

Scheiden, maar ook verbinden

Eindrapportage

Evaluatie NV BAR-Afvalbeheer

62150 – Vertrouwelijk

12 november 2020

**Berenschot**

# Scheiden, maar ook verbinden

Evaluatie NV BAR-Afvalbeheer

Daniël Huisman | Jeroen Boot

12 november 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding en context	5
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Aanpak onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	6
<b>2. Analyse en conclusies</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Governance NV Afvalbeheer	8
2.3 De organisatie NV Afvalbeheer	10
2.4 De samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie	10
2.5 Afvalbeleidsplannen	11
2.6 Tot slot	12
<b>3. Aanbevelingen</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding	13
3.2 Governance	15
3.3 Verbetering van de interne organisatie	19
3.4 Samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie	20
3.5 Maak een programma om de VANG doelstellingen te realiseren	20
3.6 Start een onderzoek naar strategische samenwerkingspartners in de regio	22
3.7 Versterken van de verbinding van de beleidscyclus met de uitvoerende cyclus	22
3.8 Aanbevelingen om <i>niet</i> te doen	24
<b>4. Ambities, doelen en taken van de NV Afvalbeheer</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding	26
4.2 Ontwikkelingen in de afvalbranche	26
4.3 De aanleiding om te starten met NV Afvalbeheer	29
4.4 Ontwikkeling van de NV Afvalbeheer vanaf de start	30
4.5 De <i>oorspronkelijke</i> ambities en doelstellingen en (bestuurlijke) kaders	32
4.6 De <i>huidige</i> ambities en doelstellingen van de gemeenten	33
4.7 Taken van de NV Afvalbeheer	34
<b>5. De rechtsvorm en de governance van NV Afvalbeheer</b>	<b>37</b>
5.1 Inleiding	37
5.2 Motieven om te kiezen voor overheids-NV (en in hoeverre deze motieven actueel zijn)	37
5.3 De governance van NV Afvalbeheer: opzet en invulling van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer	38
5.4 Overlegvormen en coördinatiemechanismen	42
5.5 Governance: Wat gaat goed en wat zijn mogelijke leer- en verbeterpunten? En hoe ervaren betrokkenen de overlegvormen en coördinatiemechanismen tussen NV Afvalbeheer, GR BAR en de individuele gemeenten?	43
<b>6. Mate van realisatie doelstellingen/ uitgangspunten van NV Afvalbeheer en samenwerking met de BAR-organisatie</b>	<b>46</b>

6.1	Inleiding	46
6.2	Mate van realisatie VANG doelstellingen	46
6.3	Mate van realisatie tien uitgangspunten NV Afvalbeheer	48
6.4	Implementatie afvalbeleidsplannen leidde tot dynamiek	54
6.5	Samenwerking BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer	56
<b>7.</b>	<b>Bevindingen vanuit het perspectief van het big-8 model</b>	<b>58</b>
7.1	Inleiding	58
7.2	Big-8 model: samenhang beleidscyclus en uitvoerende cyclus	58
7.3	Aandachtspunten in de context van de NV Afvalbeheer	61



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en context

De drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk hebben de taken rondom afvalinzameling en -beheer ondergebracht in de NV BAR-Afvalbeheer (hierna: NV Afvalbeheer). Deze organisatie bestaat in de huidige vorm sinds eind 2015. Na vier jaar van functioneren bestaat de behoefte om te evalueren in hoeverre de NV Afvalbeheer haar doelen tot nu toe en op dit moment realiseert (én in welke mate de organisatie toekomstbestendig is).

## 1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen staan in de onderstaande tabel.

### Onderzoeksvragen

#### Ambities/ doelstellingen

- Wat werd, gegeven de toenmalige bestuurlijke kaders, beoogd met de oprichting van de NV Afvalbeheer c.q. wat waren de *oorspronkelijke* ambities en doelstellingen?
- Wat zijn -op hoofdlijnen- de *huidige* bestuurlijke ambities en doelen van de drie gemeenten wat betreft het specifieke takenpakket van de NV Afvalbeheer? Hoe zijn deze specifieke doelen gerelateerd aan de ambitie van elke gemeente wat betreft het beheer van de openbare ruimte en de thema's duurzaamheid en circulaire economie?
- Wat zijn de verschillen van de huidige bestuurlijke doelstellingen met de oorspronkelijke doelstellingen bij de oprichting van de NV Afvalbeheer? Oftewel: in hoeverre zijn bestuurlijke ambities in de loop van de tijd gelijk gebleven dan wel gewijzigd (en bijgesteld)?
- Wat waren (en zijn) de kaders en randvoorwaarden waarin de doelen van NV Afvalbeheer gerealiseerd moe(s)ten worden? Welk effect heeft dit op de wijze waarop de NV Afvalbeheer haar doelen kan realiseren?

#### Taken

- Welk takenpakket werd bij de start ondergebracht bij de NV Afvalbeheer? In hoeverre zijn hierin wijzigingen opgetreden sinds de start en -als deze situatie zich heeft voorgedaan- welke spelregels zijn hierover afgesproken?

#### Governance

- Wat waren bij de besluitvorming, om taken rondom afvalinzameling en -beheer op afstand te plaatsen, de motieven om deze taken onder te brengen in een separate overheids-NV? In hoeverre zijn deze motieven op dit moment actueel?
- Hoe werkt de governance van NV Afvalbeheer in de praktijk c.q. hoe worden in de praktijk de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ingevuld? Wat gaat goed? Wat zijn mogelijke leer- en verbeterpunten?
- In het verlengde hiervan: welke overlegvormen en coördinatiemechanismen heeft de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie en de drie gemeenten in de praktijk en hoe worden deze ervaren door betrokkenen?

#### Realisatie van de doelstellingen

- In hoeverre zijn de oorspronkelijke en de huidige bestuurlijke ambities en doelen tot op heden gerealiseerd? Wat gaat goed en welke adviezen zijn er voor verdere toekomstige ontwikkeling?
- Hoe verloopt de samenwerking van de BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer op aanpalende taken, wat betreft:
  - beleidsvorming inzake:
    - o afval en gerelateerde *taken* in de openbare ruimte;
    - o de *thema's* duurzaamheid en circulaire economie;
  - uitvoering: afvalinzameling en beheer openbare ruimte.

Bij dit onderzoek gaat het beperkt om het evalueren (terugkijken) naar de oorspronkelijke bestuurlijke ambities en doelen. Het gaat vooral over de vraag in welke mate de NV Afvalbeheer in staat is om de huidige bestuurlijke ambities en doelen van de gemeenten ten aanzien van afval en aanpalende taken en thema's in te vullen.

Op basis van de analyse van de antwoorden op bovenstaande vragen, beantwoorden wij de volgende vraag (zie onder).

### Kernvragen inzake vooruitkijken

#### Wat betekenen de antwoorden op de hiervoor genoemde vragen voor het toekomstperspectief van de NV Afvalbeheer? Wat is verstandig om te gaan doen, zowel qua beleid(svorming) en uitvoering?

Bij de beantwoording van deze vraag maken wij onderscheid op drie niveaus:

- **Richten.** Dit is het niveau van de (oorspronkelijke en huidige) bestuurlijke ambities en doelen van de drie gemeenten ten aanzien van afval (en gerelateerde taken en thema's).
- **Inrichten.** Dit is het niveau van de (ambtelijke) organisaties die aan zet zijn om het beleid uit te voeren rond afval en gerelateerde taken en thema's. Het gaat dan primair om de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie.
- **Verrichten.** Dit is het niveau van de dagelijkse praktijk (uitvoering), waarbij medewerkers van de betrokken (ambtelijke) organisaties aan zet zijn om -soms in samenwerking met elkaar- de bestuurlijke ambities/ doelen te realiseren.

De vraag is met name of optimalisatie van de huidige situatie qua *inrichting* en *verrichting* voldoende soelaas biedt om - eventueel- geconstateerde adviezen voor toekomstige ontwikkeling te adresseren.

## 1.3 Aanpak onderzoek

Bestuurlijk opdrachtgever van dit onderzoek is de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van de NV Afvalbeheer. In de AvA hebben de bestuurders zitting die het thema afval in portefeuille hebben. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek is uitgebreid contact geweest met een ambtelijke begeleidingsgroep. In deze ambtelijke begeleidingsgroep hebben de volgende functionarissen zitting: een directielid van de BAR-organisatie, een gemeentesecretaris en de directeur van de NV Afvalbeheer.

In een startgesprek met de ambtelijke begeleidingsgroep is het volgende besproken: de onderzoeksvragen, de wederzijdse verwachtingen, de aanpak en de planning. Na dit startgesprek is een analyse gemaakt van relevante documenten vanuit de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie. Op basis hiervan is een evaluatiekader en interviewleidraad gemaakt. Op basis van deze interviewleidraad zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren bij zowel de NV Afvalbeheer als de BAR-organisatie. Op basis van de input uit de documentstudie en de gesprekken is een nota van bevindingen gemaakt. De bevindingen geven de stand van zaken weer tot juli 2020.<sup>1</sup>

Deze is vervolgens besproken met de ambtelijke begeleidingsgroep en de bestuurlijke opdrachtgever. Na vaststelling van de nota van bevindingen hebben wij onze onafhankelijke analyses, conclusies en aanbevelingen uitgewerkt en besproken met de bestuurlijke opdrachtgever.

## 1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Ten behoeve van de leesbaarheid starten we met de analyse, conclusies en aanbevelingen in deel 1. De analyse en conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen die in deel 2 zijn opgenomen.

Deel 1 is verdeeld over de volgende twee hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 bevat de (samenvattende) analyse en de conclusies.

<sup>1</sup> Eventuele ontwikkelingen na deze peildatum zijn niet meegenomen in de Nota van Bevindingen.

- In hoofdstuk 3 hebben we -op basis van de analyse en conclusies- aanbevelingen geformuleerd.

Deel 2 bevat de Nota van Bevindingen. In dit deel beantwoorden wij (zoveel als mogelijk) de onderzoeksvragen. We maken per onderzoeksthema steeds onderscheid tussen *feitelijkheden* rond het bestaan en de ontwikkeling van NV Afvalbeheer en de *verwachting en de beleving* daarvan van sleutelfiguren.

De Nota van Bevindingen bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- In hoofdstuk 4 gaan we in op de bevindingen ten aanzien van de ambities, doelen en taken van de NV Afvalbeheer.
- Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen ten aanzien van de governance.
- Hoofdstuk 6 gaat in op de mate van realisatie van ambities en doelen en de samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie.
- In hoofdstuk 7 onderzoeken we de mate waarin de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus van de NV Afvalbeheer op elkaar zijn aangesloten én de mate waarin het taakgebied Afval is verbonden met andere relevante taakgebieden.

Daarnaast bevat deze rapportage een aantal bijlagen.

## 2. Analyse en conclusies

### 2.1 Inleiding

De Nota van Bevindingen in het tweede deel van dit rapport (de hoofdstukken 4 tot en met 7) biedt een gestructureerd overzicht van de bevindingen uit dit onderzoek. Dit hoofdstuk gaat in op wat volgens ons de *belangrijkste* bevindingen zijn, met op basis daarvan onze analyse en conclusies.

#### Vier hoofdthema's

Dit hoofdstuk is gecategoriseerd naar een viertal hoofdthema's: de governance, de organisatie NV Afvalbeheer, de samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie en de afvalbeleidsplannen. Omdat de vier thema's aan elkaar gerelateerd zijn, zullen dezelfde onderwerpen diverse malen terug komen (geschetst vanuit het perspectief van het betreffende thema).

#### Onderscheid in feiten, meningen en ons oordeel

Voordat we naar de inhoud gaan, is het volgende van belang op te merken. Om tot transparante en navolgbare oordeelsvorming te komen, maken wij in ons onderzoek zorgvuldig onderscheid tussen feiten, meningen en oordelen. Dat betekent voor dit onderzoek en de rapportage het volgende:

- *Feiten*: bij de beschrijving van de 'facts & figures' baseren we ons zo veel als mogelijk op beschikbare, vastgestelde documenten zoals begrotingen, jaarverslagen en andere onderzoeken die in de afgelopen periode zijn uitgevoerd. Dit feitelijke beeld legt de basis voor het onderzoek.
- *Meningen*: onder meningen c.q. de 'beelden' verstaan wij de opvattingen (beleving) van betrokkenen. Daarbij gaat het om sleutelfiguren vanuit de betrokken bestuurders en sleutelfiguren vanuit de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie. Ofschoon beelden soms worden afgedaan als 'subjectief', hebben zij in onze ervaring een niet te onderschatten doorwerking.
- *Onafhankelijk oordeel*: om tot een onafhankelijk oordeel te komen maken we gebruik van de empirie en de theorie, te weten:
  - de verzamelde feiten en meningen in deze casus;
  - relevante theoretische modellen<sup>2</sup> in combinatie met onze ervaringen bij andere publieke organisaties die opereren in een context met verschillende eigenaren en opdrachtgevers.

De verzamelde feiten en meningen, onze inzichten, overwegingen en analyse hebben wij tussentijds en bij de concept-rapportage besproken met de bestuurlijk opdrachtgever: de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA) van de NV Afvalbeheer.

Het onderzoek hebben wij met een scherp (en kritisch) oog uitgevoerd, maar tegelijkertijd brengen we bevindingen, analyse en conclusies zo in beeld, dat in de praktijk -na de oplevering van deze rapportage- constructief kan worden voortgebouwd op de onderzoeksresultaten. Wij hebben oog voor de functie die de resultaten moeten vervullen: leren en verbeteren. Daarbij sluiten we met onze aanbevelingen – zoveel als mogelijk – aan op reeds lopende ontwikkeltrajecten.

### 2.2 Governance NV Afvalbeheer

Voorafgaand aan de start is de inrichting van de governance volgens ons overwegend weloverwogen gestructureerd en zijn zorgvuldig keuzes en afwegingen gemaakt. In de praktijk bleek echter de vooraf bedachte

---

<sup>2</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om theorievorming rondom inrichting van de governance en het zogenaamde big-8 model (in hoofdstuk 7 lichten wij dit model nader toe).



governance vanaf de start op een aantal essentiële punten anders (of niet) ingevuld te worden. De belangrijkste punten zijn:

- Het samenvallen van de eigenaarsrol als lid van de AVA en de (bestuurlijk) opdrachtgeversrol bij de portefeuillehouders afval is bewust gekozen (volgens de raadsstukken), maar wordt in de praktijk niet kenbaar gescheiden terwijl er wel degelijk belangentegenstellingen zijn.<sup>3</sup> Er is geen (structureel) gremium waarin de collectieve opdrachtgeversrol gestalte krijgt.
- Een aantal geïnterviewden geeft het signaal af dat de portefeuillehouders (in hun rol als opdrachtgevers) op diverse momenten (zeer) gedetailleerd en incidentgedreven sturen op de onderneming (zowel “wat” als “hoe”), hetgeen zich niet verdraagt met de eigenaarsrol op afstand.
- De rol van ambtelijk opdrachtgever is vanaf de start niet of zeer beperkt ingevuld. Er was ook geen functionaris die de rol van accounthouder invulde vanuit de BAR-organisatie. Verder vindt er op ambtelijk niveau geen structureel overleg plaats tussen de BAR-organisatie en de NV Afvalbeheer. De managementrapportages zijn zeer summier.
- Evenmin is duidelijk geëxpliciteerd hoe in de governance de klantrol een plek krijgt. Het gaat in dit verband om de burger (inwoner) als klant van NV Afvalbeheer.

Door de diverse aandachtspunten in de governance (waarvan we hierboven de belangrijkste punten hebben genoemd; zie voor de overige punten hoofdstuk 5) misten “checks and balances” in de aansturing van de NV Afvalbeheer.

Dit zorgde niet voor problemen *voordat* de afvalbeleidsplannen<sup>4</sup> werden ingevoerd, omdat destijds lagere eisen werden gesteld aan de organisatie van de NV Afvalbeheer. Het zorgde wel voor problemen ná de besluitvorming en de daaropvolgende implementatie van de afvalbeleidsplannen. Met name was er onvoldoende (ambtelijke) deskundigheid in de opdrachtgeversrol vanuit waar men kritische vragen kon stellen inzake besluiten rondom c.q. van de NV Afvalbeheer. Het gaat dan om kritische vragen zowel op het niveau van NV Afvalbeheer als op het niveau van de (samenwerking met de) BAR-organisatie. Voorbeelden van mogelijke kritische vragen betreffen:

- De mate van integratie van de afvalbeleidsplannen met andere taken die bij de BAR-organisatie zijn ondergebracht, zoals verkeer en beheer openbare ruimte.
- Of de NV Afvalbeheer als organisatie wel over de juiste competenties beschikte om het nieuwe afvalbeleid succesvol te implementeren.
- Hoe het risicomanagement was ingericht bij de implementatie van de beleidsplannen.
- Hoe het klant/inwonerperspectief van elke specifieke gemeente betrokken werd (en wordt) bij besluitvorming rondom nieuw afvalbeleid. Om de VANG doelstellingen<sup>5</sup> te realiseren kan het nodig zijn om een lager niveau van dienstverlening te bieden aan de burger inzake inzameling van restafval. Om deze afweging goed te kunnen maken en draagvlak te creëren voor besluiten kunnen communicatie en participatie instrumenten ingezet worden.
- Het formuleren van richtinggevende doelen en bijpassende indicatoren. Op dit moment is er een lijst met 10 “uitgangspunten”<sup>6</sup>, maar deze zijn onvoldoende concreet en potentieel ook conflicterend, waardoor deze in de praktijk onvoldoende basis vormen voor sturing. Het is daarbij bovendien van belang dat zowel doelen als indicatoren gedragen zijn vanaf het niveau van de raad (kaderstellend en controlerend) tot op het niveau van de uitvoering (praktisch hanteerbaar). Wij constateren dat dit in de huidige situatie niet het geval is.

<sup>3</sup> Dit wordt in de basis erkend in de nota’s Verbonden Partijen (zie paragraaf 5.1).

<sup>4</sup> In 2019 vond in de drie gemeenten besluitvorming plaats over afvalbeleidsplannen om de zogenaamde VANG doelstellingen te realiseren. Zie voor meer informatie paragraaf 2.5 en hoofdstuk 4.

<sup>5</sup> Zie paragraaf 4.2 voor meer informatie over de VANG doelstellingen. In het kort komen deze doelstellingen erop neer dat een betere scheiding van afval (en daarmee minder restafval) beoogd wordt.

<sup>6</sup> Zie paragraaf 6.3 voor een overzicht van deze 10 uitgangspunten en de mate waarin deze gerealiseerd worden.

De NV Afvalbeheer had het voortouw in de totstandkoming van de beleidsplannen, omdat deze taak bij de NV Afvalbeheer was belegd. Als gevolg hiervan zijn de afvalbeleidsplannen in vergaande mate door de opdrachtnemer (NV Afvalbeheer) op technisch/inhoudelijke leest geschoeid, zonder dat deze in breder perspectief zijn gezet.

Het feit dat de governance in de praktijk nooit zo gewerkt heeft als het aanvankelijk was bedoeld, wordt veroorzaakt door een *combinatie* van omstandigheden. Deze omstandigheden lichten wij nader toe in hoofdstuk 5. Anders gezegd is hiervoor niet één omstandigheid of één hoofdverantwoordelijke aan te wijzen, concluderen wij op basis van het onderzoek.

Sinds de start van de NV Afvalbeheer zijn er diverse momenten geweest dat de governance herijkt kon worden, bijvoorbeeld bij het vertrek van de eerste directeur van de NV Afvalbeheer medio 2018. Ook toen was sprake van een combinatie van omstandigheden waarom niet werd doorgepakt op de governance om het in te richten zoals het voorafgaand aan de start was bedoeld. Het is straks van belang dat op basis van dit rapport wél besluitvorming (en implementatie van verbeteringen) gaat plaatsvinden ten aanzien van de governance.

### 2.3 De organisatie NV Afvalbeheer

Voordat er sprake was van implementatie van de afvalbeleidsplannen lukte het de organisatie om aan de doelstellingen te voldoen, zoals tijdig afval inzamelen. Dit veranderde bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen. Toen bleek dat de basis van de organisatie niet voldoende op orde was (en is) om zich succesvol aan te passen aan de nieuwe en complexere manier van werken die vereist was als gevolg van de afvalbeleidsplannen. We noemen in dat kader de volgende bevindingen:

- Respondenten geven het volgende aan ten aanzien van de processen. De processen zijn niet (duidelijk) beschreven. Ook heeft er geen systematische procesanalyse en verbetering plaatsgevonden. In de praktijk is veel inspanning gericht op de korte termijn en op ad hoc en reactief “brandjes blussen”. Er was geen sprake van een proactieve, lerende organisatie: monitoren, analyseren, trekken van conclusies en maatregelen uitvoeren. Bij het KCC werden bijvoorbeeld geen analyses uitgevoerd om de vraag te beantwoorden: wat is de aard van de telefoontjes die we binnen krijgen, zit hier een bepaald patroon in en wat kunnen we op basis daarvan leren en verbeteren? <sup>7</sup>
- Diverse respondenten geven aan dat *binnen* de NV Afvalbeheer onvoldoende aansluiting is van de beleidscyclus met de uitvoerende cyclus. Er is sprake van ‘eilandjes’ binnen de organisatie. Het is daarbij onduidelijk wie precies waarvoor verantwoordelijk is, mede omdat (zie het vorige punt) procesbeschrijvingen ontbreken.
- De organisatie heeft te maken gehad met diverse personele wisselingen en/ of langdurig ziekteverzuim van sleutelfunctionarissen. In combinatie met de implementatie van de afvalbeleidsplannen zorgde dit voor veel werkdruk bij sleutelfiguren en (nog) meer focus op ad hoc vuurtjes blussen, zo geven diverse respondenten aan.
- De organisatie heeft weinig expertise op het gebied van informatiemanagement, terwijl informatisering en digitalisering -als gevolg van de implementatie van de afvalbeleidsplannen- een steeds belangrijker rol speelt in de processen van de NV Afvalbeheer.

### 2.4 De samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie

De samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie heeft in de praktijk primair een ad hoc karakter. Er zijn geen structurele (ambtelijke) overleggen voor die taken en thema’s waar beleidsvorming en uitvoering bij

---

<sup>7</sup> Dit gaat nu overigens wel gebeuren met de monitor tool van de afvalbeleidsplannen: per wijk wordt gemonitord wat het resultaat van de beleidsplannen is qua aantal kilo restafval per inwoner; de plannen worden aangepast als er in een wijk onvoldoende resultaat is.

de NV Afvalbeheer raakt aan taken en thema's bij de BAR-organisatie. Dit geldt in de volle breedte, zowel voor beleidsthema's (zoals circulariteit of verkeer), voor het beheer van de openbare ruimte als voor financial control vanuit de BAR-organisatie richting de NV Afvalbeheer.

Doordat er onvoldoende aansluiting is tussen de BAR-organisatie en de NV Afvalbeheer, werden er bijvoorbeeld in de beleidsplannen geen integrale afwegingen gemaakt. De afvalbeleidsplannen werden namelijk vanuit de NV Afvalbeheer organisatie voorbereid, omdat deze taak bij de NV Afvalbeheer is belegd. Het ambtelijk opdrachtgeverschap heeft daarmee geen gestalte gekregen.

## 2.5 Afvalbeleidsplannen

Een belangrijk thema dat uit dit onderzoek naar voren komt zijn de afvalbeleidsplannen en de daaropvolgende implementatie van deze plannen. Chronologisch ziet dat er als volgt uit:

- Vóór de implementatie van de afvalbeleidsplannen waren er geen problemen rondom de NV. Tot 2018 was afvalinzameling in de BAR gemeenten relatief eenvoudig vormgegeven. Er was daarbij relatief weinig politieke aandacht voor het thema afval. De NV kon toen de verwachtingen waarmaken.
- In een geleidelijk proces werden de verwachtingen en eisen ten aanzien van het functioneren van de NV Afvalbeheer steeds hoger. Dit werd met name veroorzaakt door het feit dat de drie gemeenten de VANG doelstellingen rondom beperking van restafval wilden gaan realiseren. De gemeenten hadden een vrij grote achterstand bij het realiseren van de VANG doelstellingen. Om deze achterstand in te halen heeft in de drie gemeenten in 2019 besluitvorming plaatsgevonden rondom afvalbeleidsplannen.
- De beleidsplannen zijn geschreven door de NV Afvalbeheer. Het beleid is in de drie gemeenten vastgesteld in 2019, waarna vervolgens door de NV uitvoeringsplannen zijn geschreven. De doelen in de beleidsplannen en de daaropvolgende uitvoeringsplannen waren heel ambitieus gesteld, met name wat betreft het tempo van realisatie. Dit zette grote druk op de organisatie NV Afvalbeheer.
- Er heeft geen impactanalyse (uitvoeringstoets) plaatsgevonden in hoeverre de NV Afvalbeheer organisatie in staat was om deze beleidsplannen succesvol te implementeren. In de beleidsplannen en de daarop volgende uitvoeringsplannen was daarbij geen aandacht voor risicomanagement. Uit het onderzoek komen diverse indicaties dat de basis onvoldoende op orde was om de beleidsplannen succesvol in te kunnen voeren. De NV Afvalbeheer werd geconfronteerd met een ingewikkeldere opgave, waar de organisatie niet op was ingericht. We noemen in dat kader het volgende:
  - De organisatie was niet klaar voor complexere afvalinzameling, zoals in paragraaf 2.3 reeds aangegeven.
  - De organisatie had zeer beperkte ervaring met projectmanagement en specifiek projectmanagement in relatie tot implementatie van afvalbeleidsplannen. De benodigde projectmanagement expertise moest extern ingehuurd worden. De eerste projectmanager had echter geen ervaring met projecten die gericht waren op het invoeren van diftar in combinatie met het halen van de VANG doelstellingen. Daarbij was ook nog sprake van tussentijdse wisseling van projectleiders.

Doordat er geen goede impactanalyse was uitgevoerd van de organisatie, en ook geen analyse van de risico's, was het bovenstaande niet voldoende bekend bij de bestuurders (in de rol van eigenaar en opdrachtgever) toen de besluiten over de afvalbeleidsplannen (inclusief de planning van de realisatie) genomen werden.

- Er is sprake van onvoldoende integraliteit in de beleidsvorming en de uitvoering inzake afvalinzameling en andere gerelateerde thema's (zoals openbare ruimte en circulariteit). De inhoud van de beleidsplannen is daardoor onvoldoende verbonden aan (en afgestemd met) andere taakgebieden die bij de BAR-organisatie zijn ondergebracht (zoals openbare ruimte, verkeer, handhaving, duurzaamheid, etc.).
- Er is te weinig oog geweest voor wat het onderwerp afvalinzameling doet aan beeldvorming bij onder andere bewoners, raad en college. De focus lag vooral op het technisch juist en efficiënt inzamelen van afval, er was minder aandacht voor het perspectief van de "klant" (burger/ inwoner).

- Er zijn bij de implementatie diverse zaken misgegaan, die ook de pers gehaald hebben. Deels lag dit aan externe factoren, deels aan de eerder genoemde interne factoren. Mede als gevolg van een aantal zaken die misgingen was er bij delen van de bevolking steeds minder draagvlak voor het nieuwe beleid.

## 2.6 Tot slot

Samenvattend concluderen we dat er zowel qua governance, interne organisatie, samenwerking met de BAR-organisatie als de implementatie van de afvalbeleidsplannen veel verbeterd kan worden. Het is van belang deze handschoen gezamenlijk -bestuurlijk én ambtelijk vanuit de drie gemeenten, de BAR-organisatie en de NV Afvalbeheer- op te pakken.

De titel van dit rapport is "Scheiden, maar ook verbinden". Het creëren van *verbinding*, oftewel het vermijden van verkokering, is volgens ons een generiek vraagstuk van organisaties en organiseren. Om organisaties "beheerbaar" (beheersbaar) te houden, zal er altijd sprake zijn scheiding van taken over verschillende organisatorische eenheden (binnen én buiten de eigen organisatie), en daarmee van kokers. Het is daarom belangrijk om deze kokers op een effectieve wijze met elkaar te verbinden. En daarvoor zien we in de context van de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie diverse mogelijkheden tot verbetering. Het hoofdstuk met de aanbevelingen bevat daartoe handreikingen.

Wij vinden het verder belangrijk om op te merken dat uit dit onderzoek niet één sleutelfiguur naar voren komt die primair verantwoordelijk is voor de problematiek rondom de implementatie van de afvalbeleidsplannen. Eerder komt het beeld naar voren dat alle betrokken sleutelfiguren "goede" intenties hadden. Tegen die achtergrond is het volgens ons vooral zaak de blik naar voren te richten. Vanuit dat perspectief hebben wij de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

## 3. Aanbevelingen

### 3.1 Inleiding

Op basis van de analyse en de conclusies in het vorige hoofdstuk, beantwoorden wij in dit hoofdstuk de volgende vraag:

#### Kernvragen inzake vooruitkijken

**Wat betekenen de antwoorden op de hiervoor genoemde vragen voor het toekomstperspectief van de NV Afvalbeheer? Wat is verstandig om te gaan doen, zowel qua beleid(svorming) en uitvoering?**

Bij de beantwoording van deze vraag maken wij onderscheid op drie niveaus:

- **Richten.** Dit is het niveau van de (oorspronkelijke en huidige) bestuurlijke ambities en doelen van de drie gemeenten ten aanzien van afval (en gerelateerde taken en thema's).
- **Inrichten.** Dit is het niveau van de (ambtelijke) organisaties die aan zet zijn om het beleid uit te voeren rond afval en gerelateerde taken en thema's. Het gaat dan primair om de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie.
- **Verrichten.** Dit is het niveau van de dagelijkse praktijk (uitvoering), waarbij medewerkers van de betrokken (ambtelijke) organisaties aan zet zijn om -soms in samenwerking met elkaar- de bestuurlijke ambities/ doelen te realiseren.

De vraag is met name of optimalisatie van de huidige situatie qua *inrichting* en *verrichting* voldoende soelaas biedt om - eventueel- geconstateerde adviezen voor toekomstige ontwikkeling te adresseren.

In de lijn van de vier thema's uit het vorige hoofdstuk komen voor de komende twee jaar<sup>8</sup> onze aanbevelingen (met als uiteindelijk doel de *verrichting* te verbeteren) kort samengevat op het volgende neer.

Categorie	Thema	Aanbeveling	Uit te voeren in periode	Uitwerking in paragraaf
Richten	Beleidsplannen	De ambities van de drie gemeenten (zoals opgenomen in de afvalbeleidsplannen) zijn in lijn met de landelijke VANG doelstellingen. Onze aanbevelingen ten aanzien van de afvalbeleidsplannen zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak een programma om de VANG doelstellingen te realiseren</li> <li>• Zorg voor verbinding met aanpalende (beleids)thema's en onderwerpen zoals verkeer, handhaving, beheer &amp; onderhoud</li> <li>• Geef in de governance van dit programma de bestuurders en de (aan te stellen) ambtelijk opdrachtgever vanuit de BAR-organisatie een plek</li> <li>• Bouw voldoende tijd in voor het realiseren van de VANG doelstellingen</li> <li>• Heb meer aandacht voor risicomanagement en draagvlak bij inwoners</li> </ul>	Na besluitvorming over dit rapport	3.5
Inrichten	Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richt de governance in zoals het voorafgaand aan de start bedoeld was</li> <li>• Richt tevens een collectief opdrachtgeversoverleg in</li> </ul>	Na besluitvorming over dit rapport	3.2

<sup>8</sup> Dit vanuit de gedachte om de komende twee jaar de focus te leggen op "de basis op orde" krijgen (en daarmee "rust") binnen de NV Afvalbeheer organisatie.



Categorie	Thema	Aanbeveling	Uit te voeren in periode	Uitwerking in paragraaf
	Interne organisatie	Leg de focus voor de komende twee jaar op het creëren van “rust” bij de NV Afvalbeheer door de interne organisatie te verbeteren (onder leiding van de nieuwe interim manager die in juni is aangetreden)	Na besluitvorming over dit rapport	3.3
	Zorg voor een betere verbinding van de beleids- en de uitvoerende cyclus	Aanvullend op de hierboven genoemde aanbevelingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Overweeg om de beleidsontwikkeling (inclusief monitoring en evaluatie) over te dragen naar de BAR-organisatie (inclusief de bijbehorende formatie en budgetten). Waar proces de knip gelegd zou moeten worden kan bepaald worden aan de hand van het zogenaamde big-8 model (dit model leggen wij verderop nader toe).</li> </ul>	Na succesvolle implementatie van de afvalbeleidsplannen	3.7
Verrichten	Samenwerking met de BAR-organisatie	Verbeter de samenwerking met de BAR-organisatie door concrete werkafspraken te maken (inclusief periodieke overleggen) en deze vast te leggen.	Na besluitvorming over dit rapport	3.4
	Samenwerking met andere organisaties in de regio	Start een onderzoek naar kansrijke vormen van samenwerking met strategische samenwerkingspartners in de regio (met een vergelijkbaar takenpakket. Het doel hiervan is voor sommige taken, bijvoorbeeld informatisering, op een grotere schaal te gaan werken.	Na besluitvorming over dit rapport	3.6

We werken deze aanbevelingen nu verder uit in de komende paragrafen. Hierbij geldt dat de aanbevelingen per hoofdthema elkaar raken en elkaar versterken. We sluiten dit hoofdstuk af met de aanbevelingen om een aantal (andere) maatregelen *niet* door te voeren, inclusief de argumentatie om dit niet te doen.

Om deze aanbevelingen op een gestructureerde en planmatige wijze door te voeren, adviseren wij om twee programma's te maken:

- Het eerste programma is gericht op het realiseren van de VANG doelstellingen in de drie gemeenten. Zie verder paragraaf 3.5.
- Het tweede programma bestaat uit de volgende sporen (die grotendeels aansluiten op de in bovenstaande tabel genoemde aanbevelingen):
  - Governance
  - Interne organisatie NV Afvalbeheer
  - Samenwerking NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie
  - Samenwerking met andere organisaties in de regio
  - Herijking van de 10 uitgangspunten van de NV Afvalbeheer
  - Betere verbinding van de beleids- en de uitvoerende cyclus

Het is van belang om deze programma's niet te “groot en zwaar” te maken. Het gaat er vooral om dat concrete stappen worden gezet in het realiseren van meer verbinding en structuur (in lijn met de titel van dit rapport). Als bestuurlijk opdrachtgever voor beide programma's zien wij de drie portefeuillehouders in de rol van collectief

opdrachtgever. Ambtelijk opdrachtgever wordt dan een directeur (of een manager) vanuit de BAR-organisatie en de opdrachtnemer wordt een nog aan te stellen programmamanager.

Om concrete stappen vooruit te maken adviseren wij om maandelijks een bijeenkomst te plannen om beide programma's te bespreken. Het is van belang dat deze overleggen goed voorbereid worden op *strategisch* niveau<sup>9</sup>, door de aan te stellen accounthouder (hierover later meer). Onze suggestie voor de agenda is beantwoording van de volgende drie vragen:

- Waar staan we?
- Wat moet er in de komende periode gebeuren?
- Hoe gaan we het doen? En wie gaat wat doen?

### Strategische conferentie

Dit hoofdstuk bevat verschillende aanbevelingen die zowel de bestuurders, de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie raken. Wij bevelen aan om eind van dit jaar -aan de hand van deze rapportage- een strategische conferentie te organiseren. Bij deze strategische conferentie zijn de betrokken portefeuillehouders en sleutelfiguren vanuit de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie aanwezig. Belangrijke thema's in deze strategische conferentie zijn:

- Inhoudelijk bespreken van de aanbevelingen uit dit rapport. Het gaat dan om de volgende vragen:
  - Wat de achterliggende gedachten van ons als onderzoekers bij de aanbevelingen?
  - In hoeverre zijn deze werkbaar in de praktijk? Wat zijn kansen, maar ook wat zijn de risico's?
  - Welke andere (verbeter)trajecten lopen en hoe kunnen onze aanbevelingen het beste daarbij aansluiten?
- Prioritering van de aanbevelingen.
- Concrete werkafspraken wie wat wanneer gaat doen.

## 3.2 Governance

Onze aanbevelingen ten aanzien van de governance hebben we als volgt gecategoriseerd: sturingsinstrumenten, bestuurlijk, ambtelijk en overlegstructuur.

### Sturingsinstrumenten

- Houd de DVO's tegen het licht en breng deze in overeenstemming met de huidige eisen en wensen in het kader van het (nieuwe) afvalbeleid. Het gaat dan om:
  - de DVO's van de NV Afvalbeheer met de individuele gemeenten;
  - de samenwerkingsovereenkomst van de BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer (voor levering van overhead/ ondersteuning).
- Leg, conform de originele opzet, de afspraken voor de "going concern" en de maatwerkafspraken vast in een jaarplan per gemeente.
- Ten aanzien van de 10 uitgangspunten<sup>10</sup> van de NV Afvalbeheer is onze aanbeveling om tot een beknoptere lijst (bijvoorbeeld 5) te komen. Werk dit vervolgens uit in concrete(re) doelstellingen en verbind hieraan indicatoren waarop vervolgens gestuurd wordt. Volgens ons zouden deze uitgangspunten een hulpmiddel moeten zijn om -als collectieve opdrachtgevers en opdrachtnemer- een "goed gesprek" te hebben over het thema afvalinzameling.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Het risico van een relatief grote frequentie van dit overleg is overigens dat er vooral operationele detailzaken worden besproken. Vandaar dat de accounthouder als expliciete opdracht meekrijgt om de meer strategische vraagstukken te agenderen.

<sup>10</sup> Zie paragraaf 6.3 voor een overzicht van deze uitgangspunten.

<sup>11</sup> Een (te) strakke sturing op dergelijke indicatoren zorgt voor perverse prikkels, zo leert de ervaring.

## Bestuurlijk

- De governance van NV Afvalbeheer houdt volgens ons in de huidige opzet onvoldoende rekening met het gegeven dat de gemeente de wettelijke taak heeft om huishoudelijk afval (gescheiden) in te zamelen. Over het uitvoeren van deze wettelijke taak heeft de wethouder verantwoording af te leggen in de raad. Het feit dat NV Afvalbeheer een Overheids NV is, die op relatieve afstand staat, doet hier uiteraard niet aan af. Het portefeuillehoudersoverleg is een logisch gremium om hierover het gesprek te voeren. Het is van belang dat de portefeuillehouder daarbij vanuit de inhoud geadviseerd wordt door een deskundige vanuit de BAR-organisatie (accounthouder).
- De politieke verantwoordelijkheden en keuzes vanuit de drie gemeenten grijpen daarbij in op elkaar. Er zijn daarom onderwerpen in het portefeuillehoudersoverleg die ook in collectief verband besproken zouden moeten worden. Stel daartoe een collectief (bestuurlijk) opdrachtgeversoverleg in. Doelen hiervan zijn:
  - Het maken van een bewuste afweging wanneer in een gemeente sprake moet zijn van maatwerk versus standaardisatie over de drie gemeenten heen.
  - Een tweede doel is het zoeken naar gezamenlijkheid in de prioriteiten van de NV Afvalbeheer gedurende een bepaald jaar.
  - Tot slot is het van belang in dit overleg ook het klantperspectief een expliciete plek te geven, door bijvoorbeeld rode draden die uit meldingen bij het KCC voortkomen (en ook andere incidenten die zich hebben voorgedaan) te bespreken.
- De portefeuillehouders vervullen nu twee rollen: de rol van eigenaar en van opdrachtgever. Twee maatregelen die wij voorstellen om deze verschillende bestuurlijke rollen van eigenaar en opdrachtgever duidelijk(er) te scheiden zijn:
  - Het instellen van een collectief opdrachtgeversoverleg (zie het vorige punt) wat zich expliciet richt op de *inhoud*. De AVA bijeenkomsten richten zich op de rol van eigenaar c.q. de instandhouding van de organisatie.
  - Het aanstellen van een accounthouder bij de BAR-organisatie, die de bestuurders ondersteunt bij het invullen én het scheiden van beide rollen. Zie het volgende onderdeel voor een uitwerking.

## Ambtelijk

- Stel aan de kant van de BAR-organisatie een accounthouder aan die zich richt op de NV Afvalbeheer. Dit is een adviseur voor zowel de (bestuurlijk en ambtelijk) opdrachtgever als de eigenaar. Deze functionaris ondersteunt dus de verschillende “petten” en speelt een belangrijke rol in het sturen op rolvastheid van de bestuurders. Deze accounthouder moet specifieke kennis en expertise hebben op het gebied van afvalbeleid, in staat zijn de verbinding met aanpalende beleidsthema’s in de BAR-organisatie te leggen en het politieke spel begrijpen. Het is van belang voor deze functie een functiebeschrijving en competentieprofiel te maken, waarin deze zaken zijn opgenomen. Naar verwachting is dit geen fulltime functie. Het is vooral belangrijk dat iemand wordt gezocht met het juiste competentieprofiel.  
De rol van accounthouder is aanvullend op de bestaande ondersteuning van de bestuurders. Voor de ondersteuning van de bestuurders beschikt -in de huidige situatie- de gemeente Albrandswaard over een regiefunctionaris en Ridderkerk over een bestuurssecretaris. Deze functionarissen zijn aanwezig bij de portefeuillehoudersoverleggen. Het verschil tussen de accounthouder en deze twee functionarissen is:
  - De regiefunctionaris stuurt op de BAR-organisatie vanuit het perspectief van de eigen gemeente.
  - De accounthouder zorgt voor de verbinding van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie en werkt daarmee voor de drie gemeenten.
- Zorg ervoor dat er bij de NV Afvalbeheer een “olieman” (liaison functie) komt die het volgende met elkaar verbindt:

- Binnen de NV Afvalbeheer: beleid, uitvoeringsbeleid en uitvoering. Deze functionaris zou een belangrijke rol moeten spelen in het zorgdragen voor een betere verbinding tussen beleid en uitvoering.<sup>12</sup>
- De NV Afvalbeheer met de (verschillende relevante onderdelen van de) BAR-organisatie. Deze olieman is hét aanspreekpunt voor de accounthouder vanuit de BAR-organisatie.<sup>13</sup>
- In het algemeen zien we dat in de gemeenteraad het volgende nog wel eens door elkaar heen loopt: strategische informatie, de operationele resultaten en incidenten. Om deze drie lijnen duidelijk(er) van elkaar te scheiden is ons advies om aan de kant van de NV Afvalbeheer een incidentprocedure in te richten voor incidenten<sup>14</sup> inzake afvalinzameling. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de incidentprocedure ligt bij een incident manager (dit is een taak, geen functie)<sup>15</sup>. Deze functionaris krijgt de verantwoordelijkheid voor het oplossen én analyseren van alle incidenten die zich in de gemeenten voordoen ten aanzien van afvalinzameling. De incident manager werkt daartoe nauw samen met het KCC van de NV Afvalbeheer, maar ook met de bestuurders in de rol als opdrachtgever (met name daar waar het “rode draden” betreft die uit de analyse van de incidenten naar voren komt). De gedachte bij deze aanbeveling is dat -door de verantwoordelijkheid voor het adequaat oplossen en vervolgens analyseren van incidenten herkenbaar bij één persoon te beleggen- de kans kleiner wordt dat één specifiek incident relatief veel aandacht krijgt in het politiek-bestuurlijke debat.
- Een praktisch advies is om een directiesecretaris aan te stellen die zowel de liaison functie vervult als de rol van aanspreekpunt bij incidenten. Ook dit zien wij niet als een fulltime functie. Net als bij de invulling van de accounthouder is het vooral belangrijk dat iemand wordt aangezocht met het juiste competentieprofiel. Om het totaal aantal fte bij de NV Afvalbeheer gelijk te houden is het advies om taken te gaan herschikken over bestaande (beleids)functies.

### Aanzet voor een overlegstructuur

In aanvulling op de hiervoor beschreven maatregelen, bevatten de volgende twee tabellen een voorzet voor de overlegstructuur. Deels zijn dit reeds bestaande overleggen, deels gaat het om nieuwe overleggen.

De eerste tabel betreft de overleggen waarbij bestuurders zijn betrokken.

Overleg	Deelnemers	Agenda/ onderwerpen/ doel	Fre- quentie	Voorzitter	Verantw. voor voorbereiding en opvolging
Portefeuille- houdersoverleg (bestaand overleg)	Portefeuillehouders, regiefunctionaris, accounthouder, directeur NV, directiesecretaris, andere sleutelfiguren	Bestaande onderwerpen conform bestuurlijk overleg (jaarplan, uitgevoerde werkzaamheden, toekomstige ontwikkelingen), politieke ontwikkelingen, dienstverlening/ klantperspectief, eventuele aanpassing DVO's	6-10 keer per jaar	Portefeuille- houder	Directiesecretaris en account- houder

<sup>12</sup> In de paragraaf inzake de interne organisatie zullen wij overigens nog een aantal andere aanbevelingen doen om de verbinding tussen beleid en uitvoering te verbeteren, zoals het maken van integrale procesbeschrijvingen. Verder zullen wij in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de aanbeveling doen om

<sup>13</sup> In onze visie zou namelijk niet de directeur de counterpart moeten zijn van de account manager, maar deze olieman.

<sup>14</sup> Met incidenten bedoelen we concrete problemen in de uitvoeringspraktijk waar direct actie voor nodig is (om het probleem op te lossen).

<sup>15</sup> Dit is geen fulltime functie, maar een taak die bijvoorbeeld bij de “olieman” zou kunnen worden belegd.

Overleg	Deelnemers	Agenda/ onderwerpen/ doel	Fre-quentie	Voorzitter	Verantw. voor voorbereiding en opvolging
Collectief opdrachtgevers-overleg <sup>16</sup> <i>Nieuw overleg; zie voor een toelichting hiervoor én onderaan de tabel</i>	Zie boven, aangevuld met de ambtelijk opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politieke ontwikkelingen</li> <li>• Jaarplannen: voortgang en afstemming gezamenlijke prioriteiten komend jaar</li> <li>• Maatwerk versus harmonisatie</li> <li>• Klantperspectief/ dienstverlening (o.a. rode draden incidenten)</li> </ul>	Twee keer per jaar	Roulerend voorzitter (één van de portefeuillehouders)	Directiesecretaris en accounthouder

In onderstaande tabel staat de voorzet voor de ambtelijke overleggen.

Overleggen	Deelnemers	Agenda/ onderwerpen/ doel	Fre-quentie	Voorzitter	Verantw. voor voorbereiding en opvolging
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsoverleg</li> <li>• Uitvoeringsoverleg</li> <li>• Communicatie overleg (gericht op inwoners/ burgers/ klanten)</li> <li>• Financieel overleg</li> <li>• Juridisch overleg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit de BAR-organisatie: management, sleutelfiguren vanuit relevante organisatie onderdelen, accounthouder</li> <li>• Vanuit de NV: relevante MT lid, directiesecretaris, andere sleutelfiguren</li> </ul>	Doel: afstemming/ verbinding creëren op inhoudelijke thema's	Twee tot vier keer per jaar	MT lid NV Afvalbeheer	Directiesecretaris en accounthouder

In de paragraaf met de aanbevelingen inzake de samenwerking van de BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer gaan wij verder in op de dwarsverbanden.

#### Periodieke evaluatie overlegstructuur

Het is van belang dat de nieuwe overlegstructuur (na doorvoering van de maatregelen) periodiek wordt geëvalueerd, bijvoorbeeld elk half jaar in de eerste twee jaar. Deze periodieke evaluatie is mede van belang omdat de overleggen op ambtelijk niveau reeds diverse malen zijn "doodgebloed". Het risico is daarmee reëel dat dit nu weer gaat gebeuren, waardoor de verbinding die een bepaald overleg beoogt te realiseren wordt verbroken (en er alleen op ad hoc basis, vaak bij incidenten of problemen, contact wordt gezocht). De verantwoordelijkheid voor de evaluatie zou volgens ons bij de ambtelijk opdrachtgever moeten liggen. Belangrijkste vragen om te stellen bij de evaluatie zijn:

- Zitten de juiste personen aan tafel?
- In welke mate worden de juiste onderwerpen op het juiste abstractieniveau besproken?

<sup>16</sup> Voor de stand van zaken ten aanzien van de twee programma's wordt een apart overleg ingericht; in de tabel gaat het om het overleg voor de "going concern".



- Vindt er voldoende opvolging van actiepunten plaats?
- Heeft het overleg de juiste frequentie?

### Collectief opdrachtgeversoverleg

Een belangrijk nieuw overleg dat wij adviseren in te stellen is het collectief opdrachtgeversoverleg. Deze collectieve opdrachtgeversrol moet aansluiten op DVO's en jaarplannen. Het gaat dan niet alleen harmonisatie en standaardisatie, maar ook om de prioritering (en fasering van prioriteiten) voor het volgende jaar en de verbinding vanuit afval met andere relevante thema's (zoals duurzaamheid). Deze prioriteiten worden vastgelegd in de jaarplannen. Deze afstemming en -zoveel als mogelijk- gezamenlijke prioritering maakt dat de NV gedurende de uitvoering van het jaarplan effectiever en efficiënter kan werken. De accounthouder moet -in samenwerking met de NV- de agenda opstellen en inhoudelijk voorbereiden.

Wat er in ieder geval in het collectieve opdrachtgeversoverleg op de agenda moet staan is:

- De politieke context en dynamiek.
- De voortgang van de lopende jaarplannen.
- (Gezamenlijke) prioriteiten voor het komende jaar, inclusief de afweging van maatwerk versus harmonisatie. Het resultaat wordt vastgelegd in de jaarplannen voor het volgende jaar (en leidt eventueel tot een aanpassing van de DVO).
- Dienstverlening; dit werken wij hieronder verder uit.

In het overleg zou de dienstverlening (vanuit het perspectief van de inwoner/ burger/ klant) een vast agendapunt moeten zijn. Bij de bespreking van dit agendapunt zou de incident manager en de verantwoordelijke voor het KCC aanwezig moeten zijn. Besprekingspunt is dan rode draden inzake dienstverlening over de gemeenten heen, zoals dat bijvoorbeeld uit de analyse van incidenten naar voren komt.

Al deze inhoudelijke onderwerpen zouden niet in de AVA besproken moeten worden (uiteraard behalve als het consequenties heeft voor de organisatie zelf). Hierdoor kan in de aandeelhoudersvergadering (nog) dominanter gesproken worden over de continuïteit van de onderneming NV Afvalbeheer (vanuit organisatorisch, personeel en financieel perspectief).

### 3.3 Verbetering van de interne organisatie

Wat betreft de interne organisatie bevelen wij aan om de komende twee jaar de focus te leggen op de "basis op orde" krijgen en het creëren van meer "rust" in de organisatie, om van daaruit verdere ontwikkeling mogelijk te maken. Onze aanbevelingen zijn in dat kader:

- Zorg ervoor dat de basis op orde komt ten aanzien van de interne bedrijfsvoering. Analyseer, optimaliseer en beschrijf processen en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zorg voor één integraal overzicht van de processen voor de hele organisatie (in plaats van losse procesbeschrijvingen per afdeling).
- Herijk het functieboek en maak competentieprofielen voor elke functie. Competenties die bijvoorbeeld nodig zijn voor MT leden en andere sleutelfiguren binnen de organisatie (zoals beleidsadviseurs en de strategisch communicatie adviseur) zijn politiek-bestuurlijke sensitiviteit, affiniteit met het perspectief van de klant/inwoner, ervaring met projecten, samenwerkingsgerichtheid en inzicht in de mogelijkheden die informatisering biedt.
- Investeer in de informatiseringsfunctie en ontwikkel de digitale competenties bij de relevante sleutelfiguren. Probeer hierbij samen te werken met andere organisaties in de regio (zie de aanbeveling verderop in dit hoofdstuk).

- Werk toe naar een cultuur waar proactief handelen en “leren” (monitoren, evalueren en verbeteren) centraal staat. Een dergelijke cultuur zorgt -op termijn- voor “rust” in de organisatie.<sup>17</sup> Borg deze cultuur ook in de “harde” kant van de organisatie, zoals lerende processen<sup>18</sup>, de functiebeschrijvingen en de beoordelingssystematiek van medewerkers.

Een specifiek vraagstuk ten aanzien van de interne organisatie is of de NV Afvalbeheer over eigen vermogen zou moeten beschikken; op dit moment is dit niet het geval. Dat viel buiten het kader van dit onderzoek en is daarom niet verdiept. Onze aanbeveling is om te onderzoeken:

- Welk doel eigen vermogen zou moeten vervullen.
- Wat de voor- en nadelen van eigen vermogen van de NV zijn.
- Als de voordelen opwegen tegen de nadelen: wat de omvang zou moeten zijn van het eigen vermogen.

### 3.4 Samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie

Er zijn diverse dwarsverbanden tussen de activiteiten van de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie. We noemen:

- Beleidsvorming op aan afval gerelateerde thema’s: verkeer, circulariteit, duurzaamheid, openbare ruimte, etc.
- Beheer van de openbare ruimte (uitvoering). Het gaat dan onder meer om de inzet van BOA’s, zwerfafval, gladheidsbestrijding, etc.
- Communicatie richting burgers van een specifieke gemeente.
- Financiën; de begroting van de NV moet immers opgenomen worden in de begrotingen van de gemeenten.
- Juridische zaken, met name kennis van ruimtelijke ordening/omgevingswet/afvalwetgeving.

Wij bevelen aan om voor elk van deze dwarsverbanden een overlegstructuur in te richten (zie paragraaf 3.2) en werkafspraken te maken. Het doel hiervan is zorgen voor een beter begrip van elkaars context en motivaties, waardoor meer synergie bereikt wordt en (pro-actieve) preventie van potentieel optredende problemen plaatsvindt. Voor eventuele conflicten tussen beide organisaties is het van belang om een escalatiestructuur in te richten. Tot slot adviseren wij om deze afspraken vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst die periodiek geëvalueerd wordt.

### 3.5 Maak een programma om de VANG doelstellingen te realiseren

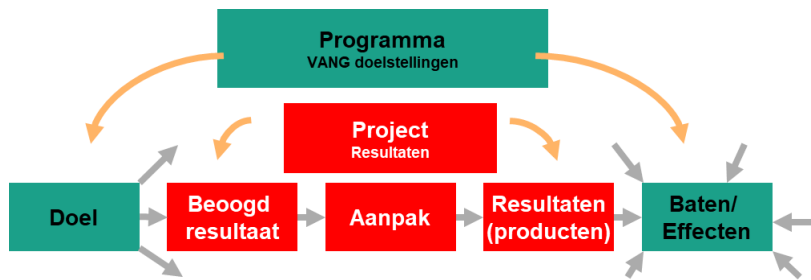
Sinds het aantreden van de nieuwe interim directeur in juni van dit jaar hebben diverse wijzigingen plaatsgevonden ten aanzien van de implementatie van de afvalbeleidsplannen. Het gaat dan met name om het project om diftar in te voeren in combinatie met het realiseren van de benodigde inzamelvoorzieningen (zoals dat in de afvalbeleidsplannen is opgenomen). Onder meer wordt er nu meer tijd genomen om de plannen in te voeren. Deze maatregelen kunnen wij van harte onderschrijven.

Wat wij adviseren is om dit *project* onderdeel te laten uitmaken van een (breder) *programma* om de VANG doelstellingen te realiseren. Realisatie van de VANG doelstellingen is volgens ons namelijk niet primair een inhoudelijk-technisch vraagstuk wat projectmatig opgelost kan worden (door het realiseren van inzamelvoorzieningen in combinatie met diftar en ICT ondersteuning). In de kern is het een politiek-bestuurlijk-maatschappelijk vraagstuk hoe het gedrag van inwoners zodanig beïnvloed kan worden dat de VANG doelstellingen gerealiseerd worden. We lichten deze aanbeveling in deze paragraaf nader toe.

De volgende figuur geeft de relatie tussen een programma en een project weer.

<sup>17</sup> De organisatie heeft nu een cultuur waar ad hoc en reactief reageren op problemen een prominente rol speelt. Dit creëert daarmee veel “onrust”.

<sup>18</sup> Een voorbeeld hiervan is het creëren van een proces dat gericht is op leren van de meldingen die bij het KCC binnen komen.



Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van bepaalde producten c.q. concrete resultaten, terwijl een programma gericht is op het bereiken van een bepaald (maatschappelijk) effect. Een project(leider) en een programma(manager) onderscheiden zich met name van elkaar door de verschillende doelstellingen en de verschillende aanpak om deze doelstellingen te bereiken:

- Een *projectleider* is gericht op het bereiken van resultaat. Dit resultaat is concreet en meetbaar weergegeven, waarbij de veronderstelde bijdrage aan de realisatie van dit doel in termen van Geld, Organisatie, Kennis, Informatie, Risico's en Tijd (GOKIRT) is geformuleerd. Om dit resultaat te bereiken worden activiteiten gedefinieerd, die vooraf goed bepaald kunnen worden.
- Een *programmamanager* is gericht op het dichterbij brengen van een (maatschappelijk en/ of organisatorisch) doel. In deze context gaat het dan om het realiseren van de VANG doelstellingen. Die verantwoordelijkheid kan gedragen worden doordat een programma bestaat uit een samenhangende set van projecten en lijnactiviteiten waarvan de relatie met het programmadoel door een doelenboom wordt beschreven. Vooraf is niet exact helder welke activiteiten ontplooid moeten worden om de doelstellingen te bereiken.

Gegeven de aard van de VANG doelstellingen (die gericht zijn op het realiseren van effecten ten aanzien van afvalscheiding) is volgens ons programmasturing wenselijk. Op dit moment is niet helder welke activiteiten precies ontplooid moeten worden om voor elke gemeente de VANG doelstellingen te realiseren. Er zijn namelijk diverse externe factoren (zoals gedrag van inwoners) een belangrijke factor voor het welslagen. Deze externe factoren liggen deels ook buiten de directe beïnvloedingssfeer van de NV Afvalbeheer zijn daarmee naar hun aard lastig realistisch én tijdgebonden te formuleren. Dit betekent dat mogelijk ook andere initiatieven (maatregelen en projecten) nodig om de VANG doelstellingen te realiseren, zoals blijvende communicatie en monitoring in hoeverre de VANG doelstellingen worden gerealiseerd. Bij projectmatig werken is van belang dat vooraf wél duidelijk is wat moet gebeuren om een bepaald goed te definiëren resultaat te bereiken.

Ten aanzien van de inrichting van het programma om de VANG doelstellingen te realiseren hebben wij de volgende aanbevelingen:

- Bepaal uit welke onderdelen (sporen) dit programma zou moeten bestaan. Hiervoor is inzicht nodig in welke projecten en welke inspanning vanuit de betrokken lijnorganisaties (NV Afvalbeheer, BAR-organisatie) nodig is om de VANG doelstellingen te realiseren.
- Zorg voor een fasering van het programma met (bestuurlijke) beslismomenten en voortgangsrapportages.
- Zorg voor voldoende focus op het participatietraject, oftewel de communicatie met inwoners.
- Besteed meer aandacht aan risicomanagement dan tot de onderzoeksperiode (juni 2020) gedaan is.
- Richt de governance van het programma als volgt in:
  - De drie portefeuillehouders worden bestuurlijk opdrachtgever van het programma.
  - Beleg de ambtelijk opdrachtgeversrol van dit programma bij de directeur (of manager) van de BAR-organisatie die ook de rol van ambtelijk opdrachtgever van de NV Afvalbeheer vervult. Deze vervult daarmee tevens een rol in het aanhaken van de BAR-organisatie bij de implementatie van het programma.
  - De aan te stellen programmamanager wordt ambtelijk opdrachtnemer.

Bij de start van het programma is het van belang dat de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer expliciete afspraken maken over de rollen en de rolinvulling, de samenwerking en de manier waarop de informatievoorziening wordt ingevuld.

### 3.6 Start een onderzoek naar strategische samenwerkingspartners in de regio

Een vraag die in het onderzoek naar voren kwam is of de NV Afvalbeheer een te kleine schaal heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om het kunnen inspelen op de ontwikkeling van toenemende informatisering en digitalisering in de afvalketen. Om deze benodigde expertise effectief in te kunnen vullen zorgt een grotere schaal van werken voor "economies of scale". Op dit moment bestaat geen gedeeld beeld van welke schaalomvang ideaal zou zijn voor de verschillende taakgebieden die bij de NV Afvalbeheer zijn ondergebracht. Het gaat dan om taakgebieden als:

- Het ontwikkelen en implementeren van afvalbeleid.
- Inzameling & Reiniging: de bedrijfsvoering zelf, waarbij onderscheid kan worden gemaakt in de directe (vaak logistieke) uitvoeringsprocessen zoals afvalinzameling, overslag en transport en reiniging.
- Afvalbe- en verwerking: het (laten) be- en verwerken van afval- en grondstoffen.

Het is daarom van belang dat een -ook bestuurlijk- gedeeld bestaat over de gewenste schaal van de verschillende onderdelen van het takenpakket van de NV Afvalbeheer. De volgende stap is het ontwikkelen van (pragmatische) oplossingsrichtingen om de gewenste schaal te bereiken.

Een pragmatische oplossingsrichting die bijvoorbeeld door sommige geïnterviewden werd aangedragen is: werk slim samen met organisaties in de regio met een vergelijkbaar takenpakket. Deze samenwerking zou gericht moeten zijn op één keer het wiel uitvinden en samen leren. In eerste instantie kan gestart worden met praktische samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld door personeel met expertise op het gebied van ICT, HR, etc. met elkaar te delen ("poolen"). Zonodig kan in een later stadium de samenwerking meer geformaliseerd worden in bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst. Dan kan ook bepaald worden wat de meerwaarde zou zijn van een fusie.

### 3.7 Versterken van de verbinding van de beleidscyclus met de uitvoerende cyclus

Onze laatste categorie aanbevelingen heeft betrekking op het versterken van de verbinding tussen beleid en uitvoering. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat beide cycli niet goed met elkaar verbonden zijn. We noemen de volgende signalen dat de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus niet goed verbonden zijn:

- Op dit moment is beleidsontwikkeling inzake afval bij de NV Afvalbeheer belegd. Dit is niet goed verbonden met andere aanpalende beleidsterreinen die bij de BAR-organisatie zijn ondergebracht.
- Binnen de NV Afvalbeheer is beleidsontwikkeling niet goed verbonden met de uitvoering. Er is bijvoorbeeld geen sprake van een lerende cyclus van beleid naar uitvoering en vice versa.
- De uitvoerende cyclus van afval is niet goed verbonden met andere uitvoerende cycli die bij de BAR-organisatie zijn ondergebracht<sup>19</sup>.

Uit onze adviespraktijk weten wij dat het creëren van dergelijke verbindingen tussen beleid en uitvoering voor alle gemeentelijke organisaties een uitdaging is, dus dit is niet specifiek een uitdaging voor deze drie gemeenten. Tegelijkertijd constateren wij dat met behulp van een aantal maatregelen de verbindingen wel versterkt kunnen worden. In de voorgaande paragrafen hebben wij hiertoe reeds een aantal aanbevelingen gedaan, met name:

- het creëren van een accounthouderfunctie aan de kant van de BAR-organisatie en een directiesecretaris aan de kant van de NV Afvalbeheer;
- het creëren van diverse (nieuwe) overleggen in de overlegstructuur op bestuurlijk niveau (collectief opdrachtgeversoverleg) en ambtelijk niveau;

<sup>19</sup> Het gaat dan met name het beheer van de openbare ruimte.

- het zorgdragen van integrale, op elkaar afgestemde procesbeschrijvingen.

In deze paragraaf introduceren wij twee aanvullende maatregelen om de verbinding te versterken:

- Richt een lerende cyclus in van beleid naar uitvoering (en vice versa) met behulp van het big-8 model.
- Draag operationele beleidsontwikkeling over van de NV Afvalbeheer naar de BAR-organisatie *nadat* de afvalbeleidsplannen succesvol geïmplementeerd zijn.

Wij werken beide maatregelen nu verder uit.

### **Lerende cyclus inrichten van beleid naar uitvoering (en vice versa) m.b.v. de big-8**

In hoofdstuk 7 introduceren wij het zogenaamde big-8 model. Eenvoudig gezegd bestaat dit model uit een beleidscyclus en de uitvoerende cyclus, vandaar de “8”. Belangrijk doel van het big-8 model is om de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus beter met elkaar te verbinden. Het big-8 model kan ook helpen bij het creëren van een lerende cyclus van beleid naar uitvoering en vice versa.

### **Overdragen van operationeel beleid van de NV Afvalbeheer naar de BAR-organisatie**

Een belangrijke vraag die uit het onderzoek naar voren kwam is: waar zou beleidsontwikkeling ten aanzien van het thema afval idealiter moeten liggen? Bij de BAR-organisatie of bij de NV Afvalbeheer? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk om te definiëren wat precies onder “beleid” wordt verstaan.

Het big-8 model maakt onderscheid tussen drie soorten beleid: strategisch beleid, operationeel beleid en uitvoeringsbeleid. Met deze begrippen bedoelen we het volgende:

- Bij *strategisch beleid* gaat het om het integrale beleid van de gemeente. Dit integrale beleid is bijvoorbeeld terug te vinden (vastgelegd) in de coalitieakkoorden. Het ontwikkelen van strategisch beleid is in de huidige situatie belegd bij de BAR-organisatie.
- Bij *operationeel beleid* gaat het om de vertaling van het strategische beleid voor de gemeente naar beleid voor één specifiek thema of taakgebied. In de context van de NV Afvalbeheer gaat het dan om de afvalbeleidsplannen. Dit is de huidige situatie belegd bij de NV Afvalbeheer.
- *Uitvoeringsbeleid* betreft het beleid van de uitvoeringsorganisatie. Dit is ook belegd bij de NV Afvalbeheer.

Concreet is de vraag of *operationeel beleid* niet beter bij de NV Afvalbeheer kan worden belegd. Argumenten om operationeel beleid bij de BAR-organisatie te beleggen zijn volgens ons:

- Integraliteit van beleid (over verschillende beleidsthema's heen) is beter gewaarborgd. Door de betere verbinding van de (strategische) politieke agenda en de beleidsontwikkeling van andere thema's bij de BAR-organisatie wordt voorkomen dat beleidsvoorstellen alleen vanuit het perspectief van afval worden opgesteld. De verbinding leidt daarmee -potentieel- tot meer win-win voorstellen en oplossingen.
- Bij de BAR-organisatie zijn meer ambtenaren die begrip hebben van wat beleid is en er is ook meer ervaring met het voorbereiden van beleidsplannen die door de raad worden vastgesteld. Uitvoering vraagt om een andere cultuur, een andere “mindset” dan beleidsontwikkeling die gericht is op besluitvorming in de raden.
- Het zorgt voor meer checks and balances in de aansturing van de NV Afvalbeheer. De bestuurders kennen nu een grote mate van afhankelijkheid van de NV Afvalbeheer, omdat daar alle kennis rondom afval is ondergebracht. Hierdoor is er een relatief grote mate van kwetsbaarheid bij een politiek gevoelig thema. Dit wordt ook wel het “principaal-agent” probleem genoemd: de principaal (in dit geval de bestuurder) is in grote mate afhankelijk van de agent (de opdrachtnemer, in dit geval het management van de NV Afvalbeheer).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> In een principaal-agent-relatie ‘huurt’ de principaal een agent in om voor deze een taak uit te voeren. De agent en de principaal hebben echter niet alleen een gezamenlijk belang, maar ook een eigenbelang. Asymmetrische informatie in het voordeel van de agent kan zorgen voor een problematische relatie.



Door operationeel beleid bij de BAR-organisatie te beleggen is er meer kennis over het thema afval bij de BAR-organisatie. Deze kennis is dan over twee organisaties verdeeld, die elkaar nodig hebben om resultaten te boeken. Dit zorgt voor meer checks and balances in de aansturing.

Belangrijke argumenten om operationeel beleid bij de NV Afvalbeheer te houden zijn:

- In potentie zou dit voor een betere verbinding tussen beleid en uitvoering moeten zorgen. Dit is echter in de afgelopen periode -zo blijkt uit het onderzoek- niet tot stand gekomen.
- De werklust om afvalbeleid te formuleren fluctueert. In de afgelopen periode heeft het veel tijd gekost om de afvalbeleidsplannen op te stellen en hierover besluitvorming te organiseren binnen de raden. Nadat de plannen zijn geïmplementeerd, zal naar verwachting enige jaren minder inspanning nodig zijn. Deze beleidsexpertise zou dan elders binnen de NV Afvalbeheer kunnen worden ingezet. De vraag is dan wel of deze beleidsexpertise effectief benut kan worden voor uitvoeringswerkzaamheden.

Deze argumenten wegen in onze visie niet op tegen de voordelen om operationeel beleid wél over te dragen aan de BAR-organisatie. Er zijn wel een aantal randvoorwaarden verbonden aan het overdragen van de beleidstaken:

- In onze visie is het verstandig om de ontwikkeling van operationeel beleid nu bij de NV te laten totdat Diftar succesvol is geïmplementeerd. Daarna kan de taak overgeheveld worden naar de BAR-organisatie.
- Deze overdracht van taken heeft ook formatieve consequenties: de formatieruimte die nu bij de NV Afvalbeheer is belegd zou overdragen moeten worden naar de BAR-organisatie.
- Zoals hiervoor reeds aangegeven is het van belang rekening te houden met het feit dat de komende periode een incidentele extra inspanning nodig is om de afvalbeleidsplannen geïmplementeerd te krijgen. Afvalbeleid moet eens in de 4 á 5 jaar herijkt worden. Als de plannen eenmaal zijn geïmplementeerd, is naar verwachting minder formatie nodig in de structurele situatie (tot het moment dat de afvalbeleidsplannen herijkt worden). De vraag zal beantwoord moeten worden hoe de formatie die zich bezig houdt met beleidsontwikkeling én mee kan fluctueren met de werklust én toch voldoende deskundigheid kan behouden. Wellicht is samenwerking met vergelijkbare organisaties in de regio hiervoor één van de oplossingsrichtingen.
- Het van belang goed te definiëren wat onder operationele beleidsontwikkeling wordt verstaan en hoe dit uitwerkt in het uitvoeringsbeleid van de NV Afvalbeheer. Definieer daarbij wie wat doet. Dit past daarmee binnen het bredere vraagstuk van herinrichting van de governance: wat houdt de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer in en wat is ieders rol in de big-8.
- Bij herontwikkeling van beleid is het van belang om een projectgroep te formeren met sleutelfiguren vanuit de BAR-organisatie én vanuit de NV Afvalbeheer. Op deze wijze kan kennis over (on)mogelijkheden uit de uitvoeringspraktijk ingebracht worden in de evaluatie en herijking van het beleid.

### 3.8 Aanbevelingen om *niet* te doen

Bij het komen tot de aanbevelingen in de voorgaande paragrafen hebben wij verschillende andere maatregelen overwogen, waarbij wij tot de conclusie kwamen dat er goede redenen waren om deze *niet* door te voeren. Zie de volgende tabel voor een overzicht.

Mogelijke maatregel	Argumentatie om deze maatregel niet door te voeren
Integreren van de NV Afvalbeheer in de BAR-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nu een grote reorganisatie doorvoeren zorgt voor extra onrust en daarmee voor extra risico's in de bedrijfsvoering.</li> <li>• Afvalinzameling is een taakgebied wat specifieke (uitvoerings)expertise en specifieke investeringen vraagt. Integratie met de BAR-organisatie creëert daarmee geen meerwaarde.<sup>21</sup> Integratie zou bovendien samenwerking (of mogelijk op langere termijn zelfs een fusie) met vergelijkbare organisaties in de regio lastiger maken.</li> </ul>
Fusie met andere vergelijkbare organisaties in de regio <sup>22</sup> óf overname door een landelijke speler (via een aanbesteding)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De basis is nu niet op orde in de organisatie van de NV Afvalbeheer, waarmee een fusie -in ieder geval in deze fase- zeer risicovol is.</li> <li>• De organisatie c.q. de uitvoering komt (nog) verder op afstand te staan, met minder grip van de bestuurders, wat gezien de politieke gevoeligheid van afvalinzameling risicovol is.</li> <li>• Het biedt geen oplossing voor het governance vraagstuk. Het maakt de governance juist ingewikkelder omdat het meer noodzaakt tot het creëren van voldoende grip op de uitvoeringsorganisatie.</li> </ul>
Overdragen van taken in het beheer van de openbare ruimte naar de NV Afvalinzameling	<p>Overdragen van taken vormt geen oplossing voor de hiervoor geschetste problemen inzake de governance van de NV Afvalbeheer, de interne organisatie van de NV Afvalbeheer en de implementatie van de afvalbeleidsplannen. Het zorgt daarentegen juist voor meer onrust en onzekerheid (en daarmee risico's) bij zowel de BAR-organisatie als de NV Afvalbeheer. En dus meer kans op verstoring van de uitvoering (going concern) en van de implementatie van de afvalbeleidsplannen.</p> <p>We merken hierbij op dat er diverse samenwerkingsverbanden op het gebied van afval zijn die ook taken uitvoeren inzake beheer van de openbare ruimte. Wellicht zijn er synergie en schaalvoordelen te behalen door er één organisatie van te maken. Indien de afvalbeleidsplannen succesvol zijn geïmplementeerd kan daarom overwogen onderzoek te doen naar de meerwaarde van overdracht van specifieke taken die raakvlakken hebben met afvalinzameling. Het is van belang bij dit onderzoek sleutelfiguren te betrekken vanuit zowel de BAR-organisatie als de NV Afvalbeheer.</p>
Stellen van de schuldvraag: wie is verantwoordelijk voor de ontstane problemen bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen?	<p>In plaats van oplossingen te creëren zorgt het stellen van de schuldvraag in onze visie voor (nog) meer onrust. Het is volgens ons primair van belang de blik op de toekomst te richten, uiteraard met gebruikmaking van de geleerde lessen van zaken die in het verleden fout zijn gegaan.</p>

<sup>21</sup> Integratie creëert bijvoorbeeld niet (of slechts beperkt) schaalvoordelen in de uitvoering.

<sup>22</sup> We bevelen overigens wél aan om kansrijke vormen van *samenwerking* te onderzoeken met vergelijkbare organisaties in de regio.

## 4. Ambities, doelen en taken van de NV Afvalbeheer

### 4.1 Inleiding

Dit is het eerste hoofdstuk van deel 2 van deze rapportage. De komende drie hoofdstukken bevatten de Nota van Bevindingen. Onze analyse, conclusie en aanbevelingen in de vorige twee hoofdstukken zijn gebaseerd op de bevindingen in deze drie hoofdstukken.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen ten aanzien van:

- Ambities en doelstellingen.
- Taken.

De nu volgende tabel bevat de onderzoeksvragen inzake ambities en doelstellingen.

#### Onderzoeksvragen Ambities en doelstellingen

- Wat werd, gegeven de toenmalige bestuurlijke kaders, beoogd met de oprichting van de NV Afvalbeheer c.q. wat waren de *oorspronkelijke* ambities en doelstellingen?
- Wat zijn -op hoofdlijnen- de *huidige* bestuurlijke ambities en doelen van de drie gemeenten wat betreft het specifieke takenpakket van de NV Afvalbeheer? Hoe zijn deze specifieke doelen gerelateerd aan de ambitie van elke gemeente wat betreft het beheer van de openbare ruimte en de thema's duurzaamheid en circulaire economie?<sup>23</sup>
- Wat zijn de verschillen van de huidige bestuurlijke doelstellingen met de oorspronkelijke doelstellingen bij de oprichting van de NV Afvalbeheer? Oftewel: in hoeverre zijn bestuurlijke ambities in de loop van de tijd gelijk gebleven dan wel gewijzigd (en bijgesteld)?
- Wat waren (en zijn) de kaders en randvoorwaarden waarin de doelen van NV Afvalbeheer gerealiseerd moe(s)ten worden? Welk effect heeft dit op de wijze waarop de NV Afvalbeheer haar doelen kan realiseren?

We starten met een beknopte beschrijving van ontwikkelingen in de afvalbranche. Inzicht in deze ontwikkelingen is van belang voor het kunnen duiden van de bevindingen in de komende hoofdstukken. Vervolgens gaan we in op:

- De aanleiding om te starten met de NV Afvalbeheer en de ontwikkeling van de NV sinds de start.
- De oorspronkelijke ambities en doelstellingen versus de huidige ambities en doelstellingen.
- De taken van de NV Afvalbeheer.

### 4.2 Ontwikkelingen in de afvalbranche

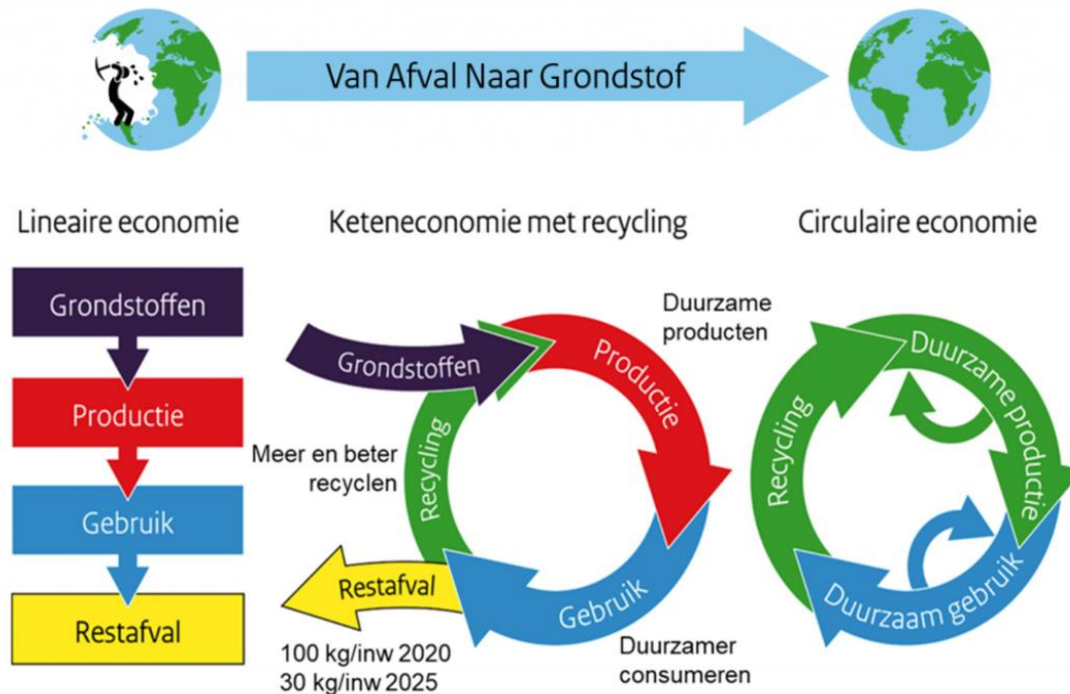
De sector van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval – is reeds enige jaren in (geleidelijke) ontwikkeling. In deze paragraaf vatten wij de belangrijkste ontwikkelingen samen. We sluiten de paragraaf af met het beschrijven van de impact van deze ontwikkelingen op de NV Afvalbeheer.

#### Van een lineaire economie naar een circulaire economie

Er is sprake van een geleidelijke overgang van een *lineaire economie* (grondstof winnen, produceren, consumeren, afdanken en vernietigen) via een *keteneconomie met recycling* naar een *circulaire economie*. In het regeerakkoord van Kabinet Rutte 2 was dit streven naar een circulaire economie opgenomen. Hierbij speelt afvalbeheer een belangrijke rol. Afval wordt niet meer gezien als een ongewenst en negatief bijproduct van productie en

<sup>23</sup> Bronnen hiervoor zijn met name de coalitieakkoorden.

consumptie, maar steeds meer als grondstof. De ambitie is om uit het (resterende) afval meer componenten nuttig te gaan gebruiken.<sup>24</sup> Het mes snijdt daarbij vaak aan twee kanten: er wordt bijgedragen aan de milieudoelstellingen en een betere scheiding en hergebruik van afval is financieel veelal ook aantrekkelijker. De nu volgende figuur geeft deze ontwikkeling 'van afval naar grondstof' grafisch weer.



### Doelstellingen rijksoverheid en gemeenten (VANG-doelstellingen)

In de transitie naar een circulaire economie zijn de ambities van rijksoverheid en gemeenten de volgende:

- De *rijksoverheid* heeft de ambitie uitgesproken dat de Nederlandse economie in 2050 helemaal circulair is (alles wat dan wordt weggegooid, kan nog worden hergebruikt) en in 2030 tenminste voor de helft.
- In de route hiernaar toe hebben Nederlandse *gemeenten* uitgesproken dat zij streven naar 100 kg restafval per inwoner (en 75% nuttige toepassing/hergebruik<sup>25</sup>) per 2020 en 30 kg restafval per 2025. Het gaat hierbij om de totale hoeveelheid fijn en grof huishoudelijk restafval tezamen. Dit betreft de zogenaamde VANG-doelstellingen: Van Afval Naar Grondstof.<sup>26</sup> Deze doelstellingen zijn weliswaar niet afdwingbaar, maar worden sterk gestimuleerd door onder meer de verhoging van de verbrandingsbelasting; zie de volgende paragraaf.

<sup>24</sup> De gedachte is hierbij de volgende. Afval dient als onderdeel van een product- of materiaalketen. Vrijwel alle afvalstoffen die vrijkomen in een huishouden, maar ook bij de gemeente zelf en in bedrijven, zijn geschikt als secundaire grondstoffen en hebben een economische waarde. Het totale afvalbeleid kan derhalve een wezenlijke bijdrage leveren aan het beperken van het gebruik van primaire grondstoffen en de ontwikkeling van een duurzame samenleving.

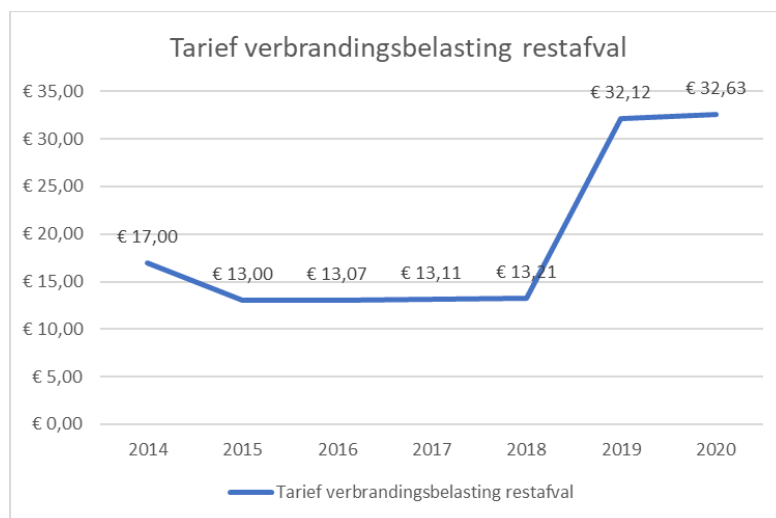
<sup>25</sup> Dit betreft het zogenaamde afvalscheidingspercentage.

<sup>26</sup> Voor de transitie naar een circulaire economie is het programma VANG ontwikkeld. In dit programma worden actielijnen beschreven waarmee in Nederland de circulaire economie wordt bereikt.

## Verhoging van de verbrandingsbelasting

De rijksoverheid stuurt op het terugdringen van de hoeveelheid restafval door het heffen van extra belasting op de hoeveelheid restafval. De heffing wordt geheven op al het afval dat gestort of verbrand wordt (en niet op afval dat wordt gescheiden of als grondstof wordt ingezet).

De nu volgende tabel laat de ontwikkeling van het tarief in de periode 2014 – 2020 zien. Met name van 2018 naar 2019 is een sprong in het tarief te zien: van € 13,21 per 1.000 kilo in 2018 naar € 32,12 in 2019.



## Verschuiving van focus: van logistieke processen naar gedragsverandering bij inwoners

Om de VANG-doelstellingen te realiseren verschuift de focus van het beheer van huishoudelijk afval. Het gaat van:

- een focus op efficiëntie/lage kosten van het (logistieke) proces van inzamelen naar...
- duurzaamheid, waarbij preventie, scheiding en hergebruik van afvalstoffen belangrijke instrumenten zijn om primaire grondstoffen te besparen en CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen.

Om de hoeveelheid restafval terug te dringen is het van belang afval goed te scheiden. Als uit het afval alle herbruikbare materialen worden gehaald, neemt de waarde van afval toe en dalen de kilo's restafval.

Gemeentelijk afvalbeheer omvat dus in toenemende mate (veel) meer dan alleen het zo efficiënt als mogelijk inzamelen van afval. Met het oog op de VANG-ambities om de hoeveelheden restafval fors te verminderen en de scheiding en het hergebruik van grondstoffen te bevorderen, omvat adequaat gemeentelijk afvalbeheerbeleid meer en meer het sturen op het "afval aanbiedgedrag" van de inwoners. Bij het halen van deze ambitie spelen inwoners immers een grote rol.

## Impact van deze ontwikkelingen op de NV Afvalbeheer

Deze verschuiving in focus betekent dat er hogere ambities en -daaruit voortvloeiend- hogere eisen zijn ten aanzien van het functioneren van de NV Afvalbeheer. Het gaat hierbij om een geleidelijk proces van steeds hogere ambities en eisen.

Een competentie die blijvend van belang is, is het kunnen inrichten van efficiënte logistieke (inzamel)processen. Het inzamelproces wordt daarbij wel complexer. Om te kunnen gaan voldoen aan de VANG doelstellingen heeft besluitvorming binnen de raden plaatsgevonden over nieuw afvalbeleid. Dit nieuwe afvalbeleid zorgt er onder



meer voor dat er meer maatwerk nodig is bij de inzameling van afval in de gemeente. Het belang van informatiemanagement en asset management bij afvalinzameling neemt daarbij toe.<sup>27</sup>

Nieuwe/ aanvullend benodigde competenties zijn:

- Het -vanuit de uitvoering- kunnen adviseren over beleid(sontwikkeling) inzake afval in relatie tot gerelateerde thema's zoals duurzaamheid.
- Het effectief kunnen inzetten van instrumenten om gedragsverandering bij inwoners te realiseren. Hierbij speelt het dilemma (spanningsveld) tussen dienstverlening leveren aan burgers versus het inbouwen van (negatieve) prikkels om het aantal kilo's restafval en zwerfafval te verminderen.
- Het vervolgens kunnen implementeren van beleid. Hiervoor is expertise nodig op het gebied van projectmanagement, programmamanagement en procesmanagement.
- Expertise op het gebied van informatiemanagement. Dit betreft -naast het hiervoor genoemde punt- bijvoorbeeld ook het op wijk- en buurniveau kunnen analyseren en rapporteren over de mate waarin de doelstellingen van de afvalbeleidsplannen gerealiseerd worden; het gaat dan met name de scheidingsresultaten. Dat inzicht in de effectiviteit van de maatregelen is nodig om de maatregelen zonnodig te kunnen bijstellen.
- Het organisatie overstijgend en integraal werken, hetgeen betekent dat goed begrip nodig wat de rol en plaats van de NV Afvalbeheer is in de totale afvalketen, zoals weergegeven in de figuur "Van Afval naar Grondstof" aan het begin van deze paragraaf. Het gaat dan om de volgende ketens/netwerken waarin NV Afvalbeheer één van de spelers is:
  - De afvalketen, zoals hiervoor gepresenteerd.
  - De rol van afvalinzameling in relatie tot het beheer van de openbare ruimte in brede zin (bijvoorbeeld: zwerfafval, verkeer).

Daarbij is afval(inzameling) steeds meer verbonden met andere thema's en taakgebieden, zoals duurzaamheid en circulariteit. Een verkokerde gerichtheid op sec het taakgebied afval wordt daardoor steeds minder mogelijk.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is er geen impactanalyse gemaakt van deze ontwikkelingen op de organisatie van de NV Afvalbeheer: over welke competenties beschikt de NV Afvalbeheer op dit moment, wat mist en waarop moet (dus) geïnvesteerd worden?

### 4.3 De aanleiding om te starten met NV Afvalbeheer

De gemeenten Barendrecht en Ridderkerk hadden voorheen de afval-inzameltaken belegd bij de NV Milieuservices AVR Ridderkerk (NV MAR, met partner VanGanswinkel Overheidsdiensten) en de beheertaken bij de afdeling Afval en materieel van de GR-BAR-organisatie. Albrandswaard had de afvalinzameling in eigen beheer. De drie gemeenten hadden op dat moment elk een eigen inzamelmethode, serviceniveau en afvalbeleid. In de situatie van NV MAR berustten risico en winst volledig bij Ridderkerk. Ook de invloed op de organisatie berustte alleen bij gemeente Ridderkerk. Deze situatie paste niet in de wijze waarop de drie gemeenten hun samenwerking hebben vormgegeven.

Daarnaast was de gedachte dat via een oprichting van een gezamenlijke NV de gemeenten zouden kunnen gaan voldoen aan de eisen die de Wet Markt en Overheid stelt.<sup>28</sup> Zie het volgende citaat uit het bedrijfsplan:

<sup>27</sup> Het gaat dan onder meer om te voorspellen wanneer een afvalcontainer vol is, om hier vervolgens het inzamelproces zo efficiënt en effectief mogelijk op in te richten.

<sup>28</sup> Het zijn overigens niet de gedragsregels van de Wet markt en overheid die hier bepalend zijn, maar de vereisten in de aanbestedingsregels in een situatie van quasi-inbesteden (met thans een maximale grens van 20%). Zie <https://www.pianoo.nl/nl/visie-inbesteden-quasi-inbesteden-publiek-publieke-samenwerking-uitbesteden-en-aanbesteden#Quasi-inbesteden>.

In Nederland geldt de Wet Markt & Overheid. Deze wet voert gefaseerd kaders in waaraan overheidsbedrijven moeten voldoen. De intentie van de wet is concurrentievervalsing door overheidsbedrijven te voorkomen. De wet is gebaseerd op Europese richtlijnen. Belangrijkste nieuwe aspecten van de wet in vergelijking met het verleden is dat overheidsbedrijven maar beperkt (maximaal 10 % van de omzet) mogen deelnemen aan het verkeer op de vrije markt. Gemeenten kunnen opdrachten alleen rechtstreeks aan een overheidsbedrijf aanbieden. Hieraan zijn beperkingen gebonden. De wet zegt daarover:

‘Een overheidsorganisatie kan economische activiteiten laten verrichten door een overheidsbedrijf. Dat wil zeggen een onderneming waarvan zij het beleid kan bepalen (rechtspersoon) of waarin zij deelneemt (personenvennootschap).’

De NV voldoet aan alle voorwaarden die de Wet Markt en Overheid stelt.

Ook veranderde de vennootschapsbelasting per 1 januari 2016. Door de invoering van de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen leidde continuering van de organisatie van de afvalinzameling tot een kostenverhoging.<sup>29</sup>

In het bedrijfsplan van NV Afvalbeheer is ook de in paragraaf 4.2 beschreven veranderende wereld van afvalinzameling beschreven als aanleiding om met NV Afvalbeheer te starten:

Het accent verschuift steeds meer van inzamelen van afval naar afvalreductie door het voorkomen van het ontstaan ervan en het hergebruik van materialen. De rijksoverheid legt gemeenten zeer ambitieuze taakstellingen op. Deze veranderingen stellen eisen aan de wijze waarop de inzameling van afval wordt vorm gegeven.<sup>30</sup>

### Overgang van medewerkers van de NV MAR en BAR-organisatie naar NV Afvalbeheer

Het personeel in dienst van de NV MAR is overgenomen door de NV Afvalbeheer. Ook medewerkers van de BAR-organisatie (van de afdeling Afval & materieel) konden overgaan. Zij hadden hierbij de keuze om in dienst te treden van de NV BAR óf gedetacheerd te worden vanuit de BAR-organisatie bij de NV Afvalbeheer.<sup>31</sup> Voor alle vacatures die binnen de NV na 1 januari 2016 werden ingevuld, geldt dat medewerkers in dienst traden onder de Cao Afval en milieu services.

## 4.4 Ontwikkeling van de NV Afvalbeheer vanaf de start

De tijdlijn van de NV Afvalbeheer staat -kort samengevat weergegeven in de volgende tabel.

Datum/ periode	Gebeurtenis
16 maart 2015	Adviesnotitie KplusV 'Varianten NV Afvalbeheer BAR'; dit betreft een aantal varianten voor de opzet van de organisatie.
25 juni 2015	Oplevering bedrijfsplan N.V. BAR-Afvalbeheer (versie 3.1)
4 december 2015	Dienstverleningsovereenkomsten met algemene afspraken tussen elke BAR gemeente en de NV Afvalbeheer

<sup>29</sup> Raadsvoorstel Ridderkerk 2015: Gezamenlijk overheidsbedrijf afvalbeheer voor de BAR gemeenten - oprichting van de NV BAR-Afvalbeheer.

<sup>30</sup> Bron: bedrijfsplan versie 3.1 - juni 2015.

<sup>31</sup> In het bedrijfsplan staat aangegeven dat van de 20,8 fte van de afdeling Afval & materieel 14,8 fte gedetacheerd zou worden. Verder was de verwachting dat met name de groep Medewerkers beheer afvalaanbiedstations (maximaal 7 fte) vrijwillig ervoor zou kiezen om in dienst te treden van de NV en over te gaan van de CAR-UWO naar de Cao Afval en milieuservices.

10 december 2015	<p>Samenwerkingsovereenkomst tussen BAR-organisatie en NV Afvalbeheer over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• levering ondersteunende diensten door de BAR-organisatie</li> <li>• samenwerking vanuit het domein Beheer &amp; onderhoud</li> <li>• het domein Ruimte; onder meer voor ruimtelijk advies</li> <li>• het domein Veiligheid</li> <li>• het domein Publiek; voor levering van dienstverlening inzake eerste lijns klantcontact en advies inzake bij communicatie over gedrag(veranderingen)</li> </ul>
1 januari 2016	<p>De NV Afvalbeheer gaat vanaf 1 januari 2016 het afvalbeheer voor huishoudelijke afvalstoffen voor de drie gemeenten verzorgen: inzameling van huishoudelijk afval en beheer van de afval aanbestedstations in Barendrecht en Albrandswaard. Het afvalaanbestedstation voor Ridderkerk blijft buiten beschouwing omdat de gemeente Ridderkerk tot 2024 een contract hiervoor heeft gesloten met de HVC.</p> <p>Beoogd was dat de domeindirecteur Ruimte de rol van ambtelijk opdrachtgever zou vervullen. De opdrachtnemer is de directeur van de NV Afvalbeheer, die bij de start ook de rol van directeur bij de BAR-organisatie vervulde van het domein B&amp;O.</p>
Mei 2017	Evaluatie uitgevoerd van de NV Afvalbeheer door de ambtelijk opdrachtgever (directeur Ruimte)
Q4 2018	Vertrek directeur NV Afvalbeheer en vertrek ambtelijk opdrachtgever
1 november 2018	Aantreden nieuwe (interim) algemeen directeur bij NV Afvalbeheer; de nieuwe directeur heeft geen dubbelfunctie meer (met directeur BAR-organisatie)
21 maart 2019	Vaststelling 'Beleidsplan afval en grondstoffen 2019 – 2023' in de gemeenteraad van <b>Ridderkerk</b>
2 april 2019	Vaststelling 'Beleidsplan afval en grondstoffen 2019-2023' in de gemeenteraad van <b>Barendrecht</b>
7 oktober 2019	Vaststelling 'Beleidsplan afval en grondstoffen 2019-2023' in de gemeenteraad van <b>Albrandswaard</b>
29 april 2019	Oplevering concept rapportage van IPR Normag getiteld 'Beoordeling en advies organisatiemodel BAR-Afvalbeheer'.
December 2019	Vertrek algemeen directeur; aanstellen manager beleidsrealisatie en uitvoering als interim directeur
1 juni 2020	Aantreden nieuwe interim algemeen directeur

## 4.5 De oorspronkelijke ambities en doelstellingen en (bestuurlijke) kaders

### Beoogde effecten NV Afvalbeheer

De raadsvoorstellen van september 2015 bevatten de volgende beoogde effecten met de nieuwe NV:

- Met een nieuwe NV BAR-Afvalbeheer wordt een organisatie geboren die zich volledig kan wijden aan het inzamelen van afval en het ondersteunen van drie gemeenten bij afval gerelateerde vraagstukken.
- De versnippering tussen inzameling en beheertaken verdwijnt.
- De organisatie wordt groter en wendbaarder en is daarmee beter ingericht om de uitdagingen van de afvalinzameling op te vangen.
- De gemeenten krijgen met de NV BAR-Afvalbeheer maximaal invloed maar met een flexibele en wendbare organisatie.
- De organisatie kan snel inspelen op wettelijke ontwikkelingen en streven naar het verlagen van kosten voor de burger.

### Uitgangspunten (kaders) bij de oprichting van NV Afvalbeheer

Zoals beschreven in het bedrijfsplan van september 2015 hebben de BAR-colleges de volgende tien uitgangspunten (kaders) aan de nieuwe organisatie meegegeven:

1. De inzameling van huishoudelijk afval wordt gegarandeerd.
2. De onderneming voldoet aan alle wettelijke vereisten.
3. De gemeenten houden regie op beleidskeuzen.
4. De onderneming staat voor goed werkgeverschap.
5. De onderneming beperkt de kosten.
6. De onderneming heeft een transparante financiële structuur.
7. De onderneming is toekomstbestendig.
8. De onderneming is klantvriendelijk.
9. De onderneming werkt duurzaam.
10. De onderneming werkt samen met lokale partners.

Deze uitgangspunten zijn ook opgenomen in de dienstverleningsovereenkomsten die met de gemeenten in 2015 zijn afgesloten.

### Wat wil de NV Afvalbeheer bereiken?

In het bedrijfsplan is aangegeven dat de NV Afvalbeheer het volgende wil bereiken.

Door het behalen van schaalvoordelen wil NV BAR-afvalbeheer het maatschappelijk nut op het vlak van afvalbeheer maximaliseren. De NV is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk afvalstoffenbeleid van de gemeenten. De strategische koers van de NV is een afgeleide van de wensen en eisen van de deelnemende gemeenten.

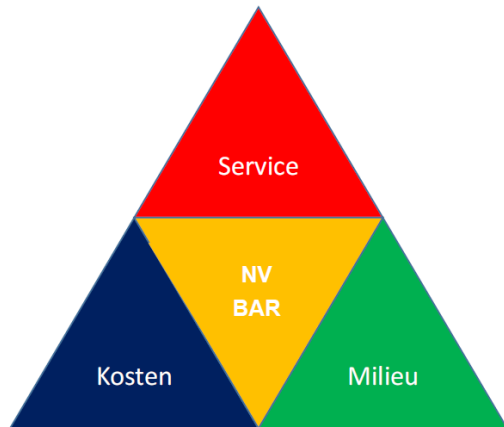
De NV BAR-Afvalbeheer richt zich op de realisatie van doelen in de afvalbeheerdriehoek<sup>32</sup>:

- milieudoelen: vermindering restafval, optimalisatie van scheiding en beperking van uitstoot CO<sub>2</sub>;
- doelen op het vlak van dienstverlening aan de burgers: bevorderen gebruiksgemak en bereikbaarheid van afvalinzamelsystemen, adequaat omgaan met meldingen en klachten;
- beperking van de kosten van afvalinzameling voor de burger verhoging van de efficiëntie in de taakuitvoering.

<sup>32</sup> Zie de figuur op de volgende pagina.

De doelen hangen samen. Optimalisatie van afvalscheiding draagt niet alleen bij aan milieudoelen, maar ook aan het beperken van de verwerkingskosten. Waar mogelijk draagt afvalscheiding bij aan het genereren van inkomsten doordat afvalstromen worden hergebruikt als grondstof of gebruikt als brandstof voor energieopwekking.

De nu volgende figuur bevat een grafische weergave van de in bovenstaand citaat besproken afvalbeheerdriehoek.



Afvaldriehoek

#### Missie, visie, kenmerken, kaders en randvoorwaarden NV Afvalbeheer

Bijlage 3 van dit rapport gaat in op de volgende thema's:

- De missie en visie zoals geformuleerd in het bedrijfsplan.
- De kenmerken van de organisatie.
- De kaders en randvoorwaarden, zoals beschreven in de met de gemeenten afgesloten DVO's (uit 2015).

#### 4.6 De huidige ambities en doelstellingen van de gemeenten

Deze paragraaf geeft eerst inzicht in de huidige ambities via citaten uit de afvalbeleidsplannen. Vervolgens gaan we in op de verschillen tussen de oorspronkelijke en de huidige ambities en doelstellingen.

##### Afvalbeleidsplannen

De nu volgende tabel geeft inzicht in de doelstelling van het "Beleidsplan Afval en Grondstoffen 2019-2023" van elke gemeente.

Gemeente	Doel beleidsplan Afval en Grondstoffen 2019-2023
Albrandswaard	"Albrandswaard wil meer grondstoffen sparen en minder restafval produceren; dat is onze ambitie. Maar deze ambitie halen we niet zomaar. Daarvoor moeten we eerst keuzes maken en die vertalen naar concrete maatregelen."
Barendrecht	"Barendrecht wil meer grondstoffen inzamelen en minder restafval; dat is onze ambitie. Maar deze ambitie halen we niet zomaar. Daarvoor moeten we eerst keuzes maken en die vertalen naar concrete maatregelen."

Ridderkerk	<p>"Wij willen onze ambities uit het collegeprogramma behalen door meer grondstoffen te sparen en minder restafval te produceren. We willen immers een afvalloze gemeente worden. Maar deze ambitie halen we niet zomaar. Daar moeten we wat voor doen. We moeten eerst weten wat de mogelijkheden zijn waarop we het gedrag van bewoners kunnen beïnvloeden en welke inzamelvoorzieningen we moeten faciliteren om dit gedrag te verkrijgen. Op basis hiervan kunnen we dan keuzes maken en die vertalen we naar concrete maatregelen."</p> <p>In het beleidsplan is vervolgens een figuur opgenomen met de VANG doelstellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020: minder dan 100 kilogram restafval per persoon per jaar</li> <li>- 2025: 30 kilogram restafval per persoon per jaar</li> <li>- 2050: 0 kilogram restafval per persoon per jaar</li> </ul>
------------	---

### Ambities zoals geformuleerd in coalitieakkoorden en programmabegrotingen

Bijlage 4 geeft een overzicht van de ambities ten aanzien van afval(scheiding) die waren opgenomen in de coalitieakkoorden 2014-2018 en 2018-2022 en de programmabegrotingen.

### Verschillen tussen de oorspronkelijke en de huidige ambities en doelstellingen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat overeenkomsten en verschillen zijn tussen de huidige en de oorspronkelijke ambities en doelstellingen. We lichten dit als volgt nader toe:

- De tien uitgangspunten van de NV Afvalbeheer zijn nog steeds actueel; hetzelfde geldt voor de DVO's.
- De ambities ten aanzien van het reduceren van het aantal kilo's restafval per inwoner en het verhogen van het afvalscheidingspercentage zijn hoger geworden als gevolg van de VANG doelstellingen. Met behulp van de afvalbeleidsplannen, die vorig jaar zijn vastgesteld, wordt beoogd deze doelen te realiseren. In paragraaf 4.2 hebben we benoemd dat deze ontwikkeling hogere eisen stelt aan het functioneren van de NV Afvalbeheer; er zijn nieuwe en aanvullende competenties benodigd.

### 4.7 Taken van de NV Afvalbeheer

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag.

#### Onderzoeksvragen

- Welk takenpakket werd bij de start ondergebracht bij de NV Afvalbeheer? In hoeverre zijn hierin wijzigingen opgetreden sinds de start en -als deze situatie zich heeft voorgedaan- welke spelregels zijn hierover afgesproken?

### Oorspronkelijke taken NV Afvalbeheer

Het volgende citaat uit het bedrijfsplan geeft inzicht in de (oorspronkelijke) taken van de NV Afvalbeheer.

De NV BAR-Afvalbeheer is opgericht om de gemeenten binnen de gemeentelijke beleids- en bestekcadres zoveel mogelijk te ontzorgen op het vlak van afvalbeheer: van inzameling tot aan aanbidding aan verwerkers.

De NV gaat het totale takenpakket van de afvalbeheerketen van inzameling tot het laten verwerken van afvalstoffen op zich nemen. De NV ontzorgt de deelnemende gemeenten op het vlak van afvalbeheer ook door hen te adviseren over trends en ontwikkelingen, de gehele inzameling en brengvoorzieningen te organiseren en alle relevante contracten en middelen te beheren.

De gemeenten hebben de volgende taken opgedragen aan de NV BAR:

- de zorg van de inzameling, het vervoer en de eventuele opslag van afvalstoffen, een en ander als bedoeld in de artikelen 10.21, lid 1 en 10.22, lid 1 van de Wet milieubeheer, met inachtneming van nadere regelgeving en besluitvorming van de betrokken gemeenten gebaseerd op de desbetreffende wettelijke bepalingen;

- de zorg voor het beheer van afvalstoffen als bedoeld in titel 10.4 van de Wet milieubeheer voor zover deze aan de gemeente is opgedragen;
- efficiënt, effectief en servicegericht beheer van de afvaanbiedstations in Barendrecht en Albrandswaard;
- het vermarkten van afvalstoffen;
- afhandeling van meldingen en klachten van burgers op het vlak van afvalbeheer;
- communicatie over afvalinzameling naar de burger;
- *advisering inzake afvalbeleid, afvalinzameling en afvalverwerking aan de gemeenten*;
- fungeren als kenniscentrum op het terrein van afval, gericht op het optimaal vermarkten van afval en het bevorderen dat afval wordt hergebruikt en als grondstof en brandstof kan worden ingezet;
- ontwikkeling van projecten inzake afvalbeheer in de gemeenten – in samenwerking met de gemeenten;
- volledige registratie en administratieve verwerking van gegevens en informatie inzake afvalbeheer;
- verzorgen van rapportages aan de gemeenten en aan nationale instanties, zoals het CBS en Rijkswaterstaat;
- contractbeheer van inzamelcontracten en verwerkingscontracten;
- bijdragen vanuit perspectief van afvalbeheer aan wijkverbeteringsprojecten van de gemeenten.

### Bevindingen ten aanzien van de (huidige) taken

We gaan nu in op onze bevindingen ten aanzien van de (huidige) taken van de NV Afvalbeheer.

Uit de interviews komt naar voren dat het takenpakket van de NV Afvalbeheer niet gewijzigd is vanaf de start. Daarbij wordt aangegeven dat diffuus is wat initieel beoogd was met de taak rondom beleidsadvisering. De volgende taakomschrijving kan namelijk tweeledig worden geïnterpreteerd:

*Advisering inzake afvalbeleid, afvalinzameling en afvalverwerking aan de gemeenten*

Diverse respondenten gaven aan dat er sprake is van ambiguïteit in deze formulering. Er zijn namelijk twee mogelijke interpretaties van deze taakomschrijving:

1. Advisering vanuit de uitvoeringspraktijk richting het beleid (wat bij de BAR-organisatie wordt ontwikkeld).
2. Zelf ontwikkelen van beleid als NV Afvalbeheer.

In de praktijk is het vooral de tweede interpretatie geworden: het zelf ontwikkelen van beleid. Het gaat hierbij met name om vertaling van rijksbeleid naar de uitvoering.<sup>33</sup> De eerste directeur van de NV Afvalbeheer (die een dubbelfunctie had en tevens directeur bij de BAR-organisatie was) heeft formatie en taken rondom afvalbeleid overgeheveld vanuit de BAR-organisatie naar de NV. Gevolg hiervan was onder meer dat er bij de BAR-organisatie geen kennis meer was over afval.

In diverse interviews kwam vervolgens de vraag naar voren: waar zou beleidsontwikkeling idealiter moeten liggen? Bij de BAR-organisatie of bij de NV Afvalbeheer? En is het wellicht zinvol een knip te maken tussen strategisch beleid, wat bij de BAR ondergebracht zou worden, en meer operationeel beleid, wat dan bij de NV Afvalbeheer belegd zou worden? Met deze begrippen wordt het volgende bedoel:

- Bij strategisch beleid gaat het om de coalitieakkoorden en het integrale beleid van de gemeente. Ten aanzien van het thema Afval gaat het om de vraag in hoeverre een gemeente aan de VANG doelstellingen wil voldoen en het tempo waarin deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden.
- Bij operationeel beleid gaat het om de vertaling van het strategische beleid van de gemeente naar beleid voor één specifiek thema of taakgebied. In de context van de NV Afvalbeheer gaat het bij operationeel beleid

<sup>33</sup> In de afgelopen jaren betreft dit het realiseren van de VANG doelstellingen via de afvalbeleidsplannen voor de drie gemeenten.



dan met name om de afvalbeidsplannen. Hierin wordt aangegeven op welke maatregelen aan de VANG doelstellingen voldaan kan worden, bijvoorbeeld via afval scheiden aan de bron of via nascheiding.

Het is tevens van belang om onderscheid te maken tussen operationeel beleid en uitvoeringsbeleid. Bij uitvoeringsbeleid gaat het om de vertaling van operationeel beleid naar concrete uitvoeringsplannen. Zie voor een verdere toelichting over de relatie tussen deze begrippen hoofdstuk 7.

## 5. De rechtsvorm en de governance van NV Afvalbeheer

### 5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

#### Onderzoeksvragen

- Wat waren bij de besluitvorming, om taken rondom afvalinzameling en -beheer op afstand te plaatsen, de motieven om deze taken onder te brengen in een separate overheids-NV? In hoeverre zijn deze motieven op dit moment actueel?
- Hoe werkt de governance van NV Afvalbeheer in de praktijk c.q. hoe worden in de praktijk de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ingevuld? Wat gaat goed? Wat zijn mogelijke leer- en verbeterpunten?
- In het verlengde hiervan: welke overlegvormen en coördinatiemechanismen heeft de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie en de drie gemeenten in de praktijk en hoe worden deze ervaren door betrokkenen?

### 5.2 Motieven om te kiezen voor overheids-NV (en in hoeverre deze motieven actueel zijn)

In het advies van KplusV organisatie-advies van 16 maart 2015 zijn verschillende varianten voor de rechtsvorm uiteengezet. Ter tafel lag onder meer de variant NV, met direct (door de individuele gemeenten) en indirect (door GR BAR-organisatie) aandeelhouderschap. In de KplusV notitie staat:

Eerder is gekozen voor een vennootschap in de vorm van een overheids NV. Ten opzichte van de andere opties:

- vereenvoudigt dit de overgang van personeel en materieel van de NV MAR naar de nieuwe organisatie,
- voorkomt het de personele groei van de Gr BAR,
- voorkomt het bestuurlijke drukte van twee gemeenschappelijke regelingen die naast elkaar bestaan,
- biedt het meer mogelijkheden voor toekomstige allianties met andere overheidsgedomineerde bedrijven in de regio, bijv. Irado, RAD of Reinis<sup>34</sup>

De uiteindelijke keuze voor een NV als rechtsvorm wordt als volgt beredeneerd: <sup>35</sup>

“Voor de overheidsgedomineerde afvalbeheerorganisatie zijn er drie verschillende organisatievormen: een Besloten Vennootschap (BV), een Naamloze Vennootschap (NV) en een Gemeenschappelijke Regeling (GR). De afvalmarkt is zeer sterk in beweging daarom moeten fusies in de toekomst niet worden uitgesloten. De vennootschap maakt een fusie eenvoudiger dan een GR. De NV-vorm maakt overdracht van aandelen en fusies eenvoudiger dan de BV-vorm. In Nederland is van de vennootschappen de NV-vorm ook het meest gangbare.” <sup>36</sup>

Het eerste en het tweede argument, namelijk dat een fusie in de toekomst niet uitgesloten moet worden, en dat dit in een NV vorm het makkelijkste gestalte kan krijgen, is door de geïnterviewden als reden genoemd om voor de rechtsvorm NV te kiezen. Geïnterviewden geven aan dat een fusie -nog steeds- tot de mogelijkheden behoort voor de toekomst. Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven dat het feit dat een NV relatief vaak voorkomt een relevante reden is om voor een NV te kiezen.

<sup>34</sup> Adviesnotitie KplusV, 16 maart 2015, p. 2.

<sup>35</sup> Wij merken hierbij op dat het laatste argument (dat de NV het meest gangbare is) feitelijk onjuist is. Er zijn in Nederland -in de verschillende economische sectoren - veel meer BV's dan NV's. Zie daarvoor: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81588ned/table?fromstatweb>. Dit kan anders liggen voor de afvalbranche. Onduidelijk is echter waarom dit een relevant argument zou zijn om voor een NV te kiezen.

<sup>36</sup> Raadsvoorstel Ridderkerk 2015: Gezamenlijk overheidsbedrijf afvalbeheer voor de BAR gemeenten - oprichting van de NV BAR-Afvalbeheer (10 september 2015). Een gelijkkluidend voorstel lag voor in [Barendrecht](#) (15 september 2015) en Albrandswaard. Korthedshalve verwijzen wij in het hiernavolgende naar “de raadsstukken”.

## 5.3 De governance van NV Afvalbeheer: opzet en invulling van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

De rollen van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever zijn de essentie van de governance van iedere verbonden partij, dus ook bij de NV Afvalbeheer. Dit volgt tevens uit de Nota Verbonden partijen die in de gemeenten is vastgesteld:

De gemeente heeft bij een verbonden partij vaak meerdere belangen namelijk die van eigenaar en opdrachtgever.<sup>37</sup>

Hieronder beschrijven wij genoemde rollen in termen van opzet en invulling.

### 5.3.1 Eigenaarsrol

#### 5.3.1.1 Opzet Eigenaarsrol

De eigenaarsrol bij een NV ligt bij de aandeelhouders. Het met de aandelen verbonden stemrecht wordt uitgeoefend in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Alle aandelen van NV Afvalbeheer zijn in handen van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.<sup>38</sup> Doordat de aandelen in handen zijn van de drie gemeenten krijgt het “toezichtscriterium” invulling, hetgeen van belang is voor aanbestedingsregels. Dit betekent dat (mits ook aan de andere twee criteria is voldaan)<sup>39</sup> opdrachten aan de NV gegund kunnen worden zonder dat een openbare aanbesteding georganiseerd hoeft te worden (quasi-inbesteding).

Het aandeelhouderschap in NV Afvalbeheer kan op twee manieren gestalte krijgen. Ten tijde van de oprichting lagen twee varianten op tafel: variant A waarin de NV op afstand staat van de GR BAR en variant B waarin de NV is verweven met de GR BAR. KplusV heeft aanbevolen een tussenvariant te kiezen, waarbij de aandelen in handen zijn van de GR BAR:

Het gaat om de oprichting van een afvalinzamelorganisatie, zonder beleidstaken: een uitvoeringsorganisatie.<sup>40</sup>

De aandelen van de NV zijn in handen van de individuele gemeenten. Op basis van de documentatie en de interviews is niet achterhaald waarom destijds -en in afwijking van het advies van KplusV- ervoor is gekozen de individuele gemeenten aandeelhouder te laten zijn van de NV (in plaats van de GR BAR).

Over het eigenaarschap staat in het advies van KplusV het volgende:

Gemeenten zijn aandeelhouder [...]

- Algemene aandeelhoudersvergadering (AVA) bestaat uit vertegenwoordigers van de drie colleges (in Nederland zien we hierbij de volgende varianten: portefeuillehouders financiën of portefeuillehouder financiën en burgemeester of portefeuillehouder financiën en gemeentesecretaris);
- Voorbespreking van AVA in de colleges;
- Colleges informeren en betrekken de gemeenteraad inzake de NV vanuit hun aandeelhouderschap (en ook vanuit opdrachtgeverschap – zie verderop).
- In deze variant staat de NV naast de Gr BAR.

<sup>37</sup> Nota Verbonden Partijen 2016-2020, paragraaf 4.4.3. De nota's verbonden partijen zijn hierin gelijklopend in de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

<sup>38</sup> Iedere gemeente heeft 1/3<sup>e</sup> van de aandelen. Uit de statuten blijkt (art. 25) dat besluiten bij meerderheid genomen worden – enkele bijzondere situaties daargelaten. Dit betekent dat besluiten aangenomen worden als twee van de drie gemeenten voor stemmen.

<sup>39</sup> Het merendeelcriterium en dat er geen directe participatie van privékapitaal is. Zie: <https://www.pianoo.nl/nl/visie-inbesteden-quasi-inbesteden-publiek-publieke-samenwerking-uitbesteden-en-aanbesteden#Quasi-inbesteden>.

<sup>40</sup> Adviesnotitie KplusV, 16 maart 2015, p. 7.

- Rechtstreekse zeggenschap van gemeenten (college) als aandeelhouder van NV (begroting, rekening, continuïteit, benoeming bestuur/directie) – daarnaast invloed van gemeenten vanuit opdrachtgeverschap.<sup>41</sup>

Aangezien de gemeente (als rechtspersoon) aandeelhouder is van de NV, is de vraag wie het college tijdens de AVA vertegenwoordigd. In afwijking van de door KplusV beschreven "gangbare" modellen staat in de raadsstukken het volgende vermeld:

"De wethouder, verantwoordelijk voor afvalbeheer [...] neemt namens het college deel aan de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA)."<sup>42</sup>

### 5.3.1.2 Invulling Eigenaarsrol in de praktijk

Geïnterviewden geven aan dat de eigenaarsrol langs de hiervoor beschreven lijnen gestalte krijgt. De AVA komt een aantal malen<sup>43</sup> per jaar bijeen, waarbij de portefeuillehouders afval door de colleges zijn gemachtigd om namens de gemeente het aandeelhouderschap uit te oefenen.

Op basis van de documentatie en de interviews is niet achterhaald waarom -in afwijking van het advies van KplusV- ervoor is gekozen de portefeuillehouders afval af te vaardigen in de AVA (en niet de wethouders financiën).

Uit de door ons bestudeerde notulen van de AVA volgt dat i) de inhoudelijke koers, de ii) financiële continuïteit, iii) personele beslissingen (over de directie) in de AVA ter tafel komen. De nadruk ligt in de aandeelhoudersvergaderingen op het vaststellen van begroting en jaarstukken en daarmee op de financiën van NV Afvalbeheer.

## 5.3.2 Opdrachtgeversrol

### 5.3.2.1 Opzet Opdrachtgeversrol

In de notitie van KplusV staat:

Daarnaast [zijn de gemeenten] opdrachtgever van de NV. Daartoe sluiten de gemeenten dienstverleningsovereenkomsten met de NV.<sup>44</sup>

De drie gemeenten hebben op 4 december 2015, ieder individueel, met de NV Afvalbeheer een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten met algemene afspraken. Individuele afspraken worden vastgelegd in zogeheten "jaarplannen". Dit is een jaarlijks op te stellen plan waarin opgenomen is welke specifieke projecten en andere activiteiten in het betreffende jaar worden opgepakt en aan welke onderwerpen specifiek aandacht wordt besteed in het jaar. Het jaarplan maakt (blijkens artikel 2.1) deel uit van de dienstverleningsovereenkomst.

In de DVO staat verder:

Art. 3.6: Partijen komen overeen om het jaarplan in samenspraak verder door te ontwikkelen, met mogelijk doel te komen tot een adequate vastlegging van beoogde resultaten en de wijze waarop de NV BAR-Afvalbeheer deze dient te bereiken. De resultaten worden alsdan vastgelegd in een bijlage die aan het jaarplan wordt toegevoegd.

Art. 9.1: NV BAR-Afvalbeheer draagt zorg voor rapportages namens de gemeente, zoals genoemd in het jaarplan van deze overeenkomst

<sup>41</sup> KplusV, p. 3.

<sup>42</sup> Raadsnotitie Ridderkerk, p. 2.

<sup>43</sup> In 2019 was sprake van twee AVA's, in 2018 waren er drie AVA's, in 2017 en 2016 waren er vijf AVA's. Zie verder paragraaf 5.4.

<sup>44</sup> KplusV, p. 5

Art. 10.1: In het jaarplan worden afspraken met betrekking tot coördinatie en periodiek overleg tussen NV BAR-Afvalbeheer en de gemeente aangaande deze overeenkomst vastgelegd.

In de notitie van KplusV staat:

Bij de inrichting dient de relaties binnen de GR tussen personen die verschillende functies vervullen transparant vorm te zijn gegeven. Verwevenheid van functies moet worden voorkomen. Dit geldt voor de relaties tussen de personen die vanuit de Gr BAR de functies vervullen van directeur NV, opdrachtgever en controller. [...] Het opdrachtgeverschap dient in een ander Domein te worden ingevuld dan het Domein dat de directeur van de NV levert. Het opdrachtgeverschap dient formeel te worden gelegd bij een functie die qua functieniveau gelijkwaardig is aan die van de directeur van de NV. Materieel kan het opdrachtgeverschap op een lager functieniveau worden ingevuld. [...] Het heeft voordelen om opdrachtgeverschap en monitoring van prestaties en resultaten organiek aan elkaar te koppelen en onder te brengen in dezelfde afdeling of hetzelfde domein.<sup>45</sup>

In de raadsstukken staat:

“De wethouder, verantwoordelijk voor afvalbeheer is namens de gemeente opdrachtgever c.q. klant van de NV [...]. De wethouder wordt ondersteund door de BAR-organisatie vanuit domein Ruimte. Het domein Ruimte krijgt een beleidsmedewerker tevens accounthouder afvalbeheer die het college ondersteunt.”<sup>46</sup>

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap ligt derhalve bij de portefeuillehouder. Het ambtelijk opdrachtgeverschap ligt bij de directeur Ruimte, die daarin wordt ondersteund door een beleidsmedewerker/accounthouder.

### 5.3.2.2 Invulling Opdrachtgeversrol in de praktijk

De DVO's zijn sinds 2015 ongewijzigd gebleven. Het laatste jaarplan heeft betrekking op 2018 en dateert (derhalve) uit 2017.

Sinds 2018 is er geen nieuw jaarplan (meer) geweest. Geïnterviewden geven aan dat dit samenvalt met het (werken aan het) nieuwe beleid. De beleidsplannen (per gemeente) “Afval en Grondstoffen 2019-2023” en onderliggende uitvoeringsplannen zouden daarmee volgens geïnterviewden (enige) richting moeten geven aan het opdrachtgeverschap. Er heeft echter geen vertaling van beleid naar jaarplannen plaatsgevonden.

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is qua invulling ongewijzigd gebleven. Het ambtelijk opdrachtgeverschap *vanuit de GR BAR* is wél gewijzigd. Na de start van NV Afvalbeheer was -zo blijkt uit de door ons bestudeerde documenten- beoogd dat het ambtelijk opdrachtgeverschap bij de Directeur Ruimte van de GR BAR belegd zou worden. Uit de interviews komt naar voren dat deze rol in de praktijk zeer beperkt invulling kreeg en de facto bij de Directeur Beheer/Onderhoud (tevens directeur van NV Afvalbeheer) lag. Medio 2018 vertrokken zowel de Directeur Ruimte als de directeur Beheer/Onderhoud van GR BAR (tevens directeur NV Afvalbeheer).

Het ambtelijk opdrachtgeverschap was als gevolg hiervan niet langer belegd. Stukken van de NV Afvalbeheer werden afgetekend door de domeindirecteur Beheer en onderhoud, ondanks dat hij hiervoor niet verantwoordelijk is.<sup>47</sup> Een en ander staat beschreven in een notitie, die is opgesteld ten behoeve van de directieraad. Het onderwerp van deze notitie was “Relatie BAR-organisatie met de NV Afval”. Deze notitie is besproken in de directieraad (DR) van 18 december 2018 en vervolgens aangehouden; verderop zullen we dit nader toelichten. In deze notitie staat onder meer het volgende:

Met het vertrek van de domeindirecteur Beheer en onderhoud is de dubbelfunctie van domeindirecteur en directeur van de NV afval komen te vervallen. Hiermee is de automatische ambtelijke link vanuit de BAR-

<sup>45</sup> P. 7 en p. 9.

<sup>46</sup> P. 2

<sup>47</sup> Voorstel DR BAR-organisatie “Relatie BAR-organisatie met NV Afval”, p. 1.

organisatie met de NV Afval komen te vervallen. Deze situatie vraagt om het opnieuw vormgeven van de relatie. [...]

- Elke organisatie waar wij als BAR-organisatie werkzaamheden aan hebben uitbesteed heeft een accountmanager. Die voor het totaal aan uitbesteede werkzaamheden volgt wat de ontwikkelingen zijn. En waar nodig bij stuurt.
- Medewerkers van de NV Afval agenderen nu zelfstandig stukken en vraagstukken bij de portefeuillehouders van de drie gemeenten. Zonder dat wij ambtelijk weten wat er aan komt of op de agenda staat. [...]
- Er bestaat nu bij de ambtelijke organisatie van de BAR geen overkoepelend beeld van de ontwikkelingen bij de NV Afval. Informatie zit op verschillende plekken is dus gefragmenteerd. Daarmee zijn we gevoelsmatig overgeleverd aan de NV Afval. [...]
- De huidige domeindirecteur Beheer en onderhoud tekent nu stukken van de NV afval waar hij inhoudelijk niet verantwoordelijk voor is.<sup>48</sup>

In diezelfde periode vond ook een heroverweging plaats van het directiemodel van GR BAR; het zogenaamde BAR-Organisatie 2020 traject. Op 30 januari 2019 is de nota BAR-Organisatie 2020 vastgesteld in de Directieraad. Het opdrachtgeverschap ten aanzien van NV Afvalbeheer is hierin niet (expliciet) belegd.

Uit de interviews komt naar voren dat een belangrijke reden dat in de directieraad van 18 december 2018 de besluitvorming over de notitie "Relatie BAR-organisatie met de NV Afval" werd aangehouden was dat er eerst een visiedocument opgesteld zou worden over hoe de NV zich zou gaan verhouden tot de BAR organisatie. De directeur van de NV Afvalbeheer heeft IPR Normag opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. IPR Normag heeft in april 2019 een concept versie van het rapport "Beoordeling en advies organisatiemodel BAR-Afvalbeheer" opgeleverd.

Medio 2019 heeft er geen besluitvorming plaatsgevonden naar aanleiding van het IPR Normag onderzoek, omdat dit rapport het vraagstuk onvoldoende integraal benaderde. Er was namelijk specifiek kritiek op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. Het rapport is daarom nooit vastgesteld. Vandaar dat in de tweede helft van 2019 Berenschot is gevraagd om in de loop van 2020 dit onderhavige evaluatieonderzoek uit te voeren, wat een meer integrale evaluatie van de NV Afvalbeheer beoogt.

Op basis van de door ons bestudeerde documenten is *niet* gebleken dat het opdrachtgeverschap en het accounthouderschap -bijvoorbeeld naar aanleiding van het nieuwe organisatiemodel BAR 2020 - is herijkt in de afgelopen twee jaren. Een oorzaak is dat dit evaluatieonderzoek hiervoor input moet bieden. In de jaarrekening 2019 van de NV Afvalbeheer staat hierover het volgende:

In 2019 is er een begin gemaakt om na te denken over de structuur van de NV en hoe die het beste past bij de ambities van de 3 gemeenten. De NV is door de gemeente op afstand gezet om efficiency en slagkracht te kunnen garanderen, maar heeft met haar rol en verantwoordelijkheid een nauwe relatie met Beheer en Onderhoud en Handhaving. In 2019 hebben wij daarover een eerste visiedocument opgesteld over hoe de NV zich gaat verhouden tot de BAR organisatie en hoe de samenwerking tussen de drie verschillende onderdelen beter kunnen worden vormgegeven. Medio 2020 zal in samenwerking met bureau Berenschot een voorstel het licht gaan zien dat beide organisaties, in welke vorm dan ook, beter en efficiënter kunnen zorgen voor schone en mooie openbare ruimte.

Wat betreft het accounthouderschap vanuit de GR BAR naar NV Afvalbeheer stellen wij -op basis van de documenten en interviews- vast dat sinds de start van NV Afvalbeheer in 2015 tot heden het accounthouderschap *niet* belegd is geweest (bij een beleidsmedewerker van de BAR-organisatie).

<sup>48</sup> Voorstel DR BAR-organisatie "Relatie BAR-organisatie met NV Afval", p. 1.

Hierbij is van belang het volgende op te merken. Medewerkers van de BAR-organisatie werken voor de drie gemeenten als collectief. Bij het aangaan van de BAR-organisatie is ervoor gekozen per gemeente een beperkte ambtelijke bezetting aan te houden in de vorm van een regieteam. De bedoeling van dit regieteam was (en is) om het bestuur te ondersteunen bij zijn taak visies en beleid op en met de samenleving te ontwikkelen.<sup>49</sup> Het regieteam/ bureau bestuursondersteuning (BBO) van elke gemeente vervult de rol van ambtelijk opdrachtgever van de *BAR-organisatie*. Zij zijn dus géén ambtelijk opdrachtgever voor NV Afvalbeheer. Wel hebben zij in de praktijk – binnen een veel breder takenpakket – enige betrokkenheid bij het thema afval. De betreffende functionarissen van de gemeente Albrandswaard en Ridderkerk zijn bijvoorbeeld aanwezig bij de portefeuillehoudersoverleggen in hun gemeente.<sup>50</sup>

### 5.3.3 Opdrachtnemerrol

#### 5.3.3.1 Opzet Opdrachtnemersrol

De opdrachtnemersrol ligt bij het bestuur van de NV (in het geval van NV Afvalbeheer de directie genoemd). Ten tijde van de oprichting is besloten tot een personele unie tussen de directeur (het bestuur) van de NV en de directeur Beheer/Onderheid binnen de BAR-organisatie. In de raadsstukken staat hierover:

Deze constructie is gekozen omdat daardoor het management dicht bij de gemeentebesturen blijft. Hiermee wordt de samenwerking met de BAR-organisatie en de gemeenten geborgd.

1. De aansluiting met de politieke agenda. Regelmatig overleg verzekert de gemeente van een goede verbinding met en ondersteuning door de directeur van de NV.
2. De bedrijfsvoering van de NV wordt gedaan door medewerkers van de BAR-organisatie. De BAR-organisatie dient daarvoor declaraties in bij de NV. Beide organisaties sturen op de taken en de bijbehorende mensen. Verbinding in persoon binnen de directie van de BAR-organisatie voorkomt conflicterende belangen.
3. Door de verbinding met de politieke agenda, de BAR-organisatie en de NV BAR-Afvalbeheer wordt voorkomen dat voorstellen alleen vanuit het perspectief van afvalbeheer worden opgesteld. De verbinding leidt tot meer win-win voorstellen en oplossingen.

#### 5.3.3.2 Invulling Opdrachtnemersrol

De opdrachtnemersrol is in eerste instantie, conform de hiervoor beschreven opzet, ingevuld door een personele unie van de directeur NV Afvalbeheer en de domeindirecteur Beheer/Onderhoud van GR BAR. Met het vertrek van de domeindirecteur Beheer/Onderhoud is de deze personele unie komen te vervallen. Uit de door ons bestudeerde stukken blijkt niet welke afwegingen aan het vervallen van de personele unie ten grondslag liggen. Geïnterviewden plaatsen dit in de context van het opstellen van nieuw beleid. De benodigde tijdsinvestering – en gewenste focus – voor de directeur NV Afvalbeheer om nieuw beleid op te stellen, zou zich niet verhouden met een dubbelfunctie in de directie van GR BAR .

De opdrachtnemersrol is in de periode van medio 2018 tot en met heden ingevuld door drie opvolgende (interim) directeuren.

## 5.4 Overlevormen en coördinatiemechanismen

In het Jaarplan 2018 is in bijlage 2 de “overlegstructuur” uitgewerkt. Deze bijlage 2 geeft concrete invulling aan het opdrachtgeverschap, door in te gaan op het ambtelijk overleg, het bestuurlijk overleg en de rapportages.

<sup>49</sup> Voor zover in dit rapport relevant gaat het om: de bestuurssecretaris (Ridderkerk); de regisseur Openbare Ruimte (Albrandswaard) en de adjunct gemeentesecretaris (Barendrecht).

<sup>50</sup> In Barendrecht is er geen vakinhoudelijke bestuursondersteuning voor het thema afval.



Navraag heeft geleerd dat het ambtelijk overleg, het bestuurlijk overleg en de rapportages niet systematisch plaatsvinden op de in deze bijlage 2 beschreven wijze.

Overleg en coördinatie vindt nu plaats in een aantal gremia, namelijk:

1. Tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders, die meerdere malen per jaar plaatsvindt. In de beginjaren werd vaker bijeengekomen in de AVA. In 2019 was sprake van twee AVA's, in 2018 waren er drie AVA's, in 2017 en 2016 waren er vijf AVA's.
2. Er vinden portefeuillehouderoverleggen (per gemeente) plaats; deze worden nog wel eens ad hoc georganiseerd. Daarbij zijn -naast de portefeuillehouder- aanwezig: een ambtenaar vanuit de gemeente (bij Albrandswaard en Ridderkerk, de directeur van NV Afvalbeheer en in voorkomende gevallen de manager beleid vanuit NV Afvalbeheer. Tijdens portefeuillehoudersoverleggen zijn geen vertegenwoordigers vanuit de BAR-organisatie aanwezig, noch op het niveau van de directie noch vanuit beleid.

Ad hoc zijn er – indien daar aanleiding toe is – overleggen tussen de wethouders onderling en met de NV Afvalbeheer op directieniveau.

In aanvulling daarop zijn er zogeheten “snelkookpan overleggen” bij de P&C momenten bij de gemeente Ridderkerk. De bezetting in deze overleggen is vergelijkbaar met de portefeuillehoudersoverleggen, aangevuld met financieel adviseurs.

Overleg tussen NV en GR BAR organisatie op ambtelijk niveau (bijvoorbeeld duurzaamheid, verkeer, beheer en onderhoud) vindt niet structureel plaats. Wel worden in incidentele gevallen en rondom concrete onderwerpen medewerkers vanuit de GR BAR organisatie uitgenodigd voor overleg. Geïnterviewden geven aan dat als gevolg hiervan de integraliteit van beleid niet geborgd is.

Geïnterviewden geven voorts aan dat evenmin gestructureerd overleg plaatsvindt tussen beleid en uitvoering in NV Afvalbeheer; wel vindt recent in toenemende mate (ad hoc) overleg plaats. Er is vooralsnog echter geen gestructureerd gesprek tussen uitvoering en beleid binnen NV Afvalbeheer.

## **5.5 Governance: Wat gaat goed en wat zijn mogelijke leer- en verbeterpunten? En hoe ervaren betrokkenen de overlevormen en coördinatiemechanismen tussen NV Afvalbeheer, GR BAR en de individuele gemeenten?**

In deze paragraaf geven we antwoord op de vragen in de titel van deze paragraaf op basis van wat geïnterviewden hebben aangegeven. Daarmee zijn het als zodanig bevindingen die voor rekening komen van de geïnterviewden. De analyse en weging daarvan door Berenschot volgt in de definitieve rapportage en is in het onderstaande (nog) niet opgenomen.

De focus bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen ligt op wat *niet* goed gaat. Onder de geïnterviewden is namelijk brede consensus dat het samenspel tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer nu niet goed functioneert (zie voor een breder perspectief ook hierna in hoofdstuk 7). Geïnterviewden geven het volgende aan ten aanzien van de bestuurlijke, ambtelijke en interne (aan)sturing van de NV Afvalbeheer.

*Ten aanzien van de bestuurlijke aansturing:*

- Het samenvallen van de eigenaarsrol en de (bestuurlijk) opdrachtgeversrol bij de portefeuillehouders afval is beoogd, maar wordt in de praktijk niet kenbaar gescheiden terwijl er wel degelijk belangentegenstellingen zijn.<sup>51</sup> Een voorbeeld van een belangentegenstelling is harmonisatie/ standaardisatie versus maatwerk. Het

<sup>51</sup> Dit wordt in de basis erkend in de nota's Verbonden Partijen (zie paragraaf 5.3).

belang van de *eigenaar* is een efficiënt draaiende organisatie (met zoveel mogelijk harmonisatie en standaardisatie van beleid en werkprocessen) en het belang van de *opdrachtgever* is maatwerkoplossingen die inspelen op de specifieke kenmerken van de gemeente. Sommige geïnterviewden vragen zich af de dubbele rol verstandig is.

- Een aantal geïnterviewden geeft het signaal af dat de portefeuillehouders (in hun rol als opdrachtgevers) op diverse momenten (zeer) gedetailleerd en incidentgedreven sturen op de onderneming (zowel 'wat' als 'hoe'), hetgeen zich niet verdraagt met de eigenaarsrol.
- De wethouders -in de rol van AVA lid/ eigenaar- doen niet of nauwelijks een beroep op ambtelijke (eigenaar)ondersteuning bij de BAR-organisatie voor bijvoorbeeld het doornemen van de begroting en de jaarrekening (om zo de wethouders in staat te stellen de goede vragen te stellen aan de NV Afvalbeheer).
- Ten aanzien van het collectief opdrachtgeverschap constateren wij dat er geen gestructureerd overleg plaatsvindt, bijvoorbeeld over het vraagstuk van harmonisatie/standaardisatie versus maatwerk in de dienstverlening. Wensen ten aanzien van maatwerk, dat vanuit de politiek lokaal verschillende realiteiten begrijpelijk is, verdraagt zich in voorkomende gevallen niet goed met de realiteit en levert rechtmatigheidsrisico's op.<sup>52</sup>

*Ten aanzien van de ambtelijke aansturing vanuit de BAR-organisatie richting de NV:*

- De personele unie tussen de directeur NV en de directeur B/O van GR BAR heeft in de praktijk gezorgd voor korte ambtelijke lijnen (gewenst), maar heeft *niet* geresulteerd in de benodigde "checks and balances" in het samenspel tussen opdrachtgever/opdrachtnemer (wat een ongewenste situatie is). Hierbij speelde mee dat - door het overdragen van de formatie met inhoudelijke kennis naar de NV Afvalbeheer- alle kennis over afval weg was bij de BAR-organisatie.
- Het ambtelijk opdrachtgeverschap is in de praktijk niet ingevuld aan de zijde van de BAR-organisatie (op directeursniveau).
- Ook is het accounthouderschap in de BAR-organisatie niet belegd. In de BAR-organisatie is bijvoorbeeld geen beleidsmedewerker afval aangesteld. Alle beleidsmedewerkers afval werken aan de zijde van de opdrachtnemer.
- Dit zorgt er tevens voor dat er geen (vastgestelde, voor alle medewerkers bekende) escalatieprocedure is wanneer er zich op ambtelijk niveau tussen de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie conflicten voordoen.
- De DVO's zijn sinds 2015 niet geüpdatet. Jaarplannen ontbreken sinds 2018. Diverse geïnterviewden geven aan dat dit bevreemdt en onwenselijk is omdat potentiële sturingslijnen richting de NV Afvalbeheer daarmee onbenut blijven.
- Er bestaat in de praktijk *geen* verbinding tussen beleidsmedewerkers in de NV Afvalbeheer en (aanpalende) beleidsonderwerpen die zijn ondergebracht bij de BAR-organisatie, zoals economie, verkeer en duurzaamheid/circulariteit.

*Ten aanzien van de interne sturing van de NV Afvalbeheer:*

- De directeur van de NV heeft zich in de praktijk -bij het totstandkomen van de beleidsplannen- naar zeggen van diverse respondenten primair opgesteld als opdrachtgever (in plaats van opdrachtnemer) door beleid te initiëren en (mede) te schrijven. Hierdoor is volgens deze respondenten de rol van de directeur als opdrachtnemer – die tijdig 'nee' moet zeggen en de eigen organisatie moet beschermen tegen al te grote bestuurlijke ambities– in het gedrang gekomen.
- Bemensing van diverse sleutelfuncties is (veel te) vaak gewisseld bij de NV Afvalbeheer. Daarnaast was sprake van langdurig ziekteverzuim bij sleutelfiguren. Dit leidde tot een gebrek aan personele continuïteit.

<sup>52</sup> Het gaat dan om risico's in verband met de Wet Markt & Overheid en fiscale risico's.

Diverse respondenten geven aan -als gevolg van de bovenstaande punten- checks and balances te missen in het samenspel tussen de gemeenten, de BAR-organisatie en NV Afvalbeheer. Anders gezegd mist er "counter vailing power".

## 6. Mate van realisatie doelstellingen/ uitgangspunten van NV Afvalbeheer en samenwerking met de BAR-organisatie

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we eerst een antwoord op de volgende onderzoeksvraag (de cursieve vraag beantwoorden we in de eindrapportage):

#### Mate van realisatie van de doelstellingen/ uitgangspunten

- In hoeverre zijn de oorspronkelijke en de huidige bestuurlijke ambities en doelen tot op heden gerealiseerd? *Wat gaat goed en welke adviezen zijn er voor verdere toekomstige ontwikkeling?*

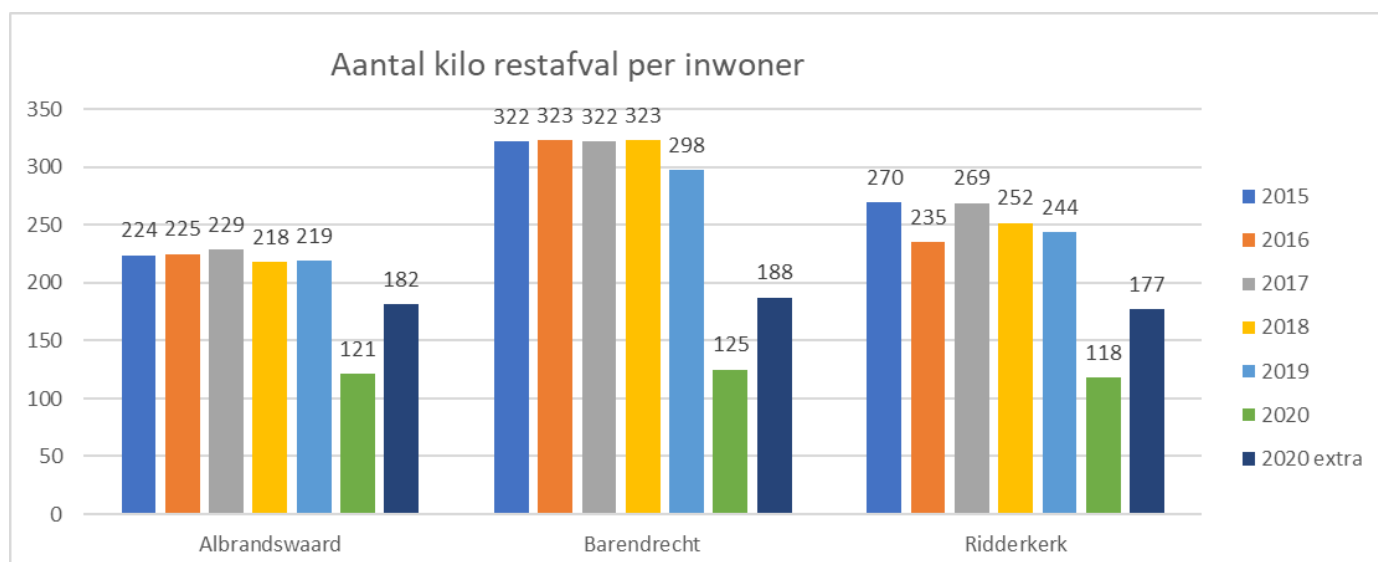
In de volgende twee paragrafen gaan we in op:

- De mate van realisatie van de VANG doelstellingen.
- De mate van realisatie van de tien uitgangspunten van de NV Afvalbeheer.

Vervolgens gaan we in op de problemen die ontstonden bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen. We sluiten dit hoofdstuk af met de bevindingen ten aanzien van de samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie.

### 6.2 Mate van realisatie VANG doelstellingen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 zijn de VANG doelstellingen 100 kg restafval per inwoner en 75% nuttige toepassing/hergebruik in 2020. De nu volgende grafiek geeft inzicht in het aantal kilo huishoudelijk restafval (inclusief grof huishoudelijk restafval) per inwoner van elke gemeente voor de jaren 2015 tot en met 2020.<sup>53</sup> Bij de cijfers van 2020 gaat het om de stand tot nog toe (de groene balk) en de extrapolatie voor geheel 2020 (de meest rechtse blauwe balk).



<sup>53</sup> Bron cijfers: NV Afvalbeheer.

In de tussenrapportage 2018 (van 21 november 2018) wordt over deze cijfers het volgende opgemerkt:

De scheidingspercentages bij Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk zijn landelijk niet afwijkend, maar wel ver van de Rijksdoelstelling van 75% in 2020.

De cijfers voor 2020 in de voorgaande grafiek laten een verbetering zien ten opzichte van de cijfers van voorgaande jaren.

De nu volgende tabel geeft inzicht in het scheidingspercentage voor 2019 en 2020.<sup>54</sup> Ook deze cijfers tonen een verbetering in 2020 ten opzichte van 2019.

Gemeente	Gescheiden		Restafval	
	2019	2020	2019	2020
Albrandswaard	56%	66%	44%	34%
Barendrecht	45%	67%	55%	33%
Ridderkerk	53%	65%	47%	35%

NV Afvalbeheer heeft de ambitie om in de loop van 2020 een VANG monitor (VANG dashboard) in te richten. Het doel van het VANG dashboard is om in één oogopslag de actuele afvalstanden op wijk- en buurtniveau te laten zien, zodat onder meer inzicht ontstaat hoe een wijk of buurt scheidt. Het geeft daarmee de effectiviteit van de inzamelmethode aan en ook hoe gepresteerd wordt ten opzichte van de VANG-doelstellingen. Beoogd is dat deze cijfers maandelijks beschikbaar komen.<sup>55</sup>

Er wordt over de mate van realisatie van de VANG doelstellingen gerapporteerd in de jaarrekeningen van de gemeenten. De volgende tabel laat dit zien voor de jaarrekening 2017 van de gemeente Albrandswaard.

Naam Indicator	Periode	Albrands- waard	Klasse )	Eenheid	Bron
1. Omvang huishoudelijk restafval	2016	206		167 kg/inwoner	CBS

De nu volgende tabel toont dit voor de jaarrekening 2018 van de gemeente Barendrecht (zie de onderste regel van de tabel).

Nr.	BBV indicator	Beschrijving indicator	Jaarrekening 2018		Begroting 2018	
			BD	NL	BD	NL
1.	Nieuwbouw woningen (bron: ABF)	Het aantal nieuwbouwwoningen, per 1.000 woningen.	10,1 (2016)	7,2 (2016)	5,7 (2014)	6 (2014)
2.	Huishoudelijk restafval (bron: CBS)	De hoeveelheid restafval per bewoner per jaar (kg).	283kg (2017)	174kg (2017)	282kg (2015)	200kg (2015)

De onderstaande tabel laat de relevante indicatoren zien uit de jaarrekening 2018 van de gemeente Ridderkerk.

<sup>54</sup> Bron cijfers: NV Afvalbeheer.

<sup>55</sup> Bron hiervoor is onder meer het Uitvoeringsplan bij het beleidsplan "Afval en grondstoffen Barendrecht 2019-2023".

Nr.	Omschrijving	Toelichting	Waarde
59.	Hoeveelheid restafval uit Ridderkerk dat vanuit afvalaanbiedstation in verbrandingsoven terecht komt. Bron: NV BAR afvalbeheer	In kg.	759.000 kg
60.	Vergroten van het afvalscheidingspercentage in Ridderkerk. Bron: NV BAR afvalbeheer	In %. De ambitie is om in 2020 naar 75% te komen.	51,7%
61.	Omvang huishoudelijk restafval kilogram per inwoner. Bron: <a href="http://www.waarstaatjegemeente.nl">www.waarstaatjegemeente.nl</a>	De hoeveelheid restafval per bewoner per jaar (kg).	233 kg

### 6.3 Mate van realisatie tien uitgangspunten NV Afvalbeheer

In hoofdstuk 4 hebben wij aangegeven dat de NV Afvalbeheer werkt vanuit de volgende 10 uitgangspunten:

1. De inzameling van huishoudelijk afval wordt gegarandeerd.
2. De onderneming voldoet aan alle wettelijke vereisten.
3. De gemeenten houden regie op beleidskeuzen.
4. De onderneming staat voor goed werkgeverschap.
5. De onderneming beperkt de kosten.
6. De onderneming heeft een transparante financiële structuur.
7. De onderneming is toekomstbestendig.
8. De onderneming is klantvriendelijk.
9. De onderneming werkt duurzaam.
10. De onderneming werkt samen met lokale partners.

In deze paragraaf presenteren wij onze belangrijkste bevindingen inzake de mate van realisatie van deze uitgangspunten. We starten met een aantal algemene bevindingen.

#### Algemene bevindingen ten aanzien van de tien uitgangspunten

Ten aanzien van de tien uitgangspunten hebben we de volgende algemene bevindingen, zoals die uit de documentstudie en de interviews naar voren komen:

- Deze uitgangspunten zijn sinds de start niet gewijzigd.
- De uitgangspunten zijn bij diverse medewerkers niet bekend.
- De uitgangspunten zijn niet geconcretiseerd in SMART<sup>56</sup> gedefinieerde doelstellingen en acties/ maatregelen om deze doelstellingen te realiseren. Hierdoor kan niet gemonitord en gerapporteerd worden in hoeverre een uitgangspunt gerealiseerd wordt en hoe de realisatie zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Er is daardoor geen inzicht in hoeverre acties/maatregelen een bepaald effect gehad hebben.<sup>57</sup> In de praktijk

<sup>56</sup> Zoals terug te vinden is op Wikipedia staat SMART voor:

- Specifiek - Is de doelstelling eenduidig?
- Meetbaar - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- Acceptabel - Zijn deze doelen acceptabel voor de doelgroep en/of het management?
- Realistisch - Is het doel haalbaar?
- Tijdsgebonden - Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

<sup>57</sup> Een voorbeeld is het uitgangspunt 'goed werkgeverschap'. Er zijn geen onderliggende doelstellingen gedefinieerd die de mate van realisatie structureel meten, zoals bijvoorbeeld (de ontwikkeling van) het ziekteverzuim en het resultaat van het medewerkerstevredenheid onderzoek. Er is tevens niet bepaald welke beleidsmaatregelen of acties worden uitgevoerd om invulling te geven aan dit uitgangspunt (zoals het ontwikkelen van beleid op duurzame inzetbaarheid of medewerkers tevredenheid).

wordt dan ook niet specifiek op deze uitgangspunten gestuurd (via monitoring en rapportage). Volgens sommige respondenten spelen deze uitgangspunten wel een (impliciete) rol in de besluitvorming.

- De uitgangspunten zijn -in ieder geval deels- onderling conflicterend. Zo zit er bijvoorbeeld spanning tussen de uitgangspunten kostenbeperking, duurzaamheid en klantvriendelijkheid. Dat maakt het noodzakelijk prioriteiten te stellen in wat belangrijk en urgent is (met name voor de politiek). Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dat niet gebeurd.

Tot de jaarrekening 2019 werd niet gerapporteerd over de mate van realisatie van de uitgangspunten. In de evaluatie van NV Afvalbeheer die een jaar na de start is uitgevoerd (mei 2017) door de ambtelijke opdrachtgever wordt aanbevolen om dit wel te gaan doen. Zie de volgende twee citaten uit dit rapport.

Verwacht zou mogen worden dat op deze uitgangspunten verantwoording wordt afgelegd in de jaarrekening. De jaarrekening 2016 van de NV BAR-Afvalbeheer is echter vooral financieel ingestoken. Er wordt geen stand van zaken gegeven ten aanzien van de uitgangspunten, waardoor in deze evaluatie geen oordeel kan worden gegeven op dit onderdeel.

[...]

Er wordt door de portefeuillehouders niet concreet en expliciet op de bovenstaande uitgangspunten gestuurd.<sup>58</sup>

Er wordt -naar aanleiding van deze evaluatie van 2017- in de jaarrekening 2019 wél gerapporteerd over de mate van realisatie. In het vervolg van deze paragraaf gaan wij dieper in op elk uitgangspunt, waarbij wij steeds starten met het betreffende citaat uit de jaarrekening 2019. De overige bevindingen komen vanuit de interviews (tenzij anders aangegeven).

### 1. De inzameling van huishoudelijk afval wordt gegarandeerd

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

In 2019 is het afval iedere dag volgens planning opgehaald. Geen enkele dag zijn wegens verkeerde planning of overmacht geen ledigingen geweest. Ook is de telefonische dienstverlening alle werkdagen gegarandeerd geweest.

Dit uitgangspunt speelt een belangrijke rol in de uitvoering van de NV Afvalbeheer. Op een aantal specifieke uitzonderingen na is dit uitgangspunt steeds gerealiseerd. Diverse respondenten geven daarbij wel aan dat dit regelmatig met “vallen en opstaan” gaat, met name sinds de implementatie van de afvalbeleidsplannen. Dit uit zich bijvoorbeeld in een relatief groot aantal telefoontjes bij het KCC.

Bij de uitzonderingen gaat het met name om straten die “vergeten” zijn door de chauffeur. Er zijn een aantal factoren te benoemen waardoor het risico op vergeten straten is toegenomen. We noemen het volgende:

- Als gevolg van de nieuwe afvalbeleidsplannen zijn de routes complexer geworden, waardoor de kans dat straten vergeten worden groter is geworden. Hierbij merken we op dat bij de start van dit evaluatieonderzoek nog niet werd gewerkt met digitale systemen voor routebegeleiding (om het risico te minimaliseren dat straten vergeten worden).
- Tevens komt uit diverse interviews naar voren dat er niet één (actueel én integraal) overzicht van elke gemeente bestaat van de inzamelingsafspraken die gemaakt zijn. Het gaat dan de hoofdlijnen van inzameling zoals opgenomen in het afvalbeleidsplan in combinatie met de maatwerkafspraken.

<sup>58</sup> Evaluatie NV BAR-Afvalbeheer, mei 2017, p. 4 en 7. Dit rapport is opgesteld door de (toenmalige) domeindirecteur Ruimte en het hoofd bureau concerncontrol van GR BAR.



## 2. De onderneming voldoet aan alle wettelijke vereisten

In de jaarrekening 2019 is geen passage opgenomen over de mate van realisatie van dit doel.

Uit de door ons bestudeerde documenten komen *geen* indicaties naar voren dat de NV Afvalbeheer zich *niet* aan (één of meer van) de wettelijke vereisten houdt. In het accountantsverslag over het jaar 2019 is bijvoorbeeld de volgende zinsnede terug te vinden:

Wij hebben geen kennis van te rapporteren omstandigheden in verband met het niet naleven van de wet- en regelgeving.

## 3. De gemeenten houden regie op beleidskeuzen

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

In 2019 hebben de gemeenten de beleidsplannen Afval en Grondstoffen 2019-2023 en de tarieven afvalstoffenheffing 2020 vastgesteld.

De colleges/ portefeuillehouders beschikken over de mogelijkheid om regie op de beleidskeuzen te houden. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de verschillende keuzes die de drie gemeenten over de afvalbeleidsplannen hebben gemaakt. Ook is er sprake van maatwerkafspraken over inzameling (die soms afwijken van het beleidsplan). Maatwerk was (soms) nodig als de meer generiek ingestoken beleidsplannen niet pasten in de specifieke lokale context. Het gaat dan bijvoorbeeld om mini-containers bij hoogbouw in plaats van ondergrondse afvalcontainers. Deze uitzonderingen komen nog wel eens tot stand na klachten van inwoners.<sup>59</sup>

Daarbij merken we wel op dat uit de interviews naar voren kwam dat er bestuurlijk wel grip bestaat op de beleidskeuzen, maar ambtelijk -vanuit andere taakgebieden die bij de BAR-organisatie zijn belegd- niet.

## 4. De onderneming staat voor goed werkgeverschap

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

Om de vitaliteit van de medewerkers op de korte en lange termijn goed te houden is er in samenwerking met het domein Beheer & Onderhoud van de BAR-organisatie een vitaliteitsplan opgesteld. In dit plan staan veel maatregelen om zowel de fysieke als de psychische gezondheid van medewerkers op peil te houden. Vooral medewerkers met fysieke uitvoerende taken lopen het risico hun werk niet op dezelfde wijze te kunnen uitvoeren tot hun pensioengerechtigde leeftijd.

In 2019 zijn er door meerdere medewerkers MBO-diploma's op verschillende niveaus behaald.

In 2019 heeft de NV haar BHV-organisatie op orde gekregen en zijn er voldoende adequaat opgeleide medewerkers die bij crisissituaties kunnen optreden.

Omdat de NV geen ondernemingsraad kent, heeft de directeur meerdere personeelsbijeenkomsten georganiseerd om het personeel te informeren over de stand van de organisatie (conform de wettelijke voorschriften).

Uit de interviews komt naar voren dat er met name in de beginjaren sprake was van goed werkgeverschap. In de evaluatie uit 2017 (van de ambtelijk opdrachtgever) staat hierover het volgende.

Om een beeld te krijgen van de tevredenheid van de medewerkers, is gekeken naar de uitkomsten van het in 2016 gehouden medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO). Wat hier opvalt, is dat er een hoge respons was in dit MTO. Het totaalbeeld van NV BAR Afvalbeheer is positief tot zeer positief te noemen. De medewerkers zijn zeer

<sup>59</sup> Hierbij merken we op dat door de NV Afvalbeheer geen impactanalyse is gemaakt van deze uitzonderingen. Het gaat dan onder meer om de impact qua kosten, de impact op het realiseren van de scheidingsdoelstellingen en de risico's.

tevreden over hun baan, de inhoud van het werk en de collega's. Wel zijn er aandachtspunten inzake de hoeveelheid werk en de communicatie.

Verder werden in de interviews diverse voorbeelden genoemd dat medewerkers van de NV Afvalbeheer mogelijkheden hebben gekregen om zich te ontwikkelen.

Na de besluitvorming over de afvalbeleidsplannen in Ridderkerk en Barendrecht (en de daaropvolgende implementatie van de beleidsplannen) is de situatie vanuit medewerkersperspectief veranderd. Diverse respondenten gaven aan dat deze plannen, en met name de beoogde invoeringsdata, veel te ambitieus waren. In combinatie met personeelsverloop en langdurig zieken ontstond de situatie dat diverse sleutelfiguren regelmatig vele uren moesten overwerken, bijvoorbeeld omdat zij twee of meer functies tegelijk hadden. Werkweken van 60 tot 70 uur waren geen uitzondering. Er ontstond daardoor veel druk op de medewerkers en onrust binnen de organisatie. Vanuit het management was geen tijd meer voor functionerings- en beoordelingsgesprekken. Een van de medewerkers beschreef de afgelopen periode als een "achtbaan". Ondanks deze druk op medewerkers komt uit het onderzoek niet naar voren dat er bijvoorbeeld sprake zou zijn van een angstcultuur bij de NV Afvalbeheer. Wel geven diverse respondenten aan dat er sprake is van een cultuur binnen de NV Afvalbeheer om problemen steeds ad hoc en reactief op te lossen ("vuurtjes blussen" in de "waan van de dag") in plaats van problemen meer structureel aan te pakken.

## 5. De onderneming beperkt de kosten

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

De NV is opgericht zonder winstoogmerk, waarbij eventuele overschotten op basis van de DVO's worden gerestitueerd aan de gemeenten. 2019 is het vierde jaar op rij dat de NV binnen de begroting is gebleven en het overschot van € 40.694,- als nog te betalen bedrag is opgenomen op de balans.

In 2019 zijn aanbestedingstrajecten voor huishoudelijk restafval en overige fracties doorlopen. Door gezamenlijke aanbestedingen besparen de gemeenten aanbestedingskosten en behalen zij als gevolg van de grotere volumes aanbestedingsvoordelen.

Ten aanzien van dit uitgangspunt hebben we de volgende bevindingen:

- Het uitgangspunt dat de gemeenten regie kunnen blijven houden op de beleidskeuzen conflicteert met het uitgangspunt om kosten te beperken.
- De VANG doelstellingen vanuit het rijk zorgen voor toenemende kosten als de gemeenten niet voldoen aan de doelstellingen. De afvalbeleidsplannen zijn daarom gericht op het verhogen van het scheidingspercentage en het verlagen van het aantal kilo restafval per inwoner.
- De kosten van de afvalketen kunnen kostendekkend doorberekend worden aan de inwoners. Dit betreft niet alleen de kosten die de NV Afvalbeheer maakt.

## 6. De onderneming heeft een transparante financiële structuur

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

De financiële administratie is als apart bedrijf opgenomen onder de financiële administratie van de BAR-organisatie en de gemeenten. De inrichting komt hiermee overeen met de overige administraties en biedt de NV ondanks de geringe omvang de mogelijkheden van een efficiënte werkwijze, rekening houdende met de gewenste functiescheidingen.

### *Personeelsadministratie:*

Voor de eigen medewerkers voert ADP de personeels- en salarisadministratie uit. Voorafgaande aan de uitbetaling van de salarissen vindt interne controle plaats door de controller. Aangezien de controller gedetacheerd is vanuit de GR BAR-organisatie, vindt deze controle onafhankelijk plaats.

**Afval Ris:**

Met het ontstaan van de NV was het noodzakelijk om de urenregistratie en tonnages centraal voor alle drie de gemeenten eenduidig te administreren. Afval Ris vormt hiermee de basisadministratie voor een groot deel van de afrekening met de gemeenten en biedt de mogelijkheid om de verwerkingsnota's te kunnen controleren.

Jaarlijks vindt er een controle plaats op de juiste toerekening van de uren tractie en menskracht naar de diverse gemeenten. Voor de beoordeling van de verwerkingskosten van de gemeenten is Afval Ris betreffende de tonnages leidend. Controle vindt aan de hand van AfvalRis plaats.

In het accountantsverslag 2019 is de volgende zinsnede terug te vinden:

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2019 hebben wij geen tekortkomingen vastgesteld.

Uit de interviews komen geen aandachtspunten naar voren wat betreft de mate van transparantie van de financiële structuur van NV Afvalbeheer. Wel wordt duidelijk dat er verbeteringen mogelijk zijn in het gezamenlijke gesprek tussen ambtenaren (met specifieke financiële expertise) van de BAR-organisatie en de NV Afvalbeheer. Door het ontbreken van structureel overleg tussen de BAR-Organisatie en de NV Afvalbeheer kan ruis en onduidelijkheid over bepaalde cijfers ontstaan.

## 7. De onderneming is toekomstbestendig

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

De NV werft voldoende eigen personeel om de uitvoerende taken uit te voeren. De ambities van de gemeenten op het gebied van circulaire economie zijn enorm toegenomen. Hierop is de NV niet ingericht. In 2020 zal in samenwerking met bureau Berenschot een visiedocument worden opgesteld betreffende de toekomst van de NV, waarin de relatie met de GR BARorganisatie wordt meegenomen.

Een belangrijk thema inzake de toekomstbestendigheid van de NV Afvalbeheer is de schaalgrootte.

Diverse respondenten gaven aan dat de NV Afvalbeheer een te kleine schaal heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatisering en digitalisering. Dit gaat een steeds grotere rol spelen in de afvalketen, waarbij de NV Afvalbeheer een te kleine schaal heeft om dit effectief op te kunnen pakken.

Als oplossing werd door sommige geïnterviewden het volgende aangedragen: werk slim samen met organisaties in de regio met een vergelijkbaar takenpakket. Deze samenwerking zou gericht moeten zijn op één keer het wiel uitvinden en samen leren. In eerste instantie kan gestart worden met praktische samenwerkingsrelaties, die -zo nodig- in een later stadium meer geformaliseerd zouden kunnen worden of op termijn kunnen resulteren in een fusie. . Op dit moment is er weinig tot geen interactie met potentiële partners in de regio.

## 8. De onderneming is klantvriendelijk

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

Om de nieuwe beleidsplannen uit te leggen en draagvlak hiervoor te creëren zijn er in 2019 inloopavonden per wijk georganiseerd. Voor de afwikkeling van de grote stroom bewonersvragen is extra menskracht ingezet.

Ten aanzien van het uitgangspunt van klantvriendelijkheid noemen wij aanvullend de volgende bevindingen:

- Enkele respondenten geven aan dat nog te weinig gekeken wordt wat het onderwerp afvalinzameling doet aan beeldvorming bij onder andere bewoners, raad en college. De focus ligt vooral op het technisch juist en efficiënt verzamelen van afval, er is minder aandacht voor het perspectief van de "klant" (burger/ inwoner).
- Bij de invoering van de afvalbeleidsplannen ontstonden diverse problemen, wat een negatieve impact had op de door klanten ervaren dienstverlening. In de volgende paragraaf gaan wij daar nader op in.

- Er vindt geen systematische analyse plaats van de aard van de telefoontjes naar het KCC (om van de rode draden te leren). Dit was wel één van de aanbevelingen in de evaluatie uit 2017 van de ambtelijk opdrachtgever. De aanbeveling was:

Stel analyses op over klanten en meldingen en leer hiervan, gebruik deze voor de toekomstige strategieën en beleidsstukken.

- Sinds maart 2019 zijn twee afvalcoaches aangesteld, die werken in de drie gemeenten. In het beleidsplan van de gemeente Ridderkerk is hierover het volgende citaat terug te vinden.

#### *Afvalcoaches en handhaving*

Afvalcoaches helpen inwoners met voorlichting over afvalscheiding. Uitleg en ondersteuning hierover heeft een positief effect. Echter kan een goede, effectieve afvalinzameling niet zonder een goede handhaving van de afgesproken normen. Handhaving door middel van de inzet van BOA's maakt daarom een structureel onderdeel uit van de goede uitvoering van het beleid van afval en grondstoffen. Er zullen goede en werkbare afspraken worden gemaakt tussen de NV BAR Afvalbeheer en Toezicht & Handhaving over de te verrichten activiteiten.

## 9. De onderneming werkt duurzaam

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

De NV besteedt zo duurzaam mogelijk aan. Door het grote belang van bedrijfscontinuïteit experimenteert de NV niet met voertuigen. Samen met de gemeenten werkt de NV aan het efficiënter maken van de inzameling waardoor de scheidingspercentages verbeteren en de verkeersbewegingen afnemen.

Aanvullende bevindingen ten aanzien van duurzaamheid zijn:

- In de tussenrapportage van 21 november 2018 is te lezen dat er sprake is van vulgraadmetering van de containers. Op basis van een analyse van de cijfers vindt optimalisatie van de routes plaats.
- Er is een contract afgesloten met een afvalverwerker in Heerenveen. De vrachtauto's die naar Heerenveen rijden. Rijden op biogas (en niet op diesel).<sup>60</sup>

## 10. De onderneming werkt samen met lokale partners

In de jaarrekening 2019 staat ten aanzien van de realisatie van dit doel het volgende.

In 2017 is begonnen met een samenwerking met Antes. Het ingezamelde grof huishoudelijk afval wordt door cliënten van Antes duurzaam verwerkt in het kader van hun dagbesteding.<sup>61</sup> Op basis van de besluitvorming in de gemeente Barendrecht is de samenwerking met Afval Loont eind 2019 gestopt. De medewerkers van Afval Loont zijn in samenwerking met de BAR-organisatie naar passend werk begeleid.

De NV en Opnieuw & Co werken nauw samen. Op de afvalaanbiedstations staan speciale containers voor herbruikbare goederen. De NV regelt voor de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk de textielinzameling door Opnieuw & Co.

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking met lokale partners beperkt is. De NV Afvalbeheer heeft namelijk voor de grote contracten te maken met Europese aanbestedingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mini-containers en de ondergrondse afval containers. Er zijn geen lokale partijen die dit aanbieden.

<sup>60</sup> Zie het tweede citaat in de paragraaf 6.4.

<sup>61</sup> We merken hierbij op dat deze samenwerking inmiddels gestopt is.

## 6.4 Implementatie afvalbeleidsplannen leidde tot dynamiek

Een belangrijke thema wat uit de interviews naar voren kwam zijn de afvalbeleidsplannen en de daaropvolgende implementatie van deze afvalbeleidsplannen. Bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen gingen een aantal zaken mis, wat met name in Barendrecht en Ridderkerk tot veel publiciteit en maatschappelijke en politieke dynamiek heeft geleid.

Voordat we hier nader op in gaan, merken wij op dat de focus van deze opdracht *niet* ligt op het uitvoeren van een (waarheidsvinding) onderzoek naar de vraag: 'Wat is er fout gegaan bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen en wat kan hiervan geleerd worden'? Anders gezegd is het doel van dit onderzoek *niet* het evalueren van de afvalbeleidsplannen. Wel zullen wij beknopt een aantal zaken schetsen die mis gegaan zijn in de invoering van de afvalbeleidsplannen, omdat deze van belang zijn voor de evaluatie van de NV Afvalbeheer. In hoofdstuk 7 schetsen wij een aantal dieperliggende oorzaken voor de ontstane problemen; de focus richt zich hierbij op factoren die in de directe beïnvloedingssfeer van de drie gemeenten (inclusief de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie) liggen.

### Artikel "Afvalchaos in Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard" in het Algemeen Dagblad

In de eerste plaats geven we inzicht in de ontstane dynamiek aan de hand van een artikel in het Algemeen Dagblad van 13 januari 2020, getiteld "Afvalchaos in Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard, klachten stapelen zich op". Hieronder volgen een aantal citaten uit dit artikel.

Een storm van kritiek is losgebarsten over het nieuwe afvalsysteem in Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard. Afvalpasjes werken niet of niet goed, op tal van plekken staan nog geen containers, papiercontainers zijn geregeld overvol, bewoners van appartementengebouwen weten niet waar ze aan toe zijn en de gft-cocons op straat zijn zo hoog dat mensen met een beperking er niet of nauwelijks bij kunnen.

Sinds dit jaar hebben inwoners een afvalpas, waarmee ze 104 keer gratis een zak - vanaf deze maand inclusief plastic, metalen en drankkartons (pmd) - kunnen weggooien in een container in hun buurt. Wie dat vaker doet, moet bijbetalen. Maar het hele systeem functioneert, in weerwil van wat de NV BAR-Afvalbeheer vorige week nog in deze krant beweerde, nog voor geen meter. Niet in Barendrecht, maar ook niet in Ridderkerk.

Ook bij appartementengebouwen leven veel klachten. Bij complex Vondelparck aan de Vondellaan in Ridderkerk plaatste de NV BAR-Afvalbeheer, die namens de drie gemeenten de inzameling van het afval regelt, enkele maanden geleden plompverloren een fundering voor een afvalcontainer in de binnentuin. De grond blijkt in bezit te zijn van de Vereniging van Eigenaren (VvE) en die wil daar helemaal geen afvalcontainer. Voorzitter Stef van Geene wees de gemeente er meermaals op, maar hoorde niets. Pas toen hij vorige week zijn beklag deed bij de raadscommissie, bekende wethouder Marten Japenga dat Van Geene gelijk had en bood hij hem excuses aan. De fundering werd vrijdag eindelijk verwijderd.

Ook in Barendrecht is de 'afvalsoap' een hot item. Veel afvalpasjes werkten begin januari niet. Echt voor Barendrecht noemt de uitvoering van het nieuwe afvalsysteem 'een fiasco' en heeft het Barendrechtse college vragen gesteld over het vertrek van directeur [naam], die plotsklaps opstapte vanwege 'persoonlijke redenen'. De oppositiepartij stelt verder dat ondernemers nog geen informatie hebben ontvangen over het nieuwe afvalbeleid en wil weten hoeveel inwoners hun gft- en papiercontainer hebben geweigerd.

### Artikel "Afvalbeleid, feiten en fabels" op de website van CDA Barendrecht

Op de website van het CDA Barendrecht wordt op 30 januari 2020 door de raadsfractie een artikel geplaatst met als titel "Afvalbeleid, feiten en fabels". Dit artikel geeft inzicht in welke vragen in Barendrecht leven rondom de implementatie van het nieuwe afvalbeleid en hoe de raadsfractie van het CDA hierop reageert. Zie onderstaand citaat.

We hebben een turbulente periode achter de rug als het gaat om het nieuwe afvalbeleid.

Nadat er voor het systeem is gekozen (kliko's, cocons en ondergrondse containers) zou het systeem per 1 januari 2020 gaan werken. Maar dat liep toch even anders. Met als gevolg dat er veel vragen leven bij de inwoners. Aan de hand van de reacties is op te maken dat er nog veel onduidelijk is en, dat er zelfs uitgegaan wordt van veel onwaarheden.

In de serie "Feiten en Fabels" willen we een paar zaken toelichten nadat we hierover contact hebben gehad met het gemeentebestuur en de NV BAR afvalbeheer. Hieronder een viertal veel gehoorde beweringen.

*De ondergrondse containers worden niet op tijd geleegd waardoor er afval naast geplaatst wordt.*

Elke container is uitgerust met een vulsensor. Bij een vullingsgraad van rond de 75% gaat er een signaal naar afvalbeheer en wordt deze automatisch ingepland. Meestal wordt deze de dag erop (of zelfs nog eerder) geleegd.

BAR-afvalbeheer heeft klachten ontvangen over volle containers en die zijn allemaal gecontroleerd. Het blijkt dat deze containers niet vol zijn maar dat er sprake is van een blokkade doordat er afval verkeerd is ingebracht. Dat wordt dan gelijk opgelost en het bijgeplaatste afval wordt verwijderd.

Het blijkt dus dat blokkades leiden tot bijplaatsingen en niet de overvolle container zelf.

*Het pasjessysteem is te kraken.*

Op dit moment zijn bijna alle ondergrondse afvalcontainers open. Sommige containers niet en die kunnen met de afvalpas geopend worden. De berichten dat de containers te openen zijn met bankpassen, ov-chipkaarten en dergelijke is juist. Dit komt omdat de lezer apparatuur nog niet is ingeregeld op de afvalpassen, zodoende reageert de paslezer nu op alle passen waarin een soortgelijke chip zit als de afvalpas. Als de paslezers geactiveerd zijn voor de afvalpas dan kan dat niet meer.

Van een frauduleus pasjessysteem is dus geen sprake.

*De start rond de jaarwisseling was dramatisch*

Dat mag zeker zo gesteld worden! Natuurlijk zijn we op zoek gegaan naar antwoorden. Er blijken 2 dingen aan de hand te zijn geweest met de ondergrondse afvalcontainers.

Elk jaar worden de containers in de aanloop naar de jaarwisseling gesloten in verband met mogelijk vandalisme. En dat is maar goed ook, er zijn voorbeelden waar dat niet is gebeurd en dan staat zo'n container in de brand; veel overlast en veel kosten. Het openen gebeurt dan pas na nieuwjaarsdag, meestal in de loop van 2 januari. Dat gaat al jaren zo. Er is verwarring ontstaan omdat de gemeente communiceerde dat het nieuwe beleid per 1 januari in zou gaan en de containers ook per die datum te openen waren met de nieuwe afvalpas. Dat klopt op zich maar daarbij is de eindejaar sluiting over het hoofd gezien. Eigenlijk de gewone gang van zaken dus maar waarbij een brief van de gemeente hier de nodige verwarring veroorzaakt heeft.

Daarnaast heeft de leverancier van de paslezers op de containers ons geen goede dienst bewezen. Deze leverancier is geen onbekende in Nederland, op veel plaatsen functioneert ditzelfde systeem gewoon naar behoren. Maar niet in Barendrecht. Er is naar wij begrepen van alles misgegaan met de montage van de lezers en met de software die de container zou moeten openen met de afvalpas en ook met het versturen van de afvalpassen.

Gelijk op 1 januari heeft de gemeente hier melding van gedaan naar de leverancier, die wel gelijk is gekomen maar het heeft toch echt wel dagen geduurd voordat alle problemen opgelost werden.

Op dit moment is er overleg gaande tussen de gemeente en de leverancier over alle problemen.

*Vervoer naar Heerenveen is extra milieubelastend*

Ons afval wordt vervoerd naar Heerenveen omdat er een contract gesloten is met een afvalaanbieder. We horen vaak dat AVR toch om de hoek ligt, waarom dan naar Heerenveen? Om te beginnen is deze verwerker uit de aanbesteding gekomen en daarbij is gebleken dat deze het totaalpakket goedkoper kon aanbieden dan de AVR. (niet onbelangrijk voor de belastingbetaler)

Maar er is nog een belangrijk verschil. Het afval uit de ondergrondse restcontainers wordt door de afvalverwerker na gescheiden op PMD. In Heerenveen wordt het hierna ter plekke verwerkt tot een grondstof (granulaat). Als het

afval bij de AVR gescheiden zou worden dan wordt het daarna vervoerd per vrachtwagen naar een plaats ergens in Duitsland.

Aan de hand hiervan lijkt de milieubelasting van beide aanbieders ongeveer gelijk. Daarnaast is het ook zo dat de vrachtauto's die naar Heerenveen rijden niet rijden op gewone diesel maar op biogas.

*De belasting gaat omhoog door dit systeem want de gemeente heeft geld nodig.*

Absoluut niet! Een gemeente mag niets verdienen op deze belasting. Het nieuwe systeem zorgt er juist voor dat de kosten van de afvalinzameling beperkt kunnen blijven. Doorgaan met het systeem (van 2019) zou ieder Barendrechts huishouden zeker 10% extra gaan kosten.

De gemeente verdient dus geen eurocent aan dit nieuwe systeem.

### Meer afvalgerelateerde telefoontjes bij het KCC

Een derde indicatie van de problemen bij de implementatie van de afbeeldingsplannen zijn een stijging van het aantal afval gerelateerde telefoontjes bij het KCC. Deels is dat te verwachten bij een dergelijke complexe verandering. Tegelijkertijd ging het ook -na invoering van (delen van) de beleidsplannen- om diverse klachten van burgers. Deze klachten zijn in lijn met de bovenstaande twee artikelen. Voorbeelden van klachten zijn brieven met verkeerde informatie, pasjes die niet werkten, pasjes die naar verkeerde adressen waren gestuurd, verandering van routes van afvalinzameling, en dergelijke.

We merken hierbij op dat tot eind juni 2020 de eerste lijns opvang van telefoontjes was ondergebracht bij het KCC van de BAR-organisatie. Vanaf eind juni 2020 is deze taak overgedragen aan de NV Afvalbeheer, met als doel kortere lijnen (waardoor vragen sneller beantwoord kunnen worden). Uit de interviews komt naar voren dat de wachttijd en adequaatheid van de antwoorden hierdoor (sterk) is verbeterd.

### 6.5 Samenwerking BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer

In deze paragraaf geven we een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

#### Samenwerking BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer

- Hoe verloopt de samenwerking van de BAR-organisatie met de NV Afvalbeheer op aanpalende taken, wat betreft:
  - beleidsvorming inzake:
    - o afval en gerelateerde *taken* in de openbare ruimte;
    - o de *thema's* duurzaamheid en circulaire economie;
  - uitvoering: afvalinzameling en beheer openbare ruimte.

#### Diverse raakvlakken tussen de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie

Er zijn diverse raakvlakken tussen de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie. Het gaat dan in de eerste plaats om:

- *Taken* inzake beleidsvorming en -uitvoering openbare ruimte, maar ook ruimtelijke ordening en stedenbouwkunde, verkeer, economie, milieu, veiligheid, etc.
- *Thema's* als duurzaamheid en circulaire economie.
- *Communicatie* richting inwoners.

Daarnaast levert de BAR-organisatie overhead/ ondersteuning aan de NV Afvalbeheer. In artikel 5.9 van de DVO's staat hierover het volgende:



De gemeenten streven een nauwe samenwerking tussen de NV BAR Afvalbeheer en de BAR-organisatie na. De NV betreft daartoe de staffuncties voor zover mogelijk van de BAR-organisatie. Onder staffuncties wordt verstaan: financiën, HRM, kwaliteits-, Arbo-, milieu-, veiligheidszorg, ICT, juridische zaken, documentatie & informatiebeheer, inkoop, communicatie, beheer en onderhoud gebouwen. Daarnaast draagt de gemeente de NV BAR-Afvalbeheer tevens op, daar waar nodig de GR-BAR-organisatie te ondersteunen door middel van levering van capaciteit en materieel. Dit doet zich onder andere voor bij de gladheidsbestrijding en wacht- en waakdiensten. De directeur van de NV sluit daarvoor een samenwerkingsovereenkomst met de BAR-organisatie.

In de samenwerkingsovereenkomst tussen de Gemeenschappelijke Regeling BAR Organisatie en de NV BAR Afvalbeheer (van 10 december 2015) staat in bijlage 1 aangegeven dat voor de volgende, door de BAR-organisatie aan de NV Afvalbeheer geleverde ondersteunende dienstverlening kosten in rekening worden gebracht: financiële administratie, informatievoorziening en automatisering, communicatie, juridische zaken en inkoop en facilitaire zaken. Het totaalbedrag wat aan de NV Afvalbeheer wordt doorbelast voor deze ondersteuning is € 134.500. In bijlage 2 van genoemd document wordt uitgewerkt wat de dienstverlening behelst.

### **Ervaren (gebrek aan) samenwerking**

In deze paragraaf beschrijven we de beleving over de (kwaliteit van de) samenwerking tussen de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie.

Volgens diverse geïnterviewden is er onvoldoende verbinding vanuit de NV Afvalbeheer richting beleid en uitvoering bij de BAR-organisatie (en vice versa). Er zijn geen reguliere overleggen tussen beide organisaties. Initiatieven hiertoe werden regelmatig genomen, maar bloeden weer dood. Het is niet duidelijk wie precies waarvoor verantwoordelijk is; afspraken staan niet zwart op wit. Er is geen (vastgestelde) escalatieprocedure voor conflicten tussen beide organisaties. In de interviews kwam naar voren dat dit gebrek aan verbinding diverse problemen tot gevolg had. In het volgende hoofdstuk werken wij dit verder uit.

## 7. Bevindingen vanuit het perspectief van het big-8 model

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal bevindingen die inzicht geven in de mate van aansluiting van de beleidscyclus met de uitvoerende cyclus (voor afval en gerelateerde taken en thema's die bij de BAR-organisatie zijn ondergebracht). Deze bevindingen beschrijven we aan de hand van het zogenaamde big-8 model. De volgende paragraaf gaat in op dit model. Aan de hand van deze beschrijving wordt duidelijk hoe de verbinding van beleid en uitvoering idealiter verloopt bij een gemeentelijke organisatie (inclusief organisaties aan welke een gemeente taken heeft uitbesteed).

Vooraf merken wij nog het volgende op:

- In dit hoofdstuk beantwoorden we *niet* een specifieke onderzoeksvraag. Wel denken wij dat het -om de context van de NV Afvalbeheer te kunnen duiden- het van belang is om kennis te nemen van de bevindingen die we in dit hoofdstuk zullen presenteren.
- We gaan relatief uitgebreid op het big-8 model in, omdat we het in paragraaf 7.3 als kapstok willen gebruiken voor de beschrijving van de aandachtspunten zoals die uit de documentstudie en interviews naar voren kwamen.

### 7.2 Big-8 model: samenhang beleidscyclus en uitvoerende cyclus

Het big-8 model geeft inzicht in de samenhang van de beleidscyclus en uitvoerende cyclus. Het model helpt in het -op een gestructureerde en samenhangende wijze- bespreken van thema's in de lijn van opdrachtgever – opdrachtnemer en de lijn eigenaar – opdrachtnemer. Het model bestaat uit twee cycli:

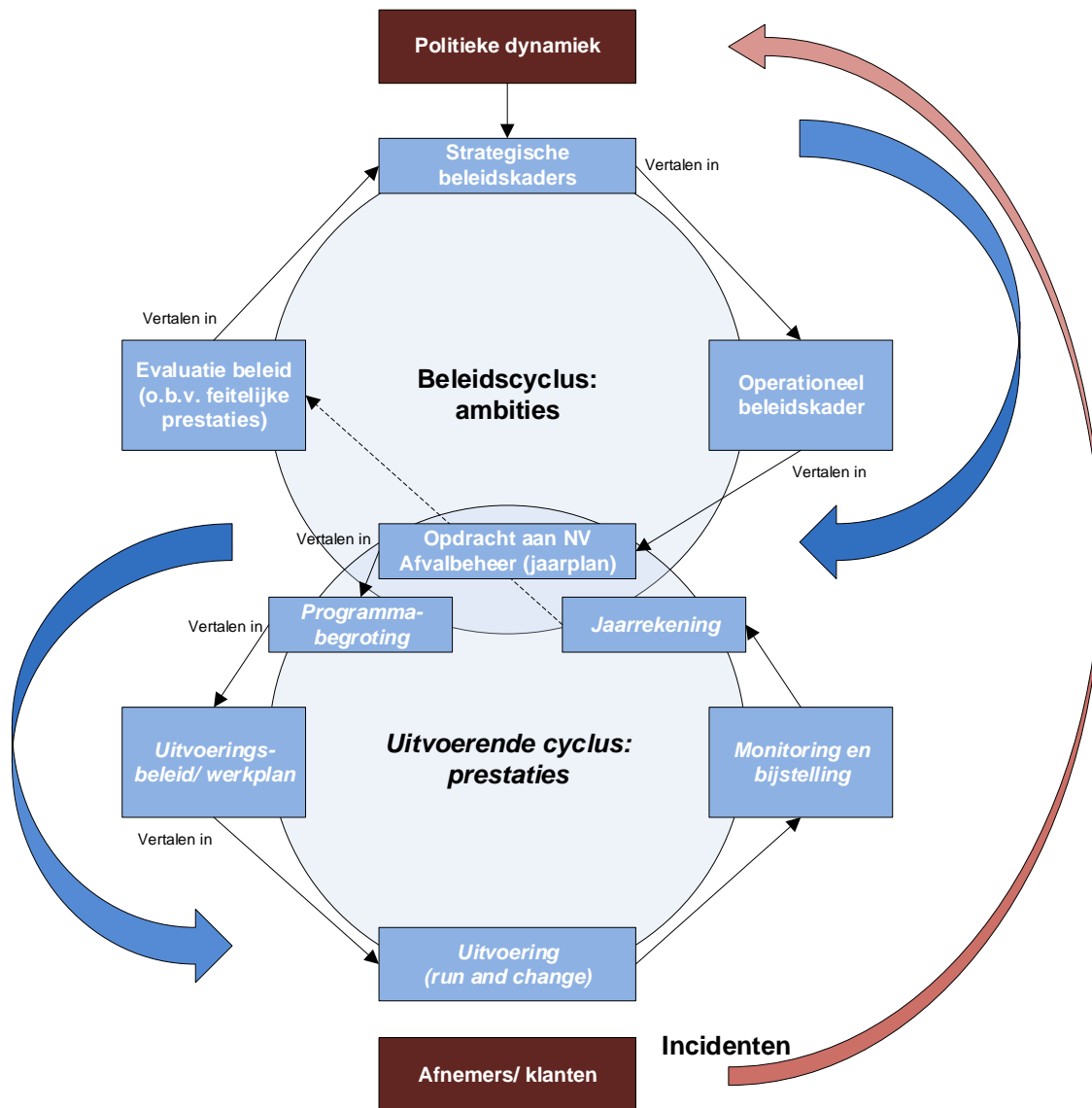
- De *beleidscyclus* geeft inzicht in de ambities (doelstellingen/ prioriteiten) en belangenafweging (inclusief de wijze van financiering) vanuit het bestuur van de gemeente. De beleidscyclus is belegd bij het college (en de politiek).
- In de *uitvoerende cyclus* worden de feitelijke prestaties gerealiseerd. We maken hierbij onderscheid tussen de volgende twee categorieën prestaties:
  - De 'run' (ook wel going concern genoemd). In de context van de NV Afvalbeheer bedoelen we hiermee de reguliere afvalinzameling.
  - De 'change', oftewel projecten en programma's die zorgen voor veranderingen in de 'run'. In de context van de NV Afvalbeheer bedoelen we hiermee met name de implementatie van de afvalbeleidsplannen. De mate waarin prestaties worden gerealiseerd is weer input voor (de evaluatie van) de beleidscyclus. De uitvoerende cyclus is belegd bij de NV Afvalbeheer.

Boven de beleidscyclus staat de politieke dynamiek. De strategische beleidskaders zijn een politiek gegeven en vloeien onder meer voort uit het coalitieakkoord. Onderaan de uitvoerende cyclus staat de afnemer (klant/inwoner/burger/ondernemer) van de diensten van de NV Afvalinzameling. Incidenten bij de afnemers zorgen vaak voor (extra) politieke dynamiek.

Vanwege de twee verbonden cycli (gepresenteerd als ringen in het model) wordt dit model ook wel de 'big-8' genoemd<sup>62</sup>. De twee cycli grijpen in elkaar, omdat de een niet zonder de ander kan. De twee ringen in de nu

<sup>62</sup> Er zijn verschillende modellen om de samenhang van de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus vorm te geven. In deze paragraaf presenteren we (een variant van) het zogenaamde 'big-8' model, maar het model zou ook als lemniscaat weergegeven kunnen worden (met de twee cycli op gelijk niveau). Het big-8 model is afkomstig uit het omgevingsrecht. De oorsprong is het rapport *Doe je voordeel met het oordeel* (VROM, IPO, VNG en V&W, 2002). De eerste ordening in het big-8 model vindt plaats in

volgende figuur overlappen daarom met opzet. De gedachte is daarnaast dat het -idealiter- een doorlopende cyclus is (vandaar de blauwe pijlen in de figuur): beleid leidt tot uitvoering en de lessen vanuit de uitvoering worden weer gebruikt voor evaluatie en verbetering van beleid. De bruine pijl laat zien dat incidenten bij afnemers kunnen leiden tot (extra) politieke dynamiek.



Twee belangrijke schakelpunten tussen beide cycli zijn:

- de wijze waarop het operationeel beleidskader vertaald wordt naar de opdracht aan de NV Afvalbeheer (de *inhoud* zoals vastgelegd in het jaarplan) voor de betreffende gemeente en de programmabegroting (het *geld*), en hoe dit vervolgens door de NV Afvalbeheer weer vertaald wordt naar het uitvoeringsbeleid en het werkplan;
- de wijze waarop monitoring informatie en de jaarrekeningresultaten van de NV Afvalbeheer worden gebruikt bij de evaluatie van het beleid door de opdrachtgever en de eigenaar.

het rapport *Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma* (KPMG, 2009). Er zijn daarna verschillende versies van het big-8 model ontstaan.

De vertaling van het operationeel beleidskader naar de opdracht kan uit verschillende perspectieven gedaan worden, met verschillende vormen van prioritering in de opdrachtverlening (gezien de schaarste aan middelen). Een hoofdindeling hierbij is die vanuit het perspectief van de opdrachtgever en het perspectief van de eigenaar.

### Mate van overlapping beleidscyclus en uitvoerende cyclus: estafette versus ploegentijdrit

De twee cycli in de figuur overlappen met opzet. De benodigde mate van overlapping is daarbij afhankelijk van de aard van de taak. We lichten dat toe aan de hand van de metafoor van een estafette versus een ploegentijdrit:<sup>63</sup>

- Bij een *estafetterace* zijn er meerdere lopers, die elk een stuk van de te overbruggen afstand afleggen. Kenmerkend voor een estafetterace is dat de lopers wel even contact hebben op het moment dat het stokje wordt overgedragen, maar elk loopt zijn stuk alleen. Een estafetterace tussen beleid en uitvoering werkt vooral goed, wanneer de beleidsdoelstellingen redelijk stabiel zijn en zich relatief eenvoudig laten vertalen in vooraf te definiëren uitvoeringsproducten, waarvan tevens achteraf op eenduidige wijze kan worden vastgesteld of deze aan de gestelde eisen voldoen.
- Wanneer niet of slechts ten dele aan deze voorwaarden wordt voldaan, is een *ploegentijdrit* een betere samenwerkingsvorm. Bij een ploegentijdrit rijden de deelnemers gezamenlijk van start naar finish, waarbij de koppositie om de beurt door ploeggenoten wordt ingenomen. Gedurende de hele rit hebben de renners intensief contact met elkaar.<sup>64</sup> In deze metafoor rijden in de beleidscyclus de beleidsbepalende gremia op kop; bij de uitvoerende cyclus is dit de uitvoerende organisatie.<sup>65</sup>

Als we kijken naar de situatie van de NV Afvalbeheer is onze conclusie dat er sprake zou moeten zijn van een mix:

- een ploegentijdrit voor de complexere dossiers (vraagstukken), met name de implementatie van de afvalbeleidsplannen;
- een estafette voor eenvoudiger vraagstukken, bijvoorbeeld de reguliere afvalinzameling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat in de huidige praktijk een dergelijke bewuste afweging over welk model (ploegentijdrit versus estafetterace) het beste past voor welke taak/ vraagstuk/dossier, op dit moment niet gemaakt wordt.

### Overige opmerkingen ten aanzien van het big-8 model

Tot slot is nog van belang het volgende op te merken ten aanzien van het big-8 model:

- Bij beleidsontwikkeling (met name bij de ontwikkeling van het operationeel beleidskader) is het cruciaal om advies vanuit de uitvoering te betrekken. Indien dit niet of in te beperkte mate wordt gedaan, bestaat het risico dat er beleid wordt ontwikkeld wat niet getoetst is in de praktijk. Anders gezegd kan (beleids-)advies vanuit de uitvoering alleen toegevoegde waarde hebben, als dit gestoeld is op ervaring met de uitvoeringspraktijk.<sup>66</sup>
- Ook in de uitvoerende cyclus wordt beleid ontwikkeld, namelijk uitvoeringsbeleid. De opdracht (met bijbehorende financiële middelen) aan de NV Afvalbeheer wordt door deze vertaald in een programmabegroting. De programmabegroting wordt weer vertaald in uitvoeringsbeleid en een werkplan voor de zogenaamde 'run' (going concern) en de 'change' (veranderingen die impact hebben op de going concern, zoals de implementatie van de afvalbeleidsplannen).

<sup>63</sup> Deze metafoor is afkomstig uit *Aansturen van zelfstandige organisaties* (Plug et al., 2004).

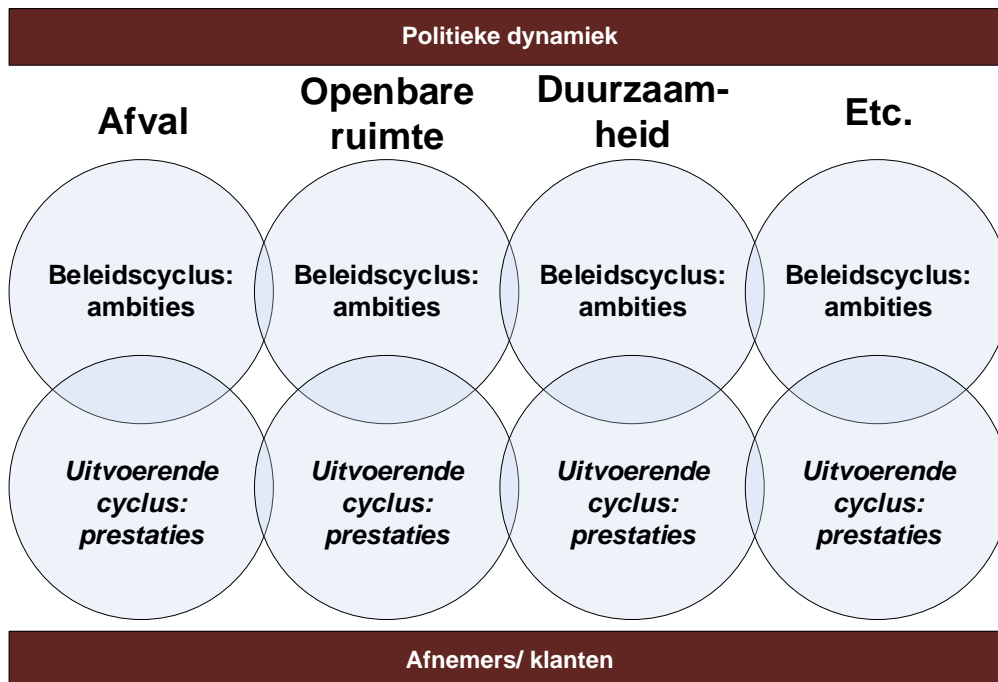
<sup>64</sup> Hierbij is van belang op te merken dat ook bij een ploegentijdrit sprake is van een duidelijke onderverdeling (en geen vermenging) van de verschillende rollen in de ploeg.

<sup>65</sup> Indien in deze situatie sprake zou zijn van een samenwerking met het karakter van een estafette bestaat het risico dat de beleidscyclus te weinig rekening houdt met (on)mogelijkheden in de uitvoering en de uitvoering onvoldoende rekening houdt met beleidsambities en -kaders.

<sup>66</sup> Een voorbeeld van het inbrengen van expertise vanuit de uitvoering bij beleidsontwikkeling zijn de *uitvoeringstoetsen* bij nieuwe wetgeving op rijksniveau.

- Onderaan de uitvoering staat de afnemer (klant) van de NV Afvalbeheer. Zoals hiervoor reeds opgemerkt zal, wanneer de uitvoering bij de NV Afvalbeheer niet goed gaat, dit vaak via email, social media en dergelijke bij de politiek (raadsleden) en/ of de portefeuillehouder (bestuurder) terechtkomen. Incidenten met afnemers (in de uitvoering) kunnen dus een politieke dynamiek krijgen bovenin de beleidscyclus. Dit kan weer leiden tot (maatwerk)aanpassingen in de beleidscyclus en/ of maatregelen rechtstreeks in de uitvoerende cyclus.
- Zeker bij toepassing in de praktijk van de metafoor van de ploegentijdrit, is het belangrijk dat er geen rolvermenging plaatsvindt tussen de rol van opdrachtgever c.q. de portefeuillehouder (als verantwoordelijke voor de beleidscyclus) en de opdrachtnemer c.q. de directeur van de NV Afvalbeheer (als verantwoordelijke voor de uitvoerende cyclus).
- De beleids- en uitvoerende cyclus van een gemeente omvat meer dan alleen het specifieke taakgebied waar de NV Afvalbeheer voor verantwoordelijk is. Het is daarom van belang in de beleids- en uitvoerende cyclus van Afval de verbinding te leggen met andere (relevante) taakgebieden en thema's, zoals openbare ruimte, duurzaamheid, energie en klimaat, verkeer, ruimtelijke ordening en stedenbouwkunde, etc. Daarnaast gaat het ook om een taakgebied als communicatie met inwoners over ontwikkelingen waar een gemeente mee bezig is.

De verbinding van de verschillende taakgebieden waarvoor een gemeente verantwoordelijk is kan schematisch (en sterk vereenvoudigd) als volgt weergegeven worden.



### 7.3 Aandachtspunten in de context van de NV Afvalbeheer

Uit de interviews komt naar voren dat er diverse aandachtspunten zijn hoe in de huidige situatie de big-8 cyclus (zoals beschreven in de vorige paragraaf) verloopt. De volgende tabel bevat de bevindingen die door één of meer respondenten genoemd werden. Deze bevindingen hebben wij gecategoriseerd naar de verschillende onderdelen van het big-8 model. Een aantal van deze bevindingen zijn reeds in de voorgaande hoofdstukken aan de orde komen.

## Onderdeel big-8 model

## Aandachtspunten

<p><i>Beleidscyclus:</i></p> <p>Strategische beleidskaders/ operationeel beleidskader</p>	<p>De afvalbeleidsplannen kunnen gezien worden als het strategisch en operationeel beleidskader van de NV Afvalbeheer. We constateren diverse aandachtspunten ten aanzien van de afvalbeleidsplannen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het is diffuus c.q. niet eenduidig vastgelegd waar ontwikkeling van strategische en operationele beleidskaders belegd zou moeten worden: bij de BAR-organisatie of bij de NV Afvalbeheer. In de voorgaande hoofdstukken zijn wij hier reeds op ingegaan.</li> <li>- De afvalbeleidsplannen -en daarmee de strategische en operationele beleidskaders van het thema afval(inzameling)- zijn <i>niet</i> verbonden met de strategische beleidskaders van andere thema's die bij de BAR-organisatie zijn belegd, zoals openbare ruimte en duurzaamheid. Er heeft bijvoorbeeld geen toets plaatsgevonden op de afvalbeleidsplannen vanuit andere beleidsterreinen (die belegd zijn bij de BAR-organisatie). Verder is het voor (medewerkers van) de BAR-organisatie onbekend wat er op de agenda staat bij de portefeuillehouders Afval van de drie gemeenten. Ook voor de portefeuillehouders is het nog wel eens een verrassing wat op de agenda staat; de agenda wordt regelmatig pas kort vóór de bijeenkomst verstuurd.</li> <li>- In de afvalbeleidsplannen was geen aandacht voor risicomanagement: welke risico's bestaan er ten aanzien van het voorgestelde beleid en hoe worden deze risico's beheerst?</li> <li>- In de huidige situatie is er geen gremium waar de opdrachtgevers als collectief bespreken hoe de operationele beleidskaders zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd c.q. geharmoniseerd kunnen worden (met als doel dat de NV Afvalbeheer in de uitvoering efficiënter kan werken).</li> </ul>
<p><i>Beleidscyclus:</i></p> <p>Opracht aan NV (jaarplan per gemeente)</p>	<p>Sinds 2018 zijn geen jaarplannen (ter uitvoering van de DVO's) meer opgesteld voor elke gemeente, vanuit de gedachte dat de afvalbeleidsplannen deze functie zouden (kunnen) vervullen.</p>
<p><i>Uitvoerende cyclus:</i></p> <p>Uitvoeringsbeleid/ werkplan</p>	<p>De afvalbeleidsplannen zijn vertaald naar uitvoeringsplannen ('change'). We constateren diverse aandachtspunten ten aanzien van de uitvoeringsplannen. We noemen de volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er heeft geen 'uitvoeringstoets' plaatsgevonden in hoeverre de NV Afvalbeheer organisatie over de competenties beschikte om de beleidsplannen succesvol uit te voeren.</li> <li>- De uitvoeringsplannen kenden ambitieuze (volgens sommige respondenten niet reële) doelstellingen qua planning en qua beoogde invoeringsdatum.</li> <li>- Er is -net als in de beleidsplannen- ook in de uitvoeringsplannen geen aandacht voor risicomanagement.</li> </ul>
<p><i>Uitvoerende cyclus:</i></p> <p>Uitvoering</p>	<p>In de uitvoering van de uitvoeringsplannen ('change') zijn essentiële stappen overgeslagen; tevens is diverse malen de volgorde van de stappen niet correct uitgevoerd.</p> <p>Wat betreft de 'run' (going concern) noemen we de volgende aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een van de respondenten gaf aan dat bij de NV Afvalbeheer de 'basis niet op orde is'. Qua interne structuur is weinig tot niets vastgelegd. Er zijn bijvoorbeeld geen procesbeschrijvingen gemaakt. Dit leidt tot onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is en maakt het lastiger om nieuwe medewerkers in te werken. Ook vindt er geen systematische procesanalyse en -optimalisatie plaats.</li> <li>- Er zijn geen reguliere overleggen en werkafspraken tussen de NV Afvalbeheer en het onderdeel van de BAR-organisatie wat zich met de uitvoering in de openbare ruimte bezig houdt. Initiatieven hiertoe werden regelmatig genomen, maar bloedden weer dood.</li> <li>- Er is geen actueel en integraal overzicht van de inzamelingsafspraken (inclusief de maatwerkafspraken) per gemeente.</li> <li>- Digitalisering wordt nog maar beperkt ingezet in de werkprocessen. Chauffeurs hadden bijvoorbeeld geen digitaal inzicht in de te rijden routes (voor de minicontainers), wat leidde tot kwetsbaarheid bij uitval van chauffeurs: straten werden niet meegenomen bij de afvalinzameling wegens onbekendheid van de chauffeur met de exacte route (inclusief maatwerkafspraken).</li> </ul>

<i>Uitvoerende cyclus:</i>	Aandachtspunten qua monitoring en bijstelling zijn:
Monitoring en bijstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapportages vinden niet plaats op de daarvoor in het jaarplan 2018 (bijlage 2) beschreven wijze. Geïnterviewden geven aan dat monitoring en bijstelling daardoor niet op gestructureerde wijze vorm kan krijgen.</li> <li>- Een respondent gaf aan dat het zaakstelsel geen (bruikbare) management informatie oplevert.</li> </ul>
<i>Beleidscyclus:</i>	Aandachtspunten die we noemen ten aanzien van evaluatie van beleid zijn:
Evaluatie beleid (o.b.v. feitelijke prestaties)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er heeft nog geen evaluatie van het huidige (vorig jaar vastgestelde) beleid plaatsgevonden.</li> <li>• Enkele geïnterviewden uitte zorgen over hoe uitzonderingen op het beleid en maatwerk per gemeente vastgesteld worden. Enkele geïnterviewden wijzen erop dat de politieke dynamiek invloed heeft op de (bestuurlijke) keuzes die gemaakt worden, waarbij -naast de feitelijke prestaties- ook de beeldvorming van belang is. Zij geven daarbij aan dat er onvoldoende oog lijkt te zijn voor wat deze uitzonderingen concreet betekenen voor de NV Afvalbeheer organisatie.</li> </ul>

Aanvullend op het bovenstaande overzicht noemen we nog de volgende bevindingen inzake hoe de big-8 cyclus verloopt bij de NV Afvalbeheer. Deze bevindingen zorgen -onder meer- voor problemen bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen (en zijn daarmee dieperliggende oorzaken):

- Diverse respondenten geven aan dat *binnen* de NV Afvalbeheer onvoldoende sprake is van aansluiting van de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus. Er is sprake van 'eilandjes' binnen de organisatie. Het is onduidelijk wie precies waarvoor verantwoordelijk is, mede omdat procesbeschrijvingen ontbreken.
- Maar ook is er volgens diverse geïnterviewden onvoldoende verbinding vanuit de NV Afvalbeheer richting beleid en uitvoering bij de BAR-organisatie (en vice versa). Er zijn geen reguliere overleggen tussen beide organisaties. Het is niet duidelijk wie precies waarvoor verantwoordelijk is; afspraken staan niet zwart op wit. In de interviews kwam naar voren dat deze onvoldoende verbinding tot diverse problemen leidde. We noemen de volgende voorbeelden:
  - Er heeft geen stedenbouwkundige toets plaatsgevonden op de afvalbeleidsplannen. Dit leidde ertoe dat er minicontainers gepland waren bij huizen waar (in de achtertuin) geen plaats was voor dergelijke minicontainers. Dit leidde ertoe dat er maatwerk nodig was voor deze huizen.
  - Door introductie van de ondergrondse containers kwamen er meer naastplaatsingen. Naastplaatsingen leiden tot zwerfafval. Het opruimen van zwerfafval is de verantwoordelijkheid van de BAR-organisatie. Er vindt geen structureel overleg plaats hoe -in de samenwerking- het ontstaan van zwerfafval zoveel als mogelijk voorkomen kan worden.
- Verschillende respondenten gaven aan dat er sprake is van een cultuur binnen de NV Afvalbeheer om problemen steeds ad hoc en reactief op te lossen ('vuurtjes blussen' in de 'waan van de dag') in plaats van problemen meer structureel aan te pakken. Een structureel terugkerend gesprek over hoe problemen zoveel als mogelijk voorkomen kunnen worden vindt intern niet plaats, zo komt uit de interviews naar voren. In die zin is er volgens een geïnterviewde geen sprake van de cultuur van een lerende organisatie, die er voor zorgt dat problemen pro-actief worden vóórkomen (in plaats van deze steeds achteraf en daarmee reactief op te lossen).

Een van de respondenten gaf aan dat dit met name kwam door de hectiek en dynamiek als gevolg van de implementatie van de afvalbeleidsplannen: hierdoor ontbrak de tijd om problemen meer structureel op te lossen. Een andere respondent gaf aan dat dit al vanaf de start van de NV Afvalbeheer speelde. Er zijn bijvoorbeeld bij de start al geen procesbeschrijvingen gemaakt, terwijl toen niet de drukte van de implementatie van de afvalbeleidsplannen speelde.
- Op het personele vlak is sprake van diverse aandachtspunten, met name:

- Diverse sleutelfiguren zijn relatief snel (binnen een jaar) gewisseld en/ of langdurig wegens ziekte uitgevallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de functies van directeur-bestuurder van de NV, de manager beleid en de projectmanager voor de implementatie van de afvalbeleidsplannen.
- Diverse sleutelfiguren hadden weinig tot geen ervaring met het werkveld van afvalinzameling. We noemen specifiek de vorige manager beleid en de eerste projectmanager<sup>67</sup> die was aangesteld voor de implementatie van de afvalbeleidsplannen.

De aandachtspunten op het personele vlak zorgden voor diverse problemen. We noemen de volgende:

- Doordat sleutelfiguren relatief snel gewisseld zijn en/ of langdurig ziek, kwam er meer druk te staan op de bestaande medewerkers. Uit de interviews komt naar voren dat er diverse medewerkers waren die twee (of soms zelfs drie) functies tegelijk moesten uitvoeren. Dit leidde tot lange werkweken.
  - De snelle wisseling zorgde ervoor dat het leggen van verbindingen vanuit de BAR-organisatie richting de NV Afvalbeheer (en vice versa) lastiger was.
- Diverse respondenten geven aan dat de geplande invoeringsdatum van de afvalbeleidsplannen -mede gezien alle hierboven genoemde aandachtspunten- veel te ambitieus was. Dat zorgde -in combinatie met de hierboven genoemde punten- ervoor dat er veel druk op de organisatie kwam te staan, waardoor de kans op fouten bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen toenam. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze druk zowel afkomstig was vanuit de portefeuillehouders (als bestuurlijk opdrachtgever) als vanuit de toenmalige directeur van de NV Afvalbeheer (als opdrachtnemer), terwijl er in de organisatie ook tegengeluiden waren. Deze tegengeluiden hebben overigens de bestuurders nooit bereikt. De nieuwe directeur die per 1 juni 2020 is aangetreden heeft voorgesteld om de invoeringsdatum een jaar te verplaatsen (naar 1 januari 2022).
  - De problemen bij de implementatie van de afvalbeleidsplannen zorgden voor diverse incidenten bij inwoners. In het vorige hoofdstuk zijn wij hierop reeds ingegaan. Deze incidenten (met name klachten van burgers) zorgden voor een politieke dynamiek. Dit leidde er weer toe dat de verantwoordelijke wethouders regelmatig actie namen op de incidenten. En dit zorgde weer voor extra hectiek en dynamiek bij de NV Afvalbeheer.

We merken hierbij op dat voor veel van de bovengenoemde punten geldt dat zij op elkaar ingrijpen en elkaar versterken.

---

<sup>67</sup> De betreffende functionaris had wel ervaring met projectmanagement, maar niet met de specifieke uitdagingen van implementatie van afvalbeleidsplannen.



## Bijlage 1. Lijst met geïnterviewden en bestudeerde documenten

### 1a. Lijst met geïnterviewden

- Bestuurders:
  - Een groepsgesprek met de bestuurders in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA)
  - De portefeuillehouder Beheer openbare ruimte van de gemeente Ridderkerk
- Vanuit de NV Afvalbeheer:
  - De directeur van de NV Afvalbeheer
  - De operationeel directeur en de verantwoordelijke voor financiën en control
  - De manager beleid en de strategisch communicatieadviseur
  - Twee sleutelfiguren die zicht hebben op de dagelijkse praktijk
- Vanuit de BAR-organisatie:
  - Het verantwoordelijke lid Openbare Ruimte vanuit de directieraad
  - Groepsgesprek met sleutelfiguren vanuit het regieteam Albrandswaard en de Bureaus Bestuursondersteuning van Ridderkerk en Barendrecht
  - Groepsgesprek met sleutelfiguren inzake het beheer van de openbare ruimte
  - Groepsgesprek met sleutelfiguren inzake strategie en beleid
  - Groepsgesprek met sleutelfiguren inzake het klantcontactcentrum
  - Groepsgesprek met sleutelfiguren inzake financiën en control

### 1b. Bestudeerde documenten

- Documenten rondom de oprichting van de NV Afvalbeheer:
  - K+V adviesnotitie 'Varianten NV Afvalbeheer BAR'
  - Bedrijfsplan 2015
  - De raadsbesluiten uit 2015 op basis waarvan is besloten tot oprichting van de NV Afvalbeheer
- Bestuurlijke kaders en ambities Albrandswaard, Barendrecht en Ridderkerk:
  - Coalitieakkoorden van de drie gemeenten uit de huidige en vorige bestuursperiode
  - Programmabegrotingen van de drie gemeenten over de periode 2018 tot en met 2020
  - De afvalbeleidsplannen "Afval en grondstoffen 2019-2023" en de bijbehorende uitvoeringsplannen
  - Jaarrekeningen van de drie gemeenten over de periode 2017 tot en met 2019
- P&C documenten: begrotingen, jaarrekeningen en bestuursrapportages
- Verslagen van de AVA vergaderingen
- Documenten die inzicht bieden in het huidige functioneren van de NV Afvalbeheer:
  - De evaluatie van de NV Afvalbeheer door de ambtelijk opdrachtgever (2017)
  - Het onderzoek van IPR Normag (2019)
  - Plan van aanpak NV BAR Afvalbeheer (2020)
  - Scenario's implementatie diftar, NV Afvalbeheer (2020)
- Documenten die afspraken vastleggen tussen elke gemeente en de NV Afvalbeheer:
  - Dienstverleningsovereenkomsten tussen elke gemeente en de NV BAR-Afvalbeheer (4 december 2015)
  - Jaarplan 2018 van elke gemeente (december 2017)
- Documenten die inzicht geven in de relaties tussen de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie:
  - Samenwerkingsovereenkomst tussen de Gemeenschappelijke Regeling BAR Organisatie en de NV BAR Afvalbeheer (10 december 2015)
  - Notitie "Relatie BAR-organisatie met NV Afval" t.b.v. directieraad BAR-Organisatie (december 2018)
- Artikel in het Algemeen Dagblad van 13 januari 2020, getiteld "Afvalchaos in Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard, klachten stapelen zich op"

- Artikel getiteld "Afvalbeleid, feiten en fabels" op de website van het CDA Barendrecht, geplaatst op 30 januari 2020 door de CDA Gemeenteraadsfractie
- Aansturen van verzelfstandigde organisaties (Plug et al., 2004).

## Bijlage 2. Interviewleidraad

Geachte heer, mevrouw,

Zoals bij u bekend hebben de drie BAR gemeenten de taken rondom afvalinzameling en -beheer ondergebracht in de NV BAR-Afvalbeheer (hierna: NV Afvalbeheer). Deze organisatie bestaat in de huidige vorm sinds eind 2015. Na bijna vier jaar van functioneren bestaat de behoefte om te evalueren in hoeverre de NV Afvalbeheer de oorspronkelijke én de huidige doelen realiseert.

Berenschot is gevraagd deze evaluatie uit te voeren. In dit kader gaan wij graag met u in gesprek. We willen met behulp van deze interviewleidraad u vooraf informeren over het doel en de aard van ons onderzoek, en ook over de onderwerpen die tijdens het interview aan bod komen.

We merken hierbij op we in deze interviewleidraad een overzicht hebben opgenomen van *alle* onderzoeksthema's. Afhankelijk van uw achtergrond en functie zullen we een groter of een kleiner aantal onderwerpen aan de orde stellen.

### Onderzoeksthema's

Onderwerpen die we in de interviews aan de orde willen stellen zijn:

- De ambities, doelen en taken van de NV Afvalbeheer
  - De *oorspronkelijke* ambities, doelen en taken ten tijde van de oprichting (zie de bijlage)
  - De *huidige* ambities, doelen en taken
  - De aspecten waarop in de afgelopen vier jaar wijzigingen hebben plaatsgevonden (voor wat betreft ambities, doelen en taken)
  - De kaders en randvoorwaarden waarbinnen NV Afvalbeheer opereert (en het effect hiervan op de wijze waarop de NV Afvalbeheer haar doelen kan realiseren)
- De governance (aansturing/ besturing) van de NV Afvalbeheer
  - De oorspronkelijke motieven voor de gekozen rechtsvorm (overheids-NV) en de mate van actualiteit van deze motieven
  - De oorspronkelijk beoogde governance van de NV Afvalbeheer (zoals de beoogde invulling van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer)
  - De wijze waarop de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk invulling krijgen
  - De wijze waarop de (be)sturing in de praktijk invulling krijgt, waaronder de informatievoorziening en verantwoording in formele en informele overlegstructuren<sup>68</sup>
  - De spelregels die van toepassing zijn bij het wijzigen van ambities, doelen en taken
- De mate van realisatie van ambities en doelen
  - De mate waarin ambities en doelen in de praktijk gerealiseerd worden
  - De samenwerking van de NV Afvalbeheer met de BAR-organisatie op het gebied van beleid en uitvoering; het gaat dan om:
    - beleid ten aanzien van i) afval en gerelateerde *taken* in de openbare ruimte en ii) de *thema's* duurzaamheid en circulaire economie
    - uitvoering: afvalinzameling en beheer openbare ruimte

Ten aanzien van de invulling van de governance en de mate van realisatie van ambities en doelen is steeds de vraag wat goed gaat en wat mogelijke leer- en verbeterpunten zijn. Wij zijn daarbij specifiek geïnteresseerd in

---

<sup>68</sup> Het gaat dan onder meer om de financiële sturing en control.

voorbeelden uit de dagelijkse praktijk van wat goed gaat en wat beter zou kunnen (in het realiseren van de doelen van de NV Afvalbeheer, zie de bijlage).

Op basis van de analyse van de antwoorden, zullen wij de volgende vraag beantwoorden:

Wat betekenen de uitkomsten van de analyse voor het toekomstperspectief van de NV Afvalbeheer en de samenwerking met de BAR-organisatie? Wat is verstandig om te gaan doen, zowel qua beleid(svorming) en uitvoering?

Bij de beantwoording van deze vraag maken wij onderscheid tussen drie niveaus:

- **Richten.** Dit is het niveau van de (oorspronkelijke en huidige) bestuurlijke ambities en doelen van de drie gemeenten ten aanzien van afval (en gerelateerde taken en thema's).
- **Inrichten.** Dit is het niveau van de (ambtelijke) organisaties die aan zet zijn om het beleid uit te voeren rond afval en gerelateerde taken en thema's. Het gaat dan primair om de NV Afvalbeheer en de BAR-organisatie.
- **Verrichten.** Dit is het niveau van de dagelijkse praktijk (uitvoering), waarbij medewerkers van de betrokken (ambtelijke) organisaties aan zet zijn om -soms in samenwerking met elkaar- de bestuurlijke ambities/ doelen te realiseren.

De vraag is met name of optimalisatie van de huidige situatie qua *inrichting* en *verrichting* voldoende soelaas biedt om (eventueel geconstateerde) leer- en verbeterpunten te adresseren.

### Verslaglegging interviews

Wat betreft de verslaglegging van de interviews merken we in de eerste plaats op dat we er graag een open gesprek van willen maken. Van de interviews maken wij voor intern gebruik een verslag op hoofdlijnen (de verslagen worden dus niet gedeeld). In onze rapportage zullen de uitkomsten van de interviews in principe zodanig gepresenteerd worden dat deze *niet* tot individuele personen herleidbaar zijn.

Het kan zijn dat het belangrijk is om bepaalde zinsneden uit een interview op een zodanige manier te presenteren dat deze wel tot de persoon herleidbaar zijn. Dergelijke passages zullen wij ter beoordeling van feitelijke juistheid aan u voorleggen alvorens deze in de (definitieve) rapportage te verwerken.

### Ter voorbereiding

Ter voorbereiding op het gesprek vragen we u alvast na te denken over de genoemde onderzoeksthema's en - indien van toepassing- voor dit onderzoek relevante informatie vooraf al te verzamelen.

Indien u voorafgaand aan het gesprek vragen of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met Daniël Huisman, via [d.huisman@berenschot.nl](mailto:d.huisman@berenschot.nl).

Wij kijken uit naar het gesprek!

Met vriendelijke groet,

Daniël Huisman en Jeroen Boot  
Berenschot

Bijlage. Oorspronkelijke ambities, doelen en taken NV Afvalbeheer

## Bijlage 3. Missie, visie, kenmerken, kaders en randvoorwaarden NV Afvalbeheer

### Inleiding

In deze bijlage gaan we in op de volgende thema's:

- De missie en visie zoals geformuleerd in het bedrijfsplan.
- De kenmerken van de organisatie.
- De kaders en randvoorwaarden, zoals beschreven in de met de gemeenten afgesloten DVO's (uit 2015).

### Missie en visie

De missie en visie staan in het bedrijfsplan als volgt geformuleerd.<sup>69</sup>

#### Waar staat de organisatie voor?

##### Missie

De NV BAR-Afvalbeheer draagt binnen de beleidskaders van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk zorg voor uitvoering van de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en zij draagt er zorg voor dat afvalstromen worden verwerkt.

##### Visie

De NV BAR-Afvalbeheer is dé uitvoeringsorganisatie van drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk voor het organiseren en uitvoeren van taken op het gebied van huishoudelijk afval. Zij is verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval in drie gemeenten en het beheer van de afvalaanbiedstations in Barendrecht en Albrandswaard.

Sleutelbegrippen daarbij zijn: effectief, efficiënt, duurzaam, klantvriendelijk en maatschappelijk betrokken. De dienstverlening aan drie gemeenten is transparant. De NV is toekomstgericht waarbij innovaties op het gebied van mechanisatie, informatisering en automatisering worden ingezet om het bedrijf slank en slagvaardig te organiseren.

### Kenmerken organisatie

In het bedrijfsplan uit 2015 staat aanvullend nog het volgende aangegeven:<sup>70</sup>

De onderliggende raadsvoorstellen van medio 2015 bevatten de volgende gewenste kenmerken ten aanzien van de nieuwe organisatie:

- De NV BAR-Afvalbeheer levert maatwerk per gemeente en bedient daarmee de drie gemeenten in hun diversiteit. De inzamelsystemen, bebouwing en beleidskaders verschillen per gemeente.
- De NV is een zelfstandige uitvoeringsorganisatie voor het dagelijkse reilen en zeilen rondom de inzameling en beheer van huishoudelijk afval.
- De NV is een uitvoeringsorganisatie die werkt binnen de kaders die de drie gemeenten voor hun eigen gemeente stellen.

<sup>69</sup> We merken hierbij op dat de missie en visie zoals opgenomen op de website van de NV Afvalbeheer afwijkt van de visie in het bedrijfsplan.

<sup>70</sup> Deze zinsneden zijn bijvoorbeeld ook terug te vinden in de begroting 2020. Hetzelfde geldt voor de doelen (uitgangspunten).

- Het afvalbeleid is en blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeente stelt onder andere het afvalbeleid en de afvalverordening vast en bepaalt jaarlijks de hoogte van de afvalstoffenheffing.
- Hiertoe (de verantwoordelijkheid van de gemeenten) behoren ook de keuzes voor afvalscheiding, inzamelmethoden en openingstijden van het afval aanbiedstation.
- De NV is primair een juridische constructie voor werkgeverschap en het scheiden van financiële en personele risico's tussen BAR-organisatie en NV.
- De NV heeft een eigen begroting. De NV werkt zonder winstoogmerk maar heeft wel als doel binnen de service en beleidsdoelen van de gemeenten zoveel mogelijk kostenefficiënt te werken.
- Het personeel, met uitzondering van de bedrijfsvoeringstaken, is op termijn, in dienst van de NV.
- De NV maakt zoveel mogelijk gebruik van de ondersteunende diensten van de BAR-organisatie, onder meer op het vlak van financiën en HRM.
- De NV heeft geen eigen profilering naar de inwoners van de gemeenten.
- De NV volgt in werkprocessen, uitstraling en klantcontact zoveel mogelijk de werkwijze van de BAR-organisatie.
- De oprichting van de NV BAR-Afvalbeheer leidt niet tot aanpassingen in het afvalbeleid.
- De constructie is nieuw en voorbeelden in het land zijn er niet. Daarom is besloten eind 2016 te evalueren.

### Kaders en randvoorwaarden (DVO's 2015)

De met de gemeenten afgesloten DVO's (uit 2015) geven inzicht in de kaders en randvoorwaarden die aan de NV Afvalbeheer worden gesteld. De nu volgende tabel laat een aantal belangrijke kaders en randvoorwaarden zien, zoals de in de verschillende artikelen zijn opgenomen.

Artikel DVO	Kaders en randvoorwaarden uit de DVO (selectie)
Artikel 3. Inhoud van de opdracht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.1 NV BAR-Afvalbeheer voert de opgedragen taken en werkzaamheden, zoals omschreven in het jaarplan en de daarbij behorende bijlage uit, volgens de daarin opgenomen specificaties en kwaliteitseisen per activiteit of cluster van activiteiten en binnen de kaders, afspraken en financiële voorwaarden die zijn vastgelegd in deze overeenkomst.</li> <li>• 3.2. De NV BAR-Afvalbeheer voert de opgedragen taken en werkzaamheden als bedoeld in artikel 3.1 uit binnen de wettelijke voorschriften op het vlak van milieu en veiligheid, binnen de Afvalstoffenverordening, Algemene Plaatselijke Verordening en de beleidskaders die door de gemeente zijn vastgesteld op het vlak van afvalbeheer, milieu, duurzaamheid en sociale werkgelegenheid, en tegen zo laag mogelijk kosten voor de burger.</li> </ul>
Artikel 4. Wijzigingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.1 Gemeente heeft als opdrachtgever het recht om vanwege beleidsredenen schriftelijk wijzigingen in de door NV BAR-Afvalbeheer te verrichten werkzaamheden zoals opgenomen in het jaarplan aan te brengen.</li> <li>• 4.2. NV BAR-Afvalbeheer is gehouden tot nakoming van de door gemeente aangebrachte wijzigingen. Gemeente zal dergelijke wijzigingen vooraf aankondigen en daarover vooraf (financieel) overleg voeren met de NV, tenzij dit vanwege spoedeisende redenen niet mogelijk is.</li> <li>• 4.3. Indien gedurende de looptijd van deze overeenkomst nieuwe wetgeving en regelgeving die betrekking hebben op de activiteiten van de NV BAR-Afvalbeheer van kracht worden, geven de partijen in goed gemeen overleg hieraan gevolg.</li> <li>• 4.4. Indien uit wijzigingen als bedoeld in 4.1, 4.2 en 4.3 kostenstijging van de activiteiten voortkomen, dan zullen deze voor rekening van de gemeente komen</li> </ul>

<p>Artikel 5. Verplichtingen ten aanzien van inzet van personeel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.1 Voor het verrichten van de werkzaamheden zal door NV BAR-Afvalbeheer uitsluitend personeel worden ingezet dat beschikt over aantoonbare vakkennis, benodigde kwalificaties en integriteit.</li> <li>• 5.2. De NV BAR-Afvalbeheer draagt er zorg voor dat haar uitvoerend personeel burgers klantgericht, dienstverlenend en correct bejegent.</li> <li>• 5.9 De gemeenten streven een nauwe samenwerking tussen de NV BAR Afvalbeheer en de BAR-organisatie na. De NV betreft daartoe de staffuncties voor zover mogelijk van de BAR-organisatie. Onder staffuncties wordt verstaan: financiën, HRM, kwaliteits-, Arbo-, milieu-, veiligheidszorg, ICT, juridische zaken, documentatie &amp; informatiebeheer, inkoop, communicatie, beheer en onderhoud gebouwen. Daarnaast draagt de gemeente de NV BAR-Afvalbeheer tevens op, daar waar nodig de GR-BAR-organisatie te ondersteunen door middel van levering van capaciteit en materieel. Dit doet zich onder andere voor bij de gladheidsbestrijding en wacht- en waakdiensten. De directeur van de NV sluit daarvoor een samenwerkingsovereenkomst met de BAR-organisatie.</li> </ul>
<p>Artikel 9 Rapportage en toezicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9.1 NV BAR-Afvalbeheer draagt zorg voor rapportages namens de gemeente, zoals genoemd in het jaarplan van deze overeenkomst.</li> <li>• 9.2 NV BAR-Afvalbeheer stelt tijdig aan de gemeente voor de berekening van de afvalstoffenheffing kostprijsberekeningen en overige financiële gegevens en informatie ter beschikking.</li> <li>• 9.3 De NV BAR-Afvalbeheer verzorgt voor de gemeente de periodieke rapportages aan Rijkswaterstaat en het CBS en voor rapportages in het kader van specifieke registratie-eisen die zijn opgenomen in landelijke convenanten en/of overeenkomsten met brancheorganisaties.</li> <li>• 9.4 Opdrachtnemer verplicht zich om de gemeente tijdig en volledig te informeren over alle voorvallen en ontwikkelingen die van belang zijn voor een correcte uitvoering van de aan opdrachtnemer opgedragen taken en werkzaamheden.</li> <li>• 9.5 Gemeente heeft het recht om indien de in artikelen 9.1 tot en met 9.4 genoemde rapportages en informatie daartoe aanleiding geven, aanwijzingen te geven over het aanpassen van de wijze van uitvoering van in deze overeenkomst vastgelegde specificaties en kwaliteitseisen. Opdrachtnemer is gehouden gevolg te geven aan tijdig gegeven en verantwoorde aanwijzingen van de gemeente over de uitvoering van de opgedragen werkzaamheden.</li> </ul>
<p>Artikel 10 Overleg en coördinatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10.1 In het jaarplan worden afspraken met betrekking tot coördinatie en periodiek overleg tussen NV BAR- Afvalbeheer en de gemeente aangaande deze overeenkomst vastgelegd.</li> <li>• 10.3 De gemeente en NV BAR-Afvalbeheer wijzen elk een vaste contactpersoon aan en zullen elkaar van alle relevante gegevens van deze contactpersonen op de hoogte brengen. Van wijziging in die gegevens, van welke aard dan ook, zullen partijen elkaar terstond op de hoogte brengen.</li> </ul>
<p>Artikel 12 Meldingen en Klachten</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente en voor haar de BAR-organisatie onderhoudt een telefoon- en websiteservice waar inwoners met hun meldingen en klachten, wensen en suggesties inzake de taken en werkzaamheden die in het jaarplan zijn opgenomen. Het jaarplan bevat afspraken over registratie en afhandeling van klachten en meldingen en het serviceniveau van de dienstverlening aan burgers.</li> </ul>

## Bijlage 4. Ambities/ doelstellingen gemeenten t.a.v. afval, openbare ruimte, duurzaamheid en circulaire economie

### Inleiding

Deze bijlage gaat in op de volgende onderwerpen:

- De ambities in de *coalitieakkoorden* van de huidige en de vorige periode ten aanzien van afval, (beheer van de) openbare ruimte, duurzaamheid en circulaire economie.
- De ambities/ doelstellingen ten aanzien van afval zoals opgenomen in de *programmabegrotingen* van de drie gemeenten.

### Coalitieakkoorden

De nu volgende tabel bevat citaten uit de coalitie akkoorden die specifiek ingaan op de ambities ten aanzien van het thema afval. We merken hierbij op dat de besluitvorming in de (door de raad) vastgestelde afvalbeleidsplannen af kan wijken van hetgeen is opgenomen in de coalitieakkoorden.

Gemeente	Coalitieakkoord	Citaten inzake ambities t.a.v. afval
Albrandswaard	2014-2018	Op basis van de uitkomsten van de lopende onderzoeken naar de inzameling van huishoudelijk afval besluiten wij over de toekomst van de inzameling
	2018-2022	Wij zetten in op een effectievere scheiding van het afval aan de bron, dus bij de mensen thuis. <sup>71</sup> Afvalscheiding draagt bij aan de circulaire economie en een lagere milieubelasting. Ook worden de kosten van de verwerking van het afval lager wat direct voordeel oplevert voor onze inwoners.
Barendrecht	2014-2018	Geen specifieke vermelding t.a.v. thema afval
	2018-2022	Maak werk van de circulaire economie. Stimuleer afvalscheiding en maak dit beter en eenvoudiger. Verbeter zo het afvalscheidingspercentage.
Ridderkerk	2014-2018	Steeds meer burgers zijn zelf actief bezig met het werken aan een beter milieu. Mensen wekken duurzame energie op en scheiden hun afval.
	2018-2022	Energietransitie, vermindering van de uitstoot van CO2 en vermindering van afvalstromen zijn de belangrijke onderwerpen op het gebied van duurzaamheid. De ambities van het Ridderkerkse afvalbeleidsplan - een afvalloze gemeente - onderschrijven wij, maar de uitwerking daarvan vraagt op onderdelen heroverweging. Het plan biedt daarvoor voldoende mogelijkheden, zodat we door onze inwoners aangedragen onderdelen van het plan (betaling per klepbeweging, loopafstanden, ondergrondse containers) opnieuw kunnen bekijken. Onderdelen die al in gang gezet zijn en waarvan bewezen is dat deze goed werken, laten we in stand. De inzameling van restafval zullen we opnieuw bekijken.  We gaan niet over tot de invoering van gedifferentieerde tarieven voor restafval. Wel zullen wij onze inwoners er permanent op wijzen, dat "niets doen" in dit geval betekent, dat de tarieven voor afvalinzameling en – verwerking steeds hoger worden. De ongevraagde papierstroom van ongeadresseerd drukwerk gaan wij tegen door toepassing van de Ja-Jasticker.

<sup>71</sup> Uitgangspunt voor het nieuwe beleid, zoals opgenomen in het afvalbeleidsplan 2019, is overigens nascheiding (in plaats van scheiding aan de bron): metalen en drankenkartons (PMD) worden door middel van nascheiding uit het restafval gesorteerd.



De volgende paragraaf geeft – op basis van de coalitieakkoorden van de huidige en de vorige periode- inzicht in de ambities van de drie gemeenten ten aanzien van de volgende, aan afval gerelateerde thema's: (beheer van de) openbare ruimte, duurzaamheid en circulaire economie.

### **Ambities coalitieakkoorden t.a.v. (beheer van de) openbare ruimte, duurzaamheid en circulaire economie**

De nu volgende tabel geeft inzicht in hoeverre de coalitieakkoorden ingaan op (beheer van de) openbare ruimte, duurzaamheid en circulaire economie.

Gemeente	Coalitieakkoord	Thema	Citaten inzake ambities t.a.v. (beheer van de) openbare ruimte, duurzaamheid en circulaire economie
Albrandswaard	2014-2018	De drie thema's	Geen specifieke vermelding
	2018-2022	De drie thema's	Geen specifieke vermelding
Barendrecht	2014-2018	Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>We investeren in een gezond leefklimaat met oog voor duurzaamheid. Dit doen we o.a. door ruimte te bieden aan voldoende gevarieerd groen en voor ecologisch groenbeheer.</li> <li>Duurzaamheid vormt een groene draad in het coalitieakkoord en het (op te stellen) collegeprogramma.</li> </ul>
		(Beheer van de) openbare ruimte/ circulaire economie	Geen specifieke vermelding
	2018-2022	Circulaire economie	Maak werk van de circulaire economie. Stimuleer afvalscheiding en maak dit beter en eenvoudiger. Verbeter zo het afvalscheidingspercentage.
		(Beheer van de) openbare ruimte/ duurzaamheid	Geen specifieke vermelding
Ridderkerk	2014-2018	(Beheer van de) openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Als gemeentebestuur zorgen we voor een schone, hele en veilige leefomgeving, zodat de randvoorwaarden voor veiligheid in de openbare ruimte aanwezig zijn.</li> <li>Het beheer van de buitenruimte in Ridderkerk gebeurt op basis van het vastgestelde niveau van onderhoud voor een bepaald gebied.</li> </ul>
		Duurzaamheid/ circulaire economie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Steeds meer burgers zijn zelf actief bezig met het werken aan een beter milieu. Mensen wekken duurzame energie op en scheiden hun afval. In Ridderkerk zijn al vele jaren het platform Milieu en Duurzaamheid en de Natuurvereniging Ridderkerk actief. De gemeente ondersteunt en stimuleert initiatieven en geeft zelf het goede voorbeeld. Duurzaamheid is voor ons een manier van denken en leven. Wij gaan uit van hergebruik van goederen en geven daarom ruim baan aan kringloopinitiatieven.</li> <li>Duurzaamheid is voor deze coalitie een vast onderwerp bij de besluitvorming, dat we praktisch invullen.</li> </ul>
	2018-2022	Duurzaamheid	Energietransitie, vermindering van de uitstoot van CO2 en vermindering van afvalstromen zijn de belangrijke onderwerpen op het gebied van duurzaamheid.

Openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> <li>In 2012 is vanwege de economische crisis en de daaropvolgende bezuinigingen het onderhoudsniveau van de openbare ruimte verlaagd. Nu merken we daar de negatieve effecten van en daarom verhogen we het onderhoudsniveau weer.</li> <li>Door middel van de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte dragen we bij aan de verbetering van de biodiversiteit in de gemeente.</li> </ul>
Circulaire economie	Geen specifieke vermelding

### Ambities/ doelstellingen t.a.v. afval in de programmabegrotingen van de gemeenten

Deze paragraaf bevat citaten uit de programmabegrotingen 2018 – 2020 van de drie gemeenten inzake de (belangrijkste) doelstellingen ten aanzien van afval(scheiding).

#### Gemeente Albrandswaard

De nu volgende tabel geeft inzicht in de ambities van de gemeente Albrandswaard ten aanzien van afval.

Programma-begroting	Citaten inzake ambities/ doelstellingen t.a.v. afval
2018	Het streven is een duurzame afvalscheiding van 75% in 2020. Dit gaan we doen door duurzame innovatieve afvalinzamelingsvormen te onderzoeken en uit te voeren.
2019	Het streven is om door afvalscheiding een bijdrage te leveren aan de verbetering van het milieu. Effectiever afval scheiden doen we door: <ol style="list-style-type: none"> <li>Opstellen van een actieplan.</li> <li>Uitvoering geven aan het actieplan.</li> </ol>
2020	Het streven is om door afvalscheiding een bijdrage te leveren aan de verbetering van het milieu. Effectiever afval scheiden doen we door uitvoering te geven aan het afvalbeleidsplan. In het 4 <sup>e</sup> kwartaal van 2020 is dit klaar.

#### Gemeente Barendrecht

De nu volgende tabel geeft inzicht in de ambities van de gemeente Barendrecht ten aanzien van afval.

Programma-begroting	Citaten inzake ambities/ doelstellingen t.a.v. afval
2018	<i>Integraal afvalbeleid</i> Halverwege 2018 zal aan de raad een integraal afvalbeleidsplan ter besluitvorming worden voorgelegd, inclusief de visie op "Afval loont". Hiermee willen we het scheidingspercentage verhogen van momenteel 44,7% naar 75%, conform de Van Afval Naar Grondstof (VANG)-doelstellingen.

2019

*Integraal afvalbeleid*

In 2050 moet Nederland volledig Circulair zijn. Deze ambitie heeft het Rijk gesteld als uitdaging voor overheden, bedrijven en instellingen. Voor het realiseren van deze ambitie op het gebied van huishoudelijk afval is er in 2014 een uitvoeringsplan VANG huishoudelijk afval opgesteld. Hierin staat onder andere dat het huishoudelijk restafval moet zijn gereduceerd tot 100 kg per inwoner per jaar in 2020. Om het afvalscheidingspercentage te verhogen is in 2018 een aanzet tot een communicatie- en bewustwordingscampagne gegeven. Deze wordt in 2019 verder ontwikkeld, geïntensiveerd en uitgerold. Daarnaast is in de loop van 2018 vulgraadmetering op de ondergrondse containers geïntroduceerd waardoor de inzamelingslasten vanaf 2019 lager zullen zijn.

In het eerste kwartaal van 2019 wordt het afvalinzamelingsbeleid (vanaf nu grondstoffeninzamelingsbeleid) ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Dit beleid is gericht op het behalen van een zo hoog mogelijk milieurendement tegen zo gering mogelijke kosten, waarbij service, efficiëntie en betaalbaarheid uitgangspunten zijn. Het nieuwe afvalinzamelingsbeleid kan tot beheersing van de jaarlijks sterk stijgende inzamelingskosten leiden. Deze worden veroorzaakt door een sterke verhoging van de belasting op restafval (van 100% en meer in 2019) door het Rijk en de verwerkingskosten.

2020

*Verminderen restafval*

Op 2 april 2019 heeft de gemeenteraad het nieuwe beleidsplan "Van Afval naar grondstoffen" vastgesteld. De gemeenteraad heeft hiermee gekozen voor de invoering van een variabel tarief en het ophalen van de grondstoffen bij de inwoner thuis en het door de inwoner wegbrengen van restafval. De volgende maatregelen horen hierbij:

1. Nascheiding van PMD vanaf 2020;
2. Laagbouw: GFT en papier worden met minicontainers aan huis ingezameld;
3. Hoogbouw: maatwerkoplossingen;
4. Restafval wordt met ondergrondse (wijk)containers ingezameld;
5. Bewoners betalen voor restafval dat zij aanbieden;
6. Ondersteuning door communicatie, educatie en handhaving.

De combinatie van deze maatregelen maakt het mogelijk om de hoeveelheid restafval, nog ten tijde van de huidige collegeperiode, terug te brengen naar 99 kilogram per inwoner.

*Nieuw afvalbeleid en afvalinzamelingssysteem*

Op 2 april 2019 heeft de gemeenteraad het nieuwe beleidsplan "Van Afval naar grondstoffen" vastgesteld. In dit beleidsplan wordt er op aangestuurd dat we per 1 januari 2020 in Barendrecht zo veel mogelijk grondstoffen redden uit de verbrandingsovens en deze grondstoffen gaan hergebruiken. Tegelijkertijd willen we zo weinig mogelijk restafval produceren en moet het scheidingspercentage naar 75%. Het beleidsplan voorziet hierin door de invoering van een aantal maatregelen. Deze maatregelen betreffen:

1. Het zo goed mogelijk scheiden van grondstoffen zoals GFT en OPK (papier en karton) aan de bron, dus bij mensen thuis. Dit gaan we als gemeente heel goed faciliteren door alle inwoners van de laagbouw twee mini-containers te geven waarin ze de grondstoffen thuis kunnen scheiden. Het restafval kan in de ondergrondse container gegooid worden die op loopafstand van de eigen woning staat. In de hoogbouw maken we gebruik van de reeds bestaande ondergrondse containers;
2. In 2020 gaan we, na een evaluatieproces, starten met de invoer van het variabele tarief. Dit betekent dat de mensen die meer restafval produceren gaan bijbetalen voor het aangeboden afval. Mensen die goed scheiden worden beloofd, zij bieden minder aan en hoeven daardoor minder te betalen. Het principe "de vervuiler betaald" gaat gelden. Echter 2020 betreft een proefjaar en zijn er nog geen financiële consequenties verbonden aan het meer of minder aanbieden van restafval. Pas in 2021 gaan we verrekenen en krijgen inwoners die minder restafval aanbieden geld terug en zullen inwoners die meer aanbieden gaan bijbetalen;
3. We starten met een communicatiecampagne om inwoners bewust te maken van het nut en de noodzaak om hun afval goed te scheiden en zo min mogelijk restafval te produceren.

*Communicatiecampagne en grondstoffenconferentie*

Het nieuwe beleidsplan "Van afval naar grondstoffen" voorziet in een uitgebreide communicatiecampagne om ervoor te zorgen dat inwoners hun afval goed gaan scheiden. We willen namelijk grondstoffen redden zodat we er nieuwe producten van kunnen maken en op die wijze een bijdrage kunnen leveren aan de circulaire economie. Deze communicatiecampagne start in het najaar van 2019 en loopt verder door in geheel 2020.

## Gemeente Ridderkerk

De nu volgende tabel geeft inzicht in de ambities van de gemeente Ridderkerk ten aanzien van afval.

Programma- begroting	Citaten inzake ambities/ doelstellingen t.a.v. afval
2018	<p>Om te komen tot een afvalloze gemeente heeft de raad in mei 2017 het afvalbeleidsplan "Sorteren, geef uw afval toekomst" vastgesteld. In dit beleidsplan zijn diverse maatregelen opgenomen om in 2020 de landelijke doelstelling van 75% van het afval gescheiden in te zamelen te behalen.</p>
2019	<p>De trend is dat de tarieven voor het verwerken van het afval toenemen. De VANG-doelstelling (Van Afval naar Grondstof) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is dat in 2020 75% van het afval gescheiden moet worden ingezameld, met een maximum van 100 kg restafval per inwoner per jaar. In 2025 moet dit zelfs 30 kg/inwoner per jaar zijn en in 2050 moeten gemeenten afvalloos zijn.</p> <p>Om op weg naar een circulaire economie te komen tot een afvalloze gemeente heeft de raad in mei 2017 het afvalbeleidsplan "Sorteren, geef uw afval toekomst" vastgesteld. In dit beleidsplan zijn diverse maatregelen opgenomen om de landelijke doelstelling van 75% afvalscheiding en 100kg restafval per inwoner, per jaar te realiseren.</p> <p>Op dit moment is de hoeveelheid fijn restafval 224 kg per inwoner per jaar. Het coalitieakkoord 2018-2022 onderschrijft de ambities van het Ridderkerkse afvalbeleidsplan, maar op onderdelen heroverwegen wij dit plan. Onderdelen die in gang gezet zijn en waarvan bewezen is dat deze goed werken, laten we in stand.</p>

2020

Op weg naar een circulaire afvalketen, hebben de Rijksoverheid en de VNG samen de zogenaamde VANG-doelstellingen geformuleerd. VANG staat voor 'Van Afval Naar Grondstof'. De ambitie van de Rijksoverheid is om in 2020 tenminste 75% grondstoffen te scheiden van het huishoudelijk afval. Dat betekent dat er dan nog maximaal 100 kilogram restafval per inwoner per jaar mag overblijven. De ambitie van de Rijksoverheid gaat nog verder. In 2025 mag er nog maar maximaal 30 kilogram restafval per inwoner per jaar zijn. Wij hebben ook deze ambitie en willen op termijn (2050) een volledig afvalloze gemeente worden.

Op 21 maart 2019 heeft de gemeenteraad het nieuwe beleidsplan "Van Afval naar Grondstoffen" vastgesteld. De gemeenteraad heeft hiermee gekozen voor de invoering van een variabel tarief en het ophalen van de grondstoffen bij de inwoner thuis. De volgende maatregelen horen hierbij:

1. Nascheiding van PMD (Plastic, Metalen en Drinkpakken) vanaf 2020;
2. Laagbouw: PMD en restafval, gft (groente-, fruit- en tuinafval) en papier worden met minicontainers aan huis ingezameld;
3. Hoogbouw: PMD en restafval in ondergrondse containers, gft in cocons en papier en glas en textiel in ondergrondse containers in de wijk;
4. Ondersteuning door communicatie, educatie en handhaving.

De combinatie van deze maatregelen zorgt ervoor dat op termijn de hoeveelheid restafval terug wordt gebracht. Hierdoor wordt de gemeente steeds meer een circulaire gemeente.

*Wat gaan we daarvoor doen?*

- Scheiden van grondstoffen.

In beleidsplan 'Van Afval naar Grondstoffen' wordt er op aangestuurd dat we per 1 januari 2020 zo veel mogelijk grondstoffen redden uit de verbrandingsovens en deze grondstoffen gaan hergebruiken. Tegelijkertijd willen we zo weinig mogelijk restafval produceren en moet het scheidingspercentage naar 75%. Het beleidsplan voorziet hierin door de invoering van een aantal maatregelen. Deze maatregelen betreffen:

1. Het zo goed mogelijk scheiden van grondstoffen zoals PMD, gft en OPK (oud-papier en karton) aan de bron, dus bij mensen thuis. Dit gaan we als gemeente heel goed faciliteren door alle inwoners van de laagbouw drie minicontainers te geven waarin ze de grondstoffen thuis kunnen scheiden. Het restafval kan samen met het PMD aangeboden worden. Wanneer inwoners goed scheiden is de hoeveelheid restafval minimaal en kan het PMD gemakkelijk via nascheiding van het restafval gescheiden worden. In de hoogbouw maken we gebruik van de reeds bestaande ondergrondse containers. De gemeente verleent optimale service door adequate inzamelfaciliteiten, zodat de inwoners het afval optimaal kunnen scheiden.

- Proef variabele tarief.

In 2020 gaan we starten met de proef om in 2021 het variabele tarief te realiseren. Dit betekent dat mensen die goed scheiden worden beloond, zij bieden minder restafval aan en meer grondstoffen en krijgen daardoor geld terug. Echter, 2020 betreft een proefjaar en in dit jaar zijn er nog geen financiële consequenties verbonden aan het meer of minder aanbieden van restafval. Pas in 2021 gaan we verrekenen en krijgen inwoners die minder restafval aanbieden geld terug. De gemeente geeft wel een terugkoppeling hoe vaak een huishouden de restcontainer heeft aangeboden of hoe vaak men de ondergrondse container in 2020 heeft gebruikt.

- Starten positieve communicatiecampagne.

We starten met een positieve communicatiecampagne om inwoners bewust te maken van het nut en de noodzaak om hun afval goed te scheiden en zo min mogelijk restafval te produceren.



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor

### **Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[fb.com/berenschot](https://www.facebook.com/berenschot)