



RAPPORT

# Evaluatie invoering 'omgekeerd inzamelen'

In opdracht van Avri

Lai van Beek | Thijs Boertien | Roel Lauwerier

21 februari 2020



## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Beleidsontwikkeling: commitment aan ambities tot en met vaststelling projectplan	7
3. Uitvoering en (bestuurlijke) bijsturing project	14
4. Analyse beleidsontwikkeling	24
5. Analyse projectopzet- en uitvoering	28
6. Conclusies en aanbevelingen	39
Bijlage 1. Projectopzet	44



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het algemeen bestuur (verder AB) van Gemeenschappelijke Regeling (verder GR) Avri heeft op 13 oktober 2016 de Regionale Visie Afval en Grondstoffen 2017-2020 vastgesteld. Hiermee committeren de tien deelnemende gemeenten zich aan een regionale doelstelling om in 2020 niet meer dan 75 kilo restafval per persoon per jaar produceren.

In het half jaar hierna wordt onderzocht welke veranderingen er in de inzamelsystematiek zouden moeten worden doorgevoerd om deze doelstelling te realiseren. Uit deze inventarisatie komen twee varianten naar voren:

1. Richten op restafval op afstand
2. Richten op het beperken van de mogelijkheid tot het aanbieden van restafval

In maart 2017 kiest een meerderheid van het AB voor de variant 1. In opdracht van de toenmalige directeur wordt de variant uitgewerkt in een beleidsplan en een projectplan, die in november 2017 worden vastgesteld door het AB.

Het project heeft tot doel om: *'(...) in 2019 een operationeel systeem in te voeren waarbij binnen de tien gemeenten alle huishoudens in de kernen het restafval wegbrengen naar ondergrondse restafvalcontainers en de huishoudens in het buitengebied naar keuze gebruikmaken voor het verlagen van de inzamelfrequentie voor restafval en een vierde container voor verpakkingen of meeliften met het systeem in de kernen.'*<sup>1</sup>

Het project omvat volgens de opzet in het projectplan de werkzaamheden en de voorbereidingen in 2017 en 2018 die nodig zijn om het systeem per 1 januari 2019 operationeel te hebben. Echter, door procedurele en technische belemmeringen loopt de uitvoering van het project vertraging op en wordt de invoering van het systeem uitgesteld tot 1 juli 2019. Het is tevens de eerste keer dat Avri een dergelijk groot project uitvoert. Het AB van Avri heeft daarom organisatieadviesbureau TwynstraGudde gevraagd de invoering van het nieuwe afvalinzamelbeleid te evalueren. Dit evaluatieonderzoek is met name bedoeld om als bestuur en organisatie te leren ten behoeve van toekomstige majeure beleidswijzigingen.

## 1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan twee onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe moeten het bestuur van Avri en de Avri-organisatie de volgende keer een dergelijke beleidswijziging voorbereiden en uitvoeren?
2. Welke verbeteringen kunnen op basis hiervan worden doorgevoerd in de Avri-organisatie?

De eerste onderzoeksvraag moet leiden tot een evaluatie van het project en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. De tweede onderzoeksvraag geeft een doorkijk in de ontwikkeling van Avri als organisatie, om de opgaven waar Avri de komende jaren voor gesteld staat, aan te kunnen.

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in onderliggende deelvragen. Deze worden beantwoord in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5. In lijn met deelvraag A2 beslaat de scope van dit evaluatieonderzoek de periode van eind 2015 tot en met eind 2018. Bij de conclusies en aanbevelingen wordt (kort) stilgestaan bij de implementatieperiode vanaf 2019 en de daarbij geleverde prestatie.

<sup>1</sup> 'Bijlage 2 Projectplan Invoering Nieuw Afvalbeleid'.



## 1. Hoe moet het bestuur van Avri en de Avri-organisatie de volgende keer een dergelijke beleidswijziging voorbereiden en uitvoeren?

A1. Hoe is het nieuwe beleid tot stand gekomen en op basis van welke onderbouwing zijn besluiten voorbereid en genomen?

A2. Hoe is de besluitvorming over het nieuwe afvalbeleid in 2016 tot en met 2018 feitelijk verlopen en welke gebeurtenissen en omstandigheden hebben daarbij een rol gespeeld?

A3. Hoe zijn deze besluiten geborgd in het project?

A4. Welke tussentijdse besluiten zijn genomen die invloed hadden op de uitvoering van het project en hoe zijn die besluiten tot stand gekomen?

A5. Hoe zijn deze besluiten geborgd in het project?

B1. Hoe heeft de sturing op en de uitvoering van het project plaatsgevonden: opdrachtgeverschap, resultaatbeschrijving, fasering, beheersing, financiën, risicomanagement?

B2. Op welke wijze en op welke momenten vond bijsturing door AB, DB of directie plaats?

C1. Ten aanzien van fasering: op welke wijze was er in het project aandacht voor de overgang/overdracht van beleid naar uitvoering en uiteindelijk beheer?

D1. Hoe heeft interne en externe communicatie plaatsgevonden?

D2. Hoe zijn de doelgroepen/stakeholders betrokken en hoe is specifiek de communicatie met de gemeenten verlopen?

E1. Hoe was de rolverdeling tussen bestuur en organisatie?

## 2. Welke verbeteringen kunnen op basis hiervan worden doorgevoerd in de Avri-organisatie?

A. In hoeverre was er sprake van professioneel en toegesneden projectmanagement?

Bovenstaande deelvragen raken de volgende aspecten waarop in dit onderzoek getoetst zal worden:

- Opzet afvalbeleid
  - Besluitvorming en onderbouwing (feitelijk procesverloop)
  - Communicatie (intern en extern)
- Uitvoering project
  - Opzet project
    - Fasering
    - Rolverdeling
    - Beheersaspecten: GROTICK
  - Besluitvorming en (bij)sturing
  - Borging besluitvorming in projectplan
  - Communicatie (intern en extern)

Door deze aspecten centraal te stellen, krijgt het onderzoeksrapport structuur. In de leeswijzer (§1.4) staat aangegeven in welk onderdeel de analyse op de deelvragen plaatsvindt. Op basis van de analyse op bovenstaande aspecten worden aanbevelingen gedaan, gericht op het leren en verbeteren van de organisatie en projectmatig werken.



## 1.3 Aanpak

Allereerst hebben het onderzoeksteam en de begeleidingscommissie in een startgesprek het definitieve plan van aanpak vastgesteld. Vervolgens is er een eerste beeld gevormd van het feitelijke verloop van de beleidsontwikkeling en de uitvoering van het project 'omgekeerd verzamelen' door middel van documentenstudie. In dit kader zijn o.a. notulen van het AB en het DB, beleidsstukken, visies, presentaties projectdocumenten en persberichten bestudeerd. Een documentenstudie als losstaande onderzoeksmethodiek biedt geen garantie dat er recht wordt gedaan aan het volledige feitencomplex. Vervolgens is het beeld van het procesverloop op basis van de documentenstudie enerzijds geverifieerd en anderzijds aangevuld tijdens een gespreksronde. Hiermee is de analyse ingekleurd met de ervaringen en de beelden van de betrokken wethouders, raadsleden, ambtenaren en vertegenwoordigers vanuit verschillende geledingen van Avri. De gespreksverslagen van de interviews zijn ter verificatie teruggelegd bij de respondenten. Op deze wijze is getracht een zo feitelijk mogelijk procesverloop te schetsen waarop onze bevindingen zijn gebaseerd. Onze conclusies en aanbevelingen zijn weergegeven in het voorliggende rapport.



## 1.4 Leeswijzer

Als je vanuit het perspectief van bestuurder en raadslid wil lezen wat er op het totaal geleerd kan worden, lees dan vooral hoofdstuk 6. Vanuit organisatieperspectief, waar het gaat om projectmatig werken, is hoofdstuk 5 vooral van belang. Wil je echt inzicht verkrijgen in een feitelijk beeld van het volledige tijdsverloop, lees dan hoofdstuk 2 en 3. En wil je daar een reflectie en analyse op hebben, lees dan hoofdstuk 4 en 5.

### *Hoofdstukken 2 en 3 - Feitelijke beschrijving procesverloop*

In hoofdstuk 2 gaan we op een beschrijvende manier in op het feitelijke procesverloop van de beleidsontwikkeling vanaf het moment dat er commitment aan de landelijke doelstellingen wordt gegeven (november 2015) tot aan de vaststelling van het beleids- en projectplan in november 2017.

- Dit hoofdstuk richt zich expliciet op een feitelijke beschrijving die als fundament dient voor de beantwoording van de deelvragen A1 t/m A5.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een feitelijke beschrijving gegeven van de uitvoering en de (bestuurlijke) bijsturing van het project totdat besloten wordt dat uitstel van invoering op 1 juli 2019 onvermijdelijk is geworden (periode november 2017-eind 2018).

- Dit hoofdstuk richt zich expliciet op een feitelijke beschrijving die als fundament dient voor de beantwoording van de deelvragen B1, B2, C1, D1, D2, E1.

### *Hoofdstukken 4 en 5 - Analyse beleidsontwikkeling en uitvoering project*

In hoofdstuk 4 geven we een analyse van het beleidsontwikkelingsproces en richten we ons specifiek op de volgende aspecten:

- 4.1 Besluitvorming en onderbouwing (analyse deelvragen A1 en A2)
- 4.2 Communicatie (analyse deelvragen D1 en D2)



In hoofdstuk 5 wordt de wijze waarop het project is opgezet en uitgevoerd geanalyseerd. We richten ons specifiek op de volgende aspecten:

- 5.1 Opzet project
  - 5.1.1 Algemeen
  - 5.1.2 Fasering (*analyse deelvragen B2 en C1*)
  - 5.1.3 Rolverdeling (*analyse deelvraag E1*)
  - 5.1.4 Beheersaspecten (*analyse deelvraag B1*)
- 5.2 Besluitvorming en (bij-)sturing (*analyse deelvraag B2*)
- 5.3 Borging besluitvorming in project (*analyse deelvragen A3 en A5*)
- 5.4 Communicatie (intern en extern) (*analyse deelvragen D1 en D2*)

#### *Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen*

In hoofdstuk 6 worden op basis van het feitelijke procesverloop (hoofdstukken 2 en 3) en de analyse hiervan (hoofdstukken 4 en 5) conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, gericht op het leren en verbeteren van de organisatie en projectmatig werken. Hiermee wordt recht gedaan aan de beantwoording van onderzoeksvraag 2.



## 2. Beleidsontwikkeling: commitment aan ambities tot en met vaststelling projectplan

*November 2015-november 2017*

Om tot het nieuwe beleid te komen, vindt er vanaf eind 2015 een beleidsontwikkelingstraject plaats. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen het feitelijke procesverloop geschetst van dit beleidsontwikkelingstraject. Hierbij staat de onderliggende besluitvorming in het AB en het DB centraal.

### **5 november 2015 - Regionaal commitment formulering nieuw regionaal afvalstoffenplan**

Op 5 november 2015 vindt het Regionaal Overleg over Afvalinzameling (ROA) plaats waarin de landelijke doelstellingen (gemiddeld maximaal 100 kilo restafval per persoon per jaar in 2020 en 75% afvalscheiding) worden besproken door de regionale milieuwethouders. Er wordt besloten dat er, in het kader van het nieuw te formuleren Regionale Afvalstoffen Plan (verder RAP) 2016-2020, in 2016 beleidsvoorstellen gedaan zullen worden. In een later stadium worden vervolgens de bijbehorende uitvoeringsvoorstellen gedaan.<sup>2</sup>

### **Maart 2016-februari 2017 - Opstellen en vaststellen RVAG tot aan ontwikkeling en presentatie inzamelvarianten**

Op 21 maart 2016 wordt besloten een processchema vast te laten stellen voor de totstandkoming van het RAP<sup>3</sup>. RAP is een werktitel die later is gewijzigd naar de Regionale Visie op Afval en Grondstoffen (verder RVAG). Het proces dat door het DB wordt vastgesteld, is een ambtelijke inventarisatie van de inzamelvarianten door de Avri-organisatie en tien ambtelijke gesprekken met de tien deelnemende gemeenten. Deze inventarisatie vindt plaats tussen mei en juli 2016 en leidt tot het opstellen van de RVAG 2017-2020. De ambities uit de RVAG zijn als volgt geformuleerd.

<sup>2</sup> Uit het technisch wederhoor blijkt dat er in het begin is gerekend met 75 kilo. In een later stadium is er vanuit de directeur op gestuurd dat er uitgegaan moet worden van 60 kilo per inwoner aangezien de berekening van 75 kilo minder (financieel) positief resultaat laat zien. De ommezwaai van 75 naar 60 kilo is niet in documenten als besluit neergelegd, maar wel in de begroting terug te vinden.

<sup>3</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 21 maart 2016.



## Visie 2017-2020: ambities

- Inzetten op een reductie van het afval dmv afvalpreventie
  - Forse reductie van het restafval per inwoner per jaar in 2020
  - Meer grondstoffen gescheiden inzamelen
  - Hogere kwaliteit grondstoffen (zuiverder, minder vervuiling)
  - Duurzame verwerking van alle ingezamelde afval- en grondstoffen
  - Gemeentelijke *regie* op waardevolle grondstofstromen
  - Inzet sociale werkgelegenheid bij het toevoegen van waarde aan grondstoffen
  - Schonere leefomgeving: minder zwerfafval, bijplaatsingen, dumpingen (als gevolg van de inzameling)
- Restafvaldoelstelling: 75 kilo per persoon per jaar in 2020

Figuur 1. Ambities uit de RVAG<sup>4</sup>

De RVAG wordt op 18 juli 2016 vastgesteld door het DB<sup>5</sup> en doorgeleid naar het AB. Het AB krijgt een presentatie van de RVAG, verzorgd door een interim beleidsmedewerker op 8 september. Het AB ontvangt de presentatie positief kritisch. Specifieke aandacht wordt door het AB gevraagd voor 1) wat de ambitie van 75 kilo in 2020 en 30 kilo in 2025 doet met de afvalstoffenheffing, 2) of er voldoende rekening wordt gehouden met handhaving, en 3) hoe er gebruik zal worden gemaakt van communicatie: het verspreiden van alleen een folder zou volgens het AB onvoldoende zijn.

In de AB-vergadering van 13 oktober 2016<sup>6</sup> ligt de RVAG ter vaststelling voor in het AB. Het AB stelt de RVAG bij meerderheid vast. Alleen de gemeente West Maas en Waal (WMW), die een zienswijze indiende die '(...) abusievelijk niet is meegestuurd met de AB-stukken van 13-10<sup>7</sup>', stemt tegen het voorstel. De gemeente stelt in de zienswijze dat de visie is losgekoppeld van het beleidsplan. Daardoor bestaat er geen zicht op de wijze van realisatie, (financiële) gevolgen en de wijze van uitvoering. De gemeenten Buren en Maasdriel delen de kanttekening inzake onzekerheden, zoals geuit door WMW, maar stemmen net als de andere gemeenten in. Het AB adviseert collectief het te ontwikkelen beleidsplan, dat als uitvoeringsplan geldt voor de vastgestelde visie, vóór de zomer 2017 in besluitvorming te brengen.

In aanvulling op de vastgestelde RVAG geeft een interim beleidsmedewerker tijdens de AB-vergadering van 13 oktober een presentatie over de stand van zaken van het bij de RVAG behorende beleidsplan. Er worden twee mogelijke modellen voor de toekomst gepresenteerd met verschillende voor- en nadelen. De optie 'nascheiding', die eerder in breder verband besproken is, maakt geen deel uit van de presentatie. In onderstaand kader worden de onderbouwing van de voor- en nadelen en de financiële prognose voor de twee gepresenteerde varianten weergegeven.

<sup>4</sup> Presentatie Regionale Visie op Afval en Grondstoffen in algemeen bestuur, 8 september 2016.

<sup>5</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 18 juli 2016.

<sup>6</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 13 oktober 2016.

<sup>7</sup> Agenda platformbijeenkomst (p.1), 21 november.





### **Toelichting varianten: voor- en nadelen**

*Variant 1 is met name gericht op het stimuleren van afvalscheiding door middel van hoogfrequente inzameling van grondstoffen aan huis, in combinatie met ondergrondse wijkvoorzieningen voor restafval.*

Om de drempel te verhogen voor het aanbieden van restafval, moeten inwoners het laatste beetje restafval dat overblijft na goed afval scheiden, naar een ondergrondse container verderop in de wijk brengen. Naast het stimulerende effect van een hoog serviceniveau voor het scheiden van grondstoffen, worden inwoners door de loopafstand naar de restafvalcontainer geprikkeld minder restafval te produceren. De grijze container, waarmee nu nog het restafval wordt ingezameld, wordt uitgerust met een oranje deksel, en dient vanaf dat moment als container voor kunststofverpakkingen, drankkartons en metalen verpakkingen (blik), waardoor deze grondstoffen niet langer in zakken hoeven te worden ingezameld. Gemeenten in Nederland die dit systeem hebben ingevoerd (onder andere gemeente Druten begin 2016), noemen dit inzamelsysteem vaak 'omgekeerd inzamelen', omdat de nadruk van de inzameling verschuift van het restafval naar gescheiden grondstoffen.<sup>8</sup>

#### **Voordelen variant 1**

- De laagste totale kosten
- Een bewezen effectief systeem in vergelijkbare gemeenten
- Systeem is toekomstbestendig
- Inwoners hebben 24/7 de mogelijkheid om restafval aan te bieden
- Geen vierde container aan huis voor PMD nodig
- Buitengebied keuze voor vierde bak of OC

#### **Nadelen variant 1**

- Restafval wegbrengen vraagt voor bepaalde doelgroep om maatwerk!
- Afstandsprikkel lastiger bij hoogbouw

*Variant 2 richt zich op het beperken van de mogelijkheid tot het aanbieden van restafval.*

Het idee is hier dat zowel het volume als de frequentie van leging van de restafvalcontainer aan huis dermate wordt beperkt, dat inwoners meer moeten gaan scheiden om zich van hun afval en grondstoffen te kunnen ontdoen. Dit heeft als uitgangspunt dat wanneer inwoners maar weinig ruimte hebben in de grijze restafvalcontainer (door het beperkte volume ervan en/of door de lage legingsfrequentie), ze vanzelf gebruik gaan maken van de ruim voor handen zijnde middelen voor het aanbieden van gescheiden grondstofstromen.

#### **Voordelen variant 2**

- Inwoners behouden restafvalcontainer
- Inwoners hoeven restafval niet naar OC te brengen

#### **Nadelen variant 2**

- Minder bewezen systeem: niet zeker dat de 75 kilo restafval hiermee kan worden gerealiseerd
- Richting 2025 is er waarschijnlijk een nieuwe grote investering noodzakelijk om de stap naar 30 kilo te zetten
- Inwoners moeten vier weken wachten met het aanbieden restafval
- Vier containers aan huis

<sup>8</sup> AVRI Keuzedocument inzamelvarianten beleidsplan Afval en Grondstoffen, 22 december 2016.



### Financiële prognose varianten

	GSL (2015)	Variant 1	Variant 2
<b>Inzamelkosten</b>	€ 5.649.153	€ 4.540.662	€ 5.004.652
Onvoorzien (5%)	€ 282.457	€ 227.033	€ 250.233
<b>Verwerkingskosten</b>	€ - 1.363.000	€ -2.567.218	€ - 2.567.218   70 kilo € - 1.987.299   100 kilo
Onvoorzien (15%)	€ 204.450	€ 386.432	€ 386.432   70 kilo € 298.094   100 kilo
<b>Kapitaallasten</b>	n.v.t.	€ 764.727	€ 647.015
Onvoorzien (10%)	n.v.t.	€ 76.473	€ 64.702   70 kilo
<b>Totaal</b>	€ 4.286.153	€ 3.419.109	€ 3.776.817   70 kilo € 4.227.397   100 kilo
<b>Saldo t.o.v. 2015</b>	€ 486.907	€ - 867.043	€ - 509.336   70 kilo € - 58.756   100 kilo

*NB. Prijspeil gefixeerd 2015*

De verwachting is dat het invoeren van variant 1 leidt tot veel meer afvalscheiding. Het vermoeden bestaat dat met name de hoeveelheid gft en verpakkingen sterk zal toenemen door het gemak van de relatief hoogfrequente huis-aan-huisinzameling hiervan ten opzichte van de loopafstand en de financiële prikkel voor restafval. Kijkend naar vergelijkbare gemeenten die dit systeem hebben ingevoerd, kan worden opgemerkt dat deze gemeenten in de regel minder dan 70 kilo restafval per persoon per jaar produceren, en sommigen zelfs niet veel meer dan 40 kilo per jaar.

De verwachting is dat het beperken van het volume en de inzamelfrequentie van restafval (variant 2), in combinatie met het hogere serviceniveau voor grondstoffen, zal leiden tot minder restafval. Gezien de onzekerheid van de resultaten van dit scenario, is in bovenstaande tabel steeds een bandbreedte genoemd met betrekking tot de hoeveelheden restafval en grondstoffen.

Het AB acht het wenselijk om beide scenario's als gelijkwaardig en zonder waardeoordeel aan de raden voor te leggen. Derhalve wil het AB beide scenario's laten presenteren door middel van een *roadshow*. De vervolprocedure wordt als volgt vastgesteld: Na de platformbijeenkomst in november, volgt in de periode januari-februari binnen alle gemeenten een presentatie aan alle raden.

Uit de notulen van de AB-vergadering van 22 december 2016<sup>9</sup> blijkt dat in de platformbijeenkomst van 8 december 2016, waar twintig raadsleden vanuit vijf gemeenten aanwezig waren, de presentatie over de RVAG is herhaald. Er waren wel vragen en opmerkingen maar geen tegenspraak. Op verzoek van de gemeenten Maasdiel en Tiel wordt het besluit van 16 februari 2017 aangaande het beleidsplan uitgesteld door het AB op 22 december 2016. Hun raden komen pas na het AB van 16 februari 2017 bij elkaar. De impressie van hoe de presentatie bij de raden is gevallen, kan dan nog niet zijn meegenomen. Daarom wordt besloten om eind februari of begin maart 2017 een extra AB-overleg te plannen dat volledig in het teken staat van dit onderwerp. Deze extra bijeenkomst vindt uiteindelijk plaats op 9 maart 2017.

In januari en februari 2017 worden de varianten (met bijbehorende subvarianten) conform planning gepresenteerd in de *roadshow*. Volgens het DB<sup>10</sup> verloopt de *roadshow* goed. De sfeer is over het algemeen goed en in de meeste gevallen lijken de aanwezigen voor variant 1 te kiezen (restafval op afstand). Neder-Betuwe en Lingewaal zijn hier unaniem in.

<sup>9</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 22 december 2016.

<sup>10</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 6 februari 2017.



Expliciet wordt aandacht gevraagd voor de wijze van communiceren naar de inwoners, maatwerk voor inwoners die hun afval niet weg kunnen brengen, en luier-/incontinentiemateriaal.

### **Maart 2017 - Besluitvorming keuze systeem en opties**

Op 9 maart<sup>11</sup> wordt er in de extra vergadering van het AB gestemd over de mogelijke varianten. De gemeenten zijn daarbij verdeeld met betrekking tot hun keuze voor de voorkeursvariant. De wethouders van Culemborg, Maasdriel, Zaltbommel, Neerijnen, Geldermalsen, Lingewaal en Neder-Betuwe kiezen voor variant 1(c) terwijl Buren, WMW en Tiel hun keuze voor variant 2 uitspreken. Er wordt bij meerderheid gekozen voor variant 1c 'restafvalinzameling op afstand met daarbij de inwoners in het buitengebied de keuze te laten tussen restafval op afstand of een vierde container voor PMD.'

Qua flankerend beleid bij de uitvoering van variant 1c, wordt er bij meerderheid voor gekozen om hierin mee te nemen:

- a. De Boeken, kleine Elektrische apparaten, Speelgoed en Textiel-tas (verder BEST-tas)
- b. Het verkleinen van de inwerpopening;
- c. Luiers en incontinentiemateriaal zodra zich mogelijkheden voordoen

Daarnaast is er draagvlak om de optie voor hoogbouw en verbetering stadskernen verder uit te werken.

Vanuit het DB worden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Aandachtspunt scheiding/grenzen bepalen voor het buitengebied. Wat is buitengebied en wat niet?
- Aandacht voor ouderen en mensen die slecht ter been zijn, eventueel via maatwerk
- Afstand naar de ondergrondse restafvalcontainer strak op 250 meter houden
- Aandacht voor zwerfafval
- Goed scheiden loont waarmaken, door bijvoorbeeld het vaste deel te verlagen en het variabele deel te verhogen
- Geen nieuwe deksel of nieuwe container regelen voor kunststof verpakingsafval, maar een sticker gebruiken om de kosten te beperken
- Aandacht voor dumping
- Aandacht voor bijplaatsen van afval bij ondergrondse container
- Goed communiceren waar afval naartoe gebracht kan worden
- Met dorp of kern in gesprek gaan waar de containers geplaatst gaan worden

### **Maart-augustus 2017 - Ontwikkeling en vaststelling beleidsplan, projectplan omgekeerd inzamelen en financiering nieuwe inzamelbeleid/memo naar MT tot uitstel**

Na de vaststelling van de keuze voor variant 1c door het AB op 9 maart 2017, heeft de Avri-organisatie, onder de projectleiding van de interim beleidsmedewerker die ook verantwoordelijk was voor het opstellen van de RVAG en het bijbehorende beleidsplan, gewerkt aan het projectplan 'Invoering Nieuw Afvalbeleid'. Dit gebeurt in de periode tussen het AB-besluit van 9 maart 2017 en 21 augustus 2017, wanneer het beleidsplan, projectplan en de bijbehorende financiering door het DB worden vastgesteld<sup>12</sup>. Het DB besluit ook het AB-voorstel hierover voor te geleiden in de AB-vergadering van 26 oktober 2017.

De voortgang van het beleidsplan, projectplan en de bijbehorende financiering van het nieuwe inzamelbeleid staat in de tussenliggende periode van maart 2017 tot augustus 2017 niet expliciet op de agenda's van het DB en het AB.

<sup>11</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 9 maart 2017.

<sup>12</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 21 augustus 2017.



Vanuit het technisch wederhoor wordt duidelijk dat er vanuit de organisatie op 10 augustus wel een memo is verstuurd vanuit de organisatie richting het MT waarin gepleit wordt voor heroverweging van de invoering van omgekeerd inzamelen<sup>13</sup>. Volgens deze memo zitten er op dat moment in het traject nog te veel haken en ogen aan het Omgekeerd Inzamelen. Voorgesteld wordt om, voordat omgekeerd inzamelen in heel de regio wordt ingevoerd, eerst een pilot uit te voeren. Ondanks dat er landelijk al veel informatie beschikbaar is over de effecten van invoering van een vorm van omgekeerd inzamelen, geeft een pilot op lokaal niveau een beter inzicht in de effectiviteit van de afvalscheiding, de acceptatie door de inwoners en de uitvoeringsconsequenties voor de inzamelaar. Deze memo wordt niet meegenomen in het verdere besluitvormingstraject.

### **Oktober-november 2017 - Motie Tiel en uitstel besluitvorming naar november door DB**

Begin oktober 2017 stuurt de gemeenteraad van Tiel een brief naar het bestuur van Avri en de raden van de negen andere Avri-gemeenten. De kern van deze brief is een verzoek aan het AB om de besluitvorming over het beleidsplan en onderliggend projectplan op 26 oktober uit te stellen om de betrokken raden de tijd te geven om een zorgvuldiger afweging te kunnen maken. De brief, die als motie in de raad is behandeld, snijdt een aantal punten aan.

De gemeenteraad van Tiel is van mening dat ...:

- ... in het voorgaande besluitvormingstraject slechts een beperkt aantal opties aan de leden van het AB is voorgelegd. De optie 'nascheiding', die bij andere gemeenten als succes wordt bestempeld, zou nader onderzocht moeten worden.
- ... in het voorgaande besluitvormingstraject inwoners niet of nauwelijks betrokken zijn geweest waardoor het risico op het gebrek aan draagvlak voor het nieuwe beleid aanwezig is.
- ... besluitvorming op 26 oktober betekent dat er een onomkeerbare keuze wordt gemaakt. Dit vraagt om zorgvuldige besluitvorming, ook als dit vertraging in het proces betekent.

De gemeente WMW die - net als Tiel (en Buren) - tegen de invoering van variant 1(c) (Omgekeerd inzamelen) stemde, reageert positief op de brief van de gemeente Tiel. Daartoe besluit het DB tijdens de vergadering van 9 oktober 2017<sup>14</sup> kennis te nemen van voornoemde motie en bestuurlijke besluitvorming in het AB te laten uitstellen naar 16 november 2017. Tijdens deze DB-vergadering van 9 oktober wordt er voor het eerst op het niveau van het DB gesproken over de mogelijkheden tot uitstel.

Bekend bij het DB is dat, om de planning van het project te halen, er al aanbestedingen in voorbereiding zijn, er reeds een projectleider gevonden is en dat er daardoor kosten zijn verbonden aan het uitstellen van het project met een half jaar. Het DB besluit de politieke discussie af te wachten. In het AB kan het DB dan nog aangeven wat de consequenties van uitstel zouden betekenen<sup>15</sup>.

### **16 november 2017 - AB stelt beleidsplan, projectplan en financiering nieuwe inzamelbeleid vast**

Op 16 november<sup>16</sup> ligt het voorstel, met de onderwerpen beleidsplan van Afval naar Grondstof, het bijbehorende projectplan en de financiering van het nieuwe beleid, ter besluitvorming voor bij het AB. In onderstaand kader zijn de acht onderdelen waarover gestemd wordt feitelijk weergegeven.

<sup>13</sup> Memo: Heroverwegen invoering Omgekeerd inzamelen (Restafval op afstand), 10 augustus 2017.

<sup>14</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 9 oktober 2017.

<sup>15</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 9 oktober 2017.

<sup>16</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 16 november 2017.



### Besluitenlijst AB 16 november

- Het regionaal beleidsplan wordt vastgesteld:
  - Tiel en WMW stemmen **niet** in met het nieuwe beleid. WMW stemt wel mee met de opties
  - Geldermalsen, Lingewaal, Culemborg, Buren (in tegenstelling tot maart 2017), Maasdriel, Zaltbommel, Neder-Betuwe en Neerijnen stemmen **in** met het nieuwe beleid en de opties
- Het projectplan Invoering nieuw afvalbeleid wordt vastgesteld
- Het investeringskrediet van € 8,7 miljoen wordt beschikbaar gesteld
- Er komt nader onderzoek naar de BEST-tas en de functionaliteit van de milieustraten
- De inwerpopeningen worden verkleind tot 30 liter
- Er worden geen GFT-cocons geplaatst bij hoogbouw. Eventuele verzoeken van inwoners worden voorgelegd aan het bestuur
- Er wordt ingestemd met de mogelijkheid van (tijdelijk) cameratoezicht op kritische brenglocaties. Gemeenten moeten hun APV hierop voorbereiden
- Er wordt ingestemd met de geldlening van € 8,7 miljoen + gekozen opties
- Het AB besluit in meerderheid vast te houden aan het basispakket. De vraag om eigen afvalbeleid wordt daarmee niet gehonoreerd. Wel roept het AB op om te kijken naar maatwerkoplossingen.

Bestuurlijke aandachtspunten bij het besluit zijn:

- Goede communicatie
- Inwonersparticipatie
- Maatwerk
- Plaatsing container in overeenstemming met gemeenten
- Ervaringen van andere gemeenten onderzoeken
- Ontwikkelingen luierinzameling en incontinentiemateriaal blijven volgen
- Kostenefficiënt in zetten bij omruilen container/sticker/andere kleur deksel
- De mogelijkheid of het inzamelen van blik meegenomen kan worden bij omgekeerd inzamelen.

In de platformbijeenkomst van 22 november 2017 wordt teruggeblikt op de besluitvorming van het nieuwe inzamelbeleid. Vanuit de raadsleden kwam de vraag om, net zoals bij Goed Scheiden Loont, vooraf een nulmeting te doen. Op deze manier worden de nadelige effecten zichtbaar. Hiervoor heeft Avri akkoord nodig van het AB. Het AB besluit tijdens de AB-vergadering van 21 december 2017<sup>17</sup> in 2018 een nulmeting te doen.

<sup>17</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 21 december 2017.



### 3. Uitvoering en (bestuurlijke) bijsturing project

*November 2017-december 2018*

Nadat het beleidsplan en het projectplan in het AB op 16 november 2017 zijn vastgesteld, liggen er kaders voor de voorbereiding en de implementatie in 2018. Na dit besluit worden de voorbereidingen getroffen om het nieuwe afvalbeleid conform de planning van 1 januari 2019 in te laten gaan. Er worden volgens de notulen van de vergadering op 15 januari 2018 diverse acties ondernomen<sup>18</sup>, die sinds het AB-besluit van 16 november gaande zijn of reeds zijn afgerond op 15 januari 2018 (zie kader).

- Gesprekken met de afdelingen voor inventarisatie
- Ontwikkelen van processtructuur (stuurgroep, kerngroepen en werkgroepen)
- Gesprek afbakening centrum - buitengebieden
- Diverse marktconsultaties
- Voorbereiding besluitvorming en publicatie bestek afgerond
- Bestek diverse containers op TenderNed
- Stickervoorstel uitwerken AB-GR Avri voor op minicontainers
- Opstellen inrichtingseisen voor plaatsing ondergrondse containers met vakberaad
- Voorbereiding locatieonderzoek voor plaatsing containers
- Correspondentie voorbereiden inspraakreacties/zienswijzen op (nieuwe en te wijzigen) locaties
- Correspondentie besluitvorming plaatsing bestaande containers
- Juridische basis op orde maken (afvalverordening, uitvoeringsregeling, instrumentarium handhaving, toets transitie)
- Offerte rondes directievoering
- Ontwikkelen communicatieframe (intern, extern en participatie. Zoeken naar vernieuwing)
- Begroting omzetten naar beheermodel (kostenplaatsenframe)
- Offerte opstellen en aanstellen communicatieadviseur is afgerond

Vanuit het technisch wederhoor komt naar voren dat niet aan al deze acties is voldaan. De volgende acties uit het projectplan zijn gemeld als 'gedaan' of 'in uitvoering'.

<sup>18</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 15 januari 2018



- Gesprekken met afdelingen voor inventarisatie: niet ontwikkeld en afgerond
- Processtructuur (stuurgroep, kerngroepen, werkgroepen): niet ontwikkeld en afgerond
- Gesprek afbakening centrum- en buitengebied; opgestart na vaststelling, nog niet ontwikkeld en afgerond.
- Diverse marktconsultaties; niet ontwikkeld en afgerond
- Voorbereiding besluitvorming en publicatie bestek afgerond; niet ontwikkeld en afgerond;
- Bestek diverse containers op Tendered: er was nog geen bestek
- Stickervoorstel uitwerken AB – GR Avri voor op minicontainers: nog niet mee begonnen;
- Opstellen inrichtingseisen voor plaatsing ondergrondse containers met vakberaad: niet mee begonnen;
- Voorbereiding locatieonderzoek voor plaatsing containers: niet ontwikkeld en afgerond
- Correspondentie voorbereiding inspraakreacties/zienswijzen op locaties: niet ontwikkeld en afgerond
- Correspondentie besluitvorming plaatsing bestaande containers: niet ontwikkeld en afgerond
- Juridische basis op orde maken (afvalverordening, uitvoeringsregeling, instrumentarium handhaving, toets transitie: niet ontwikkeld en afgerond
- Offerte rondes directievoering; niet ontwikkeld en afgerond
- Ontwikkelen communicatieframe (intern, extern en participatie). Zoek naar vernieuwing: start januari 2018
- Begroting omzetten naar beheermodel (kostenplaatsenframe): deels ontwikkeld, niet afgerond
- Offerte opstellen en aanstelling communicatieadviseur is afgerond: correct.

#### **Januari-april 2018 - Onduidelijkheid en verheldering rondom aanwijzen locaties, de Afvalstoffenverordening (ASV), en uitrol en planning**

Begin 2018 blijkt dat er nog enkele onduidelijkheden zijn met betrekking tot de uitvoering van het project. Zo was bestuurlijk niet bekend dat locaties van afvalcontainers formeel aangewezen moeten worden en ook was niet bekend wie bestuurlijk bevoegd is om locaties aan te wijzen (gemeenten of Avri). Bij het bepalen van de locaties had Avri altijd een adviserende rol, waarbij uiteindelijk de gemeenten de verantwoordelijkheid namen voor de keuze van de locatie. De formele besluitvorming over het aanwijzen en plaatsen van de ondergrondse containers kon daarmee per gemeente verschillen.

De rol van Avri is op dit aspect tot 2018 beperkt gebleven tot het geven van advies voorafgaand aan de gemeentelijke besluitvorming over locaties en het uitvoeren (plaatsen en beheren) na het genomen besluit door de gemeente.<sup>19</sup> Het DB van Avri (en niet de gemeenten) bleek al geruime tijd de bevoegdheid te hebben om locaties aan te wijzen maar was zich hier niet van bewust. De Afvalstoffenverordening (ASV) 2018 was op dit punt onvoldoende duidelijk. Daarnaast was het bestuur nog niet bekend met de jurisprudentie van de Raad van State dat inwoners rechtsbescherming hebben bij het aanwijzen van locaties.

In het eerste kwartaal van 2018 wordt gewerkt aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over bovenstaand vraagstuk. Duidelijkheid hierover en draagvlak hiervoor zijn zodanig belangrijk dat het eerste kwartaal vooral hierop wordt ingezoomd met de gemeenten. Dit kost extra capaciteit en tijd; concreet resulteert dit in drie maanden vertraging. Dit gaat ten koste van de rest van de voorbereiding van het project. Opschuiving van de invoeringsdatum van het beleid is echter geen onderdeel van de discussie.

<sup>19</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur van 19 april 2018.



In het vakberaad van 6 maart 2018 hebben de aanwezige gemeenten unaniem uitgesproken dat zij na overleg met hun portefeuillehouder het aanwijzen van de locaties voor inzamelvoorzieningen vanaf nu bij Avri wensen te beleggen. Achterliggende gedachten hierbij zijn dat dit leidt tot onder andere een uniforme werkwijze binnen de tien gemeenten, gelijke rechtsgelijkheid voor de inwoners van de tien gemeenten en dat belegging bij Avri, de kwaliteit van de procedure ten goede komt. De gemeenten hebben zelf onvoldoende kennis en capaciteit in huis om de procedure te kunnen uitvoeren, en als gemeenten het individueel zouden moeten gaan doen, is het hoogst onzeker of de procedures tijdig afgerond zullen zijn.<sup>20</sup> Overigens heeft Avri zelf ook de kennis en capaciteit niet in huis en zal er moeten worden ingehuurd.

In lijn met de uitkomsten van het vakberaad van 6 maart 2018 wordt op 12 maart in het DB besloten dat Avri de verantwoordelijkheid moet krijgen voor de locatiekeuze, de besluitvorming daarover en het bijbehorende inspraakproces.<sup>21</sup> Dit wordt geagendeerd voor de AB-vergadering van 19 april 2018 middels het voorstel Wijzigingsbesluit ASV. In het AB van 19 april 2018 wordt dit voorstel vastgesteld met als toevoeging dat de locatiebepaling in samenspraak met gemeenten plaatsvindt<sup>22</sup>. Verder wordt besloten dat de extra kosten (doordat Avri nu de locaties aanwijst en daardoor dus taken van de gemeente overneemt) opgelost dienen te worden binnen projectbudget. Tevens neemt het AB kennis van de procedure voor het bepalen van locaties (formele inspraak). In een extra bijeenkomst wordt voor wat betreft communicatie besproken wie wat doet. Specifiek wordt uitgezocht of er recht tot opstal nodig is. Als suggestie hiervoor wordt meegegeven om naar gebruiksovereenkomsten te kijken.

In het kader van de besluitvorming over de ASV vindt er ook discussie plaats over de volgorde van de uitrol van het beleid over de verschillende gemeenten. Avri wilde de eerste uitrol graag in een gemeente met stedelijk gebied en een gemeente met landelijk gebied doen. Daarom worden Tiel en WMW, in afstemming met het vakberaad namens de gemeenten en met goedkeuring van de directeur en het AB op 19 april 2018, vastgesteld als eerste gemeenten waar aan de slag wordt gegaan met de locatiebepaling, ondanks het feit dat deze gemeenten als enigen tegen het nieuwe beleid stemden.

### **Mei 2018 - Varianten omtrent verdere voortgang project; keuze voor bezwarenprocedure**

In de DB-vergadering van 7 mei 2018<sup>23</sup> uit de voorzitter van het DB zijn zorgen dat bij het enerzijds bieden van inspraak aan inwoners op de nieuwe besluitvorming en tegelijkertijd starten met het plaatsen van de containers, inwoners zich niet serieus genomen zouden voelen. Tevens geeft de voorzitter van het DB aan niet content te zijn met de procedurele keuze om Tiel als eerste gemeente uit te rollen. De directeur reageert dat de voorbereidingen nu al zodanig ver gevorderd zijn dat de kosten van uitstel van invoering op 1 januari 2019, zonder uitgewerkte ambtelijke doorrekening, op € 1 miljoen worden geschat. Het DB overweegt tijdens deze vergadering de volgende besluiten:

1. De planning aanpassen door Tiel en WMW naar achter te schuiven
2. Het plannen van inloopavonden met inwoners, voorafgaand aan de zienswijzetermin
3. Communicatie over het nieuwe afvalbeleid uitstellen naar eind juni 2018
4. Het mandaat van de directeur niet wijzigen en het mandaat om te beslissen op de zienswijzen neerleggen bij de voorzitter van het DB

<sup>20</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur van 19 april 2018.

<sup>21</sup> Notitie project 'Afval Scheiden heel gewoon' (geen datum).

<sup>22</sup> Door toevoeging van een derde lid in artikel 8 van de ASV wordt de nieuwe werkwijze verduidelijkt. Daarmee wordt binnen het publiekrecht geregeld dat Avri de partij is die de afvalvoorzieningen, inclusief de locaties ervan, aanwijst. De bevoegdheid tot 'het aanwijzen van locaties' houdt in dat, naast het bepalen welke percelen worden aangesloten op een inzamelvoorziening, ook het vaststellen van de definitieve locaties bij Avri komt te liggen. Dit laatste komt neer op het mogen beschikken over de gemeentegrond. Hiervoor moeten de gemeenten Avri voor de definitieve locaties privaatrechtelijke toestemming verlenen middels het vestigen van een recht van opstal.

<sup>23</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 7 mei 2018





Met betrekking tot de eerste twee beslispunten wordt beslispunten vier varianten op te laten stellen door de projectgroep waarin de verschillende gevolgen voor kosten en planning uiteen worden gezet. Dat heeft geleid tot de volgende vier varianten.

1	<ul style="list-style-type: none"><li>• Deze variant betreft het uitvoeren van de genoemde eerste twee DB-besluiten.</li><li>• Gevolg hiervan is dat de planning voor Avri te krap wordt om 1 januari te kunnen halen; ook als er extra personeel ingehuurd wordt, omdat aanwezigheid en betrokkenheid van Avri bij het proces noodzakelijk is.</li></ul>
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inspraakprocedure veranderen door na informatieavond als DB een besluit te nemen over de locaties met introductie van de mogelijkheid om zes weken bezwaar te maken. Intussen worden de containers geplaatst zodat de door de genoemde besluiten verloren tijd herwonnen kan worden. De rechtszekerheid voor inwoners blijft bestaan, net zoals variant 1. Avri moet extra kosten maken voor de inhuur van personeel om de ingedikte planning uitvoerbaar te maken en de deadline te halen. Voor deze variant is het van belang dat er geen nieuwe vertragingen optreden in de planning. Volledige medewerking van de tien gemeenten is vereist om 1 januari 2019 te kunnen garanderen. Bij vertraging moet worden overgeschakeld naar variant 4.</li></ul>
3	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2018 als campagnejaar en 2019 als overgangsjaar gebruiken.</li><li>• Dit brengt erg veel extra kosten met zich mee (inschatting € 1,6 miljoen), levert imagoschade op voor Avri en deelnemende gemeenten, en heeft als consequentie dat de doelen op afvalscheiding een jaar later behaald worden. Deze variant wordt daarom niet als een reële optie gezien.</li></ul>
4	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tiel en WMW gaan enkele maanden later over dan 1 januari 2019. In dat geval heeft Avri tijdelijk twee verordeningen. Dat is juridisch en uitvoeringstechnisch mogelijk, maar niet wenselijk.</li></ul>

Elk van bovenstaande varianten is uitgewerkt in een SWOT-analyse. Er zijn in de Avri-organisatie twee versies van de SWOT-analyse in omloop<sup>24</sup>. In de eerste SWOT-analyse komt variant 1 als beste mogelijkheid naar voren en staat variant 2 op de derde plek. In de tweede SWOT-analyse komt variant 1 als minst gunstige optie naar voren terwijl variant 2 als beste naar voren komt. Uit de documenten en uit de interviews is het procesverloop met betrekking tot de SWOT analyses niet eenduidig te herleiden. Bij het technisch wederhoor wordt door de Avri-organisatie aangegeven dat variant 1 het advies is van het projectteam aan de directeur; variant 2 is het advies van de directeur aan het DB. De titels van de beide documenten, zoals weergegeven in de voetnoten, lijken dit te onderschrijven.

Ook is bij het technisch wederhoor door de organisatie van Avri aangegeven dat er twee bijeenkomsten zijn geweest (november/december 2018) waarbij projectteam, MT, teamleiders en Communicatie aanwezig waren. Daarbij is aangedrongen op uitstel tot 1 januari 2020. Dat is niet gehonoreerd.

Het DB besluit namelijk tijdens de DB-vergadering van 18 mei 2018<sup>25</sup> voor variant 2 ('maatwerk op inspraak met bezwaaroptie, starten met plaatsen aansluitend aan besluit tijdens de bezwaarprocedure') te gaan. Hiermee wordt besloten de zienswijzeprocedure om te zetten in een bezwaarprocedure. Tevens wordt besloten dat de extra kosten zoveel mogelijk gedekt moeten worden met meevallers die ontstaan in het traject zelf en dat de communicatie over het nieuwe afvalbeleid voorlopig *on hold* moet worden gezet.

<sup>24</sup> Bestandsnaam SWOT 1: SWOT-analyse DP PT NM 17052018.

Bestandsnaam SWOT 2: SWOT-analyse EdV CB DP 18052018 v2.

<sup>25</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 18 mei 2018.



## Half mei-eind juni 2018 - Wisseling van de wacht en begroting 2019

In deze periode verandert, ten gevolge van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2019, de samenstelling van het AB en wordt er een nieuw DB aangesteld<sup>26</sup>.

### Intermezzo: Gemeenteraadsverkiezingen 21 maart 2018

*Op 21 maart 2018 vinden er gemeenteraadsverkiezingen plaats. Dit geldt niet voor de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal; zij fuseren op 1 januari 2019 naar de gemeente West Betuwe. De AB-leden van deze drie gemeenten blijven zitting houden in het nieuw te vormen AB.*

*Tijdens de eerste formele AB-vergadering in nieuwe samenstelling op 28 juni wordt benadrukt dat er vanaf dan een bijzonder AB zitting heeft. Er zijn nieuwe leden en Avri zit midden in een overgangsfase in verband met nieuw beleid. Avri heeft de afgelopen periode veel in de schijnwerpers gestaan (zie hierna). De vicevoorzitter benadrukt dat de gemeenten zelf Avri zijn. Als gemeenten zeggen dat Avri het niet goed doet, zeggen ze eigenlijk dat ze het zelf niet goed doen; in de GR wordt uitgegaan van solidariteit en samen beslissingen nemen<sup>27</sup>.*

Medio mei zorgde de toen nieuw gepresenteerde begroting 2019 voor media-aandacht. De Gelderlander<sup>28</sup> stelt in een nieuwsbericht dat de variabele tarieven voor het aanbieden van restafval met ± 200% zouden stijgen. Hiermee werd ook in de media de toon over het nieuwe beleid negatiever<sup>29</sup>. In de eerste DB-vergadering hierna, op 4 juni 2018, was dit onderwerp van gesprek en is expliciet naar elkaar uitgesproken dat de regie op de communicatie teruggepakt moet worden<sup>30</sup>. De regie op de communicatie wordt vervolgens teruggenomen met het aanstellen van een interim Strategisch Communicatie Adviseur, die een adviserende rol krijgt richting de directeur<sup>31</sup>.

Het DB geeft de Avri-organisatie (via de directeur) opdracht tot het ontwikkelen van meer varianten voor de afvalstoffenheffing. Dit ter bespreking op 18 juni 2018. Niet alle gemeenten redden de termijn voor een zienswijze hierop. Tevens vindt er op 4 juni een extra bijeenkomst plaats, bedoeld om de laatste stand van zaken rond het project te bespreken in breder verband. Hierbij zijn - naast de afscheid nemende DB leden - nieuwe AB-leden, vertegenwoordigers vanuit het vakberaad en communicatiemedewerkers van de gemeenten aanwezig.

Op 28 juni 2018 vindt de eerste formele AB-vergadering in de nieuwe samenstelling plaats. Hierin wordt een nieuw DB gekozen en ligt de begroting 2019 voor, inclusief zienswijzen van de gemeenten<sup>32</sup>. De begroting wordt bij meerderheid vastgesteld. Door meerdere gemeenten wordt wel expliciet aandacht gevraagd voor het meenemen van de punten incontinentiemateriaal, blik en de verhouding basistarief en variabel deel. Hierop wordt besloten de besluitvorming over de tarieven later in het jaar plaats te laten vinden. Zeven gemeenten gaan akkoord met de begroting. De gemeenten Lingewaal en WMW stemmen tegen, maar kunnen meegaan in het akkoord als er een goede invulling wordt gegeven aan de tariefstelling. De gemeente Tiel is tegen de begroting. Het jaar ervoor heeft men in Tiel met nadruk aangegeven het nieuwe systeem niet te omarmen. Ook bij de inwoners is hier geen draagvlak voor.

<sup>26</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 28 juni 2018.

<sup>27</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 28 juni 2018.

<sup>28</sup> <https://www.gelderlander.nl/geldermalsen/volle-kliko-vanaf-2019-fors-duurder-in-rivierenland~aeead1eb/>

<sup>29</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 4 juni 2018.

<sup>30</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 4 juni 2018.

<sup>31</sup> O.a. Interviewverslag focusgroep Avri medewerkers (31 oktober 2019).

<sup>32</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 28 juni 2018.



Het AB-lid van Tiel heeft de opdracht om het nieuwe systeem opnieuw ter discussie te stellen en vraagt expliciet aandacht voor dispensatie en maatwerk. De overige leden van het AB geven aan dat er, conform de regels van de Groet, Irma, geen maatwerk mogelijk is voor de gemeente Tiel. Maatwerk zou bovendien kunnen leiden tot de vraag van enkele andere gemeenten om ook maatwerk te ontvangen, hetgeen als ongewenst wordt beschouwd door de AB-leden. Deze discussie krijgt begin juli verdere uitwerking.

### **Begin juli 2018-begin september 2018 - Eerste inloopavonden voor inwoners, en discussie over gekozen bezwaarprocedure, haalbaarheid van de planning en maatwerk**

#### *Eerste inloopavonden voor inwoners*

De eerste inloopavonden voor inwoners vinden plaats vanaf begin juli. Voor de 'nieuwe' gemeente West Betuwe vinden deze inloopavonden plaats op: 3 juli (Neerijnen), 4 juli (Lingewaal), 5 juli (Geldermalsen). In totaal vinden er 27 inloopavonden plaats in alle tien gemeenten, voorafgaand aan de besluitvorming over de containerlocaties.

#### *Bezwaarprocedure en planning*

Het nieuwe DB vergadert voor de eerste keer in de huidige samenstelling op 2 juli 2018. Tijdens deze vergadering staat de implementatie van het projectplan expliciet op de agenda. Het DB geeft tijdens deze vergadering aan het belangrijk te vinden aangehaakt te blijven bij de risico's en de planning van de uitvoering van het project<sup>33</sup>. Tevens wordt er op voorspraak van het DB een update over de stand van zaken gevraagd met betrekking tot een aantal besluiten dat net voor de bestuurswissel heeft plaatsgevonden. Zo heeft het vorige DB besloten om al te starten met plaatsen, ook al is de bezwaartermijn nog niet is verlopen. Het DB spreekt uit dit een spannend traject te vinden omdat dit negatieve reacties van inwoners kan oproepen. Ook vraagt het DB tijdens deze vergadering<sup>34</sup> expliciet over helderheid in de tariefstelling die, mede door de media-aandacht, tot discussie heeft geleid. Afgesproken wordt om de Avri-organisatie via de directeur een aantal scenario's met uitgangspunten en onderbouwing uit te laten werken zodat hierover in september door het AB besluitvorming plaats kan vinden.

Waar op 2 juli 2018 al een update werd gevraagd over de stand van zaken van het project op enkele voor het DB 'spannende'<sup>35</sup> onderwerpen staat op 12 juli de gekozen bezwaarprocedure expliciet op de agenda. Het DB plaatst vraagtekens bij de werkwijze en impact hiervan en vraagt de Avri-organisatie via de directeur een voorstel uit te werken met de consequenties van het alternatieve scenario waarin de oorspronkelijke zienswijzeprocedure wordt gevolgd. Deze ligt voor tijdens de DB-vergadering van 20 augustus<sup>36</sup>. Vanuit het DB wordt tevens de vraag gesteld of de planning nog wel haalbaar is. Bestuurlijk wordt het ongemak uitgesproken dat is gerelateerd aan het feit dat er al gedurende de bezwaartermijn geplaatst gaat worden. De directeur geeft daarbij aan dat de planning haalbaar is indien de afgesproken procedure wordt gevolgd waartoe het vorige DB heeft besloten<sup>37</sup>. Als het nieuwe DB vindt dat er een nieuw proces moet komen, moet hier bestuurlijk een nieuw besluit over worden genomen. Tot die tijd wordt de huidige planning gevolgd omdat uitstel extra kosten vergt<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 2 juli 2018.

<sup>34</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 2 juli 2018.

<sup>35</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 2 juli 2018.

<sup>36</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 20 augustus 2018.

<sup>37</sup> Bij het technisch wederhoor is vanuit de Avri-organisatie aangegeven dat eerder anders werd geadviseerd.

<sup>38</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 20 augustus 2018.



Het DB-besluit vanwege de twijfel over de gekozen procedure, de Avri-organisatie via de directeur te vragen om het hele proces van besluitvorming in kaart te brengen, net zoals de consequenties indien de bezwaarprocedure wordt aangepast naar de oude situatie. Onderstaande scenario's worden ontwikkeld en liggen voor tijdens een extra vergadering op 30 augustus.

<i>De gevraagde varianten voor de procedure plaatsen ondergrondse containers</i>	
1	Met formele inspraak vooraf.
2	Met maatwerk zonder formele inspraak. Dit is op 18 mei 2018 aan het vorige DB voorgelegd en zij hebben gekozen voor variant 2. Dit betekent dat de locaties worden vastgesteld en dat er gedurende de bezwaartermijn al geplaatst gaat worden. Deze variant heeft geen formele inspraakprocedure.
3	Bezwaartermijn afwachten voordat geplaatst gaat worden (max. achttien weken).
4.	Herstel van de formele inspraak. Er wordt dan geen bezwaarmogelijkheid meer geboden maar nog wel beroep bij de Raad van State.

Het DB besluit op 30 augustus<sup>39</sup> de variant te bestendigen en dit besluit voor te leggen tijdens de AB-vergadering van 6 september 2018. Na dit AB-overleg besluit het DB in een vergadering erna, ook op 6 september<sup>40</sup>, om, gehoord hebbende het AB, het gekozen proces voor het bepalen van locaties in stand te laten. Dit is feitelijk een bevestiging van het besluit van het vorige DB in mei 2018. Belangrijke randvoorwaarden hierbij zijn dat een onafhankelijke jurist het proces gaat toetsen en dat er goed wordt gecommuniceerd via de website en middels een brief over de rechten van inwoners en over de procedure is. Het DB besluit daartoe ook een persbericht op te stellen waarin de locatieprocedure wordt uitgelegd.

#### *Maatwerk*

Naast de discussie over de te volgen procedure, speelt in juli 2018 nog steeds de discussie over uitstel en maatwerk voor de gemeente Tiel. Op 11 juli vindt er een gesprek plaats tussen twee wethouders en twee ambtenaren van de gemeente Tiel en de directeur van de Avri. Onderwerp van discussie is de ruimte die de gemeente Tiel vraagt aan de Avri om de invoering van het beleid met nog een jaar uit te stellen. De gemeente Tiel wil het proces zorgvuldig bespreken met inwoners, de locaties bepalen en leren van de invoering van het beleid bij andere gemeenten<sup>41</sup>. Het DB legt naar aanleiding van deze discussie met de gemeente Tiel de Avri-organisatie via de directeur de vraag voor om scenario's te ontwikkelen die aan de gemeente Tiel voorgelegd kunnen worden. Dit zijn de volgende scenario's:

1.	Tiel doet gewoon mee op 1 januari 2019. Dit moet uiterlijk 1 september 2018 bekend zijn in verband met de planning van de inzameling.
2	Tiel krijgt uitstel van een jaar maar moet in de zomer van 2019 een besluit nemen: - meedoen per 1 januari 2020 - uittreden per 1 februari 2021
3	Tiel krijgt uitstel van een jaar, maar doet mee per 1 januari 2020.
4	Tiel besluit niet mee te doen en start meteen de uittredingsprocedure (per 1 januari 2020).

<sup>39</sup> Notulen vergadering Dagelijks bestuur, 30 augustus 2018

<sup>40</sup> Notulen vergadering Dagelijks bestuur, 6 september 2018

<sup>41</sup> Notulen vergadering Dagelijks bestuur, 12 juli 2018



Het DB doet op basis van de scenario's, behalve aan de gemeente Tiel, ook aan de gemeente WMW - die tevens kritisch was op de snelheid waarmee het beleid zou worden ingevoerd - het voorstel om een jaar later te beginnen<sup>42</sup>. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de financiële gevolgen voor de gemeenten zelf zijn. De commissieraden van Tiel en de raad van WMW besluiten uiteindelijk vanuit financieel oogpunt om niet uit te stellen<sup>43</sup>.

### **Half september-half oktober 2018 - Eerste besluitvorming, start bezwarenprocedure, plaatsing containers en discussie over tarieven en opties flankerende beleid**

#### *Eerste besluitvorming, bezwarenprocedure en start plaatsing containers*

Na het technisch wederhoor blijkt dat, nadat begin september de procedure bestuurlijk bepaald is, het het projectteam gelukt is om binnen twee weken de eerste adviezen over locaties (West-Betuwe) ter besluitvorming aan het DB voor te leggen.

Er moet vanwege het besluit over de te volgen procedure<sup>44</sup> met spoed tevens een bezwaarschriftenproces ontwikkeld worden. De procedure is ter kennisname aan het DB voorgelegd. De bemensing van de bezwaarschriftencommissie en het proces wordt uitbesteed aan externe juristen vanwege capaciteitsgebrek in het projectteam<sup>45</sup>. Op 8 oktober zijn er zo'n twintig bezwaarschriften ingediend<sup>46</sup>.

Op donderdag 4 oktober 2018 is de eerste ondergrondse container geplaatst<sup>47</sup>. Er wordt uitgesproken dat er in de hierna volgende weken vierhonderd containers geplaatst gaan worden. Een complicatie is dat de huidige aannemer onvoldoende personeel heeft om dit te realiseren. Door de Avri-organisatie wordt bij het technisch wederhoor aangegeven dat dit komt doordat vertraging in de besluitvorming ervoor zorgde dat het werk niet conform eerdere planning kon worden uitgevoerd. Er is een andere aannemer benaderd door de projectleider van de Avri ter ondersteuning. Daarnaast is er aan een derde partij een offerte gevraagd om dertig bovengrondse containers te huren totdat de echte containers geplaatst kunnen worden. Expliciet wordt medegedeeld dat het plaatsingsproces op schema ligt. Deze mededeling gaat voorbij aan het voorbehoud dat eerder vanuit het projectteam is gemaakt ten aanzien van de beschreven risico's (die dus niet op mochten treden).

<sup>42</sup> Vanuit het technisch wederhoor blijkt dat er tegelijkertijd bestuurlijk toch nog twijfels waren over de onderbouwing van dit advies. Dit advies is vrij 'last-minute' voorgesteld.

<sup>43</sup> Notulen vergadering Algemeen bestuur, 6 september 2018

<sup>44</sup> Dit is het besluit van 6 september 2018 (Uit: notulen vergadering dagelijks bestuur 6 september 2018).

<sup>45</sup> O.a. Totaaloverzicht verloop Afval scheiden heel gewoon van begin tot eind (toev RA) en Gespreksverslag projectleiding (16 oktober 2019).

<sup>46</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 8 oktober 2018.

<sup>47</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 8 oktober 2018.



#### *Bestuurlijke discussie over tarieven, blik bij glas en incontinentiemateriaal*

In dezelfde periode waarin de bezwarenprocedure en het plaatsen van de eerste containers plaatsvindt, speelt bestuurlijk de discussie over de tariefstelling, 'blik bij glas' en incontinentiemateriaal. Tijdens de AB-vergadering van 18 oktober<sup>48</sup> worden besluiten genomen over de eerste twee onderwerpen; deze besluiten zijn als voorstellen voorbereid door het DB op 17 september 2018<sup>49</sup>. Het AB kiest in meerderheid, conform voorstel DB en zienswijzen van de deelnemers, voor een prijsstijging van de variabele tarieven 2018 met 10-15% voor 2019. Het AB geeft daarmee richting aan het DB om in de volgende jaren door te groeien naar een hoger variabel deel. Het AB stelt hiermee het tarief voor 2019 als volgt vast:

- Basistarief: € 169,00
- Variabele tarieven:
  - 30 liter: € 1,00
  - 30 liter hoogbouw: € 0,80
  - 140 liter minicontainer: € 4,67
  - 240 liter minicontainer: € 8,00

Met betrekking tot blik kiezen negen gemeenten voor blik bij glas en één gemeente (Zaltbommel) kiest voor blik bij plastic. Het AB stelt derhalve, op basis van meerderheid, de inzameling van blik bij glas vast.

Aangaande incontinentiemateriaal, geeft de directeur aan dat de Avri momenteel druk is met het plaatsen van de containers en het hele proces. Zij hebben geen capaciteit om dit punt nu op te pakken. Het DB heeft daarop voorgesteld om in de vergadering van 20 december een presentatie te geven, zodat zij in de eerste vergadering van 2019 een voorstel kan doen.

#### **Begin november 2018 - Eerste complicaties in uitvoering project zichtbaar**

Tijdens de DB-vergadering op 8 november 2018<sup>50</sup> sluit de verantwoordelijk projectleider aan om de stand van zaken van het project door te geven. Op dat moment hebben de inwoners van zes gemeenten inmiddels de definitieve locaties aangewezen gekregen. Tijdens de vergadering wordt besproken dat het project 'redelijk' op schema ligt<sup>51</sup>. De projectgroep loopt tegen het feit aan dat circa 80% van de kabels en leidingen niet klopt met het digitale systeem; ook op de niet stedelijke locaties, waar minder problemen verwacht waren. Daarnaast is er sprake van kwelwater waardoor, voorafgaand aan het plaatsen, bij vele tientallen locaties bemaling moest worden uitgevoerd. Bestuurlijk wordt de zorg uitgesproken over de haalbaarheid van de planning. De projectleider spreekt de verwachting uit hier een week later meer duidelijkheid aan het DB over te kunnen verschaffen<sup>52</sup>.

#### **Half november-20 december 2018 - Verdere complicaties en besluit tot uitstel invoering beleid**

Half november wordt duidelijk dat, door extra complicaties, de planning van de uitvoering van het project niet meer haalbaar is. Door kabels en leidingen op onverwachte plekken loopt de plaatsing van de containers vertraging op. Ook zijn er vierenzestig extra containers gepland op verzoek van gemeenten. Het DB wordt hier op 15 november door de directeur van op de hoogte gesteld en op 16 november wordt een extra AB-vergadering ingelast. Hier stond eigenlijk het bespreken van de mogelijkheden met betrekking tot incontinentiemateriaal gepland<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 18 oktober 2018.

<sup>49</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 17 september 2018; Bijlage 8 AB voorstel Tarieven; Bijlage 9 AB voorstel Blik.

<sup>50</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 8 november 2018.

<sup>51</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 8 november 2018.

<sup>52</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 8 november 2018.

<sup>53</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 16 november 2018.



Het projectteam geeft aan de noodzaak tot uitstel niet als een verrassing te hebben gezien, omdat het eerder al uitstel tot 1 januari 2020 had geadviseerd.

Het AB besluit tijdens deze vergadering dat extra uitstel onvermijdelijk is. Een persbericht over de voortgang van de uitvoering van de dag ervoor wordt aangepast en naar de AB-leden gestuurd. Vervolgens krijgen de raadsleden het bericht en daarna gaat het bericht naar de media. Afgesproken wordt dat het DB de totale consequenties op 3 december zal bespreken. Vervolgens communiceren zij dit naar de AB-leden. Het AB geeft ook aan dat dit soort zaken in de toekomst beter eerst in een besloten sessie besproken kan worden, zodat zij samen richting kunnen geven naar buiten toe.

Uit het technisch wederhoor blijkt dat het DB voor de vergadering van 3 december expliciet gevraagd heeft om meer informatie over o.a. de resultaatsvoortgang en een rapportage over het projectbudget (met aandacht voor mutaties, het werkbudget, verplichtingen en een prognose). Op 3 december<sup>54</sup> legt de directeur een aantal documenten aan het DB voor: een aangepaste planning, aantal locaties per gemeente, risicoanalyses en de projectbegroting. Deze stukken bieden context voor de besluitvorming over de planning van het afvalbeleid die tijdens deze vergadering plaatsvindt. Het DB besluit in te stemmen met het uitstel van 1 januari 2019 naar 1 juli 2019 en formele besluitvorming hierover door het AB plaats te laten vinden op 20 december 2018. Het AB besluit op 20 december 2018 in te stemmen met uitstel van het nieuwe afvalbeleid tot 1 juli 2019. Naar aanleiding van dit besluit wordt in samenspraak met het DB een persbericht opgesteld<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 3 december 2018.

<sup>55</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 20 december 2018.



## 4. Analyse beleidsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop de beleidsontwikkeling van 'omgekeerd inzamelen' heeft plaatsgevonden geanalyseerd vanaf het moment dat er commitment is uitgesproken op de landelijke scheidingsambities in november 2015 tot aan de vaststelling van het beleidsplan en het projectplan in november 2017. Dat gebeurt naar aanleiding van twee subonderwerpen: de belangrijkste besluiten die genomen zijn en de onderbouwing daarvan alsook de communicatie met betrekking tot de beleidsontwikkeling intern en extern.

### 4.1 Besluitvorming en onderbouwing

#### **Van een gezamenlijke, bestuurlijke scheidingsambitie naar een gebrek aan volledig bestuurlijk draagvlak voor beleidsvariant 'Omgekeerd Inzamelen'**

In november 2015 wordt door de regionale milieuwethouders commitment op de landelijke scheidingsambities getoond; het besluit hierover wordt in gezamenlijkheid genomen. Besloten wordt een nieuwe visie (de RVAG) te laten vaststellen die later naar uitvoeringsplannen kan worden geconcretiseerd<sup>56</sup>. Deze RVAG komt tot stand door ambtelijke gesprekken met de deelnemende gemeenten en een inventarisatie door de Avri-organisatie zelf. Op deze wijze kan in een vroeg stadium op ambtelijk niveau draagvlak worden gecreëerd voor de inhoud van de visie die ten grondslag ligt aan de beleidswijziging in kwestie.

In september 2016 wordt de RVAG bestuurlijk gepresenteerd aan het AB. De stemming is nog positief kritisch en er lijkt volledig draagvlak te bestaan voor de visie. Wel wordt extra aandacht gevraagd voor wat het behalen van de ambities kan gaan betekenen voor de afvalstoffenheffing, de handhaving en de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Op het moment van vaststelling op 13 oktober 2016<sup>57</sup> daarentegen, blijkt er geen gezamenlijk positief beeld over de RVAG meer te bestaan. De gemeente WMW stemt tegen de visie omdat deze is losgekoppeld van een te formuleren beleidsplan; Buren en Maasdriel delen deze zorgen maar stemmen wel in met de visie. Tijdens deze vergadering komt naar voren dat er, los van de ontwikkelde visie, op de achtergrond wel is gewerkt aan twee beleidsvarianten om de ambitie te realiseren. De optie 'nascheiding', die eerder ook in breder verband besproken is, maakt geen deel uit van de mogelijke beleidsvarianten.

Het AB krijgt de twee varianten ter informatie gepresenteerd tijdens dezelfde vergadering waarin de RVAG wordt vastgesteld op 13 oktober 2016. Besloten wordt deze varianten open en onbevooroordeeld voor te leggen aan de gemeenteraden gedurende een *roadshow* begin 2017 (zie §4.1.3) en hier later bestuurlijk over te besluiten. Dit gebeurt in maart 2017. Bij meerderheid wordt dan de variant omgekeerd inzamelen vastgesteld terwijl de gemeenten Buren, WMW en Tiel hun keuze voor variant 2 uitspreken<sup>58</sup>. Met dit besluit blijkt dat de gezamenlijkheid in het AB (nog) verder verdwenen is. Immers, waar eerst alleen WMW tegen de RVAG stemde, blijken nu drie van de tien gemeenten zich niet te kunnen vinden in de variantenkeuze.

<sup>56</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 21 maart 2016.

<sup>57</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 13 oktober 2016.

<sup>58</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 9 maart 2017.





Reflecterend op het vergaderdossier, blijkt dat besluitvormingsstukken door de bank genomen goed worden onderbouwd met onderliggende documenten en informatieve presentaties<sup>59</sup>. Onderbouwing van besluitvorming gaat in onze ogen echter niet alleen over de manier waarop besluiten op papier staan en de aanwezigheid van beargumenterende documenten. Onderbouwing van besluitvorming gaat misschien nog wel meer over de mate waarin er in de praktijk draagvlak en gezamenlijkheid is ten aanzien van een besluit. Besluiten kunnen, omdat de GR-structuur dat voorschrijft, bij meerderheid worden genomen.

Formeel bezien is de besluitvorming daarmee correct verlopen. Het invoeren van omgekeerd inzamelen is echter een dusdanig ingrijpende keuze met zodanige risico's, dat een zo breed mogelijk draagvlak in onze ogen nodig is. Een dergelijke verandering raakt alle inwoners direct, het is een project met grote financiële consequenties en het opzetten en uitvoeren van het project vergt veel van de Avri-organisatie en het samenspel met gemeenten. In de besluitvorming is te veel vanuit formele stemverhouding gedacht en te weinig vanuit draagvlak en het managen van mogelijke toekomstige risico's. Gedurende het besluitvormingsproces is te zien dat de weerstand toeneemt. Deze weerstand heeft zich later bij de uitvoering van het project ook op politiek niveau vertaald. Immers, de politieke discussies over beleid op het niveau van de lokale verkiezingen en de aan de bestuurstafel, tonen aan dat vanuit het bestuur op elk moment vertraging kan worden toegepast op een reeds ingeslagen koers. Het belang van gezamenlijkheid en draagvlak voor zo'n belangrijke beleidswijziging, lijkt onderschat en werkt op deze manier, later tijdens de uitvoering van het project, averecht (zie §5.2).

#### **Aanbestedingsproces start al vóór definitief vaststellen beleidskeuze en beperkt bestuurlijke afwegingsruimte**

De keuze voor de variant omgekeerd inzamelen op 9 maart 2017<sup>60</sup> wordt in de periode tot augustus 2017 uitgewerkt in een beleidsplan en het projectplan 'Invoering Nieuw Afvalbeleid'. Nadat het beleids- en het projectplan in augustus 2017<sup>61</sup> door het DB zijn goedgekeurd en besloten wordt deze door te geleiden naar het AB, volgt er in oktober 2017 een motie vanuit de gemeente Tiel om besluitvorming over het beleid uit te laten stellen. Het DB bespreekt<sup>62</sup> deze motie tijdens de vergadering van 9 oktober en bediscussieert de mogelijkheden tot uitstel. De directeur geeft dan aan dat er, om de planning van het project te behalen, al aanbestedingen in voorbereiding zijn en dat er daardoor kosten zijn verbonden aan het uitstellen van het project.

Het is in onze ogen opvallend dat activiteiten ter uitvoering van het project, zoals aanbestedingen, al onherroepelijk worden ontplooid terwijl het AB pas in november 2017 het beleidsplan, het projectplan en de financiering van het nieuwe inzamelbeleid vaststelt. Hieruit blijkt dat er geen congruentie is tussen het operationele traject in de uitvoeringsorganisatie en het bestuurlijke besluitvormingstraject via de lijn van het AB. Er is, met andere woorden, op 9 oktober 2017 nog geen bestuurlijke dekking voor het aangaan van onherroepelijke contracten met aannemers. De aanwezigheid van contractuele verplichtingen met leveranciers zorgt later nogmaals voor druk op de bestuurlijke besluitvormingslijn tijdens de uitvoering van het project (zie §5.2)<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> O.a. processchema RVAG; onderbouwing vanuit notulen vergadering dagelijks bestuur, 21 maart 2016; en 4 Bijlage presentatie Regionale Visie op Afval en Grondstoffen.

<sup>60</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 9 maart 2017.

<sup>61</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 21 augustus 2017.

<sup>62</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 9 oktober 2017.

<sup>63</sup> Interview oud-DB leden, 12 december 2019; Interview DB-leden 12 december 2019.



Mede door dit gebrek aan congruentie tussen het besluitvormingsproces en de projectuitvoering, voelen bestuurders zich 'klem gezet' en ontstaat het beeld dat het station al zover is gepasseerd dat bijsturing niet mogelijk is<sup>64</sup>. De klem die het bestuur voelde is in het vervolg gevoeld door het projectteam<sup>65</sup>. Het gebrek aan bestuurlijk draagvlak, en de daarmee gepaard gaande uitstelmomenten van besluitvorming, heeft het projectteam in een tijdsklem gebracht die de realisatie uiteindelijk sterk negatief heeft beïnvloed.

#### **Expliciete borging bestuur en project onvoldoende**

Bij een bestuurlijk relevant project is het van belang de koppeling tussen de besturing van Avri (AB en DB) en de projectorganisatie en -uitvoering expliciet te borgen.

Het bovenstaande voorbeeld over de aanbestedingen laat zien dat dit onvoldoende is gebeurd. Een belangrijk mechanisme om dit wel te borgen, is de bestuurlijke vaststelling van het projectplan. In het volgende hoofdstuk gaan we uitgebreider in op het projectplan. Hierbij is het relevant dat het projectplan weliswaar door het AB is vastgesteld, maar dat daarbij niet expliciet een bestuurlijke opdrachtgever is benoemd. Wel wordt gesproken over een stuurgroep, maar die is nooit daadwerkelijk opgezet en heeft niet gefunctioneerd. Los daarvan, dient er altijd een bestuurlijk opdrachtgever te worden benoemd, omdat daarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het project wordt geëxpliciteerd. Het is aan de bestuurlijk opdrachtgever om het project op de besturen te laten aansluiten.

Een ander aspect waarmee de koppeling tussen de besturing van Avri (AB en DB) en de projectorganisatie en -uitvoering kan worden geborgd, is het maken van afspraken over wanneer en op welke momenten het AB en het DB worden geïnformeerd over de uitvoering van het project. Hierbij horen afspraken over hoe wordt omgegaan met ontwikkelingen die de kaders van de opdracht kunnen raken. Dergelijke afspraken zijn niet gemaakt bij de besluitvorming over het projectplan en de financiering van het project. Bij het technisch wederhoor geeft de Avri-organisatie aan dat door de projectorganisatie, bij monde van de projectleider, wel was gevraagd om dergelijke afspraken.

## 4.2 Communicatie beleidsontwikkeling (intern en extern)

### **Interne communicatie over beleidskeuzes wisselend ervaren door verschillende betrokkenen**

#### *Vakberaad en Avri-organisatie*

Vanuit de documenten en de gespreksronde bestaat er geen eenduidig beeld over de manier waarop de beleidskeuzes tot stand zijn gekomen en hoe communicatie hierover heeft plaatsgevonden. Dit komt tot uiting in verschillende waarderingen hierover door het vakberaad en de Avri-organisatie.

Volgens vertegenwoordigers vanuit het vakberaad<sup>66</sup>, heeft het vakberaad de verschillende varianten en de te maken beleidskeuzes goed voorgelegd gekregen en heeft ze hierop mogen reageren. Volgens vakberaadsliden zijn de varianten door de Avri-organisatie opgesteld en is de visie vanuit het vakberaad op de varianten serieus genomen in de verdere ontwikkeling ervan.

Een selectie van teamleiders van de Avri en Avri-medewerkers in diverse functies, geven daarentegen aan niet geconsulteerd te zijn bij de totstandkoming van de gemaakte beleidskeuzes<sup>67</sup>. Volgens hen is er pas vanuit de directie gecommuniceerd over de variant omgekeerd inzamelen nadat deze bestuurlijk is vastgesteld.

<sup>64</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging huidig AB, 17 oktober 2019.

<sup>65</sup> Te herleiden vanuit Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.

<sup>66</sup> Interviewverslag focusgroep Avri vakberaad (31 oktober 2019).

<sup>67</sup> Interviewverslag Avri focusgroep teamleiders (17 oktober 2019) en Interviewverslag focusgroep Avri-medewerkers (31 oktober 2019)



#### *Gemeenteraden en bestuursleden*

Nadat het AB in oktober 2016 op de hoogte is van de twee uitgewerkte beleidsvarianten, acht het AB het wenselijk om beide scenario's als gelijkwaardig en zonder waardeoordeel aan de raden voor te leggen. Het AB wil daarom beide varianten laten presenteren door middel van een *roadshow*. In januari en februari 2017 worden de varianten (met bijbehorende subvarianten), conform planning, door de directeur en de interim beleidsmedewerker gepresenteerd in de *roadshow*.

Daar waar het AB expliciet benadrukt dat de varianten onbevooroordeeld gepresenteerd dienden te worden tijdens de *roadshow*, bekruipt de raadsleden - terugblikkend - het gevoel dat de variant omgekeerd verzameld als 'enige oplossing' werd gepresenteerd<sup>68</sup>. Ook zijn er raadsleden die het opvallend vonden dat andere mogelijkheden, zoals nascheiding, dat in de gemeente Tiel werd geopperd, niet als serieuze varianten zijn bestempeld. Andere raadsleden<sup>69</sup> zijn positiever gestemd over de wijze waarop er gecommuniceerd werd over de beleidskeuzevarianten. Daarbij komt in de discussie wel naar voren dat het ook afhankelijk is van de wijze waarop AB-leden hun eigen raden informeerden en betrokken bij de besluitvorming; dat verschilde per gemeente.

Vanuit het huidige AB, waarvan meerdere wethouders tijdens de beleidsontwikkeling nog raadslid waren, wordt ook het gevoel gedeeld dat er op het gebied van communicatie onvoldoende is nagedacht over de wijze waarop naar buiten toe getreden zou worden over de beleidskeuzes en dat er te weinig is geïnvesteerd in een aanpak waarbij rekening wordt gehouden met het sentiment dat bij de 'tegenstemmers' van het beleid leeft.

#### **Aandacht voor externe communicatie of participatie beperkt**

In de beleidsontwikkeling is aandacht besteed aan het betrekken van raadsleden door middel van de *roadshow*. Als aangegeven, werd dat op wisselende manieren ervaren door raadsleden. Bij de besluitvorming wordt bestuurlijk aandacht gevraagd voor communicatie met inwoners over de besluiten en bij de uitvoering van het project.

Er word(t)(en) echter beperkt tot geen aandacht besteed aan en expliciete afwegingen gemaakt over communicatie- en participatietrajecten ter voorbereiding op besluitvorming. Er heeft geen brede communicatie en participatie plaatsgevonden waarin inwoners van de gemeenten zijn meegenomen in en betrokken bij de te maken beleidskeuzes. Strategische afwegingen daarover ontbreken in het dossier en worden ook niet genoemd in de interviews.

De focus bij de communicatie over de beleidskeuzes lag op de betrokken bestuurlijke geledingen. Hierdoor is een kans gemist om tot een beleidskeuze te komen die aantoonbaar op steun kan rekenen van inwoners. Natuurlijk kan na communicatie en participatie altijd bestuurlijk tot een andere keuze worden gekomen dan gewenst door inwoners. Dan hebben communicatie en participatie wel inzichtelijk gemaakt met welke weerstand wel of niet rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van het project.

<sup>68</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging huidig AB, 17 oktober 2019

<sup>69</sup> Focusgroepverslag gemeenteraden Platformbijeenkomst, 18 november 2019



## 5. Analyse projectopzet- en uitvoering

In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop het project voor de beleidsuitvoering omgekeerd inzakelen is opgezet en uitgevoerd tot aan het besluit van definitief uitstel naar 1 juli 2019, geanalyseerd. Dat gebeurt naar aanleiding van een aantal subonderwerpen, te weten: de algemene opzet van het project (fasering, beheersaspecten en rolverdeling), besluitvorming en (bij)sturing, de borging van de besluitvorming en de communicatie met betrekking tot de uitvoering van het project.

### Over projectmatig werken

Bij sommige opgaven is van tevoren een duidelijk resultaat te definiëren. Projectmatig werken is de juiste aanpak om dat resultaat te realiseren. Bij een project wordt een concreet resultaat opgeleverd dat bijdraagt aan een groter doel. In een ideale situatie<sup>70</sup> stelt de opdrachtgever de projectopdracht op en wijst de projectleider aan. De projectleider neemt de projectopdracht vervolgens aan en verscherpt samen met het projectteam het resultaat en definieert de aanpak. Gedurende de uitvoering van het project beheert de projectleider het project en de bijbehorende risico's. Bij een project zijn vaak meerdere mensen en partijen in verschillende rollen betrokken. Het goed opzetten van een projectorganisatie en communicatie is dan ook van belang.

## 5.1 Opzet van het project

### 5.1.1 Algemeen

#### Projectplan later in het proces en te weinig richtinggevend voor de uitvoering van het project

Voor de periode tot 2017 was er geen projectplan noch een projectopdracht. Dit betekent dat er pas een projectplan werd opgesteld op het moment dat er daadwerkelijk tot uitvoering moest worden overgegaan. De voorbereidingen daarop, inclusief de beleidsvorming, zijn niet projectmatig aangepakt op basis van een vastgesteld projectplan. Hierdoor zijn kansen gemist om organisatiebreed en in samenwerking met gemeenten te komen tot een integrale aanpak. Met een dergelijke projectmatige voorbereiding is de kans groter dat risico's en belangrijke keuzes, zoals de manier waarop met de locatiekeuze voor ondergrondse containers moet worden omgegaan, eerder inzichtelijk zijn. Dat biedt de mogelijkheid om daar rekening mee te houden bij de bestuurlijke keuzes.

Op 16 november 2017 werden het beleidsplan en bijbehorende projectplan door het AB vastgesteld<sup>71</sup>. Vlak voor dit besluit is een interim projectleider aangesteld om uitvoering te geven aan het projectplan. Dit projectplan is echter opgesteld door een voormalige interim beleidsmedewerker die per september 2017 niet meer werkzaam was voor de Avri. Naar het gevoel van de interim projectleider was er verder geen draagvlak voor het ontwikkelde projectplan in de organisatie<sup>72</sup>. Dit gevoel van gebrek aan draagvlak voor het projectplan, wordt bevestigd door de teamleiders van de Avri en door uitvoerende medewerkers die ervaren hebben te laat te zijn betrokken (zie §4.2). Tevens was de startdatum voor het nieuwe inzakelen vooraf al hard vastgesteld.

<sup>70</sup> Vanuit de Avri-organisatie wordt aangegeven dat het in de toen gegeven situatie als onmogelijk werd ervaren om de uitgangspunten van projectmatig toe te passen.

<sup>71</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 16 november 2017.

<sup>72</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.



Sinds de besluitvorming in 2017 is er geen bijgesteld of herijkt projectplan opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Hierdoor ging het bestuurlijk vastgestelde projectplan niet leven en was het in algemene zin te weinig richtinggevend voor de uitvoering van het project. Niet voor niets refereren geïnterviewden niet aan het projectplan en hebben ze daar geen herinnering aan. Het huidige MT deelt het beeld dat er iets uitgevoerd ging worden dat niet meer strookte met de oorspronkelijke opzet, en de interim projectleider heeft ervaren dat het projectplan bij aanvang al niet bleek te voldoen.

### **Beperkte ervaring met projectmatig werken en beperkte strategische capaciteit**

In de interviews wordt aangegeven dat Avri weinig ervaring heeft met projectmatig werken, zeker wat betreft een groot project als omgekeerd inzamelen. Volgens betrokkenen vanuit meerdere geledingen zijn de competenties, de werkwijzen en de cultuur van de organisatie dan ook vooral gericht op de uitvoering van structurele activiteiten. De werkzaamheden zijn daarmee meer cyclisch in plaats van ontwikkelend. De Avri-organisatie had daarnaast zelf geen projectleiders in dienst die beschikten over het vermogen om professioneel projectmanagement op te tuigen en huurde deze capaciteit extern in. Ook was er beperkte ervaring met het geven van opdrachten voor dergelijke grote projecten<sup>73</sup>.

De beperkte ervaring met projectmatig werken maakte Avri kwetsbaar bij het opzetten en uitvoeren van een gevoelig project als omgekeerd inzamelen. Daar komt bij dat de Avri-organisatie vooral uitvoeringsgericht is, met een focus op operationele en structurele taken. De organisatie heeft daardoor, logischerwijze, beperkt tot geen strategische capaciteit in huis die ingezet kan worden bij dergelijke projecten. Het strategisch doordenken van een project als omgekeerd inzamelen is nodig, gelet op de complexiteit van met name politieke en maatschappelijke risico's. Met de externe inhuur/vorming van het projectteam is er gaandeweg alsnog invulling gegeven aan strategische denkkraft, bijvoorbeeld met de aanstelling van een Strategisch Communicatie adviseur. Echter, deze capaciteit was bij de opzet van het project nog niet aanwezig.

## **5.1.2 Fasering**

### **In de projectopzet en -uitvoering is er, met name in de voorbereiding, onvoldoende aandacht voor fasering**

Om een project logisch en stapsgewijs tot een einde te brengen, is het nuttig het project op te delen in fasen. Door het faseren van het project wordt het totale werk opgedeeld in kleinere delen en is het mogelijk om gericht bij te sturen. Het maakt het werk overzichtelijker en je bent in staat mijlpalen en beslismomenten in te bouwen. In onderstaand kader worden fasen beschreven die normaliter worden onderscheiden bij projectmatig werken.

**1. Initiatiefase.** *Bij het initiatief voor het project constateert een opdrachtgever dat een probleem of vraagstuk moet worden aangepakt. Samen met een beoogd projectleider stelt de opdrachtgever de contouren van het project vast. Dit doen ze samen, in een startgesprek. Het resultaat is een projectopdracht en de voorbereiding van de volgende fase.*

Vanuit de documentenanalyse is geen projectopdracht gedetecteerd. Ook in de gesprekken kon niet worden opgehaald of hierover een startgesprek heeft plaatsgevonden, nadat de keuze voor de variant omgekeerd inzamelen is vastgesteld in maart 2017. Daarnaast is de beoogd projectleider, die in november 2017 startte, niet dezelfde persoon als degene die het projectplan heeft ontwikkeld in de periode tot maart-augustus 2017. Ook is er impliciet aangenomen dat de directeur de opdrachtgever is. De directeur bleek dit later te betwijfelen<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> O.a. interviewerslag voormalige directie, 3 december 2019

<sup>74</sup> Vanuit: technisch wederhoor



Vanuit het AB zijn aandachtspunten meegegeven voor de uitvoering van het projectplan<sup>75</sup>. Het is niet duidelijk hoe er is gepoogd deze aandachtspunten mee te nemen in een projectopdracht. Wel wordt geconstateerd vanuit het feitelijke procesverloop en de interviews dat de voorbereiding van het komen tot een projectopdracht is onderschat. Immers, ná vaststelling van het projectplan loopt het project tegen zowel procedurele<sup>76</sup> als technische<sup>77</sup> obstakels aan die in de initiatiefase niet zijn afgedekt.

**2. Definitiefase.** *In deze fase wordt het project als geheel tot in detail voorbereid. De projectopdracht wordt verder uitgewerkt tot een projectplan, dat als een soort onderliggend contract dient.*

In de periode maart-augustus 2017 wordt het projectplan ontwikkeld door een interim beleidsmedewerker. De ontwikkeling hiervan staat verder niet bestuurlijk geagendeerd en bestuurlijk opdrachtgeverschap hierop is niet geborgd (§4.1.2). De aandachtspunten die het DB in maart 2017 meegeeft, zijn niet gebruikt voor aanscherping van het projectplan, dat vervolgens in november 2017 is vastgesteld. Uit het technisch wederhoor blijkt dat de in 2018 opgerichte projectorganisatie die aandachtspunten in het project heeft opgenomen. Doordat het vastgestelde projectplan hierin niet voorzag, heeft de projectorganisatie hier de nodige ontwikkeltijd in moeten steken (o.a. grenzen/buitengebied, maatwerk, locatiecriteria, deksels en dumpingen); dit is ten koste gegaan van de realisatietermijn tot aan de startdatum.

**3. Realisatiefase.** *Als er vanuit de definitiefase een go wordt gegeven voor het starten van het project, werkt het projectteam tijdens de realisatiefase aan de totstandkoming van de projectresultaten. Van belang hierbij is dat het project goed wordt beheerst en dat de in de definitiefase vastgestelde actoren op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het project.*

Bij de beheersing van de realisatie van het project wordt in §5.1.4 uitgebreider stil gestaan.

**4. Afrondingsfase.** *Een goede afronding van een project dient drie doelen: afronding/borging van het resultaat, evaluatie en decharge van het projectteam. Aan het eind van het project wordt het projectresultaat overgedragen aan de opdrachtgever.*

Dit onderzoek focust zich op de periode tot eind december 2018, toen besloten werd dat uitstel van de invoering onvermijdelijk was. In de gespreksronde is naar voren gekomen dat het project zich in de afrondende fase bevindt en dat de overdracht van de projectresultaten naar de lijnorganisatie nu plaatsvindt<sup>78</sup>. Hiervoor is een interim medewerker voor aangesteld die de interim projectleider daarbij ondersteunt.

<sup>75</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 9 maart 2017.

<sup>76</sup> Hoofdstuk 3: Januari-april 2018: Onduidelijkheid en verheldering rondom het aanwijzen van de locaties en de Afvalstoffen verordening (ASV).

<sup>77</sup> Hoofdstuk 3: Door kabels en leidingen op onverwachte plekken loopt de plaatsing van de containers vertraging op.

<sup>78</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging teamleiders Avri, 28 oktober 2019.



Kijkend naar het gehele procesverloop, valt het op dat er aan de voorkant geen expliciet onderscheid is gemaakt in verschillende fasen. Natuurlijk kan worden gekozen voor een andere indeling in fasen, maar van een doordachte en uitgewerkte aanpak in fasen was geen sprake. Inhoudelijk kijkend, valt het op dat er aan de initiatief- en de definitiefase geen projectmatige voorbereiding of anders vormgegeven gestructureerde en uitgewerkte aanpak vooraf is gegaan ten behoeve van het te doorlopen traject. Dit blijkt uit het feit dat er voor de periode tot 2017 geen projectopdracht, projectplan o.i.d. voorhanden was (zie §5.1.1). Ook uit de notulen van het AB en het DB kan niet worden opgemaakt hoe er qua voorbereiding invulling is gegeven aan het incorporeren van eisen en wensen<sup>79</sup> aan het project.

Toen het project daadwerkelijk in uitvoering ging in 2017-2018, is het projectteam wel een meer gefaseerde aanpak gaan hanteren voor de uitvoering. Er zijn vanuit het projectteam startbijeenkomsten en voortgangsbijeenkomsten georganiseerd. Het projectteam heeft wekelijks obstakels in de uitvoering gemeld bij de opdrachtgever (en maandelijks/tweewekelijks via de opdrachtgever aan het DB). Dat doet overigens niets af aan het feit dat het project omgekeerd inzamen als geheel niet gefaseerd is opgezet. Dit komt vooral doordat het projectplan pas in een later stadium is opgesteld en de voorbereidende fasen niet expliciet zijn gevolgd.

Ook in de interviewronde wordt 'onvoldoende voorbereiding op het project' als een belangrijke verklarende factor aangewezen voor belemmeringen die zich later in het traject voordoen. Ter onderbouwing wijzen respondenten op het gebrek aan inzicht aan de voorkant in de te doorlopen procedures (zoals het aanwijzen van de locaties en de bezwarenprocedure) en risico's in de technische uitvoering (de aanwezigheid van ondergrondse kabels en leidingen). Door hierbij in de initiatief- en de definitiefase bewuster stil te staan, hadden de consequenties van voornoemde risico's en noodzakelijke stappen wellicht eerder inzichtelijk gemaakt kunnen worden en had hiermee bij bestuurlijke keuzes rekening gehouden kunnen worden.

N.B. Hierbij moet als context worden meegegeven dat de procedurele en technische obstakels van een andere orde zijn. De procedurele belemmeringen waren nieuw door jurisprudentie; de technische belemmeringen waren in strijd met vergelijkbare trajecten in en buiten de regio (en dus verwacht op basis van de eerdere ervaringen).

### 5.1.3 Rolverdeling

#### **Projectorganisatie is in het projectplan opgezet maar krijgt nooit uitvoering**

In het projectplan (bijlage 1) is een opzet van een projectorganisatie opgenomen. Ook aan het DB wordt in januari 2018 medegedeeld dat er een processtructuur met stuurgroep, kerngroepen en werkgroepen is ontwikkeld<sup>80</sup>. Dit is opvallend omdat er, ook volgens betrokkenen, feitelijk nooit een stuurgroep is ingericht<sup>81</sup>.

#### *Stuurgroep*

In de projectopzet '(...) vertegenwoordigt de stuurgroep de groep die gebruik zal gaan maken van de op te leveren producten van het project en verzekert een goede aansluiting op de gebruikerseisen. De stuurgroep is eindverantwoordelijk voor het project. De leden beslissen over de voortgang en stellen menskracht ter beschikking. De stuurgroep vertegenwoordigt drie belangen: organisatie, gebruiker en leverancier. Immers, een product wordt gebouwd ten behoeve van de organisatie, voor de gebruikers, door de mensen en met de middelen die de leverancier levert.'

<sup>79</sup> Zoals de aandachtspunten die het AB meegeeft op 9 maart 2017 (notulen vergadering algemeen bestuur, 9 maart 2017).

<sup>80</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 15 januari 2018.

<sup>81</sup> O.a. Interviewverslag huidig DB en huidige directie.



Zuiver bekeken strookt deze beschrijving niet met een stuurgroep. Eerder is een combinatie van een stuurgroep en een *klankbordgroep* omschreven. Personen in een klankbordgroep zijn vaak (potentiële) eindgebruikers en/of deskundigen die met hun reflecties helpen om projectresultaten op te leveren met de juiste kwaliteit en draagvlak. Een stuurgroep heeft de taak om te sturen. Daarbij gaat het niet om de inhoudelijke, operationele sturing van het project, maar om sturing op het resultaat (doel) van het project. Een stuurgroep is dus altijd gekoppeld aan de opdrachtgever. De invloed van de stuurgroep is groot. Uiteindelijk bepaalt zij de richting van het project en welk resultaat opgeleverd moet worden. In een stuurgroep zitten meestal vertegenwoordigers van organisatieonderdelen die mandaat hebben, zoals de bestuurlijk en de ambtelijk opdrachtgever.

Zoals eerder geconstateerd, is er nooit formeel een stuurgroep ingericht en is het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ook niet (voldoende) op een andere wijze belegd. Voor meerdere betrokkenen was het langere tijd niet helder hoe de formele projectlijnen liepen<sup>82</sup> en overheerste het gevoel dat het invullen van de stuurgroep tot beter inzicht in en begrip voor het verloop van het project had kunnen leiden.

#### *Opdrachtgever*

In de projectopzet is de opdrachtgever omschreven als de '(...) projecteindverantwoordelijke en eigenaar van de businesscase beoordeelt het project in relatie met de bedrijfsdoelstelling; de rechtvaardiging van de kosten afgezet tegen de baten.'

Deze opzet maakt geen onderscheid tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap en het samenspel tussen hen en de opdrachtnemer.

Ook in de praktijk zijn samenwerkingsafspraken binnen deze driehoek niet geëxpliciteerd omdat eerder al werd geconstateerd dat bestuurlijk opdrachtgeverschap bij de projectstart niet belegd is. Echter, ook na de bestuurswissel in 2018 is er geen verantwoordelijk bestuurlijk opdrachtgever aangesteld. Het DB heeft zich vanaf dat moment gezamenlijk als bestuurlijk opdrachtgever opgesteld richting de organisatie en de opdrachtnemer<sup>83</sup>.



In een zuivere projectopzet is opdrachtgeverschap geborgd bij één natuurlijk persoon. Dit heeft twee voordelen: enerzijds kan, indien de projectrealiteit daar onverhoopt om vraagt, geëscaleerd worden naar de ambtelijk en de bestuurlijk opdrachtgever. Het brengt checks & balances in de lijn. Dit doet iemand in de praktijk minder eenvoudig op het moment dat een voltallig bestuur als één opdrachtgever optreedt en je naar dat voltallige bestuur moet stappen. Anderzijds is de verantwoordelijkheid ook bij één iemand belegd en kunnen medebestuurleden de verantwoordelijke bestuurlijk opdrachtgever aanspreken op de projectvoortgang. Daarmee creëer je op bestuurlijk niveau checks & balances.

<sup>82</sup> Vanuit het technisch wederhoor wordt duidelijk dat bij het aantreden van de interim projectleider de directeur het ambtelijk opdrachtgeverschap heeft verschoven naar de manager Inzamelen.

<sup>83</sup> Interviewverslag huidig DB, 12 december 2019.





### **Verhouding tussen Avri-organisatie en vakberaad is in het project niet geëxpliciteerd**

De rol van het vakberaad en de verhouding van de Avri-organisatie met de gemeenten is tijdens het project nooit scherp geweest, zo wordt ook in interviews erkend. Voorheen, als Avri beleidsvoorstellen deed, gingen deze ter goedkeuring naar het vakberaad en vervolgens naar het bestuur. Tijdens het project kwam het vakberaad een à twee keer per maand bij elkaar en werd er over het project en nieuwe voorstellen gesproken. Welke rol het vakberaad echter precies heeft ten opzichte van de Avri-organisatie en specifiek ten aanzien van het project, is gedurende het traject onvoldoende geëxpliciteerd. Deze rolduidelijkheid is nu actief onderwerp van discussie bij het vakberaad zelf<sup>84</sup>.

#### **5.1.4 Beheersaspecten**

##### **De beheersaspecten zijn summier ingevuld in het projectplan en bij de uitvoering van het project is de sturing op de beheersaspecten beperkt systematisch en gestructureerd**

In bijlage 1 (Projectopzet) zijn de beheersaspecten die in het originele beleidsplan zijn opgesteld weergegeven.<sup>85</sup> In deze paragraaf wordt gereflecteerd op hoe er op de beheersaspecten gestuurd wordt gedurende het traject.

##### *Geld*

Om het nieuwe systeem standaard in het hele verzorgingsgebied te implementeren, is aanvankelijk een investering nodig van € 8.567.800. Door het AB wordt op 16 november 2017 een investeringskrediet van € 8,7 miljoen beschikbaar gesteld.

Over de (beheersing van) kosten is gedurende het project meermaals bestuurlijk gediscussieerd en/of besloten. De financiële beheersing kwam voor het eerst ter sprake in het DB al voordat het projectplan was goedgekeurd (§4.1.)<sup>86</sup> Uitstel bleek toen geen mogelijkheid omdat werd aangegeven dat dat negatieve financiële consequenties had door uitgevoerde aanbestedingen. Op het niveau van het AB wordt vervolgens in april 2018 - dan wordt duidelijk dat er extra projectkosten ontstaan doordat Avri de locaties aanwijst en daardoor dus taken van de gemeente overneemt - vastgesteld dat extra kosten dienen te worden gefinancierd vanuit meevallers binnen het projectbudget. Door de Avri-organisatie is in het kader van het technisch wederhoor aangegeven dat de genoemde meevaller er niet was. Er was hooguit een voordeel op de inschrijfprijs van € 500.000 voor ondergrondse containers. Dit voordeel is aan de voorkant afgeroomd (ten gunste van de stijging van de afvalstoffenheffing) waardoor latere tegenvallers in het project niet meer opgevangen konden worden.

Later, wanneer er net voor de bestuurswissel medio 2018 besloten wordt de planning aan te passen en Tiel en WMW naar achter te schuiven, wordt uitstel van de invoering opnieuw bediscussieerd. Wederom geeft de Avri-directeur aan dat door reeds afgesloten contracten met leveranciers<sup>87</sup> de voorbereidingen al zo ver gevorderd zijn dat de kosten van uitstel van invoering op € 1 miljoen worden geschat.

Reflecterend op deze onderdelen in het procesverloop, wordt zowel voorafgaand aan de vaststelling van het projectplan als na de bestuurswissel uitstel van de invoering van het beleid uitgesloten vanwege aangegane contracten. De consequenties van deze keuzes zijn echter onderbouwd op basis van schattingen. In de documenten zijn geen uitgewerkte calculaties te vinden voor genoemde bedragen en financiële consequenties. Er kon voor beide momenten niet precies worden aangegeven welke cijfers hieraan ten grondslag lagen en hoe de inschattingen tot stand waren gekomen.

<sup>84</sup> O.a. interviewverslag voormalige directie, 3 december 2019 en Interviewverslag focusgroep Avri vakberaad, 31 oktober 2019.

<sup>85</sup> De GROTICK-aspecten zijn gekopieerd uit het document 'Bijlage 2 Projectplan Invoering Nieuw Afvalbeleid'.

<sup>86</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 9 oktober 2017.

<sup>87</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging voormalig DB, 12 december 2019; notulen vergadering dagelijks bestuur 7 mei, 2018.



Daarnaast is het zo dat er bestuurlijk besloten werd dat doorgeschoven extra kosten binnen de projectbegroting opgevangen moesten worden. Volgens meerdere betrokkenen was het echter onvoldoende inzichtelijk om hoeveel geld dit ging en of er überhaupt ruimte was om deze kosten binnen budget op te lossen. Dit toont aan dat de inzichten in de beheersing op het aspect 'geld' onvoldoende gestroomlijnd waren tussen de projectorganisatie en het bestuur en de directeur.

Een andere beslissing waarvan de financiële gevolgen onvoldoende expliciet zijn afgewogen is het omzetten van de zienswijzeprocedure naar een bezwarenprocedure. Ondanks dat hierbij als aandachtspunt wordt aangekaart dat dit proces onafhankelijk getoetst moet worden<sup>88</sup>, zijn de totale juridische kosten die hier aan verbonden zijn bij het maken van die keuze onvoldoende in beeld gebracht en onderbouwd.

Hierbij speelt dat wij in documenten twee versies van een SWOT-analyse, met daarin ook een weging op het aspect kosten hebben aangetroffen. De uitkomsten van beide analyses verschillen wezenlijk. Niet duidelijk is welke analyse of dat beide analyses aan het DB is/zijn voorgelegd. Uit de interviews ontstaat een beeld dat de ene analyse door de directeur en de andere analyse door de projectleider is opgezet. De procesgang rondom de SWOT-analyse is op basis van documenten en interviews niet duidelijk te krijgen. Wat het procesverloop wel laat zien, is dat de borging van de koppeling tussen bestuur en (project)organisatie niet zodanig functioneerde dat alle zorgen en risico's die vanuit de projectorganisatie werden gezien, bij de bestuurlijk opdrachtgever (die er ook niet was) en het DB op tafel kwamen.

#### *Risico's*

In het projectplan is een passage met mogelijke projectrisico's opgenomen (zie bijlage 1). Uit de gesprekken blijkt dat het projectplan is vastgesteld in 2016-2017 en dat er geen rekening is gehouden met autonome bevolkingsgroei, inbreiding en potentiële technische tegenvallers<sup>89</sup>. De projectleider en de projectgroep hebben bij aanvang daarom zelf een risicoanalyse opgesteld waarvan werd geacht dat deze beter bij de projectcomplexiteit aansloot.

Uit de interviews blijkt dat de projectgroep gedurende de uitvoering van het project de risicobeheersing volgde. Uit documenten en interviews blijkt echter niet dat risicobeheersing gestructureerd en systematisch deel uitmaakte van overleggen met de opdrachtgever. Ook op de agenda het DB en het AB is dit niet terug te zien. Het inventariseren van risico's (zoals gedaan in de bij ons bekende risicoanalyse) is één ding. Het gaat er vervolgens om hoe hier actief op wordt gemanaged door en met opdrachtgevers, welke afspraken met betrekking tot escalatie en rapportage hierover worden gemaakt en hoe er marges in het project zijn ingebouwd om externaliteiten op te vangen<sup>90</sup>. De projectleider heeft ervaren dat er onvoldoende ruimte was voor escalatie en dat alleen resultaten interessant werden bevonden<sup>91</sup>.

#### *Organisatie*

Bij Organisatie wordt in §5.1.3 (Rolverdeling) expliciet stilgestaan.

#### *Tijd*

Bij Tijd wordt in §5.2 (Besluitvorming en (bij)sturing) expliciet stilgestaan.

<sup>88</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 6 september 2018.

<sup>89</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.

<sup>90</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging voormalig directeur, 3 december 2019.

<sup>91</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.



### *Informatie*

In het projectplan<sup>92</sup> is niet geëxpliciteerd hoe er met informatievoorziening om wordt gegaan. Toen de projectleider aantrad, is hij begonnen met wekelijkse rapportages vanuit de projectleiding richting de ambtelijk opdrachtgever. Er waren geen expliciete afspraken over informatievoorziening richting het bestuur<sup>93</sup>. Aangegeven wordt dat vooral de directeur bepaalde wanneer en hoe het DB werd geïnformeerd. Het rapportageformat is gaandeweg het project sterk gewijzigd<sup>94</sup> omdat de behoeften aan informatievoorziening door de dynamiek van het project ook verschoven. Zowel vanuit de directie als vanuit het huidige (in 2018 gewisselde) DB zijn signalen gegeven om de rapportagestructuur te verbeteren gedurende het traject omdat afspraken hierover aan de voorkant niet zijn geborgd<sup>95</sup>.

### *Communicatie*

Bij Communicatie wordt in §5.4 (Communicatie) expliciet stilgestaan.

### *Kwaliteit*

In het projectplan<sup>96</sup> is per deelproduct geëxpliciteerd hoe er met kwaliteit om wordt gegaan. In de praktijk blijkt dat hier niet actief op wordt gestuurd. Zo is de voortgang van de realisatie van deelproducten op bestuurlijk niveau en de bijbehorende kwaliteitscriteria niet bekend<sup>97</sup>. Respondenten vanuit verschillende geledingen geven aan dat er, vanwege niet ingecalculerde tegenvallers, met name is gestuurd op het zo goed en efficiënt mogelijk realiseren van de gehele operatie<sup>98</sup>. De organisatie heeft daarin meer vanuit een soort ad hoc 'doe-stand' geopereerd<sup>99</sup> dan vanuit een aanpak die het invullen van kwaliteitsrandvoorwaarden borgt.

### *Het totaal overziend*

Er is aandacht voor de beheersaspecten in het projectplan, maar deze is summier. Op het moment dat het project in uitvoering moet, wordt in de praktijk door de projectgroep invulling gegeven aan de beheersaspecten. De sturing op de beheersaspecten is echter, zeker in het begin, beperkt systematisch en gestructureerd. Naarmate het project vordert, wordt wel bewuster stilgestaan bij de wijze waarop het project beheerst wordt, en worden voortgangsrapportages aangescherpt<sup>100</sup>. Door op een andere manier informatie te verwerken en dit meer gestructureerd in de dagelijkse praktijk toe te laten passen, wordt aangetoond dat er door middel van een iteratief proces lerend vermogen binnen het project plaatsvindt.

<sup>92</sup> De GROTICK-aspecten zijn gekopieerd uit het document 'Bijlage 2 Projectplan Invoering Nieuw Afvalbeleid'.

<sup>93</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.

<sup>94</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.

<sup>95</sup> Interviewverslag DB, 12 december en Interviewverslag Directie, 17 oktober.

<sup>96</sup> De GROTICK-aspecten zijn gekopieerd uit het document 'Bijlage 2 Projectplan Invoering Nieuw Afvalbeleid'.

<sup>97</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging voormalig DB, 12 december 2019.

<sup>98</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.

<sup>99</sup> O.a. interviewverslag voormalig directeur 3 december 2019.

<sup>100</sup> Interviewverslag projectleiding, 16 oktober 2019.



## 5.2 Besluitvorming en (bij)sturing

### **Tijdens de uitvoering van het project moeten besluiten worden genomen die tijdens de beleidsontwikkeling nog niet in beeld waren**

De eerste periode van de uitvoering van het project staat in het teken van onduidelijkheid over een besluitvormingsprocedure met betrekking tot het aanwijzen van locaties. In het eerste kwartaal van 2018 wordt gewerkt aan meer duidelijkheid en een oplossing. Deze periode staat ook in het teken van aanbestedingen, het ontwikkelen van communicatieplannen die er bij aanvang niet lagen, onderzoeken naar de fysieke omstandigheden van het plaatsingsgebied en vergunningen. Dit kost extra capaciteit en tijd en gaat ten koste van de rest van de doorlooptijd van het project<sup>101</sup>.

De locatieaanwijzingscriteria zijn niet als randvoorwaarden opgenomen in een projectopdracht dan wel in het ontwikkelde projectplan. Er is in die zin in de voorbereiding onvoldoende zicht geweest op de gangbare procedures die aan de uitvoering van het project ten grondslag (zouden moeten) liggen.

Het besluit dat Avri de locatiekeuze en de besluitvorming daarover krijgt toegewezen, is intern goed afgewogen, zij het dat het moment van bijsturing rijkelijk laat plaatsvindt en significante invloed heeft op de doorlooptijd van het project, nog los van het feit dat de gemaakte keuze leidt tot hoge uitvoeringskosten die niet in die omvang voorzien waren, maar wel voorzien hadden kunnen worden.

### **Er zijn ingrijpende besluiten genomen net voor de bestuurswissel, die het traject aanzienlijk hebben beïnvloed**

In één van de laatste vergaderingen van het vorige DB<sup>102</sup> wordt besloten:

- De planning aan te passen door Tiel en WMW naar achteren te schuiven
- Maatwerk op inspraak met bezwaarprocedure van zes weken vast te stellen. Intussen worden de containers geplaatst

Het projectresultaat en de procesgang veranderen met deze besluiten aanzienlijk. Immers, deze beslissingen hebben invloed gehad op de planning en de juridische procedure die hiermee volledig anders werd. In een zuivere projectmatige manier van werken dient er in zo'n geval een nieuwe projectopdracht opgesteld te worden. In elk geval dienen de consequenties van de scopewijziging formeel vastgelegd te worden en bespreekbaar te worden gemaakt maken bij de relevante actoren in het project. In dit project is er echter geen gelegenheid geboden om effecten van besluiten op het projectresultaat van invloed te laten zijn.

In interviews wordt geconstateerd dat er ten aanzien van deze wijzigingen bestuurlijk geen formele projectoverdracht heeft plaatsgevonden; ook zijn er geen documenten in deze trant aangetroffen. Dat is een gemiste kans. Immers, omdat besturen van samenwerkingsverbanden periodiek veranderen van samenstelling na verkiezingen, verdwijnt bij een bestuurswissel een groot deel van het collectieve geheugen met betrekking tot de context van het project. Ook is er bij wethouders vaak enige gewenningstijd nodig om zich de rol van bestuurslid van een uitvoeringsorganisatie eigen te maken<sup>103</sup>. Het is in zo'n situatie de vraag hoe verstandig het is om ingrijpende beslissingen te nemen vlak voor een bestuurswissel die gedragen dienen te worden door een nieuw bestuur. Het thema aangaande timing van besluitvorming is momenteel al onderwerp van discussie op het niveau van het DB<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Zie de feitelijke tijdlijn in hoofdstuk 3.

<sup>102</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur, 18 mei 2018.

<sup>103</sup> O.a. Interviewverslag vertegenwoordiging voormalig DB, 12 december 2019 en Interviewverslag huidig AB, 17 oktober 2019.

<sup>104</sup> Interviewverslag huidig DB, 12 december 2019.



### **'Natuurlijke momenten' om stil te staan, te reflecteren en bij te sturen middels bestuurlijke besluitvorming zijn beperkt benut gebleven**

De huidige zittende bestuursleden delen collectief de ervaring in een traject te zijn gestapt dat zich voor hun aanstelling reeds in een dynamische context bevond. Wel heeft het DB bij aanvang de projectvoortgang opnieuw tegen het licht gehouden en voor de keuze gestaan om eerdere besluiten terug te draaien. Vanwege de financiële consequenties die toen aan uitstel verbonden waren, althans zoals die destijds werden geschetst, is er toen niet besloten om van de projectplanning af te wijken en is niet besloten tot herijking van de opdracht<sup>105</sup>. Vanuit de Avri-organisatie wordt aangegeven dat het management op dat moment geen behoefte had aan een herijkt of aangepast projectplan.

Het DB spreekt later nogmaals haar twijfels uit over eerder gemaakte keuzes en laat door de Avri-organisatie scenario's ontwikkelen die de consequenties van een aanpassing van de bezwaarprocedure in kaart te brengen<sup>106</sup>. Na overleg met het AB wordt besloten het gekozen proces voor het bepalen van locaties in stand te laten. Dit is feitelijk een bevestiging van het besluit van het vorige DB in mei 2018. Vanuit het technisch wederhoor wordt aangegeven dat door deze bestuurlijke onzekerheid de uitvoering/het projectteam ook een half jaar niet wist waar zij aan toe was (in de laatste drie maanden voor invoering). Wel heeft het bestuur het projectteam extra belast door het uitvragen<sup>107</sup> van meer varianten, doorrekeningen etc. terwijl daadkracht geboden was.

Reflecterend op hun eigen handelen, delen zowel de huidige AB- als DB-leden het metaforische gevoel op een rijdende trein te zijn gestapt, zonder deze te hebben doen stoppen<sup>108</sup>. De 'natuurlijke momenten' om stil te staan bij het project, zoals bij de start als nieuw bestuur en de besluitvorming over de bezwarenprocedure, zijn in die zin onvoldoende benut om te reflecteren en sturing te geven. Dit kan ook gerelateerd worden aan het ontbreken van een gefaseerde aanpak (§5.1.2). Immers, bij de overgang van de ene projectfase naar de volgende worden ideaaltypisch beslismomenten ingebouwd waarin de opdrachtgever de voortgang van het project en de beheersing hiervan afweegt. Dergelijke systematische beslismomenten zijn in het project omgekeerd inzamelen onvoldoende geborgd.

## 5.3 Borging besluitvorming in project

### **Voor enkele thema's wordt expliciete aandacht gevraagd aan de voorkant; deze blijken in de uitvoering van het project onvoldoende geborgd te zijn**

Op meerdere momenten in het beleidsontwikkelingstraject wordt aandacht gevraagd voor thema's die als aandachtspunt in de uitvoering van het project moeten worden meegenomen. Dit gaat zowel om inhoudelijke onderwerpen (ter illustratie 1. het Afvalstoffenheffingstarief, 2. Incontinentiemateriaal) als procesrandvoorwaarden (3. Communicatie).

#### *1. Afvalstoffenheffingstarief*

Al op 8 september 2016 wordt er bij een presentatie over de RVAG specifieke aandacht gevraagd door het AB over wat een nog te ontwikkelen beleidsplan zal gaan betekenen voor de afvalstoffenheffing. Hier wordt bij het vaststellen van het beleids- en projectplan op 16 november 2017 niet expliciet naar verwezen. Later, tijdens de uitvoering van het project en de ontstane media-aandacht voor de veranderende tariefstelling in de begroting 2019, laait de discussie over de tariefstelling expliciet op en vormt het de boventoon in de bestuurlijke discussie tijdens het project.

<sup>105</sup> Interviewverslag huidig DB, 12 december 2019.

<sup>106</sup> Notulen vergadering dagelijks bestuur 20 augustus 2018.

<sup>107</sup> O.a. de gevraagde varianten van augustus 2018 (notulen vergadering dagelijks bestuur 20 augustus 2018).

<sup>108</sup> Interviewverslag vertegenwoordiging huidig AB, 17 oktober 2019.



## 2. Incontinentiemateriaal

Bij het vaststellen van de variant omgekeerd inzamelen in maart 2017 wordt qua flankerend beleid besloten '(...) luiers en incontinentiemateriaal (mee te nemen) zodra zich mogelijkheden voordoen.' Tijdens de *roadshow* begin 2017 stippen raden incontinentiemateriaal als aandachtspunt aan. Bij de vaststelling van het projectplan in november 2017 wordt als aandachtspunt nogmaals benadrukt '(...) ontwikkelingen luierinzameling en incontinentiemateriaal te blijven volgen.' Op deze manier is incontinentiemateriaal geen vast onderdeel van het afgesproken projectresultaat.

Het thema komt vervolgens een jaar lang niet als discussiepunt op de AB bestuurstafel. Veel later pas, tijdens het zwaartepunt van de uitvoering van het project in oktober 2018<sup>109</sup>, wordt op het niveau van het AB de discussie over incontinentiemateriaal opnieuw gevoerd. Er wordt dan vanuit de directie aangegeven dat Avri druk is met het plaatsen van de containers en geen capaciteit heeft het punt incontinentiemateriaal dan op te pakken. Hiermee is het besluit om incontinentiemateriaal mee te nemen wanneer mogelijkheden zich voordoen onvoldoende geborgd, ook kijkend naar de timing van de fase waarin het project zich op dat moment bevond.

## 5.4 Communicatie

Op de communicatie ten aanzien van de beleidsontwikkeling zijn we reeds ingegaan in §4.2. Hier gaan we in op de communicatie bij de uitvoering van het project.

### **'Communicatie' is meermaals aangestipt als essentieel aandachtspunt**

Al toen het AB op 8 september 2017 een presentatie kreeg over de RVAG, sprak het AB nadrukkelijk het aandachtspunt uit hoe gebruik te maken van communicatie over de besluiten en bij de uitvoering van het project. Volgens hen zou alleen het verspreiden van een folder richting inwoners onvoldoende zijn. Tijdens de *roadshow* begin 2017 wordt door raadsleden vervolgens het punt 'communicatie' als meest precieze thema aangedragen. Ten slotte wordt bij de vaststelling van het projectplan 'goede communicatie' door het AB nogmaals als eerste aandachtspunt benoemd.

### **Er zou op 31 december 2017 een (strategisch) communicatieplan liggen maar dat is niet gebeurd**

Bij het vaststellen van het projectplan zelf was er nog geen communicatieplan opgesteld. In het projectplan staat dat een communicatieplan nog ontwikkeld moet worden en dat dit klaar dient te zijn op uiterlijk 31 december 2017, en hierop getoetst wordt door de stuurgroep<sup>110</sup>. Dit plan lag er niet op de beoogde datum. Het ontbrak de Avri-organisatie aan capaciteit op het gebied van communicatie en er werd een extern communicatiebureau ingehuurd ter ondersteuning. De samenwerking hiermee bleek vanuit de interviews volgens meerdere betrokkenen niet optimaal te verlopen. In juli 2018 is een strategisch communicatieadviseur aan het project en de projectorganisatie toegevoegd<sup>111</sup> die de strategische communicatievoering voor haar rekening ging nemen. Vervolgens worden er ook andere communicatiemiddelen ingezet (zie de tekst onder volgend kopje). Reflecterend op deze ontwikkelingen is het aandachtspunt communicatie pas laat in het project verankerd geraakt.

### **De impact van het ontbreken van een passende communicatiestrategie is onderschat**

Zoals eerder aangegeven, heeft Avri, voorafgaand aan dit project, geen vergelijkbare ervaringen gehad met het doorvoeren van majeure beleidswijzigingen. Werkzaamheden zijn traditioneel meer beheersmatig van aard in plaats van ontwikkelend. De communicatie richting inwoners bestond voorheen dan ook vaak uit beknopte, informatieve berichten die middels persberichten de inwoners bereikten. De AB- en DB-notulen analyserend, kan worden geconstateerd dat

<sup>109</sup> Notulen vergadering algemeen bestuur, 18 oktober 2018.

<sup>110</sup> 'Bijlage 2 Projectplan Invoering Nieuw Afvalbeleid'.

<sup>111</sup> O.a. Interview verslag huidige DB en vertegenwoordiging uitvoerende medewerkers.



tijdens de uitvoering van dit traject ook regelmatig persberichten zijn ingezet als communicatiemiddel. Hieruit blijkt dat de oude wijze van communiceren is doorgezet, ook omdat er bij de opzet van het project geen strategisch communicatieplan lag. Later wordt er wel bewust 'regie op de communicatie teruggepakkt' door o.a. een interim Strategisch Communicatie Adviseur aan te stellen. Vanaf dan is ook terug te zien dat er andere communicatiekanalen worden ingezet (bijvoorbeeld sociale media, Afval en Zo, een speciale website en fleet marketing).

Door betrokkenen vanuit verschillende geledingen wordt aangegeven dat het belang van goede communicatie voor een dergelijk traject is onderschat bij aanvang van het project. Zo hebben raadsleden tot hun frustratie de ervaring dat zij het nieuws over de voortgang van het traject met name via kranten hebben moeten vernemen. Met betrekking tot communicatie naar de raad ligt er echter ook een grote verantwoordelijkheid voor de regiowethouders (zie volgend punt).

**Op het gebied van communicatie ligt er een cruciale verbindingsrol voor de wethouders; deze rol is niet altijd in 'gezamenlijkheid' ingevuld**

Bestuurders spelen een belangrijke rol bij het betrekken van de gemeenteraad in regionale samenwerkingsverbanden. In een samenwerkingsverband vervult de bestuurder namelijk een dubbelrol. Aan de ene kant brengt hij lokale belangen in. De bestuurder weet wat er speelt in zijn gemeente en kan op die manier in het samenwerkingsverband aangeven wat het lokale belang is en op zoek gaan naar het gemeenschappelijke belang. Aan de andere kant is de portefeuillehouder verantwoordelijk voor het informeren van de raad over de resultaten van een samenwerkingsverband. De bestuurder kan resultaten die geboekt zijn in de bredere regio, vertalen en concreet maken voor zijn eigen gemeenteraad.

Op deze manier heeft de bestuurder een verbindende rol, om zodoende de betrokkenheid van de raad te maximaliseren. Dit is cruciaal voor de democratische legitimiteit en daarmee de effectiviteit van de samenwerking.

Kortom, de bestuursleden vormen als wethouders de verbindende schakel naar de eigen gemeente en de raad. Die verbinding goed invullen en daarover afspraken maken in AB-verband is van belang bij een project als omgekeerd inzamelen. Uit de documenten en de interviews blijkt niet dat dit altijd expliciet en gestructureerd plaatsvond.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoek staan twee onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe moeten het bestuur van Avri en de Avri-organisatie de volgende keer een dergelijke beleidswijziging voorbereiden en uitvoeren?
2. Welke verbeteringen kunnen op basis hiervan worden doorgevoerd in de Avri-organisatie?

In het onderzoek hebben wij gekeken naar de beleidsontwikkeling en de projectopzet en -uitvoering. Voor zowel beleidsontwikkeling als projectopzet en -uitvoering, geven wij de conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Dit hoofdstuk hebben wij zoveel als mogelijk zelfstandig leesbaar gemaakt. Hierdoor is er op onderdelen overlap met voorgaande hoofdstukken.

### *Beleidsvorming*

- I. De beleidsontwikkeling is gestart met een gezamenlijke, bestuurlijke scheidingsambitie. Deze gezamenlijkheid is gedurende het verdere beleidsvormingsproces afgenomen. Het invoeren van omgekeerd inzamelen is uiteindelijk bij meerderheid van stemmen aangenomen. De weerstand die gedurende het beleidsvormingsproces groeide, heeft zich later, bij de uitvoering van het project ook politiek en maatschappelijk vertaald.

Formeel is de gevolgde besluitvorming geheel correct. In een Gemeenschappelijke Regeling kan bij meerderheid van stemmen tot besluiten worden gekomen. In dit geval ging het echter om een dusdanig ingrijpend besluit dat een zo



breed mogelijk draagvlak beter is. Het gaat om wezenlijke veranderingen die alle inwoners direct raken en de betrokken financiële en andere risico's zijn groot.

Tegelijkertijd wil je voorkomen dat een enkele speler een heel besluitvormingsproces kan 'kapen'. Het zoeken van de juiste balans is van belang. In dit geval had meer tijd nemen voor het maken van een gezamenlijke keuze, mogelijk latere discussies en problemen kunnen voorkomen. Hierbij speelt dat de raden gedurende het proces weliswaar zijn betrokken, maar niet altijd goed doorzagen (doorleefd) wat te nemen besluiten voor impact konden hebben in hun eigen gemeente voor de inwoners.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan om aan het begin van een nieuw beleidsvormingstraject als AB expliciet te bespreken hoe zwaarwegend en ingrijpend de te maken keuze is en wat dit betekent voor het besluitvormingsproces. Neem zo nodig meer tijd om tot gezamenlijke besluiten te komen met een zo groot mogelijk draagvlak. Benut de tijd om tot doorleefd commitment te komen bij de raden.

- II. De concrete voorbereidingen, zoals de aanbestedingen, op het project waren al gestart voordat besluitvorming in het AB plaatsvond. Dergelijke voorbereidingen mogen niet onherroepelijk van aard zijn als bestuurlijke besluitvorming nog moet plaatsvinden. De aanwezigheid van contractuele verplichtingen met leveranciers zorgt later, tijdens de uitvoering van het project, nogmaals voor druk op de bestuurlijke besluitvorming. Hierdoor voelen bestuurders zich 'klem gezet' en ontstaat het beeld dat het station al zover is gepasseerd dat bijsturing niet meer mogelijk is. Hieruit blijkt dat de aansluiting van het operationele traject in de uitvoeringsorganisatie op het bestuurlijke besluitvormingstraject onvoldoende was geborgd. Juist het realiseren van deze congruentie is een verantwoordelijkheid van de ambtelijk opdrachtgever (directie) en de bestuurlijk opdrachtgever. In het geval van omgekeerd inzamelen was er niet expliciet een bestuurlijk opdrachtgever in of vanuit het DB benoemd.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan om geen onherroepelijke voorbereidingen te treffen voordat bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Dit bewaken is een verantwoordelijkheid van de ambtelijk en de bestuurlijk opdrachtgever. Deze moeten dan wel expliciet worden benoemd voor elk groot project.

- III. De communicatie tijdens de beleidsontwikkeling wordt verschillend ervaren door bijvoorbeeld raadsleden, wethouder, ambtenaren van de gemeenten en Avri-medewerkers. Dit gaat over de meer interne, politiek-bestuurlijke communicatie. Aan de communicatie met en participatie van inwoners bij de beleidsontwikkeling is beperkt tot geen aandacht besteed. Er is niet expliciet afgewogen of er wel of niet breed gecommuniceerd moest worden en of er een participatietraject opgezet moest worden. Te weinig is direct aan het begin van het besluitvormings- en uitvoeringsproces strategisch nagedacht over communicatie en participatie.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan om al aan het begin van een nieuw beleidsvormingstraject expliciet bestuurlijk te spreken en te besluiten over de strategische communicatie en participatie.

Doe dit niet alleen in Avri-verband, maar nadrukkelijk ook met de deelnemende gemeenten en raden.

Organiseer vroegtijdig als Avri-organisatie voldoende ervaring met en capaciteit voor communicatie om besluitvormings- en uitvoeringsprocessen van grote importantie strategisch goed te doordenken en voor te bereiden.

#### *Aanbeveling*

De bovenstaande conclusies ten aanzien van de beleidsontwikkeling overziend, komt bij ons een overstijgende aanbeveling naar voren. Neem tijd voor kwaliteit als het gaat om beleidsvorming. Het gaat dan niet alleen om inhoudelijk goed onderbouwde voorstellen maar vooral ook om het komen tot gedragen voorstellen: gedragen door bestuurders maar ook door hun afzonderlijke raden en door inwoners.





#### *Projectopzet en -uitvoering*

- IV. Pas laat, in november 2017, zijn het projectplan en de projectopdracht bestuurlijk vastgesteld. Hierdoor zijn de voorbereidingen op de beleidsvorming en de projectuitvoering niet projectmatig aangepakt op basis van een vastgesteld projectplan. Hierdoor zijn kansen gemist om organisatiebreed en in samenwerking met gemeenten te komen tot een integrale aanpak. Met een dergelijke projectmatige voorbereiding is de kans groter dat risico's en belangrijke keuzes, zoals de manier waarop met de locatiekeuze voor ondergrondse containers moet worden omgegaan, eerder inzichtelijk zijn. Dat biedt de mogelijkheid om daar rekening mee te houden bij de bestuurlijke keuzes.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan niet alleen de projectuitvoering maar ook de voorbereiding daarop projectmatig aan te pakken op basis van een projectopdracht en -plan.

Door hier de beleidsontwikkeling onderdeel van te laten zijn, is de congruentie tussen project en besluitvorming beter geborgd.

- V. Het projectteam heeft in korte tijd veel werk verzet om de uitvoering zo goed als mogelijk te laten verlopen. Ze heeft concrete resultaten weten te bereiken in een spannende context van maatschappelijke en politieke druk. Avri, zo geeft de organisatie aan, heeft in een periode van negen maanden 518 ondergrondse containers geplaatst, waar er 332 gepland waren. Ter vergelijking: in Amsterdam zijn in een periode van twaalf maanden 168 ondergrondse containers geplaatst (411 beoogd).

Bij de opzet en de uitvoering van het project kon geen gebruik worden gemaakt van een binnen Avri ontwikkelde manier van projectmatig werken. De organisatie heeft hiermee beperkt ervaring en er is geen aanpak waar medewerkers op kunnen terugvallen. In de opzet en de uitvoering van het project uit zich dat in een beperkte aandacht voor de fasering van het project en het beperkt, maar wel groeiend, invullen van de beheersaspecten. Ook heeft de organisatie beperkt ervaring met strategische communicatie waardoor deze beperkt tot uitvoering is gekomen. Zeker wanneer de organisatie in de toekomst meer grote projecten gaat uitvoeren, is het van belang structuur aan te brengen in het projectmatig werken.

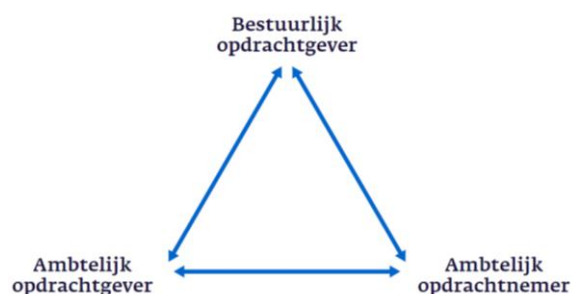
#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan meer structuur te geven aan het projectmatig werken in de organisatie.

Werk (beknopt) uit hoe je projectmatig wilt werken en wat dit betekent voor de organisatie, ook wat betreft strategische communicatie.

Verwerk in deze aanpak de GROTICK-beheersaspecten zodat deze vanaf het begin volwaardig hun plek krijgen in de projectopzet en -uitvoering.

- VI. Delen van de projectorganisatie zijn nooit ingevuld. De voorgenomen stuurgroep is niet opgezet en het bestuurlijk opdrachtgeverschap is niet expliciet belegd. De afstemming met de gemeentelijke organisaties via het vakberaad was onvoldoende geborgd. Veel knelpunten in het onderzochte project zijn te herleiden naar het niet tijdig en volledig opgezet en ingevuld zijn van de driehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer. In deze driehoek moeten bestuurlijke besluitvorming en projectuitvoering op elkaar worden afgestemd.





#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan geen enkel project te laten starten zonder een bestuurlijke opdrachtgever. Elke post binnen de driehoek moet volledig en volwaardig zijn ingevuld voordat een project start.

Het DB is verantwoordelijk voor het expliciet beleggen van het bestuurlijk opdrachtgeverschap; deze is verantwoordelijk voor het expliciet beleggen van het ambtelijk opdrachtgeverschap.

De ambtelijk opdrachtgever (directielid) is ervoor verantwoordelijk dat de projectorganisatie in zijn geheel wordt opgezet en ingevuld, inclusief de aanhaking van de gemeentelijke organisaties.

Bij de start van een project maken bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer expliciete afspraken over de rollen en de rolinvulling, de samenwerking en de manier waarop de informatievoorziening wordt ingevuld.

- VII. Timing en tijd speelden een belangrijke rol bij de uitvoering van en bestuurlijke sturing op het project. Zo zijn er door het DB, net voor de bestuurswissel, ingrijpende besluiten genomen die het traject aanzienlijk hebben beïnvloed. Het gaat dan met name over het besluit over het te volgen proces bij de locatiekeuze van de ondergrondse containers; het kiezen voor de bezwarenprocedure. Juist deze procedure heeft later voor vertraging en kosten gezorgd. Bij een dergelijke ingrijpende keuze had een nieuw DB in positie gebracht moeten worden om daar zijn zegje over te doen. Dit had geen erfenis maar een overdracht moeten zijn. Tegelijkertijd zijn 'natuurlijke momenten' om stil te staan bij het project, zoals bij de start als nieuw bestuur, onvoldoende benut om te reflecteren op en sturing te geven aan het project. Het gevoel overheerste dat de trein het station al te ver was gepasseerd en bestuurders leefden in de veronderstelling dat bijsturing te grote negatieve financiële effecten zou hebben. Hier is bestuurlijk echter niet nadrukkelijk op doorgevraagd.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen aan dat het DB een overdrachtdossier opstelt en geen ingrijpende besluiten neemt vlak voor de bestuurswissel.

Hiervan kan alleen worden afgeweken indien het gehele AB daarmee instemt.

Bestuurlijke afwegingsmomenten moeten onderbouwd worden voorbereid, inclusief een onderbouwde calculatie van financiële effecten. Ook voor deze momenten geldt dat tijd kan bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering van het project.

Investeer als Avri-organisatie bij een impactvol project in de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de projectorganisatie. Eerstverantwoordelijke om dit te borgen bij projecten is de ambtelijk opdrachtgever.

Ter afsluiting willen wij benadrukken dat Avri van de gemeenten is. Elke deelnemende gemeente heeft met de oprichting ingestemd en is eigenaar en opdrachtgever van Avri. Wethouders zijn de verbindende schakel tussen Avri en de eigen gemeente(raad).

Bij de verbindende schakel hoort dat aan de ene kant bestuurlijk, in Avri-verband, de lokale belangen moeten worden ingebracht, maar dat aan de andere kant ook in de gesprekken met raden het belang van Avri door de verantwoordelijk wethouders wordt verwoord. De colleges zijn voor dergelijke samenwerkingsverbanden tegelijker opdrachtgever én eigenaar. Dat betekent dat door de colleges ook gestaan moet worden voor het belang van die samenwerkingsverbanden.



Gelet op het procesverloop kan de vraag worden gesteld of beide rollen altijd evenredig aan bod zijn gekomen in alle gemeenten. In AB-verband is het goed om expliciet met elkaar het gesprek te voeren over de invulling van beide rollen. Hier hoort dan ook bij dat in Avri-verband zoveel als mogelijk wordt gestreefd naar breed bestuurlijk draagvlak voor belangrijke besluiten; niet alleen op basis van meerderheidsbesluiten. Gezamenlijkheid in besluitvorming en het uitdragen van die besluiten.



## Bijlage 1. Projectopzet <sup>112</sup>

### Duidelijke resultaten voor ogen

Tijdens dit project worden door de werkgroepen verschillende producten opgeleverd:

- SP 1 Raming projectkosten, inclusief AB voorstel
- SP 2 Tarieven en heffingsmodel, inclusief AB voorstel
- SP 3 Uitgangspunten heffing
- SP 4 Aanpassing verordening en basispakket, inclusief AB voorstel
- SP 5 Handhavingsplan
- SP 6 Communicatieplan
- SP 7 Bechipte minicontainers
- SP 8 Distributie minicontainers
- SP 9 Ondergrondse restafvalcontainers met toegangscontrole
- SP 10 Ondergrondse perscontainers voor verpakkingen
- SP 11 Cocons voor voedselafval met toegangscontrole
- SP 12 Onderzoek emmers voor de inzameling van voedselafval in stadscentra
- SP 13 Onderzoek functionaliteit milieustraten
- SP 14 Onderzoek BEST-tas
- SP 15 Onderzoek OC restafvalcontainers met dubbele inwerpopening
- SP 16 Camera's bij kritische brenglocaties

### Beheersaspecten

#### *Geld*

Om het nieuwe systeem standaard in het hele verzorgingsgebied te implementeren, is een investering nodig van € **8.567.800**. Deze investering is opgebouwd uit de volgende onderdelen.

Nieuwe ondergrondse restafvalcontainers	€ 2.324.000
Herplaatsen ondergrondse restafvalcontainers	€ 716.800
Nieuwe ondergrondse perscontainers voor p(m)d	€ 518.000
Wisselen van restafvalcontainer voor 240 liter p(m)d container	€ 2.557.500
Uitzetten 240 liter p(m)d containers in het buitengebied	€ 258.000
Extra inzameling tijdens het wisselen van restafvalcontainers	€ 63.100
Leveren en verzenden van de afvalpassen	€ 400.000
Aanpassen registratie dubbele tarieven (BSR)	€ 10.000
Ingenomen 240 liter restafvalcontainers geschikt voor p(m)d containers	€ -108.100
Investering kraanwagens	€ 800.000

<sup>112</sup> De GROTICK-aspecten zijn gekopieerd uit het document 'Bijlage 2 Projectplan Invoering Nieuw Afvalbeleid'.



Projectkosten	€ 200.000
Advieskosten	€ 100.000
Extra werkzaamheden KCC	€ 59.000
Onderzoek gft-inzameling in de stadscentra	€ 10.000
Communicatie algemeen	€ 326.000
Communicatie brieven tijdens wisselingen	€ 333.500
<b>Investeringskrediet</b>	<b>€ 8.567.800</b>

### *Risico's*

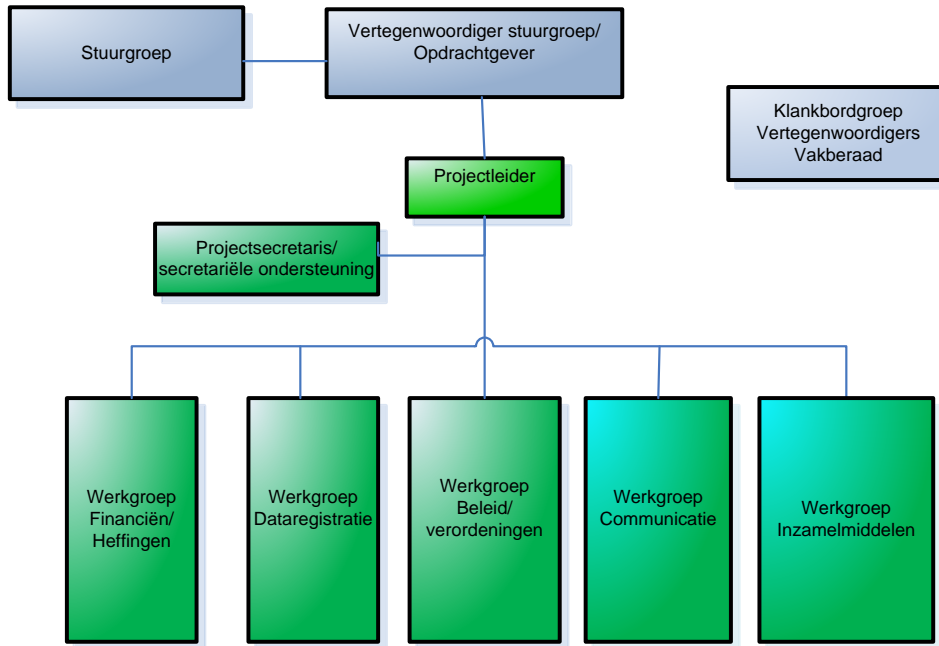
- Te weinig inkomsten – op basis van een benchmark met vergelijkbare gemeenten wordt ingeschat dat het nieuwe beleid in gemiddeld 60 kilo fijn restafval per persoon resulteert. Variabele inkomsten zijn hierop begroot. Mocht er minder restafval worden aangeboden, dan resulteert dit in een dekkingstekort in de afvalstoffenheffing
- Vervuiling van de grondstofstromen – aangezien restafval niet meer aan huis wordt ingezameld en het aanbieden duurder wordt, bestaat het risico dat er vervuiling optreedt van grondstofstromen. Beheersing: extra inzet communicatie en extra handhaving.
- Bijplaatsingen – is eerder geconstateerd in met name stedelijke gemeenten. Beheersing: extra handhaving.
- Overschrijden van de deadline van 1 januari 2019 – effect op de afvalscheidingsresultaten en de kosten.
- Negatieve berichten in de media – nieuwe inzamelingsbeleid komt bij bestuurders en inwoners onder vergrootglas te liggen. Beheersing: communicatieplan.
- Capaciteit medewerkers en gemeentelijke ambtelijke inbreng – er zijn meerdere projecten binnen Avri waar veelal dezelfde medewerkers aanwerken. Dit project is gemarkeerd als prioriteit nummer 1.

### *Organisatie*

- Opdrachtgever – projecteindverantwoordelijke en eigenaar van de businesscase beoordeelt het project in relatie met de bedrijfsdoelstelling; de rechtvaardiging van de kosten afgezet tegen de baten.
- Stuurgroep – vertegenwoordigt de groep die gebruik zal gaan maken van de op te leveren producten van het project en verzekert een goede aansluiting op de gebruikerseisen. De stuurgroep is eindverantwoordelijk voor het project. De leden beslissen over de voortgang en stellen menskracht ter beschikking. De stuurgroep vertegenwoordigt drie belangen: organisatie, gebruiker en leverancier. Immers, een product wordt gebouwd ten behoeve van de organisatie, voor de gebruikers, door de mensen en met de middelen die de leverancier levert.
- Projectleider – verantwoordelijk voor oplevering afgesproken producten, kwaliteit, tijd en bedrag. Stuur de dagelijkse gang van zaken binnen project.
- Projectsecretaris – verzorgt benodigde administratieve ondersteuning.
- Projectgroep – projectuitvoering, rapporteert aan projectmanager uit te voeren werk wordt uitgevoerd door verschillende werkgroepen. Werkgroepvoorzitters worden aangewezen als aanspreekpunt voor de projectmanager.



Projectstructuur  
Omgekeerd Inzamelen  
cpt01







## ***Informatie***

Geen informatie in projectplan.

## ***Communicatie***

SP 6	Communicatieplan
Doel	Opstellen communicatieplan rond de invoering van het nieuwe afvalbeleid
Samenstelling	Document
Bronnen	Projectgroep, werkgroep Communicatie, collega-bedrijven, toegepaste communicatiestrategieën bij gedragsveranderingstrajecten
Uiterlijk en formaat	Document
Toegewezen aan	Voorzitter werkgroep Communicatie
Overdracht aan	Projectleider
Kwaliteitscriteria	Einddatum: 31 december 2017
Methode van kwaliteitsmeting	Onderzoek
Productieaanwijzingen	Toetsing door stuurgroep

## ***Kwaliteit***

Per deelproduct worden zowel kwaliteitscriteria als de methode van kwaliteitsmeting kenbaar gemaakt, bijvoorbeeld SP 1 'Raming projectkosten'.

Kwaliteitscriteria:

- Einddatum: 16 mei 2017
- Eenduidigheid: de documenten dienen op maar een manier uitlegbaar te zijn
- Financieel kloppend: de kosten passen in de meerjarenbegroting. AB voorstel

Methode van kwaliteitsmeting:

- Het product wordt beoordeeld door financieel adviseurs.



TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.