

KADERNOTA 2028

INCLUSIEF MEERJARENPERSPECTIEF 2029-2031

12-11-2026 | VERSIE 5.0

INHOUD

1. Bestuurlijke samenvatting 4
2. inleiding 6
2.1 Algemeen 6
2.2 Financiële consequenties 6
2.3 Procedure 7
3. Programmabegroting 8
3.1 Programma Bestuur & Beleid 8
3.1.1 Helderheid over besturingsstructuur 8
3.1.2 CSRD-duurzaamheidsrapportage 8
3.1.3 Indicatie financieel effect Bestuur & Beleid 8
3.2 Programma Afval 9
3.2.1 Algemeen 9
3.2.2 Externe ontwikkelingen leiden tot hogere kosten afval- en grondstoffen 10
3.2.3 Inzameling huishoudelijke Afval en Grondstoffen 11
3.2.4 Participatie inwoners en belanghebbenden met betrekking tot afvalinzameling 12
3.2.5 Meerwaarde creëren bij de verwerking van grondstoffen 12
3.2.6 Toezicht op de afvalstoffenverordening 12
3.2.7 Doorgeef-tas 12
3.2.8 Bijplaatsingen 12
3.2.9 Grondstofinzameling Hoogbouw en Stadscentra 13
3.2.10 Circulair Ambachtscentrum Rivierenland 13
3.2.11 Herijking wijze van inzameling 13
3.2.12 Duurzame samenwerking 14
3.2.13 Elektrificeren van inzamelvoertuigen 14
3.2.14 Positionering, beeldvorming en gedragsbeïnvloeding 14
3.2.15 Indicatie financieel effect Programma Afval 15
3.3 Programma Bedrijfsafval 17
3.3.1 Inzameling bedrijfsafval 17
3.3.2 Indicatie financieel effect 17
3.4 Programma Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 18
3.4.1. Visie op IBOR: concentreren op reinigingstaken 18
3.4.2 Advies en onderzoek biodiversiteit binnen IBOR-taken 18
3.4.3 Indicatie financieel effect 18

3.5 Programma Overhead 19
3.5.1 HR & Arbo - Goed werkgeverschap & goed werknemerschap 19
3.5.2 Digitaal fundament voor de afval- en grondstoffentaken 19
3.5.3 Digitalisering, informatiemanagement en informatieveiligheid 19
3.5.4 Proces gestuurd werken 20
3.5.5 Overhead 20
3.5.6 Indicatie financieel effect 21
4. Begrotingsrichtlijnen 22
4.1 Financiële kaders 22
4.2 Algemene begrotingsregels (o.b.v. begrotingstoezicht Provincie) 22
4.3 Afvalstoffenheffing 22
4.4 Kwijtschelding 23
4.5 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) 24
4.6 Indexering 24
4.6.1 Algemeen 24
4.6.2 Indexering lonen 24
4.6.3 Prijsindexering kostenbudgetten 25
4.7 Meerjarig investeringsprogramma 26
4.8 Onvoorzien 26

1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING

De Kadernota 2028 bouwt voort op de koers die de gemeenten binnen Avri gezamenlijk hebben vastgesteld. Ons strategisch Koersplan geeft richting aan de strategische ontwikkeling van Avri en de maatschappelijke opgaven waarvoor onze organisatie aan de lat staat. Met het Koersprogramma vertalen we deze strategie naar concrete activiteiten en ontwikkelingen. Met deze Kadernota maken we inzichtelijk welke stappen concreter worden in 2028.

Bij het opstellen van de Kadernota 2028 is gekeken naar de verwachte status van de lopende projecten en activiteiten in 2028. Wat in uitvoering is, wordt waar nodig voortgezet of afgerond. Tegelijkertijd biedt voortschrijdend inzicht aanleiding om nieuwe activiteiten en projecten op te starten. Zo ontstaat een samenhangend geheel van bestaande en nieuwe ontwikkelingen, passend bij de koers en bij de opgaven die op Avri en de gemeenten afkomen.

De gemeenten binnen Avri hebben ambitieuze doelstellingen vastgesteld op het gebied van afvalreductie en circulariteit, waaronder de ambitie om toe te werken naar 0 kilogram restafval per inwoner in 2050. In de zienswijzen op de vorige Kadernota en begroting hebben de gemeenteraden deze ambities onderschreven, waarbij vanuit meerdere gemeenten wel aandacht is gevraagd voor de haalbaarheid en betaalbaarheid van onderdelen van deze koers.

Daarmee blijft er een spanningsveld tussen de ambities die we gezamenlijk hebben vastgesteld en de toenemende financiële druk waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Avri geeft uitvoering aan de keuzes die de gemeenten gezamenlijk hebben gemaakt. Het vasthouden aan deze koers vraagt om een lange adem, investeringen vooraf en bestuurlijke consistentie. De doelstellingen voor 2030 en 2050 kunnen alleen worden gerealiseerd wanneer de daarvoor noodzakelijke maatregelen en middelen beschikbaar komen.

Tegelijkertijd vraagt de financiële situatie om scherpe keuzes en een realistische fasering. Niet-beïnvloedbare kosten en ontwikkelingen in wet- en regelgeving vragen om investeringen die nodig zijn om de kosten die op ons afkomen te kunnen dempen. Het gesprek over onze ambities gaat daarom niet alleen over de kosten en uitdagingen van vandaag, maar ook over de maatschappelijke en financiële gevolgen van keuzes op langere termijn.

We kennen de financiële uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Tegelijkertijd willen we benadrukken dat de discussie niet uitsluitend vanuit kostenoverwegingen gevoerd kan worden. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om ook het langetermijnperspectief en de maatschappelijke opgave mee te wegen. Een focus op de korte termijn mag niet leiden tot het loslaten of afzwakken van eerder vastgestelde ambities.

Zo is het Grondstoffenbeleidsplan een geschikt instrument om hierover het inhoudelijke gesprek te voeren. Door inzichtelijk te maken welke stappen en ontwikkelingen nodig zijn om onze doelen te bereiken, kunnen we met elkaar het juiste gesprek voeren over de te maken afwegingen. De afvalbeleidsdriehoek vormt het vertrekpunt voor dit gesprek waarbij keuzes gemaakt worden langs de assen van service inwoners, kosten en milieuwinst. Voorbeelden zoals optimalisatie van grondstoffen bij hoogbouw en stadscentra, de Doorgeef-tas en het Circulair Ambachtscentrum laten zien dat circulariteit en het beheersbaar houden van de kosten vragen om aanvullende processen en investeringen, maar tegelijkertijd maatschappelijke meerwaarde en toekomstbestendigheid oplevert.

Deze Kadernota betekent dan ook geen wijziging van de ingezette koers. De ambities voor 2030 en 2050 blijven het uitgangspunt. Wel wordt die koers stap voor stap geconcretiseerd, met aandacht voor prioritering, fasering en de financiële mogelijkheden. Lopende initiatieven worden voortgezet waar dat passend is en er wordt ruimte geboden voor nieuwe ontwikkelingen wanneer voortschrijdend inzicht of veranderende omstandigheden daar aanleiding toe geven.

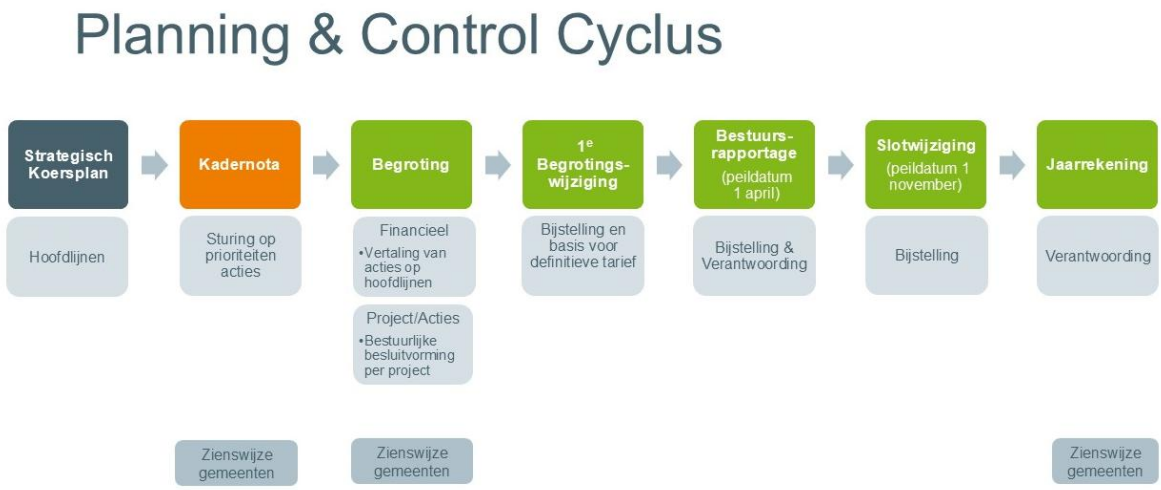
De Kadernota 2028 vormt daarmee, samen met de begroting, de basis voor de verdere vertaling van de koers naar de jaarlijkse uitvoering. Vanuit deze kaders worden de jaarplannen opgesteld, waarin concreet wordt gemaakt welke activiteiten in het betreffende jaar worden uitgevoerd en welke resultaten worden nagestreefd.

Zo blijft Avri werken vanuit een herkenbare en consistente koers, terwijl er ruimte is om mee te bewegen met nieuwe inzichten en ontwikkelingen. De gezamenlijke ambities blijven leidend; de manier waarop en het tempo waarin we deze realiseren, vraagt om continue afweging en bestuurlijke keuzes.

2. INLEIDING

2.1 Algemeen

De Kadernota is onderdeel van de planning & control cyclus en geeft het beleidsmatige en financiële kader voor de uitwerking van de Begroting. In figuur 1 is de onderlinge samenhang van de documenten in de planning & control cyclus weergegeven. In hoofdstuk 3 beschrijven we beleidsmatig per programma onze richting voor 2028. Deze is opgesteld op basis van de inzichten en status op het moment van schrijven. Over een aantal onderwerpen vindt voor 2028 nog separate besluitvorming plaats. De uitkomsten van die besluitvorming kunnen op sommige onder daardoor leiden tot voortschrijdend inzicht met betrekking tot de uitvoering van de geschetste richting voor 2028.
De financiële kaders en uitgangspunten voor de begroting 2028 staan in hoofdstuk 4 Begrotingsrichtlijnen.



Figuur 1: Planning & Control cyclus bij Avri

2.2 Financiële consequenties

Deze Kadernota 2028 bevat beleidsvoornemens waarvan de financiële consequenties nog niet concreet zijn uitgewerkt. Per onderwerp wordt met een ✓ of ✗ aangegeven of er kosten te verwachten zijn (bijvoorbeeld beheer, onderhoud, personeel, onderzoek of voorbereiding). Daarnaast wordt aangegeven of er investeringen te verwachten zijn, bijvoorbeeld in systemen of materieel, die leiden tot toekomstige kapitaallasten (rente en afschrijving). Ten slotte wordt aangegeven of er een effect te verwachten is op de afvalstoffenheffing. Een groene ✓ betekent een (mogelijk) lagere afvalstoffenheffing, een rode ✓ betekent een (verwachte) hogere afvalstoffenheffing, een oranje Δ betekent dat kosten voor de baten uitgaan en op termijn de afvalstoffenheffing naar verwachting lager kan worden.

Deze indicaties van structurele en incidentele lasten, investeringen en effect op de afvalstoffenheffing zijn een eerste globale indicatie. In de Begroting 2028 zullen de financiële consequenties waar mogelijk concreter worden uitgewerkt in de budgetten en investeringsaanvragen of als risico worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen.

2.3 Procedure

Via deze Kadernota 2028 worden de uitgangspunten voor de begroting 2028 en het meerjarenperspectief 2029-2031 voorgelegd aan de deelnemende gemeenten van de Gemeenschappelijke Regeling Avri. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op deze Kadernota. Deze zienswijzen betrekken wij bij het opstellen van de conceptbegroting 2028.

Schematisch is de planning van het besluitvormingsproces van de kadernota als volgt:

Bespreking met RBA/financieel adviseurs gemeenten	26 oktober 2026
Vaststelling DB	12 november 2026
Toezending aan de raden, RBA/FO	18 november 2026
Zienswijzetermijn voor gemeenten	18 november 2026 t/m 26 februari 2027
Platformbijeenkomst – kadernota	11 januari 2027
Einde reactietermijn (zienswijze) voor gemeenten	26 februari 2027
Vaststellen zienswijzenota in DB	11 maart 2027
Platformbijeenkomst – zienswijzenota	5 april 2027
Toezenden zienswijzenota aan gemeenteraden	18 maart 2027
Vaststellen kadernota inclusief zienswijzenota in AB	13 mei 2027

3. PROGRAMMABEGROTING

3.1 Programma Bestuur & Beleid

3.1.1 Helderheid over besturingsstructuur

In 2026 is onderzoek gedaan naar de bestuursstructuur van Avri. Daarbij is gekeken naar de helderheid van rollen, verantwoordelijkheden en fiscale effecten. De uitkomsten van dit onderzoek, inclusief eventuele aanbevelingen voor aanpassing of verdere verduidelijking van de bestuursstructuur en fiscale aspecten, worden in 2027 ter bestuurlijke besluitvorming voorgelegd, waarna implementatie in 2028 zal plaatsvinden.

3.1.2 CSRD-duurzaamheidsrapportage

In 2028 is de CSRD-duurzaamheidsrapportage grotendeels in lijn met de richtlijnen van de EU[1]. De acties die daaruit voortvloeien worden uitgewerkt in concrete plannen. CSRD zorgt ervoor dat bedrijven zoals Avri transparant rapporteren over duurzaamheidsthema's en hier vervolgens op sturen.

3.1.3 Indicatie financieel effect Bestuur & Beleid

Voor een toelichting de tabel, zie paragraaf 2.2 Financiële effecten.

ONDERWERP	KOSTEN	INVEST.	EFFECT ASH	TOELICHTING
3.1.1 Helderheid over besturingsstructuur	?	✕	?	Besluit in 2027
3.1.2 CSRD-duurzaamheidsrapportage	✕	✕	✕	Geen extra kosten verwacht

✕ = niet van toepassing
? = nog niet bekend

[1] De Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) is een Europese richtlijn en onderdeel van de European Green Deal

3.2 Programma Afval

3.2.1 Algemeen

Koersplan

Onze ambitie voor het programma Afval staat beschreven onder vier strategieën van het Strategisch Koersplan, namelijk ‘de transitie van afval naar grondstof aanjagen’, ‘circulair ondernemerschap en maatschappelijke waarde creëren’,’aan klimaatadaptatie en biodiversiteit meewerken’ en ‘samen een schone en veilige leefomgeving realiseren’. Ook in 2028 gaan deze vier strategieën een bijdrage leveren aan de regionale opgave. In figuur 2 is de koppeling tussen de vijf strategieën uit het Strategisch Koersplan en de acties uit de Kadernota 2028 weergegeven.

KOPPELING STRATEGISCH KOERSPLAN EN KADERNOTA 2028	Strategie 1: Transitie van afval naar grondstof aanjagen	Strategie 2: Circulaire en maatschappelijke waarde creëren	Strategie 3: Aan klimaatadaptatie en biodiversiteit werken	Strategie 4: Samen een schone en veilige leefomgeving	Strategie 5: Bedrijfsvoering versterken
Programma Bestuur en Beleid:					
3.1.1 Helderheid over besturingsstructuur	■				
3.1.2 CSRD-duurzaamheidsrapportage		■			
Programma Afval:					
3.2.1 Algemeen	■				
3.2.2 Externe ontwikkelingen	■				
3.2.3 Inzameling huishoudelijke Afval en Grondstoffen	■				
3.2.4 Participatie inwoners en belanghebbenden mbt afvalinzameling				■	
3.2.5 Meerwaarde creëren bij de verwerking van grondstoffen		■			
3.2.6 Toezicht op de afvalstoffenverordening	■				
3.2.7 Doorgeef-tas	■				
3.2.8 Bijplaatsingen				■	
3.2.9 Grondstofinzameling Hoogbouw en Stadscentra	■				
3.2.10 Circulair Ambachtscentrum Rivierenland		■			
3.2.11 Herijking toekomst inzameling			■		
3.2.12 Duurzame samenwerking		■			
3.2.13 Elektrificeren van inzamelvoertuigen			■		
3.2.14 Positionering, beeldvorming en gedragsbeïnvloeding				■	
Programma Bedrijfsafval:					
3.3.1 Inzameling bedrijfsafval		■			

Programma Integraal Beheer Openbare Ruimte:					
3.4.1. Visie op IBOR: concentreren op reinigingstaken					
3.4.2 Advies en onderzoek biodiversiteit binnen IBOR-taken					
Programma Overhead:					
3.5.1 HR - Goed werkgeverschap & goed werknemerschap					
3.5.2 Digitaal fundament voor de afval- en grondstoffentaken					
3.5.3 Digitalisering, informatiemanagement en informatieveiligheid					
3.5.4 Proces gestuurd werken					
3.5.5 Overhead					

Figuur 2: Koppeling Strategisch Koersplan en Kadernota 2028

Regionale opgave
De komende jaren staan de gemeenten en Avri voor de uitdaging om te komen tot een circulaire economie. De circulaire economie is essentieel omdat grondstoffen, die wij nodig hebben om te leven en te produceren, schaars worden. Intussen neemt de vraag naar deze schaarse grondstoffen toe, door de groei van de wereldbevolking. Op de oude voet doorgaan is geen toekomstbestendige optie. Volgens EU- en Rijksdoelen wil Rivierenland dan ook volledig circulair zijn in 2050. De doelen waar gemeenten vooral mee te maken hebben, staan in het Circulair Materialenplan en het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030.

3.2.2 Externe ontwikkelingen leiden tot hogere kosten afval- en grondstoffen

Avri voert namens de deelnemende gemeenten de wettelijke taken uit op het gebied van afvalinzameling en grondstoffen. Daarbij staan een betrouwbare dienstverlening, een doelmatige bedrijfsvoering en de transitie naar een circulaire economie centraal. De financiële omstandigheden waarbinnen deze taken worden uitgevoerd veranderen echter ingrijpend. Een toenemend aantal externe ontwikkelingen zorgt ervoor dat de kosten van de afvalketen structureel stijgen, terwijl de mogelijkheden om deze kosten te beïnvloeden beperkt zijn.

Een belangrijke ontwikkeling is de invoering van de kilometerheffing voor vrachtverkeer per 1 juli 2026. Deze heffing heeft directe gevolgen voor de transportkosten van de inzameling en het vervoer van afval en grondstoffen. Daarnaast leiden de nationale en Europese klimaatmaatregelen, waaronder de toenemende CO_2-beprijzing, tot hogere kosten voor brandstoffen, transport en verwerking. Tegelijkertijd vraagt de verduurzaming van het wagenpark en de bedrijfsvoering om substantiële investeringen.

Ook de belasting op het verbranden van afval draagt bij aan een verdere stijging van de verwerkingskosten. Hoewel deze maatregel past binnen de ambitie om afvalpreventie en hergebruik te stimuleren, betekent zij tegelijkertijd dat de kosten voor het verwerken van het resterende restafval verder oplopen. Deze kosten zijn onvermijdelijk zolang een deel van het afval niet hoogwaardig kan worden hergebruikt en is het belang groot om versneld maatregelen hiervoor te nemen.

Daarnaast zorgen internationale economische en geopolitieke ontwikkelingen voor een steeds grotere mate van onzekerheid. Spanningen op de wereldmarkt, verstoringen in handelsstromen en schommelingen in energieprijzen hebben direct invloed op zowel de kosten van de afvalketen als de opbrengsten van ingezamelde grondstoffen. De waarde van papier, kunststoffen, metalen en andere recyclebare materialen fluctueert sterk, waardoor opbrengsten minder voorspelbaar zijn dan voorheen.

Deze ontwikkelingen hebben met elkaar gemeen dat zij grotendeels buiten de invloedssfeer van Avri en haar deelnemende gemeenten liggen. Tegelijkertijd zijn zij wel bepalend voor de totale kosten van de uitvoering van de gemeentelijke afval- en grondstoffentaken. Avri blijft zich onverminderd inzetten om de bedrijfsvoering verder te optimaliseren, efficiënt te werken, kansen voor innovatie te benutten en kostenstijgingen waar mogelijk te beperken door onder andere schone grondstoffen op de markt aan te bieden. De ruimte om deze externe kosten volledig op te vangen is echter beperkt.

Voor de meerjarenraming richting 2028 betekent dit dat rekening moet worden gehouden met een structureel hogere kostprijs van de afval- en grondstoffentaken. De verwachting is dat deze externe ontwikkelingen de komende jaren zullen aanhouden. Een realistische financiële koers is daarom noodzakelijk om ook in de toekomst invulling te kunnen blijven geven aan een betrouwbare, duurzame en toekomstbestendige dienstverlening voor de inwoners van de deelnemende gemeenten.

Circulair betekent dat de ketens van grondstoffen moeten sluiten, door onder meer PMD, gft, papier en textiel in te zamelen en opnieuw te gebruiken. Deze beweging naar een circulaire economie in Rivierenland is aan de ene kant een kwestie van complexe systemen en wetgeving die moeten veranderen. Aan de andere kant is het sterk afhankelijk van het lokale samenspel tussen inwoners, bedrijven en gemeenten. Avri speelt een belangrijke rol door als regisseur in dit samenspel op te treden en zo grondstoffen nog beter in te zamelen, te sorteren en terug in de markt te brengen. Dit is de ontwikkeling van alleen afval inzamelen naar ook de rol van kennisexpert en leverancier van grondstoffen.

3.2.3 Inzameling huishoudelijke Afval en Grondstoffen

Door bovengenoemde hogere niet-beïnvloedbare kosten, blijft het onze taak om samen met inwoners, gemeenten en partners ervoor te zorgen dat we minder afval hoeven in te zamelen. Daarnaast moeten we meer en betere grondstoffen aanbieden aan onze verwerkers. In 2027 wordt naar verwachting het Grondstoffenbeleidsplan vastgesteld in het Algemeen Bestuur, waarin beschreven staat aan welke activiteiten gedacht wordt om de vastgestelde doelen te behalen. Het centrale doel is materialen en grondstoffen hoogwaardig terug te brengen in de keten. Dat bereiken we onder andere al doordat de interventies van het project ‘Aanpak Schone Grondstoffen’ in 2027 regulier in de organisatie zijn ingebed. We geven ook invulling aan de wettelijk taak om gft bij hoogbouw in te zamelen, waarbij we het project verbreden naar grondstoffen bij hoogbouw en stadscentra. Een veranderde rol voor de milieustraten in Culemborg, Geldermalsen en Zaltbommel draagt bij aan meer en betere grondstoffen. Daarnaast draagt de ontwikkeling van het Circulair Ambachtscentrum bij aan de doelen, waarbij we in het Circulair Ambachtscentrum ruimte creëren voor bijvoorbeeld de doorontwikkeling van de Doorgeef-tas. Net als voorheen maken we met de keuze voor toekomstige interventies of acties vanuit het nieuwe Grondstoffenbeleidsplan continu een afweging tussen service voor de inwoner, de kosten en milieuresultaat. Tenslotte is de verwachting dat in 2028 de UPV

incontinentie/luierinzameling van kracht is of gaat worden. Hierdoor ontstaat een vergoeding voor deze grondstofstroom en lijkt het een logische vervolgstap om deze inzameling in het basispakket Afval op te nemen.

3.2.4 Participatie inwoners en belanghebbenden met betrekking tot afvalinzameling

In 2027 zijn verdere stappen gezet om op basis van de participatieverordening en het opgestelde beleid, inwoners en belanghebbenden te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid met betrekking tot de inzameling van huishoudelijk afval. In 2028 krijgt de participatie van inwoners verder vorm.

3.2.5 Meerwaarde creëren bij de verwerking van grondstoffen

Bij de verwerking van grondstoffen liggen er kansen om meerwaarde te creëren. Denk aan de verwerkingswijze, de samenwerkingsvorm, regionale samenwerking en de rol van Avri in de keten. Hierbij zoeken we strategische regionale partners. Onze focusstromen zijn textiel, gft en pmd. We zoeken voor gft naar regionale afzet gezien we veel tuinders hebben en na verwerking de compost regionaal als bodemverbetering zouden kunnen inzetten. Op het gebied van textiel zoeken we naar partners vanwege de samenwerking van ons regionale sorteercentrum Cirtex. Ook voor pmd zoeken we naar regionale oplossingen door ze te koppelen aan innovaties van producten met het slechtste soort pmd. Het onderzoek naar de mogelijkheden voor de verwerking van gft geeft richting aan mogelijke nieuwe of andere verwerkingsmethoden of verwerkers en de verwerking om dit op ons grondstofpark te gaan doen. Dit geldt ook voor de verwerking van textiel, zowel huishoudelijk textiel via Cirtex als bedrijfsmatig textiel via de ondernemers.

3.2.6 Toezicht op de afvalstoffenverordening

In 2027 is de verdere focus gelegd op de nieuwe inrichting van toezicht en handhaving van de afvalstoffenverordening. Hierbij richten we ons op een gecombineerde inzet van voorlopers, afvalcoaches en toezichthouders. Daarbij staat niet het handhaven van regels centraal, maar het bevorderen van gewenst gedrag. Toezicht en bestuursrechtelijk handhaven worden ingezet als ondersteunende instrumenten om de doelstellingen van een schone leefomgeving en schone grondstoffen te realiseren. De uitwerking hiervan staat vastgelegd in het beleidsplan schone leefomgeving. In 2028 verwachten we deze aanpak te intensiveren.

3.2.7 Doorgeef-tas

Na afronding van de pilot eind 2026, wordt de Doorgeef-tas in 2027 voortgezet in de gemeenten West Betuwe en Neder-Betuwe. Naar verwachting kunnen we, op basis van de onderzoeksuitkomsten en de mogelijkheden binnen het Circulair Ambachtscentrum, de inzameling met behulp van de Doorgeef-tas verder uitbreiden naar de rest van de regio.

3.2.8 Bijplaatsingen

Bijplaatsingen blijven ook in 2028 een belangrijk aandachtspunt. We continueren de inzet op het voorkomen van bijplaatsingen door specifieke interventies en een structurele aanpak die gericht zijn op gedragsverandering. Nadat het Algemeen Bestuur in mei 2025 het Plan van Aanpak Bijplaatsingen had vastgesteld, is met de gemeenten afgesproken om met een pilot eerst de acht extreme hotspots aan te pakken. Op basis van de evaluatie van deze pilot wordt de voortgang van de aanpak bepaald. De aanpak van bijplaatsingen is wijk- en buurtgericht. De voortgang van de maatwerkaanpak verschilt daardoor sterk per locatie. De opgedane ervaringen bieden inzicht in effectieve maatwerkinterventies die vervolgens ook op andere hotspots kunnen worden toegepast. Daarnaast blijft het essentieel dat de basis van de

inzamelvoorzieningen op orde is. Om de schoonmaak van ondergrondse containers verder te optimaliseren, worden in 2027 extra middelen aangeschaft. De investeringen in het verminderen van bijplaatsingen dragen in 2028 verder bij aan een schonere, veiligere en aantrekkelijkere leefomgeving.
Inzichten opgedaan in onderzoek ten aanzien van inzameling van huishoudelijk afval bij afwijkende woonvormen, worden in 2028 toegepast.

3.2.9 Grondstofinzameling Hoogbouw en Stadscentra

Na vaststelling van het beleid op dit onderwerp in 2027 wordt in 2028 verder uitvoering gegeven aan de implementatie. Deze implementatie brengt investeringen met zich mee. De hoogte hiervan is afhankelijk van de inzamelstructuren die voor de verschillende grondstoffen worden gekozen.

3.2.10 Circulair Ambachtscentrum Rivierenland

Het Circulair Ambachtscentrum Rivierenland is geen op zichzelf staand nieuw initiatief. Het is de volgende stap in de ontwikkeling van de bestaande infrastructuur voor het inzamelen en verwerken van grof huishoudelijke afvalstromen. De bestaande haal- en brengvoorzieningen blijven daarbij van belang. Inwoners moeten hun grof huishoudelijk afval en afgedankte spullen aan huis kunnen blijven laten ophalen of brengen naar de bestaande milieustraten en andere voorzieningen. Het Circulair Ambachtscentrum Rivierenland biedt de capaciteit die nodig is om ingezamelde stromen zo schoon, droog en heel mogelijk te sorteren. Door het sorteren maakt Avri deze stromen geschikt voor hergebruik en recycling om deze producten terug te brengen in de productieketen.

De business- en valuecase laten zien dat het Circulair Ambachtscentrum niet alleen maatschappelijke meerwaarde oplevert in de vorm van grondstofbehoud, CO_2-reductie en werkgelegenheid, maar ook financieel toekomstbestendig is. Daarnaast biedt het centrum ruimte om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen in wet- en regelgeving, technologie en grondstoffenmarkten door een flexibele inrichting en gefaseerde doorontwikkeling van activiteiten en samenwerkingen.

In 2027 vindt naar verwachting de bestuurlijke besluitvorming plaats over de realisatie van het Circulair Ambachtscentrum. Bij een positief besluit staat 2028 in het teken van de voorbereiding en uitvoering van de realisatie van deze regionale voorziening.

3.2.11 Herijking wijze van inzameling

De inzameling van afval en grondstoffen staat de komende jaren voor nieuwe uitdagingen. Daarom gaan we aan de slag om de inzameling integraal te herijken, met een doorkijk naar de komende 10 jaar. Hierbij wordt onderzocht welke inzamelmethoden het beste aansluiten bij toekomstige ontwikkelingen, met nadrukkelijke aandacht voor de veiligheid, gezondheid en duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Onderwerpen zoals fysieke belasting, verkeersveiligheid, blootstelling aan bewegende delen, ergonomie en de arbeid hygiënische strategie vormen hierbij belangrijke uitgangspunten. Ook worden bestaande wet- en regelgeving, landelijke richtlijnen en actuele inzichten meegenomen. De uitkomsten vormen de basis voor toekomstige keuzes over de inrichting van de inzameling en de benodigde investeringen.
In relatie tot eerdergenoemde ontwikkelingen zoals het realiseren van een circulair ambachtscentrum, aanpak van bijplaatsingen en inzameling bij hoogbouw en stadscentra wordt

ook gekeken of er aanpassingen nodig zijn voor de werkwijze voor de inzameling van grofvuil en indien noodzakelijk van stromen fijn huishoudelijk afval.

3.2.12 Duurzame samenwerking

De huidige samenwerkingen zoals met Werkzaak en Betuwewind zetten we voort. Voor alle grondstoffen zoeken we naar partners zoals bij de textielverwerking met de oprichting van Cirtex. Bij de verdere ontwikkeling van het Circulair Ambachtscentrum zoeken we partners of samenwerkingsverbanden om de grondstoffen zo duurzaam mogelijk te (laten) verwerken.

In overeenstemming met de afspraken blijven we participeren in het snellaadplein (Watt-hub 1 en 2) en de exploitatie van een batterij energieopslag systeem (BEOS) samen met Betuwewind op ons grondstoffenpark. Daarmee vergroten we ook de mogelijkheden voor verduurzamen van het (wagen)park.

We werken samen met regionale partners aan de energietransitie, het vergroten van de biodiversiteit en de klimaatadaptatie. Onze partners zijn Regio Rivierenland, de provincie, de Omgevingsdienst Rivierenland en het Waterschap Rivierenland. Ook verkennen we of we de samenwerking met aan Avri vergelijkbare partners, zoals GR Waardlanden, gaan intensiveren.

3.2.13 Elektrificeren van inzamelvoertuigen

We gaan onderzoeken op welke wijze we de verdere omslag naar elektrisch vervoer verantwoord kunnen vormgeven. Het doel is om te bepalen op welke termijn en onder welke voorwaarden het aandeel elektrische voertuigen binnen het wagenpark verder kan worden vergroot. Hierbij kijken we zowel naar de mogelijkheden voor zware vrachtwagens als naar de resterende tractie- en bedrijfswagens. De uitkomsten van dit onderzoek worden vertaald naar een integraal plan voor de verdere verduurzaming van het wagenpark. Dit plan is naar verwachting in 2027 gereed waarna implementatie in 2028 kan starten.

3.2.14 Positionering, beeldvorming en gedragsbeïnvloeding

Naast het bieden van duidelijke en praktische informatie over onze dienstverlening zetten we communicatie gerichter in rondom onderwerpen die extra aandacht of verduidelijking vragen. Een belangrijk voorbeeld is het terugdringen van bijplaatsingen en vervuiling. Met een aanpak die aansluit bij de lokale situatie willen we bijdragen aan ander gedrag en inwoners stimuleren zich samen met ons in te zetten voor een schonere en leefbaardere omgeving. Daarbij maken we duidelijk wat we van inwoners vragen en vooral waarom dit belangrijk is. Goed scheiden en het correct aanbieden van grondstoffen dragen bij aan het behoud van de waarde van grondstoffen en materialen, zodat deze zo hoogwaardig mogelijk opnieuw kunnen worden gebruikt. Ook helpt het voorkomen van vervuiling en onnodige kosten. Dat vraagt iets van inwoners, maar ook van Avri. Wij moeten zorgen voor een dienstverlening en voorzieningen die het gewenste gedrag ondersteunen en maken het voor inwoners zo eenvoudig mogelijk om hieraan bij te dragen.

Communicatie is daarbij ondersteunend aan de bredere aanpak en geen doel op zich. Het gaat erom dat inwoners goed geïnformeerd zijn, begrijpen waarom hun bijdrage ertoe doet, wat de gevolgen zijn als ze die bijdrage niet leveren. Dat inwoners weten wat zij zelf kunnen doen en daartoe ook in staat worden gesteld. Dat vraagt om samenhang tussen beleid, dienstverlening, de beschikbaarheid en kwaliteit van inzamelvoorzieningen en waar nodig toezicht en handhaving.

De diversiteit van onze inwoners vraagt om toegankelijke en inclusieve informatie en communicatie. Daarom houden we rekening met verschillen in taal, taalvaardigheid, mediagebruik en informatiebehoefte, zodat informatie voor zoveel mogelijk inwoners begrijpelijk en toegankelijk is en aansluit bij hun dagelijkse praktijk. Helder informeren, enthousiasmeren, stimuleren en faciliteren vraagt om inzet vanuit alle lagen van de organisatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt dan ook niet uitsluitend bij de afdeling Communicatie. De afdeling ondersteunt met expertise en advies en draagt bij aan de samenhang en effectiviteit van de inzet. Zo borgen we dat inwoners begrijpelijke en praktische informatie ontvangen die aansluit bij hun situatie en hen helpt om het gewenste gedrag te vertonen.

De inzet van communicatie en informatie wordt doel- en effectgericht bepaald. Daarbij kijken we niet alleen naar de informatie en communicatie zelf, maar ook naar de omstandigheden die het gewenste gedrag ondersteunen of juist belemmeren. Informatie over demografie, wijksamenstellingen en andere relevante data vanuit onder andere de gemeente is hierbij essentieel, om als Avri de boodschap het meest sluitend te kunnen aanbieden. Wanneer signalen of ervaringen uit de uitvoering wijzen op een probleem of trend, kunnen we onze inspanningen gerichter inzetten op een doelgroep, wijk, grondstoffenstroom of inzamelvoorziening.

Waar mogelijk werken we samen met gemeenten en andere partners om de aanpak gebiedsgericht en in samenhang te organiseren. Communicatie en informatie worden zo steeds nadrukkelijker onderdeel van beleid en uitvoering. Door inwoners te informeren, te enthousiasmeren, te stimuleren en handelingsperspectief te bieden, dragen we bij aan gedragsverandering en de realisatie van onze gezamenlijke doelen. Daarbij zetten we organisatiebreed de instrumenten in die passen bij de situatie en de oorzaak van het probleem. Zo maken we het gewenste gedrag zo makkelijk en logisch mogelijk. Daarmee werken we samen aan een betere kwaliteit van grondstoffen en materialen, het beperken van onnodige kosten en een circulaire en leefbare regio. Zo versterken we ook de herkenbaarheid en het vertrouwen in Avri en de effectiviteit van onze dienstverlening.

3.2.15 Indicatie financieel effect Programma Afval

Voor een toelichting op de tabel, zie paragraaf 2.2 Financiële effecten.

ONDERWERP	KOSTEN	INVEST.	EFFECT ASH	TOELICHTING
3.2.2 Afval algemeen	✓	?	✓	Hogere kosten, ASH duidelijk hoger
3.2.3 Inzameling huishoudelijke Afval van Grondstoffen	✓	✓	✓	Minder afval, schonere grondstoffen, ASH lager
3.2.4 Participatie inwoners en belanghebbenden mbt afvalinzameling	✗	✗	?	Geen extra kosten verwacht
3.2.5 Meerwaarde creëren bij de verwerking van grondstoffen	?	?	Δ	Incidentele lasten met mogelijk structurele baten, ASH op termijn potentieel lager.
3.2.6 Toezicht op afvalstoffen-			✓	Schonere leefomgeving

verordening				en schonere grondstoffen, ASH lager
3.2.7 Doorgeef-tas	✗	✗	✓	Minder restafval, ASH lager
3.2.8 Bijplaatsingen	✓	✓	Δ	Aanpak kost geld, ASH op termijn lager
3.2.9 Grondstofinzameling Hoogbouw en Stadscentra	✓	✓	Δ	Aanpak kost geld en investeringen, ASH op termijn lager
3.2.10 CA Rivierenland	✓	✓	Δ	Realisatie kost geld en investeringen, ASH op termijn lager
3.2.11 Herijking toekomst inzameling	✓	✓	Δ	Hogere kosten, ASH op termijn lager
3.2.12 Duurzame samenwerking	✗	✗	Δ	Geen extra kosten verwacht, op termijn mogelijk ASH lager.
3.2.13 Elektrificeren van inzamelvoertuigen	✓	✓	Δ	Initieel hogere kosten en investeringen, op termijn ASH lager
3.2.14 Positionering, beeldvorming en gedragsbeïnvloeding	?	?	Δ	Door intensivering mogelijk lichte stijging ASH, op termijn ASH lager door betere afvalscheiding.

Groene ✓ = lagere afvalstoffenheffing
Rode ✓ = hogere afvalstoffenheffing
Oranje Δ = op termijn lagere afvalstoffenheffing

✓ = van toepassing
✗ = niet van toepassing
? = nog niet bekend

3.3 Programma Bedrijfsafval

3.3.1 Inzameling bedrijfsafval

De inzameling van bedrijfsafval blijven we versterken door de bedrijven in de centra van Culemborg, Geldermalsen, Tiel en Zaltbommel aan ons te binden. De inzameling kan dan optimaal worden ingericht. Zo voorkomen we verkeersbewegingen, verlagen de inzamelkilometers en zorgen we voor CO_2-reductie.
Daarnaast willen we de gestage groei in aantal klanten tenminste stabiliseren en indien mogelijk verder groeien.

3.3.2 Indicatie financieel effect

Voor een toelichting op de tabel, zie paragraaf 2.2 Financiële effecten.

ONDERWERP	KOSTEN	INVEST.	EFFECT ASH	TOELICHTING
3.3.1 Inzameling bedrijfsafval	✓	✗	✗	Hogere verwerkingskosten. Bedrijfsafval geen effect op ASH.

✓ = van toepassing ✗ = niet van toepassing

3.4 Programma Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR)

3.4.1. Visie op IBOR: concentreren op reinigingstaken

Avri wil zich de komende jaren nadrukkelijker profileren als de specialist in het reinigen en schoonhouden van de openbare ruimte. Door het aanbrengen van deze focus kan kennis en uitvoeringskracht worden gebundeld. Gekeken wordt niet alleen naar de uitvoering, maar ook naar efficiëntere werkmethoden, data-gestuurd werken, innovatie en advisering naar gemeenten.

Deze focus betekent niet dat Avri alle overige taken in de openbare ruimte beëindigt. Wel wordt gekozen voor een duidelijker profiel en prioritering.

3.4.2 Advies en onderzoek biodiversiteit binnen IBOR-taken

Avri geeft in 2028 binnen haar focus op reinigingstaken (onkruidbeheer, bladruimen, straatreiniging, zwerfafval, kolkenreiniging, beheer verhardingen en meldingen openbare ruimte) meer prioriteit aan onderzoek, kennisontwikkeling en advisering op het gebied van biodiversiteit. Vanuit haar dagelijkse aanwezigheid in de openbare ruimte benut Avri praktijkkennis en gebiedskennis om gemeenten te ondersteunen bij het versterken van biodiversiteit.
Avri richt hiervoor een herkenbare advies- en onderzoeksfunctie in, die zich richt op het signaleren van kansen, het uitvoeren van gebiedsgerichte onderzoeken, het ontwikkelen van praktische biodiversiteitsmaatregelen en het adviseren over de consequenties voor beheer, uitvoering en kosten.

Hiermee ontwikkelt Avri zich naast uitvoeringsorganisatie tot een praktische kennispartner voor gemeenten. De nadruk ligt niet op het overnemen van ecologische beleidsverantwoordelijkheid, maar op het vertalen van biodiversiteitsambities naar concrete, uitvoerbare en beheersbare maatregelen in de openbare ruimte.

Positionering is:

“Wij weten wat er buiten gebeurt en helpen gemeenten om biodiversiteitsambities te vertalen naar wat buiten daadwerkelijk kan en werkt.”

3.4.3 Indicatie financieel effect

Voor een toelichting op de tabel, zie paragraaf 2.2 Financiële effecten.

ONDERWERP	KOSTEN	INVEST.	EFFECT ASH	TOELICHTING
3.4.1 Visie op IBOR: concentreren op reinigingstaken	✕	✕	✕	Geen extra kosten verwacht, geen effect op ASH, sprake van DVO.
3.4.2. Advies en onderzoek biodiversiteit binnen IBOR-taken	?	?	✕	Mogelijk extra kosten, geen effect op ASH, sprake van DVO.

✕ = niet van toepassing ? = nog niet bekend

3.5 Programma Overhead

3.5.1 HR & Arbo - Goed werkgeverschap & goed werknemerschap

In 2028 blijft het voorkomen en terugdringen van verzuim een belangrijk aandachtspunt. We blijven daarnaast werken aan diverse projecten onder de Arbo-prioriteiten die in 2026 zijn opgetekend. De organisatie brede afspraken over hoe we omgaan met diverse doelgroepen (denk aan jongeren, ouderen, reservisten etc.) krijgt vorm in de praktijk. De cyclus ‘medewerkers onderzoek’ wordt continu doorlopen en levert input over het verbeteren van ons organisatieklimaat - waar we vervolgens ook aan werken. In de optimalisatie van de medewerkersreis richten we ons in 2028 op het professionaliseren van doorstroom intern en het vakgebied ‘opleiden' binnen de afdeling. Ons beleid voldoet aan actuele wet- en regelgeving en onze arbeidsvoorwaarden worden verder gemoderniseerd. Hierdoor binden we voldoende goed opgeleide en vitale medewerkers aan Avri zodat we in staat blijven om binnen de kaders van een krappe arbeidsmarkt te werken aan onze corebusiness én strategische doelen. Door slim gebruik van automatisering en data spelen we capaciteit vrij voor strategisch advies en ondersteuning bij organisatieontwikkeling.

3.5.2 Digitaal fundament voor de afval- en grondstoffentaken

In 2028 zetten we een belangrijke stap in de verdere digitalisering van de afval- en grondstoffentaken van Avri. Daarbij gaat het niet uitsluitend om de implementatie van een nieuw AfvalRIS-systeem, maar om een samenhangend programma waarin het gehele applicatie- en informatielandschap wordt vernieuwd en toekomstbestendig wordt ingericht.
De huidige informatievoorziening bestaat uit meerdere onderling afhankelijke systemen die in de loop der jaren zijn ontwikkeld. Deze afhankelijkheden brengen risico's met zich mee op het gebied van beheer, continuïteit, flexibiliteit en gegevensuitwisseling. Daarom werken we aan een robuust digitaal fundament waarin processen, data en applicaties beter op elkaar aansluiten en de afhankelijkheden tussen systemen zoveel mogelijk worden verminderd.
Het programma richt zich op het realiseren van een geïntegreerde informatievoorziening die de uitvoering van onze afval- en grondstoffentaken ondersteunt, de kwaliteit van gegevens verbetert en ruimte biedt voor verdere digitalisering en innovatie. Hiermee versterken we de continuïteit van de dienstverlening, vergroten we onze wendbaarheid en creëren we de voorwaarden voor verdere ontwikkeling van datagedreven werken en procesoptimalisatie.

3.5.3 Digitalisering, informatiemanagement en informatieveiligheid

De rol van digitalisering binnen Avri verandert. Waar ICT in het verleden vaak ondersteunend was aan projecten en veranderingen, wordt digitalisering steeds meer een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en de strategische ontwikkeling van de organisatie.

In 2028 zetten we de transitie voort van een traditionele ICT-benadering naar een digitale organisatie, waarin informatievoorziening, data, processen en technologie vanaf de start onderdeel zijn van beleidsontwikkeling, projecten en organisatieveranderingen. Dit betekent dat digitale consequenties, informatiebehoeften, systeemarchitectuur en beheeraspecten al in de ontwerpfase worden meegenomen. Hierdoor ontstaan beter uitvoerbare, beheersbare en toekomstbestendige oplossingen.
Tegelijkertijd versterken we het informatiemanagement door verdere ontwikkeling van architectuur, datamanagement en governance op informatievoorziening. Hierdoor ontstaat meer samenhang tussen processen, systemen en gegevens en kunnen we beter sturen op kwaliteit, risico's en prestaties.

Ook informatieveiligheid blijft een belangrijk aandachtspunt. De afhankelijkheid van digitale systemen neemt toe en daarmee ook de eisen die worden gesteld aan privacy, beschikbaarheid en cyberweerbaarheid. Daarom blijven we investeren in beveiligingsmaatregelen, bewustwording van medewerkers en risicobeheersing, zodat inwoners, gemeenten, medewerkers en ketenpartners kunnen vertrouwen op een veilige en betrouwbare informatievoorziening.
Deze ontwikkeling ondersteunt de ambitie om Avri verder te laten groeien naar een datagedreven, procesgerichte en toekomstbestendige organisatie.

3.5.4 Proces gestuurd werken

Om de kwaliteit, efficiency en continuïteit van onze dienstverlening verder te versterken, zetten wij in op een organisatiebrede aanpak van procesgericht werken. Op dit moment zijn de processen toe aan een herijking en moeten we opnieuw kijken naar het eigenaarschap. Dit zal leiden tot eenduidige werkwijzen, efficiëntieverbetering en minder risico's in de uitvoering.
In de komende jaren werken we toe naar een procesgerichte organisatie waarin samenwerking, transparantie en eigenaarschap centraal staan. Door processen organisatiebreed inzichtelijk te maken, verantwoordelijkheden helder te beleggen en prestaties meetbaar te maken, ontstaat een solide basis voor continue verbetering.
De aanpak bestaat uit twee fasen. Eerst worden alle processen geïnventariseerd, centraal vastgelegd en herzien van proceseigenaarschap. Vervolgens worden processen geoptimaliseerd en gestandaardiseerd, waarbij kansen voor digitalisering, automatisering en toepassing van AI actief worden benut. Daarnaast worden KPI's ontwikkeld om beter te kunnen sturen op kwaliteit, efficiency en risico's.
Deze ontwikkeling vraagt in eerste instantie om investeringen in tijd en capaciteit. Daartegenover staan structurele voordelen in de vorm van efficiëntere werkprocessen, betere samenwerking, hogere kwaliteit van dienstverlening en een grotere organisatorische wendbaarheid. Het uiteindelijke doel is dat procesoptimalisatie een vanzelfsprekend onderdeel wordt van de dagelijkse bedrijfsvoering.

3.5.5 Overhead

De kosten voor overhead zijn de afgelopen jaren flink gestegen.
De overheadkosten worden tot nu toe verdeeld naar de verschillende programma's op basis van een verhouding die enige jaren geleden is vastgesteld. Deze verhouding staat onder druk door het terugnemen van taken door de gemeenten. Een deel van de kosten van overhead is daardoor niet meer toe te rekenen wat tot frictiekosten leidt. Daardoor is het noodzakelijk maatregelen in de bedrijfsvoering te treffen die de overheadkosten reduceren. In een notitie leggen we uitgangspunten met betrekking tot de overhead vast (afbakening en verdeelsystematiek), waarmee we de transparantie vergroten.

3.5.6 Indicatie financieel effect

Voor een toelichting op de tabel, zie paragraaf 2.2 Financiële effecten.

ONDERWERP	KOSTEN	INVEST.	EFFECT ASH	TOELICHTING
3.5.1 Goed werkgeverschap en goed werknemer schap	✗	✗	✗	
3.5.2 Digitaal fundament voor de afval- en grondstoffentaken	✓	✓	✓	Hogere kosten beheer en investeringen, ASH hoger.
3.5.3 Digitalisering, informatiemanagement en informatieveiligheid	✓	✓	✓	Hogere kosten beheer en investeringen, ASH hoger.
3.5.4 Proces gestuurd werken	?	?	Δ	Mogelijk eerst lichte stijging ASH, later potentieel lager.
3.5.5 Overhead	✗	✗	Δ	Verlaging overhead door direct toerekenen van kosten.

Rode ✓ = hogere afvalstoffenheffing

Oranje Δ = op termijn lagere afvalstoffenheffing

✓ = van toepassing

✗ = niet van toepassing

? = nog niet bekend

4. BEGROTINGSRICHTLIJNEN

4.1 Financiële kaders

Bij de samenstelling van de begroting 2028 en meerjarenraming 2029-2031 wordt binnen de bestaande wet- en regelgeving rekening gehouden met onderstaande eigen financiële beleidskaders van Avri:

- Financiële verordening Gemeenschappelijke Regeling Avri 20252;
- Bijdrageverordening Avri 2016;
- Verordening Afvalstoffenheffing Avri;
- Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen Avri 2017;
- Nota Reserves en Voorzieningen Avri 2017;
- Treasurystatuut Avri 2023;
- Nota activabeleid Avri 2025.

Naast de genoemde financiële kaders vormt de vastgestelde (gewijzigde) begroting 2027 van Avri de basis voor de nog op te stellen begroting 2028, waarin de ontwikkelingen uit de voorliggende kadernota 2028 worden verwerkt.

4.2 Algemene begrotingsregels (o.b.v. begrotingstoezicht Provincie)

Begroting moet structureel en reëel in evenwicht zijn

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen moeten een begroting vaststellen die structureel en reëel in evenwicht is. Dit betekent dat structurele lasten gedekt worden met structurele baten. Jaarlijks terugkerende taken moeten dus met jaarlijks terugkerende opbrengsten worden bekostigd.
Lasten en baten van de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen moeten reëel geraamd worden. Dit houdt in dat er een goede inschatting wordt gemaakt van hoeveel taken zullen kosten, hoeveel opbrengsten binnen zullen komen en hoeveel eventueel bespaard kan worden door maatregelen te nemen.
Bij het toezicht op de begroting en de meerjarenraming hanteert de toezichthouder (provincie Gelderland) de geldende wet- en regelgeving (GW[1] en BBV[2] en het GTK[3]) als kaders voor het toezicht.

Repressief of preventief toezicht

De gemeenten en gemeenschappelijke regelingen krijgen jaarlijks van de toezichthouder een brief over de toezichtvorm voor het komende begrotingsjaar. Repressief (regulier) toezicht is standaard. Dit geldt als de begroting voldoet aan de eisen. Preventief toezicht is uitzondering. Dat geldt als de begroting en meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn.

4.3 Afvalstoffenheffing

In overeenstemming met de Bijdrageverordening Avri 2016 (artikel 3 lid 3) worden de kosten van de basistaken met de deelnemende gemeenten verrekend naar rato van het aantal inwoners. De inwoneraantallen worden gebaseerd op CBS-cijfers. In de begroting 2028 wordt gebruik gemaakt van het aantal inwoners van 1 januari 2027.

[1]GemeenteWet
[2]Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies
[3]Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader Gemeenten

De kosten van de basistaken worden verdisconteerd in de afvalstoffenheffing. Deze bestaat uit een vast deel en een variabel deel. Het vaste tarief wordt door ieder huishouden betaalt.
Het variabele deel is per huishouden afhankelijk van het aantal ledigingen van een container voor restafval of het storten in een ondergrondse container. Naast het vaste deel wordt door iedere gemeente een vast bedrag voor de inzameling van zwerfafval bepaald en een vast bedrag voor de inzameling van incontinentiemateriaal.

Aantal aanbiedingen restafval
Uitgangspunt voor het aantal aanbiedingen restafval is een gemiddeld aanbod van 70 kg restafval per jaar per inwoner. Bij de begrotingswijziging 2028 wordt dit bijgesteld naar een actuele inschatting (op basis van een combinatie van gegevens van de BSR en de gemiddelde groei in de regio).

Aantal huishoudens
De verwachte opbrengst van de afvalstoffenheffing wordt omgeslagen naar het aantal huishoudens in het verzorgingsgebied van Avri. Voor de begroting 2028 wordt uitgegaan van het aantal huishoudens per 1-1-2027. Voor de autonome groei van het aantal huishoudens (areaalgroei) wordt 1% aangehouden (gemiddelde autonome groei van de afgelopen 5 jaar).

4.4 Kwijtschelding
De deelnemende gemeenten hebben gelijke criteria om te bepalen welke huishoudens in aanmerking komen voor kwijtschelding. De kosten van de huishoudens met kwijtschelding worden betaald door de overige (‘betalende’) huishoudens binnen het Avri-verzorgingsgebied. Alle betalende huishoudens in de deelnemende gemeenten betalen hiermee hetzelfde bedrag voor de verrekening van de kwijtschelding. Uitgangspunt is dus solidariteit binnen de gehele gemeenschappelijke regeling, waarbij gemeenten met percentueel minder kwijtschelding uit solidariteit meebetalen aan de kwijtscheldingskosten van huishoudens in gemeenten met percentueel meer kwijtscheldingen.

Huishoudens met kwijtschelding betalen niets voor het vaste basistarief. Voor de aanbiedingen van restafval betalen zij niets tot een maximum van € 25 (boven dit bedrag moeten zij wel betalen). Die € 25 correspondeert met het gemiddeld aantal aanbiedingen van de betalende huishoudens.
Nieuwe inzichten over de huidige werkwijze bij kwijtscheldingen en de alternatieven hiervoor, volgend uit behandelingen in het AB in 2026 of 2027, leiden mogelijk tot aanpassingen in 2028.

Voorbeeldberekening:

Een huishouden (laagbouw) heeft recht op kwijtschelding in 2026 en heeft in 2025 80 keer de ondergrondse container gebruikt.
- De aanslag afvalstoffenheffing voor het basistarief is € 361. Kwijtschelding voor het vast deel is dus € 361.
- De aanslag voor het variabele deel (aantal ‘tikken’ uit 2025) was 80. Tarief hiervoor is € 1, totaal € 80. Het gemiddeld aantal aanbiedingen per aansluiting is 25. Kwijtschelding bedraagt dus maximaal 25 x € 1. De aanslag voor het variabele deel wordt daarmee € 55 (€ 80 - € 25).

4.5 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)

Naast de basistaken kunnen deelnemende gemeenten aan Avri ook additionele taken (plustaken) opdragen. Hieronder vallen ook de IBOR-taken die Avri voor gemeenten uitvoert. De plustaken worden uitgewerkt in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen Avri en de gemeente(n). In de DVO's wordt de financiële bijdrage van de betrokken gemeente geregeld. Uitgangspunt bij de plustaken is dat de financiële bijdrage kostendekkend is voor de uitvoering van de plustaak. Voor de begroting 2028 hanteert Avri de voor 2028 geldende (concept-)DVO's.

4.6 Indexering

4.6.1 Algemeen

Bij de behandeling van de begroting 2027 is de ambitie uitgesproken om te komen tot een gezamenlijke toekomstbestendige indexeringssystematiek vanaf 2028. Hiervoor hebben gesprekken plaatsgevonden tussen de controllers van de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen.
In een gezamenlijke brief van de acht gemeenten aan de GR'en Rivierenland hebben gemeenten aangegeven dat de gewijzigde systematiek van loon- en prijscompensatie door het Rijk aan gemeenten niet meer aansluit op de huidige wijze van indexeren van de gemeentelijke bijdragen door de GR'en. Daarom hebben de gemeenten nieuwe financiële kaders meegegeven die we zullen betrekken bij het opstellen van de begroting 2028. In aanloop naar de begroting 2028 zullen we de precieze consequenties hiervan in overleg met de gemeenten verder uitwerken.

4.6.2 Indexering lonen

Cao

Avri moet voldoen aan de bindende arbeidsvoorwaarden uit de Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties. Deze Cao kent dezelfde arbeidsvoorwaarden als de Cao Gemeenten.

Algemeen uitgangspunt is dat de personele formatie en de bijbehorende salariskosten voor de begroting 2028 worden geraamd op basis van de actuele personele formatie in februari/maart 2027 en op het maximum van de betreffende salarisschaal. Ook openstaande vacatures worden geraamd op het maximum van de salarisschaal. Er is geen budget voor ziektevervanging in de begroting opgenomen.

Cao-afspraken en raming salariskostenstijging

Voor de lonen wordt als basis de laatst bekende Cao gehanteerd. De huidige Cao heeft een looptijd tot en met 31 maart 2027. Vanaf 1 april 2027 wordt daarom aansluiting gezocht bij de door het CPB geraamde stijging van de lonen (loonvoet sector overheid), die in de door het BZK uitgebrachte septembercirculaire is gepubliceerd. De loonkosten indexering wordt dan:

LOONINDEXATIE 2028 (TOTAAL)		3,1%
Correctie loonindexatie 2027		**-0,9%**
Loonindexering 2027 (uit septembercirculaire 2026)	4,2%	
Aangehouden loonindexering in begroting 2027 (uit Kadernota 2027)	5,1%	
Loonindexatie 2028		**4,0%**
Loonvoetsector overheid (uit septembercirculaire 2026)	4,0%	

Op het moment van afronden van de begroting 2028, zullen de laatste inzichten worden meegenomen met betrekking tot de ontwikkelingen voor een nieuwe CAO vanaf a april 2027. Mocht de CAO langer op zich laten wachten, dan zal de daar uitvloeiende correctie als die materieel is, worden verwerkt in de volgend begrotingscyclus.

Sociale lasten
Uitgangspunt in de kadernota is dat de sociale lasten en pensioenpremies in 2027 per saldo niet zullen stijgen.

4.6.3 Prijsindexering kostenbudgetten

Prijsstijgingen
Bij inkoop en aanbesteding wordt ingezet op een juiste prijs-/kwaliteitverhouding. Indien mogelijk worden met leveranciers afspraken gemaakt over de te hanteren indexering gedurende de looptijd van het contract.

Prijsindexering kostenbudgetten
De prijsindexering wordt toegepast volgens de door het CPB opgestelde cijfers (‘prijs overheidsconsumptie netto materieel, IMOC’), zoals opgenomen in de septembercirculaire 2026. Om de budgetten op het niveau van 2028 in overeenstemming met het CPB te brengen, moeten we daarvoor ook het jaar 2027 corrigeren. Zie hiervoor onderstaande tabel.

PRIJS INDEXATIE 2028 (TOTAAL)		3,10%
Correctie prijsindexatie 2027		**0,5%**
Overheidsconsumptie netto materieel 2027 (uit septembercirculaire 2026)	2,7%	
Aangehouden prijsindexering in begroting 2027 (uit Kadernota 2027)	2,2%	
Prijsindexatie 2028		**2,6%**
Overheidsconsumptie netto materieel 2028 (uit septembercirculaire 2026)	2,6%	

Alleen als voor specifieke kostencategorieën andere indexeringspercentages gelden, wordt afgeweken van het algemene indexeringspercentage worden de marktconforme kostenstijgingen in de begroting 2028 verwerkt.

4.7 Meerjarig investeringsprogramma

Naast de jaarlijkse actualisatie van het investeringsplan voor de vervanging van materieel, stellen we ook een meerjarig investeringsplan op. Bij het vaststellen van de begroting worden de investeringsbudgetten beschikbaar gesteld.

4.8 Onvoorzien

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn gemeenten en gemeenschappelijke regelingen verplicht om een bedrag voor onvoorzien op te nemen in hun begroting.
Omvang van het bedrag voor onvoorzien is niet voorgeschreven, gebruikelijk is een % van de lasten of een bedrag per inwoner.

SAMEN WERKEN
AAN EEN SCHOON RIVIERENLAND

Avri
Meersteeg 15

Postbus 290
4190 CG Geldermalsen

(0345) 58 53 53

info@avri.nl
www.avri.nl

@avrischoon

Avri Filmkanaal

Avri

Avri is een samenwerkingsverband van de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel.