

Onderwerp: Onderzoek ondergrondse containers

Geachte leden van de raad,

Met deze brief willen wij u informeren over de uitkomsten van het onderzoek dat in opdracht van het college is verricht naar de plaatsing van ondergrondse containers. In het eerste deel van deze brief treft u een samenvatting van het onderzoeksrapport aan. In het tweede deel van deze brief staan de conclusies uit het onderzoek. Het college heeft hierop aanbevelingen geformuleerd.

Aanleiding onderzoek

Met de vaststelling van het afvalbeleidsplan 2016-2021 door de gemeenteraad heeft de gemeente Dronten besloten tot het (gefaseerd) invoeren van 'omgekeerd inzamelen'. Dat betekent het huis aan huis inzamelen van groente-, fruit-, en tuinafval (GFT), verpakkingen plastic, metaal en drankkartons (PMD), oud papier en karton (OPK) en het op wijkniveau plaatsen van ondergrondse containers voor het inzamelen van restafval. In 2017 is, in afstemming met inwoners, gestart met het plaatsen van de ondergrondse containers en in april 2018 zijn de laatste ondergrondse containers geplaatst.

In oktober 2018 heeft het college opdracht gegeven voor het uitvoeren van een extern onderzoek naar de besluitvorming rond de ondergrondse containers voor restafval. De reden voor dit onderzoek was dat medio juni 2018 uit een analyse van de ambtelijke organisatie is gebleken dat het aantal geplaatste containers meer bedroeg dan het indicatieve aantal van 119 dat in de bijlage bij het afvalbeleidsplan heeft gestaan en de 48 extra containers die waartoe bij de slotrapportage 2017 is besloten. Hierdoor was het budget om de kosten te dekken ontoereikend. Doel van het onderzoek was in beeld te brengen hoe de besluitvorming door raad en college over het plaatsen van ondergrondse containers heeft plaatsgevonden en wat de financiële gevolgen zijn van het extra aantal geplaatste ondergrondse containers, zodat hieruit lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst.

Bijlage(n): 1

Besluitvormingsprocessen

In het onderzoek is in beeld gebracht hoe de besluitvormingsprocessen zijn gelopen. Daarnaast is ook in beeld gebracht hoe het aantal containers en bijbehorende investeringsvolume zich heeft ontwikkeld en hoe de kosten van het project zijn verwerkt in de gemeentebegroting. De belangrijkste punten uit het onderzoek worden hieronder toegelicht.

De gemeenteraad

- Op 30 juni 2016 is het afvalbeleidsplan 2016-2021 vastgesteld. De besluitvorming van de raad is gericht geweest op het vaststellen van de ambitie: het bereiken van maximale scheiding van het huishoudelijk afval om daarmee optimaal hergebruik van de waardevolle grondstoffen mogelijk te maken en bij te dragen aan het gewenste doorgroeien naar een circulaire economie. In het beleidsplan is gekozen voor scenario 3, waaruit opgemaakt kan worden dat er 119 ondergrondse containers geplaatst zullen worden voor de categorie restafval voor de laagbouw. Het aantal van 119 containers is gebaseerd op landelijke kengetallen. Dat is niet als zodanig aangegeven in het beleidsplan. Ook is geen beschrijving van de verdere realisatiefase opgenomen. Voor het plaatsen van 119 ondergrondse containers is op grond van bijlage 3 van het afvalbeleidsplan een (indicatieve) investering noodzakelijk van € 994.019. De kapitaallasten van deze investering minus de daling van de structurele kosten per aansluiting leveren per saldo een besparing op per aansluiting. In de raadscommissie is veel aandacht besteed aan de participatie van inwoners bij het plaatsen van de ondergrondse containers en in de daarop volgende raadsvergadering de wenselijkheid van dit tarief.
- Bij de Slotrapportage 2017 is de raad geïnformeerd over de plaatsing van 48 extra ondergrondse containers. Het krediet hiervoor is door de raad vastgesteld en de structurele kapitaallasten zijn verwerkt in de afvalbegroting.
- Bij de Slotrapportage 2018 wordt de raad opnieuw gevraagd extra krediet beschikbaar te stellen. Ook hiervan zijn de extra kapitaallasten in de afvalbegroting gedekt.
- De kapitaallasten van ondergrondse containers en de afvalwageningen zijn meegenomen in de afvalbegroting en als zodanig door de raad vastgesteld.

Het college

- Op 10 mei 2016 heeft het college het afvalbeleidsplan 2016-2021 vastgesteld en dit voorgelegd ter besluitvorming aan de gemeenteraad.
- In september 2016 neemt het college kennis van de Europese aanbesteding voor 'levering en plaatsing ondergrondse containers'. Dit betrof de start van de Europese aanbesteding.
- In december 2016 besluit het college over het plan van aanpak voor het opstellen van het locatieplan voor ondergrondse containers. In dit plan van aanpak wordt gesproken over 5 categorieën ondergrondse containers (restafval laagbouw, restafval appartementsgebouwen OFW, ondergrondse containers voor papier, GFT en PMD, vervanging ondergrondse glas- en textielcontainers, vervanging bovengrondse glas- en textielcontainers), terwijl in het door de raad vastgestelde afvalbeleidsplan alleen sprake was van de categorie ondergrondse restafvalcontainers voor laagbouw. De aanschaf en aanleg van de ondergrondse containers worden via een kapitaalinvestering in beeld gebracht en de kosten

worden gedekt vanuit besparingen die ontstaan door een betere afvalscheiding en minder restafval.

- In januari 2017 wordt de uitkomst van de Europese aanbesteding besproken en wordt de opdracht gegund. In het college voorstel wordt aangegeven dat de uitvoering past binnen de bestaande begrotingsruimte en dat verwerking van de kapitaalsinvestering plaatsvindt via een technische begrotingswijziging. In totaal gaat het om 224 containers voor de bovengenoemde vijf categorieën containers en een investeringsvolume van ongeveer € 1,6 miljoen. De structurele kapitaalslasten en kosten voor beheer en onderhoud zijn verwerkt in de afvalbegroting.
- In de periode mei 2017 t/m april 2018 stelt het college de ontwerplocatieplannen vast voor de plaatsing van de ondergrondse containers en neemt het college diverse uitvoeringsbesluiten waarin de definitieve locaties van de ondergrondse restafvalcontainers worden vastgelegd.
- In januari 2018 neemt het college kennis van het af te sluiten investeringskrediet uit 2017 voor de aanschaf van een afvalwagen voor het bedrag van € 320.000. Dit is verwerkt via een technische begrotingswijziging en niet aan de raad voorgelegd. De structurele kapitaalslasten zijn verwerkt in de afvalbegroting.

De ambtelijke organisatie

- Het ontwikkelen van het afvalbeleidsplan is aangemerkt als een project. Het projectplan dat is opgesteld betrof de initiatieffase, voor de vervolgfases (na vaststelling van het afvalbeleidsplan door de raad) zijn echter geen projectplannen opgesteld. Ook zijn er geen voortgangsrapportages aan het college of de gemeenteraad gestuurd, met uitzondering van de meldingen in de slotrapportages 2017 en 2018. De projectleider heeft het project in hoge mate zelfstandig uitgevoerd. Er was geen periodiek overleg met de ambtelijk opdrachtgever; overleg was alleen nodig indien de uitvoering niet volgens plan zou verlopen. De projectleider deed tevens de bestuurlijke advisering, wat in de praktijk betekende dat de toenmalig verantwoordelijk wethouder in 'één op één gesprekken' op de hoogte gesteld werd van alle ontwikkelingen over de voorbereiding van het project.
- Nadat het college had besloten tot aanbesteding is dit verwerkt via een technische begrotingswijziging. Deze technische wijziging is besproken in het college, maar niet gedeeld met de raad. De aanschaf van de afvalwagen is eveneens via een technische begrotingswijziging gelopen. De structurele kapitaalslasten en beheer- en onderhoudskosten van de aanbesteding en de afvalwagen zijn verwerkt in de afvalbegroting.

De aantallen containers

- Voor invoering van het afvalbeleidsplan waren er 57 onder- en bovengrondse containers. Uiteindelijk zijn alle bovengrondse containers vervangen door ondergrondse containers en zijn alle bestaande ondergrondse containers vervangen. In het afvalbeleidsplan werd uitgegaan van 119 te plaatsen containers. In het vastgestelde aanbestedingsdocument zijn 224 containers opgenomen. Het oorspronkelijke geraamde aantal van 119 ondergrondse containers voor restafval was op dat moment 125. De overige 99 containers hebben betrekking op de extra categorieën die zijn toegevoegd. Bij de eindrealisatie in april 2018 zijn uiteindelijk 302 ondergrondse containers daadwerkelijk geplaatst. De 78 containers die extra zijn geplaatst ten opzichte van het aanbestedingsdocument zijn o.a. veroorzaakt

door de plaatsing van 25 tot 30 containers restafval bij hoogbouwlocaties en de uitkomst van inspraak van inwoners.

	Bestaand		Nieuw			totaal
	restafval	overig	restafval	overig	voorr.	
Situatie voor afvalbeleidsplan	8	49				57
Afvalbeleidsplan	8	49	119			176
Aanbesteding	8	49	125	30	12	224
Realisatie huidig	8	49	170	53	22	302

De financiële effecten

- De totale financiële effecten van omgekeerd afval inzamelen zijn nog niet te geven. Wel is inzichtelijk gemaakt wat de effecten van de toename van het aantal containers zijn op de exploitatielasten. De structurele kapitaalslasten zijn bij de technische begrotingswijzigingen en de slotrapportages volledig in de gemeentebegroting opgenomen. De stijgende kosten voor beheer en onderhoud zijn niet volledig verwerkt; er resteert nog een bedrag van ongeveer € 45.000 per jaar.

Conclusies en aanbevelingen

Het college vindt dat zij een cruciale rol speelt als verbindende schakel tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Het onderzoek heeft laten zien dat het samenspel tussen college en organisatie en college en raad niet goed is gelopen. Alle drie de organen hebben hierin hun eigen rol gehad. Het college heeft kennis genomen van het rapport en wil hieruit lering trekken.

Conclusie 1: Grote vrijheid van handelen

De ambtelijke organisatie had een grote mate van vrijheid bij de voorbereiding van het project. Deze vrijheid wordt in feite bekrachtigd in het raadsbesluit van 30 juni 2016 waarin geen afgebakend krediet wordt vastgesteld, waardoor het college (en daarmee ook de ambtelijke organisatie) de vrijheid krijgt om te investeren, zolang het maar verwerkt kan worden in de afvalbegroting en niet leidt tot een verhoging van de afvalstoffenheffing. Ook is niet afgesproken om op enig ander moment terug te komen bij de raad met een kredietaanvraag.

Reactie en aanbevelingen van het college:

- De 'vrijheid van handelen' kan niet zonder de verantwoordelijkheid om op gezette tijden (pro)actief te informeren. Deze informatieplicht geldt van college naar raad, maar ook van ambtelijke organisatie richting college. In de Leidraad projectmatig werken, vastgesteld in oktober 2013, is beschreven op welke wijze de verantwoording plaatsvindt. De organisatie werkt projectmatig, maar in deze casus is het projectmatig na de initiatief fase niet verder afgemaakt. Daarmee is ook geen invulling gegeven aan de afspraken over de informatievoorziening. Voor het college is het evident dat bij projecten, zo ook een project als de omgekeerde afvalinzameling, gewerkt wordt conform de Leidraad projectmatig werken en dat daarmee afspraken worden gemaakt over de wijze van rapporteren over de voortgang door het college aan de gemeenteraad.
- Politieke sensitiviteit heeft voortdurende aandacht in de organisatie. De scholingsactiviteiten hiervoor blijven we voortzetten. Dat is van belang omdat uit

deze casus ook blijkt dat met meer alertheid en politiek-bestuurlijke sensitiviteit eerder aan de bel getrokken was.

Conclusie 2: Project zonder stringente budgettaire kaders

Het college heeft van de gemeenteraad breed gedefinieerde financiële kaders gekregen om aan de slag te gaan met omgekeerd inzamelen. Er is bij het vaststellen van het afvalbeleidsplan geen krediet vastgesteld, de kosten zouden gedekt worden uit de afvalbegrotingsruimte, de afvalstoffenheffing en de voorziening Afvalstoffenheffing. Dit staat aan de basis van de keuze voor de technische begrotingswijziging in februari 2017, waar een krediet beschikbaar wordt gesteld van € 1,6 miljoen. Op dat moment was dit binnen het afvaldomein in Dronten geen ongebruikelijke werkwijze, maar inmiddels wordt hier binnen de gemeente Dronten anders tegen aangekeken: een investering van een dergelijke omvang dient te worden voorgelegd als kredietaanvraag aan de raad, ook als er geen negatieve gevolgen zijn voor de exploitatie van de gemeente. Deze aangepaste zienswijze heeft ook geleid tot de meldingen in de slotrapportages van 2017 en 2018. De Financiële Verordening en de Regeling Budgetbeheer van de gemeente Dronten bevatten geen duidelijke spelregels voor de toepassing van technische begrotingswijzigingen. De toegenomen beheer- en onderhoudskosten zijn niet verwerkt, daardoor moet er nog een structureel bedrag van ongeveer € 45.000 verwerkt worden.

Reactie en aanbevelingen van het college:

- Conform de leidraad Projectmatig werken moet er voor ieder project een projectplan worden opgesteld waarin, naast rollen, verantwoordelijkheden, planning en resultaten ook de financiële aspecten zijn opgenomen. Dit is inmiddels de praktijk.
- De Financiële Verordening, vastgesteld in 2015, is voor meerdere uitleg vatbaar. Dat is onwenselijk. Het college zal daarom in 2019 met een voorstel komen voor aanpassing van de Financiële Verordening, zodat de regels duidelijk zijn. In de aangepaste verordening moeten ook de kaders voor technische begrotingswijzigingen helder beschreven zijn. Na raadpleging van de auditcommissie zal de financiële verordening door de raad worden vastgesteld.
- De onderzoekers concluderen dat er aan het begin van het project meer oog had moeten zijn voor het financieel beheer. Tegelijkertijd concluderen zij dat er veranderingen in het financieel beheer zichtbaar zijn en het financieel beheer beter op orde is gekomen naarmate het project vorderde. Binnen de organisatie zal blijvend aandacht gegeven worden aan de rol van budgethouders en de monitoring van budgetten.

Conclusie 3: Het project is niet projectmatig aangestuurd

Het project is – behoudens het proces om te komen tot het afvalbeleidsplan zelf – niet projectmatig in de lijnorganisatie uitgevoerd. Er zijn geen plannen van aanpak opgesteld voor de voorbereidingsfase, de realisatiefase en de nazorgfase. Ook heeft het ontbreken aan het ambtelijk opdrachtgeverschap in de lijnorganisatie. De niet projectmatige benadering heeft grote impact gehad op het verloop van het project. De nadruk heeft vooral gelegen op het realiseren van het project en veel minder op de projectbeheersing.

Reactie en aanbevelingen van het college:

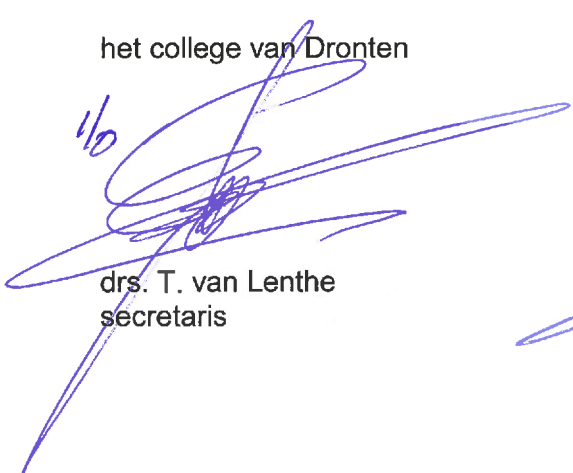
- Het college erkent en betreurt dat het bij dit project heeft ontbroken aan een projectmatige aanpak in de lijnorganisatie. De Leidraad projectmatig werken dateert uit 2013. Het college zal deze leidraad in 2019 beoordelen op actualiteit en waar nodig aanpassingen doen.
- Het ambtelijk opdrachtgeverschap moet zowel bij projecten als in de lijn altijd belegd zijn. Bij de start van ieder project of activiteit in de lijn moet het ambtelijk opdrachtgeverschap belegd zijn en duidelijkheid bestaan over de rol van de ambtelijk opdrachtgever.

Tenslotte

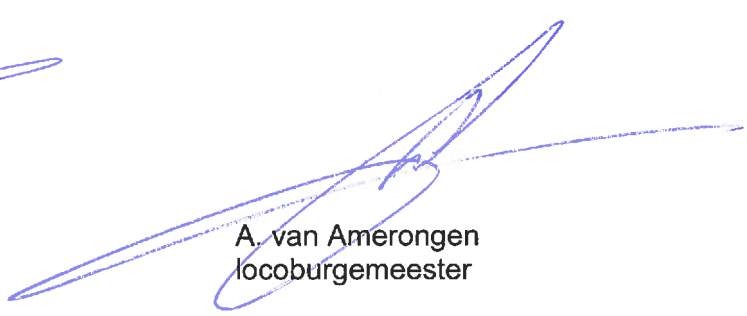
Het rapport maakt duidelijk dat het samenspel tussen college en organisatie en college en raad bij het invoeren van het omgekeerd inzamelen niet goed is gelopen. Hierdoor heeft het college ruimte gekregen en genomen die zij bij nader inzien niet had moeten nemen. Het college ervaart dat er in de afgelopen maanden wel stappen gezet zijn om het samenspel te verbeteren, maar realiseert zich ook dat deze casus hiervan geen voorbeeld is. Het college pakt deze verantwoordelijkheid graag samen met de raad en de organisatie op. Daarmee willen we bereiken dat we doorgaan met de goede dingen doen voor onze gemeente, binnen de afgesproken kaders. Hierdoor is ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid tijdig in de gelegenheid om de juiste besluiten te nemen, bij te sturen waar dat nodig is en verantwoording af te leggen over het resultaat.

Hoogachtend,

het college van Dronten



drs. T. van Lenthe
secretaris



A. van Amerongen
locoburgemeester

Evaluatie besluitvorming ondergrondse containers

Eindrapport



Opdrachtgever: Gemeentesecretaris Dronten
Ons kenmerk: A18-GDR082
Samenstellers: Drs. C.T. Sengers CMC en drs. G. Reezigt
Datum: 13 december 2018

Inhoud

1. Opdracht en aanpak	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Opdracht	1
1.3. Insteek onderzoek	1
1.4. Aanpak	2
1.5. Leeswijzer	3
2. Besluitvorming en informatie aan de gemeenteraad	4
2.1. Informatiebrief ontwikkeling afvalbeleidsplan	4
2.2. Vaststelling afvalbeleidsplan (juni 2016)	4
2.3. Duiding van het raadsbesluit	5
2.4. Slotrapportage 2017	6
2.5. Slotrapportage 2018	6
3. Uitvoering door college en ambtelijke organisatie	8
3.1. Bestuurlijk verantwoordelijken	8
3.2. Besluitvorming door het college	8
3.3. Duiding van collegebesluiten	10
3.4. Uitvoering door de ambtelijke organisatie	11
4. Aantal ondergrondse containers en financiën	13
4.1. De situatie voor omgekeerd inzamelen	13
4.2. Het afvalbeleidsplan: 30 juni 2016	14
4.3. Aanbestedingsdocument: 10 januari 2017	14
4.4. Eindrealisatie: april 2018	15
4.5. Resumé aantallen en investeringsvolume	16
4.6. Gevolgen voor de exploitatie	17
5. Conclusies	19
5.1. Vooraf	19
5.2. Grote vrijheid van handelen	19
5.3. Project zonder stringente budgettaire kaders	20
5.4. Het project is niet projectmatig aangestuurd	21



1. Opdracht en aanpak

1.1. Aanleiding

Met de vaststelling van het afvalbeleidsplan 2016-2021 door de gemeenteraad op 30 juni 2016 heeft de gemeente Dronten besloten tot het (gefaseerd) invoeren van 'omgekeerd inzamelen'. Dat betekent het huis aan huis inzamelen van groente-, fruit- en tuinafval (GFT), verpakkingen plastic, metaal en drankenkartons (PMD) en oud papier en karton (OPK) én het op wijkniveau plaatsen van ondergrondse containers voor het inzamelen van restafval.

In 2017 is, in afstemming met de inwoners, gestart met het plaatsen van de ondergrondse containers. In het afvalbeleidsplan uit 2016 is daarbij gerekend met 119 ondergrondse containers voor restafval bij laagbouw. Het betreft een inschatting op basis van landelijke kengetallen.

Rond april 2018 zijn de laatste ondergrondse containers geplaatst. Medio juni 2018 bleek dat het beschikbare budget ontoereikend was om de facturen van de leverancier te betalen. De ambtelijke organisatie heeft een eerste analyse gemaakt van het ontstaan van de situatie en geconstateerd dat er meer ondergrondse containers zijn geplaatst dan de in het afvalbeleidsplan genoemde 119 containers. Mede op basis van deze analyse heeft het college medio oktober 2018 opdracht gegeven voor het uitvoeren van een extern onderzoek naar de besluitvorming rond de ondergrondse containers.

1.2. Opdracht

Gelet op de toename van het aantal ondergrondse containers heeft het college van burgemeester & wethouders gevraagd de besluitvorming rond de plaatsing van de ondergrondse containers in beeld te brengen en het financiële effect van de toename van het aantal ondergrondse containers te onderzoeken.

De opdracht is als volgt geformuleerd:

'Breng in beeld hoe de besluitvorming over het plaatsen van ondergrondse containers heeft plaatsgevonden en tevens wat de financiële gevolgen zijn van het extra aantal geplaatste ondergrondse containers ten opzichte van het vastgestelde investerings- en exploitatiebudget. Daarbij is het van belang om bij de besluitvorming onderscheid te maken in de betrokkenheid van raad, college en ambtelijke organisatie'.

Het onderzoek heeft zich expliciet gericht op de besluitvorming en de plaatsing van de ondergrondse containers. Het onderzoek is geen evaluatie van de invoering van 'omgekeerd inzamelen'.

1.3. Insteek onderzoek

Het onderzoek is gericht op het verschaffen van inzicht rond de besluitvorming door raad en college over het aantal (extra) geplaatste ondergrondse containers (realisatie versus plan) en de verklaring voor dit verschil. Tevens geeft het onderzoek duidelijkheid over de financiële gevolgen van het extra aantal geplaatste containers ten opzichte van het plan. Vanuit die duidelijkheid over het



besluitvormingsproces en financiële gevolgen kunnen lessen worden geformuleerd voor de toekomst.

In ons onderzoek hebben wij naar de volgende aspecten gekeken:

- de door de raad vastgestelde kaders en de informatievoorziening aan de raad;
- de uitvoering door college en ambtelijke organisatie;
- het samenspel tussen ambtelijke organisatie, college en raad;
- investeringen en incidentele en structurele exploitatielasten voor het extra aantal geplaatste ondergrondse containers en de afwijking met het vastgestelde budget;
- leermomenten voor de toekomst.

1.4. Aanpak

Lysias heeft het onderzoek als onafhankelijk adviesbureau uitgevoerd in opdracht van de gemeentesecretaris/algemeen directeur van Dronten. Het onderzoek is begeleid door een klein begeleidingsteam, bestaande uit de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de directeur bedrijfsvoering. De beschrijving van feiten en omstandigheden en de conclusies komen dan ook geheel voor rekening van Lysias.

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd:

1. Reconstructie besluitvorming

We zijn in week 43 (22-26 oktober) gestart met het analyseren van beschikbare (besluitvormings)documenten over de plaatsing van de

ondergrondse containers. We hebben ons in de analyse gericht op de verbinding tussen de raadsbesluiten, collegebesluiten, ambtelijke sturings- en voortgangsdokument en informatie over monitoring van de voortgang richting college en raad. Op basis van onze analyse zijn we gekomen tot een feitelijke reconstructie van de besluitvorming en de wijze van interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

2. Interviews

Op basis van ons beeld van het feitenrelaas hebben we gesproken met direct betrokken ambtenaren en wethouders:

- Wethouder ruimtelijk domein
- Wethouder financiën
- Directeur ruimtelijk domein en dienstverlening
- Teammanager van o.a. afval en reiniging
- Projectleider omgekeerd afvalinzamelen
- Adviseur financiën

De geïnterviewde personen hebben voorafgaand aan het gesprek een gespreksleidraad en een toelichting op het interview ontvangen. Van de interviews zijn beknopte verslagen gemaakt die aan de gesprekspartners ter fiattering zijn voorgelegd. De interview-verslagen maken geen deel uit van deze eindrapportage.

3. Rapportage

Op basis van het feitenrelaas en de interviews hebben wij deze rapportage opgesteld. De conceptrapportage is besproken met het begeleidingsteam waarna de rapportage als concept is aangeboden



aan het college van burgemeester & wethouders. Na de bespreking in het college is het rapport in definitieve vorm opgesteld en aangeboden. Tussentijds zijn de fractievoorzitters geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

1.5. Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken geven we een beschrijving van de feiten:

- Besluitvorming door en informatievoorziening aan de gemeenteraad (hoofdstuk 2);
- Besluitvorming door en informatievoorziening aan het college van burgemeester en wethouders en projectuitvoering door de ambtelijke organisatie (hoofdstuk 3);
- Kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van het aantal ondergrondse containers (per categorie), investeringsvolume en beheer- en onderhoudslasten (hoofdstuk 4).

Op basis van de beschrijving van de feiten in deze hoofdstukken komen we in hoofdstuk vijf tot een duiding van de feiten en bevindingen. Deze duiding heeft vervolgens geleid tot een aantal conclusies.



2. Besluitvorming en informatie aan de gemeenteraad

2.1. Informatiebrief ontwikkeling afvalbeleidsplan

Op 15 februari 2016 ontving de raad van het college een informatiebrief inzake de ontwikkeling van het gemeentelijk afvalbeleidsplan. Daarin is aangegeven dat het college is gestart met het vormgeven van het afvalbeleidsplan. Aanleiding daarvoor is dat er stevige landelijke beleidsdoelstellingen (over scheidingspercentages en maximale hoeveelheid restafval per inwoner) zijn geformuleerd die vragen om gericht en effectief gemeentelijk afvalbeleid. Het afvalbeleidsplan moet inzicht geven in de beleidsambities van Dronten en op welke wijze de geformuleerde (landelijke) doelstellingen worden gerealiseerd.

In de brief is tevens aangegeven dat het college het aanbod heeft gedaan om in de fase van het opstellen van het ontwerp beleidsplan een gedachtewisseling met de raad te organiseren om wensen en ideeën die mogelijk bij de raad leven, mee te kunnen nemen in het proces. Deze gedachtewisseling heeft niet plaatsgevonden.

Afsluitend wordt in de informatiebrief aangegeven dat bij de realisatie en uitvoering van het afvalbeleidsplan en de daarin opgenomen werkwijzen aandacht is voor de betrokkenheid en afstemming met de bevolking.

2.2. Vaststelling afvalbeleidsplan (juni 2016)

Op 9 juni 2016 is het afvalbeleidsplan in de commissie besproken.

Op 30 juni 2016 bespreekt de raad het afvalbeleidsplan 2016-2021. De raad besluit:

1. Het Afvalbeleidsplan 2016 - 2021 Gemeente Dronten vast te stellen als leidraad voor afvalinzameling en -beheer in de komende jaren.
2. Als beleidsambitie een afvalscheidingspercentage van minimaal 75% in 2020 en maximaal 100 kilogram restafval per inwoner – zijnde de landelijke doelstelling – te willen realiseren.
3. In deze collegeperiode per 1 oktober 2017 gefaseerd scenario 3 (omgekeerd inzamelen) in te voeren (huis aan huis inzamelen van GFT, verpakkingen P(lastic) M(etaal) D(rankenkartons), papier en brengen van restafval naar ondergrondse containers op wijkniveau).
4. Als aanloop per 1 oktober 2016 scenario 1 (optimalisatie huidige inzamelstructuur) in te voeren, waarbij de inzamelfrequentie van restafval wordt teruggebracht van 2-wekelijks naar 1 maal per 4 weken.
5. De structurele kosten verbonden aan de invoering van de nieuwe inzamelsystematiek te dekken vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en hoogte van de afvalstoffenheffing. De nieuwe afvalinzameling zal in de jaren 2017 en 2018 niet leiden tot een verhoging van de afvalstoffenheffing voor de inwoners. Vanaf 2019 kan via de kostendekkende afvalstoffenheffing naar verwachting sprake zijn van een lagere heffing. De éénmalige-



en aanloopkosten voor invoering van de nieuwe inzamelsystematiek, het opstellen van een locatieplan voor ondergrondse containers en implementatie, te dekken vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en de egalisatiereserve Afvalstoffenheffing.

Er zijn bij de raadsbehandeling diverse moties en amendementen ingediend. Alleen een motie over onder andere medisch afval is unaniem aangenomen. De rest van de moties en amendementen zijn verworpen.

2.3. Duiding van het raadsbesluit

Op basis van bestudering van het raadsvoorstel, de beeldverslagen van de commissie- en raadsbehandeling, de inhoud van het afvalbeleidsplan en de gehouden interviews constateren wij de volgende punten (feiten) die ons inziens in het kader van dit onderzoek relevant zijn:

- De besluitvorming door de raad is gericht op het vaststellen van de ambitie: het bereiken van maximale scheiding van het huishoudelijk afval om daarmee optimaal hergebruik van de waardevolle grondstoffen mogelijk te maken en bij te dragen aan het gewenste doorgroeien naar een circulaire economie. Als streven is aangesloten bij de landelijke doelstelling om een afvalscheidingspercentage van 75% en maximaal 100 kilogram restafval per inwoner in 2020 te realiseren.
- In het afvalbeleidsplan staat in het gekozen scenario 3 (paragraaf 8.1, p. 31) dat inwoners van de laagbouw-

aansluitingen in de gemeente Dronten het restafval naar ondergrondse verzamelcontainers gaan brengen. Uit deze formulering kan worden opgemaakt dat het in bijlage III (p. 44) van het plan genoemde aantal van 119 ondergrondse containers betrekking hebben op de categorie 'restafval' voor de 'laagbouw'.

- In het beleidsplan staat niet aangegeven dat het aantal van 119 ondergrondse containers is gebaseerd op landelijke kengetallen en derhalve een 'schatting' betreft.
- In het afvalbeleidsplan alsmede het raadsvoorstel is geen verdere beschrijving van de realisatiefase aangetroffen.
- Bijlage III bij het beleidsplan (119 ondergrondse containers in scenario 3) stelt dat een investering noodzakelijk is van € 994.019. Dit geeft volgens diezelfde bijlage € 121.733,03 aan jaarlijkse kapitaallasten (€ 7,66 per aansluiting). Deze cijfers zijn niet opgenomen in de tekst van het raadsvoorstel.
- Bijlage III (119 ondergrondse containers in scenario 3) stelt dat scenario 3 zorgt voor een daling van de structurele kosten met € 14,15 per aansluiting. Scenario 3 zou hiermee een besparing van € 6,49 (€ 14,15 -/- € 7,66) per aansluiting opleveren. Deze cijfers zijn niet opgenomen in de tekst van het raadsvoorstel.
- De gemeenteraad is, gelet op punt 5 van het besluit, akkoord gegaan met het dekken van de éénmalige- en aanloopkosten voor invoering van de nieuwe inzamelsystematiek, het opstellen van een locatieplan voor ondergrondse containers en implementatie vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en de egalisatiereserve Afvalstoffenheffing.



- Het afvalbeleidsplan en het raadsvoorstel kennen geen risicoparagraaf en geen toelichting op aannames die ten grondslag liggen aan de scenario's in het beleidsplan.
- In de commissievergadering zijn geen vragen gesteld over aantallen containers, risico's, hardheid van aannames of het vervolgproces. Er is wel gesproken over de participatie van bewoners bij het plaatsen van de ondergrondse containers.
- In de raadsbespreking over het afvalbeleidsplan lag de nadruk van de bespreking op het al dan niet invoeren van Diftar (inzameltarieven).

2.4. Slotrapportage 2017

Tot aan de slotrapportage 2017 is de raad niet geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van omgekeerd inzamelen. In deze rapportage wordt de raad geïnformeerd over de plaatsing van 48 extra ondergrondse containers. In navolgend tekstkader is de betreffende tekst uit de slotrapportage 2017 weergegeven.

Tekst uit de slotrapportage 2017

'48 extra ondergrondse containers voor restafval (krediet: € 380.000, structurele kapitaallasten, 2018 t.l.v. voorziening afvalstoffenheffing). Bij de aanbesteding van de levering en plaatsing van de ondergrondse containers is een aanneming gedaan van het aantal containers op basis van landelijke ervaringscijfers met aantallen huishoudens per restafvalcontainer. In de nadere uitwerking blijkt dat er meer containers nodig zijn gezien de werkelijke afstanden, draagvlak, areaalgroei, vervangen bestaande containers en daarnaast zijn bij een aantal hoogbouwlocaties extra containers geplaatst voor verbeterde scheiding van andere fracties dan restafval. Daarmee zijn 48 containers extra benodigd passend binnen de overeenkomst voor aanschaf en plaatsing.'

Met dit bericht is de gemeenteraad geïnformeerd over vier aspecten:

- een toename van het aantal ondergrondse containers met 48 stuks;
- de reden van de toename (onder meer vanwege containers voor een verbeterde scheiding van andere fracties);
- de hoogte van het krediet (€ 380.000)
- de verwerking van de structurele kapitaallasten in de afvalbegroting.

2.5. Slotrapportage 2018

Ook in de slotrapportage 2018 wordt de raad geïnformeerd over een aanvullend krediet. In onderstaand tekstkader is de betreffende relevante tekst uit de slotrapportage 2018 weergegeven.

Afronden plaatsing ondergrondse containers (€ 550.000 krediet, structurele kapitaallasten, 2018 t.l.v. Voorziening afvalstoffenheffing)

Het project wordt in 2018 afgerond. Tijdens deze afrondingsfase vindt een onafhankelijke evaluatie van het plaatsings-, uitvoerings- en bestuurlijk besluitvormingsproces plaats. Vooruitlopend op de resultaten van deze evaluatie, waarover wij u na afronding informeren, kunnen wij u de volgende informatie verstrekken over de financiële effecten.

Bij de aanbesteding van de levering en plaatsing van de ondergrondse containers is een aanname gedaan van het aantal containers op basis van landelijke ervaringscijfers met aantallen huishoudens per restafvalcontainer. Bij de nadere uitwerking is op basis van de interactie rondom de plaatsingsplannen met de inwoners gebleken dat meer containers nodig zijn. Dit mede gelet op de werkelijke afstanden, draagvlak, areaalgroei en het vervangen van bestaande containers. Daarnaast zijn bij een aantal hoogbouwlocaties extra containers geplaatst voor verbeterde scheiding van andere fracties dan restafval. Ook hebben zich tijdens de uitvoering en afronding van het project onvoorziene omstandigheden voorgedaan die tot meerkosten hebben geleid zoals het gebruik van andere type betonputten en aanvullende noodzakelijke aanpassingen in de openbare ruimte.

Ook in dit voorstel wordt de raad om een krediet gevraagd en wordt de reden voor het krediet aangegeven. De structurele kapitaallasten worden opgenomen in de afvalbegroting.



3. Uitvoering door college en ambtelijke organisatie

3.1. Bestuurlijk verantwoordelijken

Ten tijde van het vaststellen van het afvalbeleidsplan door de gemeenteraad op 30 juni 2016 was de heer Verlaan de verantwoordelijk wethouder. Na zijn vertrek op 18 oktober 2017 was de heer Van Amerongen bestuurlijk portefeuillehouder tot 31 mei 2018. Vanaf die datum is de heer Oosterveld als wethouder verantwoordelijk voor het domein van de afvalstoffenheffing. Op dat moment was de plaatsing van de ondergrondse containers nagenoeg afgerond.

3.2. Besluitvorming door het college

Op basis van de collegestukken hebben we onderstaande reconstructie gemaakt van besluiten en informatiemomenten in het college.

Maart 2015

Het college besluit tot het opstellen van een ontwerp afvalbeleidsplan. Het college geeft de directie opdracht om *'...de goede condities te scheppen voor het organisatorisch kunnen realiseren van de gewenste en noodzakelijke realisatie van een scheidingspercentage van alle afvalstromen van minimaal 75% per 2020 en dit te vertalen in een bestuurlijke ontwikkelopdracht...'*.

Op basis daarvan heeft de directie de manager van de afdeling Afvalinzameling & Accommodatiebeheer (A&A) opdracht gegeven een projectplan op te stellen, waarmee een afvalbeleidsplan ontwikkeld.

December 2015

Op 1 december stemt het college in met het projectplan 'opstellen afvalbeleidsplan'. In het projectplan is de aanpak weergegeven. De eerste stap is het opstellen en bestuurlijk laten vaststellen van het afvalbeleidsplan. In de toelichting op het collegevoorstel is aangegeven dat na het opstellen en laten vaststellen van het beleidsplan een aanvullend projectplan wordt opgesteld om projectmatig de uitvoering van de gemaakte bestuurlijke keuzes te realiseren.

Mei 2016

Op 10 mei 2016 besluit het college het afvalbeleidsplan 2016 – 2021 voor te leggen aan de raad conform bijgaand raadsvoorstel. Onder het kopje 'middelen' is aangegeven dat na invoering en stabilisatie van de voorgestelde inzamelsystematiek de structurele lasten naar verwachting dalen en zich vertalen in een lagere afvalstoffenheffing vanaf 2019.

September 2016

Op 13 september 2016 neemt het college kennis van de Europese aanbesteding voor 'levering en plaatsing ondergrondse containers'. Dit betrof de start van het proces van de Europese aanbesteding.



December 2016

Op 21 december 2016 spreekt het college over het plan van aanpak voor het opstellen van het locatieplan voor ondergrondse containers. Het college gaat akkoord met het geschetste proces en de stappen en stelt tevens richtlijnen vast als uitgangspunt voor het opstellen van het locatieplan.

In de toelichting op het collegevoorstel zijn de ondergrondse containers onderverdeeld in 5 categorieën (deze categorieën zijn ook aanbesteed):

1. ondergrondse restafvalcontainers voor het omgekeerd inzamelen (laagbouw);
2. ondergrondse restafvalcontainers bij de appartementsgebouwen van OFW (hoogbouw);
3. ondergrondse containers voor papier, GFT en PMD bij nader te bepalen groepen van appartementsgebouwen; hierbij werd gedacht aan Heuvelpark in centrum Dronten, Golfresidentie en mogelijke nieuwe ontwikkelingen;
4. vervanging van de huidige ondergrondse glas- en textielcontainers; deze zijn nagenoeg alle afgeschreven en grotendeels in slechte staat en voldoen daarmee niet meer aan de uitgangspunten 'veilig, heel en schoon' (er is aangegeven dat deze vervanging los kan worden uitgevoerd van omgekeerd inzamelen en vlot in 2017 kan starten);
5. vervanging van de huidige bovengrondse glas- en textiel containers door ondergrondse containers (deze vervanging zou

worden betrokken bij het plaatsingsplan¹ ondergrondse containers).

In het door de raad vastgestelde afvalbeleidsplan was alleen sprake van de eerste categorie, namelijk ondergrondse containers voor laagbouw. De aanschaf van ondergrondse containers voor de hoogbouw (oorspronkelijk 25-30 containers) zijn meegenomen in de uiteindelijke realisatie van het totaal aantal ondergrondse containers voor restafval;

In de toelichting bij het collegevoorstel is onder het kopje 'middelen' aangegeven dat *'...de aanschaf en aanleg van de ondergrondse containers apart via een kapitaalsinvestering in beeld worden gebracht door financiën en dat de kosten – conform het uitgangspunt van het raadsbesluit afvalbeleidsplan – gedekt worden vanuit de besparingen die ontstaan door een betere afvalscheiding en minder restafval. De eerste resultaten van de gewijzigde inzameling gedurende de maanden oktober en november geven aan dat deze aanname wordt waargemaakt...'*

Januari 2017

Op 10 januari 2017 bespreekt het college de uitkomst van de Europese aanbesteding. Het college besluit om de raamovereenkomst 'levering en plaatsing ondergrondse containers' te gunnen aan Plastic Omnium uit België. Onder het kopje 'middelen' is opgenomen dat de kosten van de uitvoering van de raamovereenkomst passen binnen de omvang van de huidige

¹ In andere besluiten wordt dit het (ontwerp) locatieplan genoemd.



begrotingsruimte, zoals al is aangegeven bij het vaststellen door de raad van het afvalbeleidsplan 2016 – 2021. Verder staat in de toelichting de volgende passage: *‘...voor de uitvoering van het plaatsen van de ondergrondse containers zal in samenwerking met financiën de investering als kapitaalsinvestering in de begroting worden opgenomen. Verwerking vindt plaats door een technische wijziging omdat er geen extra kosten mee gemoeid zijn...’*. Er wordt in het collegevoorstel geen investeringsvolume genoemd.

In de besluitenlijst met notulen van de vergadering van het college is de vraag gesteld of er al een aanbestedingsresultaat te melden is aan het college.

Op 13 januari 2017 wordt door het college de opdracht aan Plastic Omnium formeel bevestigd. In de bijlagen bij dit besluit staan in standaardformulier 2 (inschrijvingstabel v2.0) aantallen containers genoemd. Het betreft 133 restafvalcontainers, 10 OPK, 19 textiel, 42 glas en 20 PMD. Het gaat in totaal om 224 ondergrondse containers.

Mei 2017

Op 2 en 30 mei 2017 spreekt het college over de ontwerp locatieplannen voor de kernen Swifterbant en Biddinghuizen (2 mei) en de kern Dronten (30 mei). Het college stelt de ontwerp locatieplannen vast. Deze beide besluiten/plannen vormen samen het (ontwerp) locatieplan ondergrondse containers gemeente Dronten. Na deze besluiten zijn de plannen gepubliceerd en ter inzage gelegd en zijn de informatieavonden voor inwoners gehouden.

Augustus 2017 – april 2018

Gedurende de periode augustus 2017 tot en met april 2018 neemt het college diverse uitvoeringsbesluiten betreffende het vaststellen van de definitieve locaties van ondergrondse restafvalcontainers in de verschillende dorpen/wijken. Deze uitvoeringsbesluiten hebben alleen betrekking op ondergrondse containers voor restafval.

Januari 2018

In januari 2018 neemt het college kennis van het overzicht van af te sluiten investeringskredieten 2017, waaronder een investeringskrediet voor de aanschaf van een afvalwagen voor het bedrag van € 320.000. Dit is door middel van een technische begrotingswijziging in december verwerkt in de begroting en niet aan de raad voorgelegd. De structurele kapitaallasten zijn verwerkt in de afvalbegroting.

3.3. Duiding van collegebesluiten

Op basis van bestudering van de hiervoor beschreven collegebesluiten en de gehouden interviews constateren wij de volgende punten (feiten) die ons inziens in het kader van dit onderzoek relevant zijn:

- Het college heeft (na het raadsbesluit van 30 juni 2016) voor de realisatiefase van het afvalbeleidsplan geen project- of implementatieplan vastgesteld.
- De realisatie van het afvalbeleidsplan (lees: het voorbereiden op het plaatsen van de ondergrondse containers) is gestart in september 2016 met de start van het proces van Europese

aanbesteding (leverancier) en geëindigd in april 2018 met het plaatsen van de laatste ondergrondse containers.

- Om de ondergrondse containers te plaatsen zijn door het college grofweg vijf stappen genomen:
 - selecteren leverancier;
 - plan van aanpak opstellen locatieplan;
 - ontwerp locatieplan en consultatie inwoners;
 - uitvoeringsbesluiten definitieve locaties;
 - plaatsing ondergrondse containers.

3.4. Uitvoering door de ambtelijke organisatie

Projectmatig werken

De manager van de afdeling A&A is vanaf de start van het project (maart 2015) tot en met de plaatsing van de laatste ondergrondse containers in april 2018 betrokken geweest bij het project als projectleider. In de laatste fase van het project was dit niet meer als manager van de genoemde afdeling aangezien deze afdeling als gevolg van een reorganisatie was samengevoegd met een andere afdeling. Gedurende het project heeft in de directie van de ambtelijke organisatie op 21 maart 2017 een wisseling plaatsgevonden.

Het ontwikkelen van het afvalbeleidsplan is in het najaar van 2015 – met de daadwerkelijke start van het opstellen van het afvalbeleidsplan – als project aangemerkt. Dit blijkt uit het projectplan voor de initiatieffase, dat door het college op 1 december 2015 is

vastgesteld. De toenmalige directeur - met afvalinzameling in zijn portefeuille - was (ambtelijk) opdrachtgever voor het project², de manager van de afdeling A&A was ambtelijk opdrachtnemer/projectleider. Het projectplan van eind 2015 betrof de beschrijving van de initiatieffase. In dit projectplan zijn tevens de definitie- en ontwerpfasen beschreven. In het projectplan stond tevens aangegeven dat voor de vervolgfases (voorbereidings-, realisatie- en nazorgfase) een plan van aanpak zou worden gemaakt. Deze plannen zijn echter niet opgesteld en het project is ‘in de lijn’ uitgevoerd. Na het vaststellen van het afvalbeleidsplan door de gemeenteraad is nog wel een ‘plan van aanpak voor opstellen locatieplan voor ondergrondse containers’ opgesteld en vastgesteld door het college (20 december 2016), maar dat plan betrof alleen een beschrijving van het plaatsingsproces (waaronder inwonersparticipatie) en de criteria die werden gehanteerd voor de verdeling en plaatsing van de containers.

Gedurende de looptijd van het project zijn er geen voortgangsrapportages aan het college en/of de gemeenteraad opgesteld door de ambtelijke organisatie, behoudens de informatie aan de gemeenteraad in de Slotrapportages 2017 en 2018.

Het project is – na vaststelling van het afvalbeleidsplan – ‘in de lijn’ uitgevoerd door een aantal medewerkers van de afdeling A&A. Daarnaast is gebruik gemaakt van ondersteuning van medewerkers van de afdelingen juridische zaken, communicatie en financiën. In de periode van het opstellen van het afvalbeleidsplan, de aanbesteding

² Tot zijn vertrek op 21 maart 2017.



en bij het opstellen van het ontwerp locatieplan voor ondergrondse containers is de projectleider extern ondersteund door De Jonge Milieu Advies. De projectleider heeft ook de 13 informatiebijeenkomsten met de inwoners georganiseerd.

De projectleider heeft het project in hoge mate zelfstandig uitgevoerd. Van periodiek overleg met de ambtelijk opdrachtgever was geen sprake. Uitgangspunt was 'geen nieuws, is goed nieuws'; overleg tussen projectleider en verantwoordelijk directeur was alleen nodig indien de uitvoering niet volgens plan zou verlopen. De focus in de uitvoering lag op het plaatsen van de ondergrondse containers conform de plannen die zijn opgesteld op basis van de informatieavonden met de inwoners.

De projectleider was gedurende het project tevens verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering. Dit hield in de praktijk in dat de projectleider in 'één op één' gesprekken de bestuurlijk portefeuillehouder op de hoogte stelde van alle ontwikkelingen over de voorbereiding van het project. We hebben niet kunnen nagaan met welke frequentie de bestuurlijk portefeuillehouders zijn geïnformeerd. Wel hebben we begrepen dat de bestuurlijke afstemming zich vooral concentreerde rond de wijze van participatie en inspraak door bewoners.

Technische begrotingswijziging

Nadat het college op 10 januari 2017 had besloten tot aanbesteding van de ondergrondse containers is door de financieel adviseur van de gemeente op 13 februari 2017 een technische begrotingswijziging

doorgevoerd. In de begrotingswijziging is op de kapitaaldienst een investering van € 1.657.583 opgenomen (uitkomst aanbesteding) en een kapitaalslast van € 156.912. Daarnaast is een (aanvullend) bedrag voor beheer en onderhoud opgenomen van € 89.140. Deze technische wijziging is aangekondigd in het collegevoorstel dat is besproken in het college op 10 januari 2017. Deze begrotingswijziging is niet met de raad gedeeld (dat is de aard van een technische begrotingswijziging). De structurele kapitaallasten en beheer- en onderhoudslasten zijn verwerkt in de afvalbegroting. Dat geldt ook voor de technische begrotingswijziging uit december 2017 voor de aanschaf van de afvalwagen.



4. Aantal ondergrondse containers en financiën

In dit hoofdstuk staan we stil bij de ontwikkeling van het aantal ondergrondse containers en de bijbehorende investeringen. Aan het einde van dit hoofdstuk (4.4 resumé) gaan we nog kort in op de ontwikkeling van de kapitaallasten en de kosten voor beheer en onderhoud. We brengen de ontwikkeling aan de hand van vier ijkmomenten in beeld: de situatie voor vaststelling van het afvalbeleidsplan, de vaststelling van het afvalbeleidsplan door de gemeenteraad (30 juni 2016), de vaststelling van het aanbestedingsdocument door het college (10 januari 2017) en de situatie na de feitelijke realisatie van de ondergrondse containers (april 2018). We starten met de situatie voor de implementatie van het afvalbeleidsplan.

4.1. De situatie voor omgekeerd inzamelen

Voor de invoering van omgekeerd inzamelen was sprake van afvalinzameling in eigen beheer door de gemeente. Er was sprake van huis-aan-huis inzameling van het GFT, papier en restafval in verzamelcontainers³. PMD werd aangeboden in afvalzakken. Daarnaast bestonden er al diverse boven- en ondergrondse containers voor glas en textiel.

³ Voor de hoogbouw werd gebruik gemaakt van ondergrondse containers en inpandige containers voor het restafval. Papier werd ingezameld in inpandige containers of gebundelde aanbieding aan de weg.

Aantallen

Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de toenmalige en de huidige situatie, geven we in onderstaande tabel de beginstand van het aantal ondergrondse en bovengrondse containers weer. Deze aantallen waren dus aanwezig voor vaststelling van het afvalbeleidsplan:

Soort ondergrondse container	Aantal
1. Bestaand restafval	8
2. Bestaand glas	22
3. Bestaand textiel	9
4. Bovengronds glas	16
5. Bovengronds textiel ⁴	2
Totaal	57

Voor invoering van het afvalbeleidsplan (lees: omgekeerd inzamelen) waren er 57 onder- en bovengrondse containers. Mede vanuit bedrijfsvoeringoogpunt (alle restafvalcontainers werden in het kader

⁴ Er waren in 2016 meer dan 2 bovengrondse textielcontainers, maar uiteindelijk zijn er 2 ondergrondse textielcontainers geplaatst. Omdat niet meer te achterhalen is hoeveel bovengrondse textiel containers er op dat moment waren, is het aantal van 2 aangehouden.



van omgekeerd inzamelen ondergronds) zijn uiteindelijk alle bovengrondse containers vervangen door ondergrondse containers.

Financiën

We hebben niet kunnen traceren wat de exploitatielasten waren in 2016 voor de bestaande containers. Kosten van huur en onderhoud zijn in de administratie van 2016 niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

4.2. Het afvalbeleidsplan: 30 juni 2016

Aantallen

In het gekozen scenario III (omgekeerd afvalinzamelen) van het afvalbeleidsplan wordt alleen gesproken over de aanschaf van 119 ondergrondse containers voor restafval en alleen voor de laagbouw. Uit voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat er al ondergrondse (en bovengrondse) containers aanwezig waren voor restafval en andere fracties (zie voorgaande paragraaf 4.1). Het afvalbeleidsplan heeft daarmee een beperkte scope en gaat niet in op de totale effecten van de invoering van omgekeerd afvalinzamelen.

Financiën

In het afvalbeleidsplan is in bijlage III een berekening gemaakt van het (verwachte) benodigde investeringsvolume voor de 119 ondergrondse containers.

Document	Investering	Toelichting
Afvalbeleidsplan	€ 994.019	119 containers voor restafval laagbouw.

4.3. Aanbestedingsdocument: 10 januari 2017

Aantallen

Op 10 januari 2017 stelde het college van burgemeester en wethouders de uitkomst van de aanbesteding vast in een aanbestedingsdocument. In dit document zijn de volgende aantallen containers opgenomen:

Soort ondergrondse container	Aantal
1. Bestaand restafval	8
2. Bestaand glas	22
3. Bestaand textiel	9
4. Van boven- naar ondergronds glas	16
5. Van boven- naar ondergronds textiel	2
6. Laagbouw restafval (= afvalbeleidsplan)	125
7. OPK	10
8. GFT	0
9. PMD	20
Voorraad (diverse categorieën)	12
Totaal	224



Het totaal aantal aan te schaffen ondergrondse containers komt uit op 224. Het oorspronkelijke geraamde aantal van 119 ondergrondse containers voor restafval bedroeg op dat moment 125 containers. De overige containers (99) hebben betrekking op vervanging van bestaande containers voor restafval, glas en textiel (39), vervanging van bovengrondse containers naar ondergronds voor glas en textiel (18), nieuwe ondergrondse containers voor OKP en PMD (30) en voorraad (12). Deze laatste nieuwe categorieën zijn niet genoemd in het afvalbeleidsplan.

Financiën

Het investeringsvolume als gevolg van de uitkomst van de aanbesteding is in onderstaande tabel weergegeven:

Document	Investering	Toelichting
Aanbestedings document	€ 1.657.583	224 containers voor verschillende soorten fracties en laag- en hoogbouw, inclusief voorraad.

De investering ligt in januari 2017 afgerond € 650.000 hoger dan de eerste berekening in het afvalbeleidsplan. Dit investeringsvolume is in financiële zin verwerkt in de eerdergenoemde technische begrotingswijziging in februari 2017, waarbij de structurele kapitaallasten en beheer en onderhoud zijn verwerkt in de afvalbegroting.

4.4. Eindrealisatie: april 2018

Aantallen

Voorafgaand aan de daadwerkelijke plaatsing van de containers is een concept plaatsingsplan opgesteld (bestaande uit drie delen: Biddinghuizen, Swifterbant en Dronten). Daarna is inspraak voor de inwoners georganiseerd en uiteindelijk zijn door het college uitvoeringsbesluiten genomen voor de specifieke locaties van de containers voor restafval. Het eindbeeld is als volgt:

Soort ondergrondse container	Aantal
1. Bestaand rest	8
2. Bestaand glas (ondergronds)	22
3. Bestaand textiel (ondergronds)	9
4. Bestaand glas (van boven- naar ondergronds)	16
5. Bestaand textiel (van boven- naar ondergronds)	2
6. Restafval nieuw (hoogbouw en laagbouw)	170
7. OPK	21
8. GFT	10
9. PMD	22
Voorraad (diverse categorieën)	22
Totaal	302



De aantallen ondergrondse containers liggen 78 hoger dan de aantallen in het aanbestedingsdocument. De stijging wordt veroorzaakt door nieuwe containers restafval (45), OKP (11), GFT (10), PMD (2) en aanvullende voorraad⁵ (10). De stijging van het aantal containers restafval is vooral het gevolg de plaatsing van 25 tot 30 containers restafval bij hoogbouwlocaties en de uitkomst van de inspraak met de inwoners over de plaatsing van de ondergrondse containers voor restafval.

Financiën

In verband met de toename van het aantal containers wordt via de Slotrapportage 2017 en 2018 extra krediet gevraagd van respectievelijk € 380.000 (2017) en € 550.000 (2018)⁶, samen € 930.000. Daarnaast is in 2017 door middel van een technische begrotingswijziging een krediet beschikbaar gesteld van € 320.000 voor de aanschaf van een vrachtauto met kraan voor het legen van ondergrondse containers. In onderstaande tabel is het investeringsvolume weergegeven op dit moment.

Document	Investering	Toelichting
Aanbestedingsdocument	€ 1.657.583	224 containers
Slotrapportage 2017	€ 380.000	48 extra containers
Aanschaf auto	€ 320.000	Aanschaf auto
Slotrapportage 2018	€ 550.000	Totaal 302 containers
Totaal investeringsvolume	€ 2.907.583	

⁵ Bestemd voor areaaluitbreiding 2019.

4.5. Resumé aantallen en investeringsvolume

Aantallen

De ontwikkeling van het containers is als volgt:

	Bestaand		Nieuw			totaal
	restafval	overig	restafval	overig	voorr.	
Situatie voor afvalbeleidsplan	8	49				57
Afvalbeleidsplan	8	49	119			176
Aanbesteding	8	49	125	30	12	224
Realisatie huidig	8	49	170	53	22	302

De stijging van het aantal ondergrondse containers voor restafval bedraagt derhalve 51 (170 -/- 119). Dat is de oorspronkelijke scope van het afvalbeleidsplan 2016 (geel gearceerd). Deze stijging wordt voor ongeveer de helft verklaard door ondergrondse containers voor restafval voor hoogbouw (een uitbreiding ten opzichte van de scope van het afvalbeleidsplan; daar ging het alleen over laagbouw). De stijging wordt verder veroorzaakt door 53 nieuwe containers voor OKP, PMD en GFT. Daarvan zijn in elk geval 32 containers (PMD en GFT) gerealiseerd ten behoeve van de hoogbouw.

Financiën

Ten opzichte van de aanbesteding uit januari 2017 is het investeringsvolume toegenomen met € 1.250.000 (zie onderstaande tabel).

⁶ Daarnaast is bij slotrapportage 2018 een aanvullend krediet gevraagd van € 90.000 voor areaaluitbreiding.



Document	Investering
Aanbesteding	€ 1.657.583
Realisatie	€ 2.907.583
Verschil	€ 1.250.000

4.6. Gevolgen voor de exploitatie

Het hogere investeringsvolume (kapitaallasten) en hogere aantallen containers (onderhoud en beheer) hebben negatieve gevolgen voor de afvalbegroting. Het is op dit moment nog niet mogelijk om alle effecten van omgekeerd inzamelen goed inzichtelijk te maken. Dat heeft te maken met het feit dat er nog geen sluitend beeld is van de effecten van omgekeerd inzamelen op de inzamelkosten (andere wijze van inzamelen) en de verwerkings-kosten (betere scheiding van fracties). Daarnaast zijn er ook autonome ontwikkelingen in de tarifiering van de verwerking van afvalstromen. Tenslotte ontbreekt een eenduidig overzicht van de beheer- en onderhoudskosten en huurkosten van bestaande containers in 2016, zodat een nulmeting op dat punt ontbreekt.

We kunnen wel inzichtelijk maken wat de effecten zijn op de exploitatielasten door een analyse van de toename van de toegerekende kapitaallasten en beheer- en onderhoudskosten door

de toename van de aantallen containers. In onderstaand overzicht is dat weergegeven (bedragen afgerond op € 1.000).

Omschrijving	Beleidsplan (2016)	Aanbesteding (2017)	Realisatie (2018)
Kapitaallasten ⁷	€ 122.000	€ 157.000	€ 261.000
Beheer en onderhoud	€ 15.000	€ 91.000	€ 136.000
Totaal	€ 137.000	€ 248.000	€ 397.000

De exploitatielasten voor ondergrondse containers zijn gestegen van € 137.000 in het afvalbeleidsplan tot € 397.000 bij realisatie van de ondergrondse containers. Daarbij maken we de volgende kanttekeningen:

- In het afvalbeleidsplan lijkt sprake te zijn van een te lage inschatting van de kosten voor beheer en onderhoud. De omvang van de beheer en onderhoudskosten uit het afvalbeleidsplan kan derhalve niet als referentie worden gebruikt.
- De structurele kapitaallasten stijgen van € 122.000 naar € 261.000. Deze structurele kapitaallasten zijn in de technische begrotingswijziging van februari 2017 en december 2017 en in de slotrapportages in financiële zin volledig in de gemeentebegroting opgenomen.

⁷ De vergelijking tussen kapitaallasten in de eerste twee kolommen is indicatief; de kapitaallasten in het beleidsplan zijn niet geheel vergelijkbaar met de

kapitaallasten bij de aanbesteding en realisatie, aangezien er sprake is van andere afschrijvingstermijnen en aanschafkosten voor de containers.



- De (stijgende) kosten voor beheer en onderhoud zijn alleen verwerkt in de technische begrotingswijziging in februari 2017⁸. In de slotrapportage 2017 is geen rekening gehouden met een toename van de beheers- en onderhoudskosten door een toename van (48) containers. Ook in de slotrapportage 2018 wordt alleen rekening gehouden met een toename van de kapitaallasten en niet met een toename van de beheerskosten. Per saldo betekent dit dat het beschikbare budget voor beheer en onderhoud ontoereikend is (structureel ongeveer € 45.000 tekort op jaarbasis).

⁸ In de begroting is een bedrag opgenomen van € 89.000. Volgens opgave van de gemeente ging het om een werkelijk bedrag van € 91.000 (afroundingsverschil).



5. Conclusies

5.1. Vooraf

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de feiten ten aanzien van het besluitvormingsproces, de ontwikkeling van aantallen containers en investeringsomvang en de financiële effecten op de exploitatie in beeld gebracht. In dit hoofdstuk geven we een duiding van de feiten en omstandigheden die we hebben aangetroffen.

Op basis van de analyse van documenten en de interviews komen we tot het volgende beeld rond dit project.

5.2. Grote vrijheid van handelen

De afgelopen jaren heeft de afdeling afval en reiniging (en de voormalige afdeling A&A) ingezet op kostenbeheersing en efficiencyverbetering. Het was gebruikelijk dat er een grote mate van vrijheid in handelen was voor de afdeling (samen met de financieel adviseur van de gemeente) – en daarmee voor het college – om te doen wat nodig was om de kosten beheersbaar te houden, de reserve op peil te houden en de afvalstoffenheffing te beperken. Volgens de geïnterviewden is dat de afgelopen jaren ook goed gelukt.

Vanuit deze context is de afdeling begonnen met een proces van omgekeerd inzamelen. Ook in dit proces is zichtbaar dat de afdeling in hoge mate zelfstandig de voorbereiding van het project (tot aan de uitkomst van de aanbesteding) ter hand heeft genomen. Het paste in

de traditie van efficiencyverhoging, kostenbewustzijn en beperking van de afvalstoffenheffing.

Deze vrijheid van handelen wordt feitelijk bekrachtigd door het besluit van de raad op 30 juni 2016. Met name beslispunt 5 van het raadsbesluit is wat dat betreft illustratief voor de geboden (financiële) handelingsvrijheid:

‘...De structurele kosten verbonden aan de invoering van de nieuwe inzamelsystematiek te dekken vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en hoogte van de afvalstoffenheffing. De nieuwe afvalinzameling zal in de jaren 2017 en 2018 niet leiden tot een verhoging van de afvalstoffenheffing voor de inwoners. Vanaf 2019 kan via de kostendekkende afvalstoffenheffing naar verwachting sprake zijn van een lagere heffing. De éénmalige- en aanloopkosten voor invoering van de nieuwe inzamelsystematiek, het opstellen van een locatieplan voor ondergrondse containers en implementatie, te dekken vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en de egalisatiereserve Afvalstoffenheffing...’.

Het college vraagt op 30 juni 2016 niet om een krediet bij de raad en de raad stelt dus geen krediet vast op dat moment. Met dit besluit is er in de praktijk sprake van een niet afgekaderd investeringsvolume voor het project, zolang het past binnen de huidige afvalbegrotingsruimte. Daarmee heeft de raad het college (en daarmee binnen de geschetste context ook de ambtelijke organisatie) feitelijk de vrijheid gegeven om te investeren, zolang het onder de



streep maar leidt tot een positief exploitatieresultaat en geen verhoging van de afvalstoffenheffing.

Op zich is het niet ongebruikelijk om geen krediet te verstrekken bij het vaststellen van een beleidsplan waar wordt besloten over een ambitie en richting. Het gaat immers primair om een principebesluit om te kiezen voor omgekeerd inzamelen. Het zou echter logisch zijn geweest als bij het besluit op 30 juni 2016 zou zijn aangegeven dat op enig moment in de verdere uitwerking (logischerwijs na de uitkomst van de aanbesteding) bij de raad zou worden teruggekomen met een kredietaanvraag. Dat is niet het geval geweest; de raad heeft er niet om gevraagd en het college heeft dat niet aangegeven.

5.3. Project zonder stringente budgettaire kaders

Door het raadsbesluit van 30 juni 2016 bij de start van omgekeerd inzamelen, wordt de facto door het college aan de raad ruimte gevraagd en omgekeerd door de raad aan het college ruimte geboden om binnen breed gedefinieerde financiële kaders aan de slag te gaan met omgekeerd inzamelen. Dit staat ook aan de basis van de keuze voor de technische begrotingswijziging in februari 2017, waar een krediet beschikbaar wordt gesteld van ruim € 1,6 miljoen. Het college wordt daarover geïnformeerd in het collegevoorstel van 10 januari 2017. De raad wordt daarover niet geïnformeerd. Dat laatste is opmerkelijk vanuit twee perspectieven:

- Het project heeft op dat moment (na de aanbesteding) een aanzienlijk bredere scope dan het afvalbeleidsplan. Aanvullend op het beleidsplan gaat het op dat moment ook over

ondergrondse containers voor hoogbouw en over containers voor andere afvalfracties.

- Het investeringsvolume na de aanbesteding is ruim € 1,6 miljoen en is daarmee ruim € 600.000 hoger dan de eerste berekeningen in het afvalbeleidsplan. De raad is met het beleidsplan (bijlage bij het raadsbesluit van 30 juni 2016) geïnformeerd over het oorspronkelijke investeringsvolume van ongeveer € 1 miljoen.

Volgens betrokkenen was het – in elk geval binnen het afvaldomein in Dronten en op dat moment (2017) – niet ongebruikelijk om dergelijke investeringen – die binnen de afvalbegroting konden worden opgevangen – door middel van een technische begrotingswijziging in de begroting van de gemeente te verwerken.

Over de toepassing van technische begrotingswijzigingen wordt binnen de gemeente Dronten tegenwoordig anders aangekeken. De heersende gedachte op dit moment is dat een investering van een dergelijke omvang dient te worden voorgelegd als kredietaanvraag aan de raad, ook als er geen negatieve gevolgen zijn voor de exploitatie van de gemeente. Deze gewijzigde opstelling heeft onder andere geleid tot melding van budgetoverschrijdingen in de slotrapportages in 2017 en 2018.

Terzijde hebben we nog twee relevante opmerkingen over budgettaire kaders:

- De Financiële Verordening en de Regeling Budgetbeheer van de gemeente Dronten bevatten geen duidelijke spelregels



voor toepassing van technische begrotingswijzigingen. Dat werkt verschillen in interpretaties over de toepassing van technische begrotingswijzigingen in de hand;

- In de technische begrotingswijzigingen en de wijzigingen bij de slotrapportages 2017 en 2018 zijn de hogere kapitaallasten verwerkt in de afvalbegroting. Bij de eerste technische begrotingswijziging van februari 2017 zijn ook de toegenomen beheer en onderhoudskosten verwerkt. In beide slotrapportages zijn de toegenomen beheer- en onderhoudskosten echter niet verwerkt. Onze taxatie is dat de afdeling daarmee met een structureel tekort wordt geconfronteerd voor beheer en onderhoud van bijna € 50.000.

5.4. Het project is niet projectmatig aangestuurd

We hebben eerder geconstateerd dat het project – behoudens het proces om te komen tot het afvalbeleidsplan zelf – niet projectmatig is aangestuurd. Er is in het oorspronkelijke projectplan voor het komen tot het afvalbeleidsplan weliswaar aangegeven dat voor de fasen na vaststelling van het afvalbeleidsplan (voorbereidingsfase, realisatiefase en nazorgfase) ook een plan van aanpak zou worden opgesteld, maar dat is niet gebeurd. Het project is dus niet projectmatig in de lijnorganisatie uitgevoerd. Gedurende de uitvoering van het project (na vaststelling van het beleidsplan) zijn het ambtelijk opdrachtgeverschap en de lijnverantwoordelijkheid niet goed ingevuld.

De niet-projectmatige benadering van het project heeft grote impact gehad op het verloop van het project. Als sprake zou zijn geweest van een projectmatige benadering, zou er veel meer aandacht (moeten) zijn besteed aan (ontwikkeling van) de scope van het project, de (financiële, inhoudelijke en procesmatige) kaders, planning, mijlpalen en faseovergangen in het project, de projectorganisatie, inclusief de rol van de (ambtelijk) opdrachtgever, risicomanagement en besluitvormings- en informatiemomenten voor college en raad. We constateren dat het ontbreekt aan deze aspecten van projectmatig werken. Daarmee is de nadruk vooral komen te liggen op het realiseren van het project en veel minder op projectbeheersing.

Onderzoek ondergrondse containers afgerond

DRONTEN - In oktober 2018 heeft het college opdracht gegeven voor het uitvoeren van een extern onderzoek naar de besluitvorming rond het plaatsen van de ondergrondse containers en de financiële gevolgen van het extra aantal geplaatste ondergrondse containers. Uit een interne analyse is namelijk gebleken dat het aantal geplaatste ondergrondse containers meer bedroeg dan eerst de bedoeling was. Het onderzoek wijst uit dat met name het niet afbakenen van het krediet en het niet projectmatig uitvoeren heeft geleid tot ongewenste verrassingen o.a. bij de slotrapportages van 2017 en 2018. **‘Dat is weliswaar een moment van verantwoorden, maar naar ons inzicht had dat eerder en transparanter moeten’, aldus portefeuillehouder Jaap Oosterveld.**

Het college vindt dat zij een cruciale rol speelt als verbindende schakel tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Het onderzoek heeft laten zien dat het samenspel tussen college en organisatie en college en raad beter had moeten verlopen. Alle drie de organen hebben hierin hun eigen rol gehad. Het college heeft kennis genomen van het rapport en wil hieruit lering trekken. ‘Binnen dat samenspel had op verschillende momenten anders kunnen en moeten worden gehandeld’, stelt wethouder Oosterveld. ‘Hierdoor heeft het college ruimte gekregen en genomen die zij bij nader inzien niet had moeten nemen.’

In de afgelopen periode zijn er stappen gezet om het samenspel te verbeteren. Het college pakt deze verantwoordelijkheid graag samen met de raad en de organisatie op. ‘Daarmee willen we bereiken dat we doorgaan met de goede dingen doen voor onze gemeente, binnen de afgesproken kaders. Hierdoor is ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid tijdig in de gelegenheid om de juiste besluiten te nemen, bij te sturen waar dat nodig is en verantwoording af te leggen over het resultaat’, aldus de wethouder.

In het onderzoek is in beeld gebracht hoe de besluitvormingsprocessen zijn gelopen. Daarnaast is in beeld gebracht hoe het aantal containers en bijbehorende investeringsvolume zich heeft ontwikkeld en hoe de kosten van het project zijn verwerkt in de gemeentebegroting. Het rapport is beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad, met een raadsinformatiebrief. De slotrapportage van 2018 staat geagendeerd voor de raadsvergadering van 20 december.

Publicatiedatum: 14 december 2018