

Ondernemingsplan Avalex Nieuwe Stijl

Ondernemingsplan in het kader van de samenwerking tussen de gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer op het gebied van de uitvoering van gemeentelijke reinigingstaken

Definitief eindconcept, 23 maart 2007

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Archimedeslaan 21
3584 BA Utrecht
Postbus 85096
3508 AB Utrecht
Telefoon (030) 219 10 00
Fax (030) 219 15 55
Directe lijn (030) 219 13 10
Direct faxnummer (030) 219 51 15
www.pwc.com/nl

Kenmerk: 2007-0697/PT/hg/ih

23 maart 2007

Inhoud

Inleiding.....	5
Achtergrond en aanleiding.....	5
Doelstelling en reikwijdte van het organisatieplan.....	6
Leeswijzer	7
1 Visie en missie van ANS.....	8
1.1 Visie ANS	8
1.2 Missie ANS	9
2 SWOT-analyse ANS	11
2.1 Sterkte ANS	11
2.2 Zwakte ANS.....	11
2.3 Kansen ANS	12
2.4 Bedreigingen ANS.....	12
3 Doelstellingen ANS.....	13
3.1 Randvoorwaarden en uitgangspunten van ANS	13
3.2 Doelstellingen en kritieke succesfactoren van ANS.....	13
4 Bedrijfsvoering en organisatieopzet ANS	16
4.1 Organisatiestructuur, sturing en management.....	16
4.1.1 Hoofdorganisatiestructuur ANS.....	16
4.1.2 Stafafdeling 'Financiën & Control' en stafafdeling 'Bedrijfsondersteuning'	17
4.1.3 Uitvoering Publieke Taken	19
4.1.4 Uitvoering commerciële taken	20
4.2 Besturing	21
4.3 Personele formatie	22
4.3.1 Huidige formatie drie entiteiten	22
4.3.1.1 Formatie Avalex	22
4.3.1.2 Reinigingsdienst gemeente Delft	24
4.3.1.3 Reinigingsdienst gemeente Zoetermeer	25
4.3.2 Streefformatie.....	26
4.4 Resources/middelen.....	31
4.4.1 ICT-systemen	31
4.4.2 Facilitaire zaken	32
4.4.3 Huisvesting	32
4.5 Processen.....	33
5 Financiële resultaten ANS	35
5.1 Gecombineerde begroting ANS	35
5.1.1 Afzonderlijke begrote kosten 2007 drie entiteiten	35

5.1.1.1	Begrote kosten Avalex 2007	35
5.1.1.2	Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Delft 2007	36
5.1.1.3	Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Zoetermeer 2007	38
5.1.2	Gecombineerde kosten ANS.....	39
5.2	Resultaten scenario-analyses	41
5.3	Investerings	44
5.4	Fiscale aspecten	44
5.4.1	Vennootschapsbelasting	44
5.4.2	Omzetbelasting (BTW).....	45
5.4.3	Overdrachtsbelasting	46
6	Kwaliteitszorg.....	47
6.1	Drie leidende principes van kwaliteitszorg	47
6.2	Gedachtegoed INK-model wordt binnen ANS als uitgangspunt gehanteerd.....	47
6.3	ANS en kwaliteitszorg	48
7	Communicatie	50
8	Risico's.....	51
8.1	Vergunning overlaadstation Delft in revisie.....	51
8.2	Contractbeheer ondermaats.....	52
8.3	Mogelijke investeringen afvalbrengstation Leidschendam Voorburg.....	53
8.4	Overige risico's	53
9	Implementatieplanning.....	54
A	Omgevingsanalyse	55
A.1	Aandeel overheidsgedomineerde bedrijven op de inzamelingsmarkt voor huishoudelijk afval neemt toe	55
A.2	Schaalgrootte van minimaal 150.000 aansluitingen optimaal voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering.....	57
A.3	Technologische ontwikkelingen op het gebied van afvalinzameling leiden tot een groter kapitaalbeslag	57
A.4	De uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland.....	58
A.5	Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in werking getreden.....	64
B	Organisatiestructuur	65
C	Ontwerpcriteria organisatiestructuur ANS	66
C.1	Besturingsprincipes	66
C.2	Orderingsprincipes.....	67
C.3	Dienstverleningsfilosofie	67
C.4	Werkwijze.....	68
D	Fiscale aspecten	69
D.1	Vennootschapsbelasting.....	69
D.2	Omzetbelasting (BTW)	69
D.2.1	Algemeen.....	69

D.2.2	Inbreng van activa	71
D.2.3	Herziening bij investeringsgoederen	71
D.3	Overdrachtsbelasting	73

Inleiding

De gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer hebben besloten om een samenwerking aan te gaan op het gebied van de uitvoering van gemeentelijke reinigingstaken. Als rechtsvorm is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. De reeds bestaande gemeenschappelijke regeling '*Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex*', waarin de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar deelnemen, wordt daarbij als uitgangspunt gebruikt, maar aangepast voor de vernieuwde gemeenschappelijke regeling, waarin ook de gemeenten Delft en Zoetermeer deelnemen.

In het kader van de samenvoeging van deze beide reinigingsdiensten met de organisatie van Avalex is het onderhavige ondernemingsplan opgesteld. Dit ondernemingsplan is in de periode januari 2007 tot en met februari 2007 door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC) opgesteld en is een vervolg op het eerder in dit verband opgestelde organisatieplan¹.

In deze inleiding van het ondernemingsplan wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- a Achtergrond en aanleiding;
- b Doelstelling en reikwijdte van het ondernemingsplan;
- c Leeswijzer.

Achtergrond en aanleiding

Avalex, een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling waarin de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar participeren, verzorgt voor de genoemde gemeenten een aantal diensten op het gebied van afvalinzameling en reiniging. Het totaal aantal aansluitingen dat Avalex op dit moment in de genoemde gemeenten bedient, bedraagt circa 85.000.

Avalex voert voor de genoemde gemeenten in ieder geval de volgende taken uit:

- a Inzameling van huishoudelijk afval. Dit houdt in de inzameling van de gescheiden componenten (glas, papier, textiel, klein gevaarlijk afval en groente-, fruit- en tuinafval (GFT)) en het restafval;
- b Het vermarkten van de verschillende afvalstromen;
- c Het verzorgen van op- en overslag van ingezamelde afvalstromen;
- d Het beheer van de afvalbrengstations in het verzorgingsgebied;
- e Het beheer en onderhoud van afvalinzamelingsmiddelen.

¹ Eindconcept organisatieplan '*Organisatieplan Avalex Nieuwe Stijl - Organisatieplan in het kader van de samenwerking tussen de gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer op het gebied van de uitvoering van gemeentelijke reinigingstaken*' van 29 januari 2007, kenmerk: 2007-0233/PT/hg/ih.

Naast deze afvalgerelateerde taken kunnen de in Avalex participerende gemeenten ook dienstverlening op het gebied van onder meer gladheidbestrijding, kolkenzuigen, plaagdierbestrijding en (machinaal) vegen afnemen van Avalex.

De gemeenten Delft en Zoetermeer hebben op dit moment elk de beschikking over een eigen gemeentelijke reinigingsdienst voor de hierboven genoemde taken. Door ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisaties en op de Nederlandse afvalmarkt hebben beide gemeenten geconcludeerd dat de zelfstandige positie die beide reinigingsdiensten op dit moment innemen, op langere termijn niet langer houdbaar is om het huidige kwaliteitsniveau van dienstverlening tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten te continueren.

Vanuit deze conclusie hebben de gemeenten Delft en Zoetermeer gezocht naar mogelijke samenwerkingspartners in de regio. Zowel de gemeente Delft als de gemeente Zoetermeer heeft daarbij het oog laten vallen op de gemeenschappelijke regeling Avalex.

De beide gemeenten hebben inmiddels de intentie uitgesproken om samen met Avalex een vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling aan te gaan. Algemeen uitgangspunt hierbij is om de vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling per 1 juli 2007 te effectueren.

De in Avalex reeds participerende gemeenten staan positief tegenover de vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling waarvan de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer dan ook deel uitmaken. Door deze operatie ontstaat een organisatie die ongeveer 200.000 aansluitingen bediend. Een organisatie van dergelijke omvang kan optimaal gebruik maken van schaalvoordelen.

In het kader van samenwerking tussen de reeds in Avalex participerende gemeenten en de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer is in eerder stadium een organisatieplan opgesteld (zie voetnoot 1). Dit ondernemingsplan vormt een vervolgstap in de voorgenomen samenwerking tussen de genoemde partijen.

Doelstelling en reikwijdte van het organisatieplan

Dit ondernemingsplan is een verdere uitwerking van het eerder opgestelde organisatieplan. Het organisatieplan geeft de contouren weer van de organisatie van Avalex na samenvoeging van de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer met het huidige Avalex. In dit ondernemingsplan worden onder andere deze contouren verder uitgewerkt, de personele formatie van de vernieuwde organisatie uitgewerkt en wordt globaal inzicht gegeven in de financiële aspecten die samenhangen met de vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling.

De nieuwe organisatie wordt in dit ondernemingsplan aangeduid als Avalex Nieuwe Stijl (hierna: ANS).

Leeswijzer

Dit ondernemingsplan is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk één wordt ingegaan op de visie en de missie van ANS. De visie en missie zijn richtinggevend als het gaat om de koers die ANS de komende jaren wil varen. Hoofdstuk twee omvat de resultaten van een SWOT-analyse zoals deze van ANS is gemaakt. De visie en de missie en de resultaten van de SWOT vormen de basis voor de in hoofdstuk drie opgenomen doelstellingen voor ANS.

De bedrijfsvoering en organisatieopzet komen aan bod in hoofdstuk vier. In dit hoofdstuk wordt de hoofdstructuur van ANS, zoals beschreven in het eerder opgestelde organisatieplan, verder uitgewerkt. Deze uitwerking bestaat uit het beschrijven van:

- a De taken per bedrijfsonderdeel;
- b De besturing van ANS;
- c De formatieve omvang van ANS;
- d De benodigde middelen;
- e De processen van ANS.

In hoofdstuk vijf staan de financiën centraal. In dit hoofdstuk wordt vanuit de afzonderlijke begrotingen van de drie entiteiten (Avalex, reinigingsdienst gemeente Delft en reinigingsdienst gemeente Zoetermeer) een gecombineerde begroting opgesteld. Daarbij wordt tevens in globale zin ingegaan op de te behalen (financiële) efficiencyvoordelen van de beoogde samenwerking.

Hoofdstuk zes gaat nader in op kwaliteitszorg. Communicatie staat centraal in hoofdstuk zeven. De op dit moment gesignaleerde risico's staan centraal in hoofdstuk acht. In hoofdstuk negen tot slot wordt kort stilgestaan bij de implementatie (invlechting) van de drie entiteiten tot ANS.

1 Visie en missie van ANS

1.01 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de visie en missie van ANS. De visie en missie zijn **richtinggevend** voor de door ANS na te streven kwaliteit van dienstverlening richting de deelnemende gemeenten op het gebied van afvalinzameling en aanverwante taken op het gebied reiniging. De visie en missie vormen de basis voor de door ANS na te streven doelstellingen op zowel de korte als lange termijn. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze doelstelling.

1.02 De visie en missie van ANS worden ingekaderd door de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals neergelegd in het organisatieplan van ANS. In bijlage C van dit ondernemingsplan zijn deze uitgangspunten en randvoorwaarden opgenomen.

1.1 Visie ANS

1.03 Een visie is het beeld of de verwachting die een organisatie van de toekomst heeft. De visie omvat drie componenten:

- a een omgevingsbeeld;
- b een beeld over de gewenste (markt)positie;
- c een beeld over hoe de gewenste toekomst moet gerealiseerd worden.

1.04 In deze paragraaf wordt de visie voor ANS gepresenteerd. Deze visie is ontleend aan de gesprekken zoals deze in november en december 2006 zijn gehouden met de bestuurders en contactambtenaren van de reeds in Avalex participerende gemeenten en de bestuurders van de gemeenten Delft en Zoetermeer in het kader van het organisatieplan. Daarnaast zijn de eerder opgestelde startnotitie, de resultaten van werkgroepen² en de projectgroep gebruikt voor het ontwikkelen van een visie van ANS.

1.05 In het **omgevingsbeeld** zijn de relevante maatschappelijke factoren die de toekomst van ANS mede bepalen van belang. Voor de toekomst van ANS zijn de volgende maatschappelijke factoren van belang:

- a Verdere toename van de hoeveelheid in te zamelen huishoudelijk afval en bedrijfsafval (zie ook bijlage A '**Omgevingsanalyse**');;
- b Continuering van de gemeentelijke zorgplicht met betrekking tot het inzamelen van de verschillende componenten uit het huishoudelijk afval. Gemeenten blijven verplicht GFT-afval, textiel, papier en karton, glas, wit- en bruingoed en klein gevaarlijk afval van huishoudens gescheiden in te zamelen;
- c Het overheidsbeleid met betrekking tot de voorkeursvolgorde van afvalverwijdering, zoals vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheersplan, wordt gecontinueerd. Dat houdt in

² In verband met de voorgenomen samenvoeging van de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer bij de GR Avalex is een aantal werkgroepen geformeerd dat een aantal voorbereidende werkzaamheden hebben verricht. De volgende zes werkgroepen zijn in dit verband actief: '**Taken en producten**', '**Financiën**', '**Personeel en Organisatie**', '**Juridische Zaken**', '**ICT**' en '**Communicatie**'.

dat de volgorde van preventie → hergebruik → nuttige toepassing → afvalverbranding
→ storten de beleidslijn in tact blijft.

1.06 In de visie wordt ook een beeld van **de plaats en de positie van de organisatie in de toekomst** geschetst. In dit verband zijn de volgende punten van belang:

- a ANS wil binnen de regio voor gemeenten **het** bedrijf zijn als het gaat om de inzameling van huishoudelijk afval en de gescheiden afvoer van de verschillende componenten uit dat afval;
- b Voor bedrijven binnen de regio wil ANS een betrouwbare, integere, effectieve en efficiënte dienstverlener zijn;
- c Voor gemeenten wil ANS naast de inzameling van verschillende componenten uit het huishoudelijk afval ook aanverwante reinigingstaken vervullen waarbij *'betrouwbaarheid'*, *'integriteit'*, *'effectiviteit'* en *'efficiency'* sleutelbegrippen vormen.

1.07 Een derde element in een geëxpliciteerde visie is **het zicht op hoe de visie gerealiseerd kan** worden. ANS wil te boek staan als een professionele organisatie en wil investeren in haar mensen en middelen opdat ANS ook het predicaat *'professioneel'* door haar klanten (gemeenten, burgers, bedrijven) opgeplakt krijgt. De professionaliteit komt onder meer tot uitdrukking in de betrouwbaarheid van de dienstverlening (*'afpraak is afspraak'*), de betrouwbaarheid van gevraagde gegevens, de snelheid waarmee zaken/vragen worden opgepakt, de kwaliteit van de geleverde dienstverlening en dergelijke.

1.08 Op grond van bovenstaande elementen kan ANS haar visie op termijn verder vormgeven.

1.2 Missie ANS

1.09 De missie beschrijft welke functie ANS op de markt wil vervullen. Het is de algemene doelstelling die ANS wil bereiken.

1.10 In de vernieuwde concept gemeenschappelijke regeling ANS is de volgende overall doelstelling voor ANS opgenomen (artikel 3) die beschouwd kan worden als de missie van ANS:³

Missie

ANS is een gezamenlijke overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsorganisatie van en voor de deelnemende gemeenten.

Het bedrijf heeft tot doel het zo effectief en efficiënt mogelijk voorbereiden en (het doen) uitvoeren van de integrale reinigingstaken van de deelnemers. Daarbij maken het bedrijf en de deelnemers toetsbare afspraken over de omvang en kwaliteit van de te leveren producten en diensten, alsmede de daarbij behorende kosten.

³ Concept Gemeenschappelijke Regeling Avalex Nieuwe Stijl, versie 19 december 2007.

1.11 Bovenstaande missie is opgenomen in de vernieuwde GR en wordt door de deelnemende gemeenten in ANS onderschreven. De missie is leidend voor de na te streven kwaliteit van de inzamel- en reinigingsactiviteiten. In het hoofdstuk drie van dit ondernemingsplan worden de doelen die nagestreefd worden en die kunnen worden afgeleid van de missie van ANS verder geëxpliciteerd. In hoofdstuk twee wordt eerst nader ingegaan op de sterke - en zwakke punten van ANS en de kansen en bedreigingen voor ANS. Deze zogenaamde SWOT-analyse is, naast de missie van ANS, mede bepalend voor het formuleren van de doelstellingen.

2 SWOT-analyse ANS

2.01 In dit hoofdstuk staat de SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) van ANS centraal. De vier onderdelen van de SWOT-analyse worden ontleend aan de interne en externe ontwikkelingen in de omgeving van ANS.

2.02 De sterken/zwakten en kansen/bedreigingen zoals deze in dit hoofdstuk gepresenteerd worden, zijn ontleend aan analyse van verschillende documenten, gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het organisatieplan, gesprekken in de projectgroep en dergelijke. De sterken/zwakten en kansen/bedreigingen vormen samen met de visie en missie van ANS de basis voor de strategische en operationele doelstellingen van ANS.

2.1 Sterkte ANS

2.03 De volgende '*sterkten*' kunnen aan ANS worden toegedicht:

- a Aanwezige technische expertise (afvalinzameling, aanverwante reinigingsstaken, onderhoud materieel (tractie) en materiaal);
- b Flexibiliteit als het gaat om inzet van personeel en materieel;
- c Betere benutting van materieel (tractie) en materiaal. In z'n algemeenheid kan, uitgaande van drie afzonderlijke entiteiten, gesproken worden van een overcapaciteit aan materieel. Door een betere benutting kunnen de kosten gemoeid met het materieel (kapitaalslasten, onderhoudskosten en dergelijke) verminderd worden;
- d Self supporting. ANS beschikt over een eigen staf waarin de ondersteunende functies (PIOFAH)⁴ zijn ondergebracht;
- e De locaties van ANS (Delft, Hoornwijck en Zoetermeer)⁵ zijn gesitueerd op een bedrijventerrein. De bereikbaarheid van de drie locaties is goed;
- f Beschikbaarheid van een moderne overslaglocatie aan het water te Delft waardoor relatief goedkoop transport van het ingezamelde huishoudelijk afval per schip naar een verwerker mogelijk is.

2.2 Zwakte ANS

2.04 De volgende '*zwaktes*' kunnen aan ANS worden toegedicht:

- a Interne organisatie ANS is nog onvoldoende volwassen. De samenvoeging van de drie entiteiten zal moeten groeien tot één ANS-organisatie met één gemeenschappelijke ANS-cultuur;
- b Contractbeheer met betrekking tot onder andere verwerkingscontracten en bedrijfsafval. Verdere professionalisering hiervan is noodzakelijk.

⁴ PIOFAH: Personeel, ICT, Organisatie, Financiën, Administratie en Huisvesting.

⁵ Zie organisatieplan.

2.3 Kansen ANS

- 2.05 De volgende '*kansen*' doen zich voor in de omgeving van ANS:
- a Behalen van logistieke voordelen door het combineren van routes in met name grensregio's;
 - b Harmonisatie van de bedrijfsvoering waardoor schaalvoordelen ontstaan;
 - c Het uitnutten van de schaalvoordelen met betrekking tot af te sluiten verwerkingscontracten voor de verschillende componenten uit het huishoudelijk afval. Door de samenvoeging van de gemeenten Delft en Zoetermeer met de huidige Avalex organisatie ontstaat een samenwerkingsverband met een schaalgrootte van circa 200.000 aansluitingen. Met een dergelijke schaal behoren financieel aantrekkelijke verwerkingscontracten, in vergelijking met de stand-alone variant, tot de mogelijkheden;
 - d De mogelijkheid tot het realiseren van inkoopvoordelen bij de aanschaf van materieel (tractie) en materiaal;
 - e De mogelijkheid van toetreding van andere gemeenten tot de vernieuwde gemeenschappelijke regeling Avalex;
 - f De mogelijkheid tot het vervullen van aanverwante reinigingstaken voor de deelnemende gemeenten (machinaal vegen, zwerfafvalbestrijding, gladheidbestrijding, plaagdierbestrijding en dergelijke);
 - g ANS heeft voldoende kritische massa en expertise om initiatieven op het gebied van afvalinzameling gestructureerd op te pakken. Wellicht biedt de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen ANS op basis van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton de mogelijkheid tot het behalen van voldoende logistiek en financieel rendement;
 - h Het vermarkten van ingezamelde gescheiden huishoudelijke afvalstromen;
 - i Invulling geven aan ondernemerschap door onder andere het verwerven van (extra) klanten in het bedrijfsafvalsegment, het leveren van aanvullende reinigingstaken voor de deelnemende gemeenten en ook niet deelnemende gemeenten (bijvoorbeeld het exploiteren van de afvalbrengstations en het overslagstation te Delft).

2.4 Bedreigingen ANS

- 2.06 ANS wordt geconfronteerd met een aantal bedreigingen. Dit betreffen de volgende '*bedreigingen*':
- a Individuele invulling van de gemeentelijke autonomie als het gaat om afvalinzameling waardoor schaalvoordelen verdampen;
 - b Versterkte concurrentie op de markt voor de inzameling van bedrijfsafval;
 - c Negatieve beeldvorming van de oude Avalex-organisatie als gevolg van een aantal (vermeende) incidenten.

3 Doelstellingen ANS

3.01 Tegen de achtergrond van de in het vorige hoofdstuk opgenomen visie en missie kunnen de doelstelling voor ANS worden geformuleerd.

3.1 Randvoorwaarden en uitgangspunten van ANS

3.01 De uitgangspunten en randvoorwaarden die gesteld worden aan de nieuwe organisatie bij de samenvoeging van de reinigingsdiensten van de gemeente Delft en Zoetermeer met de huidige Avalex organisatie zijn gerubriceerd naar de volgende categorieën:

- a Bestuurlijk;
- b Organisatorisch;
- c Financieel;
- d Personeel;
- e Commercieel.

3.02 Voor een verdere uitwerking van de bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden verwijzen wij naar het definitief eindconcept '*Organisatieplan Avalex Nieuwe Stijl*', versie 29 januari 2007. In hoofdstuk 3 van het organisatieplan wordt uitgebreid ingegaan op de bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden.

3.03 De hoekstenen van het strategisch kader van ANS worden gevormd door de volgende uitgangspunten:

- a Overheidsgedomineerd karakter centraal;
- b Uniformiteit in gelijksoortige dienstverlening is het uitgangspunt, waarbij maatwerk per gemeente mogelijk blijft;
- c Continuering van het huidige serviceniveau bij de deelnemende gemeenten (geconcretiseerd in de op te stellen dienstverleningsovereenkomsten);
- d De inzameling van bedrijfsafval moet in een aparte juridische eenheid worden ondergebracht. Hiermee wordt het financiële risico voor de in ANS deelnemende gemeenten beperkt;
- e Focus op zo laag mogelijke maatschappelijk aanvaardbare kosten. Dit betekent dat ook aspecten als 'milieu' en 'personeel' (zie ook volgend punt) leidend zijn in de bedrijfsvoering van ANS;
- f ANS staat te boek als een goede sociale werkgever.

3.2 Doelstellingen en kritieke succesfactoren van ANS

3.04 Op grond van de visie van ANS kan een aantal strategische doelstellingen geformuleerd worden:

Strategische doelstellingen ANS

- Continue verbetering van de kosteneffectiviteit én de efficiency van de dienstverlening. Streven is gericht op zo laag mogelijke maatschappelijke kosten
- Bestendigheid naar de toekomst, verbeteren kwaliteit van de dienstverlening en het serviceniveau naar de inwoners, zonder dat de kosten stijgen
- Verbeteren van het rendement op de verschillende producten (inzamelen én brengen)
- Voor deelnemende gemeenten betere waarborgen om tarievenontwikkeling te beteugelen
- Continue verbetering van de bedrijfsvoering, met de nadruk op professionaliteit en transparantie
- Goed sociaal werkgeverschap

3.05 De strategische doelstellingen dienen, samen met de resultaten van de SWOT-analyse (zie hoofdstuk twee) verder uitgewerkt te worden in operationele doelstellingen. Deze doelstellingen dienen meetbaar gemaakt te worden. Hierbij kunnen kritische succesfactoren (hierna: KSF) en kritische prestatie-indicatoren (hierna: KPI) een belangrijke rol vervullen.

Kritische succesfactoren zijn die factoren die bepalend zijn voor de toekomst van ANS

3.06 KSF zijn rechtstreeks relateerd aan de visie, strategie en (strategische) doelstellingen van een organisatie. KSF zijn kwalitatief van aard. De vertaling in '*meetbare eenheden*' vindt plaats via KPI.

Kritische prestatie-indicatoren meten de prestaties van ANS met betrekking tot de kritische succesfactoren

3.07 KPI worden, in tegenstelling tot KSF, zoveel mogelijk kwantitatief vastgesteld opdat daadwerkelijk gemeten kan worden of de beoogde doelstelling gerealiseerd wordt (output). De sturingsinformatie die met behulp van de KPI verkregen wordt, vormt de basis voor eventuele bijsturing van de organisatie.

3.08 KSF en KPI vormen het hart van planning & control binnen een organisatie. Voor elk niveau binnen een organisatie (bestuur, directie, afdeling) gelden voor dat niveau specifieke KSF en KPI. In figuur 1 is dat schematisch weergegeven.



Figuur 1: Relatie tussen strategische, functionele en operationele KSF en KPI

3.09 Het is van belang dat de doelstellingen op een lager niveau, en daarmee ook de KSF en KPI, zijn afgeleid van de doelen op een hoger niveau, het zogenaamde alignment in doelstellingen. Ontbreekt deze alignment dan ontstaan verschillende 'eilandjes' binnen een organisatie en worden activiteiten ontplooid die geen bijdrage leveren aan de hogere doelstelling van de organisatie.

3.10 In het op te stellen informatiebeleidsplan voor ANS dienen de strategische doelstellingen verder geoperationaliseerd te worden op grond van het SMART-principe⁶. Daarnaast vormt de SWOT-analyse uit het vorige hoofdstuk een belangrijk aanknopingspunt voor de te formuleren operationele doelstellingen van ANS.

⁶ Doelstellingen moeten SMART geformuleerd worden. SMART staat voor:

- doelstellingen moeten specifiek zijn (**S**pecific);
- het behalen van doelen moet te meten zijn (**M**easurable);
- doelstellingen moeten haalbaar zijn (**A**chievable);
- doelen moeten relevant zijn (**R**elevant);
- aan het bereiken van doelstellingen is een bepaalde tijdsperiode gekoppeld (**T**ime bound).

4 Bedrijfsvoering en organisatieopzet ANS

4.01 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op nieuwe organisatie van ANS. Aan bod komen onder andere de organisatiestructuur, het besturingsmodel, de personele formatie en facilitaire zaken.

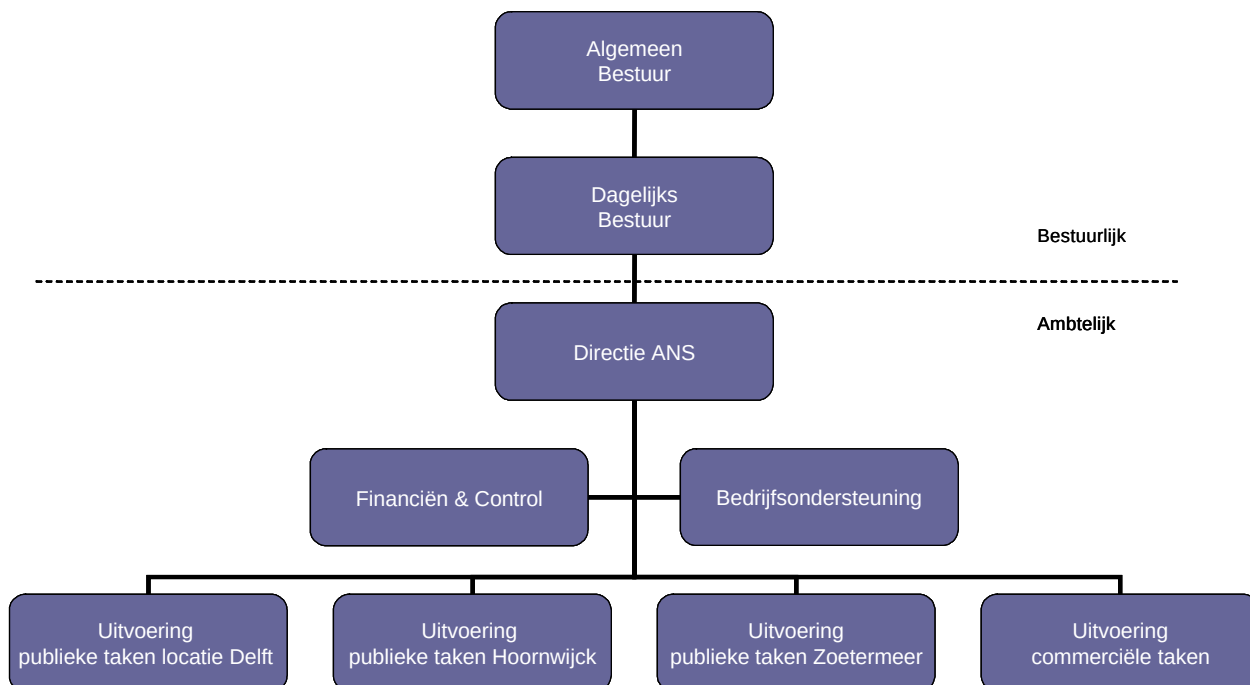
4.1 Organisatiestructuur, sturing en management

4.02 In het organisatieplan zijn de ontwerpcriteria opgenomen die kunnen worden afgeleid van de bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden. In bijlage B van dit ondernemingsplan zijn deze uitgangspunten en randvoorwaarden opgenomen. De ontwerpcriteria die hieraan ontleend zijn en die hebben geleid tot de organisatiestructuur van ANS zijn opgenomen in bijlage C.

4.03 In deze paragraaf wordt nader op de organisatiestructuur van ANS ingegaan.

4.1.1 Hoofdorganisatiestructuur ANS

4.04 Op grond van de ontwerpcriteria is de organisatiestructuur van ANS afgeleid. De hoofdstructuur van ANS ziet er als volgt uit:



Figuur 2: Organisatiestructuur ANS

4.05 In het navolgende wordt deze hoofdstructuur verder op hoofdlijnen uitgewerkt.

4.1.2 Stafafdeling 'Financiën & Control' en stafafdeling 'Bedrijfsondersteuning'

4.06 De organisatie kent twee stafafdelingen: 'Financiën & Control' en 'Bedrijfsondersteuning'. Deze beide stafafdelingen hebben een adviserende rol richting de lijnafdelingen. De afdeling 'Financiën en Control' heeft, naast de adviserende rol, óók functionele bevoegdheden ten aanzien van de lijnafdelingen.

4.07 Binnen de lijnafdelingen ('Uitvoering publieke taken' en 'Uitvoering commerciële taken') fungeren de afzonderlijke afdelingshoofden als integraal manager en zijn als zodanig zelf, binnen de gestelde kaders, verantwoordelijk voor het personeelsbeleid en kostenbeheersing.

4.08 Uit oogpunt van span of control zijn deze twee vergelijkbare stafafdelingen geformeerd, waarbij clustering heeft plaatsgevonden op basis van gelijksoortigheid van de werkprocessen.

4.09 Het hoofd van de stafafdeling 'Financiën & Control' fungeert eveneens als concerncontroller en bekleedt in dit verband een onafhankelijke positie. Voor de positie van de controlfunctie binnen ANS zijn de rollen die aan de controlfunctie kunnen worden toegedicht leidend (zie organisatieplan):

- a **Voorwaardenscheppende rol:** het stellen van (beleids)kaders ten behoeve van een rechtmatige, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering;
- b **Signalerende rol:** het signaleren van relevante in- en externe ontwikkelingen voor de bedrijfsvoering van ANS en het vertalen van deze ontwikkelingen naar aspecten voor bedrijfsvoering⁷;
- c **Adviserende rol:** het vanuit een onafhankelijke positie directie en bestuur adviseren over doelmatigheid en doelgerichtheid van de organisatie. Dit betekent dat in principe geen adviezen worden gegeven over het inhoudelijk beleid, doch uitsluitend integrale adviezen op het beleidsmatig, administratief, bedrijfseconomisch en bedrijfskundig gebied. Dit betekent dat concerncontrol zich dient te richten op het bieden van ondersteuning bij de besturing en beheersing van de bedrijfsvoering in brede zin⁸, om te waarborgen dat bij beleidskeuzen een integrale afweging gemaakt zal worden. In feite wordt door concerncontrol de procesmatige integrale controle uitgevoerd, de inhoudelijke controle op bijvoorbeeld juridische aspecten, personeelsaangelegenheden en dergelijke wordt verzorgd door de specialisten uit de staf;
- d **Toetsende/controlerende rol:** het toezien op naleving van de door het bestuur gestelde (beleids)kaders.

4.10 In de stafafdeling 'Financiën & Control' zijn financiën, planning & control en de administratie ondergebracht. Dit houdt in dat de volgende taken aan deze stafafdeling zijn toebedeeld (niet limitatief):

- a Het voeren van een administratie (debiteuren, crediteuren, dagboeken, grootboeken);

⁷ De signalerende rol van de concerncontroller is vastgelegd in de vernieuwde gemeenschappelijke regeling. De concerncontroller kan rechtstreeks het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling informeren over relevante aspecten aangaande de bedrijfsvoering van ANS.

⁸ De gekozen brede insteek past in de landelijk tendens van 'enige' control (dat wil zeggen financieel georiënteerd) naar 'brede' control (integraal, op middelen gericht).

- b Opstellen van de (concept)begroting en de meerjarenraming;
- c Het opstellen van het jaarverslag (beleidsmatig deel, balans en jaarrekening);
- d Het adviseren over het te voeren financieel beleid;
- e Het samenstellen van periodieke informatie- en verslaggevingprocessen (managementrapportages, tussentijdse rapportages, voor- en najaarrapportage);
- f Het opzetten en in standhouden van een adequaat systeem van planning en control;
- g Het uitvoeren van risicomanagement;
- h Het uitvoeren van interne control, ingegeven door gesignaleerde risico's;
- i Het invulling geven aan operational auditing⁹;
- j Het opstellen en actueel houden van richtlijnen voor treasury;
- k Het uitvoeren van treasurymanagement;
- l Het initiëren en onderhouden van beleid voor externe subsidieverwerving;
- m Het coördineren van deelname aan (landelijke) benchmarks/bedrijfsvergelijkingen, CBS, VNO en dergelijke.

4.11 In de stafafdeling '*Bedrijfsondersteuning*' worden de overige ondersteunende diensten ondergebracht. Dit houdt in dat aan deze stafafdeling zijn toebedeeld (niet limitatief):

- a Bestuurs- en directieondersteuning;
- b Beleidsondersteuning & Projecten:
 - i Innovatie;
 - ii Het adviseren van de in ANS deelnemende gemeenten op afvalgebied;
 - iii Het volgen van relevante ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving;
 - iv Het verzorgen van kennismanagement;
 - v Het uitvoeren van integrale projecten;
- c Relatiemanagement:
 - i Het onderhouden van contacten met de in ANS deelnemende gemeenten;
 - ii Het onderhouden van de dienstverleningsovereenkomsten;
 - iii Het verzorgen van ANS-marketing;
- d Taken op het gebied van personeel en organisatie:
 - i Het opstellen en uitvoeren HRM-beleid;
 - ii Het adviseren omtrent het te voeren HRM-beleid;
 - iii Het beheren van het opleidingsbudget;
 - iv Het houden van de personeelsadministratie;
 - v Het houden van de loonadministratie;
- e Facilitaire taken:
 - i Het beheer en onderhoud van het onroerend goed;
 - ii Het beheer van het wagenpark;
 - iii Het beheer van de inzamelingsmiddelen;
 - iv Het zorgdragen voor de catering;

⁹ Operational auditing richt zich als onderzoeksvariant op de kwaliteit van het interne beheersingssysteem. Aspecten als effectiviteit en efficiëntie (synoniemen voor doeltreffendheid en doelmatigheid) van de bedrijfsprocessen staan in een operational audit centraal. Maar ook de betrouwbaarheid van de managementinformatie en de naleving van de wet- en regelgeving zijn belangrijke doelstellingen van het beheersingssysteem en vormen daarmee het '*object van onderzoek*' voor de operational audit.

- v Het zorgdragen voor de beveiliging van de eigendommen van ANS;
- vi Inkoop (inclusief contractbeheer);
- vii Het beheren van vergunningen (met uitzondering van milieuvergunningen);
- viii Het beheren en onderhouden van ICT-systemen;
- ix Het zorgdragen voor een adequaat verzekeringspakket;
- x Het afhandelen van schadeclaims;
- xi Het zorgdragen voor archivering;
- f Taken op het gebied van kwaliteitszorg en milieuzorg (KAM):
 - i Het beheren en onderhouden van verschillende zorgsystemen;
 - ii Het monitoren van de lokale klachtenafhandeling;
 - iii Het beheren van milieuvergunningen;
 - iv Het coördineren van bedrijfshulpverlening (BHV);
- g Taken op het gebied van communicatie (in hoofdstuk 7 van dit ondernemingsplan wordt verder ingegaan op het onderdeel communicatie):
 - i Het uitvoeren van interne en externe communicatie:
 - Het opstellen van brochures, brieven, persberichten en dergelijke;
 - Het onderhouden van de ANS-website;
 - Het coördineren van een uniforme afvalkalender.

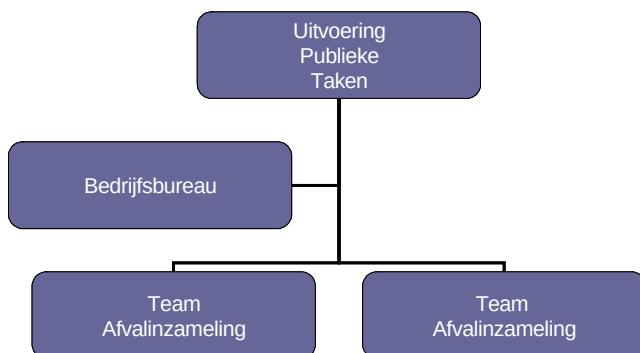
4.12 De teamleider van het organisatieonderdeel personeel en organisatie fungeert als hoofd van de stafafdeling '*Bedrijfsondersteuning*'. Door deze teamleider als stafhoofd te benoemen zijn in het managementteam van ANS (zie later) alle benodigde disciplines ondergebracht: strategisch (directeur), financieel (het hoofd van de stafafdeling '*Financiën & Control*'), personeel (hoofd van de stafafdeling '*Bedrijfsondersteuning*') en technisch uitvoerend (hoofd '*Uitvoering publieke taken*' en hoofd '*Uitvoering commerciële taken*').

4.1.3 Uitvoering Publieke Taken

4.13 In het organisatieplan staat aangegeven dat een schaalgrootte van minimaal 150.000 tot 200.000 aansluitingen, uit verschillende gezichtspunten (financieel, logistiek, risicospreiding, interne beheersing), optimaal is. Organisaties met een dergelijke omvang werken om logistieke redenen veelal vanuit meerdere locaties. In het organisatieplan staat aangegeven dat een effectieve en efficiënte operationele schaal ligt tussen circa 60.000 tot 100.000 aansluitingen. Voor ANS betekent dit dat vanuit drie locaties gewerkt wordt:

- a Locatie Delft;
- b Locatie Hoornwijck;
- c Locatie Zoetermeer.

4.14 Centraal voor de drie organisatieonderdelen staat de inzameling van huishoudelijk afval in het verzorgingsgebied van ANS. Grofweg ziet de organisatiestructuur van de drie organisatieonderdelen er als volgt uit:



Figuur 3: Organisatiestructuur 'Uitvoering publieke taken'

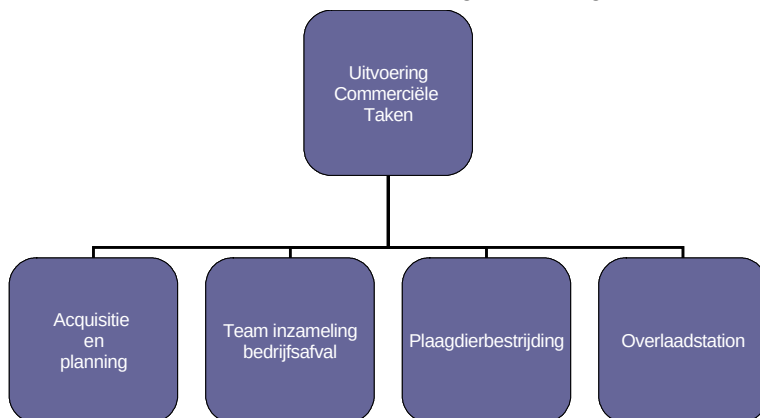
4.15 Per organisatieonderdeel wordt een bedrijfsbureau geformeerd. In het bedrijfsbureau zijn de volgende ondersteunende decentrale taken ondergebracht:

- a Front office. Het verzorgen van receptionele lokale taken;
- b Het beheer van het afvalbrengstation;
- c Het plannen van de dagelijkse inzet van personeel en materieel;
- d Het voeren van de lokale administratie;
- e Het beheren van het lokale magazijn;
- f Het doen onderhouden van de tractie en inzameling.

4.1.4 Uitvoering commerciële taken

4.16 De commerciële activiteiten zijn in een aparte organisatie-eenheid ondergebracht. Accountmanagement en contractbeheer, voor zover het contracten betreft voor de inzameling van bedrijfsafval, de exploitatie van het overlaadstation en plaagdierbestrijding als commerciële taak worden vanuit deze organisatie-eenheid ingevuld.

4.17 Schematisch ziet deze afdeling er als volgt uit:



Figuur 4: Organisatiestructuur 'Uitvoering commerciële taken'

4.18 In de lijn van de afdeling ‘*Uitvoering commerciële taken*’ zijn de taken met betrekking tot accountmanagement van bedrijfsafval en commerciële taken als ongediertebestrijding belegd. Dit houdt in dat acquisitie van bedrijfsafval, het onderhouden van contacten met bedrijfsafvalklanten en –relaties, contractbeheer bedrijfsafval, het afstemmen van de routes bedrijfsafval en dergelijke in deze afdeling zijn ondergebracht. Facturatie van het ingezamelde bedrijfsafval vindt, uit oogpunt van functiescheiding, plaats bij de stafafdeling ‘*Financiën & Control*’.

4.19 De inzameling van het gecontracteerde bedrijfsafval vindt feitelijk plaats vanuit de drie locaties van ANS: Delft, Hoornwijck en Zoetermeer. Functioneel valt de afvalinzameling onder de teamleider ‘*Uitvoering*’ (zie ook paragraaf 4.3) en hiërarchisch onder het afdelingshoofd ‘*Uitvoering commerciële taken*’.

4.2 Besturing

4.20 De **bestuurlijke besluitvorming** van ANS ligt opgesloten binnen de vernieuwde gemeenschappelijke regeling die de reeds in Avalex participerende gemeenten (Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar) en de gemeenten Delft en Zoetermeer aangaan. In deze vernieuwde gemeenschappelijke regeling liggen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Algemeen Bestuur, Dagelijkse Bestuur en de voorzitter opgesloten.

4.21 Binnen de organisatie van ANS wordt **integraal management** als management- en besturingsmodel gehanteerd.

Integraal management: de totale verantwoordelijkheid van een organisatorische eenheid voor beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering en aanwending van middelen bij het realiseren van een product of dienst

4.22 Binnen ANS kunnen de verschillende afdelingen zoals geschetst in de hoofdorganisatiestructuur van ANS (zie figuur 2) beschouwd worden als organisatorische eenheden als bedoeld in de definitie van integraal management. Dit betekent dat de verschillende afdelingshoofden, binnen de gestelde kaders, zelf verantwoordelijk zijn voor het opereren van de afdeling. Het afdelingshoofd is derhalve te beschouwen als de ‘*integraal manager*’ en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan de afdeling toebedeelde taken, de invulling van personeelstaken zoals het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken en dergelijke.

4.23 De besturing binnen de ANS-organisatie wordt inhoud gegeven door een te vormen managementteam (hierna: MT). De bezetting van dit MT, uitgaande van de organisatiestructuur van ANS zoals geschetst in figuur 2, bestaat uit:

- a Directeur ANS;
- b Hoofd stafafdeling '*Financiën & Control*';
- c Hoofd stafafdeling '*Bedrijfsondersteuning*';
- d Afdelingshoofd '*Uitvoering publieke taken Delft*';
- e Afdelingshoofd '*Uitvoering publieke taken Hoornwijk*';
- f Afdelingshoofd '*Uitvoering publieke taken Zoetermeer*';
- g Afdelingshoofd '*Uitvoering commerciële taken*'.

4.24 Naast het leidinggeven aan de afdeling (hiërarchische bevoegdheid) krijgt een MT-lid een aandachtsveld toegewezen (functionele bevoegdheid) en is functioneel verantwoordelijk voor dit aandachtsveld. Voorbeelden van aandachtsvelden zijn bijvoorbeeld zaken als milieuzorg, arbeidsomstandigheden, juridische zaken en dergelijke.

4.3 Personele formatie

4.25 In deze paragraaf wordt ingegaan op de streefformatie van ANS. Dit wordt voorafgegaan door een opgave van de huidige formatie van de drie entiteiten (Avaalex, reinigingsdienst gemeente Delft en reinigingsdienst gemeente Zoetermeer) per peildatum 1 januari 2007 aangegeven.

4.3.1 Huidige formatie drie entiteiten

4.26 Alvorens wordt ingegaan op de personele streefformatie van ANS, wordt eerst ingegaan op de formatie van de drie afzonderlijke entiteiten die samen de vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling Avaalex vormen.

4.3.1.1 Formatie Avaalex

4.27 In tabel 1 is de formatie van Avaalex per 1 januari 2007 weergegeven.

Werkelijke formatie reinigingsdienst Avaalex	
Functie	Omvang (in fte)
Directeur	1,00
Managementondersteuning directie	1,00
Beleidsmedewerker	1,00

Werkelijke formatie reinigingsdienst Avalex	
Functie	Omvang (in fte)
Stafafdeling	
▪ FEZ	
- Controller	1,00
- Medewerker planning & control	1,00
- Administratief medewerker	3,50
▪ P&O	
- Personeelsfunctionaris	1,00
- Medewerker salarisadministratie	0,50
- OR-werkzaamheden	0,50
Uitvoering	
▪ Bedrijfsleider	1,00
▪ Managementondersteuning	1,00
▪ Bedrijfsbureau	
- Hoofd bedrijfsbureau	1,00
- Medewerker algemeen	1,60
- Medewerker afvalstoffen	1,00
- Medewerker applicatiebeheerder	1,00
- Managementondersteuning	1,00
- Medewerker brengstations/KCA	7,60
- Weegmeester	3,40
- Telefontie/receptie	5,80
▪ Uitvoering	
- Rayonmanager	4,00
- Reiniger/chauffeur	95,30
▪ Werkplaats	
- Monteurs	2,90
▪ Project en advies	
- Projectmedewerker	1,00
TOTAAL	139,0

Tabel 1: Formatie Avalex per 1/1/2007

4.28 Bij de huidige formatie van Avalex kan een aantal opmerkingen worden geplaatst:

- De medewerker algemeen van het bedrijfsbureau houdt zich bezig met de planning op logistiek terrein;
- De medewerker afvalstoffen houdt zich bezig met de registratie van de ingezamelde en verwerkte hoeveelheid huishoudelijk afval per deelnemende gemeente;
- Accountmanagement met betrekking tot bedrijfsafval is op dit moment niet belegd binnen Avalex;
- De directeur van Avalex is degene die de contracten afsluit. Contractbeheer is belegd

bij de bedrijfsleider;

- e De rayonmanager vormt het aanspreekpunt voor de gemeente. Per deelnemende gemeente in Avalax is één rayonmanager aangesteld. Verder is de rayonmanager teamleider voor de uitvoering in de gemeente.
- f In de formatie van de uitvoering is de inhuur van personeel inbegrepen;
- g Per 1 januari 2007 is de reinigingsinspectie (0,9 fte) weer teruggegaan naar de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

4.3.1.2 Reinigingsdienst gemeente Delft

4.29 In tabel 2 is de formatie van de reinigingsdienst van de gemeente Delft per 1 januari 2007 weergegeven. In de tabel zijn de functies opgenomen die meegaan naar ANS.

Werkelijke formatie reinigingsdienst gemeente Delft	
Functie	Omvang (in fte)
Management	
▪ Hoofd uitvoering	1,00
▪ Vakteamhoofd (vacature)	1,00
▪ Managementondersteuning	0,78
▪ Administratief medewerker	1,39
▪ Medewerker communicatie	0,50
Accountmanager	1,00
Planningsmedewerker	3,00
Uitvoering	
▪ Teamleiders	3,00
▪ Medewerker overlaadstation	7,00
▪ Medewerker uitvoering (reiniging algemeen)	56,76
▪ Medewerker brengstation	1,50
▪ Plaagdierbestrijding	1,00
TOTAAL	77,93

Tabel 2: Formatie Reinigingsdienst gemeente Delft per 1/1/2007

4.30 In de formatie van de '*Medewerker uitvoering*' zijn de openstaande vacatures van verdisconteerd. Deze vacatures worden overigens niet geheel opgevuld om zo enige financiële ruimte te behouden. De werkzaamheden worden uitgevoerd door inhuurkrachten.

4.31 Bij de formatie van de reinigingsdienst van de gemeente Delft kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst:

- a Eén medewerker overlaadstation is boventallig. Desbetreffende medewerker gaat per mei 2007 met pensioen;
- b In de formatie van de uitvoering zijn drie invallers (senior medewerker uitvoering)

inbegrepen. Deze medewerkers worden flexibel ingezet in geval van ziekte en verlof. Daarnaast zijn deze invallers aangewezen voor ongediertebestrijding, inzameling van klein gevaarlijk afval en ondersteuning van het overlaadstation.

4.32 Voor ondersteunende activiteiten (onder meer op het gebied van P&O, financiën, juridische zaken en dergelijke) maakt de reinigingdienst van de gemeente Delft gebruik van elders binnen de gemeente Delft gestationeerde functionarissen.

4.33 Binnen de gemeente Delft blijven de volgende activiteiten achter:

- a Afvalbeleid;
- b Reinigingstaken ((machinaal) vegen, kolkenzuigen);
- c Gladheidsbestrijding;
- d Garage (werkplaats);
- e Reinigingsinspectie;
- f Communicatie afvalstoffenbeleid;
- g Inning afvalstoffenheffing.

4.3.1.3 Reinigingsdienst gemeente Zoetermeer

4.34 In tabel 3 is de formatie van de reinigingsdienst van de gemeente Zoetermeer per 1 januari 2007 weergegeven. In de tabel zijn de functies aangegeven die mee overgaan naar ANS.

Werkelijke formatie reinigingsdienst gemeente Zoetermeer	
Functie	Omvang (in fte)
Management	
▪ Hoofd uitvoering	1,00
▪ Managementondersteuning	1,00
▪ Beheermanager	1,00
▪ Medewerker techniek en informatie	1,00
▪ Administratief medewerker	1,00
▪ Planner	1,00
▪ Applicatiebeheerder	1,00
Klantenservice	
▪ Medewerker klantenservice	2,50
Uitvoering	
▪ Rayonmanager	2,00
▪ Reiniger	49,10
▪ Plaagdierbestrijding	1,00
TOTAAL	61,60

Tabel 3: Formatie Reinigingsdienst gemeente Zoetermeer per 1/1/2007

4.35 In de formatie van de '*Reiniger*' zijn de openstaande vacatures en inhuur van personeel inbegrepen.

4.36 Binnen de gemeente Zoetermeer wordt een roulatiesysteem gehanteerd, waardoor de meeste medewerkers op de verschillende taakvelden elke vier weken rouleren. Het afvalbrengstation is bemand met drie reinigers, waarvan één opgeleide medewerker (depothouder) en én gecertificeerd KCA medewerker. Een derde persoon behoeft geen specifieke opleiding te hebben. Er is een vierde reiniger aanwezig op basis van re-integratie.

4.37 Naast de inzameling van huishoudelijk afval wordt door de reinigingsdienst van de gemeente Zoetermeer de gladheidsbestrijding verzorgd. Deze taak gaat volgens bestek voor één jaar mee over naar ANS.

4.38 Voor ondersteunende activiteiten (onder meer op het gebied van P&O, financiën, juridische zaken en dergelijke) maakt de reinigingdienst van de gemeente Zoetermeer gebruik van elders binnen de gemeente Zoetermeer gestationeerde functionarissen.

4.39 Binnen de gemeente Zoetermeer blijven de volgende activiteiten achter:

- a Afvalbeleid;
- b Reinigingstaken ((machinaal) vegen, kolkenzuigen);
- c Reinigingsinspectie;
- d Garage (werkplaats);
- e Communicatie afvalstoffenbeleid;
- f Inning afvalstoffenheffing.

4.40 Afhankelijk van de keuzes die nog moeten worden gemaakt over het vastgoed, zal het beheer van de locaties moeten worden ingericht. Daarnaast loopt op dit moment een proces om een deel van het handhavend werk voor huisuitzettingen bij de gemeente Zoetermeer te laten en niet mee naar ANS te laten gaan. Dit proces zal in mei 2007 worden afgerond.

4.3.2 Streefformatie

4.41 Voor de bepaling van de streefformatie van ANS wordt uitgegaan van de volgende punten:

- a De huidige formatie van het huidige Avalex, de reinigingsdienst van de gemeente Delft en de reinigingsdienst van de gemeente Zoetermeer zoals beschreven in de vorige paragraaf vormt het vertrekpunt;
- b Hantering van integraal management als managementfilosofie. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd. Dit betekent onder meer dat het personeelsbeleid en kostenbeheersing bij de integraal manager zijn belegd;
- c De span of control met betrekking tot de uitvoering bedraagt maximaal circa 1 leidinggevende op 30 uitvoerenden (zie hiervoor ook het organisatieplan).

4.42 Naast bovengenoemde punten is bij schetsen van de streefformatie eveneens uitgegaan van de formatie van soortgelijke organisaties als N.V. ROVA en Omrin (zie ook het nieuwe informatieplan)

Streefformatie ANS	
Functie	Omvang (in fte)
Directeur	1,00
Subtotaal	1,00
Stafafdeling 'Financiën & Control'	
– Hoofd 'Financiën & Control' (tevens concerncontroller)	1,00
– Medewerker planning & control	1,50
– Financieel medewerker	1,00
– Medewerker financiële administratie	8,50
Subtotaal	12,00
Stafafdeling 'Bedrijfsondersteuning'	
▪ Bestuurs- en directieondersteuning	
– Directieassistent	1,00
– Bestuursassistent	0,50
▪ Beleidsondersteuning & projecten	
– Medewerker advies en strategie	1,00
– Beleidsmedewerker	1,00
– Projectmedewerker	1,00
▪ Personeel & Organisatie	
– Teamleider P&O (tevens afdelingshoofd)	1,00
– Managementondersteuning (stafafdeling)	1,00
– Personeelsconsulent	1,50
– Personeelsadministratie	1,00
▪ Facilitair	
– Teamleider facilitair	1,00
– Medewerker inkoop (inclusief contractbeheer)	0,50
– Medewerker wagenparkbeheer	1,00
– Medewerker vastgoedmanagement	0,50
– Medewerker automatisering/applicatiebeheerder	2,00
– Medewerker archivering (DIV)	0,50
▪ KAM	
– KAM-coördinator	0,50
▪ Communicatie	
– Communicatieadviseur	0,50
Subtotaal	15,50

<i>Afdeling 'Uitvoering publieke taken Delft'</i>	
▪ Vestigingsmanager Delft	
– Vestigingsmanager Delft	1,00
– Managementondersteuning	1,00
▪ Bedrijfsbureau Delft	
– Hoofd bedrijfsbureau	1,00
– Planner	1,00
– Telefonie/receptie	1,50
▪ Afvalbrengstation	
– Medewerker afvalbrengstation	1,50
▪ Afvalinzameling Delft	
– Teamleider uitvoering	2,00
– Medewerker uitvoering (reiniging algemeen)	56,80
Subtotaal	65,80 fte
<i>Afdeling 'Uitvoering publieke taken Hoornwijk'</i>	
▪ Vestigingsmanager Hoornwijk	
– Vestigingsmanager Hoornwijk	1,00
– Managementondersteuning	1,00
▪ Bedrijfsbureau Hoornwijk	
– Hoofd bedrijfsbureau	1,00
– Planner	1,00
– Werkplaatsmonteur	2,90
– Medewerker telefonie/receptie/klantenservice	5,80
▪ Afvalbrengstation	
– Medewerker afvalbrengstation	7,60
– Weegmeester	3,40
▪ Afvalinzameling Hoornwijk	
– Teamleider uitvoering	2,00
– Medewerker uitvoering (reiniging algemeen)	95,30
Subtotaal	121,00 fte

<i>Afdeling 'Uitvoering publieke taken Zoetermeer'</i>	
▪ Vestigingsmanager Zoetermeer	
– Vestigingsmanager Zoetermeer	1,00
– Managementondersteuning	1,00
▪ Bedrijfsbureau Zoetermeer	
– Hoofd bedrijfsbureau	1,00
– Planner	1,00
– Medewerker telefonie/receptie/klantenservice	2,50
▪ Afvalbrengstation	
– Medewerker afvalbrengstation	3,00
▪ Afvalinzameling Zoetermeer	
– Teamleider uitvoering	2,00
– Medewerker uitvoering (reiniging algemeen)	46,10
Subtotaal	57,60 fte
<i>Afdeling 'Uitvoering commerciële taken'</i>	
▪ Management commerciële taken	
– Hoofd commerciële taken	1,00
– Managementondersteuning	1,00
▪ Planning en Acquisitie	
– Accountmanager	1,50
– Planner	1,00
▪ Inzameling bedrijfsafval	
– Wordt vanuit de drie locaties verzorgd	
▪ Overlaadstation	
– Teamleider overlaadstation	1,00
– Medewerker overlaadstation	6,00
▪ Plaagdierbestrijding	
– Medewerker Plaagdierbestrijding	2,00
Subtotaal	13,5 fte
TOTAAL	286,40

Tabel 4: Streefformatie ANS

4.43 Bij tabel 4 kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:-

- a De financieel medewerker van de stafafdeling '*Financiën & Control*' houdt zich bezig met begrotings- en jaarrekeninggerelateerde werkzaamheden;
- b De medewerker planning & control van de '*Financiën & Control*' is belast met het samenstellen van brede managementrapportages (zie voor de definitie van '*brede*' control voetnoot 8). Hiertoe behoort ook de registratie van de hoeveelheid ingezameld huishoudelijk afval per gemeente;
- c De administratief medewerkers van de stafafdeling '*Financiën & Control*' vallen hiërarchisch onder het hoofd '*Financiën & Control*'. Een aantal van deze medewerkers

- (vier in totaal) wordt gedetacheerd bij de uitvoerende afdelingen en valt functioneel onder de vestigingsmanager/hoofd commerciële taken;
- d De administratief medewerkers van de stafafdeling '*Financiën & Control*' verzorgen onder andere de facturatie van het ingezamelde bedrijfsafval en de daaraan gerelateerde aspecten als containerverhuur;
 - e In de staf is niet voorzien in specifieke juridische kennis. Het werkaanbod voor een juridisch medewerker bij ANS wordt te gering geacht. Indien juridische kennis benodigd is, kan deze (tegen vergoeding) worden afgenomen bij één of meerdere in ANS deelnemende gemeenten dan wel extern worden ingehuurd;
 - f De bestuursassistent ondersteunt de directeur in zijn rol als ambtelijk secretaris van het Dagelijks - en Algemeen Bestuur van de vernieuwde gemeenschappelijke regeling Avalex;
 - g De medewerker advies en strategie onderhoudt de onder andere de contacten met de deelnemende gemeenten in ANS. Het beheer van de dienstverleningsovereenkomsten is belegd bij de medewerker advies en strategie;
 - h De medewerker projecten faciliteert de uitvoering van complexe integrale projecten. Bij de medewerker projecten is het kennismanagement van ANS belegd;
 - i De personeelsconsulent is binnen de ANS-organisatie contactpersoon voor interne en externe opleidingen. Het beheer van het jaarlijkse opleidingsbudget is belegd bij de personeelsfunctionaris. De personeelsfunctionaris is verder verantwoordelijk voor de uitvoering van alle uitvoeringsregelingen op het gebied van arbeidsrecht;
 - j Catering, schoonmaak en bedrijfsbeveiliging worden uitbesteed aan een marktpartij. De medewerker inkoop onderhoudt de contacten en beheert de contracten met deze dienstverlenende organisaties. Ingeval van aanbestedingen (met uitzondering van voertuigen) is de medewerker inkoop de verantwoordelijke persoon binnen ANS;
 - k De medewerker wagenparkbeheer onderhoudt de contacten met de werkplaatsen van de gemeente Delft en de gemeente Zoetermeer die beiden, op basis van een overeenkomst, onderhoud plegen aan het rijdend materieel van ANS. De medewerker wagenparkbeheer is verder verantwoordelijk voor de aanschaf en verkoop van voertuigen (afstemming met de medewerker inkoop);
 - l De medewerker vastgoedmanagement is onder meer belast met het dagelijks beheer en onderhoud van gebouwen en terreinen van ANS;
 - m De KAM-coördinator is belast met het beheer van de milieuvergunningen van alle locaties van ANS (drie vestigingen en de verschillende gemeentelijk afvalbrengstations). De KAM-coördinator onderhoudt het contact met het bevoegd gezag over de milieuvergunningen;
 - n De leiding over een uitvoerende afdeling is belegd bij een vestigingsmanager. De vestigingsmanager is laagste niveau waar integraal management op van toepassing is;
 - o De drie uitvoerende afdelingen (Delft, Hoornwijck en Zoetermeer) zijn vergelijkbaar wat betreft organisatorische opzet. Vanuit de drie de vestigingen wordt naast de inzameling van het huishoudelijk afval tevens de inzameling van bedrijfsafval verzorgd;

- p De exploitatie van het overlaadstation te Delft is ondergebracht bij de afdeling 'Uitvoering commerciële taken'. Het overlaadstation wordt naast de op- en overslag van de door ANS ingezamelde afvalstoffen ook gebruikt voor derden (andere gemeenten en particuliere afvalinzamelaars).

4.44 In het organisatieplan is als belangrijk uitgangspunt aangegeven dat de overhead van ANS beperkt dit te blijven tot het strikt noodzakelijke. Bij soortgelijke organisaties als ANS ligt het verhoudingspercentage tussen indirect en direct personeel¹⁰ tussen de 15% en 20% indirect personeel en 80 tot 85% direct personeel.

4.45 Op grond van de streefformatie van ANS bedraagt de verhouding tussen direct personeel en indirect personeel 80%/20%. Binnen het huidige Avalex¹¹ wordt van de formatie van 5,8 fte 'Telefonie/receptie/klantenservice' 4,3 fte (circa 75%) toegekend aan het product. Wordt deze lijn ook voor ANS doorgetrokken dan bedraagt de verhouding tussen direct personeel en indirect personeel 82%/18%.

4.46 Uitgaande van bovenstaande voldoet ANS reeds aan de verhouding van minimaal 80% direct personeel/20% indirect personeel.

4.4 Resources/middelen

4.47 Voor de ondersteuning van de bedrijfsvoering heeft ANS de beschikking over een aantal middelen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ondersteunende ICT-systemen, facilitaire zaken en huisvesting.

4.4.1 ICT-systemen

4.48 Voor ICT wordt, op basis van het op te stellen ICT-plan, tussen de verschillende vestigingen van ANS een gezamenlijke infrastructuur gemaakt waarin naast data ook de telefonie is geïntegreerd. In het ICT-plan wordt ook het applicatiebeheer uitgewerkt. Tussen de vestigingen Delft, Zoetermeer en Den Haag (in casu Van Hoornwijck) wordt glasvezelverbinding toegepast waarbij één virtueel Data-centrum ontstaat. Door het handhaven van de twee bestaande serveropstellingen in Zoetermeer en Den Haag wordt redundantie verkregen en de beschikbaarheid van de systemen vergroot.

4.49 De Avalex locaties Delft en Zoetermeer blijven via een vaste verbinding met het netwerk van hun gemeente verbonden. Daardoor kunnen de frontoffice-faciliteiten voor de gemeente Delft vormgegeven worden en kunnen in Zoetermeer ook aan de werkplaats en reinigingsinspectie, die achterblijven bij de gemeente, de verbindingfaciliteiten worden geleverd.

¹⁰ Onder direct personeel wordt verstaan de medewerkers die zich uitsluitend met de uitvoering van operationele taken bezighouden. Dit betekent dat in de lijn vanaf het niveau van teamleider te bestempelen is als indirect personeel. Tot het indirecte personeel worden verder de staffuncties als P&O, financiën, juridische zaken en dergelijke gerekend.

¹¹ Bron: Begroting Avalex 2007.

4.50 Via telefoonlijnen, mobile-Data of ISDN kunnen de overige depots en milieustraten worden gefaciliteerd in het leveren van data over de werkzaamheden die worden uitgevoerd.

4.4.2 Facilitaire zaken

4.51 Op de hoofdvestiging van ANS is de stafafdeling '*Bedrijfsondersteuning*' gehuisvest. Onderdeel van deze stafafdeling is het team '*Facilitair*'. In paragraaf 4.1.2 zijn de facilitaire taken zoals deze door dit team worden vervuld aangegeven. De bijhorende formatie is in de vorige paragraaf geschetst.

4.52 Vanuit het team '*Facilitair*' worden de facilitaire taken voor alle locaties binnen ANS gecoördineerd (zie voor de locaties de volgende paragraaf huisvesting). Voot wat betreft de facilitaire taken dient gedacht te worden aan beheer en onderhoud van de gebouwen inclusief verzekeringen, catering, schoonmaak, beveiliging en dergelijke.

4.4.3 Huisvesting

4.53 ANS is op een aantal locaties binnen het eigen verzorgingsgebied gehuisvest:

- a De directie en de beide stafafdelingen '*Financiën & Control*' en '*Bedrijfsondersteuning*' zijn gehuisvest op de hoofdvestiging van ANS. De hoofdvestiging is gesitueerd aan de Laan van 's-Gravenmade 9 te Den Haag;
- b De afdeling '*Uitvoering publieke taken Delft*' is op dit moment gehuisvest aan de Staalweg te Delft. Deze huisvesting wordt echter verlaten. De afdeling '*Uitvoering publieke taken Delft*' wordt gehuisvest aan de Schieweg. Op deze locatie, waar ook het overlaadstation en het afvalbrengstation zijn gehuisvest, vindt eveneens stalling van de tractie plaats;
- c De afdeling '*Uitvoering publieke taken Hoornwijk*' is gehuisvest aan de Laan van 's-Gravenmade 9 te Den Haag. Onder deze afdeling valt een aantal gemeentelijke afvalbrengstations:
 - i Afvalbrengstation Leidschendam-Voorburg. Adres is Nieuwe Havenstraat 3b te Voorburg;
 - ii Afvalbrengstation Pijnacker-Nootdorp. Adres is Molenweg 61 te Nootdorp;
 - iii Afvalbrengstation Rijswijk. Adres is Laan van 's-Gravenmade 9 te Den Haag;
 - iv Afvalbrengstation Wassenaar. Adres is Hogeboomseweg 9 te Wassenaar.
- d De afdeling '*Uitvoering publieke taken Zoetermeer*' is gehuisvest aan de Argonstraat 45 te Zoetermeer. Op deze locatie bevindt zich ook het afvalbrengstation en de stallingsruimte voor de tractie. Daarnaast beschikt deze afdeling over een:
 - i Afvalbrengstation. Adres is Argonstraat 25 te Zoetermeer.
 - li Een kca-depot. Adres is Chroomstraat 1 te Zoetermeer.
- e De afdeling '*Uitvoering commerciële taken*' is gehuisvest op de hoofdvestiging van ANS. Adres is Laan van 's-Gravenmade 9 te Den Haag.

4.5 Processen

4.54 In de bedrijfsvoering van ANS staat een aantal hoofdprocessen¹² centraal. In het organisatieplan vormen de hoofdprocessen van ANS één van de ordeningsprincipes die gehanteerd zijn om te komen tot de hoofdstructuur van ANS zoals geschetst in figuur 2.

4.55 Met betrekking tot de hoofdprocessen kan een driedeling worden gemaakt:

- a Strategische (sturende) processen (richtinggevend);
- b Primaire processen (uitvoerend, de kern van een organisatie);
- c Ondersteunende processen.

4.56 Voor een organisatie als ANS zijn onder meer de volgende hoofdprocessen van belang (niet limitatief):

- a **Strategisch processen:**
 - i Formuleren van bedrijfsbeleid;
 - ii Opstellen bestuursvoorstellen;
 - iii Opstellen managementinformatie;
- b **Primaire processen:**
 - i Inzamelen verschillende componenten huishoudelijk afval:
 - Huishoudelijk restafval;
 - GFT-afval;
 - Grof huishoudelijk afval;
 - Glas;
 - Papier en karton;
 - Textiel
 - Klein gevaarlijk afval
 - ii Acquireren van bedrijfsafval;
 - iii Inzamelen van bedrijfsafval;
 - iv Beheren milieustraten/overlaadstation;
 - v Vermarkten van afvalstromen;
 - vi Uitvoeren reinigingstaken:
 - Machinaal vegen;
 - Kolkenzuigen;
 - Bestrijden zwerfvuil;
 - Gladheidsbestrijding;
 - Plaagdierbestrijding;
 - vii Adviseren gemeentelijk afvalbeleid;
 - viii Onderhouden contacten met gemeenten (accountmanagement/relatie-management);
- c **Ondersteunende processen:**
 - i Beheren materieel en materiaal;

¹² Een proces wordt hierbij gezien als een reeks samenhangende activiteiten, die op basis van een bepaalde input, een bepaalde output genereert.

- ii Inkoop materieel en materiaal;
- iii Voeren HRM-beleid;
- iv Voeren (financiële) administratie;
- v Opstellen financiële documenten (begroting, jaarrekening);
- vi Voeren KAM-beleid;
- vii Voeren van communicatie;
- viii Voeren van contractbeheer;
- ix Beheren van gegevens.

4.57 Deze processen dienen tot op activiteitsniveau uitgewerkt te worden. Bij deze uitwerking is het in ieder geval van belang dat:

- a De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende functionarissen binnen ANS goed belegd zijn;
- b Aan een proces meetbare doelstellingen zijn gekoppeld (zie hoofdstuk drie)
- c Voldoende '*controls*' zijn ingebouwd om het proces te monitoren en waar mogelijk bij te sturen.

4.58 Voor het onderdeel kwaliteitszorg, beschreven in hoofdstuk zes, vormen de hoofdprocessen een belangrijk aspect. Eén van de leidende principes van kwaliteitszorg is immers het beheersen van de bedrijfsprocessen.

5 Financiële resultaten ANS

5.01 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële resultaten van ANS. Uitgaande van de begrotingen van de drie entiteiten die samen de vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling vormen en het nieuwe formatieplan wordt een gecombineerde begroting van ANS samengesteld. Deze gecombineerde begroting dient tevens als basis voor de scenarioanalyses waarbij de financiële resultaten van de vernieuwde Gemeenschappelijke Regeling worden afgezet tegen de huidige situatie (het referentiekader). Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op een aantal fiscale zaken.

5.1 Gecombineerde begroting ANS

5.02 In deze paragraaf wordt ingegaan op de geconsolideerde begroting van ANS voor het jaar 2007. Dit wordt voorafgegaan door de begrote kosten van de drie entiteiten (Avaalex, reinigingsdienst gemeente Delft en reinigingsdienst gemeente Zoetermeer) voor het jaar 2007.

5.03 Voor het jaar 2008 zal een outputgerichte productbegroting met een meerjarige doorkijk opgesteld worden, waarin ook de nadere uitwerking van de synergievoordelen (zie paragraaf 5.2) in beeld gebracht worden.

5.1.1 Afzonderlijke begrote kosten 2007 drie entiteiten

5.04 In deze paragraaf zijn de begrote kosten voor 2007 voor de drie entiteiten die samen ANS gaan vormen **op hoofdlijnen** weergegeven. Bij het samenstellen van de begrote begroting is deels gebruik gemaakt van de resultaten zoals deze uit de uitgevoerde due diligence bij de drie entiteiten volgen. De due diligence is in de periode november 2006 tot en met februari 2007 uitgevoerd. Op de begroting van Avaalex en de gemeente Zoetermeer is een due diligence uitgevoerd. De begroting van de gemeente Delft is mede ontleend aan de resultaten van de uitgevoerde due diligence.

5.1.1.1 Begrote kosten Avaalex 2007

5.05 Onderstaande tabel geeft de begrote kosten van Avaalex voor het jaar 2007 op hoofdlijnen aan.

Begrote kosten Avalex 2007 (in duizenden €)	
Directe lasten	
▪ Kosten direct personeel	(4.460)
▪ Kosten materieel	(1.775)
▪ Overige directe kosten	(1.541)
▪ Verwerkingskosten	(10.074)
Totale directe lasten	(17.850)
Indirecte lasten	
▪ Kennis en innovatie	(130)
▪ Risicotoeslag	(445)
▪ Kosten indirect personeel	(1.230)
▪ Bureaukosten	(344)
▪ Huisvestingskosten	(598)
▪ Verkoopkosten	(54)
▪ Autokosten	(24)
▪ Algemene kosten	(111)
▪ Financieringskosten	25
Totale indirecte lasten	(2.911)
Totale lasten	(20.761)

Tabel 5: Begrote kosten Avalex 2007 (bron: Due diligence PwC)

5.06 Voor de daadwerkelijke afvalinzamelingskosten per aansluiting dient een correctie van de kosten gemaakt te worden voor wat betreft de kosten die gemaakt worden voor onder andere de inzameling van bedrijfsafval en andere aanvullende dienstverlening. Dit betekent voor de begroting 2007 een correctie van de kosten met € 1.971.000. Uitgaande van de aanname dat de opbrengsten de kosten volledig dekken, betekent dit dat de kosten voor dit bedrag gecorrigeerd dienen te worden. Dit betekent dat de totale kosten die samenhangen met de inzameling van huishoudelijk afval voor de gemeenten die op dit moment in Avalex participeren 18.790.000,- bedragen.

5.07 Door Avalex worden per 1 januari 2007 88.395 aansluitingen bediend. De totale kosten per aansluiting bedragen circa € 213,-. In de begroting van Avalex is een risicotoeslag en een winstopslag verdisconteerd van circa € 620.000,-. Worden deze aspecten uitgefilterd dan bedragen de begrote kosten per aansluiting in 2007 circa € 206,-.

5.1.1.2 Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Delft 2007

5.08 Onderstaande tabel geeft de begrote kosten van de reinigingsdienst van de gemeente Delft voor het jaar 2007 aan.

Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Delft 2007 (in duizenden €)	
Directe lasten	
▪ Kosten direct personeel	(2.568)
▪ Kosten materieel	(833)
▪ Kapitaallasten materieel	(639)
▪ Kapitaallasten inzamelingsmidden en overlaadstation	(1.437)
▪ Overige directe kosten (inclusief subsidies)	(2.443)
▪ Verwerkingskosten	(4.029)
Totale directe lasten	(11.949)
Indirecte lasten	
▪ Concernoverhead	(948)
▪ Sectoroverhead	(270)
▪ Afdelingsoverhead	(438)
▪ Bureaukosten	(100)
▪ Apparaatskosten	(75)
▪ Overige indirecte kosten	(74)
Totale indirecte lasten	(1.905)
Totale lasten	(13.854)

Tabel 6: Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Delft 2007 (opgave gemeente Delft)

5.09 De kapitaalslasten van de ondergrondse containers hebben uitsluitend betrekking op de container en de opbouw, niet op de betonnen bak. De kapitaallasten, betrekking hebben op de containers, worden ten laste van ANS gebracht.

5.10 Voor de kosten per aansluiting die samenhangen met de inzameling van huishoudelijk afval dienen de kosten gecorrigeerd te worden voor de kosten die door de gemeente Delft gemaakt worden ten behoeve van de dienstverlening aan derden. In dit verband kunnen genoemd de activiteiten op het overlaadstation voor buurgemeenten en de inzameling van het huishoudelijk afval bij de gemeente Midden-Delfland. De kosten voor het overlaadstation die aan de gemeente Delft worden toegerekend bedragen € 1.232.000,-. De opbrengsten bedragen van het overslagstation bedragen € 1.870.000,- Dit betekent per saldo een correctie van € 638.000,-, uitgaande van de aanname dat de opbrengsten de kosten volledig dekken

5.11 Een andere correctie is de inzameling voor andere gemeenten. De hiermee gemoeide opbrengt van € 476.000,- dient verdisconteerd te worden, waarbij er van uitgegaan wordt dat de opbrengsten de kosten volledig dekken.

5.12 Naast correctie voor bovengenoemde kosten dienen de kosten verder aangepast te worden voor de kosten die gemaakt worden voor inzameling van bedrijfsafval. Uit tabel 6 valt af te leiden dat de opbrengsten '*reinigingsrecht*' en '*bedrijfsafval*' € 2.407.000,-. In deze opbrengst is een gemiddelde marge van circa 10% tot 15% verweven, of te wel circa 300.000,-. Dit betekent dat met

de inzameling van bedrijfsafval in de gemeente Delft circa € 2.100.000,- aan kosten zijn gemoeid.

5.13 Tot slot dient een correctie te worden doorgevoerd voor de inkomsten uit de plaagdierbestrijding. De hiermee gemoeide opbrengt van € 145.000,- dient verdisconteerd te worden, waarbij er van uitgegaan wordt dat de opbrengsten de kosten volledig dekken.

5.14 Met deze beide correctie bedragen de totale kosten voor de inzameling van huishoudelijk afval voor alleen de gemeente Delft € 10.495.000,-.

5.15 Door de gemeente Delft worden per 1 januari 2007 49.892 aansluitingen bediend. De totale kosten per aansluiting bedragen circa € 210,-.

5.1.1.3 Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Zoetermeer 2007

5.16 Onderstaande tabel geeft de begrote kosten van de reinigingsdienst van de gemeente Zoetermeer voor het jaar 2007 aan.

Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Zoetermeer 2007 (in duizenden €)	
Directe lasten	
▪ Kosten direct personeel	(2.004)
▪ Kosten materieel	(1.037)
▪ Overige directe kosten	(2.122)
▪ Kapitaallasten	(904)
▪ Verwerkingskosten	(5.801)
Totale directe lasten	(11.868)
Indirecte lasten	
▪ Concernoverhead	(933)
▪ Overhead hoofdafdeling	(339)
▪ Afdelingsoverhead	(158)
▪ Indirecte productiekosten	(162)
Totale indirecte lasten	(1.592)
Totale lasten	(13.460)

Tabel 7: Begrote kosten reinigingsdienst gemeente Zoetermeer 2007 (bron: due diligence PwC)

5.17 De kapitaalslasten van de ondergrondse containers hebben uitsluitend betrekking op de container en de opbouw, niet op de betonnen bak. De kapitaallasten, betrekking hebben op de containers, worden ten laste van ANS gebracht. Deze bedragen bij nadere analyse € 518.000,- meer dan in dit overzicht is verwerkt. De betonnen bak blijft in eigendom bij de gemeente Zoetermeer.

5.18 De kosten van direct personeel blijken bij nader analyse € 83.000,- lager, omdat met handhaving belast personeel niet mee overgaat naar ANS.

5.19 Voor de daadwerkelijke afvalinzamelingskosten per aansluiting dient een correctie van de kosten gemaakt te worden voor wat betreft de kosten die door de reinigingsdienst gemaakt worden voor onder andere de inzameling van bedrijfsafval en andere aanvullende dienstverlening. Dit betekent voor de begroting 2007 vooralsnog een correctie van de kosten met € 1.323.000,-. Uitgaande van de aanname dat de opbrengsten de kosten volledig dekken, betekent dit dat de kosten voor dit bedrag gecorrigeerd dienen te worden. Dit betekent dat de totale kosten die samenhangen met de inzameling van huishoudelijk afval voor de gemeente Zoetermeer tenminste € 12.137.000,- bedragen. De mogelijkheid bestaat dat de opbrengsten hoger zijn dan de kosten.

5.20 Opvallend voor de gemeente Zoetermeer is, in vergelijking met de Avalex-gemeenten en de gemeente Delft, de relatief lage doorberekende concernoverhead.

5.21 Door de gemeente Zoetermeer worden per 1 januari 2007 50.219 aansluitingen bediend. De totale kosten per aansluiting bedragen circa € 242,-. Dit is exclusief de hiervoor gemelde aanpassingen op grond van de nadere analyse

5.1.2 Gecombineerde kosten ANS

5.22 In onderstaande tabel voor ANS de gecombineerde kosten voor het jaar 2007 opgenomen. De hiervoor geschetste begrote kosten per entiteit vormt hiervoor de basis.

Begrote kosten ANS 2007 (in duizenden €)			
	Avaalex	Delft	Zoetermeer
Directe lasten			
Direct personeel	4.205	2.255	1.990
Kosten materieel	1.775	1.471	1.037
Kosten overlaadstation (inclusief personeel)	-	1.232	-
Overige directe kosten	1.541	2.443	3.026
Verwerkingskosten	10.074	4.029	5.801
Indirecte lasten			
Concernoverhead (op basis van aantal fte inzameling)	778	433	367
Afdelingsoverhead	567	293	350
Bureaunkosten	344	235	203
Huisvestingskosten	598	407	425
Risicotoeslag (2,5% van de omzet)	445	285	300
Overige indirecte kosten	294	149	96
Totale kosten	20.621	13.233	13.595
Correctie bedrijfsafval/overig	1.971	2.245	1.323
Correctie inzameling derden	-	476	-
Correctie overlaadstation	-	638	-
Totale gecorrigeerde kosten	18.650	9.874	12.272
Aantal aansluitingen	88.395	49.892	50.219
Kosten per aansluiting ANS (in €)	211	198	244
Kosten per aansluiting autonoom (in €)	213	210	242

Tabel 8: Geconsolideerde begrote kosten ANS 2007

- 5.23 Bij bovengenoemde tabel kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:
- In de tabel is uitgegaan van de streefformatie zoals weergegeven in tabel 4 uit het vorige hoofdstuk;
 - De kosten direct personeel zijn gebaseerd op de huidige salariskosten op basis van de functionele schaal, inclusief toeslagen;
 - Op de in te brengen activa van de drie entiteiten heeft nog geen nader schouw plaatsgevonden op de technische staat van onderhoud. Dit zou kunnen leiden tot aanpassingen in de financiële waardering en de daarmee samenhangende afschrijving;
 - De concernoverhead is op basis van het aantal fte inzameling (vast en inhuur) verdeeld over de drie entiteiten;
 - Voor de bepaling van de bureaunkosten zijn de huidige bureaunkosten van Avaalex als uitgangspunt gehanteerd. De bureaunkosten voor de locatie Delft en de locatie Zoetermeer zijn naar rato van het aantal aansluitingen (inclusief gemeente Midden-

Delfland) bepaald;

- f Autonome trends in de directe kosten zijn meegenomen, zoals mogelijke kostenstijging van de afvalstoffenboekhouding, andere kledingssystemen en dergelijke;
- g De huisvestingskosten voor de gemeente Delft zijn naar rato bepaald aan de huisvestingskosten van Avalex;
- h In de productiekosten van de gemeente Zoetermeer waren twee administratieve medewerkers opgenomen. Deze medewerkers zijn nu meegenomen in de concernoverhead van ANS;
- i De risicotoeslag is naar rato van het aantal aansluitingen toebedeeld aan alle drie de vestigingen. Vanuit deze risicotoeslag worden de integratiekosten voor ANS gefinancierd;
- j In de overzichten is geen rekening gehouden met een winsttoeslag. Aangenomen is dat de winst (1% op basis van wettelijke bepalingen) weer terugvloeit naar de entiteit en per saldo dus 0 is.

5.24 Bovenstaande verdeelsleutels worden, voorzien van een toelichting, opgenomen in de op te stellen outputbegroting van ANS voor het boekjaar 2008.

5.25 Uit tabel 8 kan worden afgeleid dat de gemeente Zoetermeer, in vergelijking met Avalex en de gemeente Delft, relatief hoge kosten per aansluiting heeft. Deze relatief hoge kosten per aansluiting zijn toe te schrijven aan de hoge kapitaallasten van het ondergrondse afvalinzamelingsstelsel in de gemeente Zoetermeer en de relatief hoge verwerkingskosten.

5.26 De gemeente Delft heeft op dit moment (tot 2009), in vergelijking met Avalex en met name de gemeente Zoetermeer, een laag verwerkingstarief voor huishoudelijk afval (circa € 20 lager). Dit lage tarief werkt door in de relatief lage kosten per aansluiting in de gemeente Delft.

5.2 Resultaten scenario-analyses

5.27 Voor ANS is een doorkijk gemaakt naar de kosten voor 2011. Daarbij is nadrukkelijk gekozen voor een voorzichtige (conservatieve) benadering. In tabel 9 is deze doorkijk gemaakt waarbij de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- a Prijspeil 2007. De kosten voor 2011 zijn gebaseerd op het prijspeil 2007 (dit is te doen gebruikelijk bij het opstellen van meerjarenbegrotingen). Dit betekent dat geen rekening is gehouden met inflatie en eventuele andere kostenstijgingen;
- b Uitgegaan wordt van een afbouw van de risicotoeslag van 2,5% (in 2007) naar 1,25% (in 2011);
- c In de formatie van Zoetermeer is de afbouw van 1,0 fte telefonie/receptie voorzien waardoor het aantal fte 1,5 bedraagt en daarmee vergelijkbaar is met de vestiging Delft;
- d Voor de jaren 2008 tot en met 2011 wordt een jaarlijkse reductie op de vaste kosten

gerealiseerd van 1% (exclusief verwerkingskosten en kosten overlaadstation). Deze behoudend geraamde reductie is mogelijk door het efficiënter inzetten van inzamelingsmiddelen en personeel. Op dit moment bestaat een geringe overall overcapaciteit aan materieel die op termijn kan worden afgebouwd. Daarnaast kunnen naar verwachting inkoopvoordelen op inzamelingsmiddelen en overige materieel worden behaald als gevolg van schaalgrootte. Het bestuur van de vernieuwde gemeenschappelijke regeling streeft een hogere reductie van de directe kosten na, hetgeen op grond van concrete synergiemaatregelen inzichtelijk wordt gemaakt in de outputgerichte productbegroting van ANS voor het boekjaar 2008.

Begrote kosten ANS 2011 (in duizenden €)			
	Avalax	Delft	Zoetermeer
Directe lasten			
Direct personeel (-/- 1% per jaar)	4.037	2.165	1.828
Kosten materieel (-/- 1% per jaar)	1.704	1.413	996
Kosten overlaadstation (inclusief personeel)	-	1.232	-
Overige directe kosten (-/- 1% per jaar)	1.479	2.345	2.905
Verwerkingskosten	10.074	4.029	5.801
Indirecte lasten			
Concernoverhead (op basis van aantal aansluitingen)	778	433	367
Afdelingsoverhead	567	293	312
Bureaunkosten	344	235	203
Huisvestingskosten	598	407	425
Risicotoeslag (1,25% van de omzet)	223	143	150
Overige indirecte kosten	294	149	96
Totale kosten	20.098	12.844	13.083
Correctie bedrijfsafval/overig	1.971	2.245	1.323
Correctie inzameling derden	-	476	-
Correctie overlaadstation	-	638	-
Totale gecorrigeerde kosten	18.127	9.485	11.760
Aantal aansluitingen	88.395	49.892	50.219
Kosten per aansluiting ANS 2011 (in €)	205	190	234

Tabel 9: Geconsolideerde begrote kosten ANS 2011 (op basis van prijspeil 2007)

5.28 Daarnaast is een aantal mogelijke financiële voordelen te verwachten van de volgende zaken:

- a Het aangaan van nieuwe, collectieve verwerkingscontracten. Als gevolg van de grotere schaal zijn hier financiële voordelen te verwachten ten opzichte van de zelfstandige situatie;

- b Het vermarkten van niet langdurig vastgelegde afvalstromen;
- c Verdere groei op het gebied van:
 - i Autonoom door groei in het aantal aansluitingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp en de gemeente Zoetermeer. Met deze groei zullen de kosten per aansluiting, uitgaande van een gelijkblijvende concernoverhead, dalen;
 - ii Bedrijfsafvalklanten;
 - iii Gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan uitbreiding van het takenpakket op onder andere het reinigingsgebied en aanverwante taken alsmede de toetreding van andere gemeenten.

5.29 Deze mogelijke financiële voordelen zijn, op grond van de relatieve mate van onzekerheid van realisatie, **niet** nader gekwantificeerd. Commerciële activiteiten worden in een separate rechtspersoon (B.V.) ondergebracht (zie hoofdstuk 4) waardoor de risico's zijn beperkt tot het maatschappelijk kapitaal. De deelnemende gemeenten zijn mede (hoofdelijk) aansprakelijk voor de risico's van de gemeenschappelijke regeling en daarmee (hoewel afgebakend) de daaronder vallende vennootschap. Punt van uitwerking is daarbij de subsidieverstrekingen voor bijvoorbeeld oud papier.

5.30 In de op te stellen outputgerichte productbegroting voor het boekjaar 2008 zal het bestuur van ANS een onderbouwing geven voor de omvang van het weerstandsvermogen en het kostenallocatiemodel (uitgangspunten voor het toerekenen van de kosten aan diensten) met de daaraan verbonden wijze waarop tarieven voor dienstverlening aan gemeenten wordt bepaald. De eerder aangegeven verdeelsleutels vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt.

5.31 Op grond van tabel 8 en 9 kan de volgende samenvattende tabel voor wat betreft de globale prognose van de kosten per aansluiting worden samengesteld (op basis van prijspeil 2007).

Kosten per aansluiting (in €)			
Jaar	Avalax	Delft	Zoetermeer
Zelfstandig 2007	213	210	242
ANS 2007	211	198	244
ANS 2011	205	190	234
Verschil zelfstandig 2007 met ANS 2011	8	20	8

Tabel 10: Kosten per aansluiting per scenario

5.32 Uit tabel 10 kan worden afgeleid dat voor de drie entiteiten de kosten per aansluiting in 2011, vergeleken met een zelfstandige voortzetting van de afvalinzameling, lager uitvallen, zeker na enkele jaren.

5.33 De voordelen (of noodzaak) voor samenwerking is niet alleen financieel gemotiveerd. Bij het beoordelen van de stand alone situatie moet er op worden gewezen dat de schaalgrootte van de afzonderlijke gemeenten uiteindelijk tot een hoger kostenniveau zal gaan leiden, dan wel de kwaliteit (het serviceniveau) van het afvalbeheer zal afnemen. Samenwerking en schaalvergroting bieden ten opzichte van een eigenstandige organisatie de nodige mogelijkheden voor optimalisatie van de bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering van de geleverde diensten. Afvalbeheer (inzameling en verwerking) zijn dermate specifieke en specialistische vakgebieden geworden, die steeds moeilijker binnen de reguliere kaders van een gemeentelijke/bestuurlijke organisatie kunnen worden ingepast (c.q. het is meer ‘aanpassen’ aan de gemeentelijke voorwaarden, met de nodige hordes tot gevolg voor de benodigde bedrijfsmatige en vakmatige aansturing van het afvalbeheer). De samenwerking en schaalvergroting leiden ten opzichte van een stand alone situatie daarom niet alleen tot een potentieel financieel voordeel, maar draagt ook bij aan betere beheersing van de kosten op (middel)lange termijn en draagt bij aan de kwaliteit van het gemeentelijke afvalbeheer.

5.3 Investeringsen

5.34 Binnen ANS wordt een aantal investeringen voorzien, anders dan vervangingsinvesteringen. In dit verband kunnen genoemd worden:

- a De vervanging van ondergrondse containers in de gemeente Delft (de te vervangen ondergrondse containers zijn een aantal jaren geleden gefinancierd met externe middelen en kennen diengevolge geen kapitaalslasten). De investering kan derhalve financieel niet als vervanging worden gezien;
- b Herinrichting of vervanging van het afvalbrengstation in de gemeente Leidschendam-Voorburg;
- c Verplaatsing van de huisvesting van de reinigingsdienst van de gemeente Delft van de Staalweg naar de Schieweg.

5.4 Fiscale aspecten

5.35 In deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de volgende fiscale aspecten:

- a Vennootschapsbelasting;
- b Omzetbelasting (BTW);
- c Overdrachtsbelasting.

5.36 In bijlage D is een uitvoerige beschrijving van de fiscale aspecten opgenomen. In deze paragraaf wordt volstaan met een beknopte beschrijving.

5.4.1 Vennootschapsbelasting

5.37 Van de heffing van vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) zijn lichamen, waarvan

uitsluitend Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk aandeelhouders zijn, uitgesloten. In casu is sprake van een gemeenschappelijke regeling, een publiekrechtelijk lichaam. Dit publiekrechtelijk lichaam houdt zich alleen met dienstverlening bezig en is dus vrijgesteld van Vpb.

5.38 De inzameling van bedrijfsafval wordt binnen ANS ondergebracht in een aparte juridische entiteit: een Besloten Vennootschap (hierna: B.V.). Het is de gemeenschappelijke regeling dat alle aandelen in de B.V. houdt. Ook deze B.V. houdt zich alleen met dienstverlening bezig. Ook dit lichaam is dan vrijgesteld van Vpb, dit onder voorwaarden dat *alle* aandelen worden gehouden door de gemeenschappelijk regeling.

5.4.2 Omzetbelasting (BTW)

5.39 Bij het door een gemeente inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen binnen de eigen gemeente alsmede het verrichten van reinigingswerkzaamheden met betrekking tot het eigen gemeentelijke (openbare) eigendom treedt een gemeente niet op als btw-ondernemer. In die situatie treedt een gemeente op als overheid. Dit heeft tot gevolg dat een gemeente ter zake van de door haar te verrichten diensten *geen* btw verschuldigd wordt maar ook geen recht heeft om de door derden aan haar in rekening te brengen btw als voorbelasting in aftrek te brengen respectievelijk via de btw-aangifte van de belastingdienst terug te vragen.

5.40 Sedert 1 januari 2003 komt deze btw echter bij de gemeente in beginsel wel voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking.

5.41 Bij het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van andere gemeenten maar ook bij het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen treedt een gemeente echter wel op als btw-ondernemer. Ter zake van deze dienstverlening is dan wel btw verschuldigd doch kan de gemeente de door derden in rekening te brengen btw met betrekking tot deze activiteiten wel als voorbelasting via de btw-aangifte in aftrek brengen.

5.42 De bedoelde B.V. voor het verrichten van commerciële activiteiten kan in het kader van de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) slechts als btw-ondernemer optreden. Vanaf het moment dat de B.V. de diensten ten behoeve van de gemeenten c.q. de bedrijven gaat verrichten is ter zake van deze dienstverlening in beginsel btw verschuldigd. De B.V. kan de door derden in rekening te brengen btw als voorbelasting in aftrek brengen. Indien en voor zover deze B.V. aan de gemeenten btw in rekening brengt ter zake van de inzameling van afvalstoffen bij bijvoorbeeld scholen komt deze btw bij de gemeenten niet voor aftrek als voorbelasting maar ook niet voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking.

5.43 De verwachting is dat de gemeenschappelijke regeling en de B.V. over en weer ook diensten gaan verrichten. Deze diensten dienen in beginsel in de heffing van btw te worden betrokken. Een uitzondering geldt daarbij voor de verhuur van onroerende zaken. De verhuur van

onroerende zaken is in beginsel vrijgesteld van btw. Echter, verhuurder (gemeenschappelijke regeling) en de B.V. kunnen deze verhuur op verzoek (opteren) in de btw-heffing betrekken. Dit belast verhuren is wenselijk met het oog op het realiseren van een recht op aftrek van btw met betrekking tot de investerings- en exploitatiekosten van de onroerende zaken. In dit kader is het wenselijk om te onderzoeken of de gemeenschappelijke regeling en de B.V. als een fiscale eenheid in de zin van de btw kunnen worden aangemerkt. In dat geval behoeft de interne dienstverlening niet in de btw-heffing te worden betrokken c.q. is een optie belaste verhuur niet noodzakelijk, hetgeen leidt tot een administratieve lastenverlichting en een beperking van de financieringskosten.

5.4.3 Overdrachtsbelasting

5.44 De verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken is in beginsel belast met overdrachtsbelasting (hierna: ovb). Hiervan is uitgezonderd - voorzover hier van belang - de verkrijging van een nieuwe onroerende zaak als gevolg van een met btw te belasten levering, met uitzondering van een onroerende zaak die als bedrijfsmiddel in gebruik is genomen en waarvoor de verkrijger recht heeft op aftrek van (een deel van) de voorbelasting. Ook geldt een vrijstelling voor de verkrijging van onroerende zaken door Nederlandse publiekrechtelijke lichamen, inclusief een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

5.45 In deze casus is bij de overdracht/inbreng een aantal varianten mogelijk. Indien de gemeenten de onroerende zaken inbrengen in de gemeenschappelijke regeling is de verkrijging van de onroerende zaken door de gemeen vrijgesteld van ovb. Vervolgens kan de gemeenschappelijke regeling de door de B.V. te bezigen ruimten verhuren aan de B.V.¹³

5.46 Indien de gemeenschappelijk regeling de door de B.V. te bezigen onroerende zaken vervolgens '*doorlevert*' aan de B.V. zal moeten worden beoordeeld of die doorlevering bij de B.V. tot verschuldigdheid van ovb leidt. In beginsel is dit het geval.

¹³ Let op: teneinde een integraal recht op aftrek van btw te behouden met de te verhuren panden moet bij afwezigheid van een fiscale eenheid voor de btw dan wel worden geopteerd voor de zogenoemde btw-belaste verhuur

6 Kwaliteitszorg

6.01 In dit hoofdstuk staat kwaliteitszorg centraal. Kwaliteitszorg is voor een dienstverlenende organisatie als ANS een belangrijk aspect waar invulling aan gegeven moet worden. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- a Drie leidende principes van kwaliteitszorg;
- b Gedachtegoed INK-model wordt binnen ANS als uitgangspunt gehanteerd;
- c ANS en kwaliteitszorg.

6.1 Drie leidende principes van kwaliteitszorg

6.02 Aan kwaliteitszorg worden drie leidende basisprincipes toegekend, te weten:

- a focus op de klant;
- b procesbeheersing;
- c continu verbeteringen doorvoeren.

6.03 Het eerste basisprincipe van kwaliteitszorg is de **focus op de klant**. Het doel van kwaliteitszorg is het voldoen aan de eisen en verwachtingen van klanten. Deze doelstelling kent een belangrijke relatieve component: wat onder kwaliteit wordt verstaan, kan van klant tot klant verschillen. Daarnaast zijn klantverwachtingen dynamisch van aard, ze kunnen veranderen in de loop der tijd.

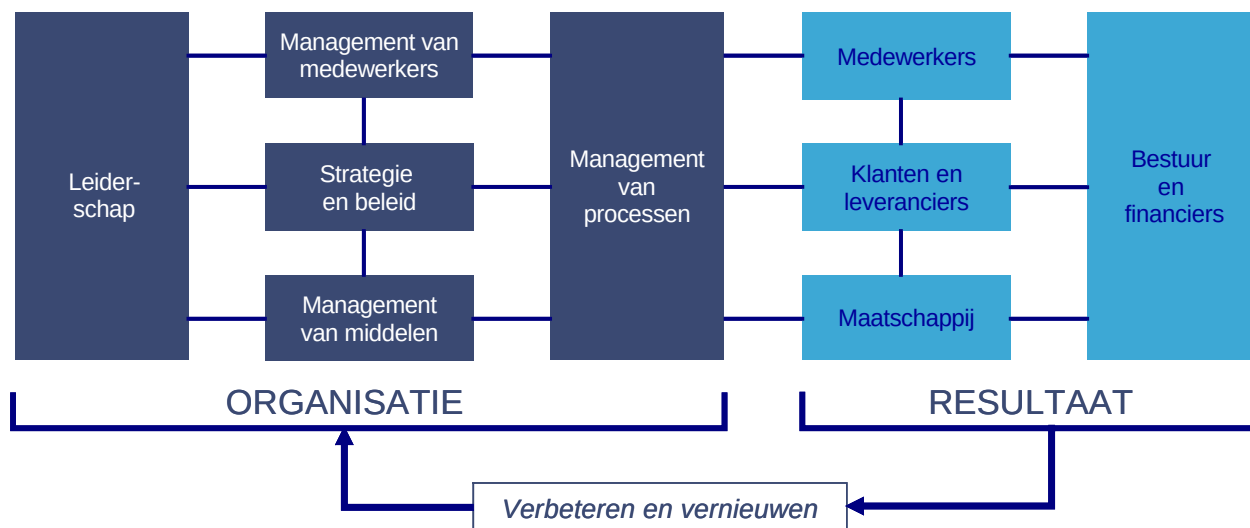
6.04 Eén ander uitgangspunt van kwaliteitszorg is de **procesbenadering**. Een proces wordt hierbij gezien als een reeks samenhangende activiteiten, die op basis van een bepaalde input, een bepaalde output gegenereerd. De insteek van kwaliteitszorg is het beheersen van deze processen. Een effectieve beheersing richt zich op de kritieke procesonderdelen.

6.05 Het derde principe van kwaliteitszorg is de **continue verbetering en verandering**. Doordat 'kwaliteit' een dynamisch karakter heeft, klanteisen en -verwachtingen evolueren in de loop der tijd, moet iedere organisatie anticiperen op veranderingen in haar omgeving. Kwaliteitszorg betekent dus ook het systematisch blijven zoeken naar verbetering om te kunnen blijven voldoen aan de (toenemende) eisen en wensen van klanten.

6.2 Gedachtegoed INK-model wordt binnen ANS als uitgangspunt gehanteerd

6.06 Borging van kwaliteitszorg in een systeem is belangrijke voorwaarde om proactief invulling te geven aan systematische kwaliteitszorg. Eén van de meest bekende modellen die hiervoor binnen overheden gebruikt wordt is het INK managementmodel. Het INK managementmodel wordt op steeds meer plaatsen in de publieke sector gebruikt om verbeteringen te stimuleren.

6.07 Het INK-model bestaat uit negen aandachtsgebieden die samen bepalend zijn voor het succes van de organisatie. Het INK-model is een integraal model en omvat alle aspecten van de bedrijfsvoering. In figuur 5 is het INK-model schematisch weergegeven.



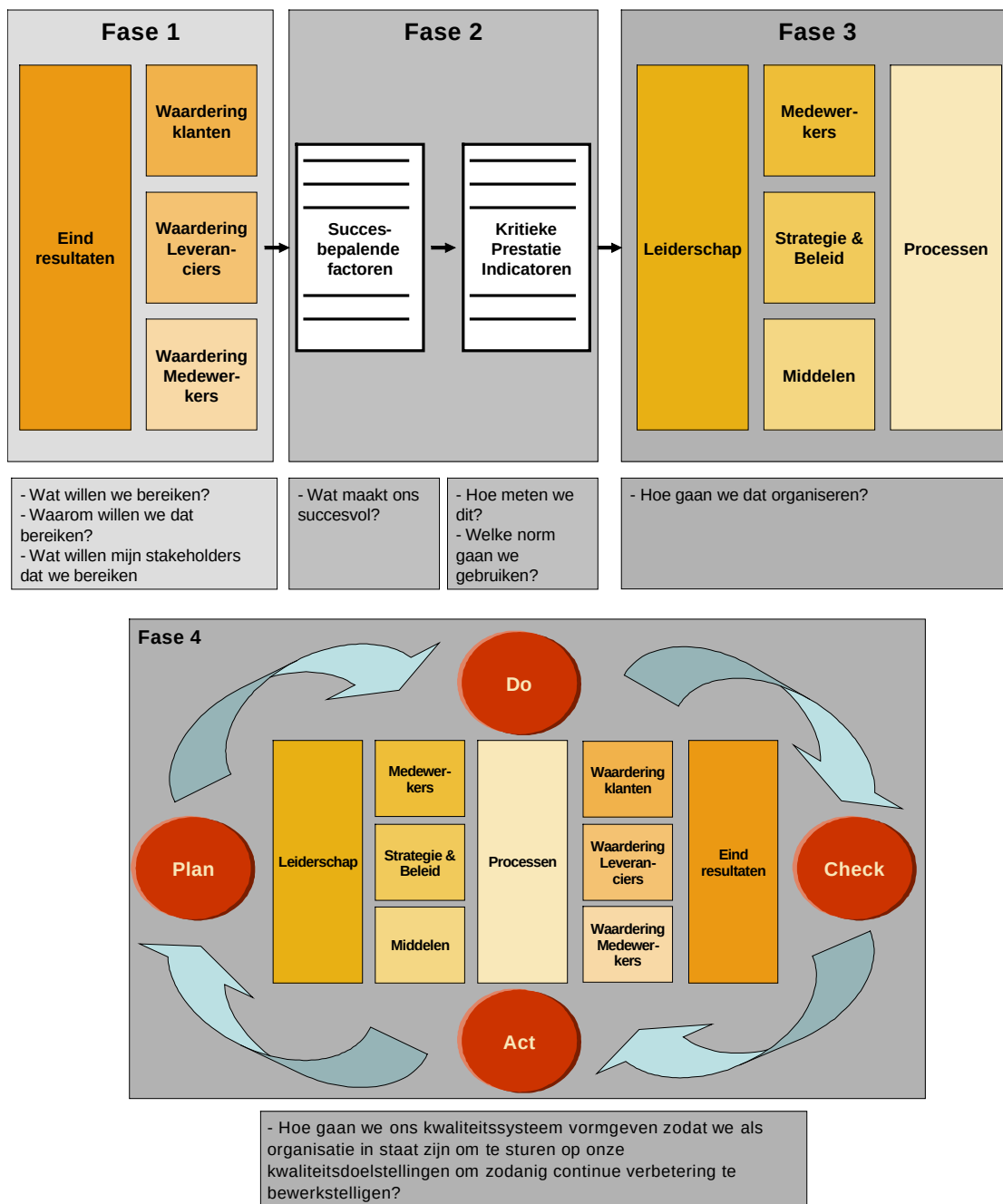
Figuur 5: Organisatiestructuur 'Uitvoering commerciële taken'

6.08 Het INK-model bestaat uit twee delen '*Organisatie*' en '*Resultaat*'. Het deel '*Organisatie*' bestaat uit interne factoren. Deze factoren betreffen elementen van de eigen organisatie en de organisatie bepaalt zelf hoe met deze elementen wordt omgegaan. Wanneer een organisatie presteert op deze factoren, zijn de resultaten daarvan zichtbaar. In het INK-model worden de resultaatgebieden onderscheiden:

- a Medewerkertevredenheid;
- b Waardering door klanten;
- c Waardering door de maatschappij (belangengroepen)
- d Waardering door bestuur en financiers.

6.3 ANS en kwaliteitszorg

6.09 Zoals hiervoor gesteld is voor ANS als dienstverlenende organisatie systematische aandacht voor kwaliteitszorg een absolute must. Om kwaliteitszorg binnen ANS gestructureerd aan te pakken kunnen de vier fasen te doorlopen te worden zoals opgenomen in figuur 6.



Figuur 6: Fasen voor systematische invulling van kwaliteitszorg binnen ANS

7 Communicatie

7.01 Het communicatiebeleid van ANS is een vertaling van de beleidsvisie. In hoofdlijnen zijn met betrekking tot de communicatie de beleidsuitgangspunten als volgt:

- a Samenwerking met de aangesloten gemeenten in het kader van het afvalcommunicatie beleid;
- b Het zo veel mogelijk uniformeren van het afvalcommunicatiebeleid tussen de binnen ANS participerende gemeenten en het desgewenst ondersteunen van afzonderlijke gemeentelijke afvalcommunicatie;
- c Het initiëren van gemeenschappelijke afvalcommunicatiebeleid;
- d De communicatie met bewoners vanuit Avalex gestuurd;
- e Het ontwikkelen corporate / marketing communicatiebeleid, primair gericht op de naambekendheid van Avalex als regionaal reinigingsbedrijf voor de reguliere gemeentelijke afvalinzameltaken en voor de bedrijfsafvalmarkt.

7.02 De gemeente Delft hanteert de éénloketgedachte. Dat wil zeggen dat de burger van Delft via het gemeentelijk Klant Contact Centrum (KCC) of via de gemeentelijke website '*snel, goed en gemakkelijk*' antwoord krijgt op al zijn vragen. Vanuit die gedachte wil de gemeente Delft ook aanspreekpunt zijn en blijven voor alle vragen met betrekking tot afvalinzameling en het melden van grofvuil. Dit sluit niet uit dat Delftse burgers die contact opnemen met ANS ook *snel, goed en gemakkelijk* gehopen zullen worden.

7.03 Deze beleidsuitgangspunten zijn concreet vertaald in een intern en extern communicatieplan van ANS.

7.04 In hoofdlijnen richten de communicatietaken zich op:

- a Relatiemanagement opdrachtgevers;
- b Interne communicatie ter ondersteuning van P&O beleid en versterking van de interne organisatie;
- c Bewonersinformatie en handhavingregels;
- d Klachtafhandeling en klantinformatie;
- e Bedrijfsafvalmarkt;
- f Kennismanagement;
- g Huisstijlbeheer;
- h Opstellen van een communicatie jaarplan
- i Perscommunicatie;
- j Uitvoering van het communicatiebeleid met behulp van relevante communicatie middelen (onder andere de ANS-website).

8 Risico's

8.01 In dit hoofdstuk staan de risico's die de samenwerking tussen Avalex en de gemeenten Delft en Zoetermeer zouden kunnen belemmeren en de daarbij horende bijsturingsmogelijkheden centraal. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in de risico's die samenhangen met het proces om te komen tot een vernieuwde gemeenschappelijke regeling en de risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering van ANS. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering.

8.02 In hoofdstuk twee is een aantal zwaktes en bedreigingen geformuleerd. De benoemde risico's hangen samen met deze zwaktes en bedreigingen.

8.03 De in dit hoofdstuk opgenomen bedrijfsvoeringsrisico's zijn ontleend aan de uitgevoerde juridische due diligence op hoofdlijnen (contracten, vergunningen) en de binnen de drie entiteiten aanwezige documenten die onder meer zijn gebruikt voor de financiële due diligence.

8.04 Op grond van bovenstaande worden de volgende bedrijfsvoeringsrisico's geïdentificeerd:-

- a Milieuvergunning overlaadstation Delft in revisie;
- b Contractbeheer is ondermaats;
- c Mogelijke investeringen afvalbrengstation Leidschendam Voorburg;
- d Overige risico's.

8.05 De komende periode dient bekeken te worden op welke wijze de hier beschreven risico's geminimaliseerd kunnen worden.

8.1 Vergunning overlaadstation Delft in revisie

8.06 Gemeente Delft heeft de beschikking over een afvaloverlaadstation aan de Voltaweg te Delft. Zowel de reeds deelnemende gemeenten in Avalex als Zoetermeer en Delft maken gebruik van dit overlaadstation. Het overlaadstation heeft een capaciteit van 110.000 ton huishoudelijk afval per jaar.

8.07 De vergunning ingevolge de Wet milieubeheer voor dit overlaadstation verloopt in 2007. De gemeente Delft heeft een nieuwe milieuvergunning voor meer dan 110.000 ton aangevraagd bij de provincie voor het overlaadstation, maar deze vergunning is nog niet verstrekt.

8.08 Als de gemeente Delft de milieuvergunning niet (op tijd) verkrijgt, kan het overlaadstation niet overgedragen worden.

8.2 Contractbeheer ondermaats

8.09 Contractbeheer met betrekking tot onder andere verwerkingscontracten en bedrijfsafval is één van de '*zwaktes*' van ANS. Organisatorisch zijn de contracten zowel bij Avalex als bij de gemeente Delft onvoldoende op orde. Enkele '*overeenkomsten*' worden uitgevoerd zonder dat hier een schriftelijk en ondertekend contract aan ten grondslag ligt. Het is niet direct inzichtelijk welke contracten met wie afgesloten zijn. Tevens zijn niet alle contracten fysiek aanwezig. In sommige gevallen wordt gehandeld op basis van mondelinge overeenkomsten en/ of jarenlange gewoonten. Niet alle contracten zijn up-to-date en wijzigingen worden niet consequent formeel doorgevoerd¹⁴.

8.10 Het ontbreken van contracten of het ontbreken van contracten die een getrouwe weergave van de werkelijkheid vormen heeft als risico dat klanten de vraag naar dienstverlening per direct stop kunnen zetten. De klant is dan bijvoorbeeld niet gebonden aan een opzegtermijn.

8.11 Het gebrek aan een totaaloverzicht over alle lopende contracten leidt ertoe dat het niet inzichtelijk is welke contracten op welk moment aflopen c.q. stilzwijgend verlengd worden. Het risico dat hierin schuilt, is dat partijen ongewild langer vastzitten aan een contract.

8.12 Het huidige Avalex heeft, als formeel rechtsopvolger van de deelnemende gemeenten Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar, nog niet alle oude gemeentelijke contracten overgezet. Dit kan ertoe leiden dat voor wederpartijen juridisch gezien niet duidelijk is wie de contractpartner is. Momenteel wordt de financiële afwikkeling van de dienstverlening gebruikt als criterium om te bepalen wie de formele contractpartner is.

8.13 Deze financiële insteek is tevens aanwezig bij de contractverlengingen. In sommige gevallen worden tariefwijzigingen beschouwd als '*contractverlenging*' en wordt de partij aan wie betaald wordt, beschouwd als de contractpartner. Juridisch gezien leidt dit tot een onnodig onzekere positie.

8.14 Aangezien de grote verwerkingscontracten grotendeels op orde zijn, en de deficiënties zich met name bevinden in de verkoopcontracten en de kortlopende dienstverlening wordt het ondermaatse contractbeheer als laag risico ingeschaald. Het is bovendien een gespreid risico, aangezien het om verschillende contracten met verschillende contractpartners gaat.

8.15 Dit laat onverlet om de contracten zo spoedig mogelijk op orde te brengen en daarbij zorg te dragen dat:

- a Aan iedere dienstverlening aan een klant een ANS-contract ten grondslag ligt;
- b Wijzigingen in de dienstverlening schriftelijk vastgelegd worden;
- c Contracten door beide partijen ondertekend worden.

¹⁴ Voorbeeld hiervan is de binnen de gemeente Delft gemaakte kortingsafspraken. Een klant met meer dan 2 containers op één en dezelfde locatie, krijgt op de 3^e en volgende containers 5% korting. Deze kortingsafpraak is niet opgenomen in de algemene voorwaarden. In de contracten is deze kortingsafpraak niet consequent en op éénduidige wijze terug te vinden. In contracten wordt soms verwezen naar '*de eerdere kortingsafpraak*', zonder dat deze terug te vinden is. Een enkele keer is de kortingsafpraak opgenomen in één van de deelovereenkomsten die met een klant gesloten is.

8.3 Mogelijke investeringen afvalbrengstation Leidschendam Voorburg

8.16 Avalex beschikt over 4 afvalbrengstations (zie paragraaf 4.4.3). De vergunning van het afvalbrengstation Leidschendam-Voorburg verloopt 29 november 2007. Het huidige afvalbrengstation voldoet niet aan de gestelde milieueisen om een nieuwe vergunning te krijgen. Om aan de milieueisen te voldoen zullen investeringskosten gemaakt moeten worden, onder andere voor een vloestofdichte vloer.

8.17 ANS ontwikkelt in 2007 een visie omtrent een regionale milieustraat. Met het oog op deze ontwikkeling acht ANS het ongewenst grote investeringen te doen in de milieustraat in Leidschendam-Voorburg. ANS gaat diensgevolge een revisievergunning in het kader van de Wet milieubeheer aanvragen voor een termijn van één jaar. In overleg met de provincie Zuid-Holland zal onderzocht worden op welke wijze het afvalbrengstation gedurende dat jaar zo veel mogelijk kan voldoen aan de milieunormen zonder dat lange termijn investeringen noodzakelijk zijn.

8.18 Het afvalbrengstation in Wassenaar is eveneens een vrij oude locatie die niet meer aan de milieueisen voldoet. Ook in dit afvalbrengstation zullen investeringen gedaan moeten worden om een nieuwe vergunning ingevolge de Wet milieubeheer te verkrijgen. Deze locatie wordt hoogstwaarschijnlijk echter niet gecontinueerd, eveneens met het oog op de ontwikkeling van de eerder genoemde regionale milieustraat. Aangezien Wassenaar eigenaar/ vergunninghouder van het afvalbrengstation is, zullen eventuele investeringen voor rekening van de gemeente Wassenaar komen.

8.4 Overige risico's

8.19 Daarnaast zijn er risico's die samenhangen met de dagelijkse bedrijfsvoering. Deze risico's staan los van samenwerking die de gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer willen aangaan op het afvalbeleidsterrein. Ter illustratie kunnen worden genoemd (niet limitatief):

- a Stijging van afvalverwerkingstarieven als gevolg van het gebrek aan afvalverwerkingscapaciteit in Nederland en de ons omringende landen (zie hiervoor ook bijlage A '*Omgevingsanalyse*');
- b Continuïteit in de bedrijfsvoering. Bij de start van de nieuwe organisatie ontstaat een aantal nieuwe functies, zowel in de concernoverhead, als op de locaties. Tijdige invulling / vervulling van deze functies is van cruciaal belang voor een soepele overgang van de reinigingsdiensten van de gemeente Delft en Zoetermeer;
- c Verlies aan bedrijfsafvalklanten waardoor de flexibiliteit van personeel en materieel afneemt;
- d Het wegvallen van klanten bij het afvaloverslagstation te Delft.

9 Implementatieplanning

9.01 De beoogde integratie van de drie entiteiten betekent dat er op het gebied van bedrijfsvoering, financiën, personeel & organisatie en ICT nieuwe systemen moeten worden geïmplementeerd. Deze implementaties worden door de Projectgroep ANS én de daaraan verbonden werkgroepen voorbereid, terwijl de feitelijke implementatie grotendeels kan plaatsvinden ná 1 juli 2007.

9.02 Belangrijke producten die op korte termijn gerealiseerd moet worden zijn (niet limitatief):

- a Dienstverleningsovereenkomsten (hierna: DVO's) tussen ANS en de deelnemende gemeenten in ANS. In de DVO's wordt het serviceniveau (kwaliteitsniveau) per deelnemende gemeente vastgelegd;
- b Een outputgerichte productbegroting van ANS voor het boekjaar 2008.

9.03 De verwachting is dat met de integratie van de drie organisaties een periode van twee jaar gemoeid zal zijn. Het management van ANS is verantwoordelijk voor de uitvoering van dit proces.

A Omgevingsanalyse

Op de Nederlandse afvalmarkt voltrekt zich in een snel tempo een aantal ontwikkelingen die de afvalmarkt in een ander perspectief plaatsen. In dit verband kunnen onder andere worden genoemd:

- a De inwerkingtreding van het Duitse stortverbod per 1 juni 2005;
- b De overname van N.V. AVR per januari 2006 door een consortium bestaande uit CVC Capital Partners, Kohlberg Kravis Roberts & Co en de Oranje Nassau Groep B.V.;
- c De verdergaande schaalvergroting door onder meer de overname van de Gemeenschappelijke Regeling Gevudo door HVC, de overname van Slink door Shanks en de recente overname van Van Gansewinkel Groep door AVR;
- d De uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland;
- e Het opengaan van de grenzen voor brandbaar afval per 1 januari 2007.

De Nederlandse afvalmarkt is derhalve te bestempelen als zeer dynamisch. Naast de bovengenoemde ontwikkelingen vinden er ontwikkelingen plaats waarin het voorliggende vraagstuk van samenvoeging van de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer met de huidige Avalex-organisatie gepositioneerd kan worden. In dit verband kunnen de volgende ontwikkelingen worden genoemd:

- a Het aandeel overheidsgedomineerde bedrijven op de inzamelingsmarkt voor huishoudelijk afval neemt toe (paragraaf A.1);
- b Schaalgrootte van minimaal 150.000 aansluitingen is optimaal voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering (paragraaf A.2);
- c Technologische ontwikkelingen op het gebied van afvalinzameling leiden tot een groter kapitaalbeslag (paragraaf A.3);
- d De uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland (paragraaf A.6);
- e Inwerkingtreding Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (paragraaf A.5).

A.1 Aandeel overheidsgedomineerde bedrijven op de inzamelingsmarkt voor huishoudelijk afval neemt toe

Inzameling van huishoudelijk afval geschiedt grotendeels door overheidsgedomineerde bedrijven (bron: SenterNovem, 2005):

- a inzameling door een overheidsgedomineerde inzamelingsinstantie:
 - i eigen gemeentelijke inzamelingsdienst. Circa 22% van de gemeenten zamelt het huishoudelijk afval in met een eigen inzamelingsdienst (dit geldt met name voor de grotere gemeenten);
 - ii samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (circa 13%). Bekende samenwerkingsverbanden zijn de AVRI

- (Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland) te Geldermalsen en RD4 (Sittard-Geleen);
- iii verzelfstandigde overheidsbedrijven (circa 29%). Bekende voorbeelden hiervan zijn de N.V. ROVA te Zwolle, Omrin te Leeuwarden en N.V. SAVER te Roosendaal;
 - iv uitbesteding aan buurgemeente (circa 3%);
 - b inzameling door een particulier bedrijf (circa 31%). Belangrijkste particuliere spelers op de afvalinzamelingsmarkt voor huishoudelijk afval zijn SITA, Van Gansewinkel, Shanks Nederland, Van Kaathoven (actief in Midden-Brabant) en Terhorst (actief in de Achterhoek);
 - c Publiek-Private-Samenwerking (circa 2% van de Nederlandse gemeenten). Bekende PPS-constructies zijn CURE (samenwerking van Van Gansewinkel met de gemeenten Eindhoven, Geldrop/Mierlo en Valkenswaard), HMS (samenwerking van AVR en de gemeente Den Haag) en Blink (samenwerking tussen SITA en de gemeenten Helmond, Gemert en Schijndel).

In onderstaande tabel is de inzameling van huishoudelijk afval naar soort bedrijf weergegeven alsmede het percentage van de huishoudens dat hiermee bediend wordt.

Soort afvalinzamelingsdienst	Percentage gemeenten (in %)	Percentage huishoudens (in %)
Eigen dienst	22	36
Samenwerkingsverband	13	9
Overheidsvennootschap	29	31
Buurgemeente	3	1
Particulier bedrijf	31	19
Gemengd (onder andere PPS)	2	4

Tabel A.1: inzameling van huishoudelijk afval naar soort bedrijf in 2005 (Bron: SenterNovem, 2005)

Uit de tabel kan worden afgeleid dat met name de grote gemeenten beschikken over een eigen afvalinzamelingsdienst. De kleinere gemeenten besteden de afvalinzamelingsactiviteiten veelal uit aan een particulier bedrijf. De benodigde schaalgrootte om effectief en efficiënt te kunnen werken is hiervoor een belangrijke verklaring.

De laatste jaren is het aandeel overheidsgedomineerde bedrijven op de markt voor de inzameling van huishoudelijk afval gestegen ten faveure van de particuliere bedrijven. De goede prestaties¹⁵ en de mate van zeggenschap zijn de belangrijkste redenen dat gemeenten opteren voor de inzameling van het huishoudelijk afval door een overheidsgedomineerd bedrijf.

Naar verwachting zal het aandeel gemeenten met een eigen reinigingsdienst verder afnemen ten faveure van samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling en de

¹⁵ Ontleend aan de jaarlijkse NVRD-benchmark onder publieke afvalinzamelingsorganisaties.

overheidsgedomineerde vennootschap. De toekomst van deze beide overheidsgedomineerde vormen lijkt hiermee voldoende gewaarborgd, waarbij de overheidsgedomineerde vennootschap op langere termijn de beste papieren heeft.

A.2 Schaalgrootte van minimaal 150.000 aansluitingen optimaal voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering

In diverse verbanden, waaronder NVRD-verband, is onderzoek gedaan naar een optimale schaalgrootte voor een organisatie belast met de inzameling van huishoudelijk afval. Uit diverse onderzoeken blijkt dat een schaalgrootte van minimaal 150.000 tot 200.000 aansluitingen uit verschillende gezichtspunten (financieel, logistiek, risicospreiding, interne beheersing) optimaal is.

Organisaties met een omvang van meer dan 150.000 aansluitingen werken om logistieke redenen veelal vanuit meerdere locaties. Uit de hiervoor aangegeven onderzoeken blijkt dat een effectieve en efficiënte operationele schaal ligt van circa 60.000 tot 100.000 aansluitingen.

Dat ook organisaties met meer dan 250.000 aansluitingen succesvol kunnen zijn, zo blijkt onder andere uit afvalinzamelingsorganisaties als de N.V. ROVA (Amersfoort, Zwolle en omgeving met circa 300.000 aansluitingen) en OMRIN (provincie Friesland). Beide organisaties zijn alle vele jaren actief op de afvalinzamelingsmarkt en hebben in de loop der tijd ook andere afvalactiviteiten ontplooid als recycling en afvalverwerking (zogenaamde achterwaartse ketenintegratie).

Door de samenvoeging van de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer met de huidige Avalex-organisatie ontstaat een organisatie die circa 200.000 aansluitingen bedient. Het aantal van 200.000 aansluitingen is, gegeven bovenstaande, een optimale schaalgrootte voor een hoog kwaliteitsniveau van dienstverlening tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten.

A.3 Technologische ontwikkelingen op het gebied van afvalinzameling leiden tot een groter kapitaalbeslag

De laatste decennia doen zich op het gebied van afvalinzameling een aantal belangrijke ontwikkelingen voor. In dit verband kunnen genoemd worden:

- a Automatisering en mechanisering van de afvalinzameling door introductie van zijbelading;
- b Introductie van ondergrondse afvalinzamelingsystemen. De ondergrondse afvalinzamelingsystemen worden voornamelijk geïntroduceerd in stedelijke gebieden en vervangen daarbij de (verzamel)containers en de huisvuilzakken. Naast de ruimtelijke component heeft deze vervanging een arbo-technische component (inzake de P-90 norm) en een esthetische component;
- c Introductie van gedifferentieerde afvalinzamelingsystemen (Diftar). Tariefdifferentiatie

legt een verband tussen het afvalgedrag en de afvalstoffenheffing die een huishouden moet betalen. Aan de invoering van gedifferentieerde inzamelingsystemen liggen twee motieven ten grondslag:

- i de vervuiler betaalt;
- ii het streven naar meer afvalscheiding en een hogere preventie bij de burger.

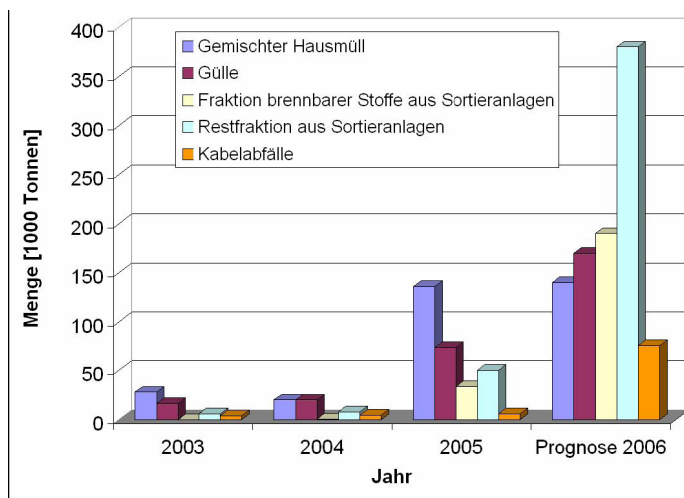
Met de genoemde ontwikkelingen zijn, in vergelijking met de traditionele afvalinzamelingsystemen via containers en zakken, grote investeringen gemoeid. Dientengevolge neemt de kapitaalintensiteit van de afvalinzameling toe en is meer specifieke (milieu)kennis vereist van het uitvoerende personeel.

De toename van met name de kapitaalintensiteit (en de daaraan gerelateerde hoge kapitaalslasten) is voor menig gemeente één van de redenen om aansluiting te zoeken bij een samenwerkingsverband of overheidsgedomineerde N.V.

A.4 De uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland

Op 1 juni 2005 is in Duitsland een algeheel stortverbod voor brandbaar afval afgekondigd. Het gaat hierbij vooral om huishoudelijk afval en bedrijfsafval. Met het stortverbod neemt Duitsland een even vooraanstaande plaats in als Oostenrijk, Denemarken en Nederland bij de omzetting van de Europese stortrichtlijn. Vooralsnog is in Duitsland onvoldoende capaciteit om het brandbare (onbehandelde) afval in een installatie te verwerken. Vooruitlopend op de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit in Duitsland de komende jaren mag het brandbare afval **tijdelijk** worden opgeslagen. Het ligt vooralsnog in de bedoeling om het opgeslagen brandbaar afval in een later stadium alsnog te verwerken in de alsdan gerealiseerde afvalverbrandingsinstallaties.

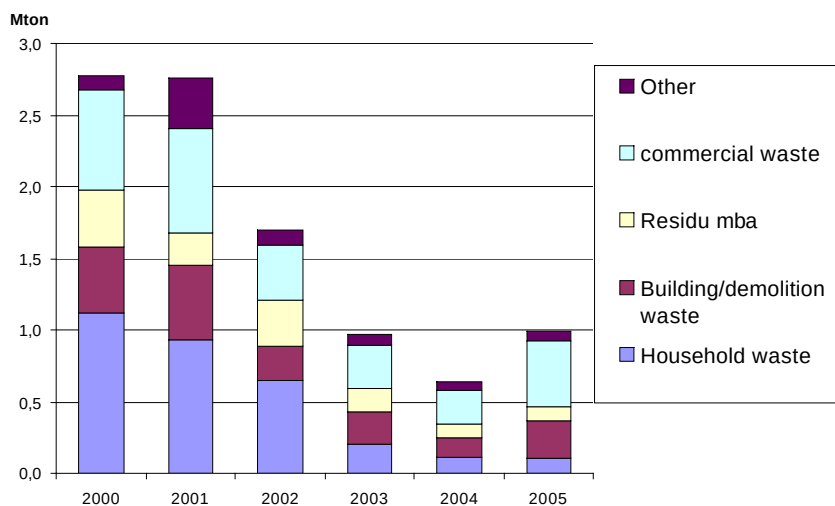
Door onder andere de afkondiging van dit algeheel stortverbod in Duitsland is de export van Nederlands afval naar Duitsland tot stilstand gekomen en vindt er op dit moment een omgekeerde beweging plaats. Brandbaar afval uit Duitsland vindt onder andere haar weg naar de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties. In figuur A.1 is de export van brandbaar afval uit Duitsland voor de jaren 2003 tot en met 2006 (prognose) weergegeven.



Figuur A.1: Export van Duits brandbaar afval (bron: presentatie H. Huisman (Senter Novem) tijdens PwC-afvalseminar 'Afval of waste' van 9 november 2006)

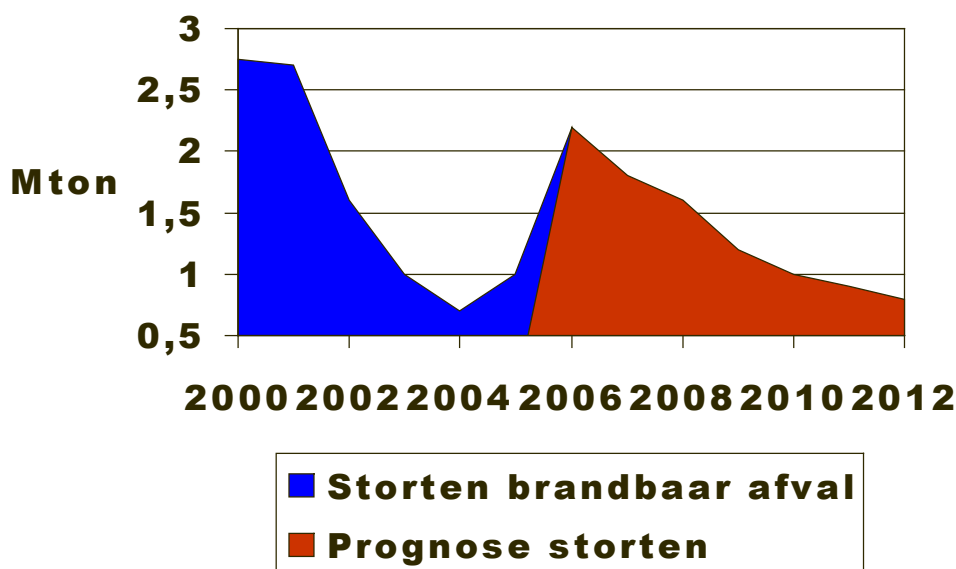
Resultaat hiervan is dat de hoeveelheid gestort brandbaar afval in Nederland, na decennia van afname, voor het eerst weer toeneemt. Deze toename is toe te schrijven aan het gebrek aan verbrandingscapaciteit in Nederland anno 2007.

In figuur A.2 is de ontwikkeling van de hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar afval in Nederland weergegeven voor de jaren 2000 tot en met 2005 weergegeven. Zoals uit figuur 2 ook af te leiden is, wordt ook huishoudelijk afval gestort, een onwenselijke situatie.



Figuur A.2: Hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar afval in Nederland (bron: presentatie H. Huisman (Senter Novem) tijdens PwC-afvalseminar 'Afval of waste' van 9 november 2006)

Voor de komende jaren wordt, bij een gebrek aan verbrandingscapaciteit in Nederland, een continuering van te storten brandbaar huishoudelijk afval verwacht. In figuur A.3 wordt dit geïllustreerd. In deze figuur is tevens de realisatie van een aantal initiatieven met betrekking tot de realisatie van extra verbrandingscapaciteit in Nederland verdisconteerd.



Figuur A.3: Hoeveelheid gestort en de te verwachten hoeveelheid nog te storten huishoudelijk afval in Nederland (bron: presentatie H. Huisman (Senter Novem) tijdens PwC-afvalseminar 'Afval of waste' van 9 november 2006)

Geconcludeerd kan worden dat er in Nederland anno 2007 een tekort aan verbrandingscapaciteit bestaat. Tevens kan uit figuur A.3 geconcludeerd worden dat in 2012 in Nederland nog altijd een tekort aan verbrandingscapaciteit bestaat voor brandbaar huishoudelijk afval en – bedrijfsafval aangezien nog altijd een deel van het brandbare afval wordt gestort.

Naast een tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland bestaat ook in de ons omringende landen een tekort aan verbrandingscapaciteit. In bijvoorbeeld Duitsland is ook een groot aantal initiatieven voorzien als het gaat om uitbreiding van de verbrandingscapaciteit.

Op dit moment bedraagt de verbrandingscapaciteit in Nederland 5.762 kton. In tabel 2 is deze verbrandingscapaciteit per installatie weergegeven.

			Capaciteit per 31 december 2005
Regio	Provincie	Installatie	(kton/jaar)
Noord	Drenthe	Essent Milieu GAVI Wijster	550
	Overijssel	Twence afvalverwerking	290
Gelderland	Gelderland	ARN	310
		AVR Afvalverwerking Duiven	400
Randstad	Noord-Holland	HVC afvalcentrale locatie Alkmaar	615
		Afval Energie Bedrijf	860
	Zuid-Holland	AVR Afvalverwerking Rijnmond	1.300
		HVC afvalcentrale locatie Dordrecht	240
		AVR Afvalverwerking Rotterdam	377
		ZAVIN	8
Zuid	Noord-Brabant	SITA ReEnergy	67
		AZN	745
Totaal Nederland			5.762

Tabel A.2: Verbrandingscapaciteit in Nederland per 31 december 2005 in kton/jaar (bron: rapport 'Afvalverwerking in Nederland – Gegevens 2005', Werkgroep Afvalregistratie, september 2006)

Gegeven het tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland (zie figuur A.3), in combinatie met de aantrekkelijke economische condities¹⁶, wordt op dit moment een groot aantal initiatieven ontplooid als het gaat om de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit. In tabel A. 3 zijn deze initiatieven, zoals deze op dit moment bekend zijn, opgenomen. Indien alle in tabel A.3 genoemde initiatieven doorgang vinden, bedraagt de verbrandingscapaciteit in Nederland in 2010 circa 8,3 Mton. Ter vergelijking: het aanbod aan brandbaar afval in 2010 bedraagt circa 9,0 Mton. Met de realisatie van alle initiatieven blijft een overschot aan brandbaar afval bestaan.

Door de Vereniging Afvalbedrijven (hierna: VA) wordt periodiek een overzicht gegegeeneerd van de stand van zaken met betrekking tot de bekende uitbreidingsinitiatieven van de verbrandingscapaciteit. In tabel A.3 is de stand van zaken per 12 december 2006 weergegeven. Voor wat betreft de initiatieven wordt door de VA onderscheid gemaakt in de volgende categorieën:

- a Categorie 1: initiatieven die reeds gerealiseerd worden;
- b Categorie 2A: initiatieven die het bestuurlijke traject hebben doorlopen (vergunningen) en een positieve investeringsbeslissing achter de rug hebben;
- c Categorie 2B: initiatieven die een bestuurlijk traject hebben doorlopen, maar waarbij nog geen investeringsbeslissing is genomen;
- d Categorie 3A: initiatieven die wel al een positieve investeringsbeslissing achter de rug hebben, maar het bestuurlijke traject nog niet hebben afgerond;
- e Categorie 3B: initiatieven die geen investeringsbeslissing hebben en ook het bestuurlijke traject niet hebben afgerond.

¹⁶ De afvalsector kent stabiele cashstromen en rendementen. Daarnaast wordt de afvalmarkt gekenmerkt door goede exit mogelijkheden en hoge toetredingsbarrières (met name kapitaalintensiteit).

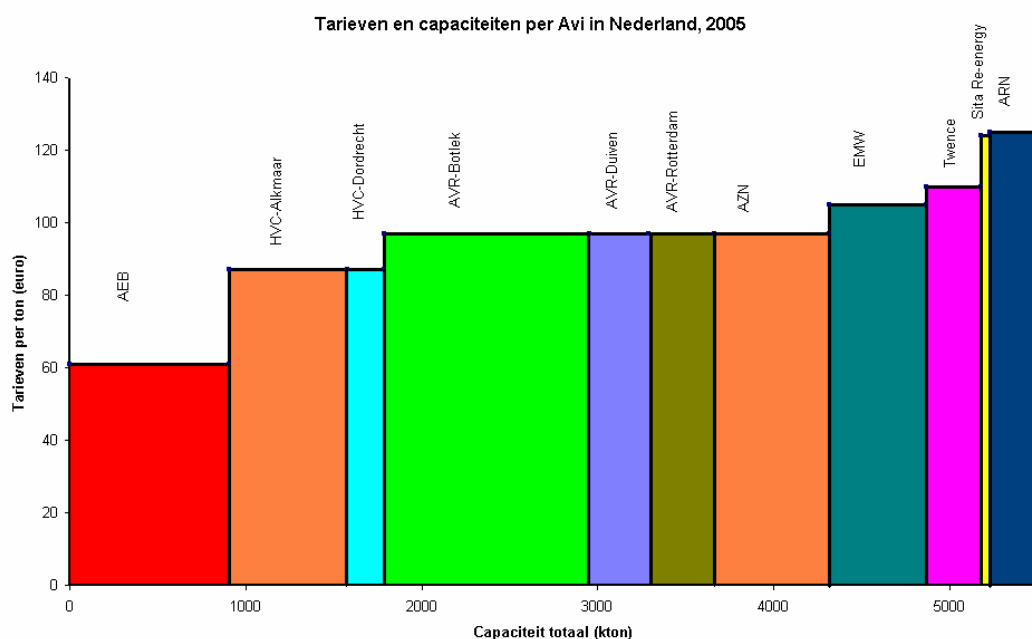
Cat	Installatie	Extra capaciteit in tonnen	Status procedures	Investerings-beslissing	Start bouw	Realisatie
1	AEB	500.000 (2 lijnen)	Afgerond	Reeds genomen	2004	September 2007
2A	Twence	240.000 (3 ^e lijn)	m.e.r. en milieuvergunning gereed	Reeds genomen	14 december 2006	Medio 2008
2A	AVR R'burg	200.000 via bestaande lijnen	Milieuvergunning biedt reeds deze ruimte	Reeds genomen; nog wel deelinvesterings te nemen	Reeds aangevangen	2008 afgerond
2A	AVR Duiven	30.000 debottlenecking	Bestaande vergunning	Reeds genomen	2006	Eind 2006
2B	AZN	250.000 (4 ^e lijn)	m.e.r. en milieuvergunning gereed, bouwvergunning nog in aanvraag	December 2006	Begin 2007	Begin 2009
3A	BAVIRO Roosendaal	180.000 (extra lijn)	Aanvraag milieuvergunning en MER lopen	Reeds genomen	2007	Begin 2009
3A	EVI Coevorden	180.000 (1 lijn)	milieuvergunning is verleend, bouwvergunning nog niet	Reeds genomen	2007	Medio 2009
3A	HVC - Dordrecht	120.000 (één lijn vervangt twee van de vier bestaande)	Medio 2006 m.e.r. indienen in concept en milieu-vergunningaanvraag	Reeds genomen	Begin 2008	Eind 2009
3B	AVR R'dam	Max. 100.000	Verwacht nog te starten in 2006	Eind 2006	2007/8	2008-2010
3B	Essent Milieu Wijster	500.000 (4 ^e en 5 ^e lijn)	m.e.r. indienen begin oktober, milieuvergunning gereed begin 2007	Eind 2007	Najaar 2007	Eind 2009
3B	Joint venture AVR/EON/B KB Maasvlakte	500.000 nieuwe installatie	m.e.r. en milieu-vergunningprocedure gedurende 2006/2007	Haalbaarheid bewezen. Def beslissing 2006/2007	2007	2009
3B	BKB Delfzijl	Circa 250.000 ton roosteroven twee lijnen	m.e.r. en milieuvergunning zijn ingediend	Onbekend	2007	Gepland 2009
3B	Omrin te Friesland	Circa 200.000 ton roosteroven	Initiatief/Ontwerp-fase	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Tabel A.3: Stand van zaken initiatieven uitbreiding verbrandingscapaciteit in Nederland per 12 december 2006
(Bron: Vereniging Afvalbedrijven)

Van de genoemde initiatieven is op dit moment met name de realisatie van de uitbreiding van Essent Milieu GAVI Wijster met 500 kton zeer twijfelachtig. Gedeputeerde Staten van de provincie

Drenthe hebben nadrukkelijk hun bedenkingen geuit over deze geplande uitbreiding. Deze bedenkingen worden met name gevoed door het gebrek aan afzet van de vrijkomende warmte in de regio van Wijster.

Het tekort aan verbrandingscapaciteit heeft geleid tot een opwaartse druk van de afvalverbrandingstarieven in Nederland. De afvalverbrandingstarieven variëren tussen circa € 62,- per ton (Afval Energie Bedrijf te Amsterdam) en circa € 125,- per ton (ARN te Nijmegen) voor huishoudelijk afval. Voor bedrijfsafval gelden soortgelijke tarieven. Figuur A.4 geeft de tarieven voor de verschillende installaties in 2005 weer.



Figuur A.4: Tarieven en capaciteiten van afvalverbrandingsinstallaties in Nederland (bron: (bron: presentatie H. Huisman (Senter Novem) tijdens PwC-afvalseminar 'Afval of waste' van 9 november 2006)

De algemene gedeelde opvatting over het gemiddelde verbrandingstarief in Nederland de komende jaren, gelet op het blijvende tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland, zal stijgen.

Voor een aantrekkelijk tarief is schaalgrootte een belangrijke factor. Door de samenvoeging van de gemeenten Delft en Zoetermeer met de reeds in Avelex participerende gemeenten ontstaat een samenwerkingsverband met een schaalgrootte van circa 200.000 aansluitingen, hetgeen overeenkomst met 65 kton huishoudelijk restafval (inclusief grof huishoudelijk afval). Dit is een aantrekkelijke hoeveelheid restafval om te verwerken.

A.5 Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in werking getreden

Op 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: het Besluit) in werking getreden. In het Besluit wordt het bedrijfsleven financieel eindverantwoordelijk voor inzameling, recycling en verwerking van verpakkingsafval bij huishoudens en bedrijven.

In het Besluit zijn de volgende recyclingdoelstellingen met betrekking tot verpakkingsafval opgenomen (in % materiaalhergebruik van de hoeveelheid verpakkingsafval die op de markt is gebracht):

- a Glas: 90%;
- b Papier & karton: 75%;
- c Metalen: 85%;
- d Kunststoffen: 27%. Dit is exclusief PET-flessen. Hiervoor gelden de volgende percentages:
 - i Grote PET-flessen (> 5 dl): 95%;
 - ii Kleine PET-flessen (< 5 dl): 55%;
- e Hout: 25%.

Met name voor de inzameling van kleine PET-flessen moeten nieuwe initiatieven worden ontplooid om aan de doelstelling te voldoen. Nedvang, de opvolger van SVM.Pact, is op dit moment, namens het Nederlandse bedrijfsleven, bezig met het opzetten van inzamelingssystemen voor kunststoffen. Voor ANS liggen hier ook kansen.

B Organisatiestructuur

De bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn in het organisatieplan gerubriceerd naar de volgende categorieën:

- a **Bestuurlijk.** De volgende bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden kunnen worden gesteld aan ANS:
 - i ANS gaat uit van de Wet gemeenschappelijke regeling;
 - ii Iedere deelnemende gemeente in ANS heeft in de vergadering van het Algemeen Bestuur per lid één stem per 10.000 inwoners;
 - iii Iedere deelnemende gemeente in ANS is in het Dagelijks Bestuur vertegenwoordigd;
 - iv Helder onderscheid in te vervullen rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, toezichthouder);
- b **Organisatorisch.** De volgende bestuurlijke organisatorische uitgangspunten en randvoorwaarden kunnen worden gesteld aan ANS:-
 - i Beleid is gepositioneerd bij de deelnemende gemeenten. ANS kan gevraagd en ongevraagd advies leveren over afvalbeleid;
 - ii Uniformiteit in gelijksoortige dienstverlening is het uitgangspunt, waarbij maatwerk per gemeente mogelijk blijft;
 - iii Management centraal, uitvoering decentraal;
 - iv Communicatie met burgers over de afvalinzameling loopt via ANS;
 - v Overhead dient beperkt te worden tot het strikt noodzakelijke;
- c **Financieel.** De volgende bestuurlijke financiële uitgangspunten en randvoorwaarden kunnen worden gesteld aan ANS:
 - i Samenvoeging van de reinigingsdiensten van de gemeenten Delft en Zoetermeer met de huidige Avalex-organisatie mag niet leiden tot een kostenstijging;
 - ii ANS moet over eigen vermogen beschikken voor het aangaan van de met de bedrijfsvoering samenhangende verplichtingen;
 - iii Gemeenten bepalen zelf de afvalstoffenheffing en innen zelf deze heffing.
- d **Personeel.** De volgende bestuurlijke personele uitgangspunten en randvoorwaarden kunnen worden gesteld aan ANS:
 - i Huidige rechtspositie medewerkers wordt gecontinueerd;
 - ii ANS staat te boek als een goede sociale werkgever.
- e **Commercieel.** De inzameling van bedrijfsafval wordt in een aparte juridische eenheid ondergebracht.

C Ontwerpcriteria organisatiestructuur ANS

De organisatiestructuur van ANS, zoals beschreven in het organisatieplan, is een resultante van de ontwerpcriteria zoals die ontleend kunnen worden aan de bestuurlijk uitgangspunten en randvoorwaarden (zie bijlage B). De ontwerpcriteria hebben betrekking op:

- a Besturingsprincipes;
- b Ordeningsprincipes;
- c Dienstverleningsfilosofie;
- d Werkwijze.

Deze ontwerpcriteria zijn in deze bijlage verder kort uitgewerkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het organisatieplan ANS.

C.1 Besturingsprincipes

Besturingsprincipes zijn de uitgangspunten die worden gekozen voor het aansturen van de organisatie. Gegeven het feit dat ANS een openbaar lichaam is in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen is de (bestuurlijke) relatie tussen enerzijds het bestuur (Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur) en de organisatie (het bedrijf) geregeld. In de op te stellen gemeenschappelijke regelingen Avalex zijn de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de direct betrokkenen (deelnemende gemeenten, het bedrijf) geregeld.

Voor het bedrijf ANS geldt ook een aantal besturingsprincipes:

- a Integraal management als managementfilosofie. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd;
- b Helder onderscheid in de verschillende door de in ANS deelnemende gemeenten te vervullen rollen: eigenaar, toezichthouder, opdrachtgever, opdrachtnemer;
- c Onderscheiden verschillende stafrollen, waaronder een onafhankelijke 'control-functie';
- d Scheiding van directiefunctie en secretarisfunctie binnen een gemeenschappelijke regeling.

De vraag die in dit verband gesteld kan worden is of de ondersteunende functies (PIOFAH) in de staf dan wel in de lijn ondergebracht dienen te worden. Wanneer dergelijke functies in de lijn worden ondergebracht houdt dit in dat deze een besluitvormend karakter hebben. In een staf hebben deze functies een adviserende functie.

Uitgaande van een organisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling, integraal management als managementfilosofie, de relatieve beperkte omvang van de organisatie en het sterk uitvoerende karakter van de organisatie ligt de positionering van de ondersteunende functies

in een staf het meest voor hand.

Los van de staffunctie wordt een onafhankelijke controlfunctie gecreëerd. De functie van concerncontrol wordt, gegeven de relatief beperkte omvang en eenvoud van ANS, belegd bij de functie van hoofd financiën, waarbij wel aangetekend wordt dat '*control*' meer is dan alleen '*financiële control*' .

C.2 Ordeningsprincipes

De ordeningsprincipes vormen de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de indeling van de organisatorische eenheden. Voor het bedrijf ANS gelden de volgende belangrijke ordeningsprincipes:

- a Onderscheid tussen uitvoering en ondersteuning. De ondersteunende functies worden belegd in een staf;
- b Het onderbrengen van de commerciële activiteiten in een aparte juridische entiteit, los van de publieke taken op het gebied van afvalinzameling;
- c Clustering van gelijksoortige werkprocessen. Dit betekent een onderscheid in uitvoerende functies (afvalinzameling) en ondersteunde functies (PIOFAH).
- d Binnen de afvalinzameling speelt locatiespecifieke kennis een belangrijke rol. Het borgen van deze locatiespecifieke kennis geschiedt door uit te gaan de huidige locaties (Den Haag, Delft en Zoetermeer) van waaruit gewerkt wordt;
- e Het nabijheidsprincipe is van toepassing waardoor de actieradius voor de dagelijkse inzamelactiviteiten beperkt blijft en daarmee de aanrijtijden geminimaliseerd worden;
- f Zo plat mogelijke organisatie. Het aantal hiërarchische lagen dient beperkt te blijven tot het strikt noodzakelijke voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering.
- g Zo groot als verantwoord mogelijk aantal medewerkers per leidinggevende (de zogenaamde '*span of control*'). Op het niveau van de uitvoering (afvalinzameling) bedraagt de span of control één op circa dertig.

C.3 Dienstverleningsfilosofie

De dienstverleningsfilosofie is de wijze waarop ANS haar interne en externe klanten/afnemers wil bedienen. Aspecten die in dit verband van belang zijn, zijn:

- a Eén aanspreekpunt voor de burger (frontoffice). Dit betekent dat voor het verzorgingsgebied van ANS, ANS het aanspreekpunt is voor operationele zaken en niet de eigen gemeente. Voor het gemeentelijk afvalbeleid vormt de eigen gemeente het aanspreekpunt voor de burger;
- b Klantvriendelijk. ANS is er ten behoeve van de burgers in het verzorgingsgebied van ANS;
- c Transparant, betrouwbaar en consistent in doen en handelen;
- d Betrouwbaarheid. De binnen het bedrijf ANS opgestelde rapportages worden tijdig

opgeleverd en geven een getrouw en adequaat beeld van de feitelijke situatie.

C.4 Werkwijze

De werkwijze betreft de manier (houding, gedrag, cultuur) waarop de organisatie haar taken wil uitvoeren. In dit verband kunnen onder andere genoemd worden:

- a Proactief, vanuit een lange termijn visie.
- b Resultaatgericht.
- c Kostenbewust.
- d Duidelijk invulling van de verschillende rollen (zie eerder).
- e Integer in doen en laten.

D Fiscale aspecten

In deze bijlage wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de volgende fiscale aspecten:

- a Vennootschapsbelasting;
- b Omzetbelasting (BTW);
- c Overdrachtsbelasting.

D.1 Vennootschapsbelasting

Van de heffing van vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) zijn lichamen, waarvan uitsluitend Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk aandeelhouders zijn, uitgesloten.

In casu is sprake van een gemeenschappelijke regeling, een publiekrechtelijk lichaam. Dit publiekrechtelijk lichaam houdt zich alleen met dienstverlening bezig en is dus vrijgesteld van Vpb.

De inzameling van bedrijfsafval wordt binnen ANS ondergebracht in een aparte juridische entiteit: een Besloten Vennootschap (hierna: B.V.). Het is de gemeenschappelijke regeling dat alle aandelen in de B.V. houdt. Ook deze B.V. houdt zich alleen met dienstverlening bezig. Ook dit lichaam is dan vrijgesteld van Vpb, dit onder voorwaarden dat *alle* aandelen worden gehouden door de gemeenschappelijk regeling.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat reeds sedert vele jaren in de Nederlandse politiek een discussie wordt gevoerd of deze vrijstelling voor indirecte overheidsbedrijven gecontinueerd kan blijven. Op dit moment bestaat er echter geen aanleiding om te verwachten dat de vrijstelling op korte termijn komt te vervallen.

D.2 Omzetbelasting (BTW)

In deze paragraaf wordt ingegaan op de omzetbelasting. Na een algemene beschouwing wordt ingegaan op twee specifieke elementen: overdracht van activa en de herziening bij investeringsgoederen.

D.2.1 Algemeen

Bij het door een gemeente inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen binnen de eigen gemeente alsmede het verrichten van reinigingswerkzaamheden met betrekking tot het eigen gemeentelijke (openbare) eigendom treedt een gemeente niet op als btw-ondernemer. In die situatie treedt een gemeente op als overheid. Dit heeft tot gevolg dat een gemeente ter zake van de door haar te verrichten diensten geen btw verschuldigd wordt maar ook geen recht heeft om de door derden

aan haar in rekening te brengen btw als voorbelasting in aftrek te brengen respectievelijk via de btw-aangifte van de belastingdienst terug te vragen.

Sedert 1 januari 2003 komt deze btw echter bij de gemeente in beginsel wel voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking.

Bij het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van andere gemeenten maar ook bij het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen treedt een gemeente echter wel op als btw-ondernemer. Ter zake van deze dienstverlening is dan wel btw verschuldigd doch kan de gemeente de door derden in rekening te brengen btw met betrekking tot deze activiteiten wel als voorbelasting via de btw-aangifte in aftrek brengen.

Het vorenstaande impliceert derhalve dat de gemeentelijke reinigingsafdeling veelal '*gemengd*' (als ondernemer en als overheid) presteert.

De gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer hebben besloten om een samenwerking aan te gaan op het gebied van de uitvoering van gemeentelijke reinigingstaken. Als rechtsvorm is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. Deze vernieuwde gemeenschappelijke regeling is dan belast met btw. Dit impliceert dat de gemeenschappelijke regeling ter zake van deze dienstverlening btw aan de gemeenten in rekening dient te brengen. Anderzijds kan de gemeenschappelijke regeling de door derden aan haar in rekening te brengen btw als voorbelasting in aftrek brengen. Voorts is van belang dat de gemeenten de door de gemeenschappelijke regeling in rekening te brengen btw in relatie tot de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking kunnen laten komen.

De bedoelde B.V. voor het verrichten van commerciële activiteiten kan in het kader van de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) slechts als btw-ondernemer optreden. Vanaf het moment dat de B.V. de diensten ten behoeve van de gemeenten c.q. de bedrijven gaat verrichten is ter zake van deze dienstverlening in beginsel btw verschuldigd. De B.V. kan de door derden in rekening te brengen btw als voorbelasting in aftrek brengen. Indien en voor zover deze B.V. aan de gemeenten btw in rekening brengt ter zake van de inzameling van afvalstoffen bij bijvoorbeeld scholen komt deze btw bij de gemeenten niet voor aftrek als voorbelasting maar ook niet voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking.

De verwachting is dat de gemeenschappelijke regeling en de B.V. over en weer ook diensten gaan verrichten. Deze diensten dienen in beginsel in de heffing van btw te worden betrokken. Een uitzondering geldt daarbij voor de verhuur van onroerende zaken. De verhuur van onroerende zaken is in beginsel vrijgesteld van btw. Echter, verhuurder (gemeenschappelijke regeling) en de B.V. kunnen deze verhuur op verzoek (opteren) in de btw-heffing betrekken. Dit belast verhuren is wenselijk met het oog op het realiseren van een recht op aftrek van btw met betrekking tot de

investerings- en exploitatiekosten van de onroerende zaken. In dit kader is het wenselijk om te onderzoeken of de gemeenschappelijke regeling en de B.V. als een fiscale eenheid in de zin van de btw kunnen worden aangemerkt. In dat geval behoeft de interne dienstverlening niet in de btw-heffing te worden betrokken c.q. is een optie belaste verhuur niet noodzakelijk. Hetgeen leidt tot een administratieve lastenverlichting en een beperking van de financieringskosten.

D.2.2 Inbreng van activa

Voor de beantwoording van de vraag of er door de gemeenten btw is verschuldigd ter zake van de overdracht/inbreng van de activa van de gemeentelijke afdeling aan de gemeenschappelijke regeling respectievelijk B.V., dient eerst beoordeeld te worden of de desbetreffende gemeente op grond van de Wet OB zich kwalificeert als ondernemer voor de heffing van btw.

Bij de levering van onroerende zaken treedt een gemeente naar de mening van de belastingdienst altijd op als ondernemer. Dit geldt ook ten aanzien van de levering van de als ondernemer gebezigde roerende goederen. Aangezien de gemeente (een deel van) haar activa overdraagt c.q. levert aan de gemeenschappelijk regeling en/of B.V. zal zij in beginsel omzetbelasting aan de gemeenschappelijk regeling en/of B.V. in rekening moeten brengen (dit met uitzondering van de levering van 'oude' onroerende zaken, levering van oude onroerende zaken is vrijgesteld). Echter, op grond van artikel 31 van de Wet OB wordt geacht dat géén leveringen of diensten plaatsvinden bij de overgang van een geheel of een gedeelte van een algemeenheid van goederen aan de persoon die de onderneming voortzet.

In deze situatie kan, waarbij een volledige afdeling van de gemeente naar de B.V. overgaat, inclusief huisvesting en personeel, gesproken worden van de overgang van een deel van de algemeenheid van goederen, de overdracht van een onderneming. Ter zake dient dan geen btw voldaan te worden, maar treedt de ontvanger, in casu de gemeenschappelijke regeling en/of de B.V. voor de heffing van btw in de plaats van de overdrager, in casu de gemeentelijke afdeling reiniging.

Indien en voor zover de gemeente haar overheidsdeel (inzameling van huishoudelijke afvalstoffen) aan de gemeenschappelijke regeling overdraagt, is geen sprake van een levering van goederen (met uitzondering van de onroerende zaken) of dienst die als ondernemer wordt verricht en komt heffing van btw in beginsel ook niet aan de orde. Wel kan in die situatie bij de gemeente de herziening van de oorspronkelijk door de gemeente via het compensatiefonds verrekende btw aan de orde komen.

D.2.3 Herziening bij investeringsgoederen

Bij investeringsgoederen is de omvang van de aftrek van btw (voorbelasting) zoals deze bij de aankoop door een ondernemer in aftrek wordt gebracht niet definitief. Bij deze goederen wordt de aftrek in volgende jaren, indien nodig, herzien. Aan ieder jaar van de herzieningsperiode wordt een deel van de voorbelasting toegerekend. Voor roerende goederen geldt een herzieningstermijn van 4 jaren na het jaar van ingebruikneming, voor onroerende zaken geldt een herzieningstermijn van 9 jaren na het jaar van eerste ingebruikneming. Zodat bij roerende goederen 1/5 deel van de voorbelasting aan ieder jaar wordt toegerekend en 1/10 deel bij onroerende zaken. Aan het eind van elk jaar dient te worden nagegaan of er een wijziging in het gebruik belaste, dan wel vrijgestelde prestaties is geweest.

De investeringsgoederen behorend tot de afdeling reiniging van de gemeente zijn mogelijk zowel ten aanzien van de overheidsactiviteiten (inzamelen huisvuil e.d.) als ten behoeve van de ondernemersprestaties (bedrijfsvuil e.d.) gebruikt. De voorbelasting op deze goederen is derhalve bij de gemeenten vooralsnog niet volledig voor aftrek in aanmerking gekomen.

Ten aanzien van de goederen die door de gemeenten ten behoeve van de overheidsactiviteiten na 1 januari 2003 zijn aangekocht/verkregen geldt dat de btw inzake die aankopen geheel of gedeeltelijk voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking is gekomen. Het deel van de btw dat niet voor een bijdrage in aanmerking is gekomen zal vermoedelijk via de btw-aangiften zijn verrekend en betrekking hebben op de inzameling van bedrijfsmatige afvalstoffen¹⁷.

Na de inbreng in de gemeenschappelijke regeling en/of de B.V. worden deze goederen uitsluitend aangewend voor de door de gemeenschappelijke regeling respectievelijk BV met btw te belasten prestaties. Het is daarom wenselijk dat de oorspronkelijk door de gemeenten niet als voorbelasting in aftrek gebrachte btw dan wel de btw die niet voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking is gekomen alsnog voor herziening (teruggaaf) in aanmerking komt.

Een eventuele herziening en teruggaaf dienen bij voorkeur met de belastingdienst te worden afgestemd. In verband daarmee is het wenselijk dat inzicht wordt verkregen in de investeringskosten, de in rekening gebrachte btw c.q. de verrekende btw met betrekking tot de navolgende investeringen (uitgaande van een inbreng in het jaar 2007):

- a de roerende zaken waarop wordt afgeschreven en tevens in de jaren 2003 e.v. in gebruik zijn genomen;
- b de met btw aangekochte onroerende zaken c.q. ingrijpend verbouwde onroerende zaken die in de jaren 1998 e.v. in gebruik zijn genomen.

Het vorenstaande is in het bijzonder van belang met betrekking tot de in de jaren 1998 en volgende in gebruik genomen c.q. de nu in aanbouw zijnde onroerende zaken. Stel dat er bijvoorbeeld in het jaar 2002 door de gemeente een kantoorpand in gebruik is genomen dan kan de gemeenschappelijke regeling respectievelijk de B.V. na de inbreng nog gedurende de periode tussen het moment van levering aan de gemeenschappelijke regeling respectievelijk de B.V. en 31

¹⁷ Mogelijk is een gering deel van de btw in het geheel niet verrekend, dit in verband met het gebruik ten behoeve van onderwijsactiviteiten, vrijgestelde ondernemersactiviteiten zoals de gemeentelijke sportvelden e.d.

december 2011 ultimo elk jaar 1/10 deel (minus het reeds ontvangen bedrag aan voorbelasting bij gemengd gebruik) worden herzien/teruggevraagd.

Anderzijds dienen deze herzieningsregels ingevolge de Wet op het btw-compensatiefonds eveneens toegepast te worden op onroerende investeringsgoederen waarvan de btw na 1 januari 2003 voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking is gekomen. Een deel van de alsdan gecompenseerde btw dient op het moment van inbreng aan de belastingdienst te worden terugbetaald.

Indien vervolgens kan worden bewerkstelligd dat de levering van die onroerende zaken (al dan niet via een optie) btw belast geschiedt dan wel via de overdracht zoals bedoeld in artikel 31 van de Wet OB deelt is het mogelijk dat de gemeenschappelijke regeling respectievelijk de B.V. deze btw weer via de eigen btw-aangiften kunnen verrekenen¹⁸.

D.3 Overdrachtsbelasting

De verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken is in beginsel belast met overdrachtsbelasting (hierna: ovb). Hiervan is uitgezonderd - voorzover hier van belang - de verkrijging van een nieuwe onroerende zaak als gevolg van een met btw te belasten levering, met uitzondering van een onroerende zaak die als bedrijfsmiddel in gebruik is genomen en waarvoor de verkrijger recht heeft op aftrek van (een deel van) de voorbelasting. Ook geldt een vrijstelling voor de verkrijging van onroerende zaken door Nederlandse publiekrechtelijke lichamen, inclusief een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Voorts heeft de Staatssecretaris van Financiën, bij resolutie van 27 december 1988, nr. IB88/1084 goedgekeurd dat overdrachtsbelasting achterwege kan blijven indien *twee of meer* binnen Nederland gevestigde instellingen, werkzaam in het algemeen belang, met hetzelfde doel en dezelfde feitelijke werkzaamheden alle activa en passiva overdragen aan een in het kader van de fusie of reorganisatie opgerichte vergelijkbare instelling. Hierbij is vereist dat bij de overdracht commerciële factoren geen rol mogen spelen, oftewel ter zake mag geen vergoeding worden overeengekomen. Indien wél een vergoeding wordt overeengekomen, wordt het beleid gehanteerd dat deze goedkeuring toch kan worden toegepast, voor zover de vergoeding niet meer bedraagt dan de boekwaarde van de onroerende zaak.

In deze casus is bij de overdracht/inbreng een aantal varianten mogelijk. Indien de gemeenten de onroerende zaken inbrengen in de gemeenschappelijke regeling is de verkrijging van de onroerende zaken door de gemeen vrijgesteld van ovb. Vervolgens kan de gemeenschappelijke regeling de door de B.V. te bezigen ruimten verhuren aan de B.V.¹⁹.

¹⁸ Nu deze onroerende zaken niet tot het ondernemersvermogen behoren is de belastingdienst in beginsel van mening dat deze onroerende zaken niet in de toepassing van artikel 31 van de Wet OB delen.

¹⁹ Let op: teneinde een integraal recht op aftrek van btw te behouden met de te verhuren panden moet bij afwezigheid van een fiscale eenheid voor de btw dan wel worden geopteerd voor de zogenoemde btw-belaste verhuur.

Indien de gemeenschappelijk regeling de door de B.V. te bezigen onroerende zaken vervolgens 'doorlevert' aan de B.V. zal moeten worden beoordeeld of die doorlevering bij de B.V. tot verschuldigdheid van ovb leidt. In beginsel is dit het geval. Er is immers bij de B.V. sprake van een verkrijging van onroerende zaken. Verschuldigdheid blijft achterwege indien een beroep kan worden gedaan op de hiervoor beschreven goedkeuring. Voorts kan mogelijk een beroep worden gedaan op de vrijstelling voor de verkrijgingen als gevolg van de inbreng van een onderneming tegen uitreiking van aandelen. Deze vrijstelling is alleen van toepassing indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

De praktijk wijst echter uit dat de onroerende zaken veelal in de gemeenschappelijke regling worden ingebracht en vervolgens, in verband met het gezamenlijke gebruik, tegen vergoeding aan de B.V. ter beschikking worden gesteld.