

AVALEX
Onderzoek
TOEKOMSTIGE GOVERNANCE SCENARIO'S



Den Haag, 10 oktober 2012

Prof. dr. J. Bossert

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING

1. INLEIDING

1.1 Vraagstelling

1.2 Leeswijzer

2. ANALYSEKADER

2.1 Avalex in de huidige situatie

2.2 Principes van goed bestuur (good governance)

3. CRITERIA VOOR SAMENWERKING

3.1 Organisatorisch

3.2 Bestuurlijk

3.3 Juridisch

3.4 Financieel

3.5 Fiscaal

4. OVERZICHT GOVERNANCE-SCENARIO'S

4.1 Rechtsvormen algemeen

4.2 Mogelijke scenario's

5. INVULLING GOVERNANCE-SCENARIO'S

5.1 Avalex als vennootschap (NV/BV)

5.2 Avalex als stichting

5.3 Avalex als coöperatie

5.4 Versterken van de gemeenschappelijke regeling

5.5 Outsourcing

6. WEGING GOVERNANCE SCENARIO'S

6.1 Vergelijking op organisatorische criteria

6.2 Vergelijking op bestuurlijke criteria

6.3 Vergelijking op juridische criteria

6.4 Vergelijking op financiële criteria

6.5 Vergelijking op fiscale criteria

6.6 Beoordeling

6.7 Bestuurlijke weging

6.8 Doorlooptijd als extra criterium

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

MANAGEMENT SAMENVATTING

De afgelopen tijd is Avalex vaak in het nieuws geweest vanwege de financiële moeilijkheden waar het bedrijf zich in bevindt. De gedachte leeft dat er binnen het huidige samenwerkingsverband mogelijk de condities voor een goed bestuur ontbreken. Naast het feit dat er onvoldoende grip is op de financiën van het bedrijf, lopen de besluitvormingsprocedures niet en is de informatievoorziening onvoldoende. Daarbij is er sprake van een inadequate administratie en zijn er problemen met het jaarverslag en een goedkeurende accountantsverklaring. Tegen deze achtergrond kan men zich afvragen of de huidige governance structuur de meest passende is voor een bedrijf als Avalex. Daartoe is onderhavig onderzoek uitgevoerd. De vraagstelling voor het onderzoek is daartoe als volgt gedefinieerd:

“Voer een onderzoek uit naar de meest geëigende governance-vorm voor de toekomst van Avalex; beschrijf daarbij de wijze waarop Avalex en de betrokken gemeenten betrokken zullen zijn bij de koers, de dienstverlening en de uiteindelijke prestaties van deze organisatie en geef aan via welke organen en procedures in de nieuwe organisatie zij hun rol kunnen vervullen. Zorg voor een onderzoeksrapport dat de basis kan zijn voor definitieve besluitvorming over de rechtsvorm en de governance structuur van Avalex.”

Het onderzoek start met het formuleren van een analysekader. Uitgangspunt is dat de samenwerking is gebaseerd op principes van ‘good governance’: er moeten waarborgen worden geschapen voor een duurzaam karakter van de samenwerking en voor het realiseren van de doelstellingen van Avalex. Als mogelijk te hanteren governance-modellen is onderscheid gemaakt tussen: versterking van de huidige gemeenschappelijke regeling, de vennootschap (NV/BV), stichting, coöperatie en outsourcing van de activiteiten. Om hier een oordeel over te kunnen vellen, zijn de belangrijkste criteria voor samenwerking vastgesteld. De criteria kunnen ondergebracht worden in vier categorieën: organisatorisch, bestuurlijk, juridisch, financieel en fiscaal. Dit onderzoek heeft verschillende bevindingen opgeleverd.

Het onderzoek heeft onder andere laten zien dat er op tal van punten de governance in de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Avalex is een complex geheel, waarbij het succes niet alleen door bestuur en management wordt bepaald maar ook door de context van Avalex. Meer specifiek komen de conclusies uit dit onderzoek neer op de volgende punten:

I. Governance in de huidige GR-structuur

Een tweetal conclusies kunnen aan deze opzet van de huidige GR-regeling worden verbonden:

- de praktijk van Avalex is op verschillende punten anders dan de regeling;
- in een GR, zoals deze, is een goede ‘interne’ governance binnen Avalex conditioneel voor een goede ‘externe’ governance door bestuur. Deze interne governance ontbreekt thans op diverse onderdelen.

II. Lessons learned in de afgelopen periode

De ervaringen van de afgelopen periode heeft ons geleerd dat tot versterking van de governance van Avalex zal moeten worden besloten. Bij versterking van de huidige GR zal moeten worden besloten hoe de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende besturingslagen eruit zal zien op korte en op langere termijn. Op diverse punten heeft de huidige governance van de GR - Avalex thans niet laten zien dat het bestand is tegen incidenten, die het voortbestaan van Avalex bedreigen.

III. Alternatieve governance-modellen

Als men kijkt wat alternatieve governance-modellen voor Avalex zijn, dan komen een viertal alternatieven naar voren: een NV/BV structuur, een stichting, een coöperatie,

versterking huidige GR en outsourcing van de activiteiten. De conclusie van de vergelijking van deze scenario's is dat de NV/BV het best voldoet als governance-model een bedrijf als Avalex met een primair proces dat bestaat uit afvalverwerking. Overigens direct gevolgd door het outsourcingscenario. Echter indien men het belang van structurele resultaten op korte termijn zwaar meeweegt, dan kan deze voorkeursvolgorde zich omdraaien en zal het outsourcingscenario de voorkeur krijgen. Tegen deze achtergrond kan een aantal aanbevelingen worden gedaan. Het doel van deze aanbevelingen is om concrete handvatten te bieden voor verbetering van de governance op de korte termijn en op langere termijn (structurele verbeteringen). Deze betreffen:

I. Aanbevelingen op korte termijn

Voor de korte termijn wordt aanbevolen een aantal concrete stappen te ondernemen om de governance althans 'for the time being' op orde te krijgen:

- Formaliseren van de eigenaarsrol bij het DB en dus het DB als zodanig samenstellen;
- Formaliseren van de adviesrol door instellen van een formele Adviescommissie van de GR. Deze adviescommissie heeft dan onder meer de taken: monitoren en adviseren over de P&C producten, adviseren/annoteren bij jaarverslag en begroting, adviseren bij het in control komen van Avalex, begeleiding/advisering voor de nieuwe governance structuur;
- Instellen van een auditcommissie, die adviseert aan het DB. Een auditcommissie die ondermeer bestaat uit tenminste 2 DB leden, een vertegenwoordiging van gemeentecontrollers, mogelijk aangevuld door een AB lid. Aan deze auditcommissie wordt periodiek gerapporteerd door de Avalex controller en door de externe accountant;
- Formaliseren van de adviesrol van de (vertegenwoordiging van) gemeentecontrollers richting auditcommissie;
- Instellen van een formele mandaatregeling voor directie en bedrijfsvoering;
- Aanpassen van de informatievoorziening, zodat kan worden voldaan aan de vereisten van de regeling;
- Vaststellen van een controllersmandaat;
- Aanstellen van een Avalex controller die alleen/zelfstandig rapporteert aan het DB;
- Inrichten van een AO/IC passend op de regeling.

II. Aanbevelingen op langere termijn.

Voor de wat langere termijn wordt aanbevolen een ander governance-model voor Avalex in te voeren. Aanbevolen wordt het NV/BV - model voor Avalex, danwel het outsourcingmodel. Het outsourcingmodel kan naar alle waarschijnlijk in een substantieel kortere termijn worden ingevoerd. Indien de doorlooptijd daadwerkelijk van een doorslaggevende betekenis blijkt te zijn, dan wordt aanbevolen om voor dit model te opteren.

1. INLEIDING

Avalex is op initiatief van de gemeenten Leidschendam, Rijswijk en Voorburg op 2 april 2001 opgericht. Avalex bundelt activiteiten op het gebied van het inzamelen en ontdoen van afvalstoffen om zodoende schaalvoordelen te realiseren. Inmiddels nemen de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar, Delft en Midden-Delfland ook deel aan het samenwerkingsverband. Er is gekozen voor een samenwerkingsvorm van de gemeenschappelijke regeling.

De afgelopen tijd is Avalex vaak in het nieuws geweest vanwege de financiële moeilijkheden waar het bedrijf zich in bevindt. De problemen zitten zodanig diepgeworteld dat overwogen wordt om voor een andere samenwerkingsvorm te kiezen. De gedachte leeft dat er binnen het huidige samenwerkingsverband de condities voor een goed bestuur ontbreken. Naast het feit dat er onvoldoende grip is op de financiën van het bedrijf, lopen de besluitvormingsprocedures niet en is de informatievoorziening onvoldoende, is er sprake van een inadequate administratie en zijn er problemen met het jaarverslag en een goedkeurende accountantsverklaring.

Tegen deze achtergrond kan men zich afvragen of de huidige governance structuur de meest passende is voor een bedrijf als Avalex.

1.1 Vraagstelling

Primair doel van het onderzoek is om aan de hand van een aantal criteria verschillende samenwerkingsvormen op een rij te zetten om te kijken welke het meest geschikt is voor Avalex. De doelstelling, die daarmee wordt beoogd, is een besluitvormend document te vervaardigen m.b.t. scenariokeuzes van samenwerking bij afvalverwerking en de uitwerking van een optimale scenario. De vraag hierbij is eigenlijk welke intergemeentelijke samenwerkingsvorm het beste aansluit bij de toekomst van Avalex. De vraagstelling voor het onderzoek is daarom als volgt gedefinieerd:

“Voer een onderzoek uit naar de meest geëigende governancevorm voor de toekomst van Avalex; beschrijf daarbij de wijze waarop Avalex en de betrokken gemeenten betrokken zullen zijn bij de koers, de dienstverlening en de uiteindelijke prestaties van deze organisatie en geef aan via welke organen en procedures in de nieuwe organisatie zij hun rol kunnen vervullen. Zorg voor een onderzoeksrapport dat de basis kan zijn voor definitieve besluitvorming over de rechtsvorm en de governance structuur van Avalex.”

1.2 Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden is het eerst het analysekader expliciet gemaakt (hoofdstuk 2). Vervolgens is het nodig om de randvoorwaarden en criteria van deelnemende gemeenten voor samenwerking vast te stellen (hoofdstuk 3). Daarna wordt gekeken naar de mogelijke intergemeentelijke samenwerkingsvormen en governance-scenario's in de afvalverwerking (hoofdstuk 4). Vervolgens zal een analyse worden gemaakt waarbij wordt gekeken welk samenwerkingsmodel het beste aansluit op de randvoorwaarden/criteria van de deelnemende gemeenten (hoofdstuk 5). Tot slot worden de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet (hoofdstuk 6).

2. ANALYSEKADER

Het onderzoek is gestart met het formuleren van een analysekader. Daarvoor is beschreven welke doelen worden nagestreefd met Avalex als afvalverwerkende organisatie en welke randvoorwaarden gelden bij het inrichten ervan. Vervolgens wordt ingegaan op de vormgeving van de samenwerking. Uitgangspunt is dat de samenwerking gebaseerd zal zijn op de principes van 'good governance': er moeten waarborgen worden geschapen voor een duurzaam karakter van de samenwerking en voor het realiseren van de doelstellingen van Avalex op het gebied van duurzaamheid, schaal- en synergievoordelen voor de belanghebbenden. Als mogelijk te hanteren rechtsvorm is onderscheid gemaakt tussen de vennootschap (N.V./B.V.), stichting, coöperatie en gemeenschappelijke regeling. Op basis van literatuuronderzoek worden de kenmerken van de verschillende opties in beeld gebracht.

2.1 Avalex in de huidige situatie

De huidige situatie is dat voor Avalex de deelnemende gemeenten samenwerken via de constructie van een gemeenschappelijke regeling (GR) waarin zij aangeven publieke taken gezamenlijk uit te willen voeren. Naar aanleiding van alle ontwikkelingen bij Avalex is besloten dat ook de governance van Avalex moet worden geëvalueerd om te zien of deze thans op de goede manier is vormgegeven en voldoende houvast biedt om de toekomst niet weer in dezelfde situatie terecht te komen. De huidige GR regeling is beschreven in een document d.d. 1/8/09. In deze regeling vallen een aantal zaken op. Allereerst worden de bestuursleden (DB/AB) direct door de gemeenteraden voorgesteld en gekozen. De rol van het College van B&W wordt hierbij niet expliciet genoemd. Verder kent het bestuur alleen adviescommissies en geen bestuurscommissies.

Op bestuurlijk niveau wordt thans in de regeling geen onderscheid gemaakt tussen eigenaars- en opdrachtgeversrollen. Aan het DB worden alle operationele besluiten toegedicht, waarbij de directeur slechts in opdracht van (en onder verantwoordelijkheid van) het DB handelt. Het DB legt hierover verantwoording af aan het AB, behoudens een aantal strategische besluiten die in gezamenlijkheid moeten worden genomen. Het bestaande directiestatuut maakt onvoldoende duidelijk wat verantwoordelijkheden van de directeur zijn. Formeel kan de directeur geen eigenstandige beslissingen nemen, in de praktijk gebeurt dat wel. Op organisatorisch niveau is Avalex onderverdeeld in een drietal eenheden en aandeelhouder van een vennootschap. De organisatie stemt af op ambtelijk niveau met een groep gemeenteambtenaren, die meer de opdrachtgeversrol vertegenwoordigt en een groep ambtenaren die meer de eigenaarsrol vertegenwoordigt. Een tweetal conclusies kunnen aan deze opzet van de regeling worden verbonden:

- de praktijk van Avalex is anders dan de regeling
- in een GR, zoals deze, is een goede interne governance van Avalex conditioneel voor een goede externe governance

Zijn de condities voor goed bestuur in deze situatie aanwezig? Deze vragen komen op als men naar de urgentie van de problematiek kijkt: problemen met het jaarverslag, accountantsverklaring, etc., Avalex is niet in control, informatievoorziening is niet op orde, geen adequate administratie (AO/IC), besluitvormingsprocedures lopen niet, etc. Het is verstandig om op korte termijn (gegeven de dominantie van de financiële situatie in gemeenten en bij Avalex) een auditcommissie in te stellen en daarnaast de eigenaarsrol veel scherper neer te zetten. Aanbevelenswaardig is het om in het DB de eigenaarsrol duidelijker vorm te gaan geven en daartoe het DB op een juiste wijze samen te stellen. In het AB kan dan meer de opdrachtgeversrol tot zijn recht komen alsook bij de DVO's. Uit de

analyse van de processen blijkt dat er onvoldoende besef is dat Avalex in feite verlengd lokaal bestuur is. Dat besef moet wel worden ontwikkeld. Verder zou er een goede DVO-cyclus en een goede P&C - cyclus moeten worden ingevoerd die 1-op-1 aansluit op de bestuurlijke en P&C - cyclus van de gemeente.

Om samenwerkingsrelaties te kunnen ontwikkelen en uit te bouwen is het noodzakelijk voor Avalex om op effectieve en efficiënte wijze de functie als interface tussen de samenwerkende partners en burgerij te kunnen vervullen. Zoals aangegeven sluit de praktijk niet aan op de formele regeling. In alle gevallen zal de regeling en de praktijk aanpassing behoeven. De vraag is of de GR nog de meest passende vorm is voor een bedrijf als Avalex. De governance van Avalex is geen doel op zich maar een middel om samenwerking tussen belanghebbenden een gestructureerd en duurzaam karakter te geven. De vraag rijst dan welk scenario het meest geëigend is en op grond van welke criteria. In beginsel zijn de volgende 'arrangementen' of rechtsvormen beschikbaar voor de activiteiten van het Avalex:

- *Publiekrechtelijk:*
Aanpassen huidige gemeenschappelijke regeling waaraan, naast bestaande gemeenten, in theorie andere gemeenten deelnemen die afvalverwerkingstaken door Avalex laten uitvoeren;
- *Privaatrechtelijk:*
Stichting die een overeenkomst van dienstverlening aangaat met gemeenten die afvalverwerkingstaken door Avalex laten uitvoeren;
Overheids-NV (dan wel BV), waarvoor hetzelfde geldt, maar waarvan de gemeenten die klant zijn ook mede eigenaar kunnen worden;
Coöperatie, waarbij de activiteiten worden uitgevoerd ten behoeve van gemeenten die als lid bij de coöperatie zijn aangesloten.
- *Alternatief, i.c. outsourcing:*
Outsourcing van de activiteiten aan een externe (commerciële) partij.

In beginsel zijn ook een vereniging en werken op basis van een onderlinge contractrelatie mogelijk. De vereniging wordt hier niet verder uitgewerkt, aangezien een coöperatie te zien is als een vereniging waarbinnen een bedrijf wordt uitgevoerd. De onderlinge contractrelatie is niet als rechtsvorm uitgewerkt omdat dit in feite een gepasseerd station is door instelling van de huidige GR.

2.2 Principes van goed bestuur (good governance)

Met governance wordt bedoeld het scheppen van waarborgen voor goed ondernemingsbestuur. Dit wordt ook aangeduid met de term 'good governance', dit als het gaat om organisaties met een publieke of maatschappelijke doelstelling. Een algemeen aanvaarde definitie van het begrip good governance is:

'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het afleggen van verantwoording daarover, ten behoeve van belanghebbenden.'

Voor Avalex heeft 'goed ondernemingsbestuur' alles te maken met een heldere en eenduidige relatie met gemeenten. Avalex is immers opgericht als 'interface' om voor deze partijen bepaalde doelstellingen te bereiken (in het bijzonder: het realiseren van schaal- en synergievoordeel bij de afvalverwerking voor de belanghebbenden). Het onderhouden van een duurzame samenwerkingsrelatie is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde. De governance structuur moet voldoende waarborgen bieden dat deze

doelstellingen en de duurzame samenwerking ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit betekent:

- dat Avalex moet beschikken over heldere organisatiestructuren met duidelijk omschreven taken en verantwoordelijkheden;
- dat er checks en balances aanwezig moeten zijn om het bedrijf op koers te houden;
- dat er op transparante wijze afwegingen worden gemaakt, zodat toezicht en verantwoording op adequate wijze kunnen plaatsvinden;
- dat de governance structuur prikkels moet bevatten om gewenst gedrag te bevorderen; in dit geval zijn dat prikkels die een effectieve, efficiënte, innovatieve en duurzame werking van de afvalverwerking bevorderen.

Daarnaast zal de organisatie goed beheersbare productieprocessen moeten definiëren, waarmee de organisatie op een transparante wijze wordt gestuurd. Alleen dan kan het bedrijf over de werking van de processen adequaat verantwoording afleggen aan de stakeholders. Deze stakeholders (de samenwerkende gemeenten) dienen op hun beurt adequaat toezicht te houden op Avalex. Deze vier deelprocessen zijn in de praktijk van vele organisaties herkenbaar in tal van instrumenten die worden toegepast. Uiteindelijk gaat het om meer dan alleen bestaan en werking van dergelijke instrumenten; het gaat ook (zelfs vooral) om de wijze waarop zij worden gehanteerd.

3. CRITERIA VOOR SAMENWERKING

Het gaat er dus om de meest geschikte vorm te vinden voor de beoogde samenwerking tussen de belanghebbenden. Uitgaande van het public governance begrip geldt dat de beoogde samenwerking zou moeten plaatsvinden via een vorm die de beste waarborgen schept voor het realiseren van schaal- en synergievoordelen en voor een duurzame samenwerking. Voorop in dit onderzoek staat het vinden van een geschikte samenwerkingsvorm voor de deelnemende gemeenten. Om hier een oordeel over te vellen moet eerst worden vastgesteld wat de belangrijkste criteria voor samenwerking zijn. De criteria kunnen ondergebracht worden binnen de volgende vijf categorieën:

- organisatorisch;
- bestuurlijk;
- juridisch;
- financieel;
- fiscaal.

Deze criteria worden hierna kort toegelicht.

3.1 Organisatorisch

In de Wet milieubeheer wordt de gemeente aangewezen als de instantie die verantwoordelijk is voor de inzameling van huishoudelijk afval. Wanneer gemeenten het leveren van publieke goederen tot doel hebben moet dit binnen een samenwerkingsverband ook worden gewaarborgd. De organisatiestructuur moet ook efficiëntie en effectiviteit aanmoedigen, opdat de (publieke) doelstellingen ook zo snel en goed mogelijk worden gerealiseerd. Wanneer het samenwerkingsmodel bijvoorbeeld een platte organisatiestructuur met zich meebrengt zal dit de slagvaardigheid en doelmatigheid vergroten. Een platte organisatiestructuur betekent dat partijen op gelijke voet staan, er minder overleg nodig is, dat beleid sneller wordt gevormd en geïmplementeerd en dat er maatwerk geleverd kan worden. Dit in tegenstelling tot een hiërarchische of een meer complexe organisatiestructuur.

De criteria richten zich op de vraag in welke mate deze doelstelling kan worden bereikt:

- zijn taken en verantwoordelijkheden binnen Avalex helder verdeeld en zijn er checks and balances?
- kan er maatwerk per gemeente worden geleverd, zowel ten aanzien van diensten als het prestatieniveau?
- is uitbreiding van activiteiten mogelijk?
 - bevordert de structuur een effectieve taakuitvoering?
 - leidt de structuur tot impulsen voor efficiency?
- leidt de structuur tot impulsen voor innovaties?
 - is goede afstemming met de ruimtelijke ordening mogelijk?
 - is goede afstemming in de afvalverwerkingsketen mogelijk?

3.2 Bestuurlijk

Bij dit criterium speelt vooral dat er op transparante wijze afwegingen worden gemaakt, zodat toezicht en verantwoording mogelijk zijn en gemeenten kunnen controleren dat maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Het moet mogelijk zijn voor burgers en deelnemende gemeenten inzicht te krijgen in gegevens zoals financiële resultaten en bedrijfsactiviteiten. Een tweede punt is het aangaan van een duurzame samenwerkingsrelatie. Om dit te bewerkstelligen is een gemeenschappelijke visie (op korte en lange termijn) en identiteit cruciaal. Wanneer de belangen van deelnemende partijen niet met elkaar stroken, zullen zij geneigd zijn het eigen belang na te streven. De zogeheten dubbele petten problematiek is hier

ook onderdeel van. Het gaat dan om een situatie waarbij bestuurders (wethouders, gedeputeerden) ook bestuursfuncties uitoefenen waar de gemeente bij is betrokken. Dit zal de slagvaardigheid en effectiviteit van het samenwerkingsverband afremmen. Vandaar de randvoorwaarde dat het model een bepaalde mate van autonomie van het bestuurlijke en ambtelijk apparaat van de organisatie toelaat. Daarnaast zal de mogelijkheid tot bijvoorbeeld het in dienst nemen van fulltime personeel een gemeenschappelijke visie stimuleren.

Een belangrijk element bij de afweging van alternatieven betreft dus de zeggenschap/autonomie van deelnemers in Avalex. Hiervoor worden de volgende criteria onderscheiden:

- biedt de structuur transparantie?
- is inzichtelijk welke taken en verantwoordelijkheden gemeente(n) én Avalex hebben?
- is de zeggenschap efficiënt én effectief te organiseren?
- is uitbreiding met andere partijen mogelijk?

3.3 Juridisch

Wanneer voor samenwerking wordt gekozen zal dit effect hebben op de aansprakelijkheid van deelnemers ten opzichte van derden en elkaar. Risico's worden gedeeld maar ook overgenomen. Daarom moet een rechtsvorm worden gekozen waarin dit goed wordt geregeld. Het is wenselijk dat de aansprakelijkheid van de gemeente daarbij beperkt blijft. Daarnaast moet er bij het aangaan van een samenwerking rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de opdracht aanbesteed moet worden volgens Europese aanbestedingsregels. Dit houdt in dat gemeenten andere bedrijven de mogelijkheid moeten bieden een offerte in te dienen voor de uitvoering van een opdracht naast de eigen samenwerkingsvorm. Dat geldt niet in alle gevallen, maar is wel een belangrijk punt van aandacht.

De juridische aspecten richten zich derhalve op de volgende elementen:

- kan bij een alternatieve samenwerkingsvorm de afvalverwerking van een gemeente volledig overgedragen worden aan Avalex en, zo ja, onder welke voorwaarden?
- kan Avalex dan ook optreden als aanbestedende dienst?
- in welke mate zijn bestuurders aansprakelijk voor het reilen en zeilen van het Avalex?

3.4 Financieel

Een ander belangrijke doelstelling voor intergemeentelijke samenwerking is het realiseren van kostenbesparingen door schaalvoordelen. Wanneer gemeenten onafhankelijk van elkaar investeren in bijvoorbeeld innovatie of kwaliteitsbewaking zal de investeringsvolume vele malen hoger liggen dan wanneer kennisdeling plaatsvindt. Innovaties zullen vervolgens ook leiden tot winst. Deze voordelen kunnen zich op allerlei terreinen voordoen: financiering (goedkoper lenen), productie (specialisatie die kennis- en kostenvoordelen oplevert, inkoopvoordelen, of bezetting van gebouwen) en mensen (meer loopbaanperspectief in grotere organisaties). Een belangrijk criterium is daarom in hoeverre het samenwerkingsverband kostenbesparingen/baten mogelijk maakt. Wanneer het model integratie van de organisatie toelaat, zullen schaalvoordelen makkelijker worden gerealiseerd. Zwaardere samenwerkingsvormen zullen eerder tot kostenbesparingen leiden door bijvoorbeeld samenvoeging van het ambtelijke apparaat. Tevens is er bij een diepgaande samenwerking meer zicht op waar kostenbesparingen het beste kunnen worden doorgevoerd.

Bij de financiële aspecten spelen de volgende criteria:

- kan Avalax reserves opbouwen om tegenslagen op te vangen
- hoe worden risico's verdeeld?
- kan Avalax zelf bezittingen hebben of overnemen en kan het zelf investeren in de infrastructuur?
- de financiële verhoudingen tussen de betrokken partijen en Avalax (op welke wijze genereert Avalax inkomsten)?

3.5 Fiscaal

Een aantal fiscale aspecten is van belang. Gemeenten kunnen de betaalde BTW terugvorderen via het BTW-compensatiefonds. Voor bepaalde samenwerkingsvormen zou de BTW compensatie minder positief kunnen uitvallen. Andere samenwerkingsvormen kunnen de betaalde BTW verrekenen. Voor overdracht van bezittingen is overdrachtsbelasting verschuldigd. Deze aspecten kunnen worden gebundeld tot één criterium:

- leiden fiscale aspecten tot (onbedoelde) hogere kosten voor huishoudens en bedrijven

4. OVERZICHT GOVERNANCE-SCENARIO'S

Uitgangspunt bij dit onderzoek is dat Avalex een krachtige zelfstandige organisatie wordt, die samenwerkingsrelaties kan aangaan met gemeenten. Dit is niet een doel op zich, de vorm van de samenwerking volgt de functie. Met andere woorden: het gaat erom de organisatie zodanig in te richten dat deze voor alle belanghebbenden voldoende waarborgen bevat voor een goed bestuur; gericht op het realiseren van schaalvoordelen en synergie voor de samenwerkende partijen.

De volgende publieke en private rechtsvormen zijn onderzocht als basis voor de governance structuur van Avalex: naamloze of besloten vennootschap, stichting, coöperatie en gemeenschappelijke regeling (variant met rechtspersoonlijkheid).

In dit hoofdstuk wordt een algemene beschrijving van de onderzochte rechtsvormen gegeven. Ook wordt beschreven hoe Avalex kan worden gestructureerd, uitgaande van een keuze voor deze rechtsvorm dan wel het alternatief: outsourcing vanuit de huidige regeling.

4.1 Rechtsvormen algemeen

a) NV/BV

De BV (art 2:175 BW) en de NV (art 2:64 BW) zijn zogenaamde kapitaalvennootschappen; dat betekent dat men in de rechtspersoon deelneemt via het beschikbaar stellen van kapitaal. Kapitaalvennootschappen werken met een kapitaal, dat wordt onderverdeeld in aandelen. Bij de BV staan de aandelen op naam en zijn de aandelen niet vrij verhandelbaar. Bij de NV hoeven aandelen niet op naam te staan en zijn ze vrij verhandelbaar. Het aandeel is een middel om vermogen aan te trekken voor de activiteiten van de NV/BV, via de aandelen kan de zeggenschap binnen de aandeelhoudersvergadering worden verdeeld en via het aandeel kan ook winst van de onderneming verdeeld worden over de eigenaren.

Fig. 1. NV/BV



Organen

Het belangrijkste orgaan van de BV en de NV is de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De belangrijkste beslissingen binnen de onderneming moeten aan de AvA worden voorgelegd. In de wet en in de statuten wordt bepaald welke beslissingen dat zijn. Daarnaast kent de BV/NV een bestuur dat uit een of meer leden bestaat. Het zogeheten ondernemingsbestuur oefent de directie van de onderneming uit en is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De rechtspraak heeft uitgemaakt dat de aandeelhouders hierover geen directe aanwijzingen aan het bestuur kunnen geven. In de regel vallen grote NV's en BV's

onder het structuurregime. Bij het structuurregime is er binnen de vennootschap ook (verplicht) een intern toezichthoudend orgaan: de Raad van Commissarissen (RvC). Het structuurregime beoogt binnen de vennootschap een zeker machtsevenwicht tot stand te brengen tussen bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouders.

Vertegenwoordiging en aansprakelijkheid

De BV en de NV zijn rechtspersonen (art 2:3 BW): zij zijn zelfstandig drager van rechten en plichten. De BV/NV wordt doorgaans vertegenwoordigd door het bestuur. In de statuten worden de bevoegdheden tot vertegenwoordiging precies vastgelegd. Schuldeisers kunnen uitsluitend verhaal halen op het vermogen van de rechtspersoon. De aandeelhouders van de BV/NV kunnen dus slechts voor het bedrag dat zij hebben ingebracht aansprakelijk zijn voor schulden van de vennootschap. Bestuurders kunnen ook niet persoonlijk worden aangesproken voor het handelen van de BV/NV, tenzij zij hun taak onbehoorlijk vervullen. Voor het overige is de BV aansprakelijk voor haar eigen schulden.

De wet noemt een aantal situaties waarin de bestuurder persoonlijk aansprakelijk kan zijn. Het gaat met name om het tijdig informeren van instanties zoals de belastingdienst, bedrijfsverenigingen en de kamer van koophandel omtrent de situatie waarin de vennootschap verkeert. Het gaat met name om het tijdig melden van betalingsonmacht en zorgen dat de bevoegde functionarissen van de vennootschap goed in het handelsregister staan. Daarnaast kan de directie in persoon aansprakelijk zijn bij faillissement van de vennootschap, als dat is veroorzaakt door kennelijk onbehoorlijk bestuur. Ook de commissarissen van een B.V. vallen onder de werkingssfeer van deze anti-misbruikwet.

Publicatie van gegevens

Via het handelsregister kan iedereen inzicht krijgen in een aantal gegevens van de NV en de BV: naam van de vennootschap, bedrijfsactiviteiten, concernrelaties, financiële resultaten (jaarstukken) namen van bestuurders, commissarissen en dergelijke.

Belastingrechtelijke aspecten

Wanneer de BV en de NV winst maken, zijn zij over de winst vennootschapsbelasting verschuldigd. Dividend uitkeringen aan aandeelhouders worden belast met dividendbelasting. Daarnaast valt een BV/NV in beginsel onder de heffing van omzetbelasting.

b) Stichting

De stichting is een rechtsvorm die voor heel uiteenlopende maatschappelijke activiteiten wordt ingezet. Een stichting kent geen leden (er is een ledenverbod op grond van art 2:285 lid 3 BW). Een stichting wordt bij notariële akte opgericht om met behulp van een bepaald vermogen een doel te realiseren. Het doel staat in de statuten vermeld en heeft een sociale of ideële strekking. Dit betekent evenwel niet dat de stichting geen winst mag maken. De stichting kan uitkeringen doen, die in relatie tot deze doelstelling staan. In de praktijk betekent dit dat de winst van de stichting weer wordt geïnvesteerd in de doelstelling. De stichting mag geen winst uitkeren aan bestuurders of oprichters. Het is problematisch om geïnvesteerd vermogen uit een stichting te onttrekken.

Fig. 2. Stichting



Organen

In de regel wordt in de statuten van de stichting ook de organisatie en inrichting van de stichting opgenomen. Binnen de stichting is het bestuur belast met de dagelijkse gang van zaken. Wel is het mogelijk dat het bestuur taken delegeert aan een directie; de taakverdeling wordt dan in een directiestatuut vastgelegd. Er kan gekozen worden voor het instellen van een intern toezichthoudend orgaan, vergelijkbaar met de RvC bij vennootschappen: de Raad van Toezicht, maar dit is niet verplicht. De regeling van de stichtingsstructuur in de wet is summier. Zij biedt veel ruimte om onderwerpen in de statuten te regelen; hierdoor kan desgewenst ook de macht van het bestuur worden beperkt. Het structuurregime is niet op stichtingen van toepassing. De stichting kan goed worden toegesneden op de wensen van de participerende partijen.

Vertegenwoordiging en aansprakelijkheid

De stichting is een rechtspersoon; zelfstandig drager van rechten en plichten. De stichting wordt extern vertegenwoordigd door het bestuur. In de statuten wordt geregeld wie voor welke besluiten bevoegd is om de stichting te vertegenwoordigen. Werknemers, directeuren en/of bestuursleden van een stichting zijn in beginsel niet persoonlijk aansprakelijk voor de schulden van de stichting. Bestuurders die hun taak onbehoorlijk vervullen, kunnen echter wel aansprakelijk worden gesteld voor de schulden van de Stichting.

Op hoofdlijnen is de situatie gelijk aan die bij de NV/BV. Van persoonlijke aansprakelijkheid van een bestuurder kan sprake zijn bij het niet tijdig informeren van instanties zoals de belastingdienst, bedrijfsverenigingen en de kamer van koophandel omtrent de situatie waarin de stichting verkeert. Het gaat met name om het tijdig melden van betalingsonmacht en zorgen dat de bevoegde functionarissen van de vennootschap goed in het handelsregister staan. Daarnaast kan de directie in persoon aansprakelijk zijn bij faillissement van de vennootschap, als dat is veroorzaakt door kennelijk onbehoorlijk bestuur. Ook de commissarissen van een B.V. vallen onder de werkingssfeer van deze antimisbruikwet.

Publicatie van gegevens

Via het handelsregister kan iedereen inzicht krijgen in een aantal gegevens van de stichting: naam van de stichting, doelstelling, activiteiten, financiële resultaten (jaarstukken) namen van bestuurders en dergelijke.

Belastingrechtelijke aspecten

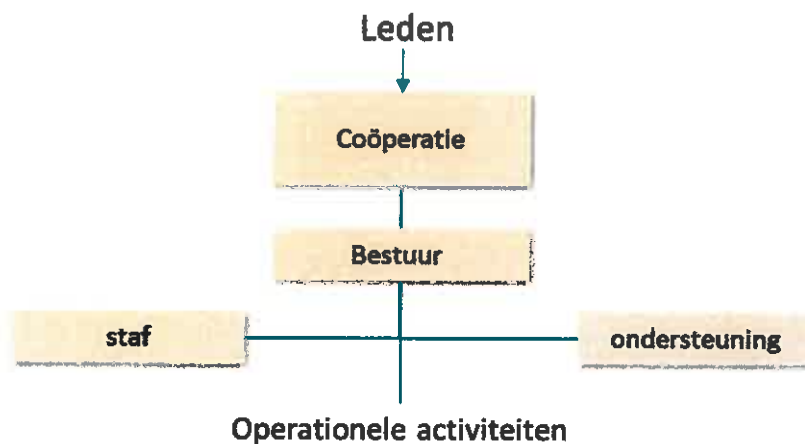
De stichting is onderworpen aan vennootschapsbelasting als er sprake is van een duurzame organisatie met winstoogmerk (art 2:300a BW). De vraag of een stichting onder de heffing van de omzetbelasting (BTW) valt is in het algemeen een complexe materie. Indien wordt gekozen voor de stichtingsvariant verdient dit nader onderzoek.

In de regel is de stichting een non-profit organisatie, waaruit geen winst mag worden uitgekeerd. Het opgebouwd vermogen blijft in de stichting, ook wel de problematiek van het beklemd vermogen genaamd.

c) Coöperatie

De coöperatie (art 2:53 ev BW) is een rechtsvorm die zowel kenmerken heeft van de vereniging als van de kapitaalvennootschap. De coöperatie wordt bij notariële akte opgericht en wordt ingeschreven in het handelsregister. Veel wettelijke bepalingen uit Boek 2 BW die van toepassing zijn op de vereniging zijn ook van toepassing op de coöperatie. Een essentieel verschil is echter dat de coöperatie in tegenstelling tot de vereniging winst mag uitkeren aan haar leden (art 2:53a BW). De coöperatie is een geschikte vorm voor 'ondernemend samenwerken', omdat zij een rechtspersoon is die als doel heeft te voorzien in stoffelijke behoeften van de leden. Dat doet ze door met deze leden overeenkomsten te sluiten en de winst die is behaald weer kan uitkeren aan de leden. Het lidmaatschap van een coöperatie is in beginsel niet vrij overdraagbaar, maar dit kan in de statuten anders worden geregeld. Een voorbeeld: boeren produceren druiven en laten hun oogst door een coöperatie verwerken tot wijn. Hiertoe sluiten zij een overeenkomst met de coöperatie. De coöperatie produceert de wijn en verkoopt deze door aan handelaren. De opbrengsten worden na aftrek van de kosten van de coöperatie weer verdeeld over de boeren.

Fig. 3. Coöperatie



Organen

De coöperatie kent altijd minimaal een algemene ledenvergadering en een bestuur als organen. Via de statuten kan een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld. Coöperaties kennen ook een (pendant van het) structuurregime. De belangrijkste beslissingen binnen de onderneming moeten aan de ledenvergadering worden voorgelegd. In de wet en in de statuten wordt bepaald welke beslissingen dat zijn. Daarnaast kent de coöperatie een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De verdeling van bevoegdheden loopt langs soortgelijke lijnen als bij de BV/NV tussen AvA en bestuur.

Vertegenwoordiging en aansprakelijkheid

De coöperatie is een rechtspersoon en is dus zelfstandig drager van rechten en plichten. De aansprakelijkheid van de leden voor eventuele tekorten bij de opheffing van de coöperatie kan bij oprichting geheel of gedeeltelijk worden ingeperkt (coöperatie met Uitgesloten Aansprakelijkheid, UA of Beperkte Aansprakelijkheid BA). De coöperatie wordt vertegenwoordigd door het bestuur; grofweg zijn dezelfde

regels ten aanzien van vertegenwoordiging van toepassing als bij de NV/BV en de stichting. Bestuurders van een coöperatie zijn in beginsel niet persoonlijk aansprakelijk voor de schulden van de coöperatie. De wet noemt een aantal situaties waarin de bestuurder wel persoonlijk aansprakelijk kan zijn. Het gaat met name om het tijdig informeren van instanties zoals de belastingdienst, bedrijfsverenigingen en de kamer van koophandel omtrent de situatie waarin de coöperatie verkeert. Van belang is het tijdig melden van betalingsonmacht en zorgen dat de bevoegde functionarissen van de coöperatie goed in het handelsregister staan. Daarnaast kan de bestuurder in persoon aansprakelijk zijn bij faillissement van de coöperatie, als dat is veroorzaakt door kennelijk onbehoorlijk bestuur. Ook de commissarissen van een coöperatie vallen onder de werkingssfeer van deze antimisbruikwet.

Publicatie van gegevens

Via het handelsregister kan iedereen inzicht krijgen in een aantal gegevens van de coöperatie: naam, doelstelling, activiteiten, financiële resultaten (jaarstukken) namen van bestuurders en dergelijke.

Belastingrechtelijke aspecten

Wanneer de coöperatie winst maakt is zij hierover vennootschapsbelasting verschuldigd. Winst uitkeringen aan de leden worden belast. Daarnaast valt een coöperatie onder de heffing van omzetbelasting.

d) Gemeenschappelijke regeling

Op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen kunnen gemeenten vormgeven aan een samenwerking via gemeenschappelijke regelingen. In feite een voortzetting (versterking) van de huidige situatie. In beginsel zijn er vier varianten voor deze samenwerking mogelijk:

- het openbare lichaam (de 'zware' gemeenschappelijke regeling),
- het gemeenschappelijk orgaan,
- de centrum-gemeente-constructie en
- de 'lichte' regeling

Oprichting van een gemeenschappelijke regeling vereist een besluit tot het aangaan ervan, van de raad, het college van B&W en de burgemeester (afhankelijk van de omstandigheid wiens bevoegdheid in het geding is) en het opstellen van een gemeenschappelijke regeling zelf. We gaan hieronder alleen wat uitgebreider in op de 'zware' gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam omdat dit de enige variant is waarbij de organisatie rechtspersoonlijkheid (naar publiek recht) heeft. De andere samenwerkingsvormen worden slechts kort beschreven.

Het openbaar lichaam

Het openbaar lichaam is de meest vergaande samenwerkingsvorm. Er wordt in dit geval een rechtspersoon naar publiek recht opgericht: het openbaar lichaam. Deze rechtspersoon is drager van rechten en plichten en kan zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen. De deelnemende gemeenten kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam dient haar inrichting te regelen, een vestigingsplaats aan te wijzen en het belang te vermelden waarvoor zij is getroffen. Voorts geeft de regeling aan welke eigen bevoegdheden de participanten met het oog op die belangenbehartiging overdragen aan het bestuur van het openbaar lichaam.

Organen

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) schrijft voor dat het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur en een voorzitter. De aantallen worden bij regeling bepaald. De leden van het algemeen

bestuur, de voorzitter inbegrepen, worden per deelnemende partij uit zijn midden aangewezen. Het algemeen bestuur vertegenwoordigt het openbaar lichaam en draagt de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Wanneer een deelnemende gemeente van mening is dat het openbaar lichaam zijn verantwoordelijkheid niet neemt, kan de gemeente uit het samenwerkingsverband stappen. Het functioneren van het openbaar lichaam is ook gebonden aan bestuurlijk toezicht door de provincie. In de praktijk wordt een openbaar lichaam gebruikt voor zeer uiteenlopende veelal uitvoerende taken, zoals intergemeentelijke milieudiensten, geneeskundige diensten, recreatieschappen en intergemeentelijke werkvoorzieningschappen.

Vertegenwoordiging en aansprakelijkheid

Het openbaar lichaam wordt vertegenwoordigd door het algemeen bestuur; het is mogelijk om vertegenwoordigingsbevoegdheid op onderwerpen toe te kennen aan het dagelijks bestuur. De bestuursleden zijn politiek aansprakelijk voor hun handelen; zij leggen daarover verantwoording af in hun "eigen" college van B&W respectievelijk in hun "eigen" gemeenteraad. Er is geen hoofdelijke aansprakelijkheid zoals bij bestuurders van private rechtspersonen.

Publicatie van gegevens

De wet gemeenschappelijke regelingen stelt eisen aan de bekendmaking van besluiten, publicatie van begroting, jaarverslag et cetera. De wet heeft als uitgangspunt dat informatie van en over een overheidslichaam openbaar is en goed toegankelijk moet zijn voor burgers.

Belastingrechtelijke aspecten

Vennootschapsbelasting, dividendbelasting zijn niet van toepassing op overheden; ook niet op het openbaar lichaam. Daar waar de gemeenten te maken hebben met omzetbelasting, is er sinds 1 januari 2003 het BTW compensatiefonds (BCF). Doelstelling van dit fonds is ervoor te zorgen dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van BTW plicht die eventueel voor hun activiteiten geldt. De regeling van het BCF geldt evenwel niet voor het openbaar lichaam.

Gemeenschappelijk orgaan

Minder vergaand is de instelling van een gemeenschappelijk orgaan door de samenwerkende gemeenten. Het gemeenschappelijk orgaan kent qua regeling grote gelijkenis met het openbare lichaam, echter het gemeenschappelijk orgaan is geen rechtspersoon en kent alleen een algemeen bestuur. Een gemeenschappelijk orgaan kan geen eigen personeel in dienst nemen. Een gemeenschappelijk orgaan kan wel beschikkingsbevoegdheden krijgen, bijvoorbeeld de bevoegdheid om aanbestedingen uit te voeren en als opdrachtgever te fungeren. In de praktijk wordt het gemeenschappelijk orgaan veelal ingezet als een intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan.

Centrum gemeente

De derde mogelijkheid is de intergemeentelijke samenwerkingsvorm te geven door een centrumgemeente-constructie. Op basis van deze variant kunnen deelnemers overeenkomen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente krachtens de regeling worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is sprake van mandaat van bestuursbevoegdheden. Het komt er op neer dat de centrumgemeente de taken van alle samenwerkende gemeenten uitvoert. Deze constructie wordt in de praktijk vaak voor ambtelijke en meer uitvoerende taken gebruikt. Gemeentebesturen zijn veelal terughoudend bij het 'uitbesteden' van meer bestuurlijke taken. Deze constructie is bijvoorbeeld te zien bij de organisatie van het ophalen van huisvuil, die wordt 'uitbesteed' aan een grote buurgemeente.

Lichte regeling

De lichte regeling is in feite niet meer dan een overeenkomst tussen overheidspartijen. De basis voor een dergelijke overeenkomst ligt in art 1 lid 1 van de WGR, maar volgens sommigen is dit eigenlijk een gewone privaatrechtelijke overeenkomst. Partijen treffen de regeling ter behartiging van de overheidstaken van de betrokken gemeenten en/of waterschappen. In de overeenkomst worden de rechten en plichten van de deelnemers jegens elkaar vastgelegd. De deelnemende partijen kunnen gezamenlijk de aanbestedende dienst vormen. Hierbij moet een duidelijke rolverdeling worden overeengekomen. Veelal komt dit erop neer dat één van de partijen wordt gemandateerd om namens de andere partijen de aanbestedingsprocedure te voeren. Het is aan de deelnemende partijen om te beslissen of zij ieder voor zich als opdrachtgever jegens marktpartijen wensen te fungeren. Vaak wordt er bij de lichte regeling gekozen voor afzonderlijk af te sluiten contracten met marktpartijen.

4.2 Mogelijke scenario's

De governance-scenario's die in feite voorliggen komen neer op het kiezen van een alternatieve rechtsvorm, het versterken van de huidige situatie of afbouwen binnen de huidige situatie, dat wil zeggen: binnen de huidige situatie de activiteiten outsourcen naar een derde partij. De mogelijke governance scenario's betreffen dus:

1. Avalex omzetten naar een NV/BV;
2. Avalex omzetten naar een stichting
3. Avalex omzetten naar een coöperatie;
4. Verbeteren / versterken van de huidige GR;
5. Outsourcing van de activiteiten

Deze scenario's worden hierna verder toegelicht.

5. INVULLING GOVERNANCE-SCENARIO'S

5.1 Avalex als vennootschap (NV/BV)

Wanneer Avalex zou worden omgevormd tot een naamloze of besloten vennootschap, kunnen de aandelen worden verdeeld tussen de aandeelhoudende gemeenten. Daarmee kan elk van de partijen een deel naar rato van het aantal aansluitingen bezitten. Uitgangspunt is dat de NV/BV zodanig zal worden ingericht, dat interne checks and balances bestaan tussen de belangrijkste organen van de vennootschap: de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) de raad van commissarissen (RvC) en het bestuur (RvB). De algemene vergadering van aandeelhouders gaat dan over de belangrijkste strategische beslissingen, over beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie betreffen en over een aantal governance gerelateerde beslissingen. De AvA vertegenwoordigt de deelnemende gemeenten in een zuivere rol. De raad van commissarissen functioneert vooral als een onafhankelijk intern toezichthouder op het bestuur. De leden van de RvC zouden geselecteerd moeten worden op ervaring en specifieke deskundigheid; zij dienen onafhankelijk te zijn van de aandeelhouders en het bestuur. Het ondernemingsbestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf. Een NV/BV structuur is daardoor minder gevoelig voor de 'vierjaarlijkse' democratische wisseling van bestuur in gemeenten. En bovendien wordt het bestuur van een NV/BV niet gevormd door wethouders die daardoor in een 'dubbele petten rol' kunnen komen. Een mogelijke verdeling van taken en bevoegdheden in de NV/BV zou er als volgt uit kunnen zien:

Bevoegdheid	Ondernemings- bestuur	RvC	AvA
Uitgifte van aandelen			X
Aanwijzen van bestuurders			X
Aanwijzen commissarissen			X
Schorsen van bestuurders		X	X
Ontslaan van bestuurders			X
Besturen van de vennootschap	X		
Vaststellen arbeidsvoorwaarden bestuurder			X
Overdracht registergoederen	X	X	
Huren, verhuren registergoederen	X	X	
Deelnemen in vennootschappen	X	X	
Opheffen vennootschap		X	X
Overdracht of fusie bedrijf		X	X
Aangaan van leningen	X	X	
Vaststellingsovereenkomsten en rechtsgedingen	X	X	
Verlenen en opheffen procuratie	X	X	
Aanstellen personeel boven grens	X	X	
Toekennen pensioenrechten	X	X	
Verdelen en beschikken over winst			X
Voorstellen doen bestemmen winst		X	
Vaststellen jaarrekening			X
Decharge verlenen aan bestuur			X

De NV/BV treedt op als opdrachtnemer ten opzichte van gemeenten (en eventueel andere partijen) voor wie hij opdrachten uitvoert. Voor de uitvoering van opdrachten worden tarieven in rekening gebracht, waarmee de kosten worden gedekt en

waarmee eventueel ruimte voor toekomstige investeringen wordt geschapen. De aandeelhouders kunnen normen stellen aan solvabiliteit of eigen vermogen van Avalex. Zelfs het vaststellen van tarieven zou voorbehouden kunnen worden aan de aandeelhouders. Op den duur kan de gemeente maximaal profiteren van de doelmatigheid en innovatie door de ondernemingsgerichte opzet van deze rechtsvorm. Voor de goede orde nog een opmerking over het winstoogmerk van een dergelijk NV/BV. De organisatie Avalex heeft als zodanig geen winstoogmerk. Voor zover er positieve exploitatie resultaten worden gehaald, zal dat uitsluitend zijn om fluctuaties in de bedrijfsvoering op te vangen en toekomstige investeringen te kunnen bekostigen. Dit zal bij andere rechtsvormen zoals de stichting niet anders zijn. Een kapitaalvennootschap hoeft niet perse winst te maken (en bij een stichting is dit evenmin verboden). Mocht de organisatie winst maken, dan kunnen de aandeelhouders deze winst via het dividend beleid weer aan de organisatie onttrekken. Het is zelfs mogelijk statutair te bepalen dat er geen winst wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders. Wanneer de aandeelhouders de bevoegdheid hebben om de tarieven vast te stellen, hebben zij een "knop" waarmee zij de financiële resultaten van de vennootschap kunnen bepalen. Op grond van deze overwegingen, afgezet tegen eerder besproken criteria kan men tot de volgende waardering van dit governance-model komen (zie tabel).

	NV/BV
Organisatorisch	X
Bestuurlijk	X
Juridisch	+
Financieel	X
Fiscaal	+

Legenda: X voldoet goed; + voldoet minder goed; o voldoet het minst

5.2 Avalex als stichting

Wanneer Avalex zou worden omgevormd tot een stichting, zijn er in beginsel twee varianten denkbaar. Eén waarbij de deelnemende gemeenten gezamenlijk het bestuur vormen en waarbij dit bestuur een directie aanwijst. De verdeling van bevoegdheden verloopt dan via een directiestatuut. De andere variant zou zijn dat de directie het bestuur vormt en dat de betrokken gemeenten een vertegenwoordiger afvaardigen in een Raad van Toezicht. Ons advies zou zijn om de eerste variant te kiezen, omdat in de tweede variant het 'eigenaarschap' van gemeenten in Avalex bijna volledig is verdwenen. Bij de eerste variant (waar het stichtingsbestuur wordt gevormd door bestuurders van de deelnemende gemeenten) wordt maximaal duidelijk gemaakt dat de betrokken overheden de zeggenschap hebben in de organisatie Avalex en dat er dus in wezen sprake is van een publieke organisatie, of met andere woorden: dat de stichting niet meer is dan een vehikel voor de uitvoering van een publieke taak. Dit betekent dat het bestuur verantwoordelijk zou moeten zijn voor de belangrijkste strategische beslissingen, over beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie betreffen en een aantal governance gerelateerde beslissingen. Het bestuur van de stichting heeft dan net als bij de huidige GR het dilemma om te kiezen tussen de 'eigen' gemeentebelangen en de belangen van de stichting Avalex. Echter de kaders van deze rechtspersoon bieden meer houvast. Een positie van het bestuur dat tot de nodige risico's kan leiden. De directie is in dit geval verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf.

Een mogelijke verdeling van taken en bevoegdheden in de stichting zou er als volgt uit kunnen zien:

Bevoegdheid	Bestuur	Directie
Aanwijzen van directie	X	
Schorsen van directie	X	X
Ontslaan van directie	X	
Directie van de stichting		X
Vaststellen arbeidsvoorwaarden directie	X	
Overdracht registergoederen	X	
Huren, verhuren registergoederen	X	
Deelnemen in vennootschappen	X	
Overdracht of fusie organisatie	X	
Aangaan van leningen	X	
Vaststellingsovereenkomsten en rechtsgedingen	X	
Verlenen en opheffen procuratie	X	X
Aanstellen personeel		X
Toekennen pensioenrechten		X
Verdelen en beschikken over winst	X	
Voorstellen doen bestemmen winst		X
Vaststellen jaarrekening	X	
Decharge verlenen aan directie		X

De stichting Avalex voert in opdracht van gemeenten haar werkzaamheden uit, waarbij de constructie zo is, dat door de gemeenten aan het bestuur van de stichting een mandaat wordt verleend om bepaalde activiteiten uit te voeren. Via het mandaat kan ook een vergoeding aan de stichting worden toegekend. De voorwaarden voor het opstellen en aanvaarden van het mandaat worden door de deelnemende partijen gezamenlijk bepaald. Doordat deze partijen een vertegenwoordiger hebben in het bestuur van de stichting kan afstemming plaatsvinden over de voorwaarden en de vergoeding bij de uitvoering van de taken. Opgemerkt zij dat in het bestuur ofwel een vertegenwoordiger van de deelnemende gemeenten zitting kan nemen, ofwel dat alle deelnemende gemeenten in het bestuur zitting kunnen nemen. In het laatste geval zouden de stemverhoudingen wel uit balans kunnen raken; in het eerste geval dienen de deelnemende gemeenten op één lijn te zitten ten aanzien van hun inbreng in het bestuur. Via het verstrekken van (meerjarige) mandaten en bijbehorende vergoeding kunnen de kosten worden gedekt en kan eventueel ruimte voor toekomstige investeringen wordt geschapen. De stichting kan een eigen vermogen hebben. Over omvang en besteding van dat vermogen beslist het bestuur. Op grond van deze overwegingen, afgezet tegen eerder besproken criteria kan men tot de volgende waardering van dit governance-model komen (zie tabel).

	Stichting
Organisatorisch	+
Bestuurlijk	X
Juridisch	X
Financieel	+
Fiscaal	+

Legenda: X voldoet goed; + voldoet minder goed; o voldoet het minst

5.3 Avalex als coöperatie

Wanneer Avalex een coöperatie zou worden, zijn in beginsel deze twee varianten denkbaar. Hier wordt uitgegaan van de eerste, klassieke variant, waarin een algemene ledenvergadering (ALV) het hoogste orgaan is in de coöperatie. De deelnemende gemeenten nemen zitting in de ledenvergadering. De ledenvergadering wijst een bestuur aan, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in de organisatie. De ledenvergadering wijst ook een raad van commissarissen aan, die toezicht houdt op het bestuur en adviseert aan de ledenvergadering. Leden van een algemene ledenvergadering hebben een brede, ook inhoudelijke betrokkenheid bij de organisatie. Het model van de coöperatie gaat meer uit van gezamenlijke besluitvorming, dan het model van een vennootschap. De algemene ledenvergadering zou moeten gaan over alle belangrijke strategische beslissingen, dus over beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie betreffen en een aantal governance gerelateerde beslissingen. De raad van commissarissen zou vooral als een onafhankelijk intern toezichthouder op het bestuur moeten functioneren. De leden van de RvC zouden geselecteerd moeten worden op ervaring en specifieke deskundigheid; zij zijn echter in dit model niet volledig onafhankelijk van de ledenvergadering. Het bestuur zou verantwoordelijk moeten zijn voor de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf. De coöperatie lijkt in vele opzichten op de stichting, maar wordt wel geprefereerd boven de stichting omdat bij een coöperatie zaken organisatorisch beter te regelen zijn en financieel de problematiek van het beklemd vermogen niet aan de orde is. Een mogelijke verdeling van taken en bevoegdheden in de coöperatie zou er als volgt uit kunnen zien:

Bevoegdheid	Bestuur	RvC	ALV
Aanwijzen van bestuurders		X	X
Aanwijzen commissarissen			X
Schorsen van bestuurders		X	X
Ontslaan van bestuurders			X
Besturen van de vennootschap	X		
Vaststellen arbeidsvoorwaarden bestuurder			X
Overdracht registergoederen	X		X
Huren, verhuren registergoederen	X		X
Deelnemen in vennootschappen	X		X
Opheffen vennootschap		X	X
Overdracht of fusie bedrijf		X	X
Aangaan van leningen	X	X	
Vaststellingsovereenkomsten en rechtsgedingen	X	X	
Verlenen en opheffen procuratie	X	X	
Aanstellen personeel boven grens	X	X	
Toekennen pensioenrechten	X	X	
Verdelen en beschikken over winst			X
Voorstellen doen bestemmen winst	X		
Vaststellen jaarrekening			X
Decharge verlenen aan bestuur			X

De coöperatie treedt op als opdrachtnemer ten opzichte van gemeenten (en eventueel andere partijen) voor wie hij opdrachten uitvoert. Voor de uitvoering van opdrachten worden tarieven in rekening worden gebracht, waarmee de kosten van worden gedekt en waarmee eventueel ruimte voor toekomstige investeringen wordt geschapen. De ledenvergadering kan hier grenzen aan stellen, bijvoorbeeld via het stellen van normen aan solvabiliteit of eigen vermogen. Ook het vaststellen van tarieven kan voorbehouden worden aan de ledenvergadering. Gemeenten kunnen op den duur maximaal profiteren van de doelmatigheid van de coöperatie en daarmee

kunnen zij delen in de winst van de coöperatie, echter blijven voor groot deel aansprakelijk voor het handelen van de coöperatie. Op grond van deze overwegingen, afgezet tegen eerder besproken criteria kan men tot de volgende waardering van dit governance-model komen (zie tabel).

	Coöperatie
Organisatorisch	X
Bestuurlijk	X
Juridisch	o
Financieel	X
Fiscaal	o

Legenda: X voldoet goed; + voldoet minder goed; o voldoet het minst

5.4 Versterken van de gemeenschappelijke regeling

Bij versterking van de huidige GR zal moeten worden besloten hoe de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende besturingslagen eruit zal zien. Met name gaat het erom welke bevoegdheden worden overgedragen aan de directie, het dagelijks bestuur en welke bevoegdheden bij het algemeen bestuur blijven. De structuur van GR zal blijven bestaan uit een algemeen bestuur (AB), waarin de gemeenten deelnemen, een dagelijks bestuur (samenstelling te kiezen door het algemeen bestuur uit zijn midden) en een voorzitter. Het algemeen bestuur draagt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid. Wanneer een deelnemende gemeente van mening is dat het algemeen bestuur zijn verantwoordelijkheid niet neemt, kan de gemeente uit het samenwerkingsverband stappen. De GR treedt op als zelfstandig uitvoerder van afvalverwerkingstaken die aan GR zijn overgedragen. De GR wordt gefinancierd doordat gemeenten zelf de heffingen incasseren en werkt vervolgens met een begroting van uitgaven (gebaseerd op kosten) en inkomsten (gebaseerd op de bijdrage van de deelnemers). Het vaststellen van tarieven zal voorbehouden worden aan het algemeen bestuur. De huidige (formele) regeling behoeft een actualiseringsslag zowel in formele zin als in materiële zin. Ten opzichte van de huidige situatie zal met name versterking moeten gezocht op de volgende punten.

1. Bestuurlijk:

- Preciezer formaliseren in de regeling van de rollen (en controle) van Colleges en Raden in relatie tot AB/DB (LT)*;
- Preciezer formaliseren in de regeling van de controle/toetsing van AB op het DB (LT);
- Preciezer formaliseren van de controle AB/DB in relatie tot directie, controller en uitvoering (LT);
- Formaliseren van de eigenaarsrol bij het DB en dus het DB als zodanig samenstellen (KT);
- Formaliseren van de adviesrol door instellen van een formele Adviescommissie van de GR (KT). Deze adviescommissie heeft dan onder meer de taken: monitoren en adviseren over de P&C producten, adviseren/annoteren bij jaarverslag en begroting, adviseren bij het in control komen van Avaalex, begeleiding/advisering voor de nieuwe governance structuur;
- Instellen van een auditcommissie, die adviseert aan het DB (KT). Een auditcommissie die ondermeer bestaat uit tenminste 2 DB leden, een vertegenwoordiging van gemeentecontrollers, mogelijk aangevuld door een AB lid. Aan deze auditcommissie wordt periodiek gerapporteerd door de Avaalex controller en door de externe accountant;

* LT = middellange of lange termijn; KT = korte termijn

II. Management:

- Instellen van een formele mandaatregeling voor directie en bedrijfsvoering (KT);
- Aanpassen van de informatievoorziening, zodat kan worden voldaan aan de vereisten van de regeling (KT);
- Uitwerken en formaliseren van besluitvormingsprocedures in samenspel met directie, DB/AB en gemeenten (LT);

III. Financial control:

- Vaststellen van een controllersmandaat (KT);
- Aanstellen van een Avalex controller die alleen/zelfstandig rapporteert aan het DB (KT);
- Formaliseren van de adviesrol van de (vertegenwoordiging van) gemeentecontrollers richting auditcommissie (KT);
- Inrichten van een AO/IC passend op de regeling (KT);
- Inrichten van een goed systeem van operational auditing (LT);
- Inrichten van een goede DVO-cyclus en een goede P&C - cyclus die 1-op-1 aansluit op de bestuurlijke en P&C - cyclus van betrokken gemeenten (LT);

IV. Missie:

- Formeel vaststellen dat Avalex in feite verlengd lokaal bestuur is (KT).

In feite zou men kunnen zeggen dat de praktijk van Avalex heeft laten zien dat een GR zwak scoort op de organisatorische criteria. Dat is overigens ook een wel meer gehoorde kritiek op deze governance vorm. Bestuurlijk blijft bij een GR een groot punt van aandacht de dubbele bestuurlijke verantwoordelijkheid die de bestuurders bij een GR dragen, enerzijds verantwoordelijk voor het welslagen van de GR en anderzijds de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen als bestuurder van de gemeente. Dat wordt met name gevoeld als deze twee verantwoordelijk strijdig met elkaar dreigen te worden. Daarnaast heeft een GR ook last van de periode wisselingen in het bestuur door de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen. Op de punten organisatorisch en bestuurlijk scoort de GR daarom minder. Juridisch en fiscaal kan men binnen GR het in principe prima regelen, terwijl financieel er vaak risico's worden gelopen die tot ongelukken kunnen leiden. Op grond van deze overwegingen, afgezet tegen eerder besproken criteria kan men tot de volgende waardering van dit governance-model komen (zie tabel).

	GR
Organisatorisch	o
Bestuurlijk	+
Juridisch	X
Financieel	o
Fiscaal	X

Legenda: X voldoet goed; + voldoet minder goed; o voldoet het minst

5.5 Outsourcing

Een interessant optie ten opzichte van de eerdere scenario's is om binnen de bestaande GR governance structuur alle bedrijfsactiviteiten over te dragen naar een derde partij. Een derde partij die of een commerciële of een overheidsgedomineerde NV/BV zou kunnen zijn. Dat zou dan moeten/kunnen gebeuren via een openbare aanbesteding. Van Avalex zelf blijft dan niet veel meer over dan een 'lege' aanbestedende dienst ondergebracht in een GR. Avalex zou dan als een regieorganisatie kunnen fungeren voor de deelnemende gemeenten. Op termijn (na de eerste geslaagde aanbesteding) kan deze functie zelfs eenvoudig worden

teruggegeven naar de desbetreffende gemeenten, aangezien het op langere termijn maar de vraag is of het gemeenschappelijk aanbesteden daadwerkelijk tot voordeel leidt en of dat via een eigen GR zou moeten plaatsvinden. In feite houdt Avalex in dit scenario op termijn op te bestaan. Een belangrijk voordeel is wel dat aan de huidige governance-structuur niet heel erg veel zou moeten worden veranderd en dat er op korte termijn kan worden geacteerd.

In deze variant is van een eigen Avalex organisatie geen sprake meer met dito voor- en nadelen. Bestuurlijk, juridisch en financieel kan het op relatief korte termijn goed worden geregeld. Op grond van deze overwegingen, afgezet tegen eerder besproken criteria kan men tot de volgende waardering van dit governance-model komen (zie tabel).

	Outsourcing
Organisatorisch	o
Bestuurlijk	X
Juridisch	X
Financieel	X
Fiscaal	+

Legenda: X voldoet goed; + voldoet minder goed; o voldoet het minst

6. WEGING GOVERNANCE-SCENARIO'S

Gegeven de geschetste governance scenario's is de vraag natuurlijk: welk scenario verdient de voorkeur? Daartoe zijn de vijf scenario's zoals beschreven in het vorige hoofdstuk vergeleken aan de hand van de eerder geformuleerde criteria. De resultaten van deze vergelijking worden gepresenteerd in de volgende tabel. Vervolgens worden deze resultaten toegelicht.

	NV/BV	Stichting	Coöperatie	GR	Outsourcing
Organisatorisch	X	+	X	o	o
Bestuurlijk	X	X	X	+	X
Juridisch	+	X	o	X	X
Financieel	X	+	X	o	X
Fiscaal	+	+	o	X	+

Relatieve vergelijking: X voldoet goed; + voldoet minder goed; o voldoet het minst

Als men aan de 'X' twee punten toekent, aan de '+' een punt en aan de 'o' geen punten, dan scoort de NV/BV een 8 en de outsourcing een 7. De rest van de governance-modellen ligt daar allemaal onder. De conclusie van deze vergelijking is dan, dat de NV/BV het best voldoet als governance-model een bedrijf als Avalex met een primair proces dat bestaat uit afvalverwerking. Overigens direct gevolgd door het outsourcingscenario. Dat is overigens niet verwonderlijk: verreweg de meeste afvalverwerkingsbedrijven in Nederland kennen een NV/BV structuur al dan niet overheidsgedomineerd. En heel veel gemeenten in Nederland hanteren een outsourcingmodel voor hun afvalverwerking. Bedacht dient hierbij te worden, dat indien men het belang van structurele resultaten op korte termijn zwaar meeweegt dan kan deze voorkeursvolgorde zich omdraaien en het outsourcingscenario de voorkeur krijgen.

6.1 Vergelijking op organisatorische criteria

De criteria richten zich op de vraag in welke mate de doelstelling van good governance kan worden bereikt. Te weten, door: heldere verdeling taken en verantwoordelijkheden, checks and balances, maatwerk per gemeente van diensten als het prestatieniveau, mogelijke uitbreiding van activiteiten, effectieve taakuitvoering, impulsen voor efficiency / innovaties, mogelijkheden goede afstemming, etc.

In beginsel zijn bij alle scenario's voldoende waarborgen te scheppen voor een goede interne organisatie. De interne checks and balances zijn het best te realiseren in de opties van de NV en de coöperatie, omdat daar een onderscheid kan worden gemaakt tussen besturen (directeur-bestuurder) toezicht houden (RvC) en het eigenaarschap (AvA bij NV, ALV bij coöperatie). Bij de stichting is dit onderscheid moeilijker te maken. Uitgangspunt is, dat de structuur van de stichting er één is met een eindverantwoordelijk bestuur en een directie die via een directiestatuut werkt. Zie ook onder het kopje 'juridische criteria'. Bij de gemeenschappelijke regeling zijn het besturen en het toezichthouden in beginsel te scheiden via de verantwoordelijkheden van het algemeen en het dagelijks bestuur, maar het algemeen bestuur houdt niettemin de eindverantwoordelijkheid. Ten aanzien van het leveren van maatwerk voor klanten geldt dat dit bij de NV en de coöperatie en de stichting zal verlopen via een overeenkomst. Bij de GR en de outsourcingvariant verloopt dit via het uitvoeren van bestuursbesluiten. Via beide manieren is maatwerk goed te leveren, ook kan uitbreiding van activiteiten worden geregeld. Impulsen voor efficiency zijn beter te geven via de voorwaarden van een overeenkomst, omdat hierbij sprake is van een relatie op basis van gelijkwaardigheid. Bij de outsourcingvariant geldt in dit een geval de bijzonderheid, dat alles in één keer bij uitbesteding (vaststelling van het

contract) wordt geregeld. In goed geregeld 'aan de voorkant', kan dat als een voordeel worden ervaren. Daarna behoort de organisatie in feite tot de verantwoordelijkheid van de contractpartner. Daarmee wordt tevens een stuk inflexibiliteit van de organisatie geïntroduceerd, die ook wel vaak als een nadeel van betekenis wordt ervaren: 'staat het niet in het contract c.q. bestek dan wordt het ook niet uitgevoerd of moeten er extra (financiële) afspraken worden gemaakt'. Bij de uitvoering van bestuursbesluiten in een GR is dat niet het geval. Impulsen voor efficiency en innovatie zijn het beste te geven door aan klanten de optie van mede-eigenaarschap te bieden. Deze mogelijkheid hebben alleen de NV en de coöperatie. Een goede afstemming met de ruimtelijke ordening en de afvalverwerkingsketen is vooral een zaak van goede planning, tijdig betrekken van partijen, het inzichtelijk maken van alternatieven en het maken van goede werkafspraken. In alle structuren kan dit invulling krijgen.

Alles overziend scoren de NV en de coöperatie het best op de organisatorische criteria, daarna de stichting en daarna de GR en de outsourcing.

6.2 Vergelijking op bestuurlijke criteria

De bestuurlijke criteria hebben betrekking op de zeggenschap van deelnemers in Avalex. Hiervoor worden criteria onderscheiden, zoals transparantie, zeggenschap mogelijkheden uitbreiding met andere partijen.

Bij de NV/BV en bij de coöperatie hebben de deelnemers zeggenschap, doordat zij mede-eigenaar zijn; in die hoedanigheid hebben zij invloed op de belangrijkste beslissingen over de koers en de continuïteit van de organisatie. Deze zeggenschap kan worden georganiseerd via de AvA of de ALV. De ALV uit het coöperatiemodel is hiervoor het best geschikt; lidmaatschap van de ALV impliceert betrokkenheid bij de koers van de coöperatie, lidmaatschap van de AvA van een NV impliceert betrokkenheid bij de financiële resultaten en het rendement van de organisatie. Dat is een niet geheel onbelangrijke nuance. Bestuurders van een gemeenschappelijke regeling hebben een veel minder afstandelijke relatie ten opzichte van de gemeente die hen heeft afgevaardigd in het bestuur. In deze relatie is altijd sprake van een zekere afhankelijkheid, die besluitvorming nadelig kan beïnvloeden, zeker als het aantal deelnemende partijen groter wordt. Dit is een nadeel voor de slagvaardigheid van bestuur, of negatief geformuleerd: een risico dat de beoogde voordelen van kostenbesparing en synergie effecten niet in volle omvang gerealiseerd kunnen worden. In de outsourcingvariant zal dit in veel meerdere mate gelden door de beperkte rol van de GR. Anderzijds wijzen gemeenten er op dat de minder afstandelijke relatie als voordeel kan hebben dat opdrachtgevers rechtstreeks kunnen bijsturen in de uitvoering van taken door Avalex, hetgeen ten goede kan komen aan de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Hierover zijn in de praktijk goede afspraken te maken, bijvoorbeeld via de dienstverleningsovereenkomst.

Bij de stichting kan de invloed van de deelnemende partijen worden gerealiseerd door hen een zetel in het bestuur te geven. Bij de gemeenschappelijke regeling is de invloed geregeld door het lidmaatschap van het algemeen en/of het dagelijks bestuur. Als de interne verhoudingen wijzigen, doordat nieuwe deelnemers toe- of uittraden, levert dat bij de NV en de coöperatie geen probleem op, er van uitgaande dat de deelnemende gemeenten in de AvA of ALV deelnemen als vereniging van deelnemende gemeenten. Een dergelijke constructie kan ook bij de stichting worden gehanteerd. Het toetreden of uittraden van deelnemers bij een GR levert veel meer complicaties op, omdat de verhoudingen in termen van zeggenschap en financiële bijdrage wijzigen. Ditzelfde geldt voor de outsourcingsoptie, echter door de beperkte rol van de GR hierbij zal dit nagenoeg niet worden gevoeld. Vanwege de verminderde bestuurlijke slagkracht en de kleinere flexibiliteit van de GR scoort deze vorm minder hoog op de bestuurlijke criteria dan de overige vormen.

6.3 Vergelijking op juridische criteria

De juridische aspecten richten zich op aspecten, als: overdracht van activiteiten, aanbestedende dienst en bestuurlijke aansprakelijkheid.

De GR en de outsourcingvariant bieden in beginsel de beste waarborgen voor het een-op-een overdragen van de publieke taken van de gemeente naar de GR. Publieke taken worden immers overgedragen naar een nieuwe publieke entiteit, die volgens de reguliere publieke structuren met een algemeen en dagelijks bestuur wordt aangestuurd. Een voordeel van zowel de GR en als de outsourcingvariant is dat hierbij de publiekrechtelijke zaken in een publieke entiteit worden belegd. Bij de outsourcingvariant zal binnen de GR de uitbesteding van de uitvoerende activiteiten naar een marktpartij plaatsvinden. Een bijzonder voordeel van outsourcing is dat periodiek (bij afloop van de contract) wordt gekeken naar de efficiency en kwaliteit van de uitvoering door de derde partij. Indien niet tevreden dan kan worden gewisseld naar een andere contractpartij. Dat zet een extra druk op efficiency en kwaliteit. De stichting lijkt ook een goede constructie om aanbestedingsrechtelijke complicaties te vermijden (als de politiek verantwoordelijken in het bestuur deelnemen). Door bestuurders in het bestuur van de stichting deel te laten nemen en te werken met een mandaat vanuit de gemeenten aan het stichtingsbestuur wordt duidelijk gemaakt dat de stichting een instrument is voor de uitoefening van een publieke taak. Bij de NV/BV en de coöperatie zal sprake zijn van een dienstverleningsrelatie met de gemeente. De vraag rijst dan of de gemeente Europees dient aan te besteden. Dit kan worden vermeden door het zogeheten inbesteden. Van belang is dat de gemeenten aandeelhouder zijn, dat er geen commerciële activiteiten worden gevoerd en de overdracht van taken is gebaseerd is op een besluit van de gemeenteraad, waarop inspraak mogelijk is. Er bestaat diverse afvalverwerkingsbedrijven in Nederland die op een dergelijke wijze hun bedrijf uitoefenen.

Ten aanzien van de bestuurdersaansprakelijkheid geldt dat hiervan geen sprake is bij de GR (outsourcing) en dat hiervan wel sprake is bij de privaatrechtelijke rechtsvormen. Dit aspect wordt door ons gezien als een voordeel voor de privaatrechtelijke rechtsvormen, omdat het een extra waarborg geeft voor goed bestuur van de organisatie. Alles afwegende blijken de GR en outsourcingvariant het beste te scoren op deze specifieke criteria, gevolgd door de stichting. Bij de NV/BV en de coöperatie is er mogelijk sprake van onzekerheden op het gebied van het aanbestedingsrecht.

6.4 Vergelijking op financiële criteria

Bij de financiële aspecten spelen de criteria, als: reserves, financiële risico's, opbouw vermogen en investeren, financiële verhoudingen.

Het opbouwen van financiële reserves is bij alle private rechtsvormen mogelijk en ook bij de GR. Bij de GR en de outsourcingvariant is dit wellicht moeilijker gezien de kans op de vraag naar uitkering van dividenden. Dit geldt ook voor de verdeling van risico's; in alle organisatievormen is hiervoor een criterium af te spreken. De NV/BV voldoet hieraan het best, omdat het voor de hand ligt de verdeling van de risico's gelijk te laten lopen met de verdeling van de aandelen. Bezittingen hebben en investeringen doen is in beginsel voor alle organisatievormen mogelijk. Investeren in de infrastructuur lijkt via de GR interessanter, omdat het eigendom dan in publieke handen blijft. Bij investeringen door stichting of NV/BV zullen altijd voorwaarden moeten worden geschapen om de eigendom van de infrastructuur te scheiden van het beheer en onderhoud. Via overeenkomsten lijkt dit echter goed te regelen. Het genereren van inkomsten door Avalex geschiedt bij de NV/BV en de coöperatie via de klant-leverancier relatie: de burger/gemeente is klant en betaalt een prijs voor geleverde diensten. Bij de stichting kan dit ook zo geregeld worden, echter de stichting ken wel de problematiek van het 'beklemd' vermogen. Het genereren van inkomsten bij de GR en outsourcingvariant vindt plaats door de gedane uitgaven

van de GR om te slaan over de deelnemende gemeenten via een 'verdeelsleutel'. Deze verdeelsleutel heeft zijn beslag gekregen in dienstverleningsovereenkomsten per deelnemende gemeente. Voor de GR als geheel is er sprake van het uitvoeren van een begroting via bestuursbesluiten; de begroting wordt uiteindelijk altijd aangevuld door de bijdrage vanuit de deelnemende gemeenten. Van deze modellen biedt de klant - leverancier relatie de beste waarborgen dat Avalex alle kosten voor huidige en toekomstige activiteiten in rekening kan brengen. Zowel bij het mandaat als bij de uitvoering van de begroting heeft Avalex minder grip op de inkomsten op langere termijn. In de outsourcingvariant kan dit worden gecompenseerd door het aanbestedingsproces heel scherp te monitoren en als zodanig de efficiencywinsten bij de derde partij af te romen. Dit alles komt niet ten goede aan de schaalvoordelen en de innovatieprikkel in de organisatie. Alles overwegende lijken de NV/BV, de outsourcing en de coöperatie het meest geschikt op de financiële criteria, gevolgd door de stichting en de GR.

6.5 Vergelijking op fiscale criteria

De centrale vraag hierbij is: leiden fiscale aspecten tot (onbedoelde) hogere kosten voor huishoudens en bedrijven?

Een aantal fiscale aspecten is van belang. Zo vallen betrokken partijen vaak onder verschillende BTW-regimes. Gemeenten kunnen de betaalde BTW terugvorderen via het BTW-compensatiefonds. Afvalverwerkingsbedrijven kennen aan zich zo'n fonds niet. Deze bedrijven betalen gewoon BTW en kunnen de betaalde BTW verrekenen. Voor overdracht van bezittingen is overdrachtsbelasting verschuldigd. Voor de GR is er ten aanzien van de fiscale aspecten geen enkel probleem. Het valt niet onder de vennootschapsbelasting, betaalt geen overdrachtsbelasting en tussen de GR en de gemeenten hoeft geen omzetbelasting te worden verrekend. Voor de stichting geldt dat er mogelijk geen belastingplicht bestaat op basis van de vennootschapsbelasting, afhankelijk van de status van de stichting. Alles overwegende lijkt ons de GR op dit aspect het meest geschikt, gevolgd door de NV/BV en de stichting. Over de coöperatie en de outsourcingvariant is op dit punt minder bekend, waardoor het onzekerder is hoe de belastingdienst zich zal opstellen.

6.6 Beoordeling

De NV/BV scoort vooral goed op de organisatorische, bestuurlijke en financiële criteria. De outsourcing scoort vooral goed op bestuurlijk, juridisch en financieel. De GR scoort op de fiscale en juridische criteria. De juridische criteria hebben echter meer het karakter van "hygiëne factor" en fiscale criteria zijn meer randvoorwaardelijk dan dat zij doorslaggevend zijn voor het realiseren van de missie van Avalex op het punt van schaalvoordelen en efficiency en op het gebied van innovatie en ketensamenwerking. Dit neemt niet weg dat het aan te raden is om deze factoren serieus te nemen. De coöperatie scoort ook goed op de organisatorische, bestuurlijke en financiële criteria, maar is een rechtsvorm waarmee in de afvalsector nog relatief weinig ervaring is opgedaan. Daarom is er op het gebied van fiscaliteit en aanbestedingsrecht meer onduidelijkheid over de voorwaarden waaronder Avalex als coöperatie zou kunnen functioneren. Het is echter niet zo dat via de rechtsvorm coöperatie de missie en doelstellingen van Avalex veel beter te realiseren zouden zijn dan via een NV/BV. In de vergelijking tussen de stichting en de NV/BV kan gesteld worden dat het werken met klant-leverancier relaties en overeenkomsten beter bijdraagt aan de missie en doelstellingen van Avalex dan de mandaatconstructie van de stichting. Ook staan gemeenten als aandeelhouder in een verhouding tot Avalex dan als bestuurslid; deze verhouding maakt Avalex slagvaardiger en beter gericht op lange termijn voordeel en beter controleerbaar door gemeenten. Daar staat tegenover dat de stichting beter scoort op de juridische aspecten.

6.7 Bestuurlijke weging

De conclusie van de vergelijking is dat de NV/BV het best voldoet aan de genoemde criteria, gevolgd door de outsourcingsvariant. In overleg met het bestuur zal evenwel nog een weging van de criteria moeten plaatsvinden. Een belangrijk punt van aandacht daarbij is dat thans alle geformuleerde criteria met hetzelfde gewicht zijn meegenomen. Politiek/bestuurlijk kunnen echter aan sommige criteria zwaarder gewicht worden gehangen en dat zal de uitkomsten wel degelijk kunnen beïnvloeden. Daartoe zijn een workshop georganiseerd met onder meer het DB van Avalex. Na een toelichting op de bevindingen uit het onderzoek heeft een discussie plaatsgevonden over de voor- en nadelen van de diverse samenwerkingsvormen. Deze discussie gaf duidelijkheid over de voorkeur van het DB wat betreft de toekomstige governance structuur. Het bood tevens inzicht in de onderwerpen die in de praktijk van de samenwerking belangrijk zullen zijn en waarover dus goede afspraken moeten worden gemaakt. Het betreft de volgende punten:

I. Dubbele petten problematiek. Een algemeen gedeelde mening is dat de huidige GR geen geschikte governance structuur biedt voor een operationeel afvalverwerkingsbedrijf als Avalex. De grootste bezwaren tegen de huidige samenwerkingsverband is dat binnen de GR Avalex in feite zowel een onderneming moet worden gemanaged als dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur. Dit leidt tot een dubbele petten problematiek. De GR is daardoor organisatorisch complex waardoor de slagvaardigheid en de effectiviteit van besluitvormingsprocessen worden ingeperkt. In de huidige GR wordt verwacht van bestuurders om een operationeel functionerend bedrijf neer te zetten en te beheersen. Selectie van bestuurders vindt in het algemeen niet plaats op basis van haar kennis over het bedrijfsleven, maar deze kennis en ervaring wordt wel verwacht. En tegelijkertijd moeten zij de belangen van de gemeenten op een verantwoorde wijze meenemen in de afwegingen. Daarnaast speelt dat bestuurders in een gemeentelijke omgeving toch regelmatig wisselen. Privaatrechtelijke rechtsvormen en dan in het bijzonder de NV/BV structuur kennen deze problematiek niet. Ook bij het outsourcingsmodel is dat niet aan de orde. Aan de hand van deze overwegingen is er een duidelijke voorkeur om afscheid te nemen van de GR als governance model voor Avalex. En dus over te stappen een NV/BV model of outsourcing.

II. Avalex moet eerst "in control" zijn. Betrokkenen zien het liefst zo snel mogelijk een overstap naar een alternatieve governance-vorm. Echter deze overstap moet wel op een verantwoorde wijze gebeuren. Dat wil eigenlijk zeggen: de huidige problematiek binnen Avalex moet eerst op een zodanig manier zijn aangepakt dat een omvorming verantwoord kan plaatsvinden. Dat betekent dat Avalex eerst "in control" moet zijn om het interne en externe vertrouwen in Avalex weer op te bouwen, voordat een omvorming kan plaatsvinden. Dit houdt in dat bedrijfsprocessen: beheersbaar en op orde moet zijn. En er aandacht besteed moet worden aan de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatievoorziening.

III. Detailuitwerking is nodig. Samenwerking heeft hoe dan ook organisatorische consequenties en zowel gemeentebesturen als gemeenteraden zullen overtuigd moeten worden van de meerwaarde van een alternatief governance-model. En de precieze consequenties daarvan voor personeel, wagenpark, huisvesting, etc. Uiteindelijk zal er alleen besloten worden tot het aangaan van een dergelijke alternatief governance-model als er een duidelijk financieel voordeel en een duidelijk voordeel voor de kwaliteit van de dienstverlening zichtbaar is. De consequenties zouden toegespitst op de gemeente, vooraf goed moeten worden uitgewerkt, zodat zij kunnen worden gewogen.

IV. Gemeente blijven relatie naar burgers en bedrijven beheren. Burgers en bedrijven zien de gemeente als hun eerste aanspreekpunt als het gaat om afvalverwerking. Gemeenten beseffen dat en zien ook dat de wijze waarop zij het beheer van de afvalverwerking laten uitvoeren, bepalend is voor het oordeel dat burgers en bedrijven hebben over de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente. Om die reden moet er voor het aangaan van een ander governance-model goede afspraken gemaakt worden. Belanghebbenden geven aan dat dit voor hen een belangrijk criterium is bij de keuze van de vorm voor de samenwerking.

V. Snelheid van invoering is een aanvullend criterium. Belanghebbenden geven aan dat enerzijds door de problemen uit het recente verleden en anderzijds door behoeften van de huidige bestuurders om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor hun eigen beslissingen aangaande de invoering een relatief snelle invoering van belang is. Idealiter zou een invoering moeten kunnen plaatsvinden voor de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen of zou voor die tijd alle bestuurlijke 'hobbels' moeten zijn genomen.

Tijdens de workshops met belanghebbenden werd waardevolle informatie verzameld over de beelden die gemeenten hebben bij de genoemde governance-modellen. Onafhankelijk van welke governance-structuur uiteindelijk zal worden gekozen, werd uit de reacties duidelijk over welke onderwerpen goede afspraken moeten worden gemaakt. In het eerste deel van het onderzoek is op basis van een onderzoekskader met vooraf bepaalde criteria een beoordeling gemaakt van een aantal governance structuren die toepasbaar zijn voor de samenwerking die wordt beoogd voor de eerder omschreven taken in de afvalverwerking. De conclusie daarbij was dat de NV/BV structuur de voorkeur geniet, direct gevolgd door het outsourcingsmodel. De conclusie van dit deel van het onderzoek heeft deze conclusie niet weerlegd, doch veeleer versterkt: de NV/BV en vervolgens outsourcing is de meest geschikte governance-structuur voor de uitvoering van afvalverwerkingstaken bij Avalex. Echter de doorlooptijd van de invoering een dergelijk alternatief governance-model is bepalend voor de keuze tussen deze twee.

6.8 Doorlooptijd als extra criterium

Wat is de verwachte doorlooptijd van een de invoering van een alternatief governance-model? Deze vraag is lastig te beantwoorden, omdat dit zo van de specifieke omstandigheden afhangt. En er ook veel onbepaalde factoren een rol kunnen spelen. Toch, omdat het rol speelt in de besluitvorming zal hier op basis van ervaring en uitgaande van 'gemiddelde' omstandigheden bij een samenwerking tussen zes gemeenten een inschatting worden gegeven.

Per scenario zou men dit als volgt kunnen inschatten.

I. NV/BV model

In dit scenario kan men voor de invoering een viertal hoofdfasen onderscheiden met daarbij een redelijk verwachting ten aanzien van de mogelijke doorlooptijden:

- Vaststelling door alle betrokken gemeenten van onderhavige rapportage (2 maanden);
- Voorbereiding en onderbouwing van de formele besluitvorming tot omvorming van Avalex tot een NV/BV Avalex door Colleges en gemeenteraden (3 - 4 maanden);
- Uitwerking en vaststelling, besluitvorming van de beoogde NV/BV structuur, alsmede het bedrijfsplan, business case, sociaal statuut door Colleges en gemeenteraden (6 - 8 maanden);

- Uitwerking en vaststelling van de NV/BV statuten, aandeelhouderscontracten, omzetten DVO's, bedrijfscontracten/arbeidscontracten, volmachten tot oprichting voor de bestuurders vanuit gemeenten, feitelijke oprichting NV/BV (8 - 9 maanden).

Deze variant zou daarmee een doorlooptijd kennen van 19 - 23 maanden. Gerekend vanaf een start per 1 november 2012 zou dit een einddatum betekenen van 1 juni 2014 tot 1 oktober 2014.

II. Outsourcingsmodel

In dit scenario kan men voor de invoering een viertal hoofdfasen onderscheiden met daarbij een redelijk verwachting ten aanzien van de mogelijke doorlooptijden:

- Vaststelling door alle betrokken gemeenten van onderhavige rapportage (2 maanden);
- De financiële administratie op orde brengen, zodat er bij de jaarrekening 2012 een volledig beeld is van de financiële situatie van het bedrijf. Dat is een voorwaarde voor outsourcing (2 maanden, ervan uitgaande dat dit 1/1/13 gerealiseerd zou moeten zijn);
- Voorbereiding en onderbouwing van de formele besluitvorming over het bestek tot aanbesteding van alle Avalex-activiteiten alsmede de business case en sociaal statuut door AB/DB (3 - 4 maanden, deels parallel aan vorige fase);
- Feitelijke aanbesteding activiteiten (1 maand).

Deze variant zou daarmee een doorlooptijd kennen van 7 - 9 maanden. Gerekend vanaf een start per 1 november 2012 zou dit een einddatum betekenen van 1 juni 2013 tot 1 augustus 2013.

Beide varianten overziend, zou men kunnen zeggen dat de variant van een NV/BV structuur bijna een jaar langere doorlooptijd kent dan die van het outsourcingmodel. Dat betekent, dat indien men de doorlooptijd laat prevaleren boven de andere criteria, dat het governance-model van outsourcing de voorkeur dient te krijgen. Nogmaals met inachtneming van alle voorbehouden die er te maken zijn bij dit soort ruwe planningen.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

In dit onderzoek is op grond van de onderzoeksvraag een analysekader gehanteerd waarmee naar de governance-praktijk van Avalex is gekeken. Dat heeft veel, verschillende bevindingen opgeleverd. Op grond van deze bevindingen kan voor Avalex als belangrijke conclusie worden getrokken dat de governance van Avalex duidelijk een verbeterslag heeft te maken. Het onderzoek heeft laten zien dat op tal van punten de governance in de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Avalex is een complex geheel, waarbij het succes niet alleen door bestuur en management wordt bepaald maar ook door de context van Avalex. Meer specifiek komen de conclusies uit dit onderzoek neer op de volgende punten:

I. Governance in de huidige GR-structuur

Op bestuurlijk niveau wordt thans in de GR-regeling aan het DB alle operationele besluiten toegedicht, waarbij de directeur slechts in opdracht van (en onder verantwoordelijkheid van) het DB handelt. Het DB legt hierover verantwoording af aan het AB, behoudens een aantal strategische besluiten die in gezamenlijkheid moeten worden genomen. Het bestaande directiestatuut maakt onvoldoende duidelijk wat de verantwoordelijkheden van de directeur zijn. Formeel kan de directeur geen eigenstandige beslissingen nemen, in de praktijk gebeurt dat wel. De organisatie stemt af op ambtelijk niveau met een groep gemeenteambtenaren, die meer de opdrachtgeversrol vertegenwoordigt en een groep ambtenaren die meer de eigenaarsrol vertegenwoordigt. Een tweetal conclusies kunnen aan deze opzet van de regeling worden verbonden:

- de praktijk van Avalex is op verschillende punten anders dan de regeling;
- in een GR, zoals deze, is een goede 'interne' governance binnen Avalex conditioneel voor een goede 'externe' governance door bestuur. Deze interne governance ontbreekt thans op diverse onderdelen.

II. Lessons learned in de afgelopen periode

De ervaringen van de afgelopen periode heeft ons geleerd dat tot versterking van de governance van Avalex zal moeten worden besloten. Bij versterking van de huidige GR zal moeten worden besloten hoe de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende besturingslagen eruit zal zien op korte en op langere termijn. Met name gaat het erom welke bevoegdheden worden overgedragen aan de directie, het dagelijks bestuur en welke bevoegdheden bij het algemeen bestuur blijven. De structuur van GR zal blijven bestaan uit een algemeen bestuur (AB), waarin de gemeenten deelnemen, een dagelijks bestuur (samenstelling te kiezen door het algemeen bestuur uit zijn midden) en een voorzitter. Het algemeen bestuur draagt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor Avalex. De GR treedt op als zelfstandig uitvoerder van afvalverwerkingstaken, die aan de GR zijn overgedragen. Op al deze punten heeft de huidige governance van de GR - Avalex thans niet laten zien dat het bestand is tegen incidenten, die het voortbestaan van Avalex bedreigen.

III. Alternatieve governance-modellen

Als men kijkt wat alternatieve governance-modellen voor Avalex zijn, dan komen een viertal alternatieven naar voren: een NV/BV structuur, een stichting, een coöperatie, versterking huidige GR en outsourcing van de activiteiten. De conclusie van de vergelijking van deze scenario's is dat de NV/BV het best voldoet als governance-model een bedrijf als Avalex met een primair proces dat bestaat uit afvalverwerking. Overigens direct gevolgd door het outsourcingscenario. Echter indien men het belang van structurele resultaten op korte termijn zwaar meeweegt, dan kan deze voorkeursvolgorde zich zal omdraaien en zal het outsourcingscenario de voorkeur krijgen.

Resumerend kan worden gesteld dat deze conclusies erop neerkomen dat het onderzoek heeft laten zien dat de huidige GR op verschillende punten niet wordt (of niet kan worden) ingevuld, zodat er voldoende waarborgen voor goed bestuur bestaan. De lessen uit het recente verleden laten zien dat dit serieuze risico's met zich meebrengt en dat er betere governance-scenario's voor Avalex voorhanden zijn.

7.2 Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van voorgaande conclusies kan een aantal aanbevelingen worden gedaan. Het doel van deze aanbevelingen is om concrete handvatten te bieden voor verbetering van de governance op de korte termijn. Dat wil zeggen verbetering van de governance op korte termijn binnen de huidige GR. En aanbevelingen van meer structurele aard, dat wil zeggen verbetering van de governance op iets langere termijn. Deze aanbevelingen betreffen:

I. Korte termijn

Voor de korte termijn wordt aanbevolen een aantal concrete stappen te ondernemen om de governance althans 'for the time being' op orde te krijgen:

- Formaliseren van de eigenaarsrol bij het DB en dus het DB als zodanig samenstellen;
- Formaliseren van de adviesrol door instellen van een formele Adviescommissie van de GR. Deze adviescommissie heeft dan onder meer de taken: monitoren en adviseren over de P&C producten, adviseren/annoteren bij jaarverslag en begroting, adviseren bij het in control komen van Avalex, begeleiding/advisering voor de nieuwe governance structuur;
- Instellen van een auditcommissie, die adviseert aan het DB. Een auditcommissie die ondermeer bestaat uit tenminste 2 DB leden, een vertegenwoordiging van gemeentecontrollers, mogelijk aangevuld door een AB lid. Aan deze auditcommissie wordt periodiek gerapporteerd door de Avalex controller en door de externe accountant;
- Formaliseren van de adviesrol van de (vertegenwoordiging van) gemeentecontrollers richting auditcommissie;
- Instellen van een formele mandaatregeling voor directie en bedrijfsvoering;
- Aanpassen van de informatievoorziening, zodat kan worden voldaan aan de vereisten van de regeling;
- Vaststellen van een controllersmandaat;
- Aanstellen van een Avalex controller die alleen/zelfstandig rapporteert aan het DB;
- Inrichten van een AO/IC passend op de regeling.

II. Langere termijn.

Voor de wat langere termijn (een periode van de komende één tot twee jaar) wordt aanbevolen een ander governance-model voor Avalex in te voeren. Aanbevolen wordt het NV/BV - model voor Avalex, danwel het outsourcingsmodel. Het outsourcingsmodel kan naar alle waarschijnlijk in een substantieel kortere termijn worden ingevoerd. Indien de doorlooptijd daadwerkelijk van een doorslaggevende betekenis blijkt te zijn, dan wordt aanbevolen om voor dit model te opteren.