



Collegevoorstel

Onderwerp

Besluitvorming samenwerking met inzamelaar NV ROVA Holding

1. Aanleiding

De afvalinzameling in Leusden wordt al jaren uitgevoerd door een particuliere marktpartij waarmee de gemeente na Europese aanbesteding een meerjarig contract heeft afgesloten. Vanaf 1 januari 2019 heeft de gemeente Leusden Remondis aangewezen als de gemeentelijke afvalinzamelaar. Het huidige contract met Remondis eindigt definitief per 31 december 2026.

In 2024 heeft onze gemeente in onderling overleg met de gemeenschappelijke regeling AVU een marktverkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor de toekomstige afvalinzameling in Leusden. Uit deze marktverkenning blijkt het volgende:

1. De interesse van particuliere inzamelbedrijven om in te schrijven op een gemeentelijk inzamelbestek neemt af. De afgelopen jaren is het regelmatig voorgekomen dat een gemeente maar één inschrijver kreeg en soms zelfs geen enkele inschrijver.
2. De twee grootste particuliere inzamelbedrijven in Nederland, PreZero en Renewi, hebben bekend gemaakt zich geheel terug te trekken van de gemeentelijke inzamelmarkt. Zij schrijven niet meer in op inzamelbestekken. Het gevolg is dat de marktwerking wegvalt met als risico voor gemeenten een hogere prijs, een lagere kwaliteit of het mogelijk niet langer kunnen garanderen van de gemeentelijke zorgtaak afvalinzameling.
3. Gemeenten sluiten zich steeds meer aan bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de vorm van overheidsgedomineerde afvalinzamelbedrijven of gemeenschappelijke regelingen. Het aantal gemeenten met een eigen gemeentelijke dienst is fors afgenomen. Er waren in 2024 nog maar 70 gemeenten die (net als Leusden) hun huishoudelijk afvalinzameling hebben uitbesteed aan een private marktpartij. Recent hebben ook verschillende andere gemeenten ervoor gekozen over te stappen naar een overheidsgedomineerde partij.
4. Als aandeelhouders van een overheidsgedomineerde vennootschap hebben gemeenten gezamenlijk zeggenschap op de belangrijke beslissingen van de vennootschap. Daarmee kunnen deze gemeente gebruik maken van de uitzonderingsvoorwaarden uit de Aanbestedingswet (artikel 2.24b) om zonder Europese aanbesteding de opdracht voor het (publieke) afvalbeheer onderhands aan die (eigen) vennootschap te verstrekken.

Voor de toekomstige afvalinzameling zijn de volgende organisatorische varianten afgewogen: opnieuw aanbesteden, inbesteden bij een overheids-NV, inbesteden bij een Gemeenschappelijke Regeling of zelf doen. Zie ook bijlage 10 (marktverkenningen en doorlopen processtappen).

Op 13 juni 2024 is in de beeldvormende BOB-raadsvergadering een presentatie gegeven over de mogelijkheden voor de toekomstige afvalinzameling in Leusden. Zie bijlage 4



BOB-vergadering 13jun25 afvalinzameling. Vervolgens heeft het college op 24 juni 2024 de voorkeur uitgesproken voor aansluiting bij een bestaande overheidsgedomineerd afvalinzamelbedrijf uit de regio, zie bijlage 5. Op 4 februari 2025 heeft het college besloten de samenwerking en toetreding tot ROVA te onderzoeken. Zie bijlage 6 met raadsbrief 4feb25 toekomst afvalinzameling. Samenwerking houdt in de uitvoerende afvaltaken aan ROVA opdragen én als aandeelhouder tot ROVA toetreden.

2. Wettelijke grondslag

- Wet milieubeheer (hoofdstuk 10). De gemeente heeft de wettelijke zorgplicht voor het gescheiden inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen en grondstoffen. Artikel 10.24 lid 1a van de Wet milieubeheer bepaalt dat de gemeente in de gemeentelijke afvalstoffenverordening de gemeentelijke inzameldienst aanwijst.
- Aanbestedingswet 2012. Voor het verstrekken van een opdracht geeft artikel 2.24b via de route van quasi-inbesteden een uitzonderingsmogelijkheid op de verplichting om openbaar aan te besteden. Aanvullend kan ook op grond van artikel 224 door het vestigen van een alleenrecht/uitsluitend recht gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid op de verplichting om openbaar aan te besteden.
- Gemeentewet. Het college is op grond van artikel 160 tweede lid bevoegd deel te nemen in een vennootschap indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het college moet de raad voorafgaand aan een besluit om toe te treden de gemeenteraad in de gelegenheid stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

3. Beoogd effect/ bestuurlijk kader

De gemeente streeft naar een toekomstbestendig, kostenefficiënt en duurzaam afvalbeheer en stelt “van Afval naar Grondstof” tot doel.

Het doel van toetreding tot de overheidsgedomineerde vennootschap NV ROVA Holding (verder te noemen ROVA) is het wegnemen van de kwetsbaarheid van de gemeente, het realiseren van gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen en het realiseren van een efficiënte samenwerking met garantie voor de uitvoering van het huishoudelijk afvalbeheer. De gemeente krijgt via het aandeelhouderschap en het opdrachtgeverschap invloed en zeggenschap op de vennootschap en op de dienstverlening. Dat geeft flexibiliteit, stabiele en voorspelbare kosten, sturing op de uitvoering van het afvalbeheer en een geschikte structuur voor de verbreding van de te leveren diensten.

4. Deadline

Het regelen van een afvalinzamelaar per 1 januari 2027 vergt ruim een jaar voorbereiding. Bij de overgang naar ROVA moet veel worden geregeld. Denk aan routes, aanschaf voertuigen en personeel. Ook voor het alternatief (opnieuw openbaar aanbesteden) is een voorbereiding van een jaar minimaal nodig. Een eventueel nieuwe inzamelaar zal immers ook de tijd nodig hebben om de logistiek “in te regelen”.



5. Voorstel

1. Op het gebied van de publieke taak inzameling huishoudelijk afval samenwerking met NV ROVA Holding aangaan per 1 januari 2027;
2. Aandelen van NV ROVA Holding aankopen (aankoopsom circa € 950.000);
3. De huishoudelijke afvalinzameltaak per 1 januari 2027 opdragen aan NV ROVA Holding en hiervoor een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met NV ROVA Holding af te sluiten;
4. De financiële consequenties verwerken in de programmabegroting 2027.

De raad het volgende voorstellen:

5. Geen wensen en bedenkingen kenbaar maken over het ontwerpbesluit "toetreding NV ROVA Holding".

6. Argumenten

1.1 Toetredingsbesluit is een besluit op hoofdlijnen

Het ontwerpbesluit van het college om als aandeelhouder toe te treden tot ROVA is een volgende stap in het proces. ROVA kan vanuit haar vestiging in Amersfoort de inzameling in Leusden effectief en logistiek-efficiënt uitvoeren. ROVA heeft veel ervaring met het beleid van omgekeerd inzamelen en diftar dat ook in de gemeente Leusden wordt toegepast. Zie ook het ROVA-voorstel "samenwerking Leusden-ROVA" (bijlage 1), ROVA's missie (bijlage 2) en de ROVA's strategische visie 2025-2030 (bijlage 3). Het aandeelhouderschap is aan het opdrachtgeverschap verbonden.

1.2 De inzameldienstverlening moet gewaarborgd zijn per 1 januari 2027

Het contract met de huidige inzamelaar eindigt op 31 december 2026 en kan niet meer worden verlengd. Bij opnieuw aanbesteding van de inzameling is er risico van het ontbreken van concurrentie op de markt. Dit leidt tot afhankelijkheid en kwetsbaarheid. Bovendien biedt een contract met een marktpartij beperkte flexibiliteit gedurende de looptijd. Met het aflopen van het inzaalcontract is er een natuurlijk moment om toe te treden tot ROVA, zodat ROVA vanaf 1 januari 2027 de uitvoering van de afvaltaak kan overnemen.

1.3 ROVA ontzorgt de gemeente op het gebied van afvalbeheertaken en beleidsadvies

In de huidige situatie heeft de gemeente de inzameling en een aantal publieke aanvullende taken via contracten uitbesteed aan verschillende marktpartijen. Daarnaast voert de gemeente enkele taken in eigen beheer uit. De gemeente wil de uitvoerende taken zo veel mogelijk integraal opdragen aan ROVA: inzameling, containerbeheer, contractbeheer naar derden, communicatie en ondersteuning bij beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling. Uitzondering vormen de taken afvalverwerking, die bij de gemeenschappelijke regeling AVU zijn belegd en de exploitatie van het afvalbrengstation die de gemeente in eigen beheer blijft uitvoeren. Ook de beleidsregie blijft bij de gemeente.

1.4 Samenwerken en kennis delen is efficiënt

Door het integraal opdragen van de afvaltaken ontstaat een duurzame partnerrelatie waarbij gemeente en ROVA gezamenlijk werken aan het behalen van de gemeentelijke doelstellingen 'van afval naar grondstoffen' en een kostenefficiënte en duurzame uitvoering van het huishoudelijk afval beheer. Kennis en ervaring worden in ROVA-



verband gedeeld tussen de deelnemende gemeenten binnen de ROVA holding. De risico's voor de kwaliteit en continuïteit bij een al goed functionerende organisatie als ROVA, zijn klein. ROVA heeft ervaring met nieuw toetredende gemeenten en ondersteunt dit proces.

1.5 De gemeente geeft kaders en eisen mee en houdt eindverantwoordelijkheid op het afvalbeleid

Op strategisch beleidsniveau blijft de gemeente eindverantwoordelijk. De gemeente bepaalt het eigen afval- en grondstoffenbeleid, de inzamelwijze en het serviceniveau. De keuze voor samenwerking beperkt de gemeente niet in de wensen voor dienstverlening en het te voeren beleid. Door middel van een eigen dienstverleningsovereenkomst waarin per gemeente afspraken zijn vastgelegd over dienstverlening (welke afvalstromen, de daarbij horende inzamelfrequentie, type inzamelmiddelen), stuurt de gemeente op de afgesproken dienstverlening.

1.6 Meer flexibiliteit dan bij aanbesteden

Binnen het samenwerkingsverband ROVA zijn er meer mogelijkheden dan in de huidige constructie met een private opdrachtnemer. Gemeentelijke duurzaamheids- en servicedoelstellingen kunnen beter en sneller worden gerealiseerd. Bij aanpassing en levering van diensten geldt bij ROVA het dekken van de werkelijke kosten (inclusief een vaste risicomarge) als uitgangspunt. ROVA heeft geen winstoogmerk. Bij aanbesteden daarentegen ligt de dienstverlening vast in een bestek en is er minder flexibiliteit. Wijzigingen als gevolg van nieuwe beleidskeuzes, wijziging in wet- en regelgeving of andere omstandigheden zijn dan gedurende de looptijd van het contract lastiger zonder (hoge) meerkosten te realiseren. De dienstverleningsovereenkomst (DVO) met ROVA is daarentegen flexibel en kan tussentijds eenvoudig worden gewijzigd.

1.7 Dienstverleningsovereenkomst 2027 wordt definitief uitgewerkt

Het college zal met ROVA een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afsluiten waarin de prestatieafspraken worden vastgelegd. Het format is vergelijkbaar met de DVO die ROVA met andere deelnemende gemeenten heeft afgesloten. Deze DVO moet in werking treden per 1 januari 2027. Op hoofdlijnen is al overeenstemming over de taken die ROVA gaat uitvoeren, maar in de loop van 2026 kan het takenpakket nog iets wijzigen als gevolg van autonome ontwikkelingen of vanwege praktische afstemming in taken tussen de gemeente en ROVA. Het plan is dat het college de DVO uiteindelijk in december 2026 ondertekent.

1.8 De ondernemingsraad is betrokken

Het voornemen is om enkele taken die de gemeente nu in eigen beheer uitvoert (zoals publieksvoorlichting, meldingen en klachten over afval en containerbeheer) integraal bij ROVA onder te brengen. Een beperkt aantal (deel)functies komen dan bij de gemeentelijke organisatie te vervallen. Voor de betreffende personeelsleden kan de gemeente een passend alternatief bieden. De betreffende personeelsleden en de OR worden hierbij betrokken. De adviesaanvraag wordt na het collegebesluit bij de OR ingediend. Het OR-advies wordt in de definitieve uitwerking meegenomen.

1.9 Inzamelmiddelen aan ROVA worden overgedragen tegen een fair overnamebedrag

De wens van ROVA is de inzamelmiddelen (minicontainers en verzamelcontainers) in eigendom van de gemeente over te nemen. ROVA wordt dan net als bij de andere deelnemende gemeenten integraal verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. ROVA



heeft hiervoor een eigen technische dienst. De gemeente betaalt vervolgens jaarlijks een bedrag voor het gebruik van de inzamelmiddelen.

Het is zowel voor de gemeente als voor ROVA van belang dat het overnamebedrag realistisch en fair is. Met ROVA is overeengekomen om het overnamebedrag te baseren op een goede waardering, waarbij naast boekwaarde en recent uitgevoerde levensduur verlengende maatregelen ook de kwaliteit en verwachte levensduur wordt meegenomen. Via een schouw wordt de kwaliteit van de inzamelmiddelen bepaald en wordt de waarde bepaald. De schouw die nodig is voor de taxatie vindt medio september 2025 plaats. Het overnamebedrag zal minimaal de boekwaarde bedragen.

1.10 Beslissende invloed op belangrijke beslissingen van ROVA

ROVA vindt het belangrijk dat gemeenten via het aandeelhouderschap goed kunnen sturen op de koers en de belangrijke beslissingen van de vennootschap. Zo betreft ROVA aandeelhouders nauw bij het ontwikkelen van de strategische meerjarenvisie (zie bijlage 3) en vinden meerder malen per jaar ambtelijke en bestuurlijke overleggen plaats. Twee keer per jaar is er een aandeelhoudersvergadering en daarin stellen de aandeelhouders onder andere de begroting, de jaarrekening en de strategische visie vast.

1.11 Inbesteden bij een overheids-NV als ROVA via quasi-inbesteden is beproefde methode

ROVA is in 1996 opgericht en heeft inmiddels 23 gemeenten (met samen 872.000 inwoners) als aandeelhouder. Deze gemeenten hebben alle hun huishoudelijke afvalinzameltaak aan ROVA opgedragen, gebruikmakend van de uitzonderingsmogelijkheid van quasi-inbesteden uit de Aanbestedingswet (artikel 2.24b) om de inzamelopdracht zonder Europese aanbesteding te verstrekken. Dit houdt in dat gemeenten via het aandeelhouderschap gezamenlijk beslissende invloed hebben op de belangrijke beslissingen en strategische doelstellingen van de vennootschap. Deze route van quasi-inbesteden wordt al vele jaren ook bij de andere overheidsgedomineerde inzamelbedrijven in het land zonder problemen toegepast.

Onze huisadvocaat wijst erop dat er in de jurisprudentie steeds scherper op wordt gelet dat de opdracht alleen zonder Europese aanbesteding kan worden verstrekt als de gemeente samen met de andere aandeelhouders beslissende invloed heeft op belangrijke beslissingen en strategische doelstellingen van de vennootschap. Onze huisadvocaat vindt dat ROVA dit in de statuten of in een aandeelhoudersbesluit zou moeten vastleggen.

Het advies van onze huisadvocaat is met ROVA en haar advocaat besproken. ROVA is van mening dat de huidige governance en werkwijze nog steeds voldoet aan de voorwaarden uit de Aanbestedingswet voor quasi-aanbesteden. ROVA ziet echter ook de nieuwe juridische ontwikkelingen en heeft toegezegd een voorstel aan de aandeelhouders uit te werken om de governance aan te scherpen. Dit voorstel zal ROVA dan via de Directie en de Raad van Commissarissen in november 2025 aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders willen inbrengen. ROVA heeft toegezegd dit voorstel uiterlijk oktober 2025 ook met Leusden te bespreken, zodat het college dit kan meenemen in de afweging bij het definitieve besluit om tot ROVA toe te treden.

2.1 De raad autoriseert de financiële effecten via de programmabegroting 2027

De financiële gevolgen spelen pas vanaf 2027. De financiële gevolgen worden daarom in de programmabegroting 2027 verwerkt. De budgetten worden bijgesteld en de lasten



worden doorberekend in de afvalstoffenheffing. De raad autoriseert de financiële gevolgen via de programmabegroting 2027. Zie verder financieel advies.

5.1 De raad heeft de bevoegdheid wensen of bedenkingen te geven voordat het college definitief besluit

Artikel 160, lid 2 Gemeentewet luidt: “Het college besluit slechts tot (...) de deelneming in (...) vennootschappen, (...), indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.”

De raad wordt van harte uitgenodigd wensen en bedenkingen te geven.

5.2 Het college weegt wensen en bedenkingen bij het definitieve toetredingsbesluit

Het college zal bij het nemen van het definitieve toetredingsbesluit rekening houden met de wensen en bedenkingen van de raad en met eventuele andere ontwikkelingen die zich in de tussentijd kunnen voordoen.

5.3 De raad heeft onlangs kennis gemaakt met ROVA

Op 20 mei 2025 heeft een delegatie van de raad een werkbezoek gebracht aan ROVA in Amersfoort. De directeur van ROVA heeft toegelicht hoe ROVA in elkaar steekt en hoe ROVA straks de dienstverlening in Leusden wil aanpakken. Hier is vervolgens verder over van gedachten gewisseld. De presentatie van ROVA is toegevoegd als bijlage 7.

7. Alternatieve scenario's

In het collegevoorstel van 24 juni 2024 zijn de mogelijke scenario's voorgelegd voor de organisatie van de toekomstige afvalinzameling: opnieuw aanbesteden, toetreden tot een Gemeenschappelijke Regeling, eigen dienst starten of toetreden tot een overheidsgedomineerde vennootschap. Op 4 februari 2025 heeft het college na een zorgvuldige afweging er voor gekozen om samenwerking met ROVA nader te onderzoeken. Praktisch gezien is Europees aanbesteden dan nog het enige alternatief.

8. Risico's

- Gemeente en ROVA moeten nog de voorwaarden en afspraken (financieel, juridisch, organisatorisch) definitief overeenkomen. Dit betreft onder andere de precieze organisatorische taakafbakening. Ook speelt dat de medewerking van de andere aandeelhouders nodig is om in verband met quasi-inbesteden de governance van ROVA beter vast te leggen.
- Indien de samenwerking met ROVA onverhoopt niet naar tevredenheid verloopt dan zijn er op grond van de af te sluiten dienstverleningsovereenkomst mogelijkheden de dienstverlening te beëindigen. In dat geval zal de gemeente niet alleen een andere inzamelaar moeten zoeken, maar ook op grond van de statuten van ROVA Holding NV (artikel 8 en 9, zie bijlage 8) de aandelen te koop moeten aanbieden. Het (tussentijds) beëindigen van een contract gaat – net als bij een contract met een particuliere partij – in de regel gepaard met extra kosten. Vanaf de oprichting van ROVA in 1994 is overigens nog geen enkele gemeente uitgetreden.
- Een algemeen risico in de inzamelbranche (speelt zowel bij publieke als bij private partijen) is dat onvoldoende personeel kan worden geworven en dat levering van



nieuwe inzamelvoertuigen op zich laat wachten. Dat heeft dan consequenties voor de kwaliteit van de inzameltaak.

9. Vervolg

Definitieve besluitvorming over toetreding tot ROVA

Na het ontwerpbesluit van het college wordt de raad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen aan het college te geven. Die wensen en bedenkingen worden meegenomen in het definitief te nemen collegebesluit (gepland eind 2025).

Het volgende wordt nog definitief worden uitgewerkt:

- a. Dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente Leusden en ROVA (te ondertekenen in december 2026);
- b. Taxatie en overdracht van inzamelmiddelen aan NV ROVA Holding;
- c. NV ROVA Holding per 1 januari 2027 aan te wijzen als inzameldienst via een aanpassing van het uitvoeringsbesluit afvalstoffenverordening;
- d. Personele consequenties na advisering door de ondernemersraad.

Verder speelt:

- Op advies van onze huisadvocaat is aan ROVA gevraagd de huidige aandeelhouders van ROVA in een aandeelhoudersbesluit aanvullende afspraken over de governance voor te leggen om duidelijker invulling te geven aan het toezichtscriterium, waarbij de aandeelhouders “beslissende invloed op strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen” hebben. ROVA heeft toegezegd dit op te pakken.
- Er is een adviesaanvraag bij de ondernemingsraad voorbereid. De ondernemingsraad is geïnformeerd en wordt op de hoogte gehouden van de verdere ontwikkelingen. Die adviesaanvraag gaat over de personele consequenties (niet over de toetreding zelf). Het advies van de ondernemingsraad wordt meegenomen in de verdere uitwerking.

Voorbereiding uitvoering

- ROVA heeft aangegeven graag met zijbeladers en aanbiedplaatsen te werken. Dat is niet alleen efficiënter, maar het is ook een oplossing voor het toenemende tekort aan arbeidskrachten (er zijn minder medewerkers per voertuig nodig). Uitgangspunt is om zijbelading in te voeren waar het kan. In gebieden waar voor zijbelading geen plek is, zal de traditionele achterlader worden ingezet. Het zoeken naar geschikte aanbiedplaatsen en de communicatie met inwoners daarover, vergt een zorgvuldig proces en kent een vrij lange doorlooptijd. ROVA heeft hier de nodige ervaring mee.

10. Evaluatie

Jaarlijks rapporteert het college in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting en de jaarstukken aan de gemeenteraad over de bestuurlijke samenwerking met ROVA. Ook verantwoordt ROVA over de afvalprestaties en serviceverlening. Daarvoor vindt vanuit ROVA jaarlijks een gesprek met de gemeentelijke portefeuillehouder plaats over de resultaten van de dienstverlening en de samenwerking met ROVA. Tweemaal per jaar woont de gemeentelijke portefeuillehouder de algemene vergadering van aandeelhouders ROVA bij waar het bestuur van ROVA zich verantwoordt aan de aandeelhouders en waar de aandeelhouders besluiten over de strategische ontwikkeling en de belangrijke beslissingen.



ROVA organiseert periodiek ook evaluaties en bespreekt dat met de aandeelhouders. Deze evaluaties geven ook weer input voor vijfjaarlijkse evaluatie van het strategisch plan van ROVA. Zie ook bijlage 3 Strategische visie ROVA 2025-2024.

11. Inkoopadvies

Er is geen sprake van inkoop, maar van quasi-inbesteden. Zie verder onder 14. Juridisch advies.

12. Advies van HR

HR is betrokken bij het proces van de voorgenomen overgang van de afvalverwerking naar ROVA. Van een beperkt aantal functies is het voornemen de taken aan ROVA over te hevelen. Dit raakt de gemeentelijke buitendienst en het Klant Contact Centrum. De personele gevolgen voor de gemeentelijke organisatie zijn gering. Het uitgangspunt is dat de wijziging voor de betrokken medewerkers op basis van goed werkgeverschap en op de juiste wijze zal verlopen. Er zijn goede mogelijkheden om de wijzigingen voor de betreffende medewerkers goed te regelen via een passende alternatieve functie binnen de gemeente en daarmee is het principe “mens volgt werk” niet van toepassing. Er is het komende jaar ruim de tijd om dit te regelen en om frictiekosten te voorkomen.

Op grond van het adviesrecht artikel 25 van de WOR moet aan de OR om advies worden gevraagd bij besluiten die personele gevolgen hebben. Bij deze besluiten is het Sociaal Statuut van toepassing, waarin staat beschreven op welke wijze de personele gevolgen van de organisatiewijziging worden opgevangen.’

HR heeft een adviesrol bij de adviesaanvraag richting de OR.

13. Advies ICT

Geen advies. ICT is straks wel betrokken bij de overdracht van de afval-aanbiedingsadministratie naar ROVA.

14. Juridisch advies

Onze huisadvocaat heeft advies uitgebracht over het voornemen om de opdracht aan NV ROVA Holding te verstrekken door gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid van quasi-inbesteding uit de Aanbestedingswet (artikel 2.24b). Met een geslaagd beroep op de uitzondering van quasi-inbesteding is een openbare Europese aanbesteding niet nodig. Onze huisadvocaat wijst erop dat er in de jurisprudentie steeds scherper op wordt toegezien dat aandeelhouders beslissende invloed moeten hebben op strategische doelstellingen en beslissingen om aanspraak te kunnen maken op de uitzonderingsgrondslag (artikel 2.24b lid2b Aw).

Volgens de advocaat zijn er twee manieren om de beslissende invloed te realiseren. De eerste manier is een statutenwijziging en de tweede manier is een aandeelhoudersbesluit waarin staat geformuleerd welke doelstellingen en beslissingen eerst ter goedkeuring aan de AvA worden voorgelegd. Deze laatste manier is uitgewerkt door de advocaat. Met ROVA zijn we (op ambtelijk niveau) nog in gesprek om te bezien om welke doelstellingen en beslissingen het op z'n minst moet gaan. Hoewel partijen op een aantal onderdelen vooralsnog van mening verschillen, is er een positieve grondhouding om hier uit te komen. ROVA gaat met haar advocaat een concept aandeelhoudersbesluit uitwerken. We verwachten dat in oktober 2025 hierover meer duidelijkheid komt. Definitieve toetreding kan pas plaatsvinden nadat het college een geslaagd beroep kan doen op de uitzondering



van quasi-inbesteding. Het is aan de huidige aandeelhouders van ROVA om een besluit te nemen over voornoemde beslissende invloed. Het is aan college om te beoordelen of dit voldoende is voor de quasi-inbesteding. Wanneer gemeente en ROVA hier onverhoopt niet uitkomen, dan is de verwachting dat de opdracht Europees aanbesteed moeten worden. Daarom is het relevant zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over het (concept) aandeelhoudersbesluit in relatie tot de uitzondering van quasi-inbesteding.

In het raadsvoorstel wordt nog gesproken over het vestigen van een 'alleenrecht' onder het kopje 'wettelijke grondslag'. Dit is niet nader juridisch onderzocht, maar is inderdaad een mogelijkheid. Wanneer daar een beroep op wordt gedaan moet dat nader uitgewerkt worden.

15. Financieel advies (kosten en dekking)

Aandelenaankoop heeft voor de gemeente geen effect op de reservepositie

Voor de aankoop van aandelen is geen budget of krediet met bijbehorende dekking nodig. De aankoop van aandelen is een balansverschuiving in de activa: van liquide middelen naar financiële vaste activa. De gemeentelijke reservepositie (eigen vermogen) verandert er niet door.

Aankoopsom aandelen circa € 950.000. Precieze bedrag wordt later berekend

Om toe te treden als aandeelhouder hanteert ROVA een norm van 1 aandeel per 100 inwoners. Leusden koopt dan ongeveer 317 aandelen B (aandelen B zijn aandelen die gekoppeld zijn aan de uitvoering van de afvaltaak). De prijs per aandeel wordt bepaald op basis van de balanswaarde per 31 december 2026. Die is definitief bekend bij de vaststelling van de jaarrekening ROVA 2026.

De waarde van 317 aandelen B bedraagt afgerond:

- € 881.000 (per 31 december 2024, 5% stijging t.o.v. 2023);
- € 950.000 (verwachting per 31 december 2026).

ROVA kent ook aandelen A en C. Aandelen A zijn gekoppeld aan de taak huishoudelijke afval (inclusief Overijsselse stortplaats). Deze aandelen worden niet meer uitgegeven. Aandelen C zijn gekoppeld aan de taak Beheer BuitenRuimte (BBR-taak)

ROVA is een financieel gezond bedrijf

ROVA is in 1996 opgericht door de samenwerkende gemeente uit de toenmalige Regio IJssel-Vecht. Inmiddels zijn 23 gemeenten aandeelhouder. Tot nu toe heeft ROVA vrijwel altijd winst gemaakt. In 2024 bedroeg het bedrijfsresultaat € 4,8 miljoen (ruim 4% van de omzet). ROVA heeft ultimo 2024 een reserve van € 41 miljoen en een solvabiliteitsratio van 39% (excl. nog uit te keren dividend). Zie jaarverslag ROVA 2024 (bijlage 9). Dat geeft ROVA een stevige buffer om eventuele financiële tegenvallers op te kunnen vangen.

Dividenduitkering wordt ingezet als dekking voor de gemeentelijke afvalkosten

ROVA keert jaarlijks een deel van het bedrijfsresultaat uit als dividend. Deze dividendopbrengst wordt als baat in de berekening van de afvalstoffenheffing meegenomen.

Trend: kosten afvalinzameling nemen toe

De verwachting is dat de inzamelkosten bij een nieuwe openbare aanbesteding aanmerkelijk hoger worden dan nu. De marktprijzen zijn fors gestegen en er is momenteel



weinig marktwerking. Daarbij speelt ook dat bij de vorige aanbesteding (in 2018) mede door de toenmalige concurrentie sprake was van een scherpe inschrijvingsprijs.

Een kostenvergelijking voor de dienstverlening in 2027 met de huidige werkwijze (met openbare aanbesteding aan een particuliere inzamelaar) en de nieuwe inzamelaar ROVA is lastig. We weten immers niet wat de markt precies doet. ROVA heeft opgave gedaan van de kosten voor de dienstverlening voor Leusden, gebaseerd op het kostenmodel dat ROVA voor alle deelnemende gemeenten over 2025 hanteert (binnen het ROVA-samenwerkingsverband wordt iedere gemeente gelijk behandeld). Die ROVA-kosten 2025 zijn vergeleken met de kosten die de gemeente in 2025 voor deze taken maakt en heeft begroot. Uit die vergelijking komt dat de kosten voor de taken die naar ROVA gaan per aansluiting ongeveer € 16,50 (in totaal € 220.000, prijspeil 2025, inclusief BTW-toerekening) hoger uitpakken dan nu.

Gevolgen voor de afvalstoffenheffing

De hogere afvalinzamelkosten worden gedekt uit een verhoging van de afvalstoffenheffing met € 16,50 in 2027 ten opzichte van 2025. Los van de overgang naar ROVA kunnen hier nog bijkomen hogere verwerkingskosten restafval en lagere PMD-opbrengsten. Ook los van de overgang naar ROVA is het voornemen om in 2026 de afvalstoffenheffing *incidenteel* met € 9 te verlagen, vanwege de inzet van het overschot in de voorziening egalisatie afvalstoffenheffing.

Geen budgettair effect voor de begrotingspositie

Een aantal zaken heeft een effect op de 'reguliere' begroting (buiten de afvalstoffenheffing):

- Door de aankoop van aandelen heeft de gemeente gederfde rente-inkomsten;
- Door de daling van de personeelskosten wordt minder overhead toegerekend aan de afvalstoffenheffing. De werkelijke overhead daalt echter niet;
- De diensten van ROVA zijn BTW belast. Er wordt dus een hoger BTW bedrag doorbelast aan de afvalstoffenheffing.

Per saldo vallen de voor- en nadelen tegen elkaar weg en is er geen budgettair effect.

16. Advies communicatie

Externe communicatie bij ontwerpbesluit

Na het ontwerpbesluit van het college gaat er een persbericht (zie bijlage 11) uit. Hierin lichten we (de achtergrond van) het ontwerpbesluit toe, beschrijven we de komende processtappen en informeren we wat de voorgenomen toetreding tot ROVA aan consequenties heeft voor de inwoners en de organisatie. Het ontwerpbesluit wordt ook gecommuniceerd via een gemeentebericht, onze social-media kanalen en via een nieuwsbericht in de afvalapp. De gemeenteraad wordt via de gebruikelijke procedures en kanalen geïnformeerd en betrokken.

Interne communicatie bij ontwerpbesluit

We informeren onze gemeentelijke collega's via een bericht op 't Erf. Speciale aandacht is er voor de consequenties die toetreding tot ROVA heeft voor ons personeel, onze werkzaamheden en bedrijfsvoering. OR is betrokken. Het waarom van deze (voorgenomen) besluitvorming en de procedure vervolgstappen worden duidelijk toegelicht. Betrokken afdelingen (KCC, Milieustraat, Buitendienst) worden vroegtijdig door teamleiders persoonlijk geïnformeerd.



Communicatie na definitieve besluitvorming

Na eventuele reactie van de raad volgt de definitieve besluitvorming van het college. Ook dan volgt weer externe berichtgeving zoals na het ontwerpbesluit. Ook informeren we onze collega's weer, o.a. via 't Erf en via teamleiders.

Bewonerscommunicatie in 2026

In 2026 starten we bewonerscommunicatie om, in aanloop naar de overgang per 2027, te communiceren wat er gaat veranderen en waarom. Omdat ROVA deels de publiekscommunicatie overneemt wordt ROVA betrokken bij dit communicatieplan. Dit geldt ook voor KCC/Milieustraat. De uitwerking van dit plan volgt in 2026. Hierin wordt ook meegenomen wat de toetreding betekent voor onze huidige communicatiemiddelen en inhoudelijke wijzigingen en beheers-/regietaken daaromtrent (websites, middelen, contactmogelijkheden, afvalapp etc.).

Ondertekening DVO en aftrap in januari 2027

Bij de ondertekening van de DVO (december 2026) volgt een persmoment. En optioneel komt er in januari 2027 een feestelijke aftrap.

17. Intergemeentelijke samenwerking

Via ROVA is sprake van intergemeentelijke samenwerking van (nu) 23 gemeenten. Uit de buurt zijn ook Woudenberg, Amersfoort en Bunschoten deelnemer in ROVA. Verder speelt dat meer Utrechtse gemeenten zich bezinnen over toetreding tot een toetreding tot een overheidsgedomineerd inzamelbedrijf. Zo is De Bilt voornemens ook toe te treden tot ROVA. De Afvalverwijdering Utrecht (AVU) monitort de ontwikkelingen, heeft marktverkenningen uitgevoerd en vervult een rol in de afstemming en advisering. Leusden is daar ook bij aangesloten.

18. Global Goals

- | | | | |
|--------------------------|---------|---|---|
| ☐ | Goal 01 | Einde aan Armoede |  |
| ☐ | Goal 02 | Einde aan honger, zorgen voor voedselzekerheid en duurzame landbouw |  |
| ☐ | Goal 03 | Gezondheidszorg voor iedereen |  |
| ☐ | Goal 04 | Inclusief, gelijkwaardig en goed onderwijs voor iedereen |  |
| ☐ | Goal 05 | Gelijke rechten voor mannen en vrouwen en empowerment van vrouwen en meisjes |  |
| ☐ | Goal 06 | Schoon water en sanitaire voorzieningen voor iedereen |  |
| ☐ | Goal 07 | Toegang tot betaalbare en duurzame energie |  |
| ☐ | Goal 08 | Inclusieve economische groei, werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen |  |
| ☐ | Goal 09 | Infrastructuur voor duurzame industrie |  |
| ☐ | Goal 10 | Verminderen van ongelijkheid binnen en tussen landen |  |
| ☐ | Goal 11 | Maak steden en dorpen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam |  |



- | | | | |
|-------------------------------------|---------|--|---|
| ☐ | Goal 12 | Duurzame consumptie en productie |  |
| ☐ | Goal 13 | Aanpak van klimaatverandering |  |
| ☐ | Goal 14 | Beschermen en duurzaam gebruik van oceanen en zeeën |  |
| ☐ | Goal 15 | Beschermen en duurzaam gebruik van ecosystemen, bossen en biodiversiteit |  |
| ☒ | Goal 16 | Bevorderen van veiligheid, publieke diensten en recht voor iedereen |  |
| ☐ | Goal 17 | Versterken van mondiaal partnerschap en coherent beleid voor duurzame ontwikkeling |  |

19. Klimaatadaptatie

Niet (direct) van toepassing

20. Inwonerbetrokkenheid

Niet van toepassing. Er is nu geen sprake van wijziging van de dienstverlening. Indien in bepaalde gebieden de inzamelwijze verandert dan zullen inwoners daar uiteraard wel bij worden betrokken.

21. Bijlagen

1. Voorstel ROVA "samenwerking gemeente Leusden-ROVA"
2. ROVA's volledige missie, visie en bestaansidentiteit
3. ROVA gaat verder! Strategische visie 2025-2030
4. Presentatie BOB-vergadering 13 juni 2024
5. Collegebesluit 24 juni 2024: keuze voor overheidsgedomineerde inzamelaar
6. Collegebesluit 4 februari 2025: keuze voor ROVA
7. Presentatie ROVA tijdens raadsbezoek op 20 mei 2025
8. Statuten NV ROVA Holding
9. Jaarverslag ROVA 2024
10. Notitie marktverkenning en afweging toekomstige afvalinzameling Leusden
11. Concept persbericht