Storten en tekorten

Gezamenlijk raadsonderzoek naar de stortplaats Avri

Gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal, Zaltbommel

prof. dr. Marcel Boogers
dr. Sabine van Zuydam
Daan Jacobs MSc
Elsemiek Smits-Muis MSc

29 juli 2021



Necker van Naem

Samenvatting

Aanleiding, doel en opzet van het onderzoek

Het besluit van de provincie Gelderland in het najaar van 2020 om de rekenrente voor het Nazorgfonds stortplaatsen te verlagen van 4,9% naar 3,1%, stelde Avri en daarmee ook de deelnemende gemeenten voor een financiële tegenvaller van € 10 miljoen. Terwijl Avri en de acht deelnemende gemeenten in gesprek gingen met de provincie om de financiële gevolgen van de rekenrenteverlaging te verzachten, besloten de gemeenteraden om een onderzoek uit te laten voeren naar de gang van zaken rondom (het ontstaan van) deze financiële tegenvaller en de communicatie daarover richting de gemeenteraden. Dit rapport is het resultaat van dat onderzoek. Het biedt een reconstructie van wat er is gebeurd, maar het belangrijkste doel is om lessen voor de toekomst te formuleren.

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2019 tot 1 november 2020 en eindigt daarmee met het moment dat PS instemden met de rekenrenteverlaging. Om de reconstructie uit te voeren en lessen te kunnen trekken zijn documenten opgevraagd bij Avri, de individuele gemeenten en de provincie. Denk aan P&C-documenten, verslagen en e-mails. Daarnaast is in 11 interviews gesproken met 29 bestuurders, ambtenaren en raadsleden.

Reconstructie

Hoofdstuk 3 van de rapportage bevat een chronologisch overzicht van wat op welke datum gebeurde bij Avri intern, in het contact met de provincie en in communicatie richting de gemeenteraden. In deze samenvatting beperken we ons tot enkele hoofdlijnen.

Avri intern & Avri-provincie

/ In **2019** liet de provincie Gelderland een ALM-studie uitvoeren, die mogelijk zou leiden tot een herziening van de rekenrente voor het Nazorgfonds. Op **3 december** wordt het conceptrapport hiervan gepresenteerd in de provinciale Beleggingsadviescommissie (BAC). Avri is via de Stichting Milieu Bedrijven Gelderland (MBG) vertegenwoordigd in deze commissie, maar zit zelf niet direct aan tafel. Het advies in de studie luidde onder meer om de rekenrente te verlagen van 4,6% naar 3,1%.

/ Vrijwel direct nadat dit conceptadvies in de BAC bekend wordt, maken ambtenaren bij Avri een eerste berekening van wat de verlaging van de rekenrente zou betekenen voor het doelvermogen dat nodig is om de gesloten stortplaats in Geldermalsen daadwerkelijk aan de provincie te kunnen overdragen voor eeuwigdurende nazorg. Deze berekening wordt niet met het DB of AB van Avri gedeeld. In de kadernota 2021 die op **4 december 2019** en **13 februari 2020** met hen wordt besproken, staat alleen vermeld dat de verwachting is dat de rekenrente naar beneden bijgesteld zou worden. Hoe groot die verlaging is en wat dat financieel kon betekenen kwam niet aan bod.

/ In de maanden die volgen vindt ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats met de provincie door de MBG. Later voert Avri zelf overleg, vooral via de ambtelijke lijn. Ondertussen werken ambtenaren van Avri de gevolgen van een rekenrenteverlaging verder uit in een position paper dat op **6 april**

2020 gereed is. Dit paper wordt alleen intern bij Avri gedeeld, niet met het DB of AB en ook niet met de gemeenten (noch bestuurlijk, noch ambtelijk). Richting DB, AB en de gemeenteraden wordt enkel op hoofdlijnen via de P&C-stukken gecommuniceerd, waarbij de verlaging van de rekenrente een van de risico's is om rekening mee te houden. De toon van de beschrijving van dit risico is niet alarmerend.

/ Vanaf **medio april 2020** uit de directeur van Avri de wens om bestuurlijk overleg te hebben met de provincie om de bijzondere positie van de Avri te verduidelijken. Dit bestuurlijk overleg vindt plaats op **3 juli**, in aanwezigheid van twee gedeputeerden, de voorzitter van het DB/AB en de directeur van Avri. Zij spreken af een ambtelijk traject te starten om na te gaan hoe tegemoet kan worden gekomen aan de negatieve gevolgen van de rekenrenteverlaging. In **juli** en **augustus 2020** vindt daarop meermaals ambtelijk overleg plaats met de provincie. Waar de Avri deze afspraak ziet als een bestuurlijke erkenning van zijn uitzonderingspositie, vat de provincie het op als een manier om mogelijkheden te verkennen om de gevolgen van het voorgenomen besluit tot rekenrenteverlaging voor de Avri wat te verzachten.

/ Op **1 september 2020** stemmen GS ermee in om PS onder meer voor te stellen de rekenrente te verlagen naar 3,1%. Anderhalve week later, op **11 september** informeert de gedeputeerde daarover de directeur van Avri. Voor Avri kwam dit besluit onverwacht, omdat ze dacht nog in overleg te zijn met de provincie over een uitzonderingspositie.

/ Nadat GS het besluit over de verlaging van de rekenrente hebben genomen neemt vanaf **begin oktober 2020** de bestuurlijke betrokkenheid vanuit Avri toe. Die betrokkenheid uit zich onder meer in de frequente e-mailupdates van de voorzitter van het DB aan de gemeenteraden en colleges. Ook de ambtelijke betrokkenheid vanuit Avri blijft hoog, bijvoorbeeld in het opstellen van een informatiepakket met voorbeeldteksten voor een amendement en een video voor PS om de positie van Avri uit te leggen. Belangrijk in de communicatie aan de raden is dan ook hen te mobiliseren in de lobby richting PS om alsnog een uitzondering voor Avri te bewerkstelligen.

/ PS gaan niet mee in de wensen van Avri en de deelnemende gemeenten en stemmen op **28 oktober** onder meer in met de rekenrenteverlaging, zonder daarin een uitzondering voor Avri te maken. Wel nemen ze een amendement aan waarin zij GS oproepem om het gesprek te voeren met de aan Avri deelnemende gemeenten om tot afspraken te komen om de financiële gevolgen van rekenrenteverlaging te verzachten.

Communicatie richting gemeenteraden

/ **Begin 2019** bereikt een eerste indicatie de gemeenteraden dat er wat met de rekenrente zou kunnen gebeuren. In de Kadernota 2020 wordt de ALM-studie aangekondigd, waarbij er wordt gesproken over een mogelijke 'herziening' van de rekenrente. **Begin 2020**, bij de Kadernota 2021, is de ALM-studie nog niet afgerond, maar wordt al wel benoemd dat de rekenrente naar verwachting 'verlaagd' zal worden, waardoor het doelvermogen weer moet worden aangevuld. Er staan geen percentages vermeld en de toon is niet alarmerend.

/ Op **15 april 2020** ontvangen gemeenteraden de Begroting 2021. Daarin is voor het eerst concreet gemaakt dat het advies is om de rekenrente te laten dalen van 4,6% naar 3,1% en dat als gevolg daarvan het benodigde doelvermogen met circa € 9 miljoen zou stijgen. De toon is ook nu niet alarmerend: veel is nog onzeker, het provinciale besluitvormingsproces moet nog volgen en dat bezwaar is gemaakt door de MBG.

/ Ook op **3 juni 2020**, wanneer de (aangepaste) Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021 op de agenda staan van de platformbijeenkomst, wordt genoemd dat door het verlagen van de rekenrente € 10 miljoen meer nodig kan zijn. Het komt echter terloops aan de orde bij de uitleg over hoe risico's in de risicoparagraaf worden bepaald. Er blijkt dus geen urgentie uit.

/ Na de zomer 2020 – grofweg vanaf september en zeker **begin oktober** – neemt de communicatie richting de gemeenteraden toe, vooral via e-mailupdates van de voorzitter van het DB/AB (zie ook onder "Avri intern & Avri-provincie").

De gemeenteraden zijn dus steeds op hoofdlijnen via P&C-documenten op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen rondom de rekenrente, maar zonder dat veel urgentie werd gecreëerd. Die urgentie lijkt vooral onder raadsleden te zijn ontstaan nadat in september 2020 duidelijk wordt dat Gedeputeerde Staten instemmen met het verlagen van de rekenrente. Het besluit moet dan nog naar Provinciale Staten, waarna vanuit Avri gemeenteraadsleden actief worden geïnformeerd en betrokken om via hun connecties te lobbyen bij Provinciale Staten.

Conclusies

Achteraf kan gemakkelijk worden aangegeven wie wat op welk moment had moeten weten en wie anderen daarover tijdig had moeten informeren; op het moment zelf was dat niet altijd zo evident. In dat licht zijn de negen conclusies die we formuleren te bezien. Die raken aan twee niveaus: 1) het gesprek met de provincie en de opvolging van het signaal over de rekenrenteverlaging en 2) het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. De conclusies op het tweede niveau helpen de conclusies op het eerste niveau te begrijpen: waarom heeft de gang van zaken rondom de verlaging van de rekenrente het verloop gehad die het heeft gehad?

Gesprek met provincie en opvolging signaal rekenrenteverlaging

Conclusie 1: De opvolging van het signaal over mogelijke rekenrenteverlaging en contact met de provincie bleef te lang en te veel een ambtelijke kwestie.
Dat de rente verlaagd zou kunnen worden naar 3,1% en de potentiële consequenties daarvan, was in december 2019 ambtelijk bekend binnen Avri, maar werd pas in september 2020 voor het eerst echt bestuurlijk besproken. In de tussenliggende maanden vindt vooral ambtelijk overleg plaats met de provincie. Pas nadat GS besluiten tot de rekenrenteverlaging neemt de bestuurlijke en politieke betrokkenheid toe.

Conclusie 2: Het beeld van Avri en de provincie bij de uitgangspunten van het overlegtraject over de rekenrenteverlaging verschilde. De bestuurlijke afstand tussen Avri en de provincie was groot.
Waar Avri het starten van dit overlegtraject ziet als een bestuurlijke erkenning van zijn uitzonderingspositie, vat de provincie het op als een manier om mogelijkheden te verkennen om de gevolgen van het voorgenomen besluit tot rekenrenteverlaging voor Avri wat te verzachten. Dat hier een misverstand over ontstond is illustratief voor de kwaliteit van het bestuurlijke contact tussen Avri en provincie. Dat GS tot verrassing van Avri instemmen met het voorstel van de rekenrenteverlaging terwijl volgens Avri het overlegtraject nog liep en dat het de directeur van Avri is die door de gedeputeerde over het besluit wordt geïnformeerd, tekent eveneens de bestuurlijke afstand tussen Avri en de provincie. Met een sterkere en duidelijkere bestuurlijke betrokkenheid had Avri meer kunnen investeren in de bestuurlijke contacten. Avri had dan beter en eerder kunnen reageren en anticiperen op de bestuurlijke overwegingen van de provincie.

Conclusie 3: Avri is te weinig politiek-bestuurlijk sensitief geweest bij het inschatten van de gevolgen van het advies om de rekenrente te verlagen en het contact met de provincie.
Ambtenaren binnen Avri hielden lang vast aan de naïef gebleken inschatting dat het met de rekenrenteverlaging niet zo'n vaart zou lopen. Er waren immers goede redenen waarom de renteverlaging niet of in mindere mate voor Avri zou moeten gelden. Op dit punt had meer politiek-bestuurlijke sensitiviteit van Avri verwacht mogen worden. Hoewel achteraf niet te zeggen is of dan eerder in het proces daadwerkelijk politiek-bestuurlijk sensitiever zou zijn gehandeld, had dit wellicht wel geholpen om de aanpak van de provincie beter in te kunnen schatten.

Conclusie 4: De gemeenteraden en het AB zijn stap voor stap geïnformeerd over ontwikkelingen rondom de verlaging van de rekenrente via P&C-documenten en platformbijeenkomsten, maar ook hierin heeft Avri te weinig politiek-bestuurlijke sensitiviteit laten zien.

De raden zijn stap voor stap via P&C-documenten geïnformeerd over ontwikkelingen rondom de rekenrente, qua aard en toon overeenstemmend met de risico-inschatting van Avri. Met de kennis van nu concluderen we dat die informatie idealiter diepgaander was geweest en eerder was verstrekt. Dat dit niet is gebeurd, duiden we als een gevolg van de te beperkte politiek-bestuurlijke sensitiviteit en de onjuist gebleken inschatting dat de provincie wel een uitzondering zou maken.

Conclusie 5: Het informeren van gemeenteraden na het besluit van GS om PS voor te stellen de rekenrente te verlagen, had in belangrijke mate tot doel hen te mobiliseren tot protest tegen de provincie. Dit heeft deels averechtse gevolgen gehad.
Door de intensieve lobby – vanuit raden, Avri-bestuur én Avri-directie – voelden sommige Statenleden zich enigszins onder druk gezet. In hun inbrengen tijdens de Provinciale Statenvergadering van 28 oktober 2020 uiten zij stevige kritiek op Avri en de gemeenten. PS namen het voorstel om onder meer de rekenrente te verlagen aan, zonder daarin een uitzondering te maken voor Avri. Wel haalde een amendement het om het gesprek tussen de provincie en Avri te openen.

Functioneren gemeenschappelijke regeling

Conclusie 6: Dé Avri bestaat niet. Gemeenten nemen verschillende diensten af en betrokkenheid van raden is verschillend georganiseerd. Dit bemoeilijkt het gezamenlijk en eensgezind tegemoet treden van Avri.
Er bestaat weliswaar een gemeenschappelijke deler tussen de gemeenten, maar dé Avri bestaat niet en de ervaringen met het functioneren ervan kunnen zeer verschillend zijn. Ook de betrokkenheid van de gemeenteraden is verschillend georganiseerd, wat de onderlinge afstemming bemoeilijkt.

Conclusie 7: Gemeenten geven beperkt invulling aan hun eigenaarschap van Avri. Meer aandacht voor die rol had kunnen bijdragen aan het tijdig signaleren van de urgentie van – toen nog – mogelijke rekenrenteverlaging.
In de rol van eigenaar zijn de portefeuillehouders als AB-leden weinig zichtbaar geweest. Naast de toerusting van de ambtelijke organisaties (zie conclusie 9) verklaart dit waarom er in overleggen met de provincie zo sterk geleund werd op de directeur van Avri en zijn ambtelijk apparaat. Het te weinig invulling geven aan het eigenaarschap van Avri uit zich ook in de focus van gemeenteraden en colleges (al dan niet in hun rol als AB/DB-lid). Zij zijn vooral gericht op de geleverde dienstverlening door Avri. Vanuit de eigenaarsrol is echter een breder speelveld relevant en is het nodig meer oog te hebben voor het bredere politiek-bestuurlijke speelveld waarin Avri opereert.

Conclusie 8: De lijnen van informatievoorziening en sturing tussen gemeenteraden, colleges en Avri zijn niet eenduidig en lopen in de praktijk door elkaar. De rol van het AB is beperkt, in tegenstelling tot wat op basis van de GR Avri verwacht mag worden.
In de praktijk zien we dat informatievoorziening, sturing en controle zowel via de eigen portefeuillehouder verloopt, als dat er een rechtstreekse lijn bestaat tussen gemeenteraden en Avri. Anders dan formeel is geregeld in de GR Avri, hebben de gemeentelijke portefeuillehouders in deze casus slechts een beperkte rol vervuld. Specifiek voor de verhouding tussen het AB en het DB zien we dat formeel het AB het DB weliswaar ter verantwoording kan roepen, maar dat dit rondom de verlaging van de rekenrente niet is gebeurd. Door het AB zijn - net als door de gemeenteraden - nauwelijks vragen gesteld over het risico van de verlaging van de rekenrente.

Conclusie 9: Gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties van gemeenten zijn onvoldoende toegerust om adequaat tegenspel te bieden aan Avri.
De taken en financiën van Avri zijn voor raadsleden lastig te doorgronden. Dat geldt in mindere mate ook voor de portefeuillehouders in het AB. Duiding wordt gemist om de bestuurlijke en financiële betekenis van voorliggende besluiten goed in te kunnen schatten. Het DB van Avri of de eigen

ambtelijke organisatie (via portefeuillehouder) kunnen hierin voorzien, maar dat gebeurde niet of nauwelijks. Hierdoor kreeg het Avri-bestuur weinig tegenspel.

Lessen

Op basis van de reconstructie en de gepresenteerde analyse en conclusies zijn een viertal lessen te formuleren voor de toekomst.

Les 1: Besef dat hoe technisch een onderwerp ook is, er altijd een politieke component bestaat die ineens urgent kan worden. Bestuurlijke betrokkenheid, of een systeem om indien nodig snel te kunnen opschakelen, is dan ook essentieel.
Ook bij heel technische onderwerpen moet steeds de vraag gesteld worden wat politiek-bestuurlijk relevant is of kan worden. Die inschatting vraagt in eerste instantie iets van de ambtelijke organisatie, maar bestuurders hebben zeker ook zelf een rol in het signaleren van politiek-bestuurlijke aandachtspunten. Daar is (tijdige) bestuurlijke betrokkenheid voor nodig. Indicaties om op te letten zijn potentieel grote financiële consequenties die inwoners direct kunnen raken en zaken als veiligheid en volksgezondheid.

Les 2: Aandacht vanuit de gemeenten voor de eigenaarsrol verdient versterking. Dat betekent onder meer een zichtbare en duidelijke rol voor colleges (in AB/DB) en ambtelijk tegenspel vanuit gemeenten zelf.
Dat kan door strategische vraagstukken over het functioneren van Avri eerder te agenderen, het eigenaarschap duidelijker te verankeren binnen het college door deze rol te scheiden van het opdrachtgeverschap en de ambtelijke organisatie beter toe te rusten. Binnen Avri kan de positionering van het DB en AB worden versterkt door de ambtelijke dominantie terug te brengen. Richting gemeenteraden, bijvoorbeeld op platformbijeenkomsten, kan het AB een meer zichtbare rol vervullen en kan het zich explicieter verantwoorden over het gevoerde beleid.

Les 3: Het goed betrekken en positioneren van gemeenteraden gaat niet vanzelf, maar vergt een stevige investering. Hierin hebben zowel Avri en colleges, als de gemeenteraden zelf een rol.
Ondanks initiatieven om betrokkenheid van raden te organiseren, wordt er afstand gevoeld. Daarnaast lopen informatie- en verantwoordingslijnen door elkaar. Voor het goed betrekken en positioneren van gemeenteraden zien we verschillende mogelijkheden. Te overwegen is om de platformbijeenkomsten zo in te steken dat raadsleden echt van gedachten wisselen met elkaar én met het AB. De constructie in Tiel en Culemborg van het aanwijzen van raadsrapporteurs die met bijzondere aandacht een specifieke gemeenschappelijke regeling volgen, kan ook de andere gemeenten helpen om de werklast wat te spreiden en om alle gemeenschappelijke regelingen de benodigde aandacht te schenken. Eventueel aansluitend bij het initiatief van de raadskring Regio Rivierenland kunnen zij elkaar opzoeken om gezamenlijk op te trekken en regie te nemen op de agenda. Daarnaast - of in plaats daarvan - kan het ook behulpzaam zijn om te werken met een eigen regionale auditcommissie.

Les 4: Dat een goede ontsluiting van informatie belangrijk is in sturing op en verantwoording door een gemeenschappelijke regeling spreekt voor zich. De asynchrone betrokkenheid van de verschillende spelers binnen de gemeenschappelijke regeling onderstreept het belang van dit punt echter extra.
Het makkelijk kunnen terugzoeken van wat eerder is besproken en gedeeld in bijvoorbeeld AB-vergaderingen of platformbijeenkomsten is in dit opzicht essentieel. In de reconstructie komt naar voren dat het nu nog niet zo eenvoudig is. Dit verbeteren draagt bij aan de informatie-uitwisseling, navolgbaarheid en het geheugen van wat er binnen Avri speelt en kan vragen en onduidelijkheden voorkomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1. Introductie 8
1.1 / Aanleiding voor het onderzoek: Financieel tekort bij overdracht stortplaats Avri aan provincie Gelderland 8
1.2 / Doelstelling en centrale vragen 8
1.3 / Onderzoeksverantwoording 10
1.4 / Leeswijzer 10

2. Context en voorgeschiedenis 11
2.1 / Beheer en onderhoud van stortplaatsen 11
2.2 / Politiek en bestuurlijk speelveld 13
2.3 / Voorgeschiedenis 15

3. Reconstructie 20
3.1 / Tijdlijn 20
3.2 / Avri intern & Avri - provincie 22
3.3 / Communicatie richting gemeenteraden 39

4. Conclusies & lessen 49
4.1 / Vooraf: het politieke belang van Avri 49
4.2 / Conclusies: gesprek met de provincie en opvolging signaal rekenrenteverlaging 50
4.3 / Conclusies: het functioneren van de gemeenschappelijke regeling Avri 54
4.4 / Lessen 57

Bijlage – Bronnen 60
Gesprekspartners 60
Bronnen 60

.

1. Introductie

1.1 / Aanleiding voor het onderzoek: Financieel tekort bij overdracht stortplaats Avri aan provincie Gelderland

In de Wet Milieubeheer is bepaald dat een stortplaats zodra deze is afgesloten, moet worden overgedragen aan de provincie. Na overdracht zijn provincies verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg voor die stortplaatsen om milieuverontreiniging te voorkomen. Om aan de financiële verplichtingen voor die nazorg te kunnen voldoen, wordt er gedurende de tijd dat een stortplaats open is, vermogen opgebouwd in provinciale nazorgfondsen. Dat vermogen komt voort uit de nazorgheffingen die de eigenaren van stortplaatsen betalen en de rendementen op beleggingen. Dit geldt ook voor Avri, als eigenaar van de stortplaats in Geldermalsen.

In het najaar van 2020 heeft de provincie Gelderland besloten de 'Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999' aan te passen en de rekenrente (het verwachte rendement op beleggingen) te verlagen van 4,9% naar 3,1%. Als gevolg hiervan was het bedrag dat Avri bij elkaar had gespaard zodat de provincie in de eeuwigdurende nazorg kon voorzien (het doelvermogen) niet langer toereikend, maar was er circa € 10 miljoen extra nodig. Dit stelde Avri en daarmee ook de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten voor een grote financiële tegenvaller. Een tegenvaller die onder meer voor de gemeenteraden als een grote verrassing kwam en die bij hen tot veel vragen leidde.

Bij de besluitvorming in Provinciale Staten over de rekenrente op 28 oktober 2020 werd een amendement aangenomen waarin Gedeputeerde Staten werden verzocht om met de aan Avri deelnemende gemeenten het gesprek aan te gaan om tot afspraken te komen om de financiële gevolgen van de rekenrenteaanpassing te verzachten.[1] Parallel aan het proces dat daarop startte, besloten de acht gemeenteraden van de gemeenten die aan Avri deelnemen om een onderzoek uit te voeren naar de gang van zaken rondom (het ontstaan van) de financiële tegenvaller bij de gemeenschappelijke regeling, samenhangende met de overdracht van de stortplaats aan de provincie Gelderland. Ook de communicatie richting de raden hierover is onderdeel van het onderzoek. Met dit onderzoek beogen de gemeenteraden te leren voor de toekomst, met het oog op deze gemeenschappelijke regeling maar mogelijk ook breder.

1.2 / Doelstelling en centrale vragen

Doelstelling en afbakening

In dit onderzoek staan twee sporen centraal:

[1] Amendement namens SGP, ChristenUnie, VVD, GroenLinks, PvdA en CDA op voorstel PS 2020-620, Voorstel tot wijziging Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging Beleggingsstatuut Nazorgfonds (PS 2020-620).

1. Ten eerste gaat het om waarheidsvinding over wat er feitelijk is gebeurd tussen Avri en de provincie Gelderland als het gaat om de Avri-stortplaats en het tekort bij het Fonds Nazorg Stortplaatsen, zowel volgordelijk in de tijd als qua inhoud.
2. Daarnaast is een tweede spoor en doelstelling van het onderzoek om te reconstrueren hoe de communicatie over Avri-stortplaats en het tekort bij het Fonds Nazorg Stortplaatsen richting de raden van de aan de gemeenschappelijke regeling (GR) deelnemende gemeenten is verlopen, in het licht van de actieve informatieplicht.

Op basis van de bevindingen op deze twee sporen zijn lessen te formuleren voor de toekomst.

Avri, de provincie Gelderland en de acht aan de GR deelnemende gemeenten zijn de betrokkenen in dit onderzoek. In het licht van het eerste spoor over waarheidsvinding staan de perspectieven van Avri, bestuurders en ambtenaren van de deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland centraal. Bij het tweede spoor gaat het vooral om het perspectief van de gemeenteraden van de aan de GR deelnemende gemeenten.

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2019 tot 1 november 2020. Deze periode is gekozen om in beeld te krijgen op welk moment de provincie startte met nadenken over eventuele herziening van de rekenrente tot en met het moment dat in Provinciale Staten werd ingestemd met de wijziging van de Verordening nazorgheffingen stortplaatsen Gelderland 1999 (in het bijzonder de aanpassing van de rekenrente) en met het amendement om in gesprek te gaan.

Centrale vragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Waarheidsvinding

1. Wanneer werd voor het eerst duidelijk bij Avri en de provincie dat er aanleiding was voor bijstelling van de rente van het Nazorgfonds?
2. Wat is er door Avri en de provincie met deze informatie gedaan?
3. Wanneer bereikte deze informatie het AB?
4. Wanneer en op welke wijze is de discussie over de rente van het Nazorgfonds vervolgens inhoudelijk gevoerd tussen Avri en de provincie Gelderland (zowel ambtelijk als bestuurlijk)?
5. Wanneer en op welke wijze zijn de financiële consequenties van de voorgenomen besluiten van de provincie voor Avri en de deelnemende gemeenten (colleges en raden) duidelijk geworden?

Communicatie

6. Wanneer en hoe zijn de gemeenteraden c.q. de gemeenteraadsleden ingelicht over de consequenties van de (voorgenomen) provinciale besluitvorming voor de gemeentelijke financiën?
7. In hoeverre is dit regionaal gebeurd en in hoeverre hebben afzonderlijke colleges dit gedaan?
8. Hoe is de communicatie naar de gemeenteraden te duiden in het licht van de actieve informatieplicht van de colleges?
   8.1 Wanneer hadden de gemeenteraden hierover ingelicht kunnen of moeten worden?

Leren van eerdere gebeurtenissen

9. Welke lessen volgen uit het antwoord op de voorgaande deelvragen voor de afzonderlijke gemeenten en hun samenwerking in Avri?

1.3 / Onderzoeksverantwoording

Op 23 april 2021 is de definitieve aanpak van het onderzoek vastgesteld, met inachtneming van de opmerkingen bij het conceptvoorstel van de begeleidingsgroep (bestaande uit een vertegenwoordiging van raadsleden uit elk van de acht gemeenten). Vervolgens zijn de gemeenteraden, colleges, Avri en de provincie geïnformeerd over de aard en insteek van het onderzoek en is bij hen relevante informatie opgevraagd. Deze documenten zijn geanalyseerd, aangevuld met interviews met betrokkenen van Avri, de gemeenten en de provincie. In totaal hebben 11 interviews plaatsgevonden (zie bijlage 1 voor een overzicht van respondenten). Deze onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode 14 mei - 25 juni 2021.

Op basis van de documentanalyse en de interviews zijn een feitenreconstructie en analyse van de feiten opgesteld, resulterend in conclusies en lessen voor de toekomst. Een conceptrapportage is op 28 juni 2021 met de begeleidingsgroep besproken. Vervolgens is de feitelijke reconstructie gedeeld met de voorzitter van het DB/AB, de directeur van Avri en de griffiers van de acht gemeenten voor een check op feitelijke onjuistheden. Na verwerking van de reacties is op 29 juli 2021 het definitieve rapport opgeleverd aan de begeleidingsgroep.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Hoofdstukken 2 bevat een beschrijving van verschillende context- en voorgeschiedenis gerelateerde aspecten die samenhangen met de overdracht van de stortplaats en de rekenrenteverlaging. Het vormt de opmaat naar hoofdstuk 3, waarin een reconstructie centraal staat van hetgeen dat is gebeurd binnen Avri-verband, tussen Avri en de provincie en richting de gemeenteraden in de onderzochte periode als het gaat over de overdracht van de stortplaats en het ontstaan van de financiële tegenvaller voor Avri. Voortbouwend op deze reconstructie leest u in hoofdstuk 4 onze analyse, resulterend in conclusies ter beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen en daaruit voortvloeiende lessen voor de toekomst.

2. Context en voorgeschiedenis

Achter het beheer en onderhoud van stortplaatsen – en afvalverwerking in het algemeen – gaat een wereld schuil die voor een buitenstaander soms moeilijk te doorgronden is. Naast technische aspecten, spelen wet- en regelgeving, bestuurlijke verhoudingen, conventies en gebruiken allemaal een rol. Daar komt nog bij dat de overdracht van een stortplaats nooit op zich staat; aan zowel de datum van overdracht, maar ook de omstandigheden waaronder de overdracht plaatsvindt, gaan vaak vele ontwikkelingen vooraf.

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten, gaan we in dit hoofdstuk kort in op een aantal aspecten die weliswaar niet tot de kern van dit onderzoek behoren, maar daar wel een belangrijke rol in spelen. Zo schetsen we hoe het beheer en onderhoud van stortplaatsen in algemene zin verloopt en brengen we het politieke en bestuurlijke speelveld in kaart. Ook zetten we een aantal belangrijke momenten uit de voorgeschiedenis op een rij.

2.1 / Beheer en onderhoud van stortplaatsen

Het beheer en onderhoud van stortplaatsen kan in veel gevallen worden onderverdeeld in twee fasen; een fase waarin de stortplaats nog in gebruik is en een fase waarin de stortplaats niet langer (actief) voor afvalverwerkingsdoeleinden wordt gebruikt. In de eerste fase ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van een stortplaats bij de exploitant. Soms is dit een particulier bedrijf, soms een publiekrechtelijke organisatie als de gemeenschappelijke regeling (GR) Avri. De provincie houdt toezicht op het beheer en onderhoud van stortplaatsen.

Zodra een stortplaats niet meer (actief) in gebruik is, breekt een tweede fase aan. De stortplaats wordt eerst afgedicht en vervolgens overgedragen aan de provincie. Bij de overdracht aan de provincie wordt de stortplaats formeel gesloten verklaard en vanaf dat moment is de provincie verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de stortplaats, ongeacht eventuele onvoorziene problemen, kosten, of ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Deze verantwoordelijkheid is ‘eeuwigdurend’; de provinciale verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van een stortplaats is vanaf de overdracht in principe voor altijd. Het moment van overdracht wordt bepaald door de exploitant, in overleg met de provincie. De provincie (Gedeputeerde Staten) dient namelijk een sluitingsbesluit te nemen. Dat besluit nemen zij enkel indien er een door GS goedgekeurd nazorgplan ligt, waarin de maatregelen zijn opgenomen die nodig zijn om te waarborgen dat de gesloten stortplaats geen nadelige effecten voor het milieu veroorzaakt of dat in ieder geval de grootst mogelijke bescherming wordt geboden tegen dergelijke nadelige effecten.

Financiën

Er zijn afspraken gemaakt over hoe het beheer en onderhoud voor een afgedichte stortplaats worden betaald. De belangrijkste elementen lichten we hieronder toe.

Doelvermogen sparen voor eeuwigdurend beheer en onderhoud
Tot het moment van overdracht betaalt een exploitant het beheer en onderhoud van een stortplaats over het algemeen uit eigen middelen. Na overdracht doet de provincie dit, waarbij in principe wordt geput uit een provinciaal nazorgfonds – in de provincie Gelderland is dit het Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland. Dergelijke fondsen worden in veel gevallen professioneel beheerd door een (externe) vermogensbeheerder, zodat niet alleen de inleg van het fonds zelf, maar ook het rendement op beleggingen met het vermogen uit dat fonds kan worden gebruikt voor het beheer en onderhoud van gesloten stortplaatsen.

Om het beheer en onderhoud van een stortplaats ook na overdracht te kunnen betalen, wordt van exploitanten verwacht dat zij bij overdracht een bedrag aan de provincie betalen dat gelijk staat aan de verwachte kosten voor het eeuwigdurend beheer en onderhoud na sluiting. Dit bedrag noemt men het doelvermogen en de hoogte hiervan wordt onder meer bepaald aan de hand van het zogenaamde RINAS-model; een rekenmodel waarin op basis van verschillende factoren wordt berekend hoeveel geld er nodig is om de nazorg van een stortplaats eeuwigdurend (1000 jaar) te financieren.2 Dit model is een initiatief van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en is dus in iedere provincie hetzelfde.

Sparen voor doelvermogen: nazorgheffing en rekenrente
Stortplaatsexploitanten betalen jaarlijks een nazorgheffing aan de provincie. De jaarlijkse heffingen, in combinatie met het daarover behaalde rendement, stellen de exploitanten in staat om het vereiste doelvermogen voor nazorg van een stortplaats ‘bij elkaar te sparen’. De hoogte van nazorgheffingen wordt door de provincie bepaald, vaak voor een periode van enkele jaren. Indien bij overdracht blijkt dat het gespaarde doelvermogen voor een stortplaats te laag (of juist te hoog) is, wordt dit verschil met de exploitant verrekend.

Het voor de overdracht benodigde bedrag is afhankelijk van drie zaken; 1) technische ontwikkelingen, 2) de verwachte kosten voor het beheer en onderhoud van een stortplaats na overdracht en 3) het behaalde rendement over betaalde heffingen. Aangezien dit laatste alleen met terugwerkende kracht kan worden vastgesteld, werken veel provincies met een rekenrente. Dit is een fictief rentepercentage, dat een inschatting is van het rendement dat een nazorgfonds denkt te kunnen behalen. Aangezien de rekenrente en daadwerkelijke rente uit de pas kunnen lopen, wordt de rekenrente periodiek door de provincie geëvalueerd en bijgesteld.

ALM-studie
Om te komen tot een passende rekenrente maken een aantal provinciale nazorgfondsen, waaronder die van Gelderland, gebruik van een Asset Liability Management (ALM) studie. Ze laten deze studie elke paar jaar uitvoeren en onderzoeken op die manier of de bezittingen en vermogensopbouw van het fonds voldoende zijn om aan de toekomstige, eeuwigdurende verplichtingen te voldoen. De hoogte van de rekenrente wordt vastgesteld door de Provinciale Staten, op voorstel van Gedeputeerde Staten.

Gemeenschappelijke regelingen

Binnen de hierboven beschreven financieringssystematiek nemen gemeenschappelijke regelingen (GR’en) een bijzondere positie in. In tegenstelling tot particuliere bedrijven, zijn GR’en het gezamenlijke eigendom van deelnemende gemeenten. De gemeenten zijn ‘aandeelhouder’ of ‘eigenaar’ en medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de GR – inclusief de financiën. Indien een GR financiële tekorten heeft die niet binnen de GR kunnen worden opgevangen, zijn de

[2] Als er sprake is van eeuwigdurende nazorg, rekent men met een looptijd van 1000 jaar.

deelnemende gemeenten hiervoor (mede) aansprakelijk. De omvang van die aansprakelijkheid wordt meestal bepaald aan de hand van het aandeel dat een gemeente in de GR heeft.
Gelet op deze specifieke organisatievorm, is het van groot belang dat publiekrechtelijke exploitanten van stortplaatsen het doelvermogen voor overdracht tijdig bij elkaar sparen. Indien het doelvermogen bij overdracht niet is gehaald en het resterende bedrag niet uit de eigen middelen van de GR kan worden onttrokken, verschuift de 'rekening' naar de gemeenten zelf. Voor de gemeenten kan dit een grote last zijn, aangezien een dergelijk bedrag volgens de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) tijdens het betreffende boekjaar moet worden afgeboekt.

2.2 / Politiek en bestuurlijk speelveld

Om het voorliggende vraagstuk van dit onderzoek goed te begrijpen, is het van belang om in kaart te brengen welke actoren er een rol in spelen, wat hun belangen en verantwoordelijkheden zijn en op welke momenten zij formeel en informeel contact met elkaar hebben. Om die reden zetten we hieronder kort het politieke en bestuurlijke speelveld uiteen. Daarmee schetsen we een achtergrond waartegen de verschillende gebeurtenissen in het volgende hoofdstuk, de reconstructie, hebben plaatsvonden.

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland is, gedurende de tijd dat een stortplaats in gebruik is, verantwoordelijk voor het toezicht op beheer en onderhoud. Na sluiting en overdracht van de stortplaats is de provincie zelf verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Daarbij heeft de provincie in het bijzonder de taak om milieuverontreiniging nu en in de toekomst te voorkomen. Voor de provincie is het van belang voldoende middelen in kas te hebben, zodat er in de toekomst geen onverwachte financiële tekorten zijn voor beheer en onderhoud van de afgesloten stortplaatsen.

Gedeputeerde Staten Gelderland hebben in juni 2002 het Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland ingesteld, waarvan twee gedeputeerden het dagelijks bestuur vormen (een van hen heeft het Fonds Nazorg Stortplaatsen in portefeuille, de ander financiën). Het fonds speelt een belangrijke rol in de financiering van de nazorg en bepaalt grotendeels de spelregels: samenstellen van de beleggingsmix, vaststellen rekenrente en het innen van de nazorgheffing bij stortplaatsexploitanten.

Het Nazorgfonds wordt sinds 2009 geadviseerd door de Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland. Naast provinciale ambtenaren, is een extern deskundige op het gebied van duurzaam beleggen onderdeel van de commissie, evenals Stichting Milieubedrijven Gelderland (MBG). In die stichting zijn alle stortplaatsexploitanten van de provincie Gelderland vertegenwoordigd, zowel privaatrechtelijke exploitanten als Avri als publiekrechtelijk orgaan. Uit gesprekken blijkt dat de provincie in de regel alleen met de MBG communiceerde over zaken die betrekking hebben op het Nazorgfonds.

Avri

Avri is een afvalinzameling- en -verwerkingsorganisatie, bestaande uit circa 350 medewerkers. Avri is een gemeenschappelijke regeling (GR); een gemeentelijk samenwerkingsverband waarin acht gemeenten samenwerken. Avri wordt beleidsmatig aangestuurd door een algemeen en dagelijks bestuur waarin wethouders uit de deelnemende gemeenten zitting hebben. De uitvoering door Avri staat onder leiding van een directeur. Daarnaast zijn er twee B.V. 's onderdeel van Avri; Avri Realisatie en Avri Solar. De GR Avri is 100% eigenaar/aandeelhouder van Avri Realisatie, die op haar

beurt weer 100% eigenaar/aandeelhouder is van Avri Solar.3 Het algemeen bestuur van GR Avri (bestaande uit wethouders uit elk van de acht gemeenten) vormt de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van Avri Realisatie B.V. De Raad van Commissarissen van Avri Realisatie B.V. wordt gevormd door drie commissarissen uit het algemeen bestuur van GR Avri.4 Voor Avri Solar B.V. fungeert Avri Realisatie B.V. als bestuur en AvA.5

Avri werkt deels met een zogenaamd cafetaria-model: elke gemeente koopt afzonderlijk de door haar gewenste diensten in bij Avri. In de kern is Avri een uitvoeringsdienst voor afvalverwijdering en -verwerking. De diensten hiervoor zijn voor alle gemeenten gelijk. Daarnaast kunnen gemeenten kiezen zogenaamde plustaken af te nemen: het beheer van de openbare ruimte, handhaving en toezicht. Dit betekent dat Avri niet in alle gemeenten precies hetzelfde doet. Avri heeft er belang bij goede kwaliteit te leveren aan haar opdrachtgevers en waar mogelijk mee te bewegen met wensen van gemeenten. Eveneens is er richting eigenaren een verantwoordelijkheid en belang om een gezonde bedrijfsvoering te waarborgen.

Gemeenten

Acht gemeenten samen zijn eigenaar van Avri. Binnen het bestuur hebben alle gemeenten een gelijke stem die even zwaar telt. Als eigenaar zijn gemeenten uiteindelijk niet alleen beleidsmatig, maar ook financieel verantwoordelijk voor de organisatie. Eventuele tekorten die niet door Avri zelf gedekt kunnen worden, komen ten laste van de deelnemende gemeenten (naar rato van het aantal inwoners). Naast eigenaar zijn de gemeenten ook opdrachtgever; ze kopen bij Avri diensten in voor afvalinzameling en -verwerking en sommigen via een dienstverleningsovereenkomst eveneens voor beheer van de openbare ruimte en handhaving en toezicht (plus-taken).

De gemeenten zijn gebaat bij een goede prijs-kwaliteit verhouding voor hun inwoners: een effectieve taakuitvoering met het hoogst mogelijke rendement en zo laag mogelijke risico's. Immers; als Avri risico loopt, lopen uiteindelijk de gemeenten en hun inwoners risico.

Voor de gemeenten zijn drie spelers/rollen van belang: gemeenteraden, colleges en de ambtelijke organisatie. Hieronder worden ze kort toegelicht.

Gemeenteraden
Gemeenteraden zien toe op een effectieve taakuitvoering van Avri en hebben daarom een kaderstellende en controlerende rol in de P&C-cyclus. In beginsel verloopt dit via de eigen vertegenwoordiger in het Algemeen Bestuur (AB) van de GR Avri en bijvoorbeeld door het indienen van een zienswijze op de begroting en jaarrekening van de GR. Daarnaast zien zij toe op de taakuitvoering van de wethouder Avri.

Inwoners worden nagenoeg dagelijks geconfronteerd met afvalinzameling, evenals jaarlijks met het betalen van de afvalstoffenheffing. Logischerwijs is de taakuitvoering door Avri daarmee een belangrijk thema voor veel inwoners. Dit vertaalt zich naar raadsdebatten over met name de taakuitvoering van Avri. Voorbeelden hiervan zijn debatten over het verzamelen van incontinentiemateriaal en het inzamelen van oud papier, maar ook over de hoogte van de afvalstoffenheffing. Immers, een stijging van de afvalstoffenheffing leidt tot onrust onder inwoners. Discussies uit het verleden zijn van invloed op hoe er in de samenleving (c.q. raad) naar Avri wordt gekeken.

[3] Avri (2021). *Presentatie Avri en verbonden partijen.* Platformbijeenkomst 21 januari 2021. Geraadpleegd op 2 juli 2021 via: https://www.avri.nl/over-avri-bestuur/vergaderschema-en-stukken-2021/platformbijeenkomst-21-januari-2021/
[4] Avri (z.d.). *Belangrijke verschillen tussen de GR Avri en de bv's.* Geraadpleegd op 26 juli 2021 via: https://www.avri.nl/fileadmin/Files/Documents/downloads/Belangrijke_verschillen_tussen_de_GR_Avri_en_de_bv_s.pdf.
[5] Avri (2021). *Jaarstukken Avri 2020,* p. 46.

De informatievoorziening naar raadsleden verloopt formeel langs de lijn van de P&C-cyclus en via de wethouder Avri. Daarnaast organiseert Avri voorafgaand aan elke AB-vergadering een platformbijeenkomst voor raadsleden waarin de agenda van het komende AB centraal staat.

Colleges
Elk college heeft een portefeuillehouder Avri, deze is afgevaardigd in het Algemeen Bestuur (AB) van Avri. Drie Algemeen Bestuursleden vormen het Dagelijks Bestuur (DB). In alle gemeenten is de verantwoordelijkheid voor Avri belegd bij één wethouder. Daar komen dan ook voor wat betreft de afvalinzameling zowel de eigenaars- als opdrachtgeversrol samen. In interviews in het kader van dit onderzoek zoekt komt naar voren dat in een deel van de gemeenten ook de wethouder Financiën wordt betrokken, maar deze draagt geen specifieke verantwoordelijkheid voor Avri op basis van de portefeuilleverdeling.

De wethouder is verantwoordelijk voor het behartigen van wensen en belangen van de gemeenteraad. Om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren, heeft de wethouder actieve informatieplicht. Ook hier heeft de portefeuillehouder een dubbele rol: enerzijds het moeten informeren van de raad (en mede-wethouders) en anderzijds een (financiële) verantwoordelijkheid voor het functioneren van Avri. Uit gesprekken blijkt dat er in de praktijk sprake kan zijn van schurende belangen tussen de wethouder Avri en de wethouder Financiën; enerzijds het belang om de continuïteit van de GR te waarborgen, anderzijds het minimaliseren van financiële risico's voor de gemeente.

Ambtelijke organisaties
Vaak is er per gemeenschappelijke regeling een ambtelijk accounthouder aangewezen. Op verzoek worden deze bijgestaan door financiële experts en concerncontrollers. Vijf van de acht in Avri deelnemende gemeenten hebben de bedrijfsvoering uitbesteed aan een bedrijfsvoeringsorganisatie. Het gaat om West Betuwe, Culemborg en Tiel die samenwerken in Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (BVOWB) en Maasdriel en Zaltbommel die het hebben belegd bij Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard (BVEB). Hierdoor staan in de ervaring van accounthouders met name financiële kennis en expertise op afstand, zo volgt uit de interviews in het kader van dit onderzoek.

De belangrijkste taak van de ambtelijke organisatie is om de wethouder te ondersteunen bij zijn taakuitvoering. Voor de ambtelijke organisatie is het daarom van belang tijdig te beschikken over de juiste informatie om haar wethouder te informeren en adviseren. Op zijn beurt is het aan de wethouder de ambtelijke organisatie te voeden met informatie, zodat dit ten goede komt aan het toezicht op de effectieve taakuitvoering en minimalisering van risico's door Avri.

In gesprekken geven ambtenaren aan veelal schriftelijk door Avri te worden geïnformeerd, maar in dusdanige hoeveelheid en hoog detailniveau, dat het voor gemeentelijke ambtenaren bijna niet behapbaar is. Liever worden ze actief geïnformeerd over grote zorgen, zodat duidelijk is wat er aan de hand is en waar actie ondernomen moet worden.

2.3 / Voorgeschiedenis

De gebeurtenissen rondom de verlaging van de rekenrente van het Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland stonden niet op zich. Verschillende ontwikkelingen, ook ruim vóór de verlaging in beeld kwam, droegen hieraan bij. Om die reden schetsen we hieronder enkele ontwikkelingen die van belang zijn om te begrijpen hoe de gebeurtenissen rondom de verlaging van de rekenrente zich vanaf

1 januari 2019 ontvouwden. Allereerst geven we daarbij een weergave van de inrichting van de gemeenschappelijke regeling, waarna we doorgaan op gebeurtenissen rondom het Nazorgfonds en de rekenrente.

Inrichting gemeenschappelijke regeling Avri

In het verleden was Avri onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland, maar tegenwoordig vormt Avri een zelfstandige gemeenschappelijke regeling (GR). Aanleiding hiervoor was de wens om de samenwerking binnen de regio te verbeteren en als onderdeel daarvan beleid en uitvoering uit elkaar te trekken. Als gevolg hiervan is Avri vanaf 1 januari 2016 een eigenstandige GR.[6]

Zoals eerder genoemd is Avri in de kern een uitvoeringsdienst voor afvalverwijdering en -verwerking en vanaf 2016 komen daar plustaken bij waarvoor gemeenten kunnen kiezen of ze die al dan niet willen afnemen.[7] Voor de plustaken wordt het pakket per gemeente vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

Aan de GR Avri nemen zowel gemeenteraden als colleges deel, dit gelet op de *"gewenste verordenende bevoegdheid (…) en uitvoerende taken".*[8] Het algemeen bestuur bestaat uit één lid per gemeente, gekozen door de betreffende gemeenteraad. Dit kan zowel een raadslid als collegelid zijn, maar in de praktijk is er in elke gemeente een wethouder benoemd tot AB-lid. Uit en door het AB wordt een voorzitter aangewezen die Avri in en buiten rechte vertegenwoordigt.[9] In artikelen 20 en 21 van de GR Avri worden de taken en bevoegdheden van het bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter gezamenlijk) beschreven. De bevoegdheden richten zich op het mogen vaststellen van de afvalstoffenheffing, reinigingsrechten en andere relevante verordeningen (bepaald in artikel 10.23 en 15.33 van de Wet Milieubeheer). Raden of colleges kunnen bij besluit ook andere bevoegdheden overdragen aan het bestuur, maar daar is voor zover wij kunnen nagaan, geen sprake van geweest.

Taken en bevoegdheden specifiek op het punt van de onderliggende casus van de rekenrente, de sluiting van de stortplaats en het overleg met de provincie volgen uit de Wet Milieubeheer en zijn neergelegd bij de provinciale nazorgorganisatie. Deze taken en bevoegdheden zijn dan ook (terecht) niet opgenomen in regelingen en verordeningen van Avri.

In het licht van de casus rondom de verlaging van de rekenrente is naast dat de voorzitter Avri in en buiten rechte vertegenwoordigd het artikel 24 lid 1 sub f interessant, waarin is opgenomen dat het dagelijks bestuur bevoegd is om namens Avri, het DB of AB te besluiten om rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten.[10]

De artikelen 29 tot en met 32 gaan over de verantwoordingsrelaties van DB, voorzitter, AB en afzonderlijke AB-leden. Het DB en de voorzitter hebben daarbij een actieve informatie- en verantwoordingsplicht richting het AB. Alle gremia hebben een verantwoordelijkheid in het inlichten van gemeenteraden, al is deze verantwoordelijkheid direct gekoppeld aan een vraag om inlichtingen door de raad c.q. een raadslid: *"het algemeen bestuur (lees ook voorzitter en dagelijks bestuur, red.) geeft de raden mondeling of schriftelijk de door een of meer leden van een van die raden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang".*[11] Eveneens worden in de GR termijnen opgenomen waarbinnen het bestuur de raden moet voorzien van documenten uit

[6] Regio Rivierenland (juni 2015). *Integrale besluitvorming afsplitsing Avri*.
[7] Tiel (2018). *Begroting 2019,* p. 27.
[8] Regio Rivierenland (juni 2015). *Integrale besluitvorming afsplitsing Avri.*
[9] Gemeenschappelijke regeling Avri (december 2015). Artikel 25 lid 1.
[10] Gemeenschappelijke Regeling Avri (december 2015). Artikel 24 lid f.
[11] Gemeenschappelijke regeling Avri (december 2015). Artikel 31 lid 2, eveneens artikel 29 lid 4 en artikel 30 lid 5.

de P&C-cyclus. De gemeenteraden kunnen het lid van het AB dat door hen is aangewezen ter verantwoording roepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid.[12] Richting het DB en de voorzitter bestaat deze mogelijkheid niet voor de gemeenteraden.

In het voorstel voor afsplitsing van de Regio Rivierenland wordt expliciet benoemd dat de GR Avri extra aandacht besteedt aan de besluitvormingsprocedure in het algemeen bestuur. Bijvoorbeeld door vast te stellen dat de agenda van het Algemeen Bestuur uiterlijk acht weken voor aanvang van de vergadering aan de raden beschikbaar moet worden gesteld. Dit zodat *"de raden ruim de gelegenheid hebben om intern én met hun portefeuillehouder af te stemmen".*[13] Betrokkenheid van de raden moet ook worden vergroot door het organiseren van platformbijeenkomsten: *"De voorzitter van Avri belegt een raadsledenplatform waar de raadsleden van de verschillende gemeenten met elkaar én met het bestuur van Avri van gedachten kunnen wisselen over gedane voorstellen. De raadsleden kunnen deze discussie als input gebruiken voor hun standpunten die ze aan de portefeuillehouder meegeven, terwijl het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van Avri de discussie kunnen gebruiken om te bezien of voorstellen nog gewijzigd moeten worden."*[14] Dit alles wordt geregeld in artikel 33 van de GR Avri waarbij de doelstelling van platformbijeenkomsten is verwoord als *"de raadsleden met elkaar in gesprek te brengen over de voorstellen op de agenda van het algemeen bestuur, om zo de wensen en bedenkingen van de verschillende raden te betrekken bij de besluitvorming in het algemeen bestuur"*.[15] De platformbijeenkomsten vinden uiterlijk twee weken voor aanvang van de vergadering van het Algemeen Bestuur plaats en daarbij zijn raadsleden, leden van raadscommissies en burgemeesters en wethouders van de betrokken gemeenten welkom.[16]

Aanpassing nazorg stortplaatsen en oprichting Nazorgfonds

Een incident met een voormalige stortplaats in Lekkerkerk – waar een woonwijk op was gebouwd – vormde begin jaren tachtig het startschot voor een herbezinning op de nazorg van (gesloten) stortplaatsen. Onderdeel van deze herbezinning was een studie naar de verwachte kosten voor de nazorg van stortplaatsen, die in 1995 onder leiding van een samenwerking tussen het Rijk, de waterschappen, de provincies en de gemeenten plaatsvond. Hoewel de studie zelf pas in 2005 werd afgerond, werden de eerste bevindingen al in 1996 opgeleverd.[17]

De bevindingen waren een belangrijke aanleiding voor een aanpassing van de Wet Milieubeheer in 1997, waarin financiële en organisatorische aspecten van de nazorg van stortplaatsen werden geregeld. Zo maakte de wet het heffen van provinciale nazorgheffingen mogelijk, legde deze wet een juridische basis voor de oprichting van provinciale nazorgfondsen en zette de wet duidelijker uiteen wie op welk moment voor de nazorg van een stortplaats verantwoordelijk was.[18] Hoewel de wet in de jaren daarna nog enkele keren is aangepast, is de inrichting van de nazorg van stortplaatsen sindsdien niet wezenlijk veranderd.[19]

Het Nazorgfonds van de provincie Gelderland is opgericht in 1999, onder de naam Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland. Daarmee gaf de provincie Gelderland nadere invulling aan de financiële aspecten van wettelijke verantwoordelijkheden die zij op basis van de Wet Milieubeheer en Wet

[12] Gemeenschappelijke Regeling Avri (december 2015). Artikel 32 lid 1.
[13] Regio Rivierenland (juni 2015). *Integrale besluitvorming afsplitsing Avri*.
[14] Regio Rivierenland (juni 2015). *Integrale besluitvorming afsplitsing Avri.*
[15] Gemeenschappelijke regeling Avri (december 2015). Artikel 33 lid 3.
[16] Gemeenschappelijke regeling Avri (december 2015). Artikel 33 lid 1 en 2.
[17] Bodem Ontwikkelgroep. NAVOS. http://www.nazorgstortplaatsen.nl/VM/NAVOS
[18] Staatsblad (25 november 1997). Wet van 6 november 1997 tot aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben, alsmede wijziging van de Wet bodembescherming.
[19] Wettenbank (1 januari 2021). *Wet milieubeheer*. https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2021-01-01

Bodembescherming heeft.[20] Het doel van het Nazorgfonds was tweeledig; zeker stellen dat verkregen middelen alleen besteed zouden worden aan de nazorg van stortplaatsen en kapitaal opbouwen om de nazorg van stortplaatsen mee te bekostigen.[21]

Op grond van de Wet milieubeheer is het fonds ingericht als een rechtspersoon en heeft het een eigen (meerjaren)begroting en jaarrekening, die door een accountant worden gecontroleerd. Keuzes ten aanzien van het fondsbeheer zijn vastgelegd in een beleggingsstatuut, dat door de Provinciale Staten wordt vastgesteld.[22] Een Beleggingadviescommissie, die wordt voorgezeten door een Gedeputeerde en waarin naast inhoudelijke experts en provinciale ambtenaren ook een vertegenwoordiger van de stortplaatsexploitanten zitting heeft, houdt toezicht op het fondsbeheer (zie ook Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland onder politiek-bestuurlijk speelveld in dit hoofdstuk).[23] Het beheer zelf is in ieder geval sinds 2016 belegd bij een externe fondsbeheerder.[24]

Eerdere verlagingen van de rekenrente

In de jaren die voorafgingen aan de meest recente aanpassing van de rekenrente voor het Nazorgfonds, is die rekenrente al ten minste drie keer eerder aangepast:

- In 2000, toen de rekenrente werd verhoogd van 5,06% naar 6,7%;
- In 2005, toen de rekenrente werd verlaagd naar 5,15%;
- In 2013, toen de rekenrente verder werd verlaagd naar 4,6%.[25]

Aanpassingen van de rekenrente zijn dan ook niet uitzonderlijk. Hoewel er geen vaste regels zijn voor de frequentie waarmee dit gebeurt, is de rekenrente de afgelopen jaren met enige regelmaat verhoogd of verlaagd. Hoe deze eerdere verlagingen zijn verlopen, behoort niet tot de scope van dit onderzoek. Desgevraagd geven betrokkenen wel aan dat ook eerdere verlagingen “gedoe” opleverden. Daarnaast staat vast dat ook de aanpassing in 2013 het resultaat is van een ALM-studie, waarin onderzoek is gedaan naar de vraag of en in welke mate een aanpassing van de rekenrente noodzakelijk is.[26]

Ontwikkeling weerstandsvermogen Avri

Een belangrijke reden waarom een verlaging van de rekenrente financiële consequenties voor de deelnemende gemeenten zou hebben, heeft te maken met het zogenaamde weerstandsvermogen van Avri. Het weerstandsvermogen wordt gebruikt om aan te geven of en in hoeverre een organisatie in staat is om financiële tegenvallers op te vangen en is daarmee een belangrijke graadmeter voor de mate waarin die organisatie financieel gezond is.[27] Het weerstandsvermogen wordt gemeten door kwantificeerbare risico’s af te zetten tegen de beschikbare weerstandcapaciteit, op een schaal van 0,6 (ruim onvoldoende) tot groter dan 2 (ruim voldoende).[28]

Kijkend naar de wijze waarop het weerstandsvermogen van Avri zich vóór 1 januari 2019 heeft ontwikkeld, valt op dat het vermogen vanaf 2011 sterk afneemt; van 8,5 in 2011 tot 1,1 in 2017. In 2016 zakt het weerstandsvermogen voor het eerst onder de grenswaarde van 2,0 en in 2019 zelfs

[20] Bodem Ontwikkelgroep. Juridisch kader. http://www.nazorgstortplaatsen.nl/VM/JuridischKader.aspx
[21] Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland (17 september 2020). *Jaarrekening 2019*.
[22] Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland (17 september 2020). *Jaarverslag 2019*.
[23] Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland (21 mei 2013). *Jaarverslag 2012*.
[24] Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland (17 september 2020). *Jaarverslag 2019*.
[25] Provincie Gelderland (12 september 2020). Bijlage bij Statenbrief.
[26] Provincie Gelderland (12 september 2020). Bijlage bij Statenbrief.
[27] Avri (2017). *Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen*.
[28] Avri (2020). *Jaarstukken 2019*.

naar 0,2. Dit betekent dat er vanaf 2016 financiële risico's waren die Avri, indien ze zich daadwerkelijk zouden voordoen, niet zou kunnen dragen. In 2019 ging het daarbij om ongeveer 5 miljoen euro aan ongedekte risico's.[29]

Volgens betrokkenen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken was deze daling van het weerstandsvermogen een bewuste keuze; de gemeenten zouden ervoor hebben gekozen om de afvalstoffenheffing voor inwoners laag te houden door de financiële reserves van Avri aan te spreken. Sommigen stellen zelfs dat er discussie is geweest of Avri überhaupt over weerstandsvermogen zou moeten beschikken; volgens een aantal raadsleden was het voldoende als de acht gemeenten over voldoende weerstandsvermogen beschikten.

Zeker is dat de precaire financiële situatie van Avri niet onder stoelen of banken is gestoken; de daling van het weerstandsvermogen is in ieder geval sinds 2018 een terugkerend thema in begrotingen en jaarstukken.[30] Ook heeft Avri in 2017 de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen opgesteld, waarin het voornemen werd uitgesproken om het weerstandsvermogen van Avri te verhogen tot 1,0 –even groot als de som van alle kwantificeerbare risico's.[31] Doordat deze ambitie in 2019 niet is gehaald, zouden onverwachte financiële tegenvallers bij Avri in 2020 bijna automatisch voor rekening van de acht gemeenten komen.

Afdichting en overdracht van de stortplaats in Geldermalsen

In de voor dit onderzoek relevante periode (januari 2019 – november 2020) bevindt Avri zich in de situatie dat de stortplaats is gesloten en afgedicht, maar nog niet is overgedragen aan de provincie. Bij de stortplaats in Geldermalsen is in 2014 gestart met de afdichting, om in 2017 te worden afgerond.[32] Vanaf dat moment was de stortplaats in Geldermalsen niet meer in gebruik en genereerde deze voor Avri geen inkomsten meer. De overdracht van de stortplaats was in 2020 gepland op 1 januari 2024, enkele jaren later dan oorspronkelijk de bedoeling was.[33] Het is niet duidelijk waarom tot uitstel is besloten; volgens sommige betrokkenen had dit zuiver financiële redenen, volgens anderen had dit te maken met plannen voor het herontwikkelen van de stortplaats. De afdichting van de stortplaats betekent dat er geen verdiencapaciteit meer voor is, de stortplaats is immers feitelijk gesloten.

Die herontwikkeling nam de vorm aan van een zonne- en windpark. De eerste stappen hiervoor werden gezet in 2014, door te verkennen of het vestigen van een zonnepark financieel haalbaar was. Dit bleek – mede door een toegekende subsidie van het Rijk – het geval en in 2018 werd het zonnepark opgeleverd. In 2019 volgde een windpark, dat bestaat uit een drietal windturbines.[34]
Ten behoeve van de subsidieaanvraag werd er in 2014 vanuit Avri een nieuwe BV opgericht; Avri Solar.[35] Volgens betrokkenen had deze BV lange tijd, mede door gedane investeringen, een negatief vermogen. Voor 2020 wordt aangegeven dat het eigen vermogen van Avri Solar voor het eerst een heel kleine plus liet zien.

[29] Avri (2020). *Jaarstukken 2019*.
[30] Avri (2019). *Jaarstukken 2018*.
[31] Avri (2017). *Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen*.
[32] Avri (2020). *Statenleden - Tijdlijn Nazorgfonds stortplaatsen Gelderland*.
[33] Avri (2020). *Jaarstukken 2019*.
[34] Avri (2020). *Statenleden - Tijdlijn Nazorgfonds stortplaatsen Gelderland*.
[35] Regio Rivierenland (11 maart 2015). *Besluitenlijst van de vergadering van het Algemeen Bestuur.*

3. Reconstructie

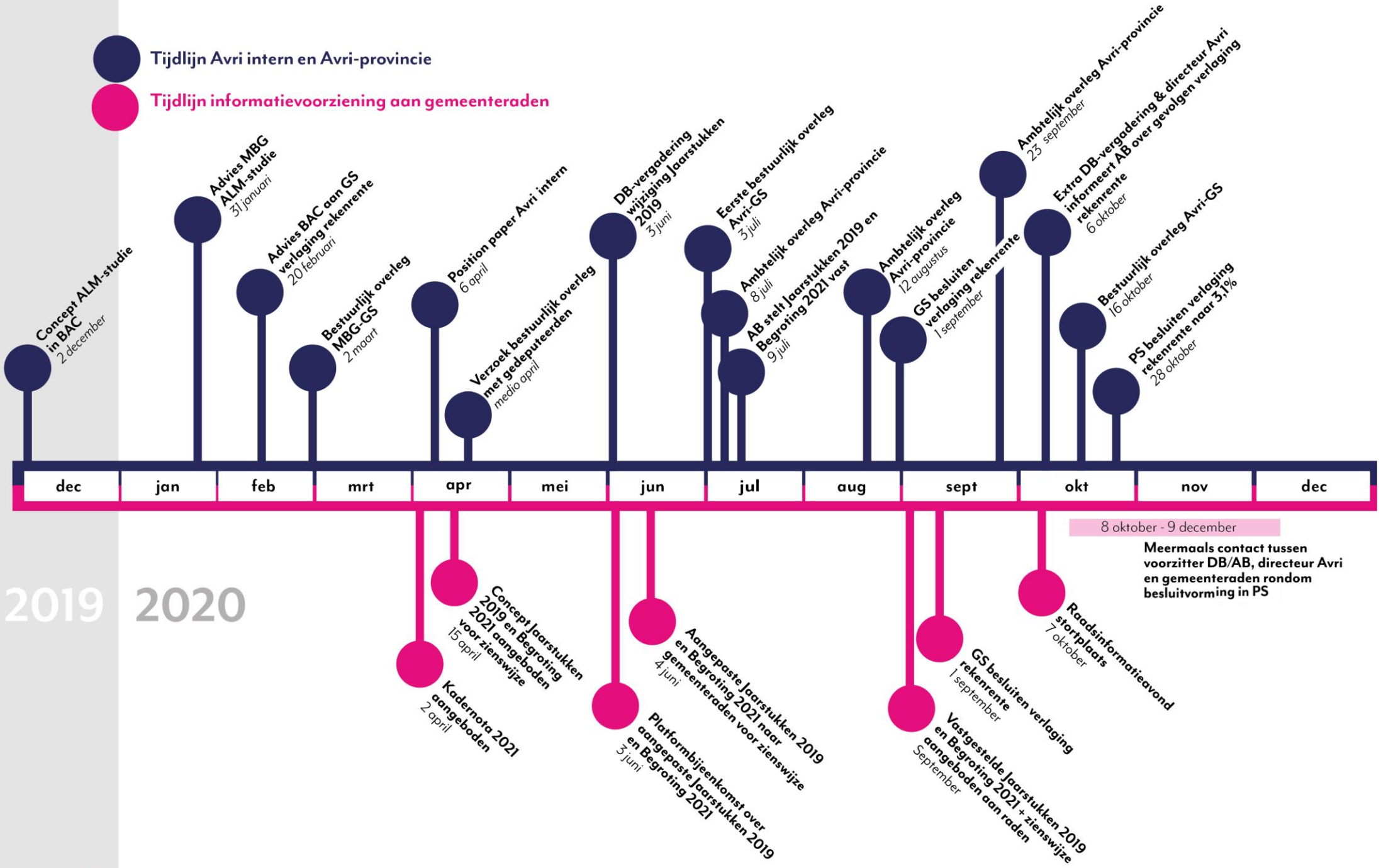
In dit hoofdstuk schetsen we op basis van formele documenten, gesprekken met en beschikbare correspondentie tussen betrokkenen een beeld van de gebeurtenissen rondom de overdracht van de Avri-stortplaats en het Nazorgfonds Stortplaatsen Gelderland. We onderscheiden daarbij twee lijnen:

1. *De informatievoorziening bij Avri-intern en de informatievoorziening tussen Avri en Provincie;*
2. *De informatievoorziening richting gemeenteraden.*

We starten deze reconstructie met een tijdlijn waarin enkele sleutelmomenten in de casus zijn aangegeven. We kleuren de tijdlijn verder in vanaf paragraaf 2, door inhoudelijk in te gaan op de gebeurtenissen.

3.1 / Tijdlijn

Onderstaande tijdlijn geeft een relatief eenvoudig overzicht van belangrijke momenten in de casus van de Avri-stortplaats en het tekort in het Nazorgfonds Stortplaatsen Gelderland (c.q. de verlaging van de rekenrente). De tijdlijn behelst de onderzoeksperiode 1 januari 2019 tot 1 november 2020. Daarmee geeft de tijdlijn op hoofdlijnen inzicht in de besluitvorming en de informatiepositie van betrokkenen. Voor het overzicht maken we onderscheid in 1) de lijn Avri-intern en Avri – provincie en 2) de informatievoorziening richting gemeenteraden. Daarnaast beperken we ons in de tijdlijn omwille van de leesbaarheid tot de sleutelmomenten. In de paragrafen 2 en 3 van dit hoofdstuk reconstrueren we, aan de hand van de sleutelmomenten, wat er in casu feitelijk is gebeurd tussen Avri en de provincie Gelderland, evenals de communicatie hierover richting gemeenteraden.



Necker van Naem

3.2 / Avri intern & Avri - provincie

In deze paragraaf wordt gereconstrueerd op welke momenten Avri op de hoogte was of werd gesteld van de verlaging van de rekenrente en hoe Avri intern met die informatie is omgegaan. Tevens brengt de reconstructie in beeld op welke momenten en wijze er contact is geweest tussen Avri en de provincie Gelderland over verlaging van de rekenrente. In dit deel van de reconstructie zijn de volgende spelers betrokken:

- Directeur Avri.
- Een Projectmanager Avri: belangrijkste adviseur van de directeur Avri rondom de verlaging van de rekenrente. Eveneens ambtelijk contactpersoon voor de provincie op dit thema.
- Extern financieel adviseur: financieel adviseur die op enkele momenten door een projectmanager Avri benaderd wordt voor het maken van doorrekeningen. Deze financieel adviseur is niet werkzaam bij Avri.
- Dagelijks bestuur (DB) Avri waarin de wethouders van de gemeenten Culemborg (voorzitter), Zaltbommel en Neder-Betuwe zitting hebben.
- Algemeen bestuur (AB) Avri waarin wethouders van alle acht gemeenten zitting hebben (wethouder Culemborg als voorzitter).
- Voorzitter van DB en AB Avri.
- Stichting Milieubedrijven Gelderland (MBG): een stichting waarin de stortplaatsexploitanten van de provincie Gelderland zijn vertegenwoordigd. Avri wordt in de stichting vertegenwoordigd door een projectmanager Avri. De MBG onderhoudt zelfstandig contacten met de provincie om de belangen van stortplaatsexploitanten te behartigen, zoals ook zal blijken uit de reconstructie. Vanuit de provincie wordt de MBG gezien als primaire gesprekspartners als het gaat om communicatie over de stortplaatsen.
- Gedeputeerden Kerris en Markink: vanuit GS vormen zij het dagelijks bestuur van het Nazorgfonds Stortplaatsen Gelderland.

De reconstructie is chronologisch vormgegeven en behelst de periode vanaf begin 2019 (het moment waarop bij Avri de Begroting 2020 tot stand komt) tot 1 november 2020 (enkele dagen na het besluit van PS om de rekenrente te verlagen en tevens het einde van de onderzoeksperiode voor deze reconstructie).

14 februari 2019 en 4 juli 2019: Kadernota 2020 en Begroting 2020 in AB – geen duidelijke signalen rondom verlaging rekenrente

Op 14 februari krijgt het AB Avri ter informatie de Kadernota 2020 onder ogen, die na vaststelling door het DB uitmondt in de Begroting 2020. Deze begroting wordt door het AB vastgesteld op 4 juli 2019. In de Kadernota en Begroting 2020 komt naar voren dat het doelvermogen, als gevolg van bijstelling van de rekenrente in 2015, nog niet is bereikt (zie ook paragraaf 3.3 onder ‘Kadernota 2019’). Eveneens wordt verslag gedaan van de ontwikkeling van de voorziening stortplaats en het risicoprofiel van Avri (mede ten aanzien van de stortplaats).

Specifiek met betrekking tot de Stortplaats Geldermalsen wordt aangegeven dat de provincie een ALM-studie uit laat voeren die mogelijk leidt tot een “herziening van de rekenrente”.[36] Dit is de eerste keer dat de ALM-studie en mogelijke aanpassing van de rekenrente worden genoemd; in de stukken van een jaar eerder (Kadernota 2019 en Begroting 2019) wordt nog aangegeven dat er geen signalen zijn dat de rekenrente zal worden herzien. De verwachting is dat de resultaten van de ALM-studie niet eerder dan in het voorjaar van 2019 bekend zullen worden en dat daarom het

[36] Avri (2019). *Begroting Avri 2020*, p. 26.

doelvermogen voor dat moment nog ongewijzigd blijft ten opzichte van 2019. Genoemd wordt dat het doelvermogen tot het moment van overdracht (dan nog gepland op 1 januari 2021) onzeker blijft. Deze onzekerheid is verwerkt in het risicoprofiel van Avri onder de post 'onzeker doelvermogen voor nazorg stortplaats' en geraamd voor € 560.000.[37]

17 oktober 2019 bestuursrapportage: AB besluit tot uitstel van overdracht stortplaats naar 1 januari 2024

Het AB stelt op 17 oktober 2019 de bestuursrapportage 2019 vast. In de bestuursrapportage wordt het moment van overdracht van de stortplaats naar de provincie uitgesteld van 1 januari 2021 naar 1 januari 2024. Als reden wordt hierbij vermeld dat de ALM-studie nog niet afgerond zal zijn eind 2020 en dat de ontwikkeling van het zonnepark bovenop de stortplaats ervoor zorgt dat het oorspronkelijke overdrachtsmoment operationeel niet haalbaar is.[38] De provincie geeft hierover aan positief te staan tegenover het uitstellen van het moment van overdracht, waarbij financiële risico's ook voor rekening van Avri zijn.

In de rapportage wordt ook benoemd dat door uitstel van de overdracht en de 'huidige economische situatie' er een grotere kans is op daling van de gehanteerde rekenrente waardoor 'een aanvullende bijdrage nodig is om het doelvermogen te bereiken'.[39] De bestuursrapportage meldt dat een eventuele aanvulling ten behoeve van het doelvermogen zal worden verwerkt in de afvalstoffenheffing.[40] Een mogelijke daling van de rekenrente wordt niet verder geëxpliciteerd in een concreet risico of een bedrag in euro's.

Tot slot wordt gemeld dat Avri in overleg is met de provincie over de ontwikkelingen en de gevolgen voor Avri als stortplaatsexploitant. Over de aard van dit overleg en wie daarbij betrokken zijn is geen nadere documentatie bekend. Uit de interviews in het kader van dit onderzoek maken we op dat in deze fase het overleg met de provincie via de Stichting MBG (verenigde MilieuBedrijven Gelderland) verliep. Van rechtstreeks contact tussen Avri en provincie over het nazorgfonds was in deze periode geen sprake.

3 december 2019: Eerste ambtelijk inzicht bij Avri in verlaging rekenrente en mogelijke financiële gevolgen

Op 2 december 2019 vindt er een vergadering plaats van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de provincie Gelderland (BAC). Bij de vergadering is een vertegenwoordiger (de heer Versluis) van de Stichting MBG als lid van deze commissie aanwezig; in deze stichting is ook Avri vertegenwoordigd. Op de agenda staat onder meer de conceptrapportage van de uitgevoerde ALM-studie. In de conceptrapportage van de ALM-studie wordt voor het eerst expliciet gesproken over een verlaging van de rekenrente naar 3,1%.[41]

In de vergadering ligt de vraag voor of de MBG in kan stemmen met de ALM-rapportage. De MBG wil dit om meerdere redenen niet; de MBG was in de veronderstelling nog input te kunnen leveren op de conceptrapportage en de MBG geeft aan *"dat er nog allerlei onzekerheden zijn in met name alternatieven en effecten daarvan op het doelvermogen"*. De MBG wil dit eerst verder uitwerken om een beter beeld te krijgen van de risico's voor de provincie Gelderland.[42] De provincie wil echter

[37] Avri (2019). *Begroting Avri 2020*, p. 56.
[38] Avri (2019). *Bestuursrapportage 2019*, p. 5.
[39] Avri (2019). *Bestuursrapportage 2019*, p. 5 en p. 37.
[40] Avri (2019). *Bestuursrapportage 2019*, p. 5 en p. 37.
[41] PowerPoint presentatie 'ALM-studie Fonds Nazorg Stortplaatsen' van de heer Antoon Pelsser, d.d. 2 december 2019 tijdens vergadering BAC.
[42] Edwin Versluis (3 december 2019). *Vergadering 2019 van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de Provincie Gelderland* [e-mail].

eerst de ALM-studie afronden en pas daarna kijken naar alternatieven in onder andere de nazorgverplichtingen. Daarom wordt afgesproken dat de MBG tot half december vragen kan stellen over de ALM-studie en dat op basis van de antwoorden hierop van de onderzoeker, de exploitanten een advies kunnen uitbrengen op de ALM-studie. Eveneens wordt er een provinciaal ambtelijk advies geschreven. Op basis van deze adviezen zal worden nagegaan of er tot een eensluidend advies aan het DB van het Nazorgfonds gekomen kan worden.

Naar aanleiding van de vergadering wordt door de heer Versluis aan de andere leden van MBG (waaronder een projectmanager van Avri) een dag daarna, op 3 december 2019, via e-mail het signaal afgegeven dat *"er weinig oog is voor de belangen van de exploitanten en dat er met de inbreng die we (MBG) hebben geleverd weinig tot niets is gedaan. De uitkomsten van de studie van Pelsser past wel in het beeld van de risicomijdende houding van de provincie"*.[43, 44]

Dezelfde dag stuurt een projectmanager Avri de mails van de heer Versluis met bovenstaande informatie door naar de financieel adviseurs van Avri met de mededeling: *"duidelijk is de route dat Provincie naar rekenrente wil van 4,6 > 3,1%. Ik wil mijn [externe, red.] adviseur uit laten rekenen wat voor effect dit geeft op het doelvermogen met als uitgangspunt overdracht per 1/1/2023."*[45] Op basis van de beschikbare informatie lijkt deze mail het eerste moment te zijn dat Avri ambtelijk op de hoogte wordt gesteld van een mogelijke verlaging van de rekenrente naar 3,1% door de provincie.

De doorrekening van het effect op hoofdlijnen van een verlaging van de rekenrente naar 3,1% door de externe financieel adviseur is in december 2019 gereed en gedeeld met de financieel adviseurs van Avri.[46] Volgens de berekening zou het gaan om een verhoging van het benodigde doelvermogen naar € 14,6 miljoen.[47] Dit levert dus ambtelijk een eerste inzicht op wat de verlaging van de rekenrente zou kunnen betekenen.

Bovenstaande inzicht is op dat moment niet met het DB of AB van Avri gedeeld. Op 4 december 2019 staat weliswaar de Kadernota 2021 op de agenda in de DB-vergadering en op 13 februari 2020 in het AB (zie hieronder), maar er zijn geen indicaties in de beschikbare documenten dat gesproken is over de mogelijke verlaging van rekenrente naar 3,1% en de financiële consequenties ervan.

31 januari 2020: MBG brengt advies uit bij ALM-studie gericht aan Nazorgfonds provincie Gelderland

Het advies van de MBG op het ALM-rapport wordt op 31 januari 2020 gedeeld met het Nazorgfonds provincie Gelderland. Strekking van het advies is om niet akkoord te gaan met de ALM-studie, maar de rekenrente op 4,6% te handhaven. Dit advies wordt onderbouwd met enkele (financiële) aanmerkingen op (de totstandkoming van) het ALM-rapport. Graag willen de stortplaatsexploitanten met GS in overleg over wat een verlaging van de rekenrente voor hen kan betekenen. In het advies van MBG wordt nog niet over de situatie van Avri gesproken noch over het extra nadeel dat stortplaatsen die gesloten worden of zijn ondervinden van de verlaging.

4 & 20 februari 2020: BAC brengt advies uit aan GS – bestuur Nazorgfonds m.b.t. ALM-studie

Op 4 februari 2020 wordt het eindrapport van de ALM-studie besproken en vastgesteld door de BAC. Dit leidt tot een advies per brief op 20 februari 2020 aan GS – zij vormt het bestuur van het

[43] Dhr. Versluis (3 december 2019). *Vergadering 2019 van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de Provincie Gelderland* [e-mail].
[44] De heer Pelsser is de onderzoeker die de ALM-studie heeft uitgevoerd.
[45] Projectmanager Avri (3 december 2019). *FW: Vergadering 2019 van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de Provincie Gelderland* [e-mail].
[46] Projectmanager Avri (29 oktober 2020). *FW: vergadering 2019 van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de provincie Gelderland* [e-mail].
[47] Projectmanager Avri (29 oktober 2020). *FW: vergadering 2019 van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de provincie Gelderland* [e-mail].

Nazorgfonds.[48] De BAC adviseert: 1) het verschuiven van de beleggingsmix naar 50% zakelijke waarden en 50% vastrentende waarden, 2) het aanpassen van de rekenrente naar 3,1% en 3) het laten vervallen van de rendementsgarantie. Bij de adviezen 2 en 3 wordt opgemerkt dat het een meerderheidsstandpunt betreft en het geen eensluidend advies is: commissielid Versluis, vertegenwoordiger namens de stichting MBG, neemt een minderheidsstandpunt in. Het minderheidsstandpunt wordt in de brief aan GS – bestuur Nazorgfonds - kort toegelicht met als strekking dat de MBG geen reden ziet voor een verlaging van de rekenrente aangezien het gemiddeld gerealiseerd rendement van het Nazorgfonds Gelderland over de afgelopen 20 jaar ongeveer 5,5% is. Eveneens plaatst de MBG vraagtekens bij het rekenmodel dat in de ALM-studie is toegepast en stelt voor dat in ruil voor het niet verlagen van de rekenrente, de provincie de rendementsgarantie die zij heeft verstrekt aan exploitanten gedurende vijf jaar tijdelijk intrekt.[49,50] De genoemde vijf jaar kan wat de MBG betreft benut worden *"voor aanvullende studies, onderzoeken en overleg om de toekomstige nazorgverplichtingen en risico's te verlagen, alvorens tot een mogelijke aanpassing van de rekenrente over te gaan"*.[51]

13 februari 2020: Kadernota 2021 in AB – signalen rondom verlaging rekenrente worden niet geconcretiseerd

Ongeveer een week nadat er in het BAC wordt gesproken over de ALM-studie en een week voordat het advies aan GS (en dus het bestuur Nazorgfonds) wordt gestuurd, stelt het AB Avri de Kadernota 2021 vast. In de Kadernota 2021 wordt gesteld dat "*de Provincie Gelderland bezig is met een ALM-studie vanuit het Nazorgfonds, waarbij tevens een herziening op de rekenrente wordt meegenomen. De verwachting is dat de studie begin 2020 meer duidelijkheid gaat geven en dat de rekenrente naar beneden bijgesteld zal worden*".[52] Dit is in navolging van de bestuursrapportage 2019 een eerste signaal dat de rente mogelijk zal worden verlaagd, maar de toon is niet alarmerend en het risico wordt verder niet geconcretiseerd. Uit de besluitenlijst van het AB blijkt niet dat dit signaal leidt tot vragen of opmerkingen. Uit de stukken voor de AB-vergadering en het verslag ervan volgt niet dat het AB op dit moment op de hoogte is gesteld van de mogelijke daling van de rekenrente naar 3,1% en de financiële consequenties ervan.

Naast een update over de ALM-studie bevat de Kadernota 2021 ook een update over landelijke ontwikkelingen rondom onder meer de rekenrente. Zo wordt aangegeven dat er landelijk in een gezamenlijk overleg tussen provincies en de branchevereniging stortplaatsen gekeken wordt naar scenario's voor het vormgeven van de nazorg van stortplaatsen in de toekomst. De wens van de branchevereniging is om te komen tot een landelijke regeling, met als onderdeel daarvan een landelijk geldende rekenrente.[53]

2 maart 2020: Eerste bestuurlijk overleg tussen MBG (directeuren ARN en Attero) en gedeputeerde Markink

Uit verschillende correspondentie (de tijdlijn 'Nazorgfonds Stortplaatsen Gelderland' van Avri, die op 29 oktober 2020 door Avri aan het AB is verstrekt om inzicht te geven in de informatieverstrekking aan gemeenteraden rondom de verlaging van de rekenrente, maar ook de brief van Avri aan GS van 12 oktober 2020) blijkt dat er op 2 maart 2020 een bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden tussen

[48] Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland (20 februari 2020). *Advies ALM-studie Nazorgfonds.*
[49] Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland (20 februari 2020). *Advies ALM-studie Nazorgfonds*; MBG (20 oktober 2020). *Brief aan de leden van Provinciale Staten Gelderland: Verlaging rekenrente Nazorgfonds stortplaatsen.*
[50] Deze rendementsgarantie is een toegerekend rendement op basis van de in die periode geldende rekenrente waarvoor de provincie garant staat.
[51] Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland (20 februari 2020). *Advies ALM-studie Nazorgfonds.*, p. 5.
[52] Avri (2020). *Kadernota Avri 2021*, p. 7.
[53] Avri (2020). *Kadernota 2021,* p. 7.; Overigens is de landelijke discussie op het moment van schrijven van deze rapportage (juli 2021) nog niet afgerond.

de MBG (directeuren Attero en ARN) en gedeputeerde Markink.[54] Er is geen verslag van deze bijeenkomst beschikbaar. Wel wordt uit andere correspondentie duidelijk dat dit een eerste bestuurlijk overleg is tussen de stortplaatsexploitanten en de gedeputeerde, waarin de stortplaatsexploitanten hebben gepleit voor begrip voor hun situatie als gevolg van de (dan nog mogelijke) verlaging van de rekenrente.

Uit het position paper van Avri (zie hierna) blijkt dat in dit gesprek aandacht is geweest voor de bijzondere positie van Avri en Renewi,[55] die op korte termijn tot sluiting/overdracht van een stortplaats overgaan. In het position paper staat hierover: *"Markink heeft aangegeven begrip voor de problematiek te hebben en dit te willen bespreken binnen de Provincie"*.[56] Hier lijkt dus voor het eerst aandacht te zijn voor de bijzondere positie van Avri (en Renewi). Wat er uit het bespreken binnen de provincie zou moeten komen, of er een eventuele uitzondering gemaakt zou moeten worden en van welke aard die dan zou moeten zijn, wordt niet expliciet gemaakt.

6 april 2020: Intern memo position paper Stortplaats Avri geeft inzicht in financiële risico's bij eventuele verlaging rekenrente

Op verzoek van de accountant wordt door Avri een position paper opgesteld waarin Avri inzicht geeft in de overdracht, nazorg en het bijbehorend doelvermogen ten behoeve van het beheer van de stortplaats, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijke verlaging van de rekenrente.

Aan het position paper ligt een berekening van het doelvermogen per 1 januari 2024 ten grondslag van 31 maart 2020, opgesteld door een externe financieel adviseur die eind 2019 al een berekening op hoofdlijnen had gemaakt. Het position paper wordt op 6 april door een projectmanager Avri (opsteller) opgeleverd aan de financiële afdeling Avri met het verzoek het te delen met het MT-Avri (o.a. de directeur van Avri) "gelet op de mogelijke impact". Ook dit gebeurt op 6 april 2020.

Het position paper geeft inzicht in zowel de beleidsmatige kant van de overdracht (bijvoorbeeld pre-nazorgfase, opstellen nazorgplan, relevante beleidsontwikkelingen) als de financiële consequenties van de overdracht. Daarbij gaat de paper in op zowel de in de jaarrekening Avri getroffen voorziening (bedoeld voor geraamde kosten tot aan overdracht stortplaats) als het doelvermogen (bedoeld voor beheerkosten na overdracht stortplaats). De financiële consequenties worden uitgewerkt voor zowel de huidige rekenrente van 4,6% als een mogelijke verlaging naar 3,1%. In de paper wordt voor het eerst op schrift duidelijk dat een verlaging van de rekenrente nadeliger zal uitpakken dan voor andere stortplaatsen: de stortplaats van Avri is al gesloten en overdracht op korte termijn is voorzien, waardoor Avri het verlies als gevolg van de rekenrenteverlaging niet meer kan compenseren met inkomsten uit het gebruik van de stortplaats.

[54] Directeur Avri (29 oktober 2020). *Gemeenteraden - Tijdlijn Nazorgfonds stortplaatsen Gelderland* [PowerPoint presentatie]. Attero en ARN zijn twee afvalverwerkingsbedrijven die vertegenwoordigd zijn in de Stichting MBG.
[55] Net als Attero en ARN is ook Renewi een afvalverwerkingsbedrijf vertegenwoordigd in de Stichting MBG.
[56] Programmamanager Avri (6 april 2020). *Memo Position Paper stortplaats Avri / Nazorg-doelvermogen*, p. 6.

MEMO "Position paper" stortplaats Avri / Nazorg-doelvermogen

Scenario rekenrente 3,1%:

scenario rekenrente 3,1%:	
Berekend Doelvermogen per 1/1/2024	€ 15.552.360
Contante waarde inleg bij Provincie op 1/1/2024	€ 5.527.913
tussen saldo:	-€ 10.024.447
Saldo voorziening stortplaats per 1/1/2024	€ 624.000
tekort:	-€ 9.400.447

Ook hier is de conclusie duidelijk: wordt de rekenrente per 1/1/2021 naar 3,1% aangepast en bij verder onveranderd beleid is er per 1/1/24 sprake van een **groot tekort**.

Afbeelding 1 'kostenraming verlaging rekenrente uit Position paper Avri'[57]

De position paper leidt tot twee conclusies:

1) bij ongewijzigde rekenrente van 4,6% is er voldoende doelvermogen gespaard en
2) bij verlaging van de rekenrente naar 3,1% per 1 januari 2021 is er sprake van een groot tekort.[58]

Bij de conclusies worden drie aanbevelingen gegeven door de extern financieel adviseur:

I. door onzekerheden rondom bijvoorbeeld besluitvorming door de provincie, wordt geadviseerd in de Bestuursrapportage 2020 en Begroting 2021 nog te rekenen met een rekenrente van 4,6%,
II. de onzekerheden leiden tot het advies het overschot op de voorziening stortplaats te behouden en te labelen als 'reservering overdracht doelvermogen' en
III. bij nieuwe inzichten hierop te anticiperen en het position paper te actualiseren.[59]

Opvallend is dat in het position paper meermaals wordt aangegeven dat de provincie op de hoogte is van de grote financiële consequenties van de verlaging van de rekenrente voor Avri. Bijvoorbeeld als gesteld wordt dat de verlaging van de rekenrente grote financiële gevolgen heeft voor stortplaatsen die op korte termijn zullen sluiten of overgedragen worden, wordt opgemerkt: *"ambtelijk wordt dit bij de Provincie wel onderkend en wordt gekeken naar oplossingen"*.[60] Dit volgt uit overleg vanuit de gezamenlijke Gelderse stortplaatsexploitanten (Stichting MBG), zo komt in het position paper naar voren. Er is in deze fase dus geen bestuurlijk overleg direct vanuit Avri en/of de deelnemende gemeenten en de provincie hierover. Naar welke oplossingen er wordt gekeken en wat de aard daarvan is, wordt niet expliciet gemaakt.

In de beschikbare documentatie zijn geen aanwijzingen te vinden voor een bespreking van het position paper in het AB of het DB.

15 april 2020: DB gaat akkoord met AB voorstel Jaarstukken 2019 en Begroting 2021 (met inbegrip van besproken wijzigingen)

Met betrekking tot het in de Begroting 2021 genoemde risico onzeker doelvermogen voor nazorg stortplaats, wordt in de DB-vergadering expliciet benoemd dat *"we van de provincie hebben gehoord dat het rentepercentage gaat dalen. (…) Hierdoor ontstaat een gat van 9 miljoen, wat wij (red. Avri*

[57] Programmamanager Avri (6 april 2020). *Memo Position Paper stortplaats Avri / Nazorg-doelvermogen*, p. 6.
[58] Programmamanager Avri (6 april 2020). *Memo Position Paper stortplaats Avri / Nazorg-doelvermogen*, p. 7.
[59] Programmamanager Avri (6 april 2020). *Memo Position Paper stortplaats Avri / Nazorg-doelvermogen*, p. 7.
[60] Programmamanager Avri (6 april 2020). *Memo Position Paper stortplaats Avri / Nazorg-doelvermogen*, p. 3.

c.q. gemeenten) moeten storten bij de provincie".[61] Aangegeven wordt dat Avri hierover in gesprek wil met de provincie om te komen tot een overgangsregeling. Op de vraag of het rentepercentage alleen geldt voor *"overdracht stortplaats"*, antwoordt de directeur Avri: *"Ja, we willen het eerst bestuurlijk bespreken en uitstel van overdracht achter de hand houden"*.[62] Ook wordt benoemd dat de accountant een correctie voorstelt met betrekking tot het vrijvallen van middelen in de voorziening stortplaats.[63] Avri is verplicht de correctie over te nemen, maar: *"dit komt nog terug in het DB om vast te stellen",*[64] dit zal gebeuren op 3 juni 2020. Met betrekking tot de Jaarstukken 2019 wordt opgemerkt dat de accountantscontrole nog niet is afgerond en dat deze in een nazending aan raden zal worden toegestuurd.[65]

1 mei 2020: Vergeefse poging tot overleg met GS; uitzonderingspositie Avri lijkt niet aan de orde

De directeur van Avri heeft de wens geuit samen met de voorzitter van het DB/AB een bestuurlijk overleg te plannen met de gedeputeerden Markink en Kerris. Een projectmanager Avri heeft op ambtelijk niveau hierover medio april contact gezocht met de provincie.[66] Op 1 mei 2020 meldt een projectmanager Avri in een mail hierover de directeur van Avri (cc aan financieel adviseur Avri, extern financieel adviseur en de manager Afvalbeheer Avri): dat bestuurlijk overleg voor de provincie nu niet wenselijk is aangezien *"GS zich richt op prioritaire zaken als gevolg van corona, dit is niet rekenrente"* en *"het besluitvormingstraject ligt dan dus ook stil"*. In dit contact geeft de provincie wel aan dat het de bedoeling is om vanaf augustus het traject weer op te pakken met als doel in het najaar tot een afronding te komen. Het voorstel dat dan voorligt is verlaging van de rekenrente naar 3,1%.

In deze mailcorrespondentie van een projectmanager van Avri aan de directeur van Avri komt ook naar voren dat vanuit de ambtelijk contactpersoon bij de provincie is aangegeven dat Avri niet hoeft te rekenen op een uitzonderingspositie: *"Verdere uitzonderingen voor stortplaatsen welke niet op al te lange termijn in fase sluiting/overdracht zitten is niet aan de orde*".[67] In de feitencheck uitgevoerd door de voorzitter van het DB/AB en de directeur van Avri wordt door hen naar voren gebracht dat deze ambtelijke uitlating het voor de directeur duidelijk maakte dat bestuurlijk overleg nodig was.

13 mei en 3 juni 2020: DB neemt kennis van standpunt accountant m.b.t. deels vrijvallen voorziening stortplaats

Op 13 mei neemt het DB kennis van het voorlopig standpunt van de accountant met betrekking tot het deels vrijvallen van de voorziening Stortplaats. De voorziening is bedoeld om de kosten die gemaakt worden voor beheer en onderhoud van de stortplaats tot het moment van overdracht aan de provincie te kunnen dekken. Deze kosten worden geraamd op € 310.000, terwijl de hoogte van de voorziening € 934.000 bedraagt. Het verschil hiertussen moet vrijvallen. Op 3 juni wordt dit standpunt bevestigd in het DB in aanwezigheid van de accountant. Dit standpunt leidt tot een wijziging in de Jaarstukken 2019.

In het definitieve accountantsverslag wordt aangegeven dat bovenstaande wijziging *"opmerkelijk lijkt aangezien binnen de Provincie een discussie loopt over het verlagen van de rekenrente wat een risico in zich heeft dat de toekomstige overdracht € 10 miljoen meer kan gaan kosten bij een*

[61] Dagelijk Bestuur Avri (20 juni 2020). *Verslag DB vergadering 15 april 2020*, pp. 1 en 2.
[62] Dagelijk Bestuur Avri (20 juni 2020). *Verslag DB vergadering 15 april 2020*, p. 2.
[63] Het gaat hierbij om de voorziening Stortplaats die is bedoeld voor de geraamde kosten voor beheer en onderhoud tot aan het moment van overdracht van de stortplaats naar de provincie. De accountant oordeelt dat de geraamde kosten tot het voorgenomen moment van overdracht fors lager zijn dan de hoogte van de voorziening.
[64] Dagelijk Bestuur Avri (20 juni 2020). *Verslag DB vergadering 15 april 2020*, p. 2.
[65] Dagelijk Bestuur Avri (20 juni 2020). *Verslag DB vergadering 15 april 2020*, p. 3.
[66] Zo volgt onder meer uit de tijdlijn 'Nazorgfonds Stortplaatsen Gelderland' van Avri, die op 29 oktober 2020 door Avri aan het AB is verstrekt om inzicht te geven in de informatieverstrekking aan gemeenteraden rondom de verlaging van de rekenrente en het verslag van de DB-vergadering van 15 april 2020.
[67] Projectmanager Avri (1 mei 2020). *Situatie besluitvoming Nazorgfonds binnen Provincie, timing bestuurlijk overleg* [e-mail].

renteaanpassing naar 3,1%". Maar omdat het om een onzeker risico gaat, mag hier in de bepaling van de hoogte van de voorziening voor 2019 geen rekening mee worden gehouden.[68]

3 juli 2020: Bestuurlijk overleg Avri en gedeputeerden Kerris en Markink

Grofweg een maand later, op 3 juli 2020, heeft de directeur van Avri samen met de voorzitter van het DB/AB alsnog een gesprek met gedeputeerden Kerris en Markink (GS, gezamenlijk vormen zij het dagelijks bestuur van het Nazorgfonds). Uit gesprekken met de provincie blijkt dat dit wat haar betreft een uitzondering is; in principe communiceert de provincie met de MBG. De reden voor deze uitzondering was dat de provincie op uitnodiging van het AB/DB zich wilde informeren over de zorgen van Avri over de financiële consequenties van een verlaagde rekenrente.

Op 26 juni 2020 stuurt een projectmanager van Avri een gespreksmemo aan de adviseur Nazorg bij de provincie ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg.[69] Het doel van het gesprek is het bij de provincie onder de aandacht brengen van de gevolgen van de verlaging van de rekenrente voor Avri en de afvalstoffenheffing. De positie van Avri en de consequenties van de verlaging voor Avri worden uitgebreid uiteengezet. In het gespreksmemo is niet opgenomen wat Avri concreet wil van de provincie. Uit de reactie op de feiten door de voorzitter van het DB/AB en de directeur van Avri volgt dat het in hun beleving voor alle gesprekspartners duidelijk was dat het ging om het verkennen van de bestuurlijke ruimte om te zoeken naar een oplossing voor Avri.

Uit een brief van de directeur van Avri aan Gedeputeerde Staten van 12 oktober 2020 blijkt dat de uitkomst van het gesprek op 3 juli was dat in een ambtelijk vervolgtraject de mogelijkheden verkend worden hoe rekening gehouden kan worden met de unieke situatie van Avri als gevolg van een verlaging van de rekenrente. Afgesproken werd dat tegelijkertijd, conform de wens van GS, wel tot een generiek besluit gekomen kan worden.[70] In het DB van 8 juli 2020 geeft de directeur Avri een terugkoppeling van dit gesprek.[71]

Uit interviews in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat de provincie ziet dat Avri een ander type bedrijf is dan de overige stortplaatsen, maar er wordt nadrukkelijk niet gesproken van een 'uitzonderingspositie'. Ook blijkt dat voor de provincie het uitgangspunt altijd is geweest om het juridisch en financieel voor de provincie netjes te regelen, gezien de risico's die de provincie loopt na overdracht van de stortplaats.

8 juli 2020: ambtelijk overleg provincie en Avri

Volgens de afspraken uit het bestuurlijk overleg van 3 juli, vindt op 8 juli het eerste ambtelijke overleg plaats dat is bedoeld om te komen tot afspraken die recht doen aan de bijzondere positie van Avri, aldus de verwachtingen van Avri. Uit interviews in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat volgens de provincie de gesprekken verkennend van aard zijn, bedoeld om te kijken of de zorgen van Avri een plek kunnen krijgen. Belangrijke uitgangspunten voor de provincie waren haar eigen financiële verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid richting het eeuwigdurend beheer van de stortplaats. Er is geen verslag van dit overleg bij ons bekend, maar later zal GS over dit gesprek aan PS laten weten: *"op 8 juli vond een eerste overleg plaats waarbij enkele opties op tafel zijn gelegd*

[68] BakerTilly (2020), *Accountantsverslag Gemeenschappelijke Regeling Avri, boekjaar 2019*, pp. 5 en 9.
[69] Projectmanager Avri (24 juni 2020). *Bestuurlijk overleg met gedeputeerden Gelderland over nazorg stortplaats Avri - voorbereiding* [e-mail].
[70] Directeur Avri en voorzitter DB/AB Avri (12 oktober 2020). *Uw besluit d.d. 01/09/20 t.a.v. Nazorgfonds Stortplaatsen (nr. 2018-012418) Besluit nazorg stortplaatsen*, p. 1.
[71] Overigens is dit opgenomen in het verslag van de DB-vergadering van 1 juli 2020, die op 8 juli 2020 is vastgesteld.

(mogelijk kansrijke, maar ook ingewikkelde of onmogelijke varianten)".[72] Afgesproken wordt dat het overleg na de zomer een vervolg krijgt.[73]

9 juli 2020: AB stelt Jaarstukken 2019 en Begroting 2021 vast

In de eerste helft van 2020 behandelen het DB en AB de Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021. Op 15 april worden de conceptstukken aan de raden aangeboden voor een zienswijze. De Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021 worden door het AB op 9 juli 2020 vastgesteld. De conceptstukken zijn niet eerder door het AB besproken dan in de vergadering van juli, waarin ze ook zijn vastgesteld.

De begroting wordt voorafgegaan door een kadernota. Deze is op 4 december 2019 in het DB behandeld en op 19 december aan de gemeenteraden verzonden voor een zienswijze. Het AB heeft de Kadernota 2021 op 13 februari vastgesteld.

De kadernota geeft het signaal af dat de provincie de rekenrente mogelijk naar beneden zal bijstellen, maar dit risico wordt verder niet geconcretiseerd.[74] De Begroting 2021 en de Jaarstukken 2019 zijn juist heel specifiek over de verlaging van de rekenrente en de financiële consequenties daarvan.[75] In beide komt een verlaging van de rekenrente naar 3,1% aan bod, maar ze benoemen – als gevolg van het feit dat de stukken op andere jaren zien - een verschillend bedrag voor de stijging van het doelvermogen en de toename van het risicovermogen. In de Begroting 2021 wordt gesproken over een stijging van het doelvermogen met € 9 miljoen en een aanvulling van het risicovermogen naar € 2,7 miljoen.[76] In de Jaarstukken 2019 zijn de cijfers net wat anders; hier wordt gesproken over een stijging van het doelvermogen met € 10 miljoen en een toename van het risicovermogen naar € 3,1 miljoen. [77]

In de vastgestelde Jaarstukken 2019 is, naast een verlaging van de rekenrente, met betrekking tot de overdracht van de stortplaats nog het volgende genoemd (beide punten zijn op 3 juni 2020 door het DB met de accountant besproken):

- Vrijvallen deel voorziening stortplaats: Voorziening stortplaats bedroeg € 934.000. De voorziening is bedoeld te voorzien in toekomstige uitgaven zoals operationele kosten en voorbereidende (advies)kosten voor nazorg en overdracht. De voorziening dient bij overdracht nagenoeg nihil te zijn en mag dus alleen toekomstige kosten dekken. De kosten worden geschat op € 310.000, daarmee is de voorziening per ultimo 2019 € 624.000 te hoog. Op laste van de accountant dient dit deel van de voorziening vrij te vallen.[78]
- Overschot doelvermogen leidt tot een vordering op provincie: op laste van de accountant komt er een vordering op de provincie van € 664.000. Het gaat hierbij om een overschot op de contante waarde van de inleg van Avri die bij de overdrachtsdatum beschikbaar moet zijn. De contante waarde van de inleg bedraagt op dat moment € 5.723.000 terwijl er volgens berekeningen met de van toepassing zijnde rekenrente, € 5.059.000 beschikbaar moet zijn op het moment van overdracht. Hierdoor ontstaat een vordering op de provincie van

[72] Gedeputeerde Staten Gelderland (26 oktober 2020). *Voorstel tot wijziging van de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging van het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds*, p. 2.
[73] Directeur Avri en voorzitter DB/AB Avri (12 oktober 2020). *Uw besluit d.d. 01/09/20 t.a.v. Nazorgfonds Stortplaatsen (nr. 2018-012418) Besluit nazorg stortplaatsen*, pp. 1 en 2.
[74] Avri (2020). *Kadernota 2021*, p. 7.
[75] Voor de Jaarstukken 2019 gaat het wel om de aangepaste versie ervan, die op 4 juni 2020 aan de gemeenteraden is verstuurd. In de versie van de Jaarstukken 2019 die op 15 april 2020 naar de raden is gegaan, wordt niet in het bijzonder ingegaan op de stortplaats en het doelvermogen.
[76] Avri (2020). *Begroting 2021 inclusief meerjarenraming t/m 2024*, p. 33.
[77] Avri (2020). *Jaarstukken 2019*, p. 29.
[78] Avri (2020). *Jaarstukken 2019*, p. 17 en BakerTilly (2020), *Accountantsverslag Gemeenschappelijke Regeling Avri, Boekjaar 2019*, p. 9.

€ 664.000.[79] Dat wil zeggen: dat is een bedrag dat Avri terug zou moeten krijgen van de provincie, omdat zij meer geld heeft ingelegd dan nodig zou zijn bij de overdracht, uitgaande van de rekenrente van 4,6%.

12 augustus 2020: Ambtelijk overleg provincie - Avri

Er vindt een vervolggesprek plaats na het eerste ambtelijk overleg op 8 juli. Er is geen verslag van of correspondentie over dit overleg bij ons bekend, maar later zal GS over dit gesprek aan PS laten weten*: "op 12 augustus vond een vervolggesprek plaats waar de opties van uitstel van overdracht/sluiting en gespreide betaling nogmaals zijn benoemd"*.[80] In de tijdlijn van Avri wordt hierover opgenomen: *"nog geen oplossing"*.[81] In de feitencheck van de voorzitter van het DB/AB en de directeur van Avri brengen zij naar voren dat was afgesproken om dit ambtelijk overleg na de zomervakantie te vervolgen voor een nadere verkenning. In de ons beschikbare documenten en in de gevoerde gesprekken zijn er geen indicaties van een dergelijke afspraak terug te vinden.

1 september 2020: Gedeputeerde Staten stemmen in met het voorstel om Provinciale Staten voor te stellen om de rekenrente te verlagen

Een voorstel tot het wijzigen van de Verordening Nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds staat op 1 september 2020 op de agenda van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten stemmen in met voorleggen aan Provinciale Staten van het voorstel om deze te wijzigen en de rekenrente te verlagen naar 3,1%.[82]

De directeur Avri wordt 11 dagen na het besluit in GS telefonisch door de gedeputeerde op de hoogte gesteld van het GS-besluit (zie onder 11 september 2020).[83] Dit is enkele dagen voor de algemene bekendmaking (17 september). De gemeenten worden op dit moment niet actief op de hoogte gesteld van het besluit van Gedeputeerde Staten.

3 september 2020: Financieel ambtelijk overleg tussen Avri - gemeenten. Omstreeks dit overleg voor ambtenaren van gemeenten de risico's van rekenrenteverlaging en financiële gevolgen ervan voor het eerst duidelijk

Rondom het opleveren van P&C-documenten vindt ambtelijk overleg plaats tussen Avri en de financieel adviseurs van de deelnemende gemeenten (zes keer in 2020). In het overleg op 3 september 2020 wordt gesproken over de bestuursrapportage 2020. In de gesprekken komt naar voren omstreeks dit overleg het de eerste keer is dat het risico van verlaging van de rekenrente en de gevolgen ervan duidelijk wordt. In de bestuursrapportage 2020 die op de agenda van dit ambtelijk overleg staat is de verlaging van de rekenrente overigens niet opgenomen. Wel wordt het risico samen met andere risico's benoemd om aan te geven dat gemeenten er verstandig aan doen weerstand te reserveren om de risico's in de toekomst op te vangen.[84] Er worden tijdens het overleg enkele vragen over gesteld op basis waarvan duidelijk wordt dat het risico niet is vermeld in de bestuursrapportage 2020, omdat niet zeker is of het risico zich daadwerkelijk voordoet en dat Avri met de provincie in overleg is over mogelijke alternatieven. Duidelijk wordt ook dat het eventuele tekort niet over toekomstige begrotingsjaren mag worden gespreid.[85]

---

[79] Avri (2020). *Jaarstukken 2019*, p. 17.
[80] Gedeputeerde Staten Gelderland (26 oktober 2020). *Voorstel tot wijziging van de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging van het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds*, p. 2.
[81] Directeur Avri (29 oktober 2020). *Gemeenteraden - Tijdlijn Nazorgfonds stortplaatsen Gelderland* [powerpoint presentatie].
[82] Gedeputeerde Staten Gelderland (1 september 2020). *Besluitenlijst GS-vergadering van 01 sep 2020: A6.* Geraadpleegd op 23 juni 2021 via: https://www.gelderland.nl/Agenda-en-besluiten/Besluiten-van-Gedeputeerde-Staten.html?guid=2438b8d6-500a-47a6-a763-6d2ababfd1f6#nr4
[83] Directeur Avri. (12 september 2020). *RE: Bestuurlijk contact met Provincie inzake Nazorg/rekenrente* [e-mail].
[84] Avri (3 september 2020). *Verslag Financieel overleg GR Avri d.d. 3 september 2020*, p. 1.
[85] Avri (3 september 2020). *Verslag Financieel overleg GR Avri d.d. 3 september 2020*, pp. 1 en 2.

11 september 2020: Telefonisch contact directeur Avri en gedeputeerde Kerris

Op 11 september belt gedeputeerde Kerris met de directeur van Avri. Uit een mailconversatie tussen een projectmanager van Avri en de directeur van Avri blijkt gedeputeerde Kerris hiermee gevolg te geven aan een wens van de MBG (met name Attero, ARN en Avri) om het bestuurlijk contact van eerder het jaar over de verlaging van de rekenrente voort te zetten. Eveneens lijkt het telefoongesprek een vervolg te zijn op de afspraak *"dat Avri met de gedeputeerden een vervolg zou hebben in augustus/september voordat de provincie hun besluitvormingsproces in gang zetten (GS>PS)"*.[86] Een projectmanager van Avri geeft aan dat de provincie aan de MBG had laten weten dat de gedeputeerde geen aparte overleggen meer aangaat met de partijen Avri, ARN en Attero, maar dat er dus wel een telefoongesprek plaats zal vinden. Met de directeur van Avri is dat gesprek op 11 september.

Op 12 september koppelt de directeur van Avri de uitkomsten van het telefoongesprek met gedeputeerde Kerris terug aan een projectmanager van Avri, evenals aan een externe financieel adviseur en de voorzitter van het DB/AB. De directeur van Avri meldt dat gedeputeerde Kerris een "*dubbele boodschap*" had: enerzijds dat de GS heeft besloten de verlaging van de rekenrente door te voeren, conform advies van de BAC. Anderzijds dat Avri, als een van de partijen waarmee GS bestuurlijk in overleg is, voor de helft wordt gecompenseerd voor de lastenstijging: *"Avri hoeft niet het gehele verschil tussen beide doelsaldi te betalen, maar 'slechts' 50%."*[87] De directeur Avri vat het samen als: "*onze lobby en bestuurlijk overleg heeft een besluit tot renteverlaging niet kunnen afwenden, maar heeft wel gezorgd voor een halvering van de extra overdrachtskosten"*.[88] Gedeputeerde Kerris zegt eveneens toe dat Avri in de loop van de volgende week het GS-besluit toegezonden krijgt, waarin nadere details zijn uitgewerkt.

Avri geeft aan verrast te zijn door de snelle besluitvorming van Gedeputeerde Staten, aangezien zij veronderstellen dat er nog een ambtelijk traject loopt om tot afspraken te komen met de provincie. In het interview geeft de provincie echter aan dat zij altijd helder heeft gemaakt dat er een besluit zou komen rondom de rekenrente.

Uit de mail van een projectmanager van Avri maken we op dat er hierna verdere ambtelijke overleggen zijn tussen Avri en de provincie (bijvoorbeeld op 23 september). De inhoud en frequentie van deze gesprekken zijn niet gedocumenteerd.

17 september 2020: PS worden door GS per brief geïnformeerd over voorgenomen verlaging rekenrente

PS worden per Statenbrief geïnformeerd over de voorgenomen aanpassing van de rekenrente naar 3,1%.[89] GS erkennen dat de impact op de exploitanten *"fors"* is, maar dat ontstane tekorten mogelijk nog tijdens de resterende exploitatietijd met bedrijfsinkomsten kunnen worden aangevuld. Gezien de impact op exploitanten, stellen GS voor om de verhoging geleidelijk in te voeren*: "Om de financiële impact (van alleen verlaging rekenrente) voor de exploitanten te reduceren, zal gedurende 2 jaar (2021 en 2022) bij de berekening van voorlopige aanslagen nazorgheffing uitgaan van slechts 50% van de berekende verhoging als gevolg van de renteaanpassing."*[90] Opvallend is dat zowel in de brief als de bijlage wel wordt gesproken over het advies van de BAC, maar dat het minderheidsstandpunt van de stortplaatsexploitanten niet wordt benoemd.

---

[86] Projectmanager Avri (11 september 2020). *Bestuurlijk contact met Provincie inzake Nazorg/rekenrente* [e-mail].
[87] Directeur Avri (12 september 2020). *Re: Bestuurlijk contact met Provincie inzake Nazorg/rekenrente* [e-mail].
[88] Directeur Avri (12 september 2020). *Re: Bestuurlijk contact met Provincie inzake Nazorg/rekenrente* [e-mail].
[89] Gedeputeerde Staten Gelderland (17 september 2020). *Voorstel tot wijziging van de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging van het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds*.
[90] Gedeputeerde Staten Gelderland (17 september 2020). *Voorstel tot wijziging van de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging van het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds*. Bijlage 1, p. 5.

23 september 2020: Ambtelijk overleg provincie - Avri

Er is geen verslag van of correspondentie over dit overleg bij ons bekend. GS zeggen hierover: *"Op 23 september was er een vervolggesprek waar een toelichting op ons besluit van 1 september jl. werd gegeven. Er volgt nog een MBG overleg in november/december ten behoeve van een overleg over het stortbeleid in onze provincie".*[91]

29 september tot 5 oktober 2020: Attero zoekt, mede namens Avri, contact met Statenlid SGP Gelderland over voorgenomen besluit verlaging rekenrente

Op 29 september 2020 zoekt een manager van Attero, mede namens Avri en ARN, contact met een Statenlid van provincie Gelderland. In de mail vraagt Attero om begrip voor de consequenties die de verlaging van de rekenrente voor de stortplaatsexploitanten zouden hebben. De manager van Attero geeft in verschillende punten aan wat betreft Attero, Avri en ARN gewenste afspraken zouden kunnen zijn, in plaats van de ophanden zijnde verlaging van de rekenrente (bijvoorbeeld de provincie laat de rendementsgarantie vallen, PS en GS gaan met exploitanten in overleg over het actualiseren van de nazorg en afspraken over mogelijke sluiting van stortplaatsen). Onbekend is of en hoe het Statenlid hierop heeft gereageerd. Een projectmanager van Avri deelt de mailwisseling op 5 oktober ter informatie met de directeur Avri.

6 oktober 2020: Extra DB met accountant en voorbereiding op raadsinformatiebijeenkomst

Het DB van Avri komt op 6 oktober extra bij elkaar om te praten over de aangekondigde rekenrenteverlaging door de provincie. Tijdens de vergadering wordt eveneens de extra ingelaste raadsinformatiebijeenkomst van 7 oktober voorbesproken. De accountant en een financieel adviseur van Avri zijn beschikbaar voor vragen. In de vergadering wordt bevestigd dat Avri onvoldoende reserves heeft en dat de kosten daarom door de gemeenten moeten worden opgevangen. In reactie op vragen van het DB geeft de directeur aan dat zodra de verlaging van de rekenrente bij Avri bekend werd, Avri zowel ambtelijk als bestuurlijk in gesprek is gegaan.[92] Naar aanleiding van vragen aan de accountant wordt duidelijk dat een eventuele bijdrage van gemeenten vanwege BBV-regels nog dit boekjaar (2020) in de begroting moet worden verwerkt en dat juridisch uitgezocht moet worden of het tekort op het doelvermogen via de afvalstoffenheffing verrekend kan worden in mogelijk meerdere jaren. Daar is op dit moment geen uitsluitsel over.

6 oktober 2020: Directeur Avri informeert AB per mail over mogelijke gevolgen aankomend PS-besluit tot verlaging rekenrente

De directeur Avri informeert het AB per mail over de aankomende raadsinformatiebijeenkomst op 7 oktober. Uit de toon en inhoud van de mail leiden we af dat dit het eerste moment is waarop voor het AB de mogelijkheid dat PS besluit de rekenrente te verlagen voor het eerst reëel wordt en urgentie krijgt. Bij de mail worden de brief van GS aan PS en het ontwerpbesluit meegestuurd. De directeur Avri nodigt de AB-leden uit aanwezig te zijn bij de raadsinformatiebijeenkomst van 7 oktober die tot doel heeft om AB- en raadsleden nader te informeren over de specifieke gevolgen van verlaging van de rekenrente voor Avri: *"aanstaande woensdag willen we onze argumenten nader toelichten en onderbouwen aan de (AB- en) raadsleden, om u in staat te stellen om langs politieke weg aan de provincie kenbaar te maken dat het voorstel tot wijziging van de rente van tafel moet."*[93] Op dit moment lijkt Avri nog steeds de boodschap af te geven dat het mogelijk is dat PS afzien van het besluit: *"Laten we hopen op een grote opkomst woensdagavond, zodat we zoveel mogelijk raadsleden in stelling kunnen brengen om in gezamenlijkheid Provinciale Staten te overtuigen om van dit besluit af te zien."*[94]

---

[85] Gedeputeerde Staten Gelderland (26 oktober 2020). *Voorstel tot wijziging van de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging van het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds*, p. 2.
[92] Avri (6 oktober 2020). *Verslag DB-vergadering 6 oktober 2020, vastgesteld op 11 november 2020.*
[93] Directeur Avri (6 oktober 2020). *Overdracht van de Avri-stortplaats aan de provincie: woensdag raadsinformatie-avond* [e-mail].
[94] Directeur Avri (6 oktober 2020). *Overdracht van de Avri-stortplaats aan de provincie: woensdag raadsinformatie-avond* [e-mail].

12 en 15 oktober 2020: Avri stuurt brief aan respectievelijk GS en PS met verzoek tot afzien van verlaging rekenrente

Twee weken voor de verlaging van de rekenrente is geagendeerd in PS, kiest Avri ervoor om haar standpunten rondom de verlaging per brief van het DB kenbaar te maken aan GS en kort daaropvolgend ook via het AB aan PS. Op 12 oktober sturen de voorzitter van het DB/AB en de directeur Avri een brief aan de GS waarin zij kenbaar maken *"ontstemd te zijn over de wijze waarop de inbreng van de stortplaatsexploitanten, waaronder Avri, is meegenomen bij de totstandkoming van het wijzigingsvoorstel*".[95] Het verzoek aan GS is om in het voorstel aan PS de argumenten van de stortplaatsexploitanten expliciet te benoemen. Ook spreekt Avri in de brief zijn ongenoegen uit *"over de wijze waarop bestuurlijk overleg wordt gevoerd met Avri"*. Avri geeft met duidelijke bewoordingen aan onaangenaam verrast te zijn door het in september gestarte besluitvormingstraject, aangezien de ambtelijke verkenning nog niet is afgerond en zij verzoekt GS: *"met klem om in (een addendum op) het voorstel van PS gewag te maken van de door u bestuurlijk erkende uitzonderingspositie van Avri*".[96] Dat er sprake is van een door GS 'bestuurlijke erkende uitzonderingspositie' lijkt te zijn gebaseerd op de beloften van gedeputeerden Kerris en Markink op 6 juli 2020 (zie hiervoor) dat in ambtelijk overleg de mogelijkheden verkend worden hoe rekening gehouden kan worden met de unieke situatie van Avri.

Op 15 oktober stuurt het gehele AB een brief van gelijke strekking aan PS met het verzoek de renteverlaging te schrappen, of op zijn minst de Avri-gemeenten op andere wijze te compenseren.

16 oktober 2020: Vijf opties om te komen tot afspraken op maat met Avri

Bij het bestuurlijk overleg zijn gedeputeerden Kerris en Markink aanwezig en vanuit Avri de directeur en de voorzitter DB/AB, eveneens worden beide partijen ambtelijk ondersteund. In het bestuurlijk overleg worden de uitgangspunten van de besluitvorming van de provincie direct duidelijk: er zal generieke besluitvorming in PS plaatsvinden, zonder uitzondering voor Avri. Het voorstel van Avri om de rekenrente niet te verlagen of minder sterk te verlagen, vindt evenmin gehoor.[97] PS zijn voornemens om op 28 oktober te besluiten tot een verlaging van de rekenrente naar 3,1%. In reactie daarop worden vijf scenario's met de provincie besproken, aldus een terugkoppeling van een projectmanager van Avri. Kortweg zijn de scenario's:

1. Het uitstellen van de overdracht van de stortplaats;
2. Overdracht per 1 januari 2024, maar een afbetaling van het tekort aan doelvermogen over 10 jaar;
3. De afspraak dat Avri gezien wordt als definitief afgedichte en overgedragen stortplaats met daarbij de vraag aan PS om de verlaging van de rekenrente niet van toepassing te laten zijn op reeds afgedichte en overgedragen stortplaatsen;
4. (Voorstel Markink): De provincie rekent met lagere of geen risico's bij bepaling van het doelvermogen, onder voorwaarde dat Avri alle risico's op zich neemt voor de nazorgperiode en voor de eeuwigdurende nazorg een (bank)garantie afgeeft;
5. Overdracht per 1 januari 2024, maar de provincie (niet zijnde Nazorgfonds) neemt het aanvullend benodigde doelvermogen voor haar rekening en treft met Avri een afbetalingsregeling van meerdere (10) jaren. Dit om te voorkomen dat de gemeenten het tekort per direct (2020) in hun begroting moeten verwerken.

[95] Directeur Avri en voorzitter DB/AB Avri (12 oktober 2020). *Uw besluit d.d. 01/09/20 t.a.v. Nazorgfonds Stortplaatsen (nr. 2018-012418) Besluit nazorg stortplaatsen*, p. 1.
[96] Directeur Avri en voorzitter DB/AB Avri (12 oktober 2020). *Uw besluit d.d. 01/09/20 t.a.v. Nazorgfonds Stortplaatsen (nr. 2018-012418) Besluit nazorg stortplaatsen*, p. 2.
[97] Projectmanager Avri (18 oktober 2020). *Avri nazorg stortplaats: nav bestuurlijk overleg op vrijdag 16/10 jl.* [e-mail].

Uit een verslag van de nabespreking tussen de directeur Avri, een projectmanager van Avri en de voorzitter DB/AB komt naar voren dat optie 4 het 'minst logisch' is en direct afvalt. Ook optie 1 heeft niet de voorkeur, mede op basis van een doorrekening van de gevolgen van uitstel van overdracht met 20 jaar, door de externe financieel adviseur.[98] Optie 2 wordt alleen mogelijk geacht als volgens de BBV-regels de vordering niet direct in boekjaar 2020 hoeft te vallen. Later zal blijken dat het volgens BBV-regels niet mogelijk is om de vordering later in te calculeren.[99] Optie 3 is wenselijk, maar wordt gezien als een actie die ingezet moet worden vanuit het dagelijks bestuur van het Nazorgfonds (dus GS) richting PS. Daarmee zou optie 5 ook in beeld komen, waarbij GS PS oproepen om tot aparte financieringsafspraken te komen met Avri, buiten het Nazorgfonds om. Deze optie is wel afhankelijk van de goedkeuring van de accountant en de provincie.[100]

In het bestuurlijk overleg wordt afgesproken dat de directeur Avri en gedeputeerde Kerris op 21 oktober contact zullen hebben over de besproken opties en voorkeuren. Uit correspondentie blijkt dat dit gesprek niet zal leiden tot een oplossing.[101]

18 oktober 2020: Directeur Avri informeert DB met tijdlijn, Q&A en inzicht in rendement Nazorgfonds

Twee dagen na het bestuurlijk overleg tussen Avri en GS stuurt de directeur Avri aan het DB een drietal stukken toe:

- Een overzicht van het rendement van het Nazorgfonds Gelderland in de periode 2001-2019;
- Een eerste aanzet van een overzicht met vragen en antwoorden over (het proces van) de verlaging van de rekenrente;
- Een tijdlijn over het proces rondom de verlaging van de rekenrente op drie niveaus: 1) de hoofdlijn, 2) een inzicht in belangrijke bestuurlijke momenten het afgelopen jaar en 3) inzicht in de informatiestroom richting gemeenteraden.

De directeur Avri geeft hiermee invulling aan de afspraken die in de extra DB-vergadering van 6 oktober 2020 zijn gemaakt om deze stukken voor te bereiden.

25 oktober 2020: Voorzitter DB/AB vraagt alle PS-fracties het aanstaande PS-besluit te amenderen

Drie dagen voor de besluitvorming in PS zal plaatsvinden benadert de voorzitter DB/AB alle PS-fracties met de vraag het voorstel in PS te amenderen. Het lijkt de laatste mogelijkheid de besluitvorming nog te beïnvloeden. Duidelijk is geworden dat alle in het bestuurlijk overleg van 16 oktober gedeelde opties leiden tot ambtelijke bezwaren, waardoor er nog slechts één mogelijkheid open staat*: "het in de verordening opnemen van een overgangsbepaling die bepaalt dat alle reeds fysiek afgedichte stortplaatsen die geen verdiencapaciteit meer hebben én binnen drie jaar worden overgedragen* (lees: de stortplaats Avri) *worden uitgezonderd van renteverlaging".*[102] Het tekstvoorstel voor het amendement is in de bijlage van deze mail toegevoegd.

26 oktober 2020: GS informeren PS per brief over het ambtelijk en bestuurlijk proces dat is doorlopen met Avri

Op 26 oktober geven GS in een brief aan PS toelichting op het ambtelijk en bestuurlijk proces dat zij hebben doorlopen met Avri om te komen tot een oplossing voor de gevolgen van het verlagen van de rekenrente. Gesproken wordt over drie kansrijke opties:

[98] Extern financieel adviseur Avri (18 oktober 2020). *Berekening doelvermogen Meersteeg Geldermalsen inclusief aanvang 1-1-2044.*
[99] Voorzitter DB/AB Avri (26 oktober 2020). *RE: VERVOLG Bericht van Avri nav PS-vergadering 28 oktober* [e-mail].
[100] Projectmanager Avri (18 oktober 2020). *Avri nazorg stortplaats: nav bestuurlijk overleg op vrijdag 16/10 jl.* [e-mail].
[101] Voorzitter DB/AB Avri (25 oktober 2020). *VERVOLG Bericht van Avri nav PS-vergadering 28 oktober* [e-mail].
[102] Voorzitter DB/AB Avri (26 oktober 2020). *RE: VERVOLG Bericht van Avri nav PS-vergadering 28 oktober* [e-mail].

1) een betalingsregeling van 10 jaar,
2) een uitstel van sluiting met 10 of 20 jaar en
3) een aanpassing van de verordening met een uitzonderingsartikel voor stortplaatsen die al zijn afgedicht en kort voor sluiting staan.

In de brief wordt elke optie verder toegelicht evenals de financiële consequenties, waarbij GS tot de conclusie komen dat variant 1 de voorkeur heeft.[103]

Naar aanleiding van deze Statenbrief van 26 oktober stuurt de voorzitter DB/AB een reactie aan de PS-fracties. De strekking is dat Avri tot andere conclusies komt met betrekking tot de drie genoemde varianten, dan GS. In de ogen van Avri is alleen optie 3 een realistische variant, aangezien opties 1 en 2 door geldende BBV-regels niet opportuun zijn. Nogmaals brengt de voorzitter DB/AB het door Avri voorbereide amendement onder de aandacht van de Statenfracties.

28 oktober 2020: PS besluiten tot verlaging rekenrente

Op 28 oktober 2020 nemen PS het besluit tot verlaging van de rekenrente naar 3,1%.[104] Bij het agendapunt zijn enkele brieven en amendementen toegevoegd:

- De Statenbrief van 26 oktober 2020 waarin GS ingaan op het ambtelijk en bestuurlijk proces dat is doorlopen met Avri om te komen tot een oplossing en de drie mogelijke opties;
- Mails van de voorzitter DB/AB Avri aan Statenfracties d.d. 21, 25 en 26 oktober 2020 met verzoek tot amenderen van voorstel;
- Brief van AB Avri d.d. 15 oktober 2020;
- Brief van MBG d.d. 20 oktober 2020 over verlaging rekenrente Nazorgfonds stortplaatsen waarin zij nogmaals haar standpunt over de verlaging van de rekenrente uiteenzet. Eveneens worden de gevolgen voor Avri en andere bijna gesloten stortplaatsen nadrukkelijk benoemd. MBG benoemt nogmaals dat de verlaging van de rekenrente naar haar inzicht niet noodzakelijk is en verzoekt PS om *"vooralsnog af te zien van de verlaging van de rekenrente met de toezegging van de Gelderse stortplaatsexploitanten akkoord te gaan met het vervallen van de rendementsgarantie"*.[105]
- Amendement namens SGP, ChristenUnie, VVD, GroenLinks, PvdA en CDA op voorstel PS 2020-620 Voorstel tot wijziging Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging Beleggingsstatuut Nazorgfonds (PS 2020-620): "*Gedeputeerde Staten te verzoeken met de deelnemende gemeenten van de AVRI het gesprek aan te gaan om tot afspraken te komen om de financiële gevolgen van de aanpassing van de rekenrente te verzachten*".
- Twee amendementen aangedragen door Avri. De eerste heeft als strekking om aan het voorliggende besluit toe te voegen dat feitelijk afgesloten stortplaatsen die binnen drie jaar ook formeel aan de provincie zijn overgedragen, worden beschouwd als waren ze al overgedragen. De tweede houdt in dat voor reeds fysiek afgedichte stortplaatsen die geen verdiencapaciteit meer hebben en binnen drie jaar aan de provincie worden overgedragen een overgangsregeling geldt, waardoor ze worden uitgezonderd van de renteverlaging. Dit tweede amendement wordt ook nog een keer onder de aandacht gebracht door Dorpsbelangen West Betuwe.

[103] Gedeputeerde Staten Gelderland (26 oktober 2020). *Voorstel tot wijziging van de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging van het beleggingsstatuut van het Nazorgfonds*.
[104] Provinciale Staten Gelderland (28 oktober 2020). *Wijziging verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999 en wijziging Beleggingsstatuut Nazorgfonds*.
[105] Stichting MBG (20 oktober 2020). *Verlaging rekenrente Nazorgfonds stortplaatsen*, p. 3.

Het besluit zoals door GS aan PS voorgelegd wordt aangenomen, met toevoeging van het amendement van SGP, ChristenUnie, VVD, GroenLinks, PvdA en CDA om GS te verzoeken het gesprek met deelnemende gemeenten binnen Avri aan te gaan.

Gedurende de bespreking in de Provinciale Staten op 28 oktober 2020 wordt zowel aan Avri als aan de gemeenten een verwijt gemaakt. Avri zou al eerder op de hoogte zijn geweest van de financiële gevolgen van een verlaagde rekenrente en zou de overdracht van de stortplaats aan de provincie vertraagd hebben. Ook werd Avri financieel wanbeleid verweten. Daarnaast kregen de gemeenten kritiek te verduren: zij zouden het toezicht op Avri niet goed hebben ingericht.

29 oktober 2020: Ambtelijk contact Avri n.a.v. bespreking in PS op 28 oktober

De dag na de bespreking en besluitvorming in PS deelt een projectmanager van Avri in een mail aan de directeur Avri een korte tijdlijn van wanneer ambtelijk voor het eerst zicht was op verlaging van de rekenrente: *"begin december 2019 de eerste mail over de verlaging naar wellicht 3,1%. Dat is intern richting financiën gecommuniceerd".*[106] Deze projectmanager van Avri meldt dat toen eveneens een doorrekening is gemaakt van het effect van de verlaging door de extern financieel adviseur. Tot slot merkt deze projectmanager richting de directeur op dat*: "de strikte bbv-rgels begin dit jaar (2020) onbekend waren c.q. er niet over is nagedacht. Pas de laatste maanden is dit naar voren gekomen en heeft het geleid tot onrust".*

November-december 2020 – Contact tussen deelnemende gemeenten, Avri en de provincie om tot een oplossing te komen.

Naar aanleiding van het amendement (zie PS besluit 28 oktober) dat GS verzoekt contact op te nemen met de Avri-gemeenten, is er in november en december 2020 ambtelijk en bestuurlijk contact. Deze contacten leiden ertoe dat op 3 december 2020 een akkoord wordt gesloten met de provincie, dat Gedeputeerde Staten op 8 december per brief aan het dagelijks bestuur van Avri bevestigen. [107]

Dat akkoord houdt in dat over 10 jaar wordt bepaald wanneer de stortplaats zal worden overgedragen aan de provincie. In de tussentijd blijft Avri verantwoordelijk voor het beheer van de stortplaats, maar dit geeft Avri de tijd om het benodigde aanvullende doelvermogen bij elkaar te sparen. Hoeveel doelvermogen exact nodig zal zijn is nu nog niet te zeggen. De € 10 miljoen waar het nu om gaat kan wijzigen. Het kan minder worden, zoals de voorzitter van het DB/AB via de griffies mailt aan alle gemeenteraden,[108] maar het kan ook meer worden, afhankelijk van ontwikkelingen in de toekomst.

Samenvattend

Als we kijken naar de momenten waarop Avri zich ambtelijk en bestuurlijk bewust wordt van de (mogelijke) verlaging van de rekenrente en de gevolgen daarvan, zien we grofweg twee lijnen: een informatielijn tussen provincie en Avri-organisatie (met name directeur en projectmanager Avri) en een lijn tussen Avri-organisatie en Avri-bestuur.

Avri-organisatie en provincie Gelderland

Allereerst wordt op ambtelijk niveau bij Avri duidelijk dat de provincie mogelijk de rekenrente zal verlagen én wat hiervan de gevolgen kunnen zijn. Een projectmanager Avri wordt hierover op

[106] Projectmanager Avri (29 oktober 2020). *FW: Vergadering 2019 van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds van de provincie Gelderland* [e-mail].
[107] Gedeputeerde Staten Gelderland (8 december 2020). *Bestuurlijke afspraak overdracht stortplaats Avri*.
[108] Voorzitter DB/AB (9 december 2020). *Brief inzake akkoord stortplaats* [e-mail].

3 december 2019 geïnformeerd naar aanleiding van een bijeenkomst van de Beleggingsadviescommissie van het Nazorgfonds Gelderland (BAC), waar het conceptrapport van de ALM-studie wordt besproken.

De mogelijke verlaging van de rekenrente wordt intern bij Avri gedeeld met de financiële afdeling, maar in eerste instantie laat Avri zich in het contact met de provincie vertegenwoordigen door de MBG. Bijvoorbeeld middels het advies van de MBG op de ALM-studie (31 januari 2020) en via het bestuurlijk contact dat naar aanleiding hiervan begin maart plaatsvindt tussen de MBG en gedeputeerden Markink en Kerris (DB Nazorgfonds).

In april verschijnt het position paper bij Avri intern, dat een gedetailleerder zicht geeft op de financiële gevolgen van de verlaging van de rekenrente. Dit paper wordt alleen intern bij Avri gedeeld, niet met het DB of AB en ook niet met de gemeenten (noch bestuurlijk, noch ambtelijk). De directeur uit de wens tot bestuurlijk overleg met de gedeputeerden Markink en Kerris. Dit bestuurlijk overleg zal uiteindelijk op 3 juli plaatsvinden, vijf maanden na het officiële advies van de BAC. Het bestuurlijk overleg leidt tot een ambtelijk traject waarin alternatieven worden verkend voor de positie van Avri.

Het eerste overleg vindt plaats op 8 juli en er volgt een ambtelijk overleg in augustus. Beide leiden niet tot een akkoord op een mogelijk alternatief voor Avri. Op 1 september besluiten GS om PS voor te stellen de rekenrente te verlagen. Hierover wordt de directeur Avri 10 dagen later telefonisch geïnformeerd door gedeputeerde Kerris. Dit komt voor Avri als een verrassing, aangezien bestuurlijke, noch ambtelijke contacten op dat moment hebben geleid tot een overeenstemming tussen Avri en de provincie over een uitzonderingspositie voor Avri. Op 23 september is er een ambtelijk overleg tussen Avri en de provincie waarin de provincie een toelichting geeft op het genomen besluit. Tevens vindt er op 16 oktober nog een bestuurlijk overleg plaats tussen Avri en de provincie waarin vijf mogelijke alternatieven worden besproken.

Later zal blijken dat geen van deze alternatieven als oplossing wordt gezien. Vanaf begin oktober (na het besluit van GS) zoekt de Avri-organisatie op meerdere momenten contact met het DB en AB over de gevolgen van de verlaging van de rekenrente.

Avri-organisatie en Avri-bestuur
De informatievoorziening van Avri richting het DB en AB verloopt in formele zin langs de lijnen van de P&C-cyclus. Dit betekent in de praktijk dat het Avri-bestuur tot ongeveer september 2020 primair via P&C-documenten (kadernota, begroting, bestuursrapportage en jaarstukken) is geïnformeerd over de Avri-stortplaats en mogelijke tekorten in het Nazorgfonds Gelderland. Na het GS-besluit van 1 september, om PS voor te stellen de rekenrente te verlagen, komt er een meer actieve informatiestroom op gang vanuit Avri richting DB en AB. De informatie die dan wordt verstrekt, is bedoeld om het bestuur te informeren, maar ook om hen te mobiliseren om PS duidelijk te maken dat het voorgenomen besluit onwenselijk is c.q. er een uitzonderingspositie voor Avri zou moeten komen.

Eind 2018 en begin 2019 stelt het DB de Kadernota 2020 vast en krijgt het AB de Kadernota 2020 ter informatie onder ogen. Hierin wordt melding gemaakt van de ALM-studie die wordt uitgevoerd en dat dit mogelijk leidt tot een *herziening* van de rekenrente. Dit wordt niet verder geconcretiseerd en er zijn op dat moment geen signalen van een mogelijke verlaging. In de bestuursrapportage van 2019, die in het najaar van 2019 door DB en AB wordt vastgesteld wordt niet meer gesproken van een herziening, maar van een ‘kans op daling’ van de rekenrente. Ook dit wordt verder niet geconcretiseerd. Hetzelfde geldt voor de Kadernota 2021 (in DB december 2019 en AB februari 2020).

De eerste echte concretisering van wat een verlaging van de rekenrente kan betekenen, volgt in de Begroting 2021 en Jaarstukken 2019. Beide worden op 15 april in het DB besproken. In de Begroting 2021 wordt voor het eerst een percentage genoemd: een verlaging van de rekenrente naar 3,1%. Ook de gevolgen worden in kaart gebracht: dit leidt tot een tekort van € 9 miljoen. In de Jaarstukken 2019 die op 15 april in het DB worden besproken, wordt melding gemaakt van het mogelijk deels vrijvallen van de voorziening stortplaats. Hierover wordt het DB op 13 mei en 3 juni door de accountant verder geïnformeerd.

Uiteindelijk worden de Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021 op 9 juli door het AB vastgesteld. In beide stukken wordt de verlaging specifiek benoemd, evenals dat er inzicht wordt gegeven in de financiële consequenties. Vanaf dat moment liggen de signalen expliciet op tafel, maar het besluit van GS van 1 september lijkt pas te leiden tot actieve informatievoorziening aan het DB en AB - los van de P&C-cyclus. Vanaf begin oktober volgen er mails richting DB en AB over gevolgen van de daling van de rekenrente, een extra raadsinformatiebijeenkomst (ook voor AB-leden) en een brief namens het AB richting PS (15 oktober 2020). De voorzitter van het AB/DB stuurt op 25 oktober een mail naar alle PS-fracties met het verzoek om het PS-besluit van 28 oktober te amenderen.

3.3 / Communicatie richting gemeenteraden

In paragraaf 2 stond het contact intern bij Avri en het contact tussen Avri en de provincie centraal. Een andere belangrijke communicatielijn is de informatielijn richting de deelnemende gemeenten (raden en colleges). In deze paragraaf wordt daarom met een reconstructie inzicht gegeven in de momenten en manieren waarop de raden en colleges zijn ingelicht over de voorgenomen besluiten en consequenties daarvan. Indien relevant wordt in de reconstructie aangegeven of er verschillen zijn in de communicatie en informatievoorziening tussen de gemeenten. Grofweg schetsen we twee informatielijnen: de informatievoorziening via de formele P&C-cyclus en een meer incidentele informatielijn op basis van gebeurtenissen. Op basis van de onderstaande reconstructie zal duidelijk worden hoe de communicatie over de Avri-stortplaats en het tekort bij het Fonds Nazorg Stortplaatsen richting de raden van de aan de GR deelnemende gemeenten is verlopen, in het licht van de actieve informatieplicht.

Informatievoorziening over Avri aan gemeenteraden verloopt vooral via de P&C-cyclus

In de basis vindt de informatievoorziening over Avri aan de gemeenteraden plaats via de P&C-cyclus van deze verbonden partij. Elk jaar krijgen de raden de jaarstukken van het voorgaande jaar en de begroting voor het komende jaar toegestuurd namens het dagelijks bestuur van Avri, evenals de kadernota met daarin de kaders voor de begroting.[109] Bij de jaarstukken en de begroting wordt gemeenteraden gevraagd een zienswijze te formuleren, bij de kadernota is dat niet het geval. De acht deelnemende gemeenten maakten in de onderzochte periode 2019 tot en met 2020 van deze gelegenheid gebruik, waarbij de zienswijze veelal wordt voorbereid door het college (in sommige gemeenten samen met de raadsrapporteur).

Kadernota 2019 (aangeboden 21 december 2017) en Begroting 2019 (aangeboden 12 april 2018)
In de Kadernota 2019 en ontwerp Begroting 2019 wordt op verschillende plekken verwezen naar de stortplaats en de toekomstige overdracht ervan aan de provincie Gelderland. Zo komt de stortplaats terug in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, in de voorziening basispakket die is

[109] Overigens is de Kadernota 2020 niet terug te vinden in de raadsinformatiesystemen van de deelnemende gemeenten. Het is onduidelijk of deze wel aan hen is toegestuurd en zo ja, wanneer.

getroffen om weerstand te bieden tegen risico's die samenhangen met de uitvoering van dit programma en de voorziening stortplaats.

Opgemerkt wordt dat door bijstelling van de rekenrente door de provincie in 2015, het benodigde doelvermogen – dat beschikbaar moet zijn voor de provincie voor het eeuwigdurende onderhoud van de stortplaats – nog niet is bereikt. Ook wordt zowel in de Kadernota 2019 als in de Begroting 2019 vermeld dat de verwachte sluiting en overdracht van de stortplaats met een jaar wordt opgeschoven naar eind 2020.

In de Begroting 2019 komt naar voren dat begin 2018 het benodigde doelvermogen bij overdracht is geactualiseerd. Hierbij is rekening gehouden met de meest recente rekenmodellen en eenheidsprijzen vanuit de provincie, evenals met de actuele situatie in en rondom de stortplaats en landelijke ontwikkelingen rondom overdrachten van stortplaatsen. Op basis van die actualisatie wordt gesteld dat het resterend over te dragen doelvermogen bij overdracht niet € 1,2 miljoen bedraagt, maar € 0,4 miljoen.

Expliciet wordt in de Kadernota 2019 en Begroting 2019 gesteld dat *"er nog geen signalen vanuit de provincie zijn om de rekenrente (die van grote invloed is op het te behalen doelvermogen) te herzien. De provincie wacht hiervoor eerst het resultaat van de Evaluatie Nazorg af (vanuit het ministerie van infrastructuur en milieu)"*.[110] Tegelijkertijd komt ook terug dat het doelvermogen tot het moment van overdracht onzeker is, doordat diverse aannames en uitgangspunten onzeker zijn of door landelijke ontwikkelingen (zoals jurisprudentie) kunnen wijzigen. Vandaar dat er naast een voorziening stortplaats, die is *"gevormd voor de verwachte kosten die aan het einde van de levensfase van de stortplaats moeten worden gemaakt voor de eindafwerking en eeuwigdurende nazorg door de Provincie",*[111] er ook een bedrag is opgenomen in de voorziening basispakket om het risico van het onzekere doelvermogen te dekken. Dit risico is geraamd op € 560.000,-.

Kadernota 2020 (niet direct aangeboden aan de gemeenteraden, wel op agenda platformbijeenkomst 16 januari 2019) en Begroting 2020 (aangeboden 12 april 2019)
In de Kadernota 2020 en ontwerp Begroting 2020 komt wederom naar voren dat het bedrag dat voor de provincie beschikbaar moet zijn voor het eeuwigdurend onderhoud van de stortplaats (het doelvermogen), door bijstelling van de rekenrente door de provincie in 2015 nog niet is bereikt. En ook in deze stukken wordt verslag gedaan van de ontwikkeling van de voorziening stortplaats en het risicoprofiel van Avri ten aanzien van de stortplaats en de inzet van de voorziening basispakket daarvoor.

Daarnaast komt in beide stukken naar voren dat de evaluatie van de Nazorgwet door het ministerie van Infrastructuur & Milieu in maart 2018 was afgerond. Naar aanleiding hiervan was de wens van de branche om nazorggelden voortaan gezamenlijk centraal te gaan beleggen en te komen tot een landelijke rekenrente. De provincies waren hier geen voorstander van, onder meer vanwege de vrees om als provincies afzonderlijk te kunnen worden afgerekend op de resultaten zonder zelf te kunnen sturen. Dat gold ook voor de provincie Gelderland. In aanvulling hierop wordt genoemd dat de *"provincie Gelderland in 2018 heeft besloten een ALM-studie uit te gaan voeren en te komen tot een herziening van de rekenrente*".[112]

De Kadernota 2020 is daarmee het eerste document waarin een aanpassing van de rekenrente als mogelijkheid wordt genoemd. In zowel de Kadernota 2020 als de Begroting 2020 wordt gesproken over een herziening en er wordt dus nog niet ingevuld of dit een verhoging of verlaging van de

[110] Avri (2018). *Begroting 2019 inclusief meerjarenbegroting t/m 2022: Versie ten behoeve van zienswijzen regiogemeenten,* p. 19. Een soortgelijk citaat is te lezen op pagina 11 van de Kadernota 2019.
[111] Avri (2018). *Begroting 2019 inclusief meerjarenbegroting t/m 2022: Versie ten behoeve van zienswijzen regiogemeenten.*
[112] Avri (2019). *Kadernota 2020,* p. 11.

rekenrente zou gaan betekenen. Wel wordt in de Begroting 2020 onder "inzet voorziening stortplaats" opgemerkt dat "*wanneer het doelvermogen voor de provincie toeneemt, een bijdrage uit de afvalstoffenheffing zal worden gevraagd*",[113] zoals dat eerder ook was gebeurd om het benodigde doelvermogen op niveau te krijgen.

In dit document wordt net als in de Begroting 2020 de verwachting uitgesproken dat er in het voorjaar 2019 meer bekend zal zijn over de rekenrente en dat besluitvorming door Provinciale Staten hierover mogelijk over de Statenverkiezingen heen getild gaat worden. Het doelvermogen dat Avri verwacht nodig te hebben wordt dan ook (nog) niet aangepast en ook de verwachte sluiting en overdracht van de stortplaats blijven vooralsnog staan op eind 2020.[114] Het risico van een onzeker doelvermogen bij overdracht van de stortplaats blijft net als een jaar eerder geraamd op € 560.000,-.

Kadernota 2021 (agenda platformbijeenkomst 8 januari 2020, definitieve versie aangeboden 2 april 2020)
Waar in eerdere P&C-cyclusstukken van Avri de sluiting en overdracht van de stortplaats aan de provincie gepland stond voor eind 2020, wordt in de Kadernota 2021, conform het besluit van het AB bij de bestuursrapportage 2019, gesteld dat het verwachte overdrachtsmoment 1 januari 2024 is. Wat wel gelijk blijft, is dat het benodigde doelvermogen als gevolg van de rekenrentedaling in 2015 nog niet is bereikt.

Verder bevat de Kadernota 2021 een update over de ALM-studie en de opvolging van de Evaluatie Nazorg. De ALM-studie van de provincie is lopende en de verwachting is nu dat begin 2020 meer duidelijkheid gaat komen én dat de rekenrente naar beneden bijgesteld zal worden. Waar in de Kadernota 2020 en Begroting 2020 dus nog wordt gesproken over een 'herziening', is nu wel de richting van de aanpassing van de rekenrente ingevuld. Met hoeveel de rente naar verwachting zal worden verlaagd wordt niet expliciet gemaakt. Het gevolg hiervan is dat "*het doelvermogen wederom aangevuld moet worden. Afhankelijk van de voortgang van deze ontwikkelingen worden de consequenties verwerkt in de begroting 2021*".[115] Hoewel dus een nadeel wordt voorzien voor Avri, spreekt hier geen alarmerende toon uit.

Landelijk wordt in samenspraak met provincies en de brancheverenigingen gekeken naar scenario's voor het vormgeven van de nazorg van stortplaatsen in de toekomst. Net als een jaar eerder is de wens vanuit de branche om te komen tot een landelijke regeling met onder meer een landelijk geldende rekenrente. In het najaar van 2020 moet daar meer duidelijkheid over zijn.[116]

[113] Avri (2019). *Begroting 2020 inclusief meerjarenbegroting t/m 2023: Versie ten behoeve van zienswijzen gemeenten,* p. 25.
[114] Avri (2019). *Kadernota 2020,* p. 11; Avri (2019). *Begroting 2020 inclusief meerjarenbegroting t/m 2023: Versie ten behoeve van zienswijzen gemeenten,* p. 22.
[115] Avri (2020). *Kadernota 2021,* p. 7.
[116] Avri (2020). *Kadernota 2021,* p. 7.

Jaarstukken 2019 en Begroting 2021 (aangeboden 15 april 2020, aangepaste versie jaarstukken 4 juni 2020)

Op 15 april 2020 biedt het dagelijks bestuur van Avri de voorlopige Jaarstukken 2019 en de ontwerp Begroting 2021 aan aan de acht gemeenteraden. In de Jaarstukken 2019 is voor de stortplaats in eerste instantie alleen informatie over de toevoegingen en onttrekkingen aan voorziening stortplaatsen opgenomen en de omvang van het financieel risico dat is geraamd voor het onzeker doelvermogen voor de nazorg van de stortplaats (à € 560.000). De ALM studie, rekenrente en de evaluatie komen niet aan bod.

Op 4 juni 2020 stuurt Avri een nazending aan de gemeenteraden met aangepaste Jaarstukken 2019.[117] Op het moment dat in april de voorlopige jaarstukken aan de gemeenteraden werden gestuurd, was de accountantscontrole nog niet afgerond. Nu was dat wel het geval, wat had geleid tot een aanpassing aan de jaarstukken. Avri had de voorziening aangehouden om het risico van een lagere rekenrente die de provincie op dat moment overwoog (deels) op te vangen. Naar het oordeel van de accountant daarentegen was de voorziening die Avri voor de stortplaats in stand hield te hoog en moest gerekend worden met de rentestand zoals die gold in 2019. Het overschot zou vrij moeten vallen als incidenteel voordeel. Als gevolg van het afschalen van de voorziening stortplaatsen veranderde het resultaat over 2019 van een tekort van € 1,1 miljoen naar een overschot van € 0,3 miljoen. Het risico op renteverlaging door de provincie moest worden toegevoegd aan de risicoparagraaf. Onder het kopje “gewijzigde risico’s” is opgenomen dat het advies op basis van de ALM-studie was om de rekenrente te verlagen naar 3,1%, dat de Beleggingsadviescommissie van de provincie Gelderland dit advies heeft overgenomen en dat het besluitvormingstraject binnen de provincie nog doorlopen moest worden. Daarnaast is aangegeven dat verlaging van de rekenrente naar 3,1% op basis van de toen geldende inzichten, betekende dat voor Avri het benodigde doelvermogen bij overdracht van de stortplaats zou stijgen met circa € 10 miljoen, maar dat er nog veel onzekerheden zijn.

Tegelijkertijd lag de Begroting 2021 voor in de gemeenteraden, met het verzoek om tot een zienswijze te komen. In deze begroting is ook aandacht voor het doelvermogen dat nodig is bij de overdracht van de stortplaats. De gemeenteraden worden hierin geïnformeerd dat bij de toen gehanteerde rekenrente (4,6%) er voldoende financiële middelen zouden moeten zijn om bij de overdracht van de stortplaats per 1 januari 2024 aan de verplichtingen richting de provincie te voldoen. Uit de ALM-studie was het advies gekomen om de rekenrente te verlagen naar 3,1%, welk advies in februari 2020 was overgenomen door de provinciale Beleggingsadviescommissie. Ook worden de raden geïnformeerd dat op dat moment het provinciale besluitvormingsproces nog doorlopen moet worden, wat naar verwachting de rest van 2020 in beslag zal nemen, en dat vanuit de gezamenlijke Gelderse stortplaatsexploitanten *“al geruime tijd overleg plaatsvindt met de provincie en bezwaar is geuit tegen dit advies*”.[118]

De Begroting 2021 gaat ook in op de financiële gevolgen voor de stortplaats: “*Verlaging van de rekenrente naar 3,1% betekent – op basis van de huidige inzichten – voor Avri een stijging van het benodigde doelvermogen van ca. € 9 miljoen*”.[119] Dit is – samen met de passage in de Jaarstukken 2019 - de eerste keer dat voor de gemeenteraden een concreet bedrag wordt genoemd als het gaat om de financiële gevolgen die een verlaging van de rekenrente heeft. Niettemin wordt de alarmklok nog niet geluid. Avri geeft aan dat er nog veel onzekerheden zijn, omdat de landelijke regelgeving inclusief gehanteerde rekenmethodieken en de beleidsvisie van de provincie nog kunnen wijzigen. Wel wordt al aangegeven dat Avri in gesprek zal moeten gaan over de maatschappelijke gevolgen van een dergelijk besluit; niet genoemd wordt met wie dat gesprek gevoerd zal moeten worden.

[117] Directeur Avri. (4 juni 2020). *Nazending AB vergaderstukken 9 juli 2020* [e-mail].
[118] Avri (2020). *Begroting 2021 inclusief meerjarenbegroting t/m 2024: Versie ten behoeve van zienswijzen gemeenten,* p. 33.
[119] Avri (2020). *Begroting 2021 inclusief meerjarenbegroting t/m 2024: Versie ten behoeve van zienswijzen gemeenten,* p. 33.

Verder wordt aangegeven dat overwogen kan worden om de overdracht voor langere tijd uit te stellen, maar dat het vervroegen van het overdrachtsmoment door juridische ingewikkeldheden niet reëel wordt geacht.[120] Het financiële risico van de verlaging van de rekenrente wordt op dit moment dus gedefinieerd als een risico en niet als een vaststaand feit en wordt dan ook – in lijn met de BBV-systematiek – niet in zijn geheel, voor de volle € 9 miljoen, in de risicoparagraaf verwerkt. Het risico wordt verhoogd naar € 2,7 miljoen.

In september 2020 worden de vastgestelde Jaarstukken 2019 en Begroting 2021 aan de gemeenteraden gezonden, inclusief de zienswijzen die zijn ingediend. In de zienswijzen wordt geen opmerking gemaakt over de stortplaats of de rekenrente. Wel worden er veel zorgen geuit over onder meer het weerstandsvermogen.[121]

Platformbijeenkomsten om raadsleden bij te praten over de AB-agenda

Circa een keer in de zes tot acht weken vindt er voor raadsleden een platformbijeenkomst plaats, georganiseerd door Avri. In 2019 stonden dan ook zes bijeenkomsten gepland en in 2020 negen bijeenkomsten (inclusief drie raadsinformatieavonden).[122] Het doel van de platformbijeenkomsten is dat raadsleden van de verschillende gemeenten kunnen discussiëren over de voorstellen die op de agenda van het algemeen bestuur (AB) staan.[123] Van de platformbijeenkomsten wordt geen verslag gemaakt. Wel worden op een enkele uitzondering na, presentaties en geluidsopnamen ter beschikking gesteld. Over de terugkoppeling van de platformbijeenkomsten (en breder over Avri) zijn in de raden van de deelnemende gemeenten verschillende afspraken gemaakt. Het opvallendste verschil is dat in Tiel en Culemborg een raadsrapporteur is aangesteld die namens de raad deze gemeenschappelijke regeling met bijzondere aandacht volgt en daarover rapporteert aan de gemeenteraad. Vanuit Tiel is de raadsrapporteur zelfs aanwezig als toehoorder bij vergaderingen van het AB, zo blijkt uit een interview met raadsleden in het kader van dit onderzoek.

De platformbijeenkomsten worden doorgaans geleid door de voorzitter van het dagelijks en algemeen bestuur van Avri. Op de agenda staat een presentatie van de Avri-directeur en een toelichting bij de stukken die op de agenda van de komende AB-vergadering staan. Vervolgens is er gelegenheid voor raadsleden om vragen te stellen, die door de voorzitter van het DB/AB en de directeur worden beantwoord. Hoewel aan het begin van de platformbijeenkomsten wordt gevraagd of er specifieke onderwerpen of vragen zijn die aan de orde zouden moeten komen, wordt de inhoud van de bijeenkomsten vooral door Avri bepaald. Dit is de ervaring van raadsleden zelf, zo geven zij aan in een interview in het kader van dit onderzoek. Daarnaast geven raadsleden aan dat de platformbijeenkomsten informatief zijn, maar dat zij weinig ruimte ervaren om gemeentespecifieke onderwerpen te adresseren. Een analyse van de agenda's van de platformbijeenkomsten en het terugluisteren van de geluidsopnamen van enkele daarvan bevestigen dit beeld. Althans: we horen relatief weinig discussie tussen raadsleden en er komen nauwelijks gemeentespecifieke thema's aan bod. Dat laatste is overigens ook niet gedefinieerd als doel van de platformbijeenkomsten.

Platformbijeenkomst 3 juni 2020 – Bijeenkomst onder andere over aangepaste Jaarstukken 2019 en Begroting 2021

Een dag voordat de aangepaste Jaarstukken 2019 door Avri worden nagezonden aan de gemeenteraden vindt er een platformbijeenkomst plaats. Op diezelfde dag is Avri geïnformeerd door

[120] Avri (2020). *Begroting 2021 inclusief meerjarenbegroting t/m 2024: Versie ten behoeve van zienswijzen gemeenten,* p. 33.
[121] Daarbij stemmen twee gemeenten niet in met de verhoging van het tarief afvalstoffenheffing om het weerstandsvermogen aan te vullen. Dat geldt voor Tiel en West Maas en Waal.
[122] Avri (2019). *Vergaderschema en -stukken 2019.* Geraadpleegd op 19 juni 2021 via: https://www.avri.nl/over-avri/vergaderschema-en-stukken-2019/; Avri (2020). *Vergaderschema en -stukken 2020.* Geraadpleegd op 19 juni 2021 via: https://www.avri.nl/over-avri/vergaderschema-en-stukken-2020-1/
[123] Avri (2020). *Vergaderschema en -stukken 2020.* Geraadpleegd op 19 juni 2021 via: https://www.avri.nl/over-avri/vergaderschema-en-stukken-2020-1/

de accountant over zijn oordeel over de Jaarstukken 2019 en de aanpassingen die dat vraagt als het gaat om de omvang van de voorziening stortplaats. De aanwezige raadsleden worden dus direct op de hoogte gesteld van de aanpassingen.

Tijdens de bijeenkomst lichten de directeur van Avri en de voorzitter van het DB/AB toe wat het standpunt is van de accountant en hoe Avri daar tegenover staat. In reactie op een vraag van een raadslid over de verlaging van de voorziening benadrukt de directeur van Avri dat als het een zekerheid zou zijn dat er door een renteverlaging meer doelvermogen nodig zou zijn, ze het hadden ingeboekt in de begroting. Tegelijkertijd ging Avri er wel echt vanuit dat er iets met de rekenrente zou gaan gebeuren en daar wilde ze rekening mee houden door de voorziening in stand te houden. Avri was dan ook verrast door het oordeel van de accountant op dit punt. Ter beantwoording van dezelfde vraag licht de directeur van Avri toe wat het afboeken van de voorziening stortplaatsen betekent voor het risicoprofiel van Avri. Hij vertelt:

> "*Ik gaf net al even aan, risico is kans maal effect. Nou de kans volgens een bepaalde berekening, dat wordt nul komma zoveel keer het effect. En het effect is uiteindelijk het totaal wat we zouden moeten bijdragen aan de provincie. Dat zou zo maar met dat renteverschil € 10 miljoen kunnen zijn. Nou en vandaar dat je in het totale risicoprofiel dat ziet opklimmen naar 6,6 miljoen. Want dat is nog niet eens de volle mep, maar dat is de kansberekening van hoe groot is die kans, die is ook niet 100%. Dus je doet niet eenmaal dat bedrag, maar bijvoorbeeld 0,3 of 0,4. Daar zijn allemaal spelregels voor hoe je dat doet.".*[124]

In een toelichting op de ophoging van het risicoprofiel van Avri komt dus redelijk terloops aan bod dat de financiële consequenties van de renteverlaging voor Avri wel eens € 10 miljoen kunnen bedragen. Dat is al € 1 miljoen meer dan wat in de Begroting 2021 wordt genoemd. Het bedrag wordt verder niet onderbouwd of uitgelegd in de bijeenkomst.

Vervolgens worden nog verschillende vragen gesteld over de stortplaats en overdracht aan de provincie, deels ook in relatie tot het lage weerstandsvermogen van Avri.[125] Zo vraagt een raadslid of het dus zo kan zijn dat in 2021 de tarieven enorm moeten worden verhoogd, vanwege het risico. Het antwoord daarop is in meer algemene zin dat als alle risico's (niet alleen die van de stortplaats) zich inderdaad allemaal voordoen, dat Avri dan een heel groot probleem heeft, wat het noodzakelijk maakt om te zorgen dat het weerstandspeil weer minimaal het peil is van de risico's. Specifiek over de stortplaats wordt opgemerkt door de voorzitter van het DB/AB: *"het is natuurlijk ook zo dat als we denken dat het te duur wordt om het nu over te dragen, dan houden we het nog even in eigen beheer".* En door de directeur van Avri: *"Stel inderdaad dat de provincie zou zeggen, ja jammer dan. De tariefstijging is nou eenmaal een feit en je moet € 10 miljoen neerleggen. Ja, dan maak je natuurlijk een andere afweging met elkaar. Nou, dan dragen we nog even niet over. Dan gaan we andere afspraken maken".* Avri droeg in haar communicatie hier kortom niet uit dat zij ervan uitgingen dat het financiële nadeel van €10 miljoen zich daadwerkelijk, al dan niet in volle omvang, ging voordoen.

Een ander raadslid vraagt of de kosten voor het eeuwigdurend onderhoud in een keer betaald moeten worden aan de provincie of dat het ook via een jaarlijkse bijdrage kan. Het laatste wordt door de directeur van Avri als een mogelijke oplossing gezien. Via een jaarlijkse bijdrage betalen voor het eeuwigdurend onderhoud kan in principe niet, maar Avri wil alles verkennen wat mogelijk is om met *"de hele klap van € 10 miljoen*" om te gaan. Daar zijn in zijn optiek creatieve oplossingen als deze voor nodig, want die hele klap gaan ze immers niet opvangen met elkaar en dan wordt het dus

[124] Audiotulen Platformbijeenkomst Avri 3 juni 2020, 21:16-21:52. Geraadpleegd op 19 juni 2021 via: https://soundcloud.com/avrischoon/audiotulen-platformbijeenkomst-avri-3-juni-2020
[125] Audiotulen Platformbijeenkomst Avri 3 juni 2020, vanaf 21:52. Geraadpleegd op 19 juni 2021 via: https://soundcloud.com/avrischoon/audiotulen-platformbijeenkomst-avri-3-juni-2020

sowieso uitstel. En: "*op het moment dat steeds duidelijker wordt dat dit zich daadwerkelijk gaat voordoen, dan hebben we al uitgesproken (…), dan komen we graag even op de koffie*".[126]

Incidentele informatievoorziening aan gemeenteraden door Avri zodra voorgenomen besluit over verlaging rekenrente op de agenda van Provinciale Staten staat

Op 1 september 2020 nemen Gedeputeerde Staten het besluit om aan Provinciale Staten voor te stellen om onder meer de rekenrente te verlagen tot 3,1%, met als gevolg dat de gemeenten die binnen Avri samenwerken € 10 miljoen euro moeten opbrengen. In Provinciale Staten staat dit op 28 oktober 2020 op de agenda en de Statenbrief met het voorstel daartoe is van 17 september 2020.

Richting de gemeenteraden vinden we echter geen communicatie terug over de financiële consequenties van de verlaging van de rekenrente sinds het bespreken van de Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021 in juni 2020. De Statenbrief van 17 september 2020 is bijvoorbeeld niet in de raadsinformatiesystemen van de acht deelnemende gemeenten terug te vinden in die periode (in sommige gemeenten komt hij wel terug op een later moment als achtergrondinformatie). Wel worden onder meer de vastgestelde Jaarstukken 2019 en de vastgestelde Begroting 2021 in september 2020 door Avri aan de gemeenteraden gezonden. Hier zit ook het accountantsverslag van Avri over 2019 bij, waarin wordt benoemd dat binnen de provincie een discussie loopt over het verlagen van de rekenrente, wat een risico in zich heeft dat de toekomstige overdracht € 10 miljoen meer kan gaan kosten.[127]

Pas enkele weken voordat het besluit tot renteverlaging op de agenda van Provinciale Staten staat, zien we dat de gemeenteraden (intensief) worden geïnformeerd. Het eerste communicatiemoment dat we terugzien is op **1 oktober 2020**, wanneer de gemeenteraden worden uitgenodigd voor een extra raadsinformatiebijeenkomst over de stortplaats.[128] Die raadsinformatiebijeenkomst vindt plaats op **7 oktober 2020**. Uit de presentatie van die avond blijkt dat Avri een toelichting heeft gegeven over de achtergrond van de overdracht van de stortplaats. Onderwerpen variërend van de organisatie van de wettelijke taakverdeling tussen gemeente en provincie, tot de wijze waarop het benodigde doelvermogen wordt berekend, de financiële consequenties en de argumenten tegen het provinciale besluit om de rekenrente te verlagen om zo een politieke lobby te kunnen starten komen aan bod.

Na de bijeenkomst vindt veel communicatie via e-mail plaats, met name in de maand oktober. Een overzicht:

- **8 oktober 2020**: de directeur van Avri mailt via de griffies, de acht gemeenteraden de link naar de presentatie van de raadsinformatiebijeenkomst van de dag ervoor en de geluidsopnamen ervan.
- **15 oktober 2020**: de directeur van Avri mailt via de griffies, de acht gemeenteraden de brieven die Avri samen met de gemeenten aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten heeft gestuurd over het door Gedeputeerde Staten genomen besluit over het Nazorgfonds Stortplaatsen. De presentatie van de raadsinformatiebijeenkomst van 7 oktober wordt nogmaals meegestuurd en de directeur laat weten dat een dag later (16 oktober) een bestuurlijk overleg met de provincie plaatsvindt.
- **20 oktober 2020**: de directeur van Avri mailt aanvullende informatie over de overdracht van de stortplaats via de griffies aan alle gemeenteraden. Het gaat om een overzicht van vragen en antwoorden die raadsleden zichzelf wellicht stellen of die Statenleden aan hen kunnen

[126] Audiotulen Platformbijeenkomst Avri 3 juni 2020, vanaf 21:52. Geraadpleegd op 19 juni 2021 via: https://soundcloud.com/avrischoon/audiotulen-platformbijeenkomst-avri-3-juni-2020
[127] Baker Tilly (juni 2020). *Accountantsverslag Gemeenschappelijke regeling Avri: Boekjaar 2019,* p. 5.
[128] Tijdlijn 2020 informatieverstrekking aan raad gemeente West Maas en Waal over Avri.

stellen, een verkorte presentatie over waarom het verlagen van de rekenrente geen goed idee is en een tijdlijn met financiële, milieutechnische en bestuurlijke sleutelmomenten rondom de stortplaats. Daarnaast wordt aangekondigd dat in de dagen erna een videoboodschap voor de Statenleden zal worden gedeeld en eventueel tekstsuggesties voor amendementen en moties.

- **25 oktober 2020**: de voorzitter van het DB/AB stuurt via de griffies alle acht gemeenteraden twee e-mails door die op 21 en 25 oktober door hem aan de Statenleden waren gestuurd over het besluit dat op 28 oktober in de Staten voorlag. De voorzitter merkt op dat er al veel contact is tussen raadsleden en Statenleden, waarvoor hij zijn dank uitspreekt. Ook doet hij het verzoek om de bijgevoegde mails te gebruiken om Statenleden (nogmaals) te benaderen om tot een oplossing te komen.
- **26 oktober 2020**: de voorzitter van het DB/AB mailt via de griffies alle raadsleden van de acht gemeenten dat er een persbericht is verspreid over het voorgenomen besluit en de consequenties daarvan en dat een video van de directeur van Avri voor de Statenleden online staat.
- **27 oktober 2020**: de voorzitter van het DB/AB stelt de acht gemeenteraden via de griffies per e-mail op de hoogte van een aanvullende Statenbrief die Gedeputeerde Staten op 26 oktober aan Provinciale Staten hebben gestuurd en de reactie van Avri daarop. In die brief doen Gedeputeerde Staten verslag van het bestuurlijk overleg dat met Avri heeft plaatsgevonden over het Nazorgfonds Stortplaatsen. Het dagelijks bestuur van Avri is het niet eens met de conclusies die worden getrokken en zet dat uiteen in deze schriftelijke reactie. Deze schriftelijke reactie is via e-mail naar leden van Provinciale Staten gestuurd en de gemeenteraden ontvangen daar een afschrift van.
- **28 oktober 2020**: de voorzitter van het DB/AB geeft via e-mail een update aan alle gemeenteraden (via de griffies) over de beraadslagingen in Provinciale Staten over het Nazorgfonds en de voorgestelde renteverlaging. In het Statendebat werd kritiek geuit op Avri; in deze e-mail wordt daarop ingegaan en een verweer gegeven.
- **3 november 2020**: naar aanleiding van het besluit van Provinciale Staten en het aangenomen amendement dat oproept tot overleg met de Avri-gemeenten, stuurt de voorzitter van het DB/AB via de griffies een bericht aan alle gemeenteraden over de te nemen vervolgstappen. De voorzitter deelt dat er inmiddels bestuurlijk contact is geweest, waarbij gedeputeerden ook verbaasd waren over de toon in de Staten. Een week later zou er een ingelast overleg zijn tussen het AB en de gedeputeerde. Vervolgens deelt de voorzitter de acties die vanuit Avri worden voorgesteld, waaronder het ambtelijk bespreken van de gevolgen van het PS-besluit met de financiële experts van de gemeenten; met een afvaardiging van wethouders financiën in gesprek treden met de provincie, en dat op 17 november 2020 een platformbijeenkomst wordt gehouden waarbij raadsleden vragen kunnen stellen. Omdat er veel vragen van raadsleden waren over de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de stortplaats, wordt in deze e-mail ook een tijdlijn gedeeld met momenten waarop zij zijn geïnformeerd.
- **9 december 2020**: de voorzitter van het DB/AB e-mailt alle gemeenteraden via de griffies over het akkoord dat is bereikt met de provincie. Dat wil zeggen: het tijdstip van overdracht van de stortplaats wordt over 10 jaar bepaald, zodat Avri de tijd heeft om te sparen voor de overdracht. Dit heeft als consequentie, zo wordt aangegeven in de e-mail, dat nog niet duidelijk is welk bedrag bij elkaar gespaard moet worden. Het kan zijn dat minder dan € 10 miljoen nodig is door technologische innovaties, landelijke nazorg-ontwikkelingen of renteverhoging, zo wordt in de e-mail gesteld.

De communicatie aan de gemeenteraden, met name in oktober, heeft daarmee vooral het karakter om raadsleden te mobiliseren richting PS. Veel raadsleden doen dat, maar veel ook niet zo volgt uit de gesprekken. Bij een deel van de raadsleden bestond door de gang van zaken het gevoel ‘voor het karretje te worden gespannen’.

Gemeentespecifieke bespreking overdracht stortplaats in de acht gemeenteraden beperkt

De hoofdmoot van de communicatie wordt gevormd door de communicatie die breed met alle gemeenteraden binnen Avri wordt gedeeld. Dat geldt zowel voor de reguliere stukken in het kader van de P&C-cyclus, als de platformbijeenkomsten en de e-mailupdates die met name in oktober zijn verzonden. Op een klein aantal punten zien we in sommige gemeenten nog wat aanvullends gebeuren, zo stellen we vast op basis van de informatie die wij in het kader van dit onderzoek aangeleverd hebben gekregen.

Zo werken twee gemeenten met een raadsrapporteur die namens de gemeenteraad bijzondere aandacht heeft voor de gemeenschappelijke regeling Avri en daarover rapporteert aan de raad. Dat geldt zoals eerder genoemd voor Culemborg en Tiel. Vanuit Tiel is de raadsrapporteur ook aanwezig bij de AB-vergaderingen van Avri. In West Betuwe zien we verder terug dat de gemeenteraad via kwartaalrapportages op de hoogte wordt gehouden van wat er in de verschillende gemeenschappelijke regelingen speelt. Daarnaast geven raadsleden in een interview aan dat zij ervaren dat er kleine verschillen zijn in hoe proactief wethouders informatie delen.

Specifiek over de overdracht van de stortplaats zien we bijvoorbeeld terug dat in aanvulling op de bredere communicatie op 15 oktober 2020, de wethouder in Buren via een flitsbericht de raad informeert over de stand van zaken, waaronder de acties die op touw worden gezet richting provincie. Een ander voorbeeld is dat de wethouder van Culemborg namens het college van B&W op 3 november een informatienotitie deelt met de gemeenteraad over de financiële impact van de aanpassing van de rekenrente.

In West Maas en Waal worden op 22 mei 2020 drie raadsvragen gesteld over de Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021 van Avri, in het bijzonder over de overdracht van de stortplaatsen en het weerstandsvermogen. De eerste vraag luidt of de resultaten van de ALM-studie al bekend zijn en wat de consequenties daarvan zijn voor de begroting van 2021. Ten tweede wordt gevraagd of er al meer bekend is over een eventuele landelijke regeling met betrekking tot de nazorg van stortplaatsen. Beide vragen worden door Avri beantwoord. Tot slot wordt over de Jaarstukken 2019 gevraagd of Avri al gestart is met de gesprekken met de gemeenten om de weerstand weer op het goede niveau te krijgen.

Dit zijn de enige raadsvragen die we in deze periode over dit onderwerp zijn tegengekomen. Wel zien we dat in Buren en Tiel op respectievelijk 3 november 2020 en 11 november 2020 een interpellatiedebat wordt gevoerd over de stortplaats en de gang van zaken en in West Betuwe worden op 28 november 2020 raadsvragen gesteld over de overdracht van de stortplaats, maar dit is dus een stuk later en nadat het besluit in Provinciale Staten al is genomen.

Samenvattend

Begin 2019 bereikt voor het eerst een eerste indicatie de gemeenteraden dat er wat met de rekenrente zou kunnen gebeuren. In de Kadernota 2020 wordt de ALM-studie aangekondigd, waarbij er wordt gesproken over een mogelijke ‘herziening’ van de rekenrente. Een jaar later, bij de Kadernota 2021 is de ALM-studie nog niet afgerond, maar wordt al wel aangekondigd dat de verwachting is dat de rekenrente naar beneden bijgesteld zal worden, wat betekent dat het doelvermogen weer moet worden aangevuld. Hoeveel de rekenrente naar verwachting naar beneden zal worden bijgesteld wordt niet expliciet gemaakt. Ook is de toon niet alarmerend.

Enkele maanden later, op 15 april 2020, wordt de rekenrentedaling voor gemeenteraden voor het eerst concreet in de Begroting 2021. Daarin is opgenomen dat het advies in de ALM-studie is om de rekenrente te laten dalen van 4,6% naar 3,1% en dat de Beleggingsadviescommissie van de provincie

daar al mee heeft ingestemd. Dit zou als gevolg hebben dat het benodigde doelvermogen met circa € 9 miljoen zou stijgen, zo wordt voorgerekend in de begroting. Wel wordt gesteld dat het heel onzeker is, dat het provinciale besluitvormingsproces nog volgt en dat bezwaar is gemaakt tegen het advies door de gezamenlijke Gelderse stortplaatsexploitanten (MBG). Ook in juni 2020, wanneer de (aangepaste) Jaarstukken 2019 en de Begroting 2021 op de agenda staan van de platformbijeenkomst, komen de consequenties van een dalende rekenrente aan bod en er wordt genoemd dat het kan gaan om € 10 miljoen. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat op dit moment niet de urgentie wordt gevoeld en overgebracht aan de gemeenteraden dat dit ook daadwerkelijk wel eens zou kunnen gaan gebeuren.

Op basis van bovenstaande blijkt dat de gemeenteraden steeds via de P&C-cyclus wel op de hoogte zijn gehouden over de ontwikkelingen rondom de rekenrente, maar dat het er niet als een bijzonder of urgent punt is uitgelicht. Zo is het in ieder geval niet overgekomen. Dat is ook terug te zien in de vragen die raadsleden stellen. De zorgen lijken vooral te gaan over het lage weerstandsvermogen van Avri, dat ook zonder het nadeel van een eventuele rekenrentedaling laag is. Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal lijkt de urgentie onder raadsleden vooral hoog te zijn geworden nadat in september 2020 duidelijk wordt dat Gedeputeerde Staten instemmen met het verlagen van de rekenrente, met als gevolg dat Avri € 10 miljoen tekortkomt voor de overdracht van de stortplaats, en dat die €10 miljoen direct in de begroting van het lopende begrotingsjaar moet worden opgenomen. Het besluit moet dan nog naar Provinciale Staten, waarna vanuit Avri gemeenteraadsleden actief worden geïnformeerd en betrokken om via hun connecties te lobbyen bij Provinciale Staten.

4. Conclusies & lessen

In het vorige hoofdstuk is feitelijk gereconstrueerd hoe het proces rondom de verlaging van de rekenrente en de stortplaats is verlopen, met aandacht voor hetgeen dat is gebeurd tussen Avri en de provincie, bij Avri intern en tussen Avri en de gemeenteraden. In dit hoofdstuk plaatsen we deze chronologisch geordende feiten in een breder perspectief en analyseren we hun onderlinge verbanden. Op basis van deze conclusies formuleren we een aantal lessen voor de gemeentelijke aansturing van Avri en andere regionale samenwerkingsverbanden.

4.1 / Vooraf: het politieke belang van Avri

Afvalinzameling en -verwerking is lange tijd gezien als een betrekkelijk beleidsarme gemeentelijke taak. Het inzamelen en verwerken van afval moest goed en goedkoop zijn en kon om die reden ook gemakkelijk op een bedrijfsmatige manier worden verricht. Het was vooral een technische kwestie. Voor zover er hiervoor politieke belangstelling was, beperkte die zich tot de hoogte en de verdeling van de kosten. Dat afvalinzameling en -verwerking nagenoeg overal regionaal wordt uitgevoerd en raadsleden er slechts indirect bij betrokken zijn, was daarom lange tijd geen probleem. Zo ook in het geval van Avri, dat is opgericht als uitvoeringsorganisatie die taken uitvoert op het gebied van afvalverwijdering, afvalverwerking en het beheer van openbare ruimte, waarbij een sterke bestuurlijke (en politieke) betrokkenheid niet voor de hand lag.

Grotere politieke betekenis afvalverwerking

Met het gegroeide belang van duurzaamheidsdoelstellingen, is de politieke betekenis van afvalinzameling en -verwerking sterk toegenomen. Het gaat namelijk niet meer alleen over tarieven voor afvalinzameling, maar ook om zaken als circulaire economie, duurzaamheid en energietransitie. In de Regio Rivierenland, waar gemeenten hun afvalinzameling en -verwerking gezamenlijk uitvoeren via Avri, bleek dat ook uit de discussies in verschillende gemeenteraden na de invoering van het 'omgekeerd inzamelen'. Een andere reden waarom afvalinzameling en -verwerking van groot politiek belang is, is regio-specifiek: in tegenstelling tot veel andere regio's worden deze taken in Rivierenland niet uitgevoerd door een bedrijf, maar door een gemeentelijk samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Dat zorgt ervoor dat de deelnemende gemeenten zelf rechtstreeks financieel verantwoordelijk zijn. En die verantwoordelijkheden zijn groot: het gaat om kapitaalintensieve voorzieningen die grote financiële risico's met zich kunnen meebrengen. De vraag is daarom gerechtvaardigd of de betrokkenheid van colleges en gemeenteraden in evenwicht is met het politieke en financiële belang van Avri en of de organisatie en aansturing van Avri zich voldoende heeft aangepast aan de nieuwe realiteit.

Overdracht stortplaats

In Regio Rivierenland kreeg deze vraag extra urgentie na het afsluiten van de stortplaats in Geldermalsen en de geplande overdracht hiervan aan de provincie Gelderland. De grote financiële belangen die hiermee waren gemoeid speelden in een context van landelijke discussies over de Nazorgwet, complexe begrotingsregels, dalende beleggingsrendementen en ambtelijke overleggen

met het provinciebestuur. Lange tijd bleef de sluiting van de stortplaats en de overdracht dan ook een vooral (financieel-)technische kwestie. Deze casus brengt echter in herinnering dat ook de meest technische kwesties politiek urgent kunnen worden, vooral als ze inwoners treffen. Denk aan kwesties met mogelijk grote financiële consequenties zoals in deze casus, maar eerdere dossiers in het land hebben laten zien dat ook kwesties met een potentieel grote impact op de gezondheid of veiligheid van inwoners snel politiek relevant kunnen worden. Alertheid en politiek-bestuurlijke sensitiviteit blijft dus geboden, ook bij technische aangelegenheden.

Op basis van de gepresenteerde reconstructie kan achteraf gemakkelijk worden aangegeven wie wat op welk moment had moeten weten en wie anderen daarover tijdig had moeten informeren; op het moment zelf was dat niet altijd zo evident. Deze vaststelling neemt niet weg dat er een aantal conclusies te trekken zijn uit de gang van zaken rond de overdracht van de stortplaats. Die conclusies formuleren we op twee niveaus: 1) het gesprek met de provincie en de opvolging van het signaal over de rekenrenteverlaging en 2) het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

4.2 / Conclusies: gesprek met de provincie en opvolging signaal rekenrenteverlaging

Op basis van de feitenreconstructie trekken we een vijftal conclusies over het gesprek dat Avri met de provincie voerde over de overdracht van de stortplaats en het verlagen van de rekenrente. Deze conclusies raken aan de werkwijze van Avri, het contact met de provincie en de communicatie richting de gemeenteraden.

Conclusie 1: Opvolging signaal mogelijke rekenrenteverlaging en contact met de provincie bleef te lang en te veel een ambtelijke kwestie.

Uit de reconstructie blijkt dat het signaal dat de rekenrente verlaagd zou worden naar 3,1% en de consequenties daarvan, pas in september 2020 voor het eerst echt bestuurlijk is besproken in het DB, AB en de gemeenteraden. Eerder is het risico in P&C-documenten wel genoemd, maar met weinig urgentie. De betrokken besturen zijn toen in ieder geval niet actief gewaarschuwd voor de financiële gevaren van een mogelijke rekenrenteverlaging. Dat terwijl al negen maanden eerder, in december 2019, het ambtelijk duidelijk werd wat de financiële gevolgen zouden zijn van een renteverlaging van 4,6% naar 3,1%.

In de tussenliggende negen maanden vindt overleg plaats met de provincie en worden mede op verzoek van de accountant intern bij Avri de gevolgen van een rekenrenteverlaging ambtelijk binnen Avri verder uitgewerkt. Het overleg met de provincie is er eerst op gericht om begrip te krijgen voor de grote consequenties van de renteverlaging voor alle stortplaatsexploitanten en in het bijzonder voor de stortplaatsen die op korte termijn tot sluiting of overdracht overgaan. Avri zit daarbij niet zelf aan tafel, maar wordt vertegenwoordigd door de Stichting Milieu Bedrijven Gelderland (MBG). Later, vanaf de zomer van 2020, start een overlegtraject tussen Avri zelf en de provincie om mogelijke oplossingen te verkennen. Deze gesprekken worden met ambtenaren van de provincie gevoerd en tweemaal met de verantwoordelijk gedeputeerden. Vanuit Avri worden de gesprekken primair gevoerd door ambtenaren, zoals een projectleider en de directeur. Tweemaal sluit de voorzitter van het DB/AB aan, dat is bij de gesprekken met de gedeputeerden.

Pas nadat GS besluiten om de verlaging van de rekenrente naar 3,1% voor te leggen aan PS, neemt de bestuurlijke en politieke betrokkenheid toe, onder meer in de frequente e-mailupdates begin oktober van de voorzitter van het DB aan de gemeenteraden. Ondanks die toegenomen bestuurlijke

en politieke betrokkenheid, blijft de rol van de directeur van Avri prominent, bijvoorbeeld in het opstellen van een informatiepakket met voorbeeldteksten voor een amendement en een video voor PS om de positie van Avri uit te leggen. Zelfs op dat moment wordt dus gekozen voor een stevige ambtelijke zichtbaarheid richting de provincie, in plaats van dat wordt gekozen voor een bestuurlijke route.

Dat er een grote ambtelijke dominantie was in de opvolging van het signaal van de verlaging van de rekenrente en het contact met de provincie, is te begrijpen vanuit de ontstaansgeschiedenis van Avri. Avri is opgericht als uitvoeringsorganisatie die taken uitvoert op het gebied van afvalverwijdering, afvalverwerking en het beheer van openbare ruimte, waarbij een sterke bestuurlijke betrokkenheid niet voor de hand lag. Hieraan droeg ook niet bij dat de rekenrente die door het Nazorgfonds wordt gerekend een financieel complex en technisch thema is en dat de verlaging voortkomt uit een advies van de provinciale Beleggingsadviescommissie (BAC) waarin Avri alleen indirect vertegenwoordigd is. Bovendien speelden op de achtergrond verschillende discussies waarbij Avri slechts indirect betrokken was. Op landelijk niveau werd gesproken over een mogelijk nieuwe Nazorgwet (EVANAS), die zou kunnen leiden tot een landelijke rekenrente of zelfs een landelijk nazorgfonds. Ook is het goed om op te merken dat de gevolgde werkwijze niet in strijd is met de afspraken in de gemeenschappelijke regeling van Avri (GR Avri). Volgens deze regeling vertegenwoordigt de voorzitter Avri in en buiten rechte, die deze vertegenwoordiging kan opdragen aan een ander persoon, dus ook de directeur.

Hoe begrijpelijk misschien ook, in de onderhandelingen met de provincie had deze ambtelijke dominantie wel nadelen:

1. Allereerst was Avri hierdoor te weinig bestuurlijk sensitief voor de overwegingen van de provincie, hetgeen de onderhandelingspositie van Avri verzwakte (zie conclusie 3). In het gesprek met de provincie werd door Avri steeds de nadruk gelegd op de ervaren onjuistheid van de rekenrenteverlaging én op de uitzonderingspositie die Avri ten opzichte van andere stortplaatsexploitanten zou hebben, waardoor er weinig aandacht was voor de belangen en opvattingen van het provinciebestuur.
2. Het tweede nadeel van het vooral ambtelijke contact tussen Avri en provincie, was dat zich dat binnenskamers voltrok. Over de voortgang en de resultaten van de ambtelijke besprekingen zijn bestuurders pas geïnformeerd toen duidelijk was dat er geen resultaten meer werden geboekt. Bestuurders hebben hier zelf overigens ook niet actief naar geïnformeerd. Mogelijkheden om met bestuurlijke escalatie invloed uit te oefenen op de provinciale besluitvorming en hier snel duidelijkheid over te krijgen, bleven hierdoor lang onbenut.
3. Het derde nadeel hangt hiermee samen. Door de vooral ambtelijke contacten en overleggen waren verantwoordelijke bestuurders en raden laat op de hoogte van de negatieve financiële gevolgen van de verlaging van de rekenrente. Als gevolg hiervan hadden ze weinig tijd om zich goed voor te bereiden op de verlaging van de rekenrente voor het nazorgfonds stortplaatsen, waren zij niet tijdig in stelling gebracht en voelden zij zich overvallen.

Conclusie 2: Avri en de provincie hadden een verschillend beeld bij de uitgangspunten van het overlegtraject over de rekenrenteverlaging. De bestuurlijke afstand tussen Avri en de provincie was groot.

In de zomer van 2020 voerden Avri en de provincie overleg over mogelijke oplossingen voor Avri. Uit de reconstructie volgt dat Avri en de provincie echter niet hetzelfde beeld hadden van de uitgangspunten voor het overlegtraject. Waar Avri het starten van dit overlegtraject ziet als een bestuurlijke erkenning van zijn uitzonderingspositie, vat de provincie het op als een manier om mogelijkheden te verkennen om de gevolgen van het voorgenomen besluit tot rekenrenteverlaging voor Avri wat te verzachten.

Dat hier een misverstand over ontstond is illustratief voor de kwaliteit van het bestuurlijk contact tussen Avri en de provincie. Omdat de dagelijkse leiding van Avri een centrale rol speelde in gesprekken met de provincie – en bestuurders van gemeenten veel aan hen overlieten – konden interpretaties van bestuurlijke uitspraken gemakkelijk een eigen leven gaan leiden. Dat GS tot verrassing van Avri instemmen met het voorstel tot verlaging van de rekenrente terwijl volgens Avri het overlegtraject nog loopt en dat het de directeur van Avri is (niet bijvoorbeeld de voorzitter van het DB/AB) die door de gedeputeerde over het besluit wordt geïnformeerd, tekent eveneens de bestuurlijke afstand tussen Avri en de provincie.

Het bestaan van de grote bestuurlijke afstand hangt samen met de ambtelijke dominantie in de opvolging van het signaal van de verlaging van de rekenrente en het contact met de provincie. Het is lastig te duiden wat hierin oorzaak en gevolg is en de kans is groot dat beide op elkaar inwerken. Avri is immers – zoals al vermeld – ontstaan als uitvoeringsorganisatie waarin stevige bestuurlijke betrokkenheid lange tijd minder voor de hand lag. Dat werkt door. Tegelijkertijd is er bestuurlijk ook niet het initiatief genomen om de eigen betrokkenheid te verstevigen en regie te nemen in de bestuurlijke contacten met de provincie op dit dossier. In conclusie 7 duiden we dit als een aspect van dat de eigenaarsrol van Avri beperkt is ingevuld.

Los van hoe het ontstaan van de bestuurlijke afstand te begrijpen is, constateren we dat die in deze casus gevolgen heeft gehad. Met een sterkere en duidelijkere bestuurlijke betrokkenheid had meer geïnvesteerd kunnen worden in de bestuurlijke contacten. Avri had dan beter en eerder kunnen reageren en anticiperen op de bestuurlijke overwegingen van de provincie (zie ook conclusie 3).

Conclusie 3: Avri is te weinig politiek-bestuurlijk sensitief geweest bij het inschatten van de gevolgen van het advies om de rekenrente te verlagen en in het contact met de provincie.

Dat het gesprek met de provincie lange tijd een ambtelijke kwestie bleef, verklaart waarom zo lang werd vastgehouden aan de naïef gebleken inschatting dat het met de rekenrenteverlaging niet zo'n vaart zou lopen. Of anders gezegd: Avri heeft lang erop vertrouwd dat de provincie rekening zou houden met de positie van Avri. De besluitvorming van de provincie zou voor Avri best anders kunnen uitpakken, zo was de gedachte. De noodzaak van het verlagen van de rekenrente was volgens Avri immers onjuist en bovendien was de situatie van Avri onvergelijkbaar met die van andere stortplaatsexploitanten: de stortplaats was al afgedicht en had geen verdiencapaciteit meer. Bovendien is Avri geen commercieel bedrijf, maar een publiekrechtelijke organisatie die zich aan de BBV-systematiek moet houden. De consequenties van de renteverlaging waren dus wel bekend, maar de verwachting was dat deze niet of in mindere mate voor Avri zouden gaan gelden. Er werd dan ook niet geanticipeerd op de mogelijkheid dat de rekenrenteverlaging Avri wel onverkort zou raken.

Op dit punt had meer politiek-bestuurlijke sensitiviteit van Avri verwacht mogen worden. Vanuit de provincie werd namelijk in het voorjaar van 2020 eerst ambtelijk en later ook bestuurlijk duidelijk gemaakt dat er een generiek besluit zou worden genomen: er zouden geen uitzonderingen worden gemaakt, ook niet voor Avri. Verder waren dit soort gesprekken met de provincie niet nieuw; in eerdere jaren heeft de provincie ook renteaanpassingen doorgevoerd. De opstelling van de provincie had daarom geen verrassing hoeven zijn. Desondanks lijkt het bij Avri pas echt na besluitvorming door GS doorgedrongen te zijn dat de consequenties van een renteverlaging Avri in volle omvang zouden gaan raken en is er bestuurlijk opgeschaald. Hoewel achteraf niet te zeggen is of bij een sterkere bestuurlijke betrokkenheid eerder in het proces daadwerkelijk politiek-bestuurlijk sensitiever zou zijn gehandeld, had dit wellicht wel geholpen om de aanpak van de provincie beter in te kunnen schatten (zie ook conclusie 7).

Conclusie 4: De gemeenteraden en het AB zijn stap voor stap geïnformeerd over ontwikkelingen rondom de verlaging van de rekenrente via P&C-documenten en platformbijeenkomsten, maar ook hierin heeft Avri te weinig politiek-bestuurlijke sensitiviteit laten zien.

Dat van Avri meer politiek-bestuurlijke sensitiviteit verwacht had mogen worden raakt niet alleen de contacten met de provincie, maar ook de communicatie daarover richting de gemeenteraden. Die communicatie verloopt vooral via P&C-documenten en platformbijeenkomsten.

In de P&C-documenten die door Avri met de gemeenteraden zijn gedeeld – zoals de Kadernota 2020, Jaarstukken 2019 en Begroting 2021 – worden op hoofdlijnen stap voor stap de ontwikkelingen rondom de rekenrente geschetst. Eerst wordt de ALM-studie aangekondigd met de opmerking dat het kan leiden tot een herziening van de rekenrente (Kadernota 2020), vervolgens dat de ALM-studie nog niet is afgerond maar dat de verwachting is dat de rente zal gaan dalen (Kadernota 2021) en weer later dat het advies is dat de rekenrente daalt van 4,6% naar 3,1% en dat dit een tekort van € 9 à € 10 miljoen met zich mee kan brengen (Jaarstukken 2019 en Begroting 2021). Tegelijkertijd wordt steeds aangegeven dat er nog veel onzeker is en dat er overleg met de provincie plaatsvindt. Het tekort wordt dan ook gepresenteerd als een risico en niet als een vaststaand gegeven, en daarmee ook slechts gedeeltelijk in de risicoparagraaf verwerkt.

De toon van de berichtgeving is niet alarmerend, maar het wordt eerder gepresenteerd als een technische, theoretische kwestie waar in de financiële stukken rekening mee moet worden gehouden. Dat geldt eveneens voor de toon tijdens de platformbijeenkomsten waarin de P&C-documenten op de agenda staan. De ernst van de dreiging komt niet over het voetlicht. Het werd ambtelijk en in het DB immers ook niet zo door Avri ervaren. Vanuit de gemeenteraden en door het AB van Avri worden er dan ook lange tijd geen vragen gesteld over de verlaging van de rekenrente en de toereikendheid van het doelvermogen, voor zover is vast te stellen op basis van de beschikbare gespreksverslagen. Opgemerkt dient te worden dat het hierbij niet heeft geholpen dat in de Jaarstukken 2019 – die tegelijkertijd met de Begroting 2021 op de agenda stonden - van de accountant een aanpassing moest worden gemaakt om een deel van het gereserveerde doelvermogen voor overdracht van de stortplaats vrij te laten vallen. Gerekend met de in dat jaar geldende rekenrente van 4,6% zou het doelvermogen namelijk te hoog zijn.

De gemeenteraden zijn dus stap voor stap via P&C-documenten geïnformeerd over ontwikkelingen rondom de rekenrente, qua aard en toon overeenstemmend met de risico-inschatting van Avri. Met de kennis van nu zien we dat die informatievoorziening over de verlaging van de rekenrente en de consequenties daarvan voor het benodigde doelvermogen idealiter diepgaander was geweest. Berekeningen van de financiële risico's van een rekenrenteverlaging werden niet of pas laat met het Algemeen Bestuur en de gemeenteraden gedeeld en zij werden pas actief geïnformeerd over de dreigende financiële problemen als gevolg van de mogelijk dalende rekenrente van het Nazorgfonds toen GS een besluit hierover hadden genomen (september 2020). Op basis van de reconstructie constateren we echter dat er geen sprake is van bewust onvolledig en niet tijdig informeren, maar dat het voortkomt uit de te beperkte politiek-bestuurlijke sensitiviteit en de onjuist gebleken inschatting dat de provincie wel een uitzondering voor Avri zou maken.

Conclusie 5: Het informeren van gemeenteraden na het besluit van GS om PS voor te stellen de rekenrente te verlagen, had in belangrijke mate tot doel hen te mobiliseren tot protest tegen de provincie. Dit heeft deels averechtse gevolgen gehad.

Het actief informeren van de gemeenteraden over de dreigende financiële problemen na het besluit van GS over de rekenrente, had (mede) het doel om hen te mobiliseren tot een protest bij de provincie. Het was de bedoeling dat raadsleden hun partijgenoten in Provinciale Staten zouden bewegen om het GS-besluit over het Nazorgfonds te verwerpen of te amenderen. Veel raadsleden

deden dat, maar ook veel raadsleden niet. Een deel van de raadsleden voelde zich niet prettig bij het verzoek, zeker omdat ze verrast waren door de alarmerende financiële berichten en niet volledig op de hoogte waren van de achtergrond hiervan.

In Provinciale Staten werkte de lobby voor een deel averechts, ook omdat het niet-accepteren van het GS-besluit de financiële problemen van de provincie verder zou vergroten. Door de intensieve lobby – vanuit de raden, het Avri-bestuur én de Avri-directie – voelden sommige Statenleden zich enigszins onder druk gezet. In hun inbrengen tijdens de Provinciale Statenvergadering van 28 oktober 2020 lieten ze weten de indruk te hebben dat Avri zijn zaken financieel niet op orde had en dat gemeenten onvoldoende toezicht hierop hadden gehouden. Deze beeldvorming over Avri in Provinciale Staten versterkte het negatieve beeld bij raadsleden over Avri. Het verwijt dat gemeenten Avri te weinig hadden gecontroleerd, trokken ook zij zich aan. PS namen het besluit om onder meer de rekenrente te verlagen aan, zonder daarin een uitzondering te maken voor Avri. Wel haalde een amendement een meerderheid om GS te verzoeken met de aan Avri deelnemende gemeenten het gesprek aan te gaan “om tot afspraken te komen om de financiële gevolgen van de aanpassing van de rekenrente te verzachten”.

4.3 / Conclusies: het functioneren van de gemeenschappelijke regeling Avri

Naast de eerste vijf conclusies die direct betrekking hebben op de casus van dit onderzoek, zijn op basis van de reconstructie ook een viertal aanvullende conclusies te trekken die raken aan het functioneren van de gemeenschappelijke regeling Avri. Deze conclusies helpen te begrijpen waarom de gang van zaken rondom de verlaging van de rekenrente het verloop heeft gehad die het heeft gehad.

Conclusie 6: Dé Avri bestaat niet: gemeenten nemen verschillende diensten af en betrokkenheid van raden is verschillend georganiseerd. Dit bemoeilijkt het gezamenlijk en eensgezind tegemoet treden van Avri.

Voor de acht aan Avri deelnemende gemeenten is hun relatie tot de gemeenschappelijke regeling niet gelijk. Een deel van de gemeenten neemt alleen de basisdienstverlening van afvalverwijdering en -verwerking af, andere hebben gekozen om bijvoorbeeld ook het beheer van de openbare ruimte bij Avri onder te brengen (de plustaken). Voor deze plustaken zijn separate dienstverleningsovereenkomsten gesloten.

Hoewel gemeenten verschillende diensten afnemen van Avri, gaat het in de beleving van inwoners en raadsleden echter om één organisatie. Dit heeft als gevolg dat er weliswaar een gemeenschappelijke deler bestaat tussen de gemeenten, maar dat dé Avri niet bestaat en de ervaringen met het functioneren ervan ook zeer verschillend kunnen zijn. Het is hierdoor lastig om als gemeenten en gemeenteraden Avri eensgezind tegemoet te treden.

Dat uit zich ook in de betrokkenheid van de gemeenteraden bij Avri. De gemeenteraden van Tiel en Culemborg hebben ieder een raadsrapporteur die de besluitvorming van Avri met bijzondere aandacht volgt en daarover rapporteert aan de gemeenteraad. In de andere gemeenten bestaat een dergelijke constructie niet, wat onderlinge afstemming bemoeilijkt.

Conclusie 7: Gemeenten geven beperkt invulling aan hun eigenaarschap van Avri.

In de relatie tussen gemeenten en een gemeenschappelijke regeling zijn verschillende rollen te onderscheiden. Enerzijds is een gemeente opdrachtgever en neemt zij een bepaalde dienstverlening af bij de regeling, bijvoorbeeld de afvalverwijdering en -verwerking in het geval van Avri. Vanuit deze rol is het de vraag of de gemeente waar krijgt voor haar geld: worden de afgesproken doelen behaald tegen de afgesproken kosten? Anderzijds is de gemeente ook (mede-)eigenaar van de gemeenschappelijke regeling en daarmee ook opdrachtnemer. In die hoedanigheid bestaat er een verantwoordelijkheid om de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en de samenwerking te bewaken.

Binnen Avri-verband lijkt de rol van eigenaar ondergeschikt te zijn geweest aan de rol van opdrachtgever. Op zichzelf is dat begrijpelijk: de opdrachtgeversrol gaat over dienstverlening aan gemeenten en inwoners en raakt hun belangen rechtstreeks, terwijl de eigenaarsrol betrekking heeft op het functioneren van de organisatie van Avri en daarmee verderaf staat van raad en college. Zo hebben gemeenten ervoor gekozen om de afvalstoffenheffing zo laag mogelijk te houden. Vanuit de opdrachtgeversrol een logische wens, maar minder aandacht was er voor het eigenaarsaspect dat dit zou leiden tot een problematische daling van het weerstandsvermogen. De financiële gezondheid van Avri staat sinds 2018 weliswaar op de agenda, maar tot nu toe is het nog niet gelukt het weerstandsvermogen substantieel te laten stijgen.

Hoewel het eigenaarschap en opdrachtgeverschap verschillende verantwoordelijkheden met zich meebrengen, hebben gemeenten deze bij hetzelfde collegelid ondergebracht (in ieder geval waar het de verantwoordelijkheid voor afvalverwijdering en -verwerking betreft). Portefeuillehouders hebben zo een dubbele pet op. In de rol van eigenaar, waar het in deze casus om draait, zijn portefeuillehouders als AB-lid weinig zichtbaar en de rol krijgt beperkte invulling. Naast de toerusting van de ambtelijke organisaties (zie conclusie 9) verklaart dit waarom er in overleggen met de provincie zo sterk geleund werd op de directeur van Avri en zijn ambtelijk apparaat.

Het te weinig invulling geven aan het eigenaarschap van Avri uit zich ook in de focus van gemeenteraden en colleges (al dan niet in hun rol als AB/DB-lid). Vanuit de opdrachtgeversrol is het te begrijpen dat er veel aandacht uitgaat naar de geleverde dienstverlening door Avri, zoals de wijze waarop de afvalverwijdering en -verwerking wordt uitgevoerd en tegen welke kosten dat gebeurt. De belangrijkste spelers in het veld zijn dan Avri als uitvoeringsorganisatie en de gemeenten zelf, inclusief hun inwoners. Vanuit de eigenaarsrol is echter een breder speelveld relevant en is het nodig meer oog te hebben voor het bredere politiek-bestuurlijke speelveld waarin Avri opereert. Daarin doen de gemeenten ertoe, maar daarnaast onder meer ook de provincie. De aandacht daarvoor zien we in de casus van dit onderzoek weinig terug bij raden en colleges, terwijl dit wel had kunnen bijdragen aan het tijdig signaleren van de urgentie van – toen nog – mogelijke rekenrenteverlaging.

Conclusie 8: De lijnen van informatievoorziening en sturing tussen gemeenteraden, colleges en Avri zijn niet eenduidig en lopen in de praktijk door elkaar. De rol van het AB is beperkt, in tegenstelling tot wat op basis van de GR Avri verwacht mag worden.

De weinig zichtbare rol van de portefeuillehouders dan wel AB/DB-leden speelt ook in de informatievoorziening aan gemeenteraden. In de gemeenschappelijke regeling is de lijn formeel gemeenteraad – college – AB – DB – Directeur/ambtelijke organisatie Avri. In de praktijk zien we dat informatievoorziening, sturing en controle zowel via de eigen portefeuillehouder verloopt, bijvoorbeeld bij het indienen van zienswijzen, als via een rechtstreekse lijn tussen gemeenteraden en Avri. Bij gemeenten met Avri-raadsrapporteurs (Culemborg en Tiel) is deze rechtstreekse lijn nog sterker.

Anders dan formeel is geregeld in de GR Avri, hebben de gemeentelijke portefeuillehouders in deze casus dus slechts een beperkte rol in de sturing en verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraden en Avri. Zo komt de informatie over het functioneren van Avri vooral uit de P&C-documenten van Avri zelf, die rechtstreeks vanuit Avri aan de gemeenteraden worden verzonden. Daarnaast spelen de platformbijeenkomsten een belangrijke rol in de informatievoorziening en sturing. Het verloop van deze bijeenkomsten in de praktijk draagt niet bij aan de helderheid van de sturings- en verantwoordingslijnen en brengt het AB weinig in positie ten opzichte van de gemeenteraden. De platformbijeenkomsten worden geleid door de voorzitter van het DB/AB en de directeur van Avri en zij voeren vooral het woord. De overige leden van het DB/AB hebben hierin geen rol. Verder vinden de bijeenkomsten plaats voorafgaand aan AB-vergaderingen. Het doel daarvan is dat de inbreng van raadsleden uit de platformbijeenkomsten nog kan worden meegenomen in de daaropvolgende AB-vergadering. In de huidige situatie leiden platformbijeenkomsten echter zelden tot wensen en bedenkingen over de onderwerpen op de agenda van het AB; door het AB wordt hier doorgaans ook niet om gevraagd. Er vindt weinig discussie tussen raadsleden onderling plaats.

Specifiek voor de verhouding tussen het AB en het DB zien we dat formeel het AB het DB weliswaar ter verantwoording kan roepen, maar dat dit rondom de verlaging van de rekenrente niet is gebeurd. Door het AB zijn - net als door de gemeenteraden - nauwelijks vragen gesteld over de omgang met de financiële risico's van de overdracht van de stortplaats. Gegeven de informatie die het AB tot zijn beschikking had is dit niet heel verrassend. Zijn informatiepositie was min of meer gelijk aan die van de gemeenteraden (en soms kwam de informatie zelfs later). Volgens de GR Avri dient het DB het AB alle inlichtingen te verschaffen die het voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Door het AB pas laat te informeren over de financiële risico's van een mogelijke rekenrentedaling, is niet ten volle conform deze eis gehandeld.

Conclusie 9: Gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties van gemeenten zijn onvoldoende toegerust om adequaat tegenspel te bieden aan Avri.

De taken en financiën van Avri zijn voor raadsleden lastig te doorgronden. Dat geldt in mindere mate ook voor de portefeuillehouders in het AB. Het blijkt voor hen vaak moeilijk te bepalen wat politiek relevant is en wat niet. Raden worden via de P&C-stukken weliswaar geïnformeerd, maar gezien de complexiteit van de taken wordt duiding gemist om de bestuurlijke en financiële betekenis van voorliggende besluiten goed in te kunnen schatten. Het DB van Avri of de eigen ambtelijke organisatie (via portefeuillehouder) kan hierin voorzien, maar dat gebeurt niet of nauwelijks. Hierdoor ontbreekt het aan goede checks & balances: het Avri-bestuur krijgt weinig tegenspel.

De ambtelijke organisaties van de deelnemende gemeenten hebben niet altijd even veel zicht op wat er speelt bij Avri. Hierdoor kan de ambtelijke ondersteuning van wethouders om in het AB hun rol goed te kunnen vervullen sterker zijn. Het ontbreekt gemeentelijke accounthouders aan tijd om Avri-aangelegenheden goed te volgen, waardoor wethouders niet voldoende worden ondersteund bij het duiden van Avri-informatie. Bovendien is het accounthouderschap in de meeste gemeenten gescheiden van de financiële expertise. Gemeenten en hun AB-leden en raden waren hierdoor niet in staat om de financiële afwikkeling van de overdracht van de stortplaats kritisch te volgen.

4.4 / Lessen

Op basis van de reconstructie en de gepresenteerde analyse en conclusies zijn een viertal lessen te formuleren voor de toekomst. Deze lessen raken aan de gemeentelijke omgang met Avri, maar zijn ook relevant voor de relatie tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen in meer algemene zin.

Les 1: Besef dat hoe technisch een onderwerp ook is, er altijd een politieke component bestaat die ineens urgent kan worden. Bestuurlijke betrokkenheid, of een systeem om indien nodig snel te kunnen opschakelen, is dan ook essentieel.

De gang van zaken rond de verlaging van de rekenrente en de overdracht van de stortplaats in Geldermalsen is illustratief voor hoe technische kwesties politiek urgent kunnen worden. De eerste signalen van verlaging van de rekenrente deden zich voor op een provinciaal toneel dat op afstand stond van Avri - laat staat van de individuele gemeenten - en speelden zich af in een context van landelijke discussies over de Nazorgwet, complexe begrotingsregels en dalende beleggingsrendementen. Bovendien is het een kwestie die niet dagelijks speelt. Al met al maakt dit een thema voor financiële fijnproevers. De casus werd politiek urgent toen bleek dat er grote financiële consequenties zouden zijn voor de gemeenten en daarmee indirect ook voor hun inwoners als de renteverlaging daadwerkelijk onverkort doorgang zou vinden.

De les die hieruit te trekken is, is dat ook bij heel technische onderwerpen steeds de vraag gesteld moet worden wat politiek-bestuurlijk relevant is of kan worden. Die inschatting vraagt in eerste instantie iets van de ambtelijke organisatie, maar bestuurders hebben zeker ook zelf een rol in het signaleren van politiek-bestuurlijke aandachtspunten. Daar is (tijdige) bestuurlijke betrokkenheid voor nodig. Uit deze casus volgt dat een indicatie is, of ontwikkelingen potentieel grote financiële consequenties met zich meebrengen, die ook inwoners direct kunnen raken. Maar uit eerder onderzoek weten we dat er meer indicaties zijn om alert op te zijn, zoals of ontwikkelingen raken aan de gezondheid of veiligheid van inwoners. Zijn dergelijke indicaties aanwezig bij een onderwerp of ontwikkeling? Dan is het zaak om voor zover dat nog niet is gebeurd de bestuurlijke betrokkenheid op te schalen.

In bredere zin geldt dat de gemeenten Avri behandelen als een uitvoeringsorganisatie waar zij diensten van afnemen, terwijl Avri inmiddels ook beleidsmatige taken heeft op het gebied van duurzaamheid, energie en in enige mate ook sociaal beleid. De politieke en bestuurlijke betrokkenheid dient met dit maatschappelijke, beleidsmatige en financiële belang in evenwicht te zijn. Op dit moment is dat nog niet het geval. De overige drie lessen bieden aanknopingspunten voor hoe de politieke en bestuurlijke betrokkenheid bij Avri verstevigd kan worden.

Les 2: Aandacht vanuit de gemeenten voor de eigenaarsrol verdient versterking. Dat betekent onder meer een zichtbare en duidelijke rol voor colleges (in AB/DB) en ambtelijk tegenspel vanuit gemeenten zelf.

De bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten bij Avri komt niet meer overeen met het bestuurlijke belang ervan. In deze casus is dat nog het meest duidelijk zichtbaar in de eigenaarsrol, die nu onvoldoende tot zijn recht komt. Een les is daarmee om niet alleen aandacht te hebben voor de rol van opdrachtgever, maar ook expliciet voor die van eigenaar. Die aandacht zou zowel georganiseerd moeten worden binnen de gemeenten zelf als binnen Avri.

Voor gemeenten zelf betekent deze les allereerst dat strategische vraagstukken die het functioneren van Avri betreffen eerder geagendeerd moeten worden in raad en college. Daarnaast kan het helpen

om het eigenaarschap beter en duidelijker te verankeren, door deze rol binnen het college te scheiden van het opdrachtgeverschap. Dat betekent dat de wethouder met de inhoudelijke Avri-portefeuille (afval, milieu en dergelijke) zich opstelt als opdrachtgever en een andere wethouder (bijvoorbeeld met de portefeuille financiën) de eigenaarsrol voor zijn of haar rekening neemt en zitting neemt in het AB of DB van Avri. Dit kan ook bijdragen aan het voor ogen houden dat Avri in een breder speelveld opereert dan alleen de gemeenten die deelnemen aan Avri. De ambtelijke organisatie dient bovendien voldoende toegerust te zijn in capaciteit en kennis om goed tegenspel te kunnen bieden. Dat betekent niet de taken van de ambtelijke organisatie van Avri overnemen, maar wel de juiste vragen kunnen stellen om tijdig relevante ontwikkelingen te signaleren.

Binnen Avri kunnen de gemeenten steviger de eigenaarsrol vervullen door de positionering van het DB en het AB te versterken. In de praktijk wordt veel overgelaten aan de directeur en het ambtelijk apparaat van Avri. Dat past bij een klassieke uitvoeringsorganisatie, maar omdat Avri inmiddels meer is dan dat én regie nodig is op de eigenaarsrol, is het zaak dat AB en DB een sterkere rol nemen en krijgen. Binnen Avri betekent dit dat - in aansluiting op de formele lijnen in de GR Avri - het AB zich meer focust op kaderstelling en controle, het DB op beleidsvoorbereiding en beleidsaansturing en het ambtelijk apparaat op beleidsadvisering en -uitvoering. Richting de gemeenten betekent het dat het AB en DB zich beter en duidelijker verantwoorden over het gevoerde beleid richting gemeenteraden en samenleving. De directeur speelt hier dan geen rol meer in. Het eigenaarschap van Avri krijgt zo vanuit gemeentelijk perspectief een betere eigenstandige rol. Kortom, ben als gemeenten ook bestuurlijk zelf het gezicht van en in de lead bij Avri.

Om in het bijzonder de rol van het AB te versterken zijn er twee zaken die aanvullend aandacht verdienen: 1) de inrichting van de platformbijeenkomsten en 2) de informatievoorziening aan het AB. De platformbijeenkomsten vinden nu plaats voorafgaand aan de AB-vergaderingen. Het idee is dat de gemeenteraden hun AB-leden dan kunnen instrueren voor hun opstelling in het AB. In de praktijk pakt dit echter anders uit, onder meer omdat er nauwelijks discussie plaatsvindt tussen raadsleden en het AB onzichtbaar is tijdens de bijeenkomsten. Daarmee dragen de platformbijeenkomsten in hun huidige opzet en uitvoering onvoldoende bij aan een sterke positionering van het AB. Als het gaat om de informatievoorziening beschikten AB-leden niet over voldoende informatie om de juiste vragen te kunnen stellen. Ze beschikten weliswaar over bijvoorbeeld P&C-documenten waarin stap voor stap de ontwikkelingen rondom de rekenrente werden benoemd, maar het ontbrak aan duiding bij die informatie om potentiële risico's adequaat in te schatten. Een sterkere bestuurlijke betrokkenheid helpt hierin, maar dat stelt tegelijkertijd ook hogere eisen aan de diepgang van de informatie die AB-leden (al dan niet met het DB als vooruitgeschoven post) ontvangen. Denk aan een onderbouwing van de inschatting van de financiële en bestuurlijke risico's die worden gezien en een toelichting op de cijfers. Die informatie was nu ambtelijk bij Avri wel beschikbaar, maar is niet bestuurlijk gedeeld.

Les 3: Het goed betrekken en positioneren van gemeenteraden gaat niet vanzelf, maar vergt een stevige investering. Hierin hebben zowel Avri en colleges, als de gemeenteraden zelf een rol.

Ondanks pogingen van Avri om de gemeenteraden te betrekken bij de gemeenschappelijke regeling, zoals het organiseren van platformbijeenkomsten, ervaren de raden een (grote) afstand. De reconstructie laat daarnaast zien dat de informatie- en verantwoordingslijnen door elkaar lopen. Een stevige investering is dus nodig om de gemeenteraden goed te betrekken en positioneren. Wij zien verschillende manieren om daaraan vorm te geven, waarbij de gemeenteraden zelf een belangrijke rol hebben.

Allereerst is te overwegen om de platformbijeenkomsten anders in te richten. Het doel van deze bijeenkomsten is dat raadsleden van de verschillende gemeenten kunnen discussiëren over de

voorstellen die op de agenda van het algemeen bestuur (AB) staan en zo dus standpunten kunnen uitwisselen. Dit is nu niet de praktijk: er vindt nauwelijks discussie plaats en het AB (met uitzondering van de voorzitter) heeft er geen rol in. Door de platformbijeenkomsten zo in te steken dat raadsleden van gedachten wisselen met elkaar én met het AB, kan dit wel bereikt worden. De platformbijeenkomsten zijn dan primair gericht op beeldvorming over en weer. Verantwoording over het gevoerde beleid door AB- en DB-leden kan vervolgens op de agenda staan in elk van de individuele raden. Zo wordt ook de relatie tussen de gemeenteraad en de eigen portefeuillehouder(s) verstevigd.

Avri is niet de enige gemeenschappelijke regeling en raadsleden hebben een volle agenda. De constructie in Tiel en Culemborg van het aanwijzen van raadsrapporteurs die met bijzondere aandacht een specifieke gemeenschappelijke regeling volgen, kan ook de andere gemeenten helpen om de werklast wat te spreiden en om elke regeling de benodigde aandacht te schenken. Bovendien kunnen deze raadsrapporteurs elkaar opzoeken om gezamenlijk op te trekken en regie te nemen op de Avri-agenda, bijvoorbeeld over wat er tijdens de platformbijeenkomsten besproken moet worden. In dit kader kan wellicht aansluiting worden gezocht bij het initiatief van de raadskring Regio Rivierenland.

Daarnaast - of in plaats daarvan - kan het behulpzaam zijn om te werken met een eigen regionale auditcommissie. Deze auditcommissie hoeft zich niet alleen te richten op Avri, maar kan juist zicht houden op de financiële aspecten van alle gemeenschappelijke regelingen in de regio. Het voordeel hiervan is dat de veelal specialistische financiële kennis gebundeld wordt en de raden zo gericht geadviseerd kunnen worden over wat er op dit vlak regionaal speelt.

Les 4: Dat een goede ontsluiting van informatie belangrijk is in sturing op en verantwoording door een gemeenschappelijke regeling spreekt voor zich. De asynchrone betrokkenheid van de verschillende spelers binnen de gemeenschappelijke regeling onderstreept het belang van dit punt echter extra.

Tot slot formuleren we een vierde les op een meer praktisch niveau, namelijk over de wijze van ontsluiting van informatie. Een goede inrichting van de informatiestructuur is vanzelfsprekend belangrijk voor sturing en verantwoording. Zonder dat is het immers ingewikkeld om de juiste besluiten te kunnen nemen. Dat spelers in een gemeenschappelijke regeling - zoals de raden, colleges, AB- en DB-leden en ambtelijke organisaties - veelal niet tegelijkertijd betrokken zijn, onderstreept het belang van dit punt nog eens extra.

Het makkelijk kunnen terugzoeken van wat eerder is besproken en gedeeld in bijvoorbeeld AB-vergaderingen of platformbijeenkomsten is in dit opzicht essentieel. In de reconstructie komt naar voren dat dit nu nog niet zo eenvoudig is. Verslagen van platformbijeenkomsten worden bijvoorbeeld niet gemaakt en de audiotulen laten zich - indien beschikbaar - niet makkelijk terugluisteren. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om op agendapunt of spreker te selecteren. Dit soort zaken mogelijk maken draagt bij aan de informatie-uitwisseling, navolgbaarheid en het geheugen van wat er binnen Avri speelt en kan vragen en onduidelijkheden voorkomen.

Bijlage – Bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie	Datum
Tanja van Rossem	Ambtenaar	Gemeente Culemborg	1 juni 2021
Nicole van Aerts	Ambtenaar	Gemeente West Betuwe	1 juni 2021
Henk Helderton	Ambtenaar	Gemeente West Maas en Waal	2 juni 2021
Henk Bergsma	Ambtenaar	Gemeente Tiel	2 juni 2021
Hulya Kalayci	BWB	Gemeente Culemborg	2 juni 2021
Jos Schel	BWB	Gemeente Tiel	2 juni 2021
Walter Brouwer	Directeur	Avri	2 juni 2021
Stefan van Someren	DB-lid en wethouder	Avri en gemeente Neder-Betuwe	3 juni 2021
Joost Reus	Voorzitter DB en AB en wethouder	Avri en gemeente Culemborg	3 juni 2021
Willem Posthouwer	DB-lid en wethouder	Avri en gemeente Zaltbommel	3 juni 2021
Erik van Hoften	AB-lid en wethouder	Gemeente Maasdriel	3 juni 2021
Erik Peters	AB-lid en wethouder	Gemeente West Maas en Waal	3 juni 2021
Annet IJff	AB-lid en wethouder	Gemeente West Betuwe	3 juni 2021
Pieter Neven	AB-lid en wethouder	Gemeente Buren	3 juni 2021
Frank Groen	AB-lid en wethouder	Gemeente Tiel	3 juni 2021
Joop de Kort	Ambtenaar	Gemeente Neder-Betuwe	7 juni 2021
Heidi van den Oord	Ambtenaar	Gemeente Maasdriel	7 juni 2021
Rien van Eldijk	Raadslid	Gemeente Tiel	7 juni 2021
Léon van Dun	Raadslid	Gemeente West Betuwe	7 juni 2021
Niels van Andel	Raadslid	Gemeente Neder-Betuwe	7 juni 2021
Kees de Raad	Raadslid	Gemeente Culemborg	7 juni 2021
Kees van Baar	Raadslid	Gemeente Maasdriel	7 juni 2021
Martijn Stoutjesdijk	Raadslid	Gemeente Zaltbommel	7 juni 2021
Arthur Warmer	Raadslid	Gemeente Buren	7 juni 2021
Anke Schimmer	Ambtenaar	Gemeente Zaltbommel	8 juni 2021
Hans Luiten	Ambtenaar	Gemeente Buren	8 juni 2021
Kees Mijdam	Projectmanager	Avri	10 juni 2021
Peter Kerris	Gedeputeerde	Provincie Gelderland	1 juli 2021
Sjak Arts	Manager	Provincie Gelderland	1 juli 2021

Bronnen

Voor de geraadpleegde bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.