BEA economische argumentatie

Second opinion Avalex

Toets op governancemodellen & voorlopige businesscase

Het reinigingsbedrijf Avalex van de gemeente Leidschendam-Voorburg en vijf regiogemeenten verkeert sinds enige tijd in financieel en bestuurlijk zwaar weer. Bedrijf en aangesloten gemeenten zoeken daarom naar een optimaal besturingsmodel. BEA en IPR Normag hebben de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg ondersteund met een second opinion op een recent onderzoek naar governancemodellen voor Avalex en een voorlopige businesscase daarvan.

Gemeente Leidschendam-Voorburg

IPR•NORMAG

Eindrapport

Second opinion onderzoek Avalex
Governancemodellen en businesscase

Eindrapport

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:

Gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg

DATUM

11 oktober 2013

OPGESTELD DOOR:

Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM
i.s.m. drs. ing. P.M.J. (Paul) de Bruin en M.F. (Marten) Boels namens IPR Normag

VOOR INFORMATIE:

Bureau voor Economische Argumentatie

Adres: Herenmarkt 95-F
1013 EC Amsterdam
Telefoon: 06 – 430 35 116
E-mail: info@bea.nl
Website: www.bea.nl

Inhoud

Voorwoord 1

Managementsamenvatting 3

1 Benadering, analyses en conclusies BEA en IPR Normag 7
- 1.1 Toetsingskader: uitgangspunten, randvoorwaarden en overige criteria 7
- 1.2 Governancemodellen: door PWC belichte modellen en alternatieven 10
- 1.3 Afweging van governancemodellen: beoordeling en bepaling voorkeursmodel 11
- 1.4 Financiële consequenties governancemodellen: beoordeling businesscase 15
- 1.5 Tot slot: wat te doen? 18

2 Second opinion PWC-rapport: scenario's en criteria 20
- 2.1 Door PWC onderzochte scenario's en aanvullingen daar op 20
- 2.2 Door PWC gehanteerde criteria 24

3 Second opinion PWC-rapport: afweging governancemodellen 27
- 3.1 Door PWC verrichte beoordeling en afweging 27
- 3.2 Onderbouwing door PWC van voorkeursmodel 33
- 3.3 Governancemodelkeuze verfijnen naar specifieke taak 34

4 Second opinion PWC-rapport: voorlopige businesscase 36
- 4.1 Algemeen 36
- 4.2 'Huis op orde' 37
- 4.3 Van GR naar overheids-NV 38
- 4.4 Outsourcing 40

5 Presentatie BEA & IPR Normag, regio-overleg 7 oktober jl. 42

Bijlage I: overzicht van begeleidingsgroep & gesprekspartners 51

Bijlage II: overzicht van relevante documenten 52

Voorwoord

Voor u ligt een second opinion op de door PWC in opdracht van het Dagelijks Bestuur (DB) van Avalex opgestelde analyse en beoordeling van een aantal governancemodellen voor de toekomstige ontwikkeling van dit bedrijf. Wij hebben er voor gekozen om in de navolgende rapportage niet alleen en niet primair de PWC-rapportage 'regel voor regel' te becommentariëren en te voorzien van eventuele kanttekeningen, correcties of aanscherpingen, maar om vooral ook een eigen benadering uit te werken.

Voor deze invulling van de second opinion is gekozen in samenspraak met de uit de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg geformeerde werkgroep. De inhoudelijke motivatie voor deze keuze is dat de in de PWC-rapportage opgenomen analyses naar onze mening te veel kijken naar Avalex als één geheel en de daarvoor te kiezen rechtsvorm en positionering (overheids-NV of outsourcing) en te weinig recht doen aan de verschillende soorten activiteiten die Avalex nu uitvoert en/of in de toekomst kan uitvoeren. Een onderscheid naar beleidsformulering, beleidsadvisering, kenniscentrum, uitvoerder van de afval-inzameling, regisseur van afvalstromen, organisator van afvalscheiding en hergebruik is naar onze mening noodzakelijk om tot een voldoende scherpe analyse van de meest gepaste positionering en governance te komen voor Avalex.

Deze benadering is toegelicht in een door de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg belegde regiobijeenkomst d.d. 7 oktober jl. en kon daar voor zover wij kunnen inschatten op instemming rekenen. Mede op basis van deze bijeenkomst vertrouwen wij erop dat onze analyses, zowel in de vorm van een second opinion 'sec' als voortvloeiend op de door ons gekozen aanvullende benadering van de materie, kunnen bijdragen aan een meer verfijnde benadering van de voor Avalex én de aangesloten gemeenten meest wenselijk toekomstscenario voor de governance en positionering van het bedrijf.

Het onderzoek is uitgevoerd door ondergetekende namens Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) in samenwerking met Paul de Bruin en Marten Boels van IPR Normag. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om de begeleidende werkgroep hartelijk te danken voor hun inbreng en kritische feedback op voorlopige inzichten en hetzelfde geldt voor de griffier Gerard van Egmond die een en ander ook bestuurlijk en organisatorisch in goede banen heeft geleid. Een en ander laat onverlet dat de voorliggende analyses, bevindingen en aanbevelingen onverkort voor rekening van de onderzoekers komen.

Amsterdam, 11 oktober 2013

Bureau voor Economische Argumentatie
namens deze

Herbert ter Beek
herbert.ter.beek@bea.nl

Managementsamenvatting

Door de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg is aan Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) in samenwerking met IPR Normag gevraagd een second opinion uit te voeren op een recent door PWC in opdracht van het Algemeen Bestuur (AB) van Avalex uitgevoerd onderzoek naar:

- Mogelijke en meest gewenste governancemodellen voor Avalex.
- Een verkenning van de financiële effecten van deze modellen in de vorm van een voorlopige businescase.

Voor u ligt de definitieve versie van de second opinion, die mede tot stand is gekomen op basis van twee discussiebijeenkomsten met de vanuit de gemeenteraad geformeerde werkgroep 'Avalex' en een daarna georganiseerde regionale bijeenkomst over het toekomstige governancemodel voor Avalex. De in de hoofdrapportage uitgebreid toegelichte lijn van denken, daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen komen echter onverkort voor rekening van de onderzoekers.

De resultaten van de second opinion kunnen als volgt worden samengevat:

- De uiteindelijk voor Avalex te kiezen governancevorm is niet volledig en zelfs niet grotendeels bepalend voor de effectiviteit en doelmatigheid van de organisatie en uitvoering van de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het vlak van afvalbeheer.
- De in de PWC-rapportage gekozen benadering waarbij vooral wordt gekeken naar Avalex als één geheel, zou naar onze mening aangevuld en verfijnd moeten worden. Met name is het zaak om scherp onderscheid te maken naar
  - Beleidsformulering c.q. bepaling/vaststelling van beleid.
  - Beleidsadvisering en het uitoefenen van een 'kenniscentrumfunctie'.
  - Uitvoeren van afvalinzameling.
  - Organisatie van taken betreffende de (regie op) nuttig herbruikbare afvalstromen (verwaarding en vermarkting).
  - Invullen van het opdrachtgeverschap ten aanzien van uitvoerende taken.
  - Contact met burgers en dienstverlening aan burgers.
- Gelet op de in omvang en complexiteit toenemende beleidsvragen op het gebied van afvalbeheer, met ook steeds grotere financiële implicaties, is het naar onze mening gewenst om te komen tot een versterking van de beleidsfunctie en in het verlengde daarvan de functie van beleidsadvisering en 'kennis- en expertisecentrum', waarbij de beleidsfunctie onvervreemdbaar bij de gemeente(n) dient te worden georganiseerd maar waarbij het nieuwe Avalex vooral ook op deze andere terreinen een belangrijke rol kan en zou moeten vervullen.
- Zoals in de navolgende rapportage toegelicht, is het naar onze mening niet primair de vraag of Avalex van de huidige GR-vorm overgaat naar die van een overheids-NV, maar vooral welke taken Avalex oppakt en hoe deze worden aangestuurd door en afgestemd met de aangesloten gemeenten. Wij zien, gelet op de toenemende beleidsmatige com-

plexiteit voor Avalex daarbij een rol weggelegd als strategische 'partner' van de gemeenten, die op korte afstand staat van de gemeenten en die over de gehele breedte van het afvalbeheer meedenkt met en adviseert over de best passende organisatie en uitvoering. Dit model van 'breed en dichtbij' sluit naar de mening van BEA en IPR Normag veel beter aan bij de behoeften van de gemeente Leidschendam-Voorburg en de overige bij Avalex aangesloten gemeenten dan het alternatief van 'smal en op afstand', wat gezien zou kunnen worden als een opmaat voor outsourcing.

- Toegespitst op de voorliggende rechtsvormen, achten wij een keuze voor omvorming van de huidige GR naar een overheids-NV raadzaam, met name vanwege de betere mogelijkheden voor een voldoende transparante organisatie-inrichting en aansturing, de daarbij behorende scheiding van door de gemeente te vervullen rollen en het waarborgen van een voldoende professioneel en niet-politiek toezicht op het bedrijf Avalex. Een overheids-NV, gepositioneerd 'breed en dichtbij', heeft ook een duidelijke meerwaarde wat ons betreft boven een alternatief gericht op outsourcing van taken.
- Omdat de rechtsvorm niet het meest bepalend is voor het functioneren van Avalex, hoeft deze omvorming niet acuut doorgevoerd te worden. Urgent is wel het definitief op 'orde brengen van het huis', vooral ook financieel, waarbij het daarna als gemeenten wat ons betreft zaak is om gezamenlijk nader te verkennen hoe de onderlinge samenwerking nog beter benut kan worden, waarbij vooral ook betere voorwaarden voor beleidsharmonisatie belangrijk zijn. Harmonisatie kan het beeld oproepen van 'eenheidsworst', zo bleek ook in de regionale bijeenkomst van 7 oktober jl. uit een reactie over de verschillen tussen 'grote' en 'kleine' gemeenten en ook PWC lijkt in deze richting te denken. Het doel is echter niet uniformiteit in beleid en dienstverlening, maar meer onderlinge afstemming waarbij wel degelijk sprake kan zijn van differentiatie naar bijvoorbeeld specifieke gebieden zoals hoogbouw en laagbouw.
- Andere aspecten die aandacht verdienen op korte termijn betreffen de verbetering van de DVO's als sturingsinstrument, keuzes ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met een verouderend personeelsbestand bij Avalex en de vraag of en zo ja hoe beleidsadvisering enerzijds en uitvoerende taken anderzijds in het nieuwe Avalex gecombineerd kunnen worden.
- Het daarvoor te hanteren uitgangspunt kan zijn dat de huidige situatie leidend is, waarbij Avalex belangrijke uitvoerende taken heeft (183 fte van de in totaal 223 aan Avalex verbonden banen betreffen uitvoerende werkzaamheden), hoewel Avalex ook nu reeds diverse uitvoerende taken heeft uitbesteed aan derden. Een tweede uitgangspunt daarbij zou naar onze mening moeten zijn dat een uitvoerende taak op de langere termijn in principe niet door Avalex wordt uitgevoerd, tenzij het bedrijf de marktconformiteit van de taakuitvoering kan onderbouwen met bijvoorbeeld benchmarking. Een tweede voorwaarde is daarbij dat Avalex de gemeenten ook op transparante wijze informeert over deze uitvoerende taken, zodanig dat de gemeenten op dit vlak 'in control' zijn en voor hun deel van de af te nemen diensten effectief kunnen sturen met behulp van de opgestelde DVO.

- Ten aanzien van de door PWC opgestelde financiële analyses zijn diverse kanttekeningen te plaatsen. Het minst hard zijn de afgegeven indicaties ten aanzien van de outsourcingsvarianten, waarbij de marges zo groot zijn dat deze cijfers naar onze mening beter niet gepresenteerd hadden kunnen worden. Ook de kostenraming van de omvorming naar een overheids-NV hebben wij voorzien van diverse kanttekeningen, waarbij ook daar de conclusie is, net als ten aanzien van de kosten bij outsouring, dat eerder sprake lijkt van een te hoge kostenindicatie dan van een te lage. Mogelijke kostenvoordelen van de overheids-NV, met name vanwege lagere arbeidskosten op termijn, zijn niet meegewogen en enkele wel genoemde kostenposten hoeven naar onze mening niet onmiddellijk tot betaling vanuit gemeenten te leiden en/of zijn door actief beleid te beperken.
- In lijn met de discussie op de regiobijeenkomst van 7 oktober jl. kunnen wij ons goed voorstellen dat de aangesloten gemeenten voor Avalex een zorgvuldig tijdpad uitzetten, waarin het eindbeeld omvorming naar een overheids-NV is, daarbij inhoudelijk vormgegeven in lijn met het model 'partner' c.q. 'breed en dichtbij'. Op korte termijn kunnen gemeenten dan gezamenlijk de mogelijkheden voor beleidsharmonisatie en daarvan te verwachten meerwaarde en financiële consequenties uitwerken en ook andere urgente punten, in overleg met het bedrijf Avalex, oppakken zoals beleid gericht op het verouderende personeelsbestand en de mogelijkheden voor het combineren van beleidsadvisering, regie op afvalstromen namens de gemeenten, verwaarding en vermarkting van nuttig bruikbaar afval en uitvoerende taken onder meer het op het terrein van de inzameling.
- Vooruitlopend op de omvorming naar een overheids-NV kan op korte termijn een Raad van Toezicht worden ingesteld, bestaande uit materiedeskundigen en deskundigen op het gebied van semipublieke bedrijven en bedrijven op het snijvlak van markt en overheid en de aansturing daarvan. Deze RvT kan worden gezien als de voorloper van de in de overheids-NV in te stellen niet politieke Raad van Commissarissen.

***

1 Benadering, analyses en conclusies BEA en IPR Normag

Alternatieve lijn van denken

Op respectievelijk 2 september en 23 september jl. is met een werkgroep, bestaande uit raadsleden van de gemeente Leidschendam-Voorburg en woordvoerder op het 'dossier Avalex' van gedachten gewisseld over de mogelijke governancevormen voor Avalex, en de daaraan verbonden financiële consequenties. De basis hiervoor is het in opdracht van het Dagelijks Bestuur van Avalex opgestelde rapport 'Rapportage onderzoek toekomstig governancemodel Avalex'. Mede op basis van de inbreng van de werkgroep hebben BEA en IPR Normag een alternatieve lijn van denken ontwikkeld, die is besproken in een werkgroepoverleg van 2 oktober jl.

De lijn van denken sluit naar onze mening aan op de door u verwoorde ambities en uitgangspunten op het brede gebied van 'afval'. Verder geldt voor de lijn van denken dat deze voorziet in de noodzakelijke beleidsinhoudelijke basis, in die zin dat scherper wordt ingegaan op de verschillende rollen die te vervullen zijn op het vlak van afval en de door Avalex op te pakken taken. Daarnaast is de lijn van denken onderbouwd vanuit de theorie én de praktijk van effectief sturen op het gebied van afvalbeleid en is tot slot voorzien in een toets op de door PWC in zijn rapportage opgenomen voorlopige businesscase.

Navolgend schetsen wij deze lijn van denken, waarbij wij achtereenvolgens ingaan op:

- De door u van belang geachte uitgangspunten, randvoorwaarden en overige criteria bij het kiezen van de meest wenselijke en passende governancevorm voor Avalex.
- De voorliggende governancemodellen en een aantal aanvullende modellen.
- Afweging voorliggende governancemodellen en selectie van het voor Avalex en de aangesloten gemeenten best passende model.
- De financiële consequenties van een en ander.

1.1 Toetsingskader: uitgangspunten, randvoorwaarden en overige criteria

Uit de eerste sessie met u is gebleken dat voor de meeste raadsleden de volgende drie criteria het zwaarst wegen bij de keuze van de governancevorm voor Avalex:

- Tevredenheid van de burgers.
- Milieurendement.
- Efficiency en kosten.

Als belangrijke randvoorwaarde is meegegeven dat de personele consequenties goed in beeld moeten zijn en dat op een sociaal verantwoorde wijze met medewerkers omgegaan moet worden, passend bij 'goed werkgeverschap'. Het gaat bij Avalex om circa 226 fte.

Een tweede randvoorwaarde die meegegeven is, is dat transparantie en betrouwbaarheid in de relatie tussen Avalex en Leidschendam-Voorburg, en alle aangesloten gemeenten, vereist is, waarbij bij voorkeur sprake is van een heldere opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Aansturing, verantwoording en toezicht moeten goed geregeld zijn. De dienstverle-

ningsovereenkomst (DVO, ook SLA: service level agreement) zou daarbij aan gewicht moeten winnen als sturend instrument.

De discussie over de volgens de raadsleden van Leidschendam-Voorburg meest relevante afwegingscriteria leidt in ieder geval tot drie constateringen. In de eerste plaats, maar wat ons betreft het minst belangrijk, sporen de aangegeven criteria niet naadloos met de door PWC in zijn rapportage gehanteerde elf criteria. De gehanteerde criteria waren:

1. Professioneel toezicht en sturing vanuit perspectief van de onderneming Avalex.
2. Professioneel toezicht en sturing vanuit gemeentelijk perspectief.
3. Schaalgrootte en innovatiekracht.
4. Slagkracht, flexibiliteit en ondernemerschap.
5. Financieel risico/rendement.
6. Transitiekosten.
7. Continuïteit, betrouwbare dienstverlening.
8. Mogelijke uitbreiding/integratie van dienstverlening aan burgers.
9. Personele consequenties.
10. Effect voor de gemeentelijke organisatie.
11. Juridische consequenties.

Opvallend is dat bij de door PWC gehanteerde criteria 'milieurendement' ontbreekt, terwijl de voor Avalex te kiezen rechtsvorm en, meer nauwkeurig, de positionering van bepaalde nu bij Avalex ondergebrachte taken ten opzichte van de gemeente wel van invloed zijn op het mogelijke milieurendement. Hierop komen wij navolgend terug.

In de tweede plaats volgt uit de meegegeven belangrijkste criteria niet onmiddellijk een voorkeursmodel voor de governance. Dit is overigens wat ons betreft ook logisch en goed. Het is beter om eerst goed na te denken over de belangrijkste doelen en randvoorwaarden voordat allerlei mogelijke structuren en modellen worden besproken.

In de discussie bleek verder, dat een discussie over de meest passende rechtsvorm van Avalex ingebed moet zijn in een bredere discussie over hoe de gemeenten invulling geven aan hun ambities (zelf geformuleerd en opgelegd als onderdeel van Europees en landelijk beleid) op het vlak van afval, milieu en duurzaamheid. Het is daarbij wenselijk om goed onderscheid te maken tussen de verschillende rollen die de gemeente direct en zelf moet oppakken en andere rollen die de gemeente kan 'wegzetten' bij een organisatie als Avalex. In de discussie zijn in ieder geval de volgende rollen te onderscheiden:

- De gemeente als beleidsbepaler.
- De gemeente als opdrachtgever.
- De gemeente als toezichthouder.
- De gemeente als belangenbehartiger van consumenten c.q. belangen van de burgers.
- De gemeente als eigenaar en daarmee ook de partij die uiteindelijk de financiële gevolgen draagt van ontwikkelingen bij Avalex (althans in de huidige rechtsvorm van Gemeenschappelijke Regeling).

Een belangrijke constatering vanuit het perspectief van deze rollen is, dat de PWC-rapportage deze rollen onvoldoende onderscheidt in de eindbeoordeling van de voorliggende governancemodellen en dat daarmee de aangegeven voorkeur voor een 'overheids-NV' te grofmazig is. Verder komt uit de discussie met u naar voren dat voor sommige taken een positionering 'dichtbij' de gemeente wenselijk is, terwijl voor anderen ook een positionering 'op afstand' van de gemeente mogelijk en zelfs gewenst kan zijn. In het volgende schema worden de mogelijke positioneringen voor Avalex en de daarin nu ondergebrachte taken verduidelijkt:

Takenpakket 'Avalex'	Positionering t.o.v. gemeente(n): Dichtbij	Positionering t.o.v. gemeente(n): Op afstand
Smal	Geen logische combinatie als 'smal' wordt geïnterpreteerd als vooral op uitvoering gericht. Bij een vooral op uitvoering gerichte versie van Avalex zal de wens bestaan scherp te sturen m.b.v. een DVO/SLA. Bji deze opvatting van 'smal' past beter een positionering 'op afstand' van de gemeenten.	**Avalex als uitvoerder** Als Avalex vooral een uitvoerende organisatie wordt, dan is deze positionering passend. Avalex krijgt dan een rol als 'aannemer' van de gemeente, waarbij door de opdrachtgevende gemeenten scherp wordt gestuurd op efficiency en kosten (binnen vooraf bepaalde kwaliteitsmarges)
Breed	**Avalex als partner** Focus van Avalex ligt niet alleen op uitvoerende taken, met name zo efficiënt mogelijk inzamelen van afval, maar op de volledige beleidsketen en gehele breedte van het afvalbeleid. Avalex is partner van de gemeenten, kan namens gemeenten uitbesteden en adviseert gemeenten over de beste organisatie-vormen van gemeentelijke verantwoordelijkheden.	Geen logische combinatie. Met name de beleidsfunctie hoort niet op afstand van de gemeente georganiseerd te worden vanwege het grote maatschappelijke en financiële belang dat daaraan verbonden is.

Per saldo is er ten aanzien van de positionering van Avalex ten opzichte van de aangesloten gemeenten vooral de keuze tussen twee modellen:

- Model 'uitvoerder': een positionering 'smal' en op afstand van de gemeente(n).
- Model 'partner': een positionering 'breed' en dichtbij de gemeenten.

Model 'uitvoerder'

Een positionering op afstand en met een smalle en vooral op uitvoering van (afval-inzamelings-)taken gerichte rol voor Avalex, lijkt goed aan te sluiten bij de wens van een groot deel van de werkgroepleden om ten aanzien van Avalex te komen tot een duidelijker afbakening van opdrachtgever-opdrachtnemerschap en een groter gewicht voor de DVO. De potentiële winst van zakelijker aansturen, meer gericht op efficiency en kosten, wordt echter alleen gerealiseerd als de opdrachtgeversrol (ook) goed is ingevuld. Momenteel is dat naar onze mening onvoldoende het geval. Idealiter wordt de opdrachtgeversrol voor Avalex c.q. de uitvoerende taken binnen Avalex ook ingevuld in regionale samenwerking met de overige bij Avalex aangesloten gemeenten omdat alleen dan efficiencymogelijkheden optimaal worden benut. Een eventuele keuze voor een positionering van Avalex op afstand van de gemeenten, en met een smalle taakinvulling, leidt daarom óók tot de keuze voor een aanvullend opdrachtgevers-'platform' namens de samenwerkende gemeenten.

Model 'partner'

Een positionering dichtbij de gemeenten en met een brede taakinvulling sluit goed aan bij de wens van veel leden van de werkgroep om het afvaldossier 'breed' te bezien, met

voldoende bestuurlijke en beleidsmatige aandacht voor de grote inhoudelijke en organisatorische uitdagingen waarvoor Leidschendam-Voorburg zich gesteld weet. Gemeenten hebben een belangrijke en in omvang en complexiteit toenemende zorgplicht ten aanzien van 'afval'. Met name omdat het afvalscheidingspercentage fors omhoog moet en gemeenten in het algemeen veel te winnen hebben (maatschappelijk en ook financieel) als afvalstromen vooral ook worden gezien vanuit het perspectief van verdienmogelijkheden in plaats van eenzijdig als kostenpost. In het model 'partner' kan Avalex meedenken met de aangesloten gemeenten en adviseren over organisatie van de inzamelstructuur, de noodzakelijke regie op de afvalstromen en de wijze waarop het gedrag van burgers effectief kan worden beïnvloed. De eindverantwoordelijkheid hierover blijft te allen tijde bij de aangesloten gemeenten.

Bij een keuze voor het model 'uitvoerder' ligt het accent sterk op efficiency in de uitvoering. Dit wil echter nog niet zeggen dat dit model daarmee ook financieel het meest gunstig scoort. Gemeenten staan niet alleen voor de uitdaging om het huishoudelijk afval efficiënt op te halen. Doeltreffend afvalbeheerbeleid omvat optimale preventie, afvalscheiding en daarmee het reduceren van de hoeveelheid in te zamelen huishoudelijk afval. Het mes snijdt daarbij dan aan twee kanten: hoe beter de gemeente er in slaagt de hoeveelheid restafval terug te brengen en de hoeveelheid gescheiden en herbruikbare grondstoffen te vergroten, des te lager zijn de kosten voor het afvalbeheer en des te gunstiger de milieueffecten.

1.2 Governancemodellen: door PWC belichte modellen en alternatieven

Uit het voorgaande blijkt al dat wij de set van door PWC geformuleerde uitgangspunten, in lijn van hun opdracht, niet volledig achten en vooral te grofmazig. Hetzelfde geldt voor de te beschouwen modellen. Door PWC zijn vijf governancemodellen uitgewerkt, als alternatief voor het huidige model van de GR:

1. Stand alone Overheids-NV: huidige Avalex transformeert van een GR naar een Overheids-NV.
2. Overheids-NV met Management Buy In: het betreft het zogenoemde HMS-model (Haagse Milieu Services).
3. Fusie met bestaande Overheids-NV: meest vergaande samenwerking van Avalex met een bestaande Overheids-NV.
4. Uitbesteden (outsourcen) van gemeentelijke opdrachten aan marktpartijen.
5. Uitbesteden (outsourcen) van gemeentelijke opdrachten aan marktpartijen, incl. overdragen van bedrijfsmiddelen.

Voor elk van deze modellen geldt impliciet dat alle nu bij Avalex belegde taken als één geheel worden bezien en dat voor deze cluster van taken wordt beschouwd welke rechtsvorm het meest gepast is. Wij kunnen ons, in lijn met de hiervoor toegelichte redenering, echter ook de volgende (governance-)modellen voorstellen:

- *Alternatief 1*: transformatie van het huidige Avalex naar een vooral op afvalbeleid en aansturing van de uitvoerende taken gerichte organisatie op korte afstand van de ge-

meenten, in combinatie met het op afstand plaatsen (eventueel op basis van outsourcing) van de uitvoerende taken op het gebied van afvalinzameling en verwaarding en vermarkting van afvalstromen.

- *Alternatief 2*: transformatie van het huidige Avalex naar een vooral op de uitvoering van de afvalinzameling en ook verwaarding en vermarkting van afvalstromen gerichte organisatie, waarbij dan 'dicht bij' de gemeente een pool van ambtenaren de beleidsfunctie oppakt namens de zes samenwerkende gemeenten.
- *Alternatief 3*: transformatie van Avalex naar een duale organisatie die zowel de beleidsfunctie vormgeeft namens de aangesloten gemeenten als ook de uitvoerende taken op het gebied van afvalinzameling en verwaarding en vermarkting van afvalstromen. Tussen de beleidsmatige en overige taken zal dan een duidelijke 'knip' moeten worden aangebracht, organisatorisch en administratief, waarbij voor de uitvoerende taken geldt dat deze marktconform uitgevoerd moet worden met benchmarking als waarborg voor de gewenste marktconformiteit. Indien Avalex de marktconformiteit niet kan waarborgen en/of aantonen van bepaalde uitvoerende taken, dan zou het uitgangspunt 'uitbesteden' moeten zijn (uitgangspunt dus 'nee, tenzij' ten aanzien van de bij Avalex in deze variant onder te brengen uitvoerende taken).

Ten aanzien van de wel door PWC belichte varianten, is wat ons betreft niet altijd duidelijk hoe een en ander precies werkt in de praktijk. In het bijzonder is er onduidelijkheid ten aanzien van de outsourcingsvarianten wat betreft de vraag of personeel in dat geval dan 'mee ge-outsourced' wordt en ook niet op basis van welke contractuele voorwaarden de outsourcing aan derden plaatsvindt. In de beschrijving in hoofdstuk 2 lijkt dit niet het geval te zijn, als wordt geschreven dat "daar waar mogelijk mensen en middelen worden opgedeeld naar individuele deelnemers van Avalex. Op basis van een eerste globale indicatie is dit mogelijk voor het uitvoerend personeel en een aantal onroerende zaken... enzoverder". Dit is wat ons betreft zeer de vraag. Outsourcing van een taak zonder gelijktijdige overgang van personeel is voor private partners c.q. uitvoerenden in ieder geval veel aantrekkelijker dan overname van een taak met daarbij ook het uitvoerend personeel.

1.3 Afweging van governancemodellen: beoordeling en bepaling voorkeursmodel

Vóórdat wij de voorliggende en de hiervoor beschreven toegevoegde alternatieve modellen beoordelen, willen wij eerst benadrukken dat voor het 'succes' van het afvalbeleid en de daarvoor benodigde uitvoering de rechtsvorm niet het enige en zeker ook niet de belangrijkste factor is. Bijvoorbeeld: door Avalex vandaag om te vormen van een organisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen naar een overheids-NV, verandert morgen de werkwijze niet gelijk. Wel zijn aan de voorliggende rechtsvormen (in grote lijnen: GR, overheids-NV en uitbesteding aan de markt) voor- en nadelen verbonden die soms zwaar kunnen wegen.

Succes-voorwaarden

Naar onze mening zijn naast de keuze van de rechtsvorm vooral ook de volgende aspecten van belang voor het 'succes' van het afvalbeleid en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd

- Investeren in kennis van afvalbeleid en – uitvoering, zodat de aangesloten gemeenten beter dan nu in staat zijn complexe keuzes op het brede terrein van 'afval' te maken en ook beter in staat zijn hun opdrachtgeversrol vorm te geven.
- Investeren in een zakelijke regie op afvalstromen en met name het verwaarden en vermarkten van deelstromen die herbruikbaar zijn of anderszins geld opleveren.
- Investeren in beleidsharmonisatie, althans investeren in het creëren van voorwaarden waaronder beleidsharmonisatie een kans krijgt (nota bene: dit is daarmee iets anders dan eenheidsworst serveren, gedacht vanuit Avalex).

Daarnaast is het, vanuit het bedrijfsbelang van Avalex gedacht, het ook zaak om te bezien hoe het bedrijf met een verouderend personeelsbestand op de langere duur zijn taken efficiënt kan organiseren. Door Avalex wordt hiervoor gedacht in twee richtingen:

- Verbreding van de huidige smalle op uitvoering gerichte taken naar taken die meer geschikt zijn voor oudere werknemers (bijvoorbeeld op het vlak van reiniging, kringloopactiviteiten, werkzaamheden in de wijken en in de openbare ruimte).
- Inzetten op mechanisatie van nu handmatig uitgevoerde werkzaamheden. Dit zal aanzienlijke investeringen vergen in daarvoor geschikt materieel.

Recente ervaringen

Bij de keuze van het meest wenselijke governancemodel moet naar onze mening ook meewegen hoe de aangesloten gemeenten en met name ook raadsleden de afgelopen jaren hebben ervaren en welke consequenties dit heeft voor het in Avalex aanwezige vertrouwen. Kort geformuleerd: bij veel raadsleden is het vertrouwen in Avalex tot een nulpunt gedaald, voornamelijk waar het de aanstuurbaarheid betreft en de mogelijkheden voor effectief toezicht betreft. Naar onze mening betekent dit dat een governancemodel gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen minder in aanmerking komt voor de toekomst. Weliswaar kan een dergelijk model wel 'werkbaar' gemaakt worden, maar een GR scoort duidelijk minder bezien vanuit de wens om professioneel toezicht te waarborgen en de verschillende vanuit de gemeente te vervullen rollen goed te scheiden.

De recente ervaringen betreffen verder niet alleen de huidige governancevorm, van een GR, maar ook de wijze waarop bestuur en directie van Avalex hun rol vervulden. Van belang is dat recent aan de zijde van het bedrijf Avalex recent een nieuwe directeur is aangetreden, die 'blanco' instapt zonder beladen verleden.

Beoordeling modellen

Uitgaand van de in de PWC-rapportage opgenomen governancemodellen, achten wij per saldo de omvorming van Avalex naar een overheids-NV wenselijk. Ten opzichte van de huidige GR-vorm vormen in het bijzonder betere mogelijkheden voor transparante aansturing vanuit de gemeente, met scheiding van rollen en goede waarborgen voor een adequaat toezicht, belangrijke winstpunten. Een model dat eenzijdig inzet op outsourcing achten wij minder gewenst, vooral vanwege de noodzaak om als gemeenten in ieder geval (zelf en/of door een overheidsorganisatie 'dichtbij' de gemeenten) de beleidsfunctie goed vorm te geven. De feitelijke bepaling en vaststelling van beleid blijft onvervreemdbaar on-

derdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheden, maar een 'partner'-organisatie dichtbij de gemeenten gepositioneerd (bij voorkeur in de vorm een overheids-NV, maar eventueel in de vorm van een GR, bijvoorbeeld de eerste tijd) die meedenkt en adviseert, en daarmee een soort van 'kenniscentrumfunctie' vervult voor de gemeenten, kan heel waardevol zijn.

Daarmee is echter nog niet de keuze gemaakt welke taken deze overheids-NV zou moeten oppakken (en welke niet). Wat ons betreft is het raadzaam om in ieder geval beleidsadvisering aan de gemeenten en regie over de uitvoering onder te brengen in deze overheids-NV (beleidsbepaling blijft zoals gezegd altijd bij de gemeenten). Het alternatief is dat hiervoor een pool van ambtenaren wordt belast, met een afvaardiging vanuit elk van de deelnemende gemeenten, of dat de huidige GR blijft bestaan als platform voor beleid en aansturing. Voor zowel het vormen van een 'ambtenaren-pool' als continuering van de huidige GR gericht op beleid en aansturing geldt naar onze mening dat veel van de huidige bezwaren ten aanzien van de GR als rechtsvorm voor Avalex blijven bestaan. Deze oplossingen zijn weinig transparant, vergen veel overleg en afstemming tussen gemeenten, en bovendien is niet voldoende gewaarborgd dat de betreffende taken met de benodigde kennis van zaken worden uitgevoerd.

Een alternatief –waarmee in de praktijk goede ervaringen worden opgedaan- is het inrichten van een ambtelijk en bestuurlijk platform dat door de overheids-NV wordt gefaciliteerd zoals de voorbereiding en uitwerking van beleidsalternatieven, begeleiding van informatie- en afstemmingsbijeenkomsten en dergelijke. Zodoende kan efficiënt tot regionaal afgestemd beleid en beleidskaders worden gekomen, en vormen het ambtelijk en bestuurlijk platform het voorportaal voor de individuele besluitvorming per gemeente en de vaststelling van dit beleid (of beleidskader).

Invulling van overheids-NV

De eigenlijke keuze voor het governancemodel komt dan feitelijk vooral ook neer op de volgende keuze:

- Wordt de op beleid en regie op afvalstromen gerichte overheids-NV alleen met deze taken belast?
- Of worden deze taken binnen de op te richten overheids-NV gecombineerd met uitvoerende taken op het gebied van inzameling en verwaarding en vermarkting van afval?

In termen van het onder ad 1 geschetste kwadrantenfiguur is dan de keuze of een brede overheids-NV dichtbij de gemeenten wordt gecombineerd met gerichte vormen van outsourcing aan derden of dat binnen deze overheids-NV uitvoerende taken een plek kunnen krijgen.

Voor beide sub-varianten van de overheids-NV is wat ons betreft iets te zeggen. Zoals hiervoor gesteld, hechten veel raadsleden aan een duidelijke scheiding van opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol. Dit pleit voor het niet in de overheids-NV opnemen van uitvoerende

taken. Wat ons betreft zou het de moeite waard zijn om te verkennen of dit uitgangspunt van scheiding van opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol kan worden 'doorontwikkeld' naar het uitgangspunt dat de uitvoerende taken op basis van marktconformiteit moeten worden uitgevoerd. Dan kan een overheids-NV met uitvoerende taken ook passen binnen de set van uitgangspunten, door bijvoorbeeld benchmarking van de binnen deze overheids-NV op te pakken uitvoerende taken.

Voorkeurs-model...

Per saldo kiezen wij er daarom voor om de volgende variant ter overweging voor te leggen. Het huidige Avalex wordt op termijn omgevormd naar een overheids-NV, met daardoor betere waarborgen voor transparantie, scheiding van rollen en adequaat toezicht. Het huidige Avalex gaat meer een partner-rol vervullen, in de beleidsadvisering aan gemeenten en als uitvoerend regisseur op afvalstromen en verwaarding en vermarkting van nuttig aanwendbare afvalstromen. Het huidige Avalex heeft al diverse uitvoerende taken uitbesteed aan derden. Er wordt niet gekozen voor een radicale 'knip' tussen de partnerrol enerzijds, gericht op beleidsadvisering en regie op afvalstromen, en uitvoering anderzijds.

... onder voorwaarden

De uitvoerende taken die Avalex momenteel kent, blijven in ieder geval voorlopig waar ze zijn maar wel onder strikte voorwaarden:

1. Bij de directie van Avalex wordt de opdracht neergelegd te waarborgen en te onderbouwen dat uitvoerende taken marktconform worden uitgevoerd. Het uitgangspunt voor de combinatie van beleidsadvisering en afvalregie enerzijds en uitvoerende activiteiten anderzijds is daarmee dus een 'nee, tenzij', zodat de bewijslast voor marktconformiteit wordt neergelegd bij de directie van Avalex.
2. Daarnaast is vereist dat gemeenten op transparante wijze kunnen sturen op de door hun gewenste dienstverlening en taakuitvoering. De nu gehanteerde DVO's moeten daarvoor nader worden verfijnd en er moet met name geïnvesteerd worden in meer betrouwbaarheid in de taakuitvoering door Avalex.

Ten aanzien van de vereiste marktconformiteit van de uitvoerende taken kan een groeipad gevolgd worden, als marktconformiteit op dit moment nog niet aanwezig is. Als marktconformiteit ook op afzienbare termijn niet haalbaar is, dan moet de knoop worden doorgehakt en tot outsourcing van de betreffende activiteit worden overgegaan (waarbij dan uiteraard zorgvuldig omgegaan moet worden met de personele en sociale aspecten van een dergelijk besluit en bij een dergelijke keuze moeten eventuele kosten op dit vlak ook meegewogen moeten worden).

Management Buy In

In de PWC-rapportage worden twee varianten op het basismodel van een overheids-NV behandeld, namelijk een model waarbij de directie van de overheids-NV wordt gevoerd door een private partner (HMS-model) en een model waarbij wordt ingezet op samenwerking met en mogelijk aansluiting met een bestaande overheids-NV. Wij zien per saldo weinig tot geen meerwaarde voor beide varianten. Het outsourcen van het management van de overheids-NV kan goed werken in een situatie waarin de overheids-NV zich vooral richt op uitvoerende taken, vanuit de gedachte dat dit leidt tot een extra impuls op het vlak van

efficiency. Voor Leidschendam-Voorburg en de bij Avalex aangesloten gemeenten zien wij echter voor de overheids-NV vooral ook een rol als partner voor de gemeenten, gericht op beleidsadvisering en regie op afvalstromen. Dit laatste kan bijten met de belangen van een private partij, die directie voert over de overheids-NV, als deze ook zelf belangen heeft in afval be- en verwerkingsinstallaties en dit is voor de meeste aangewezen private partijen het geval.

Aansluiting bij groter verband

Aansluiting van Avalex, als overheids-NV, bij een grotere overheids-NV is naar onze mening op korte termijn niet noodzakelijk. Zowel voor de beleidsadviserende functie als de op verwaarding en vermarkting van afval gerichte functies is de huidige schaal toereikend als voor de meeste nu door Avalex opgepakte uitvoerende taken. Aansluiting bij een andere, grotere overheids-NV kan altijd nog. Hier nu op koersen compliceert het huidige besluit-vormings¬traject naar onze mening onnodig. Samenwerking met andere overheidsbedrijven of gemeentelijke samenwerkingsverbanden achten wij op specifieke onderwerpen overigens wel van belang. Bijvoorbeeld op het gebied van vermarkten en verwaarden van grondstoffen.

1.4 Financiële consequenties governancemodellen: beoordeling businesscase

Wat betreft de financiële consequenties van de voorliggende governancemodellen, is het goed te herinneren aan de disclaimer in de PWC-rapportage, namelijk dat het onderliggende onderzoek in korte tijd is uitgevoerd en dat de opgenomen cijfers indicatief zijn. Gelet op de grote onzekerheden en de hierna toe te lichten vragen, zou het wat ons betreft beter zijn geweest om dan geen voorlopige businesscase op te nemen. Wat voor de door PWC gepresenteerde indicatieve cijfers geldt, geldt in enige mate ook voor onze voorlopige beoordeling van deze cijfers: inschattingen zijn omgeven met relatief veel onzekerheden en daardoor ruime marges.

Over het geheel zijn wij van mening dat de gepresenteerde kosten bij alle modellen erg hoog worden voorgesteld.

Potentie van businesscase

In het PWC rapport wordt (vanaf pagina 56) een eerste indicatie gegeven van het “financieel potentieel van een transitie”. PWC geeft zelf al aan dat de gevolgde methode slechts bedoeld is ter indicatie van een ordegrootte: “gaat het hier om euro’s of mogelijk miljoenen euro’s?”. Hoewel op de gevolgde methodiek op- en aanmerkingen zijn te maken, achten wij dit met het oog op het doel van deze exercitie verder niet nuttig. Wij zijn het eens met de door PWC gedane duiding dat het potentieel aanzienlijk is. Op basis van onze ervaringen in onze adviespraktijk enerzijds en een beoordeling van de huidige afvalbeheerprestaties van de Avalex gemeenten anderzijds, kan terecht rekening worden gehouden met een aanzienlijk verbeterpotentieel. Een meer verfijnde regionale analyse van het verbeterpotentieel én de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dit te bewerkstelligen, kan hierin meer duidelijkheid en houvast bieden.

Wij willen u er echter wel duidelijk op wijzen dat een aanpassing van de juridische structuur (de door PWC genoemde transitie) geen voorwaarde is om een dergelijke verbetering van afvalbeheerprestaties te bewerkstelligen. Dit vergt – en dat is ook een kernpunt van onze second opinion – een verdere ontwikkeling van de intergemeentelijke samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Het vergt ook een ontwikkeling aan de zijde van de Avalex organisatie dat daarbij kennis en expertise op het gebied van afvalbeheer ten dienste zal stellen van de deelnemende gemeenten, en daarmee de intergemeentelijke samenwerking kan ondersteunen en faciliteren. De modelkeuze is dus niet bepalend voor succesvol intergemeentelijk samenwerken, maar kan in meer of mindere mate extra bijdragen aan het succes van intergemeentelijke samenwerking.

'Huis op orde': € 16 mln?

Een gezonde financiële structuur wordt bereikt door het herwaarderen van activa en dan met name de bedrijfsgebouwen (€ 7 miljoen), het aanvullen van een negatief eigen vermogen (€ 3 miljoen) en het aanvullen van het weerstandsvermogen (€ 6 miljoen). Totaal € 16 miljoen.

Wij achten de genoemde bedragen en financiële effecten van het 'op orde brengen van het huis' plausibel, mede omdat wordt uitgegaan van bedragen uit de jaarrekening en analyses door de (controlerend) accountant Deloitte. Het geschetste prijskaartje kan kloppen, zij het dan niet alle bedragen onmiddellijk betaald hoeven te worden. Het gaat bovendien niet alleen om kosten, maar ook om het beschikbaar stellen van vermogen zoals het aanvullen van weerstandsvermogen.

De tekorten moeten door de deelnemende gemeenten worden aangevuld door een toevoeging aan het eigen vermogen. Hoewel in de Gemeenschappelijke regeling sprake is van hoofdelijke aansprakelijkheid, nemen wij aan dat dit naar rato van het aantal huishoudens, de gerealiseerde omzet dan wel een andere indicator of combinatie ervan zal zijn.

Van GR naar NV: € 8-10 mln extra

De opgevoerde extra kosten bij een keuze voor doorontwikkeling van Avalex naar een overheids-NV zijn deels aanvechtbaar.

- *Weerstandsvermogen*. PWC spreekt van een aanvulling van het weerstandsvermogen met € 7 tot € 9 miljoen[1] ten opzichte van de 'kosten' om het huis op orde te brengen. Wij achten deze aanvulling bovenop het reeds tot € 6 miljoen aangevulde weerstandsvermogen (15% van de omzet) te hoog.
  - De aangegeven norm voor een weerstandsvermogen (solvabiliteitsratio tussen 30% en 40%) achten wij erg hoog voor het type onderneming als Avalex als overheidsgedomineerde vennootschap. Als definitie voor deze ratio hanteren wij de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen (balans totaal). Voldoende solvabiliteit is vooral van belang voor het kunnen aantrekken van vreemd vermogen en

[1] Dit betreft de aanvullende kosten (PWC-rapport pagina 59) van € 8 tot € 10 miljoen minus de geprognosticeerde transitiekosten van€ 1 mln.

is heeft invloed op de door de bank te stellen condities (leenvoorwaarden zoals rente e.d.). Ook wordt de solvabiliteit in een aantal gevallen door crediteuren getoetst voorafgaand bij het aangaan van verplichtingen zoals het leasen van voertuigen bij een externe lease maatschappij. Bij een overheidsgedomineerde vennootschap, waarbij aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap van de gemeenten exclusief aan elkaar zijn verbonden, is sprake van een (ten opzicht van een onderneming in de vrije markt) relatief laag risicoprofiel. Een aanzienlijk deel van de omzet betreft zeker te leveren dienstverlening aan de deelnemende gemeenten, waarbij sprake zal (moeten)zijn van minstens kostendekkende tarieven.

  – Op basis van ervaringen in onze adviespraktijk wordt voor het aantrekken van vreemd vermogen door een overheidsgedomineerde vennootschap – met een risicoprofiel zoals hiervoor toegelicht - door externe financiers (als Rabo Bank of ING Bank) een solvabiliteit geëist tussen 20% en 25 %. Indien we uitgaan van een totaal (benodigd) vermogen van € 40 miljoen, dan zou het benodigde eigen vermogen van Avalex uitkomen op € 8 tot € 10 miljoen. Omdat het weerstandsvermogen al is aangevuld tot € 6 miljoen, resteert een extra aanvulling van € 2 tot € 4 miljoen (in plaats van € 7 tot € 9 miljoen).
  – Bovendien kan door een externe financier eventueel door gemeente(n) verstrekte achtergestelde lening(en) als 'garantie vermogen' worden gekwalificeerd, en opgeteld bij het eigen vermogen van de onderneming. Dit biedt mogelijkheden om de balans positie van de gemeente(n) te verbeteren.

- *Herfinanciering*. Indien de huidige leningen direct opeisbaar zijn in geval van een wijziging van de juridische structuur, onderschrijven wij de noodzaak voor herfinanciering. De door PWC geraamde transitiekosten van € 1 miljoen vanwege herfinanciering lijken ons aan de hoge kant, zeker als gemeenten enige mate van 'backing' geven bij de doorontwikkeling van Avalex richting banken of andere financiers.
- *Extra kostenvoordeel in overheids-NV*. Een niet benoemd kostenvoordeel bij een doorontwikkeling richting een overheids-NV is een geleidelijke verlaging van de arbeidskosten. Door aan te sluiten bij de sector CAO WENb – waarbij vergelijkbare overheids-NV's zijn aangesloten – kunnen de arbeidskosten verlagen met 10% tot 15%. Omdat wij ervan uitgaan dat de loonsom voor de huidige medewerkers gelijk blijft, zal dit voordeel het natuurlijk personeelsverloop volgen. Het kostenvoordeel wordt geschat op circa € 0,5 miljoen per jaar[2].

Outsourcing: € 45 mln extra

Tot slot achten wij de door PWC bij de varianten op basis van outsourcing aangegeven kostenposten (een aanvullend bedrag op 'huis op orde' van € 45 miljoen) dermate indicatief dat deze eigenlijk niet opgenomen hadden behoren te worden. Het benoemen

[2] Nota bene: in de rapportage sluit de overheids-NV door middel van een B-3 status aan bij het ABP. Dit is echter voor nieuwe gevallen niet meer mogelijk. Wel kan de NV vrijwillig aansluiten. Daarmee wordt de pensioenvoorziening van ABP op hen van toepassing, daarin is geen onderscheid tussen verplicht of vrijwillig aansluiten. Alleen voor de sociale zekerheid geldt dat de werkgever geen eigen risicodrager is

van een aanvullend bedrag van deze omvang is sterk beeldbepalend. Dit scenario wordt vanuit financieel oogpunt in onze optiek te negatief voorgesteld.

- Direct opeisbare lening. PWC onderscheidt onder meer kosten vanwege de directe opeisbaarheid van uitstaande leningen, waarbij kennelijk het terugbetalen van het geleende bedrag (circa € 30 miljoen) als kosten worden benaderd. Dit zijn echter geen kosten. Er staan activa tegenover die – indien de huidige leningen zouden komen te vervallen – geherfinancierd moeten worden. In plaats van herfinanciering kunnen vrijvallende activa (in geval van het ontmantelen van de organisatie) ook worden verkocht.
- Boeterente. PWC calculeert als kosten bij het staken van de huidige leningen de netto contante waarde van de resterende rente over de looptijd van deze leningen. Het lijkt ons dat 'de soep niet zo heet wordt gegeten als die in dit geval wordt opgediend'. Wat wel terecht als kostenpost wordt geduid is een eventueel te betalen boeterente. De daadwerkelijke toepasbaarheid en hoogte ervan is echter niet vastgesteld.
- Niet benoemde financiële consequenties. Verder is in de PWC rapportage geen inschatting opgenomen van mogelijke personele kosten bij outsourcing, terwijl die naar onze mening wel aan de orde kunnen zijn en dan ook hoog kunnen oplopen.

1.5 Tot slot: wat te doen?

Bundeling van beleid

De hiervoor geschetste lijn van denken vraagt van raadsleden van de gemeente Leidschendam-Voorburg wellicht een bijstelling in hun benadering van het 'dossier Avalex'. Mogelijk is bij een deel van de raadsleden het principiële voorkeursmodel dat van de sturing op basis van een DVO/SLA, waarbij taken worden uitgevoerd door een overheids-NV en/of waarbij sprake is van outsourcing van taken. De complexe vraagstukken op het gebied van afval in brede zin vragen naar onze mening echter in ieder geval om een bundeling van krachten op het vlak van beleidsadvisering en regie op afvalstromen en uitvoerende taken. Als dit wordt opgepakt door Avalex in een doorontwikkelde vorm, dan is wat ons betreft de echte hamvraag of dit kan in combinatie met uitvoerende taken op het gebied van inzameling, verwaarding en vermarkting van afval, en zo ja onder welke voorwaarden, of niet.

Op termijn overheids-NV

In elk scenario is het wat ons betreft wel een stap vooruit, vanuit het perspectief van een heldere verdeling van rollen, vergrote transparantie en mogelijkheden voor professioneel toezicht, om Avalex om te vormen van een GR naar een overheids-NV. Dit kan, zoals gesteld, in combinatie met gerichte uitbesteding van uitvoerende taken, maar onder voorwaarden naar onze mening voorlopig ook in een combinatie van beleid, aansturing en uitvoering. De komende tijd kan dan worden gebruikt om nader te bezien of en hoe de uitvoering binnen Avalex zo kan worden georganiseerd dat marktconformiteit gewaarborgd is en daarnaast ook wordt voldaan aan de wens van de gemeenten om op basis van een of meer DVO's te sturen op de uitvoering. Daarbij zal dan sprake moeten zijn van een afbakening van de tijd die Avalex hiervoor krijgt, om zo ook druk op de ketel te houden. Een periode van maximaal twee jaar zou hiervoor wat ons betreft voldoende moeten zijn.

'First things first'

Het omvormen van Avalex van een GR naar een overheids-NV is momenteel echter niet het meest urgente punt. Op dit moment is het 'huis op orde brengen' en het weer volledig in control komen de belangrijkste uitdaging waarvoor directie en bestuur van Avalex zich gesteld weten. Dit proces is momenteel in volle gang. Vervolgens is het zaak om betere voorwaarden voor beleidsharmonisatie te creëren en met de aangesloten gemeenten zo mogelijk gezamenlijk een visie te bepalen met betrekking tot de groter wordende verantwoordelijkheden van gemeenten op het brede terrein van 'afval'. Gemeenten moeten hun verantwoordelijkheden op het gebied van afvalbeheer, inclusief verwaarden en vermarkten van grondstoffen en daarmee dus regie op afvalstromen, beter invullen en hun uitvoeringsorganisatie zo inrichten dat deze regie goed van de grond komt en er daarnaast betere voorwaarden worden geschapen voor beleidsharmonisatie met behoud van maatwerk waar dit voor individuele gemeenten essentieel is.

Als Avalex weer volledig in control is en er met de aangesloten gemeenten een zorgvuldige keuze wordt gemaakt over de positionering van de hiervoor besproken rollen en taken (beleid, beleidsadvisering en kenniscentrum, regie op afvalstromen, verwaarding en vermarkting van grondstoffen en uitvoering van inzameling), dan kan het omvormen naar een overheids-NV de bekroning zijn van deze doorontwikkeling. Vooruitlopend op de vorming van een overheids-NV, kan Avalex experimenteren met een Raad van Toezicht, waarin professionals op het gebied van afvalbeheer en/of aansturing van overheidsorganisaties zitting kunnen nemen.

***

2 Second opinion PWC-rapport: scenario's en criteria

Navolgend wordt nader ingegaan op de door PWC onderzochte governancemodellen en de wijze waarop deze zijn uitgewerkt (zie paragraaf 2.1). Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan op de door PWC gehanteerde criteria, als basis voor de door het bureau gemaakt beoordeling en afweging van de voorliggende modellen.

2.1 Door PWC onderzochte scenario's en aanvullingen daar op

Beschouwde modellen

Door PWC is een vijftal governancemodellen beschouwd, die zijn gewogen met in totaal elf beoordelingscriteria. Deze governancemodellen zijn bepaald door het Dagelijks Bestuur van Avalex:

1. Stand alone Overheids-NV: huidige Avalex transformeert van een GR naar een Overheids-NV.
2. Overheids-NV met Management Buy In: het betreft het zogenoemde HMS-model (Haagse Milieu Services). Alle medewerkers zijn in dienst van de NV, die volledig in eigendom is van de aangesloten gemeenten, en de NV heeft een management contract met een private partij. Regie en beleid worden bepaald door de aangesloten gemeenten.
3. Fusie met bestaande Overheids-NV: meest vergaande samenwerking van Avalex met een bestaande Overheids-NV.
4. Uitbesteden (outsourcen) van zes gemeentelijke opdrachten aan marktpartijen.
5. Uitbesteden (outsourcen) van zes gemeentelijke opdrachten aan marktpartijen, inclusief het overdragen van bedrijfsmiddelen.

Deze te beoordelen governancemodellen zijn door PWC voorzien van een nadere toelichting en uitwerking, zodat helder is waarover precies wordt gesproken. Ten aanzien van de gehanteerde toelichting en uitwerking kunnen enkele kanttekeningen geplaatst worden. Het gaat met name om de volgende zaken:

PWC-rapport: uitwerking van te beoordelen governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Specifieke uitgangspunten overheids-NV (scenario's 1 t/m 3). • "In het geval van een overheids-NV is er geen sprake van achterliggende garantstellingen van gemeenten. Dit is uitgangspunt in de meest gebruikelijke vorm en pats bij het organiseren van ondernemerschap in een overheids-NV." • "Avalex verkrijgt de zogenaamde B3-status met oog op de continuïteit van de pensioenvoorwaarden van het personeel."	Beoordeling: • Het is niet ongebruikelijk dat een overheids-NV, zeker direct na oprichting, beschikt over een bepaalde vorm van 'backing' door de aandeelhoudende gemeenten. De belangrijkste daarbij is de toezegging dat de overheids-NV kan rekenen, onder nader vast te stellen voorwaarden, op een bepaald werkaanbod, maar daarnaast komt het zeker ook voor dat gemeenten aanvullende zekerheden afgeven, bijvoorbeeld in de vorm van achtergestelde leningen of garantstellingen. In het financiële hoofdstuk komen wij daar nader op terug.

	• Het is verder niet meer mogelijk om als overheids-NV gebruik te maken van de B3-status en aan te sluiten bij het ABP. Op basis van vrijwilligheid kan een overheids-NV wel aansluiting proberen te zoeken, waarna de pensioenvoorziening van het ABP van toepassing is. Wat de sociale zekerheid betreft, geldt dat de werkgever geen eigen risicodrager is en in principe gebruik maakt van de reguliere collectieve voorzieningen.
Specifieke uitgangspunten liquidatie Avalex (scenario 4). • "Avalex wordt opgeheven en geliquideerd. Dit houdt in dat het aan de individuele gemeenten is om zelfstandig de opdracht op de markt te zetten voor de dienstverlening zoals die nu door Avalex wordt uitgevoerd. Dit sluit incidentele samenwerking niet uit, bijvoorbeeld op het gebied van de verwerking van restafval." • "Daar waar mogelijk worden mensen en middelen opgedeeld naar de individuele deelnemers aan Avalex. Op basis van een eerste globale indicatie is dit mogelijk voor het uitvoerend personeel en een aantal roerende zaken, waaronder het containerbestand. (...)"	Beoordeling: • Het maakt veel uit of een gemeente zelfstandig zijn nu door Avalex uit te voeren dienstenpakket op de markt aanbesteed of dat de gemeenten dit gezamenlijk doen. Naar verwachting is het voor eventuele geïnteresseerde private partijen interessanter om te offreren voor een groter pakket, dat meerdere gemeenten (zo mogelijk alle zes nu in Avalex samenwerkende gemeenten) omvat. Door als gemeenten gezamenlijk op te trekken, biedt het aan te besteden pakket betere mogelijkheden voor een efficiënte uitvoering en daardoor lagere kosten. • Het lijkt niet realistisch te veronderstellen dat al het personeel van Avalex nog 'één-op-één' kan worden herleid naar de betreffende aangesloten gemeente. Avalex is in 2001 opgericht door de toenmalige gemeenten Leidschendam, Voorburg en Rijswijk. Naast deze oprichtende gemeenten zijn achtereenvolgens de gemeenten Pijnacker-Nootdorp (in 2004), Wassenaar (in 2006), Delft (in 2007) en als laatste Midden-Delfland (2010) aangesloten. Sinds 2001 zal vanzelfsprekend nieuw personeel zijn geworven, die geen relatie hebben met één van de aangesloten gemeenten c.q. daar een arbeidsverleden hebben. Mede daardoor wordt bij een liquidatie van Avalex en opdeling van mensen naar aangesloten gemeenten deze toerekening nog een lastige klus.
Specifieke uitgangspunten liquidatie Avalex (scenario 5). • "Het contract met de private partij die Avalex 'koopt', wordt aangegaan voor een periode van	Beoordeling: • Deze inschatting van PWC lijkt ons een understatement, zeker ook waar het de zekerheid voor het personeel betreft. Het is ons verder niet geheel

tenminste vijf jaar. Een kortere periode zal zich èn verdisconteren in de verkoopprijs of het tarief èn leidt tot grote onzekerheid voor het personeel." • "Daarbij moet worden opgemerkt dat een veel langere looptijd op gespannen voet staat met de benodigde flexibiliteit (...)."	duidelijk hoe in dit scenario met het personeel wordt omgegaan (aangegeven is wel dat bedrijfsmiddelen worden overgedragen). Indien personeel niet meegaat bij de outsourcing, dan ontstaat naar verwachting een grote kostenpost vanwege het dan noodzakelijke sociaal plan. Ook indien het personeel wel meegaat, zal zorgvuldig overlegd moeten worden met de vertegenwoordigers namens het personeel, en kunnen ook kosten optreden vanwege noodzakelijke c.q. gewenste overgangsmaatregelen en bijbehorende compensatiebepalingen. In het financiële hoofdstuk 4 gaan wij hier nader op in.

Beschouwde modellen

Per saldo achten wij met name de beschrijving en toelichting van de precieze vormgeving van de outsourcingsmodellen (scenario's 4 en 5) erg summier. Daardoor resteren belangrijke vragen, die ook van invloed zijn op de financiële consequenties van deze scenario's (in het bijzonder vanwege de wijze waarop met het personeel wordt omgegaan) en die ook van invloed zijn op de wenselijkheid van deze governancemodellen (met name ook waar het gaat om de lengte van de contractduur bij outsourcing).

Omissies in PWC-rapportage

Daarnaast valt op dat de beschrijving van de voorliggende governancemodellen, en daarna zoals later zal blijken ook de beoordeling daarvan door PWC, als meest belangrijke aangrijpingspunt de rechtsvorm en de 'afstand tot de gemeente' kiest. Minder aandacht krijgt de vraag welke activiteiten nu eigenlijk precies in 'Avalex' nieuwe stijl ondergebracht zijn en hoe een en ander zich verhoudt tot de rol van de gemeentelijke participanten. Zoals in hoofdstuk 1 is gebleken, vormt een adequate analyse van de rolverdeling tussen gemeenten enerzijds en (het nieuwe) Avalex anderzijds een kernpunt in de door BEA en IPR Normag gekozen benadering.

Er zijn wat dat betreft twee dimensies aan de orde, namelijk een inhoudelijke (om welke afvaltaak gaat het) en een bestuurlijk-organisatorische dimensie die ingaat op de door betrokken partijen te vervullen 'rollen'. Wat de inhoudelijke dimensie betreft, zijn in ieder geval de volgende afvaltaken te onderscheiden:

- Beleidsformulering c.q. bepaling/vaststelling van beleid.
- Beleidsadvisering en het uitoefenen van een 'kenniscentrumfunctie'.
- Uitvoeren van afvalinzameling.
- Organisatie van taken betreffende de (regie op) nuttig herbruikbare afvalstromen (verwaarding en vermarkting).
- Invullen van het opdrachtgeverschap ten aanzien van uitvoerende taken.
- Contact met burgers en dienstverlening aan burgers.

In de rapportage van PWC wordt naar onze mening onvoldoende duidelijk welke taken (het nieuwe) Avalex oppakt en hoe de precieze taakverdeling is in relatie tot de gemeenten dan wel de eventueel door Avalex in te huren uitvoerende partijen.

De bestuurlijk-organisatorische 'rollen' krijgen meer aandacht in de PWC-rapportage. Naar onze mening wordt daarbij echter te eenzijdig gefocust op de (nieuwe) Avalex-organisatie, zonder deze in de bredere context te plaatsen van beleidsbepalende en opdrachtgevende gemeenten en overige relevante actoren buiten Avalex. Een belangrijke conclusie van BEA en IPR Normag is, dat de huidige invulling van de beleidsfunctie en het opdrachtgeverschap door de zes samenwerkende gemeenten niet optimaal is en verbetering behoeft. Een tweede inschatting is, dat een nieuw Avalex, zeker als gekozen wordt voor een 'partner-model' en niet voor een 'uitvoerders-model', de samenwerkende gemeenten goed kan ondersteunen bij het invullen van met name de beleidsmatige rol. In een partnerachtige invulling kan Avalex benodigde kennis op het gebied van afval inbrengen, met name ook vanwege de betrokkenheid bij de uitvoering van afvaltaken, en daarmee voor gemeenten een belangrijke 'kennisfunctie' vervullen.

In grote lijnen zien wij, zoals in hoofdstuk 1 toegelicht, twee realistische toekomstscenario's voor Avalex, namelijk:

- Model 'uitvoerder': een positionering 'smal' en op afstand van de gemeente(n).
- Model 'partner': een positionering 'breed' en dichtbij de gemeenten.

Takenpakket 'Avalex'	Positionering t.o.v. gemeente(n): Dichtbij	Positionering t.o.v. gemeente(n): Op afstand
Smal	Geen logische combinatie als 'smal' wordt geïnterpreteerd als vooral op uitvoering gericht. Bij een vooral op uitvoering gerichte versie van Avalex zal de wens bestaan scherp te sturen m.b.v. een DVO/SLA. Bji deze opvatting van 'smal' past beter een positionering 'op afstand' van de gemeenten.	**Avalex als uitvoerder** Als Avalex vooral een uitvoerende organisatie wordt, dan is deze positionering passend. Avalex krijgt dan een rol als 'aannemer' van de gemeente, waarbij door de opdrachtgevende gemeenten scherp wordt gestuurd op efficiency en kosten (binnen vooraf bepaalde kwaliteitsmarges)
Breed	**Avalex als partner** Focus van Avalex ligt niet alleen op uitvoerende taken, met name zo efficiënt mogelijk inzamelen van afval, maar op de volledige beleidsketen en gehele breedte van het afvalbeleid. Avalex is partner van de gemeenten, kan namens gemeenten uitbesteden en adviseert gemeenten over de beste organisatievormen van gemeentelijke verantwoordelijkheden.	Geen logische combinatie. Met name de beleidsfunctie hoort niet op afstand van de gemeente georganiseerd te worden vanwege het grote maatschappelijke en financiële belang dat daaraan verbonden is.

De keuze of Avalex zich doorontwikkeld naar een 'uitvoerdersrol' of juist 'partner' van de aangesloten gemeenten wordt, is naar onze mening minstens zo belangrijk als de vraag of Avalex georganiseerd is op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of wordt doorontwikkeld naar een overheids-NV.

2.2 Door PWC gehanteerde criteria

Door het AB van Avalex zijn, mede op basis van het onderzoek van Prof. Bossert, een aantal criteria geformuleerd waarmee de governancemodellen van Avalex beoordeeld dienen te worden. Deze criteria grijpen niet alleen aan bij de vanuit het verleden te onderbouwen verbeterpunten, maar zij vormen ook nadrukkelijk een basis om naar de toekomst te kijken, zoals PWC aangeeft.

De gehanteerde afwegingscriteria zijn de volgende:

1. Professioneel toezicht en sturing vanuit perspectief van de onderneming Avalex.
2. Professioneel toezicht en sturing vanuit gemeentelijk perspectief.
3. Schaalgrootte en innovatiekracht.
4. Slagkracht, flexibiliteit en ondernemerschap.
5. Financieel risico/rendement.
6. Transitiekosten.
7. Continuïteit, betrouwbare dienstverlening.
8. Mogelijke uitbreiding/integratie van dienstverlening aan burgers.
9. Personele consequenties.
10. Effect voor de gemeentelijke organisatie.
11. Juridische consequenties.

‘Structuur volgt strategie’

Zoals hiervoor, aan het eind van paragraaf 2.1 al is opgemerkt, is de beoordeling van de best passende governancevorm voor Avalex in sterke mate afhankelijk van welk profiel het nieuwe Avalex zou moeten hebben:

- Model ‘uitvoerder’: een positionering ‘smal’ en op afstand van de gemeente(n).
- Model ‘partner’: een positionering ‘breed’ en dichtbij de gemeenten.

Onder het motto van ‘structuur volgt strategie’, is het naar onze mening stap (1) om te bepalen hoe het nieuwe Avalex eruit zou moeten zien wat betreft rolopvatting en op te pakken taken, vóórdat (2) de structuur wordt bepaald. In grote lijnen kan daarbij de volgende benadering worden gehanteerd:

- Voor een toekomstscenario waarbij Avalex zich vooral richt op de uitvoering van afvaltaken, waaronder de inzameling, en daarmee een ‘smal’ profiel heeft zonder beleidsadvisering en dergelijke, past de rechtsvorm van overheids-NV goed. Deze rechtsvorm leent zich goed voor meer bedrijfsmatig opgezette organisaties.
- Voor een toekomstscenario waarbij Avalex behalve uitvoerende taken vooral ook strategisch partner is, inclusief beleidsadvisering en het vervullen van een functie als kenniscentrum voor de aangesloten gemeenten, kan de overheids-NV ook een goede rechtsvorm zijn, maar daarnaast komt ook de gemeenschappelijke regeling (GR) ook in aanmerking.

Het eerste scenario kan worden doorontwikkeld naar een scenario van outsourcing, waarbij de overheids-NV uiteindelijk wordt overgedragen aan private partners. Een tussen-

variant kan daarbij zijn om als overheids-NV te kiezen voor een privaat management (i.e. scenario 2, oftewel het HMS-model van de Management Buy In).

Milieu-rendement

Opvallend is verder dat naar onze mening een criterium als 'milieurendement' en beleidseffectiviteit ontbreekt in het rijtje. Omdat op gemeenten steeds grotere verantwoordelijkheden afkomen op het brede terrein van afvalbeheer en milieu, is het zaak om daar als gemeenten goed op voorbereid te zijn. Met name de doelstelling van 65 procent hergebruik van afval in 2015, conform het LAP II (Landelijk Afvalbeheerplan) en de daarop gebaseerde 'Afvalbrief' uit 2011.

De recycling van huishoudelijk afval stijgt met zo'n 1 tot 1,5 miljoen ton. Dat komt overeen met 10 tot 15% van het huishoudelijk afval en daarmee stijgt het totale percentage recycling van deze stroom van 50 naar 60 tot 65%. Dit wordt bereikt door:

- Kunststof verpakkingsafval: + 2%.
- Textiel: + 0,7%.
- Kleine elektr(on)ische apparatuur: + 0,3%.
- Overige stromen, voornamelijk gft-afval en papier: + 5 tot 10%.
- Grof huishoudelijk restafval: + 3%.

Voor in ieder geval deze afvalstromen zullen gemeenten moeten nadenken over de vereiste toename in het scheidingsgedrag, de manier waarop deze verandering bereikt kan worden en de daarvoor benodigde organisatie en infrastructuur. Het vereist ook een goede uitwerking en onderlinge afstemming van de volgende elementen van 'afvalbeheer':

- Aanbiedgedrag.
- Inzameling.
- Verwerking.
- Verwaarding/vermarkting.
- Beleid.

BEA en IPR Normag trekken uit deze complexe beleidsmatige uitdaging, mede gebaseerd op eerder uitgevoerde onderzoeken en de voor onderhavige second opinion gevoerde gesprekken met direct betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie, de conclusie dat voor Leidschendam-Voorburg een versterking van de beleidsmatige en beleidsadviserende functie gewenst is. Deze versterking zou (geheel of gedeeltelijk) binnen de eigen ambtelijke organisatie kunnen worden gezocht of kunnen worden gerealiseerd door middel van inhuur van externen. Een alternatief is dat Avalex benut wordt voor de beleidsadviserende rol. Voorwaarde daarvoor is dat het toekomstige Avalex wordt vormgegeven in lijn met het hiervoor in paragraaf 2.1 geschetste toekomstmodel van 'partner'.

Ordening criteria raadsleden

Het ontbreken van milieurendement als criterium voor het beoordelen van toekomstige governancemodellen weegt nog zwaarder vanwege door raadsleden, in casu de leden van de geformeerde werkgroep, aangegeven criteria waarop zij de denkbare governancemodel-

len met name zouden willen toetsen. De drie belangrijkste, daarmee prioritaire, criteria zijn volgens deze raadsleden de volgende:

- Tevredenheid van de burger staat uiteindelijk bovenaan.
- Daarnaast moeten gemeenten meer werk maken van (beleid gericht op) milieudoelen en milieurendement.
- Uit te voeren taken moeten efficiënt en tegen zo min mogelijk kosten worden uitgevoerd (gegeven een bepaald niveau van dienstverlening en milieurendement).

Secundaire criteria waarop governancemodellen moeten worden beoordeeld zijn volgens deze raadsleden:

- Personele consequenties (en in het bijzonder ook het 'sociaal' en 'netjes' omgaan met eventuele personele consequenties, blijk gevend van 'goed werkgeverschap').
- Transparantie en betrouwbaarheid in de relatie tussen de gemeente als beleidsbepaler en opdrachtgever en Avalex als opdrachtnemer en partner.
- In het verlengde daarvan wordt gepleit voor het verder ontwikkelen van de nu als niet optimaal ervaren opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeente enerzijds en Avalex anderzijds.

Het laatste criterium laat zich volgens sommige raadsleden moeilijk verenigen met het bij Avalex beleggen van beleidsadviserende taken c.q. een scenario waarbij Avalex wordt doorontwikkeld in de richting van het hiervoor geschetste 'partner-model'. In een dergelijk scenario zou volgens deze raadsleden het bedrijfsmatig en 'streng' sturen op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO/SLA) minder makkelijk zijn, wat ten koste zou kunnen gaan van de efficiency waarmee taken worden uitgevoerd. Naar onze mening moet hierbij worden bedacht dat het realiseren van een 'harde knip' tussen beleid en uitvoering geen doel op zich is, maar een middel om te komen tot een bedrijfsmatige aansturing van taken en een efficiënte uitvoering.

De gewenste bedrijfsmatige aansturing en efficiënte uitvoering kan echter ook bevorderd worden door het nieuwe Avalex als opdracht mee te geven zichzelf regelmatig te (laten) benchmarken, zodat duidelijk wordt of bepaalde taken al dan niet marktconform en daarmee voldoende efficiënt worden uitgevoerd.

Het aanbrengen van deze nuancering is naar onze mening belangrijk, vanwege onze ervaring dat een goede aansturing van taken op het gebied van afvalbeheer enige mate van inzicht in en daardoor de facto ook ervaring met de uitvoering van de betreffende taken vergt. Dit pleit voor een combinatie van beleidsadvisering, regie op en coördinatie van afvalstromen en verwaarding en vermarkting van nuttig herbruikbaar afval en uitvoerende taken op het gebied van inzameling.

3 Second opinion PWC-rapport: afweging governancemodellen

3.1 Door PWC verrichte beoordeling en afweging

Toezicht vanuit perspectief Avalex

Het eerste criterium dat door PWC wordt toegepast op de voorliggende governance-modellen, is dat van 'professioneel toezicht en sturing vanuit het perspectief van het bedrijf Avalex'. In grote lijnen kunnen wij de toepassing op de huidige situatie (van GR) en die van een doorontwikkeling naar een overheids-NV onderschrijven. De laatste vorm c.q. de overheids-NV biedt duidelijk betere mogelijkheden voor de gewenste transparante organisatieopzet, scheiding van rollen binnen deze organisatie en een meer gestroomlijnde aansturing vanuit de aangesloten gemeenten. De opzet wordt dan in grote lijnen als volgt:

- De gemeente i.c. de portefeuillehouder afval/milieu treedt op als opdrachtgever en stuurt aan op basis van een of meer DVO's (in lijn met de beleidsmatige doelstellingen).
- De gemeente is tegelijkertijd ook aandeelhouder, waarbij de wethouders Financiën bijvoorbeeld de aandeelhoudersrol kunnen vervullen.
- Daarnaast wordt een Raad van Commissarissen (RvC) ingesteld, waarin geen politiek-bestuurlijke actoren zitting hebben, maar personen die worden geselecteerd op basis van materiedeskundigheid (dit kan afvalinhoudelijke expertise zijn, maar vooral ook ervaring met het aansturen van bedrijfsmatige organisaties en opereren op het snijvlak van het private en publieke domein). De RvC vervult in een dergelijk model de 'dagelijkse' aansturing van en het toezicht op de directie van Avalex.

Zeker gelet op de in de afgelopen jaren opgedane ervaringen, lijkt het ons raadzaam om de rol van de 'politiek' bij de dagelijkse aansturing van de directie inderdaad sterk te verkleinen. De directie van Avalex kan belangrijk baat hebben bij een professioneel, niet politiek klankbord in de vorm van een niet politieke RvC. In combinatie met de rollen van de gemeente als beleidsbepaler en opdrachtgever en die van de gemeente als aandeelhouder, ontstaat een transparant geheel, voorzien van goede 'checks and balances'.

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Criterium 'professioneel toezicht en sturing vanuit perspectief van onderneming Avalex': • PWC beoordeelt de overheids-NV, de overheids-NV met Management Buy In en een fusie met een bestaande overheids-NV alle drie even goed en positief.	Beoordeling: • De variant van een overheids-NV met een Management Buy In achten wij minder gepast bij een doorontwikkeling van Avalex tot 'partner' voor de aangesloten gemeenten. Bij een MBI wordt vooral de interne aansturing op een efficiënte uitvoering gestimuleerd, maar een dergelijke doelstelling staat meer centraal in het model van 'uitvoerder' dan in het model van Avalex als 'partner'.

Toezicht vanuit perspectief gemeenten

Het tweede criterium dat door PWC wordt toegepast op de voorliggende governance-modellen, is die van 'professioneel toezicht en sturing vanuit het perspectief van de gemeenten'. In grote lijnen kunnen wij de toepassing op de huidige situatie (van GR) en die van een doorontwikkeling naar een overheids-NV onderschrijven.

Wel maken wij een kanttekening bij de onverdeeld positieve beoordeling van het governancemodel waarbij sprake is van een overheids-NV met een privaat management:

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Criterium 'professioneel toezicht en sturing vanuit perspectief van onderneming Avalex': • PWC beoordeelt de overheids-NV en de overheids-NV met Management Buy In even goed en positief. De variant waarbij wordt aangesloten bij een bestaande overheids-NV wordt iets minder positief beoordeeld omdat bij een echt duidelijk grotere schaal de invloed van een individuele gemeente kleiner wordt.	Beoordeling: • De variant van een overheids-NV met een Management Buy In achten wij minder gepast bij een doorontwikkeling van Avalex tot 'partner' voor de aangesloten gemeenten. In het bijzonder conflicteert dit dan met de beleidsadviserende rol van een dergelijke 'partner'-invulling.

De uitbesteding van de directievoering aan een private partij knelt naar onze mening des te meer als sprake is van een private partij die ook belangen heeft in de verwerking van afval of anderszins in het sturen op afvalstromen, verwaarding, vermarkting en hergebruik van afval. De zakelijke belangen van deze partij kunnen dan conflicteren met de maatschappelijke en financiële belangen van het bedrijf Avalex en de aangesloten gemeenten.

Schaalgrootte en innovatie

De scenario's van doorontwikkeling naar overheids-NV, al dan niet met een MBI of aansluiting bij een bestaande overheids-NV scoren in de PWC-rapportage alle drie positief op het criterium van 'schaalgrootte en innovatie'. PWC ziet de meeste voordelen, in potentie, in een scenario waarbij wordt aangesloten bij een bestaande overheids-NV.

PWC is minder positief over de bijdrage aan schaalgrootte en vooral innovatieve vermogens van de twee outsourcingsscenario's. Bij liquidatie van Avalex en aanbesteding van opdrachten door gemeenten (scenario 4) kan innovatie worden gestimuleerd als onderdeel van het aanbestedingsproces (vooral als hier op wordt gestuurd en geselecteerd). Nadat de aanbesteding is voltrokken, zijn er minder prikkels voor innovatie. Bij een overdracht van Avalex aan een private partij (scenario 5) kan het feit dat materieel mee overgaat belemmerend werken op de mate van innovatie.

De beoordeling van de voorliggende opties op het criterium 'schaalgrootte en innovatie' achten wij in grote lijnen plausibel. Wel verwachten wij dat, los van de te kiezen rechtsvorm, een keuze voor het vormgeven van Avalex op basis van het 'partner-model' betere

kansen biedt voor innovatie dan het vormgeven van Avalex uitgaande van het 'uitvoerders-model'.

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Criterium 'schaalgrootte en innovatiekracht': • PWC beoordeelt de overheids-NV, de overheids-NV met Management Buy In en een fusie met een bestaande overheids-NV alle drie even goed en positief.	Beoordeling: • Naar de mening van BEA en IPR Normag is het innovatieve karakter van Avalex als afvalbedrijf vooral afhankelijk van (1) de invulling van het opdrachtgeverschap door de gemeenten en (2) de positionering van Avalex als ofwel 'partner' of als 'uitvoerder'. • In beginsel verwachten wij de meeste innovatiekracht van een combinatie van een sterk opdrachtgeverschap en een actief meedenkende opdrachtnemer. Waarschijnlijk scoort Avalex vormgegeven als 'partner' daarbij dan beter dan Avalex als 'uitvoerder'. Het risico van dit model is dan weer dat er te veel innovatie wordt nagestreefd (risico voor hobbyisme).

Slagkracht, flexibiliteit & ondernemerszin

Het vierde criterium dat door PWC wordt toegepast op de voorliggende governancemodellen, betreft de gewenste 'slagkracht, flexibiliteit en ondernemerszin'. PWC oordeelt dat de drie scenario's op basis van de overheids-NV meer mogelijkheden bieden op dit vlak dan beide outsourcingsopties.

PWC ziet vooral de minder grote flexibiliteit bij outsourcing als een minpunt. De flexibiliteit is in deze governancevorm vooral aanwezig 'aan de voorkant' c.q. op het moment dat een aanbesteding wordt uitgevoerd en de private uitvoeder wordt geselecteerd. Nadat de uitvoerder is verkozen, blijkt het volgens PWC vaak lastig om nog tot bijsturing te komen. En indien bijsturing wordt overwogen, blijkt dit doorgaans gepaard te gaan met soms hoge extra kosten die dit onaantrekkelijk maken.

BEA en IPR Normag kunnen zich in grote lijnen vinden in de beoordeling van de voorliggende governancemodellen, zij het dat de minpunten van outsourcing op dit vlak wat nadrukkelijk aangezet lijken te zijn.

Continuïteit en betrouwbare dienstverlening

Een volgend door PWC uitgewerkt criterium betreft de wenselijkheid van een betrouwbare dienstverlening en continuïteit. Beide aspecten hebben in de visie van PWC dan niet alleen betrekking op het uitvoeren van de inzamelings- of beheertaken, maar ook op alle werkzaamheden die daarmee samenhangen, zoals facturering, rapportage, advisering en afstemming en een eenduidig continu afvalbeleid. PWC oordeelt dat "hoewel wij zien dat

dit eerder afhankelijk is van de organisatie-inrichting en of er sprake is van een klantgerichte cultuur, de juridische vorm van de organisatie van invloed kan zijn".

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Criterium 'continuïteit en betrouwbare dienstverlening': • PWC beoordeelt alle voorliggende governancemodellen positief op dit criterium. Wel tekent PWC aan dat "onzes inziens de prikkel voor continuïteit en betrouwbare dienstverlening het grootst is bij een vorm waarin je een private partij inschakelt (i.c. scenario's 4 en 5 waarin sprake is van outsourcing). De reden hiervoor is volgens PWC de contractuele relatie in combinatie met het gegeven dat "indien de dienstverlening niet naar tevredenheid wordt uitgevoerd, het gemakkelijker is om een contract te beëindigen dan om de relatie te beëindigen met een NV waarvan de gemeente ook aandeelhouder is." Een voorwaarde is dan wel dat bij outsourcing duidelijke afspraken worden gemaakt over het niet nakomen van contractuele bepalingen en de aanwezigheid van bijbehorende sanctiemogelijkheden.	Beoordeling: • De ervaringen van BEA en IPR Normag onderbouwen niet dat een private uitvoerder, geselecteerd op basis van aanbesteding, beter scoort op dit criterium. Er zijn ook voorbeelden waarbij gemeenten veel moeite hebben om private uitvoerders, in een variant van outsourcing, goed aan te sturen en als onderdeel daarvan de dienstverlening en service aan de burgers op het gewenste niveau te houden.

Personele consequenties

Een belangrijke onvolkomenheid in de PWC-rapportage betreft de mate van uitwerking van de potentiële personele consequenties van de voorliggende governancemodellen. De analyses van PWC richten zich vooral op de financiële gevolgen van mogelijke personele consequenties, terwijl de overige gevolgen voor het personeel onderbelicht blijven.

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Criterium 'personele consequenties': • Ten aanzien van de overheids-NV oordeelt PWC dat "de consequenties van de onderhandelingen met de bonden in dit stadium nog niet te overzien zijn en te kwantificeren". Het betreft bij de vorming van een overheids-NV dan onder meer het op basis van vrijwilligheid continueren van aansluiting bij het ABP.	Beoordeling: • Doorgaans wordt bij een overgang naar een overheids-NV gewaarborgd dat medewerkers financieel geen nadeel ondervinden. Wel verliezen medewerkers hun ambtenarenstatus en bijbehorende rechtspositie. Dit kan aanleiding vormen voor aanvullende compensaties, die ook kosten met zich mee kunnen brengen. • Tegenover mogelijke (beperkte) extra kosten vanwege de omvorming naar een overheids-NV staan zeker op termijn ook aanzienlijke kostenvoordelen. De arbeidskosten kunnen geleidelijk

	dalen. Door aan te sluiten bij de sector CAO WENb – waarbij vergelijkbare overheids-NV's zijn aangesloten – kunnen de arbeidskosten verlagen met 10% tot 15%. Omdat wij ervan uitgaan dat de loonsom voor de huidige medewerkers gelijk blijft, zal dit voordeel het natuurlijk personeelsverloop volgen. Het kostenvoordeel wordt geschat op circa € 0,5 miljoen per jaar. Dit kostenvoordeel op termijn wordt door PWC niet benoemd en meegewogen in de beoordeling.
Criterium 'personele consequenties': • Ten aanzien van outsourcingsvarianten oordeelt PWC dat "bij toepassing scenario 4 uiterst onvoorspelbaar is hoe dit voor het huidige personeel van Avalex uit zal pakken. Het personeel gaat feitelijk 'terug' naar de individuele gemeenten en de gemeenten zetten zelf een opdracht in de markt (..)".	Beoordeling: • BEA en IPR Normag oordelen dat de precieze financiële consequenties van de aangegeven personele kosten lastig aan te geven zijn, maar duidelijk is wel dat de financiële consequenties hoog kunnen oplopen. Wij zien het niet uitwerken van deze kosten dan ook als een belangrijke omissie, en met name het ontbreken van een eerste inschatting van de ordegrootte van deze consequenties (als deze hoog kunnen oplopen, is het zaak dat in ieder geval wel duidelijk te stellen).

De overige niet-financiële consequenties van de voorliggende governancemodellen voor het personeel worden zoals gesteld niet uitgebreid belicht. Voor het bedrijf Avalex en het uitvoerend personeel is het echter wel essentieel dat een oplossing wordt gevonden voor het in de toekomst groter wordende probleem van een vergrijzend personeelsbestand. Avalex geeft aan dat het bedrijf twee mogelijkheden ziet om met een vergrijzend personeelsbestand toch voldoende efficiënt te blijven:

- Inzetten op uitgebreide mechanisering van werkzaamheden, zodat ook oudere medewerkers nog actief kunnen blijven in uitvoerende functies.
- Verbreding van het activiteitenpakket van Avalex, met bijvoorbeeld kringloopactiviteiten, activiteiten op het vlak van beheer van openbare ruimte en reiniging en overige taken die vaak nog goed uitvoerbaar zijn voor oudere medewerkers.

De tweede route sluit goed aan bij een doorontwikkeling van Avalex tot 'partner' van de aangesloten gemeenten, met een breed profiel en op korte afstand van deze gemeenten. Het brede profiel hoeft dan niet alleen te betekenen dat naast uitvoerende taken ook beleidsadvisering een plek krijgen bij Avalex, maar het kan ook betekenen dat verbreding wordt nagestreefd ten behoeve van ouder wordende medewerkers.

Gemeentelijke organisatie

PWC ziet een duidelijk verschil tussen enerzijds de governancemodellen die uitgaan van doorontwikkeling van Avalex tot een overheids-NV en anderzijds de twee outsourcingsmodellen. In de outsourcingsmodellen is het noodzakelijk dat de gemeenten zelf of gezamen-

lijk gesprekspartner van niveau blijven voor de private uitvoerder(s). Binnen de ambtelijke formatie(s) zal daarin dus geïnvesteerd moeten worden. PWC ziet bovendien bij outsourcing een belangrijk risico, namelijk dat gemeenten uiteindelijk te weinig (contra-)expertise hebben om aanbestede taken nog goed te kunnen aansturen. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten te veel betalen en/of te weinig waar voor hun geld krijgen. Avalex als overheids-NV kan juist, volgens PWC, voorzien in de benodigde expertise aan de zijde van c.q. voor de gemeenten. Een rol als kennis- en expertisecentrum van en voor de gemeenten kan volgens PWC belangrijk zijn en ook besparingen opleveren omdat dan de 'echt' gemeentelijke formatie op het gebied van (aansturing van) afvalbeheer beperkt kan blijven.

BEA en IPR Normag kunnen zich goed vinden in de analyses van PWC op dit vlak. Wij merken op dat de waarde van Avalex als kennis- en expertisecentrum op het gebied van afvalbeheer in de rest van de rapportage weinig aandacht krijgt en dat dit volgens ons onterecht is. Juist op dit vlak, van beleidskennis en kennis van uitvoering op het gebied van afvalbeheer, kan Avalex een belangrijke rol spelen en meerwaarde hebben. Een en ander in lijn met het hiervoor onderscheiden toekomstscenario van Avalex als 'partner' in plaats van vooral 'uitvoerder'.

Door PWC wordt de wenselijkheid van meer beleidsharmonisatie naar onze mening wat te veel uitgewerkt in de richting van uniformiteit voor gemeenten en daarmee 'eenheidsworst'. PWC stelt "wanneer binnen de overheids-NV naar uniformiteit in takenpakket en uitvoeringsbeleid wordt toegewerkt –meer standaardisatie- en minder eigen beleid door de gemeenten wordt ontwikkeld, is minder organisatiekracht aan de kant van de gemeenten benodigd". Wat ons betreft ligt dit genuanceerder. Bij een beter onderling afgestemd beleid kan zeker sprake zijn van differentiatie, bijvoorbeeld naar specifieke gebieden als hoogbouw en laagbouw.

Juridische consequenties

Het laatste door PWC onderscheiden criterium betreft de aanbestedingsrechtelijke en mededingingsrechtelijke consequenties van de voorliggende governancemodellen. De door PWC gevolgde lijn van denken lijkt ons correct:

- Om tot doorontwikkeling naar overheids-NV over te gaan, moet gewaarborgd zijn dat de daar te beleggen diensten niet aanbestedingsplichtig zijn. Naar onze mening zou dit voor Avalex, in lijn met wat PWC concludeert, mogelijk moeten zijn.
- Bij de vorming van een overheids-NV met privaat management treden enkele complicaties op, die niet volledig kunnen worden overzien vanwege met name de voor volgend jaar verwachte nieuwe aanbestedingsrichtlijnen van de Europese Commissie. Risico's kunnen er vooral zijn als gemeenten voor Avalex, vanwege de private inbreng, geen beroep kunnen doen op de inbestedingsconstructie maar moeten uitwijken naar de alleenrechtconstructie.
- Bij de twee outsourcingsmodellen is sprake van een aanbestedingsverplichting. Deze kan individueel als gemeente of samen met ander gemeenten worden ingevuld.
- Bij en outsourcingsvariant waarbij sprake is van overdracht van bedrijf en/of bedrijfsmiddelen, moet zijn ook staatssteunregels en de Wet markt en overheid van belang.

PWC schat in dat met name de variant van een overheids-NV met private inbreng, bijvoorbeeld in de vorm van een privaat management met mogelijk bijkomende private zeggenschap, vooralsnog niet volledig als probleemloos kan worden gekwalificeerd, gelet op de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen. Deze governancevorm scoort daarom als enige niet positief maar neutraal. De gekozen lijn van denken en de aangegeven risico's vanwege de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen van de Europese Commissie lijken ons correct.

3.2 Onderbouwing door PWC van voorkeursmodel

Uiteindelijk komt PWC op basis van de hiervoor toegelichte criteria en een tweetal vooral financiële criteria

- financieel risico/rendement.
- transitiekosten

tot een voorkeur voor de overheids-NV als best passende toekomstige governancevorm voor Avalex.

Uit het door PWC opgestelde integrale overzicht van alle gehanteerde criteria en voorliggende governancevormen blijkt, dat in het bijzonder de financiële criteria doorslaggevend zijn bij deze keuze:

5. Totaalanalyse en weging (1/6)

Toelichting scoring scenario's

In hoofdstuk 4 is per criterium een uitwerking weergegeven voor de vijf vastgestelde scenario's. Aan de hand van die uitwerking zijn in onderstaande tabel – naar het professioneel oordeel van PwC – de scenario's ten opzichte van de huidige situatie én elkaar gescoord. Een groene score is positief, een oranje score neutraal en een rode score negatief. Een witte score betekent dat op dit moment nog geen uitspraak kan worden gedaan aangezien de gevolgen veelal afhankelijk zijn van de concrete uitwerking.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
1. Professioneel toezicht en sturing vanuit perspectief van Avalex	●	●	●	n.v.t.	n.v.t.
2. Professioneel toezicht en sturing vanuit gemeentelijk perspectief	●	●	●	●	●
3. Schaalgrootte en innovatiekracht	●	●	●	○	○
4. Slagracht, flexibiliteit en ondernemerschap	●	●	●	●	●
5. Financieel risico / rendement	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●
6. Transitiekosten	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●
7. Continuiteit / betrouwbare dienstverlening	●	●	●	●	●
8. Mogelijke uitbreiding / integratie van dienstverlening aan burgers	●	●	●	○	○
9. Personele consequenties	○	○	○	○	○
10. Effect voor de gemeentelijke organisatie	●	●	●	●	●
11. Juridische consequenties	●	○	●	●	●

PwC Mei 2013 50

Op de financiële criteria is hiervoor nog niet ingegaan. Vanwege het grote belang en het afwijkende karakter van deze criteria, reden waarom ze apart zijn onderscheiden in de op-

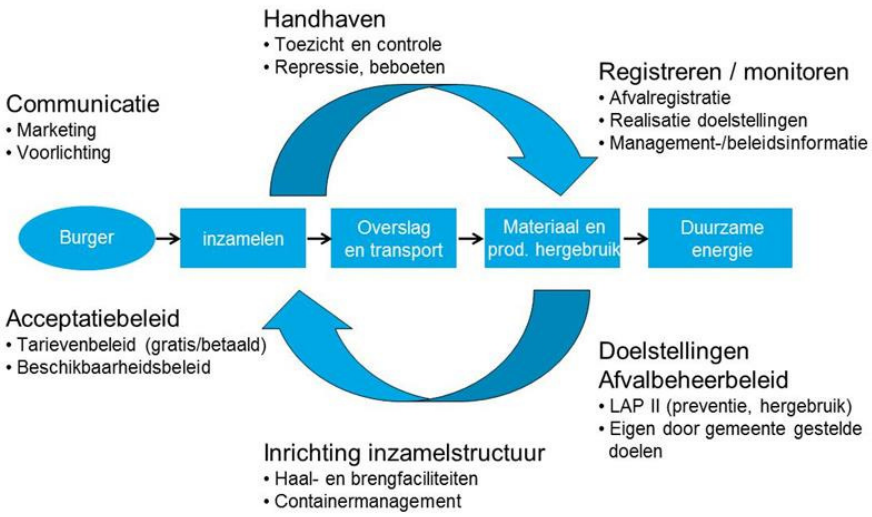
drachtformulering aan BEA, wordt er over deze criteria navolgend in een apart hoofdstuk gerapporteerd.

De voorkeur voor de vorm van overheids-NV berust verder met name op de constatering dat Avalex met deze vorm een positievere invloed kan hebben op de gemeentelijke organisatie, vooral vanwege de dan in Avalex te organiseren functie van kennis- en expertisecentrum. Daarnaast biedt het zijn van overheids-NV ook duidelijke voordelen ten opzichte van de GR op het gebied van een voldoende transparante organisatie, met scheiding van de verschillende vanuit de gemeente te vervullen rollen. In vergelijking met de outsourcingsmodellen zijn er verder voordelen in de sfeer van betere mogelijkheden en voorwaarden voor innovatie en ondernemerschap. Wat BEA en IPR Normag betreft zijn deze laatste voordelen (innovatie, ondernemerschap en ook het kunnen vervullen van de functie als kennis- en expertisecentrum) niet vooral gebonden aan een doorontwikkeling naar een overheids-NV maar aan een keuze voor een toekomst in lijn met het hiervoor geschetste 'partner-model' (breed en op korte afstand van de gemeenten) boven dat van het 'uitvoerders-model'.

De voorkeur voor een doorontwikkeling naar een overheids-NV wordt door BEA en IPR Normag daarom, zeker ook gelet op de in de afgelopen jaren ervaren problemen met de GR als vehikel om adequaat toezicht en scheiding van rollen te waarborgen, gedeeld.

3.3 Governancemodelkeuze verfijnen naar specifieke taak

Een onvolkomenheid in de analyses en conclusies van PWC achten wij de beperkte aandacht voor de verschillende onderdelen van de afvalbeheerbeleidsketen, omdat inhoudelijk te onderbouwen valt dat voor de ene activiteit een positionering 'dicht bij' de gemeente meer gewenst is dan voor sommige andere. De vraag is wat ons betreft dan ook niet "Wat doen we met Avalex?" of welke rechtsvorm past het beste bij Avalex, maar veel meer welke onderdelen van de beleidsketen bij de gemeentelijke organisatie dienen te blijven en 'hoe ver' de overige taken zich kunnen en mogen verwijderen van de gemeente.


Handhaven
• Toezicht en controle
• Repressie, beboeten
Registreren / monitoren
• Afvalregistratie
• Realisatie doelstellingen
• Management-/beleidsinformatie
Communicatie
• Marketing
• Voorlichting
Burger
inzamelen
Overslag en transport
Materiaal en prod. hergebruik
Duurzame energie
Acceptatiebeleid
• Tarievenbeleid (gratis/betaald)
• Beschikbaarheidsbeleid
Doelstellingen Afvalbeheerbeleid
• LAP II (preventie, hergebruik)
• Eigen door gemeente gestelde doelen
Inrichting inzamelstructuur
• Haal- en brengfaciliteiten
• Containermanagement

4 Second opinion PWC-rapport: voorlopige businesscase

4.1 Algemeen

Wat betreft de financiële consequenties van de voorliggende governancemodellen, is het goed te herinneren aan de disclaimer in de PWC-rapportage, namelijk dat het onderliggende onderzoek in korte tijd is uitgevoerd en dat de opgenomen cijfers indicatief zijn. Gelet op de grote onzekerheden en de hierna toe te lichten vragen, zou het wat ons betreft beter zijn geweest om dan geen voorlopige businesscase op te nemen. Wat voor de door PWC gepresenteerde indicatieve cijfers geldt, geldt in enige mate ook voor onze voorlopige beoordeling van deze cijfers: inschattingen zijn omgeven met relatief veel onzekerheden en daardoor ruime marges.

Potentie van businesscase

In het PWC rapport wordt (vanaf pagina 56) een eerste indicatie gegeven van het "financieel potentieel van een transitie". PWC geeft zelf al aan dat de gevolgde methode slechts bedoeld is ter indicatie van een ordegrootte: "gaat het hier om euro's of mogelijk miljoenen euro's?". Hoewel op de gevolgde methodiek op- en aanmerkingen zijn te maken, achten wij dit met het oog op het doel van deze exercitie verder niet nuttig. Wij zijn het eens met de door PWC gedane duiding dat het potentieel aanzienlijk is. Op basis van onze ervaringen in onze adviespraktijk enerzijds en een beoordeling van de huidige afvalbeheerprestaties van de Avalex gemeenten anderzijds, kan terecht rekening worden gehouden met een aanzienlijk verbeterpotentieel. Een meer verfijnde regionale analyse van het verbeterpotentieel én de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dit te bewerkstelligen, kan hierin meer duidelijkheid en houvast bieden.

Methodologisch is het echter niet juist om het door PWC geschetste verdien- c.q. verbeterpotentieel geheel toe te rekenen aan dan wel in verband te brengen met de keuze voor een governancevorm. PWC doet dit niet, maar het kan wel zo worden gelezen.

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Kwantificering van de businesscase: mogelijke verdienpotentie • PWC geeft aan dat de afvalstoffenheffing van de Avalex-gemeenten in 2012 hoger liggen dan de gemiddelde afvalstoffenheffing van gemeenten die aantoonbaar meer grondstoffen uit afval halen. "In de achterliggende marktsituatie wordt dit behaald door gemeenten die een gedifferentieerd tarief hanteren, waarbij burgers worden beloond voor het zo min mogelijk produceren van restafval en zo veel mogelijk grondstoffen." PWC komt zo uit op een potentiële businesscase van circa € 10,3 mln voor de Avalex-gemeenten.	Beoordeling: • In de voorlopige businesscase schetst PWC een verdienpotentieel uitgaand van een vergelijking van de huidige afvalstoffenheffingen van de Avalex-gemeenten met een gemiddeld tarief van € 216 voor gemeenten die een vorm van diftar hanteren. Deze verdienpotentie is echter niet gerelateerd aan de governancevorm van Avalex, maar aan beleidsmatige keuze die in alle governancemodellen gemaakt kan worden.

PWC stelt dat "het realiseren van de (verdien-)potentie een forse (verander-)opgave betreft, waarvoor het bureau onder criterium 3 en 4 een aantal kritische succesfactoren heeft opgenomen, zoals met name:

- flexibiliteit
- slagkracht
- innovatie
- schaalgrootte

en daarnaast ook

- continuïteit
- en focus in aansturing en bedrijfsvoering.

Onder de streep is de hiervoor toegelichte businesscase en verdienpotentie echter vooral verbonden aan beleidsmatige keuzes op het vlak van aanbiedgedrag van afval, daarop gebaseerd prijsbeleid en stimulering van afvalscheiding en dus niet van governancemodellen.

Modelkeuze niet bepalend

Wij willen u er echter wel duidelijk op wijzen is dat een aanpassing van de juridische structuur (de door PWC genoemde transitie) geen voorwaarde is om een dergelijke verbetering van afvalbeheerprestaties te bewerkstelligen. Dit vergt – en dat is ook een kernpunt van onze second opinion – een verdere ontwikkeling van de intergemeentelijke samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Het vergt ook een ontwikkeling aan de zijde van de Avalex organisatie dat daarbij kennis en expertise op het gebied van afvalbeheer ten dienste zal stellen van de deelnemende gemeenten, en de intergemeentelijke samenwerking daarmee kan ondersteunen en faciliteren. De modelkeuze is dus niet bepalend voor succesvol intergemeentelijk samenwerken, maar kan in meer of mindere mate extra bijdragen aan het succes van intergemeentelijke samenwerking.

4.2 'Huis op orde'

PWC geeft aan dat een generiek uitgangspunt voor alle toekomstscenario's voor Avalex is, dat bij aanvang sprake is van een financieel gezonde situatie. Gelet op de actuele financiele problematiek rondom Avalex, is het daarom in alle scenario's zaak om eerst het 'huis op orde' te brengen.

'Huis op orde': € 16 mln?

Een gezonde financiële structuur wordt bereikt door het herwaarderen van activa en dan met name de bedrijfsgebouwen (€ 7 miljoen), het aanvullen van een negatief eigen vermogen (€ 3 miljoen) en het aanvullen van het weerstandsvermogen (€ 6 miljoen). Totaal € 16 miljoen.

Wij achten de genoemde bedragen en financiële effecten van het 'op orde brengen van het huis' plausibel, mede omdat wordt uitgegaan van bedragen uit de jaarrekening en analyses door de (controlerend) accountant Deloitte. Het geschetste prijskaartje kan kloppen, zij het dan niet alle bedragen onmiddellijk betaald hoeven te worden. Het gaat bovendien niet

alleen om kosten, maar ook om het beschikbaar stellen van vermogen zoals het aanvullen van weerstandsvermogen.

De tekorten moeten door de deelnemende gemeenten worden aangevuld door een toevoeging aan het eigen vermogen. Hoewel in de Gemeenschappelijke regeling sprake is van hoofdelijke aansprakelijkheid, nemen wij aan dat dit naar rato van het aantal huishoudens, de gerealiseerde omzet dan wel een andere indicator of combinatie ervan zal zijn.

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Kwantificering van de businesscase: 'huis op orde' brengen • PWC raamt de incidentele kosten vanwege het 'op orde brengen van het huis' op circa € 16 mln.	Beoordeling: • Zoals hiervoor toegelicht, kan de raming van het geïndiceerde bedrag kloppen c.q. achten wij dit plausibel. Wij tekenen echter aan dat een deel van deze 'kosten' feitelijk geen kosten zijn en in die zin ook niet hoeven te leiden tot onmiddellijke betalingen van de aangesloten gemeenten aan Avalex.

4.3 Van GR naar overheids-NV

Indien na het 'huis op orde brengen' overgegaan wordt tot een transformatie van Avalex van GR naar een overheids-NV, zijn volgens PWC aanvullend op de hiervoor toegelichte kosten van € 16 mln nog een extra kosten van € 8 mln tot € 10 mln aan de orde.

Van GR naar NV: € 8-10 mln extra

De opgevoerde extra kosten bij een keuze voor doorontwikkeling van Avalex naar een overheids-NV zijn deels aanvechtbaar.

- *Weerstandsvermogen*. PWC spreekt van een aanvulling van het weerstandsvermogen met € 7 tot € 9 miljoen[3] ten opzichte van de 'kosten' om het huis op orde te brengen. Wij achten deze aanvulling bovenop het reeds tot € 6 miljoen aangevulde weerstandsvermogen (15% van de omzet) te hoog.
  - De aangegeven norm voor een weerstandsvermogen (solvabiliteitsratio tussen 30% en 40%) achten wij erg hoog voor het type onderneming als Avalex als overheidsgedomineerde vennootschap. Als definitie voor deze ratio hanteren wij de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen (balans totaal). Voldoende solvabiliteit is met name van belang voor het kunnen aantrekken van vreemd vermogen en is heeft invloed op de door de bank te stellen condities (leenvoorwaarden zoals rente e.d.). Ook wordt de solvabiliteit in een aantal gevallen door crediteuren getoetst voorafgaand bij het aangaan van verplichtingen zoals het leasen van voertuigen bij een externe lease maatschappij. Bij een overheidsgedomineerde ven-

[3] Dit betreft de aanvullende kosten (PWC-rapport pagina 59) van € 8 tot € 10 miljoen minus de geprognosticeerde transitiekosten van€ 1 mln.

nootschap, waarbij aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap van de gemeenten exclusief aan elkaar zijn verbonden, is sprake van een (ten opzicht van een onderneming in de vrije markt) relatief laag risicoprofiel. Een aanzienlijk deel van de omzet betreft zeker te leveren dienstverlening aan de deelnemende gemeenten, waarbij sprake zal (moeten)zijn van minstens kostendekkende tarieven.

– Op basis van ervaringen in onze adviespraktijk wordt voor het aantrekken van vreemd vermogen door een overheidsgedomineerde vennootschap – met een risicoprofiel zoals hiervoor toegelicht - door externe financiers (als Rabo Bank of ING Bank) een solvabiliteit geëist tussen 20% en 25 %. Indien we uitgaan van een totaal (benodigd) vermogen van € 40 miljoen, dan zou het benodigde eigen vermogen van Avalex uitkomen op € 8 tot € 10 miljoen. Omdat het weerstandsvermogen reeds is aangevuld tot € 6 miljoen, resteert een extra aanvulling van € 2 tot € 4 miljoen (in plaats van € 7 tot € 9 miljoen).
– Bovendien kan door een externe financier eventueel door gemeente(n) verstrekte achtergestelde lening(en) als 'garantie vermogen' worden gekwalificeerd, en opgeteld bij het eigen vermogen van de onderneming. Dit biedt mogelijkheden om de balans positie van de gemeente(n) te verbeteren.

- *Herfinanciering*. Indien de huidige leningen direct opeisbaar zijn in geval van een wijziging van de juridische structuur, onderschrijven wij de noodzaak voor herfinanciering. De door PWC geraamde transitiekosten van € 1 miljoen vanwege herfinanciering lijken ons aan de hoge kant, zeker als gemeenten enige mate van 'backing' geven bij de doorontwikkeling van Avalex richting banken of andere financiers.
- *Extra kostenvoordeel in overheids-NV*. Een niet benoemd kostenvoordeel bij een doorontwikkeling richting een overheids-NV is een geleidelijke verlaging van de arbeidskosten. Door aan te sluiten bij de sector CAO WENb – waarbij vergelijkbare overheids-NV's zijn aangesloten – kunnen de arbeidskosten verlagen met 10% tot 15%. Omdat wij ervan uitgaan dat de loonsom voor de huidige medewerkers gelijk blijft, zal dit voordeel het natuurlijk personeelsverloop volgen. Het kostenvoordeel wordt geschat op circa € 0,5 miljoen per jaar[4].

Samengevat:

PWC-rapport: gemaakte afweging van voorliggende governancemodellen	**Kanttekeningen BEA en IPR Normag**
Kwantificering van de businesscase: van GR naar overheids-NV • PWC raamt € 8 mln tot € 10 mln extra vanwege	Beoordeling: • Zoals hiervoor toegelicht, achten wij de door PWC

[4] Nota bene: in de rapportage sluit de overheids-NV door middel van een B-3 status aan bij het ABP. Dit is echter voor nieuwe gevallen niet meer mogelijk. Wel kan de NV vrijwillig aansluiten. Daarmee wordt de pensioenvoorziening van ABP op hen van toepassing, daarin is geen onderscheid tussen verplicht of vrijwillig aansluiten. Alleen voor de sociale zekerheid geldt dat de werkgever geen eigen risicodrager is

(1) aanvullen van het weerstandsvermogen en (2) transitiekosten.	gehanteerde solvabiliteitsratio (opgevat als de ratio eigen vermogen/balanstotaal) van 30% tot 40% hoog. De extra noodzakelijke aanvulling van het eigen vermogen van € 7 mln tot € 9 mln kan daardoor beperkt blijven tot circa € 2 mln tot € 4 mln. • Daarnaast lijkt PWC ervan uit te gaan dat Avalex en gemeenten passief zijn wat betreft noodzakelijke herfinancieringen. Wij zien echter goede mogelijkheden om als gemeenten met actief beleid, in de vorm van enige mate van 'backing' van AValex richting banken of andere financiers, de herfinancieringskosten te beperken. • Tot slot gaat PWC niet in op de mogelijke structurele baten van een overgang naar een overheids-NV wat betreft de arbeidskosten. Dit kostenvoordeel wordt weliswaar geleidelijk, in lijn met het natuurlijk personeelsverloop, gerealiseerd maar is met circa € 0,5 mln per jaar wel aanzienlijk.

Per saldo lijkt PWC de aan de overgang naar een overheids-NV verbonden kosten te overschatten, waarbij bovendien aangetekend dat potentiële kostenbesparingen op het persoonlijke vlak ook niet zijn uitgewerkt.

4.4 Outsourcing

Outsourcing: € 45 mln extra

Tot slot achten wij de door PWC bij de varianten op basis van outsourcing aangegeven kostenposten (een aanvullend bedrag op 'huis op orde' van € 45 miljoen) dermate indicatief dat deze eigenlijk niet opgenomen hadden behoren te worden. Het benoemen van een aanvullend bedrag van deze omvang is sterk beeldbepalend. Dit scenario wordt vanuit financieel oogpunt in onze optiek te negatief voorgesteld.

- Direct opeisbare lening. PWC onderscheidt onder meer kosten vanwege de directe opeisbaarheid van uitstaande leningen, waarbij kennelijk het terugbetalen van het geleende bedrag (circa € 30 miljoen) als kosten worden benaderd. Dit zijn echter geen kosten. Er staan activa tegenover die – indien de huidige leningen zouden komen te vervallen – geherfinancierd moeten worden.
- Boeterente. PWC calculeert als kosten bij het staken van de huidige leningen de netto contante waarde van de resterende rente over de looptijd van deze leningen. Het lijkt ons dat 'de soep niet zo heet wordt gegeten als die in dit geval wordt opgediend'. Wat wel terecht als kostenpost wordt geduid is een eventueel te betalen boeterente. De daadwerkelijke toepasbaarheid en hoogte ervan is echter niet vastgesteld.

- Niet benoemde financiële consequenties. Verder is in de PWC rapportage geen inschatting opgenomen van mogelijke personele kosten bij outsourcing, terwijl die naar onze mening wel aan de orde kunnen zijn en dan ook hoog kunnen oplopen.

***

5 Presentatie BEA & IPR Normag, regio-overleg 7 oktober jl.

Vraagstelling second opinion

BEA economische argumentatie

Situatie voor Leidschendam-Voorburg:

- Bij welke bestuursvorm heeft L-V meeste baat (gelet op afvalsituatie, aantal huishoudens, wensen voor inzameling e.d.)
- Betrek hierbij mogelijkheden van DVO/SLA en afweging maatwerk versus standaardisatie in dienstverlening door Avalex

Financiën en cijfermatige onderbouwing PWC-rapport

- Wat betekenen de in het PWC-rapport genoemde bedragen voor L-V?
- Toets de genoemde bedragen van
  - € 16 mln om Avalex gezond te maken
  - € 10-40 mln om een nieuwe organisatie op te tuigen

Mogelijke alternatieven voor Avalex:

- Zijn er mogelijkheden en is het wenselijk om als L-V de bij Avalex ondergebrachte taken anderszins te organiseren?

IPR•NORMAG Management Consultants

2

Inleidende beschietingen

BEA economische argumentatie

Waar hebben we het over?

- Avalex ≠ afvalinzameling
- Afvalbeheer richt zich op gehele keten van afval:
  - aanbiedgedrag
  - inzameling
  - verwerking
  - verwaarding/vermarkting
  - beleid
- Beleidsmatig betreft het milieu, openbare ruimte, financiën, sociaal beleid, MVO e.d.
- Wettelijke zorgplicht
- 65% hergebruik in 2015 (LAP II/Afvalbrief)

Het bedrijf Avalex:

- Van en voor L-V, Delft, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar
- 223 fte (waarvan 183 uitvoerend)
- Begroting van € 37,5 mln in 2013…
- … verlies voorzien van € 2,2 mln
- 290.000 inwoners & 150.000 huisaansluitingen
- Na problemen bezig "weer in control te raken"

3

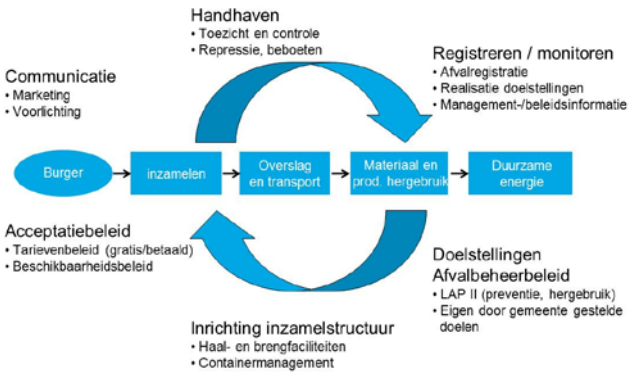
IPR•NORMAG Management Consultants

Zicht op gehele beleidsketen

BEA economische argumentatie

Wettelijke zorgplicht gemeenten:

- Gemeente wordt geacht over gehele breedte 'in control' te zijn



Toelichting:

- Inzameling vormt maar deel van totale kosten
- Lagere inzamelkosten kan ten koste gaan van andere beleidsdoelen ('trade-off')
- Belang van professionaliteit en schaalgrootte

4

IPR•NORMAG Management Consultants

Toetsingskader governance-modellen

BEA economische argumentatie

Raadsleden Leidschendam-Voorburg:

Primaire criteria

- Tevredenheid van burgers
- Milieurendement
- Efficiency en kosten

Secundair

- Personele consequenties
- Transparantie en betrouwbaarheid
- Sturen o.b.v. DVO/SLA…
- … knip opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap

Verschillende rollen goed onderscheiden

- Gemeente als beleidsbepaler
- Gemeente als opdrachtgever
- Gemeente als uitvoerende (?)
- Gemeente als toezichthouder (?)
- Gemeente als belangenbehartiger van consument/burger
- Gemeente als eigenaar en financieel belanghebbende

Per rol uiteenlopende keuzes denkbaar

5

IPR•NORMAG Management Consultants

Avalex als 'partner' of als 'uitvoerder'?

BEA economische argumentatie

Takenpakket 'Avalex'	Positionering t.o.v. gemeente(n): Dichtbij	Op afstand
Smal	Geen logische combinatie als 'smal' wordt wordt geïnterpreteerd als vooral op uitvoering gericht. Bij een vooral op uitvoering gerichte versie van Avalex zal de wens bestaan scherp te sturen m.b.v. een DVO/SLA. Bji deze opvatting van 'smal' past beter een positionering 'op afstand' van de gemeenten.	**Avalex als uitvoerder** Als Avalex vooral een uitvoerende organisatie wordt, dan is deze positionering passend. Avalex krijgt dan een rol als 'aannemer' van de gemeente, waarbij door de opdrachtgevende gemeenten scherp wordt gestuurd op efficiency en kosten (binnen vooraf bepaalde kwaliteitsmarges)
Breed	**Avalex als partner** Focus van Avalex ligt niet alleen op uitvoerende taken, met name zo efficiënt mogelijk inzamelen van afval, maar op volledige beleidsketen en gehele breedte van het afvalbeleid. Avalex is partner van de gemeenten, kan namens gemeenten uitbesteden en adviseert gemeenten over beste organisatie-vormen van gemeentelijke verantwoordelijkheden.	Geen logische combinatie. Met name de beleidsfunctie hoort niet op afstand van de gemeente georganiseerd te worden vanwege het grote maatschappelijke en financiële belang dat daaraan verbonden is.

Per saldo:

- Vooral behoefte aan strategische partner voor gemeenten
- Avalex als partner kan ook financieel gunstiger uitpakken

6

IPR•NORMAG Management Consultants

Voorliggende governance-modellen

BEA economische argumentatie

Centraal in opdracht aan PWC

- Stand alone overheids-NV
- Idem met Management Buy In
- Fusie met bestaande overheids-NV
- Uitbesteden aan marktpartijen
- Idem inclusief overdragen van bedrijfsmiddelen

Beoordeling:

- Eenzijdige focus op rechtsvorm is onwenselijk
- Veel onduidelijkheden over outsourcing, hoe om te gaan met personeel?

Aanvullende, aangescherpte opties:

- *Alternatief 1*: transformatie van Avalex naar vooral op afvalbeleid en regie van afvalstromen gerichte organisatie op korte afstand van gemeenten
- *Alternatief 2*: transformatie naar vooral op uitvoering van de inzameling gerichte organisatie
- *Alternatief 3*: ontwikkeling naar een duale organisatie met zowel beleidsadvisering, als inzameling en regie op verwaarding en vermarkting van herbruikbaar afval

7

IPR•NORMAG Management Consultants

Afweging governance-modellen

BEA economische argumentatie

Lijn van denken:

1. Vanwege beleidsmatige en milieu-ambities keuze voor model 'breed en dichtbij'
2. Investeren in afvalbeleid in brede zin, inclusief regie op nuttig herbruikbare afvalstromen
3. Investeren in (betere mogelijkheen voor) beleidsharmonisatie
4. Sterke brede partner, dichtbij gemeenten, kan gecombineerd worden met gerichte uitbesteding aan derden ('outsourcing')
5. Vanwege transparantie en scheiding rollen voorkeur voor overheids-NV

Toelichting:

- Vertrouwen in Avalex 'tot nulpunt' gedaald…
- … maar nu wel nieuw management > uitgangspunt is herstel van vertrouwen
- 'Smal en op afstand' is beleidsmatig niet gewenst én zo'n scenario leidt tot groot personeel probleem
- Omvorming nu naar overheids-NV lost weinig problemen op, dus niet urgent

8

IPR•NORMAG Management Consultants

Precieze invulling voorkeurs-model

BEA economische argumentatie

Hoe ziet een en ander er uit?

- Avalex wordt doorontwikkeld tot sterke, brede partner op korte afstand van gemeenten
- Op termijn over van GR naar overheids-NV
- Dienstverlening aan gemeenten marktconform, aansturing o.b.v. DVO
- Net zoals nu bij Avalex gerichte uitbesteding, maar daarbij nog kritischer kijken…
- … uitgangspunt 'Nee, tenzij'
- Alleen als Avalex marktconformiteit kan aantonen van uitvoerende taken

Nog te maken keuzes:

1. Bij Avalex ook beleidsadvisering onderbrengen ('kenniscentrum'), maar hoe organiseren van beleidsfunctie gemeenten?
   - daarvoor toch weer GR?
   - centrumgemeente-model?
   - pool van gemeenteambtenaren?
2. Wanneer over naar NV-vorm?
3. Overheids-NV voorzien van extern management?
4. Aansluiting bij grotere overheids-NV?

9

IPR•NORMAG Management Consultants

Tijdpad en organisatie voorkeursmodel

BEA economische argumentatie

Tijdpad:

1. Eerst 'huis op orde' (Avalex is daar nu druk mee bezig)
2. Daarna succesvoorwaarden voor effectief afvalbeleid in brede zin invullen:
   - transparantie in sturen op DVO
   - beleidsharmonisatie kans geven
   - toets op marktconformiteit
   - uitwerken integrale regierol
   - omgaan met verouderend personeel
3. Scherp uitwerken 'rollen' en hoe deze georganiseerd worden
4. Pas daarna rechtsvorm aanpassen, over van GR naar overheids-NV

Organisatie:

- 'First things first'!
- Probeer zo mogelijk als gemeenten gezamenlijk tot een onderbouwde visie te komen op (1) ambities beleidsinhoudelijk (2) organisatie en aansturing
- Als GR alvast 'oefenen' met een Raad van Toezicht als voorloper voor een RvC (professioneel en niet-politiek toezicht)
- Maximaal 2 jaar voor uitwerken succesvoorwaarden en borgen marktconformiteit

10

IPR•NORMAG Management Consultants

Financiën (1): 'huis op orde'

BEA economische argumentatie

Beelden bij 'huis op orde':

- 'Huis op orde' is altijd nodig
- Prijskaartje dat daar aan hangt kan kloppen, maar hoeft niet onmiddellijk betaald te worden
- Afboeking van € 10 mln waarschijnlijk onvermijdelijk…
  - … extra weerstandsvermogen van € 6 mln is investering, geen kosten
  - … indicatie benodigde omvang van Deloitte en PWC kan worden onderschreven (15% voor overheidsgedomineerde organisatie met langetermijncontinuïteitswaarborgen

11

IPR•NORMAG Management Consultants

Financiën (2): overheids-NV

BEA economische argumentatie

Beelden bij overheids-NV:

- Extra weerstandsvermogen creëren is geen kostenpost, maar investering
- Vragen bij gehanteerde niveau van 30 tot 40% voor minimale solvabiliteit…
- … afhankelijk van overheids-'backing' bij overheids-NV
- … niveau van 20% tot 25% lijkt reëler (o.b.v. recente marktinformatie)
- Transitiekosten zijn geschat op € 1 mln vooral vanwege herfinanciering…
  - … herfinanciering reëel, maar wellicht o.b.v. zelfde condities
  - … aansluiten bij ABP is mogelijk, maar niet met B3-status (opgeheven)
  - … zonder B3-status aansluiten bij ABP hoeft geen extra kosten op te leveren (gevoelsmatig is er wel een verschil)

  Transactiekosten daarmee waarschijnlijk hoog ingeschat
- Overgang naar overheids-NV leidt geleidelijk tot lagere arbeidskosten (10 tot 15% van loonsom, indicatie besparing > € 0,5 mln per jaar)

12

IPR•NORMAG Management Consultants

Financiën (3): outsourcen

BEA economische argumentatie

Beelden bij outsourcing:

- Gemeente kunnen ook kiezen voor overnemen van leningen…
- … dan jaarlijks extra rentelasten, maar geen grote kosten ineens
- Gaat het om outsourcing met of zonder personeel?
- Outsourcing zonder personeel leidt tot enorme, nog niet gekwantificeerde kostenpost
- Outsourcing met personeel vormt een sociaal risico (verlies van ambtenarenstatus of daarmee vergelijkbaar, kosten sociaal plan, andere werkwijze/werksfeer)

Opgenomen indicatieve kosten vanwege outsourcing zeggen weinig tot niets

13

IPR•NORMAG Management Consultants

Samenvatting

BEA economische argumentatie

- Door BEA/IPR Normag opgesteld toetsingskader biedt meer scherpte
- Onderscheid naar verschillende 'rollen' is noodzakelijk
- Investeren in betere beleidsadvisering en –afstemming zeer gewenst
- Behoefte aan sterke, brede partnerorganisatie 'dichtbij' gemeenten
- Per saldo kan dit ook financieel gunstiger zijn dan 'smal en veraf'…
- … 'partnermodel' kan leiden tot extra verdienmogelijkheden bij verwaarding/vermarkting
  (compensatie voor eventueel mindere efficiency in uitvoering)
- Op termijn overgang van GR naar overheids-NV goed voor transparantie, scheiding van rollen en toezicht
- Meer urgent: nader uitwerken 'rollen' en knip tussen beleid en uitvoering, beleidsharmonisatie, omgaan met verouderend personeel, regie en sturen o.b.v. DVO
- 'Nee, tenzij', t.a.v. uitvoerende taken

14

IPR•NORMAG Management Consultants

Tot slot

Dank voor aandacht vanavond,
wij lichten onze bevindingen graag nader toe &
denken graag met u mee over 'hoe verder?'

Herbert ter Beek
herbert.ter.beek@bea.nl

Paul de Bruin
PauldeBruin@iprnormag.nl

15

IPR•NORMAG
Management Consultants

Bijlage I: overzicht van begeleidingsgroep & gesprekspartners

Het onderzoek is begeleid door een werkgroep bestaande uit raadsleden van de gemeente Leidschendam-Voorburg waarin hebben geparticipeerd:

- Frouwke de Boer (VVD, voorzitter van de werkgroep).
- Harry Blanke (D66).
- Yvonne van Boheemen (CDA).
- Jaap Geluk (CDA).
- Marjan van Giezen (PvdA).
- Mirjam Kersbergen (VVD).
- Rob Kniesmeijer (GroenLinks).
- Maarten Oosschot (PvdA).
- Commerijn Plomp (D66).
- Frank Rozenberg (Gemeentebelangen Leidschendam-Voorburg, GBLV).

De heer Gerard van Egmond heeft als griffier van de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg gefungeerd als opdrachtgever namens de werkgroep en eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers.

Ten behoeve van de voorliggende rapportage hebben gesprekken plaatsgevonden met ambtelijke betrokkenen vanuit de gemeente Leidschendam-Voorburg:

- Ingrid van Fessem (senior medewerker leefbaarheid, accountmanager Avalex).
- Rob Gussekloo (hoofd Stadsbeheer).
- Fred van der Harst (teamleider Coördinator & Planning, afdeling Stadsbeheer).
- Erwin Hiep (senior controller en financieel adviseur).

Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met Avalex:

- Jack Kuin (directeur Avalex).

***

Bijlage II: overzicht van relevante documenten

Navolgende lijst betreft een niet uitputtende inventarisatie van gebruikte documenten:

- Avalex, *Ontwerpbegroting 2014, meerjarenbegroting 2015-2017*, 25 april 2013.
- Avalex, Strategie van Avalex 2010-2015, 31 mei 2010.
- *Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex*, 31 augustus 2009.
- PWC, *Rapportage onderzoek toekomstig governancemodel Avalex*, 23 mei 2013.
- Hans Bossert/Public Impact, Avalex onderzoek toekomstige governance scenario's, 10 oktober 2012.
- Rienk Goodijk, *Toekomstig organisatiemodel van Avalex*, korte adviesnotitie t.b.v. de OR, 19 februari 2013.
- Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Nota verbonden partijen*, actualisatie van nota uit 2004.
- College van B&W van de gemeente Leidschendam-Voorburg, *Zienswijze op de gewijzigde begroting 2013 en ontwerpmeerjarenraming 2014-2017 van Avalex*, 21 mei 2013.
- Gemeente Leidschendam-Voorburg en Avalex, *Dienstverleningsovereenkomst 2012, bijlage bij de Mantelovereenkomst 2012-2016 van de Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex*.
- Rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg i.s.m. Rekenkamer Delft, RKC Pijnacker-Nootdorp en RKC Wassenaar-Oegstgeest-Voorschoten, *Onderzoek Avalex*, 20 januari 2010.

***

Bureau voor Economische Argumentatie
Herenmarkt 95-F
1013 EC Amsterdam

t 06 - 43 03 51 16
e info@bea.nl
i www.bea.nl