Bijdrage AREA aan strategische doelstellingen van de gemeente Emmen

Rekenkamercommissie Emmen

Rapport

januari 2020

TwynstraGudde

Inhoudsopgave

1. Conclusies en aanbevelingen **1**

2. Inleiding **4**
2.1 Vraagstelling van het onderzoek 4
2.1.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen 4
2.1.2 Normenkader 5
2.2 Aanpak van het onderzoek 6
2.3 Leeswijzer van het rapport 7

3. Tijdlijn gemeente Emmen en AREA **8**
3.1 2006-2010: Oprichting AREA en opstartperiode 8
2006: Oprichting AREA 8
Periode 2006-2010 12
3.2 2010-2013: (Uitrol van) Kaderplan Afvalstoffen 13
2010: Kaderplan Afvalstoffen 13
2013: Visienotitie Afvalbeheer 14
3.3 2013-2017: Discussie over de toekomst van AREA 14
December 2017: Resultaten van de quick scan 15
Verminderde sturing naar AREA vanuit de gemeente Emmen 16
3.4 2017/2018-heden: doorontwikkeling 16
2018: Koers wordt vastgesteld in door vaststelling Strategisch Actieplan in de AvA en oplegger uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken 17
2017-heden: Werken aan vernieuwde productovereenkomsten 17
Vanaf 2018-heden: Emmen zet in op doorontwikkeling 18

4. Ambities en doelstellingen **19**
4.1 Strategie van de gemeente Emmen ten aanzien van AREA 19
4.2 Doelstellingen van de gemeente Emmen ten aanzien van AREA 20
4.2.1 Duurzaamheid en milieu 20
4.2.2 Werkgelegenheid 23
4.2.3 Arbeidsparticipatie 23
4.3 Samenwerking met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen 24

4.4 Koers en strategie 25
4.5 Evaluatie ambities en doelstellingen 26

5. Doelrealisatie 28
5.1 Realisatie doelstellingen 28
5.1.1 Duurzaamheid en milieu 28
5.1.2 Werkgelegenheid 32
5.1.3 Arbeidsparticipatie 32
5.2 Financieel 33
5.2.1 Kosten doelrealisatie 33
5.2.2 Dividend 35
5.3 Evaluatie doelrealisatie 36

6. Positie van de raad 38
6.1 Conformering aan Kadernota Verbonden Partijen 38
6.2 Betrokkenheid bij de strategie en de doelstellingen 39
6.3 Informatievoorziening over de bedrijfsrisico's van AREA en samenwerking gemeenten 40
6.4 Evaluatie positie van de raad 41

Bijlagen
1. Overzicht geïnterviewden en deelnemers raadssessie
2. Bestuurlijke reactie college d.d. 22 januari 2020
3. Nawoord RKE

Bijlagen

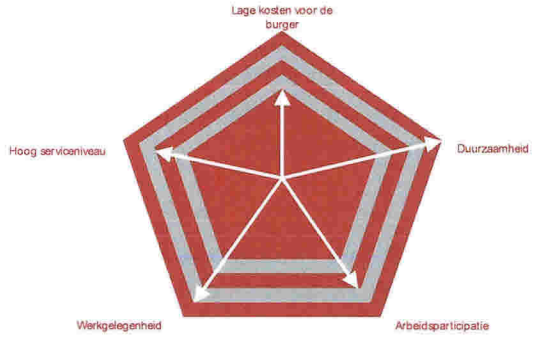
1. Conclusies en aanbevelingen

Beantwoording onderzoeksvraag 1:
Op welke wijze draagt AREA bij aan de maatschappelijke doelstellingen van de deelnemende gemeenten en in het bijzonder de gemeente Emmen ten aanzien van duurzaamheid, milieu en werkgelegenheid en arbeidsparticipatie en staan de resultaten daarvan in verhouding tot de middelen?
Er is geen overkoepelende strategie vanuit Emmen richting AREA geformuleerd, waarin de verschillende doelstellingen van de gemeente Emmen ten aanzien van duurzaamheid, milieu en werkgelegenheid en arbeidsparticipatie met betrekking tot Area uiteen zijn gezet en waarin beschreven staat hoe deze zich tot elkaar verhouden. Wel zijn, verspreid over verschillende stukken, een aantal doelen genoemd (hoofdstuk 4). De duurzaamheidsdoelstellingen (nationale VANG doelstellingen) zijn hiervan de enige doelstellingen die specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn (hoofdstuk 4.2.1). AREA draagt bij aan de VANG doelstellingen door verschillende maatregelen te treffen om de hoeveelheid restafval te verminderen en het scheidingspercentage van afval te verhogen (hoofdstuk 5.1.1). De VANG doelstellingen zullen echter hoogstwaarschijnlijk niet door Emmen worden gehaald: in 2018 had Emmen nog 209 kilogram restafval per inwoner. Dit is meer dan het dubbele van het gestelde doel van 100 kilogram restafval per inwoner voor 2020. Ook zit Emmen nog ruim onder het scheidingspercentagedoel van 75% met 58,6%. AREA heeft Emmen meerdere malen erop gewezen dat vergaande additionele maatregelen nodig zijn om een trendbreuk te creëren en zo de doelen te kunnen behalen. Tot dergelijke vergaande maatregelen is vanuit Emmen geen opdracht gegeven. De consequenties van de slechte score op de VANG-doelstellingen worden financieel steeds meer zichtbaar, door de hogere kosten aan afvalstoffenheffing die betaald moeten worden door de inwoners van Emmen. Bij voortzetting van dergelijk beleid zullen de middelen steeds minder in verhouding staan bij de resultaten (hoofdstuk 5.2).

Van de overige doelstellingen (met betrekking tot werkgelegenheid en arbeidsparticipatie) zijn er geen aantallen geëxpliciteerd noch zijn hieruit concrete opdrachten richting AREA geformuleerd (hoofdstuk 4.2.2 en hoofdstuk 4.2.3). Doordat niet alle doelen concreet zijn gemaakt is niet inzichtelijk is wat Emmen precies van AREA verwacht, waardoor de resultaten ook niet gemeten kunnen worden. Daardoor is het ook niet te beoordelen of de resultaten zich tot de middelen verhouden.

Aanbeveling: Zet een integrale strategie op papier
Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw kaderplan waarin de strategie met betrekking tot afval uiteen wordt gezet. In dit plan dient duidelijk te zijn gemaakt welke (meetbare) doelen Emmen voor ogen heeft, hoe en op welke termijn deze gerealiseerd zullen worden en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Hier is de gemeente al geruime tijd mee bezig. Aan de raad wordt aanbevolen hiervoor een deadline in te stellen en zelf zijn rol te pakken en te sturen op de totstandkoming van dit kader. Tevens wordt aanbevolen om in dit plan ook andere doelen die in relatie staan tot AREA, zoals arbeidsparticipatie, hierin mee te nemen. In het kaderplan dient duidelijk aangegeven te worden welke prioritering Emmen binnen deze doelen hanteert. De beschikbare middelen zijn immers beperkt, dus er zullen keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld. Deze dienen duidelijk gecommuni-

ceerd te worden naar AREA, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie, en de inwoners. Dit wordt in de volgende afbeelding hypothetisch geïllustreerd. Hierin zijn vijf belangen te onderscheiden: lage kosten voor de burger, duurzaamheid, arbeidsparticipatie, werkgelegenheid en een hoog serviceniveau. Idealiter moet op al deze belangen zo hoog mogelijk worden ingezet. Omdat de middelen echter beperkt zijn, moeten er keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande afbeelding. Hoe verder een pijl reikt, hoe belangrijker dat belang wordt gevonden.



In de afbeelding is zijn grootste prioriteit toebedeeld aan een grote inzet op duurzaamheid en behoud van werkgelegenheid, gevolgd door inzet op arbeidsparticipatie en serviceniveau. Aan deze keuzes hangt een prijskaartje. Hierdoor stijgen de kosten voor de burger voor de dienstverlening. Dit voorbeeld is versimpeld en hypothetisch, maar geeft wel een beeld van hoe de gemeente duidelijkheid kan verschaffen in de prioriteiten van de verschillende doelen aan de raad, de organisatie en voor de burger. Zo is het bijvoorbeeld beter uit te leggen waarom een laag geprioriteerd doel niet gerealiseerd is omdat er capaciteit en/of middelen voor een hoger geprioriteerd doel nodig waren. Of het is duidelijk dat de gemeente bijvoorbeeld de kosten voor de dienstverlening verhoogt, om aan de duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen voldoen. Het ontwerpen van een dergelijke strategie stelt de gemeenteraad ook beter in de gelegenheid om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren, door betrokken te zijn in de vorming van het beleid en te kunnen monitoren of het college bewaakt dat de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en, wanneer nodig, ingrijpt.

Aanbeveling: Geef als gemeente een sterkere rolinvulling richting AREA
Het formuleren van SMART doelstellingen kan hierbij helpen doordat dit ervoor zorgt dat doelrealisatie goed meetbaar is, waardoor tijdig bijgestuurd kan worden wanneer doelen niet behaald dreigen te worden. Dit kan bijvoorbeeld door het verstrekken van een opdracht aan AREA om nieuwe acties en maatregelen uit te werken. Ook voor een betere invulling van de opdrachtgeversrol geldt dat vooraf (middels een integrale strategie) inzichtelijk dient te worden gemaakt of de gestelde doelen realistisch en haalbaar zijn en welke prioritering de doelen krijgen. Het versterken van de afstemming binnen de gemeente tussen opdrachtgever, eigenaar en afnemer op ambtelijk en bestuurlijk niveau is nodig om de gewenste (integrale) koers voor AREA vanuit Emmen te bepalen en te kunnen invullen.

Beantwoording onderzoeksvraag 2:
Is er sprake van een door de drie gemeenten gedragen strategische koers voor AREA?
Met de vaststelling van de nadere uitwerking van het Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken AREA 2019-2021 in 2018, dat richtinggevend is voor bestuur en management van AREA, is er weer sprake van een nieuwe gedragen koers door de aandeelhouders van

AREA (hoofdstuk 3.4). In de jaren daarvoor was er geen sprake van een gedragen strategische koers door de drie gemeenten als gevolg van verschil in visie over de toekomst voor AREA (hoofdstuk 3.3) In de strategie worden de doelen benoemd en worden acties beschreven die AREA wil ondernemen, in het bijzonder in relatie tot samenwerking met ketenpartners. Daar waar de gemeente Emmen dus zelf geen expliciete en vastgestelde strategie heeft, is dus te zien dat AREA zelf wel sinds kort weer aan strategieontwikkeling doet. Dit brengt het risico met zich mee dat de aansluiting van de strategie van AREA op de doelstellingen van de gemeente Emmen onvoldoende is geborgd. Hoewel er na lange tijd weer sprake is van een gezamenlijke gedragen koers, heeft de periode 2013-2017 er wel voor gezorgd dat onderlinge afstemming en overleg tussen de gemeenten, alsmede tussen de gemeente en AREA is verminderd. Er zijn al diverse acties voor verbetering in gang zijn gezet (hoofdstuk 3.4). De onderlinge afstemming kan nog verder worden verbeterd.

Aanbeveling: Versterk de schakels binnen de gemeente rondom AREA, tussen de gemeente en AREA, en met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen verder
Emmen is momenteel bezig met een inhaalslag met betrekking tot AREA, waarbij er in 2019 een nieuwe accounthouder voor AREA bij Emmen is aangesteld, er wordt gewerkt aan een nieuw kaderplan en aan een nieuwe productovereenkomst. Ook wil men de overlegstructuur versterken. Het aanstellen van een nieuwe accounthouder is een goed vertrekpunt om de coördinatie en de communicatie tussen de gemeente Emmen en AREA te versterken.

Er dient binnen de gemeente Emmen meer overzichtelijkheid te komen in wie wat doet met betrekking tot AREA en welke acties er momenteel lopen. Ook dient het samenspel tussen Emmen en AREA te worden versterkt, ten behoeve van betere afstemming over de doelen die nagestreefd worden en de realisatie hiervan. Het hanteren van vaste contactpersonen aan beide kanten, reguliere afstemmingsmomenten, het scherp stellen van de te volgen koers en het hebben van inzicht in alle lopende en uitstaande acties, vormen hier een goede basis voor.

Verder dient ook het samenspel met Coevorden en Hoogeveen te worden versterkt door vanuit de opdrachtgevers-, de eigenaars- en de afnemersrol intensiever afstemming te zoeken. Een gedragen koers met de andere gemeenten zorgt voor eenduidige sturing op AREA en kan daarnaast bijdragen aan een snellere doelrealisatie wanneer dezelfde prioritering gehanteerd wordt. Daardoor wordt hier meer capaciteit vrijgemaakt of schaalvoordelen, wanneer de drie gemeenten dezelfde diensten of producten willen afnemen.

2. Inleiding

AREA is in 2006 ontstaan uit een fusie tussen de afdelingen Reiniging van de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen. De aandelen van AREA zijn in bezit van deze drie gemeenten. De gemeente Emmen heeft 1.600.699 aandelen ter waarde van € 1. Dat vertegenwoordigt een belang van 54,94%. De gemeente Emmen is met de portefeuillehouder Financiën vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. AREA is opdrachtnemer voor de drie gemeenten, maar werkt ook voor andere gemeenten en bedrijven.

De kerntaken van AREA zijn o.a. het inzamelen van afval, het reinigen van wegen en de openbare ruimte, gladheidsbestrijding en het verlenen van diensten vanuit het eigen afvalkenniscentrum. Daarmee raken de werkzaamheden van AREA de inwoners van Emmen direct en dagelijks. Met die werkzaamheden draagt AREA bij aan de realisatie van meerdere beleidsdoelen van Emmen. Met het onderzoek wil de Rekenkamercommissie Emmen (RKE) deze bijdrage inzichtelijk maken. Ook wil de RKE de betrokkenheid van de raad bij AREA onderzoeken.

2.1 Vraagstelling van het onderzoek

2.1.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De tweeledige centrale onderzoeksvraag luidt als volgt.

I. Op welke wijze draagt AREA bij aan de maatschappelijke doelstellingen van de deelnemende gemeenten en in het bijzonder de gemeente Emmen ten aanzien van duurzaamheid, milieu en werkgelegenheid en arbeidsparticipatie en staan de resultaten daarvan in verhouding tot de middelen?
II. Is er sprake van een door de drie gemeenten gedragen strategische koers voor AREA?

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen en de strategieën van AREA - zijn deze SMART geformuleerd?
2a. Wat zijn de doelstellingen en de strategieën van de gemeente Emmen ten aanzien van de in hoofdvraag genoemde aspecten - zijn deze SMART geformuleerd?
2b. Wat zijn de doelstellingen en de strategieën van de gemeente Coevorden en Hoogeveen ten aanzien van de in de hoofdvraag genoemde aspecten?
3. Sluiten die van AREA en die van de gemeenten op elkaar aan – waar wel, waar niet, wat zijn daarvan (mogelijke) oorzaken en gevolgen?
4. Sluiten de doelstellingen en strategieën van de drie gemeenten op elkaar aan – waar wel, waar niet, wat zijn daarvan (mogelijke) oorzaken en gevolgen?
5. Is de raad van de gemeente Emmen op de hoogte van 1 t/m 4?
6. Is de raad van de gemeente Emmen op de hoogte van de (omvang van de) bedrijfsrisico's van AREA en de samenwerking tussen de drie gemeenten, en is zij op de hoogte van de eventuele mitigerende maatregelen die de gemeente Emmen in deze heeft genomen?

7. Op welke wijze is de gemeenteraad van Emmen betrokken bij het bepalen van de doelstellingen en de strategieën van AREA en de gemeente Emmen en de monitoring en de bijsturing daarop?

Op basis van de centrale onderzoeksvragen en de deelvragen is een normenkader opgesteld. In het rapport worden deze onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van het opgestelde normenkader.

2.1.2 Normenkader

Om de geformuleerde hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden, wordt het onderstaande normenkader gehanteerd, waarin de hoofd- en deelvragen zijn vertaald. Dit normenkader omvat de verschillende normen met betrekking tot de ambities en de doelstellingen, de doelrealisatie alsmede de positie van de raad. Dit normenkader is opgesteld door TwynstraGudde in samenspraak met de rekenkamercommissie en is vastgesteld tijdens het startgesprek door de rekenkamercommissie.

In het onderzoek wordt getoetst in hoeverre de formulering van ambities en doelstellingen, de uitvoering van beleid en het in positie stellen van de raad om zijn rol in te kunnen vullen, aan deze normen voldoet. Dit gebeurt in de hoofdstukken 3 t/m 5 op basis van onderstaand normenkader. In hoofdstuk 3 wordt daarbij ingegaan op het deel van het normenkader rondom ambities en doelstellingen, in hoofdstuk 4 op de doelrealisatie en in hoofdstuk 5 op de positie van de gemeenteraad.

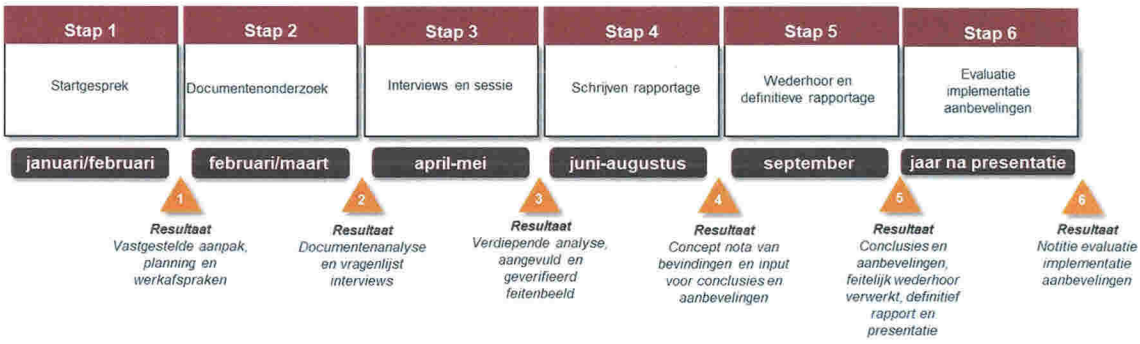
Aspect	Normen
Ambities en doelstellingen	De gemeente Emmen heeft een duidelijke strategie vastgesteld ten aanzien van AREA. - Deze strategie is volledig, waarbij alle relevante beleidsdomeinen in samenhang worden behandeld. - De strategie gaat in op de rol van de gemeente ten aanzien van AREA als aandeelhouder en op de rol als opdrachtgever. Op een consistente en volledige wijze is deze strategie vertaald naar doelstellingen. - Deze doelstellingen zijn SMART geformuleerd. - Aantoonbaar is gemaakt dat met deze strategie de doelstellingen van de gemeente Emmen gerealiseerd kunnen worden. De samenwerking met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen is zodanig dat de strategieën en de doelstellingen van de drie gemeenten ten aanzien van AREA op elkaar zijn afgestemd. De invulling van de governance van AREA is zodanig dat AREA een duidelijke strategie heeft vastgesteld die gedragen wordt door de aandeelhouders.
Doelrealisatie	De doelstellingen van de gemeente Emmen worden gerealiseerd. Inzichtelijk is tegen welke kosten deze doelstellingen worden gerealiseerd. Deze kosten zijn niet hoger dan begroot. Inzichtelijk is wat de financiële resultaten zijn van AREA. Deze financiële resultaten zijn niet nadeliger dan begroot.

Aspect	Normen
Positie raad	Ten aanzien van AREA is tijdens de aanloopfase en de uitvoeringsfase[1] is conform de door de raad vastgestelde kaders voor verbonden partijen gehandeld. De raad is conform de vastgestelde kaders voor verbonden partijen en de specifieke kaders ten aanzien van AREA betrokken bij en geïnformeerd over de aanloopfase en de uitvoeringsfase. De raad is betrokken bij het bepalen van de strategie en de doelstellingen van de gemeente Emmen ten aanzien van AREA en is geïnformeerd over de strategie en de doelstellingen van AREA. De raad is geïnformeerd over de (omvang van de) bedrijfsrisico's van AREA, de samenwerking tussen de drie gemeenten en de eventuele mitigerende maatregelen die de gemeente Emmen in deze heeft genomen.

Vervolgens worden in hoofdstuk 6 op basis van deze bevindingen conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in zes stappen, die in figuur 1 schematisch staan afgebeeld.



Figuur 1. Onderzoeksstappen

Het startgesprek tussen de rekenkamercommissie en TwynstraGudde heeft op vrijdag 15 februari 2019 plaatsgevonden. In het startgesprek zijn de onderzoeksstappen vastgesteld en is in samenspraak met de rekenkamercommissie een normenkader vastgesteld dat in het onderzoek gehanteerd zal worden om de bevindingen te toetsen.

Het dossieronderzoek heeft voornamelijk plaatsgevonden in februari en maart 2019. Ten tijde van de interviews is er nog een aantal documenten nagestuurd. Documenten die zijn bestudeerd zijn onder andere:

- Documenten rondom de oprichting van AREA
- Strategische documenten en kaderplannen van de gemeente Emmen
- Gezamenlijke visiedocumenten Emmen, Coevorden en Hoogeveen met betrekking tot AREA
- Strategische documenten van AREA
- Kwartaalrapportages en jaarrapportages van AREA

[1] De Nota verbonden partijen gebruikt deze aanduiding van fasen.

- Documenten uit de P&C-cyclus van de gemeente Emmen
- Memo's en informatiestukken aan de raad aangaande AREA
- Vragen en moties vanuit de raad

In april en mei 2019 zijn interviews gehouden met diverse betrokkenen bij de gemeente en bij AREA. Daarnaast heeft op 29 mei 2019 een sessie plaatsgevonden met een afvaardiging van de raad. Een overzicht van de gesproken personen is toegevoegd in bijlage A van dit rapport. Er is gekozen om de ambtelijke en bestuurlijke reactie gelijktijdig plaats te laten vinden. Dit heeft plaatsgevonden in januari 2020.

2.3 Leeswijzer van het rapport

In dit rapport komen de volgende hoofdstukken aan bod:

1. Inleiding.
2. Tijdlijn gemeente Emmen en AREA: hierin worden chronologisch de belangrijkste ontwikkelingen sinds de oprichting van AREA in relatie tot de doelen van de gemeente Emmen beschreven. Aan de hand van deze tijdlijn wordt met behulp van het normenkader in de hoofdstukken 3 tot en met 5 geëvalueerd.
3. Ambities en doelstellingen: hierin vindt een evaluatie plaats van de ambities en de doelstellingen van de gemeente Emmen met betrekking tot AREA. In dit hoofdstuk wordt getoetst aan de hand van het eerste deel van het normenkader.
4. Doelrealisatie: hierin wordt, met behulp van het normenkader, getoetst in hoeverre de gestelde doelen worden behaald.
5. Positie van de raad: in dit hoofdstuk wordt de positie van de raad met betrekking tot AREA geëvalueerd. Daarbij wordt gekeken naar de rol van de raad binnen de kaders voor de verbonden partijen, de betrokkenheid van de raad bij de strategie en de doelstellingen, en de informatievoorziening aan de raad.
6. Conclusies en aanbevelingen: op basis van de bevindingen uit de evaluaties van de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

3. Tijdlijn gemeente Emmen en AREA

In dit hoofdstuk wordt een aantal belangrijke momenten sinds de oprichting van AREA chronologisch weergegeven. Deze momenten zijn opgedeeld in vier tijdsperiodes:
- 2006-2010: oprichting van AREA en opstartperiode. Hierin wordt toegelicht hoe AREA als verbonden partij opereert en hoe de gemeente hier vanuit haar eigenaarsrol en opdrachtgeversrol sturing aan kan geven
- 2010-2013: *Kaderplan Afvalstoffen* en de uitrol hiervan
- 2013-2017: geen eenduidigheid over de toekomst van AREA
- 2017/2018-heden: doorontwikkeling

Deze periodes en de belangrijkste ontwikkelingen hierin worden in dit hoofdstuk geschetst. Vervolgens wordt met behulp van deze tijdlijn, in de hoofdstukken 3, 4, en 5 met het normenkader getoetst.

3.1 2006-2010: Oprichting AREA en opstartperiode

2006: Oprichting AREA

Doelen
In 1 januari 2006 richten de Drentse gemeenten Emmen, Hoogeveen en Coevorden de overheidsvennootschap AREA Reiniging op.

De oprichting van AREA beoogt het volgende:[2]
- Het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening.
- Het beheersen van kosten door de verbreding van het financieel draagvlak, direct gevolgd door kostenreductie.
- Het creëren van een sterkere positie in beleid en kennis (AREA wordt hét kenniscentrum), inclusief het uniformeren van beleid en het maximaliseren van het 'maatschappelijk nut'.
- Het realiseren van een sterkere positie in de keten door regie op alle schakels in de keten.
- Een helder besturingsmodel met de volgende uitgangspunten:
  - Maximale zelfstandigheid bedrijf
  - Heldere doel- en taakomschrijvingen
  - Rolscheiding
  - Sturen op hoofdlijnen
- Het ontwikkelen van een professionele organisatie die klaar is voor de volgende stap: verder groeien in de regio. Hierbij worden de volgende drie fasen onderscheiden:
  1. Integratie en continuering dienstverlening
  2. Optimaliseren uitvoering
  3. Verdere ontwikkeling/schaalvergroting

[2] Evaluatie AREA 2006-2010.

Producten en diensten

Door Emmen worden dan, middels een productovereenkomst (2006-2011), verschillende producten en diensten afgenomen van AREA. Dit zijn:

- Inzameling restafval en GFT
- Inzameling grof huishoudelijk afval aan huis
- Inzameling papier en karton
- Inzameling glas in containers
- Inzameling KCA (aan huis)
- Afvalbrengstation (milieustraat)
- Afvaltransport van huishoudelijk afval
- Beheer en onderhoud containers
- Kolkenreiniging
- Straatvegen
- Plaagdierbestrijding
- Gladheidsbestrijding
- Inzameling kadavers kleine (huis)dieren
- Inzameling clandestien afval
- Calimiteitendienst
- Meldpunt (klachten en grofvuillijn)
- Communicatie over dienstverlening[3]

Governance

AREA is een van de verbonden partijen van de gemeente Emmen. Het kader voor de omgang met verbonden partijen wordt gevormd door de *Nota verbonden partijen*.

In de nota staat dat de raad het college controleert en controleert of het college bewaakt dat de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en, wanneer nodig, bijstuurt. Het college verzorgt het beheer en het toezicht op de verbonden partij. Het beheer kan onderscheiden worden in de rol van eigenaar en als opdrachtgever.[4]

- In de rol van eigenaar kan dit op basis van eigendom via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), de aandeelhoudersovereenkomst en de statuten. Hierbij is sprake van paritaire stemverhoudingen. Dit houdt in dat elke gemeente op basis van gelijkwaardigheid een gelijke stem heeft. Hiertoe is een Aandeelhouderovereenkomst (AO) opgesteld.
- In de rol van opdrachtgever via contractmanagement: de raamovereenkomst (RO) en de daarmee verbonden productovereenkomsten (PO).

De eigenaars- en de opdrachtgeversrol zijn zoveel mogelijk van elkaar gescheiden. Voor de uitvoering van de rol van beheer ten aanzien van de verbonden partij is een afzonderlijke portefeuille Deelnemingen ingesteld.

[3] Productovereenkomst tussen Emmen en NV AREA Reiniging 2006-2011.
[4] Nota verbonden partijen Gemeente Emmen, 20 februari 2008.

Beheer (eigenaar)
De portefeuillehouder Deelnemingen is namens de gemeente Emmen verantwoordelijk voor het beheer van het aandeelhouderschap van AREA. Dit beheer is voornamelijk toegespitst op de waarde van het financieel belang, de continuïteit van de verbonden partij, de (financiële) risico's met betrekking tot de verbonden partij en de naleving van formele voorwaarden door de verbonden partij. De portefeuillehouder Deelnemingen vertegenwoordigt de gemeente in de AvA. De portefeuillehouder Deelnemingen is ook verantwoordelijk voor de verantwoording middels het aanbieden van begrotingen, jaarrekeningen en eventuele tussentijdse financiële rapportages van de verbonden partij. Ook informeert de portefeuillehouder Deelnemingen in dit kader, op ad-hocbasis, het college indien er zich voor de gemeente Emmen relevante ontwikkelingen ten aanzien van de waarde van het financieel belang, de strategie, de continuïteit van de verbonden partij, de (financiële) risico's met betrekking tot de verbonden partij en de naleving van formele voorwaarden door de verbonden partij voordoen. De beleidsadviseur Deelnemingen binnen het team Concern, Strategie en Advies (CSA) is hiervoor de adviseur van de portefeuillehouder Deelnemingen.

Inhoud (opdrachtgever)
Inkoopcontracten met of opdrachten aan AREA worden veelal op basis van een collegebesluit aangegaan. De inhoudelijk portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de verantwoording over de uitvoering en de realisatie van de contracten en opdrachten binnen de gestelde kaders en budgetten. De productovereenkomst is een voorbeeld van een dergelijk contract. De senior adviseur binnen het team Beheer openbare ruimte en Gebiedscoördinatie (BOR) is de adviseur van de inhoudelijk portefeuillehouder. De directievoering van de productovereenkomst AREA is momenteel belegd bij de accountmanager AREA van de gemeente.

In Emmen is de scheiding tussen beheer en inhoud ook ambtelijk doorgevoerd. Zo adviseert de beleidsadviseur Deelnemingen bij CSA over de beheerdersrol van de verbonden partijen en is de inhoudelijke rol per verbonden partij afzonderlijk belegd bij een inhoudelijk beleidsmedewerker. De financiële ambtelijke ondersteuning binnen de gemeente Emmen is voor het beheer binnen het team FBA en voor de inhoud binnen het team BOR geborgd.

Er vindt ambtelijk overleg plaats tussen de opdrachtgeverskant en de eigenaarskant om de actualiteiten met elkaar te delen. Periodiek worden de agenda's van de AvA's (minimaal tweemaal per jaar) ambtelijk in een vooroverleg besproken tussen de teams BOR en CSA.[5] Dit geschiedt tevens bestuurlijk met de betrokken portefeuillehouders.

Bij de aansturing binnen AREA bekleden de volgende organen een rol:
- De algemene vergadering van aandeelhouders (AvA)
- De raad van commissarissen;
- De directie/bestuur

Deze organen worden hierna kort toegelicht.

[5] Memo governance AREA, 4 januari 2018.

Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA)
Een aandeelhouder heeft via het bezit van aandelen zeggenschap over de onderneming door middel van de algemene vergadering van aandeelhouders. De vennootschap heeft ten opzichte van de AvA een verantwoordingsplicht en een plicht tot openbaarheid van gegevens. De AvA heeft de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van directie (en RvC), statutenwijzigingen, beëindiging samenwerking in vennootschapsontbinding en vaststelling balans en verlies- en winstrekening, begroting en jaarrekening. Het gaat dan om de continuïteit van de onderneming, de algehele ontwikkeling van de onderneming en het nemen van strategische beslissingen. Het onderscheid in rol en functie is bepalend voor de wijze waarop het beheer van de deelnemingen door het college vorm kan worden gegeven.

Raad van commissarissen (RvC)
De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken in de vennootschap. De RvC staat het bestuur van AREA met raad terzijde. De RvC heeft de bevoegdheid bepaalde besluiten van de directie goed te keuren. De commissarissen richten zich bij het vervullen van hun taak naar het belang van de vennootschap. De RvC gaat ook over de goedkeuring van de jaarbegroting, de winst- en verliesrekening en de jaarrekening. De RvC controleert tevens de naleving van de doelstellingen van de organisatie.

Directie
Het bestuur van de vennootschap wordt gevormd door een directie. Deze bestaat uit een directeur, die door de AvA is benoemd. De directie is belast met de leiding over de dagelijkse gang van zaken.[6]

Verdeling aandelen

De aandelen van AREA zijn in bezit van de drie gemeenten. De gemeente Emmen heeft 1.600.699 aandelen ter waarde van € 1. Dat vertegenwoordigt een belang van 54,94%.[7] In de aandeelhoudersovereenkomst is de volgende aandelenverhouding afgesproken:

- Coevorden: 17,92%
- Emmen 54,94%
- Hoogeveen: 27,14%[8]

Periode 2006-2010

In de periode 2006-2010 wordt er voornamelijk gewerkt aan de opstart van AREA. Uit een evaluatie van AREA die betrekking heeft op deze periode, wordt geconcludeerd dat - hoewel er ook een aantal verbeterpunten is - AREA zich als bedrijf in deze periode veel ontwikkeld heeft.[9]

Verder heeft AREA actief ingezet op de realisatie van de groeistrategie. Aansluiting van andere Drentse gemeenten is ondanks diverse inspanningen niet gelukt. Mede daarom worden de mogelijkheden voor samenwerking met een ander regionaal overheidsbedrijf verkend. In de evaluatie wordt beschreven dat alle betrokkenen ervan doordrongen zijn dat de huidige schaal beperkingen oplevert en schaalvergroting nodig is.

[6] Memo governance AREA, 4 januari 2018.
[7] Aandeelhoudersovereenkomst NV AREA Reiniging tussen gemeente Coevorden, gemeente Emmen en gemeente Hoogeveen, 9 november 2005.
[8] Aandeelhoudersovereenkomst NV AREA Reiniging tussen gemeente Coevorden, gemeente Emmen en gemeente Hoogeveen, 9 november 2005.
[9] K+V, Eindrapportage Evaluatie AREA 2006-2010, 21 februari 2012.

Geconcludeerd wordt dat op het punt van afvalverwerking de noodzaak van krachtenbundeling op grotere schaal evident is. Dit kan in een nieuwe/formele organisatie, maar een sterkere inkooppositie kan ook in een informeel, projectmatig samenwerkingsverband worden gerealiseerd.[10]

3.2 2010-2013: (Uitrol van) Kaderplan Afvalstoffen

2010: Kaderplan Afvalstoffen

Ongeveer vier jaar na de oprichting van AREA wordt het *Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015* gelanceerd. In het *Kaderplan Afvalstoffen* is het beleid van de drie gemeenten op elkaar afgestemd. Het hoofddoel van het te voeren beleid is het door bronscheiding bevorderen van afvalscheiding en hergebruik. Deze doelstelling houdt tevens verband met de nationale doelstellingen op het gebied van afvalscheiding (Wet milieubeheer en het Landelijk Afvalbeheerplan, afgekort LAP. Het Europees afvalbeleid is op rijksniveau uitgewerkt in het LAP. Ten tijde van het *Kaderplan Afvalstoffen* is LAP2 in werking getreden[11] voor de periode 2009-2015 (met een doorkijk tot 2021)).

Landelijk Afval Plan 2 (LAP2)
Het LAP2 heeft als ondertitel: "Naar een materiaalketenbeleid" en richt zich, in tegenstelling tot het LAP1, niet uitsluitend meer op de afvalketen (van inzameling tot en met verwijdering), maar op het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking als afvalstof. Om vermindering van de milieudruk van afval te realiseren, richt het beleid zich op aangrijpingspunten eerder in de keten, zoals het productontwerp. Het denken in ketens moet leiden tot meer innovatieve oplossingen en samenwerking tussen bedrijven. Het LAP2 brengt geen veranderingen in taken en verantwoordelijkheden van gemeenten: de taken van de gemeenten blijven ook volgens het LAP2 voornamelijk beperkt tot afvalpreventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving.[12]

Het LAP2 stelt dat in 2015 60% van het huishoudelijk afval nuttig toegepast dient te worden. Het voorgaande betekent dat gemeenten een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het invullen van het behalen van de doelstelling van 60% op het gebied van bronscheiding en een nuttige toepassing van afvalstromen. Anders dan in het LAP1 is nu niet meer per deelstroom voorgeschreven hoeveel er middels bronscheiding moet worden ingezameld.[13]

In het kaderplan wordt door Emmen gestreefd naar een bronscheidingspercentage van 60%.

Het *Kaderplan Afvalstoffen* vloeit in 2011 uit tot een werkplan. De inhoud van het kaderplan en het daaruit voortvloeiende werkplan voor de deelnemende gemeenten is in samenwerking met AREA tot stand gekomen. Met deze samenwerking werd uitvoering gegeven aan de bij de oprichting van AREA gemaakte afspraak om uit doelmatigheidsoverwegingen het beleid tussen de drie gemeenten zoveel mogelijk te harmoniseren.

[10] K+V, Eindrapportage Evaluatie AREA 2006-2010, 21 februari 2012
[11] LAP2 is op 24 december 2009 in werking getreden. Het LAP2 vervangt dan het LAP1, waarin het rijksbeleid voor de periode 2002-2012 was vastgelegd.
[12] Uitvoeringsdocument Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015 gemeente Emmen
[13] Uitvoeringsdocument Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015 gemeente Emmen

2013: Visienotitie Afvalbeheer

In 2013 wordt de *Visienotitie Afvalbeheer* vastgesteld. De visie sluit aan bij het *Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015* en landelijke (beleids)ontwikkelingen. Hierin worden de volgende doelen gesteld:

- Milieu: het behalen van de landelijke doelstellingen (dan nog LAP2) voor gescheiden afvalinzameling in 2015 door het verder omhoog brengen van het materiaalhergebruik. Om dat te realiseren moet de inzamelstructuur worden verbeterd en de afvalscheiding door bronscheiding geïntensiveerd.
- Service: het in stand houden van een hoog serviceniveau voor de inwoners van de gemeenten met laagdrempelige voorzieningen. En de huis-aan-huisinzameling wordt nog beter gefaciliteerd in het aan de bron (thuis) scheiden.
- Kosten: het dalen van de afvalbeheerkosten bereiken door enerzijds efficiëntere inzameling (bijvoorbeeld 10% lagere inzamelkosten in 2015 ten opzichte van 2010), kostenverlaging als gevolg van schaalvergroting AREA en anderzijds lagere afvalverwerkingskosten (bijvoorbeeld 5% minder restafval – 5% en lagere afvalverwerkingstarieven vanaf 2016). Gelet op de resultaten van de recentelijk uitgevoerde evaluatie bij AREA en de huidige afvalmarkt, zijn deze doelen zeker realistisch.
- Daarnaast streven de gemeenten ernaar om de bijdrage vanuit het gemeentelijk afvalbeheer aan andere maatschappelijke doelen, zoals duurzaamheid, kwaliteit van de buitenruimte sociale werkgelegenheid, te vergroten. Door dit alles gaat de totale maatschappelijke baten-kostenverhouding omhoog.

Verder wordt in het visiedocument gesproken over verschillende vormen van schaalvergroting, waarbij fusie niet wordt uitgesloten. Hierbij wordt gesteld dat de drie gemeenten omwille van verdere prestatieverbetering, continuïteit en toekomstbestendigheid, een verdere samenwerking met een ander overheidsgedomineerd bedrijf als ROVA of OMRIN verder gestalte kan geven. Met betrekking tot restafvalverwerking willen de gemeenten gezamenlijk een aanbesteding doen, na afloop van het contract. Hierbij wordt gedacht aan ROVA. Tevens wordt bekeken of andere gemeenten willen aanhaken.

3.3 2013-2017: Discussie over de toekomst van AREA

Na 2013 is er steeds minder eenduidigheid tussen de drie gemeenten over de toekomst van AREA. In 2014 is door alle aandeelhouders ingestemd met een verkenning van een samenwerking met ROVA. De standpunten van de gemeenten lopen uiteen omdat Hoogeveen wil inzetten op schaalvergroting door een fusie met ROVA aan te gaan, terwijl Emmen en Coevorden hier tegen zijn. Zo zijn er bij Emmen bijvoorbeeld zorgen over de effecten op de werkgelegenheid en twijfels of een dergelijke fusie ook op de lange termijn financieel rendabel is. Door de verschillende visies van de gemeenten op de toekomst van AREA, komt de koers van AREA onder druk te staan.[14]

Door het verschil in inzicht, verliest de AvA daadkracht en de directie van AREA krijgt te maken met verschillende geluiden uit de drie gemeenten. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat het Strategisch Bedrijfsplan van AREA van 2016-2021 gedurende deze periode niet wordt vastgesteld door de AvA. Dit is ook als risico gedefinieerd in de risicoparagraaf van het jaarverslag van 2016 AREA, omdat AREA hierdoor op dat moment geen gedragen strategi-

[14] Interview RvC AREA, interview Beleidsadviseur team Concern Strategie en Advies

sche koers had. Dit vormde vervolgens een risico om doelgericht inhoud te geven aan businessplannen die zijn gericht op groei en de verdere inzet op realisatie van het VANG-programma.[15] Het document is later, in 2018, vastgesteld met een nieuwe oplegger en daarmee richtinggevend voor bestuur en management van AREA.

In deze periode stopt tevens het Kenniscentrum AREA (AREA Kennis & Regie). Hierdoor is ook het gezamenlijke maandelijkse beleidsoverleg gestopt. Dit wordt vervangen door individueel accountoverleg. Hierdoor is er minder onderlinge afstemming tussen de gemeenten over AREA. Kennis wordt door AREA in de periode daarna meer in regionaal verband ontwikkeld en gedeeld in verschillende partnerschappen en samenwerkingsverbanden, zoals MarkeRein[16], Noordelijk Innovatielaboratorium Circulaire Economie, Combinatie Oost[17] en Marktkennis Noord-Nederland[18] [19]

Verder lopen in deze periode de agenda's van de gemeenten meer uiteen en wordt er minder gezamenlijk opgepakt. Zo zijn er vanaf 2015 drie verschillende campagnes gestart:
- Hoogeveen: *Hoogeveen sorteert voor!* (2015)
- Emmen: *Afval, scheidt u mee?* (2016)
- Coevorden: *Afval, haal jij eruit wat erin zit?* (2017)

Later wordt geconcludeerd dat AREA in deze periode niet voldoende stuurt op uniformering en intensivering op tactisch/operationeel niveau.[20]

Omdat er geen gezamenlijk standpunt is over de toekomst van AREA, wordt na overleg tussen de aandeelhouders, opdracht gegeven aan de gemeentesecretarissen om de ontwikkelingen en onderzoeken in de periode 2013-2016 door een quick scan te evalueren Het doel van de quick scan is erachter te komen of er nog een gezamenlijk belang van de samenwerking binnen AREA aanwezig is en leermomenten in dit proces te destilleren.[21]

December 2017: Resultaten van de quick scan

Op 8 december 2017 verschijnt de quick scan. Hierin wordt aangegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat de oorspronkelijke uitgangspunten bij de oprichting van AREA niet meer van toepassing zijn.[22] Er is dus reden om de samenwerking voort te blijven zetten. Wel wordt aangegeven dat er op tactisch en operationeel niveau te weinig afstemming is geweest en dat onder andere meer beleidsconvergentie en intensivering van de samenwerking op thema's als gescheiden inzameling nodig zijn.

In de quick scan uit 2017 wordt over het *Strategisch Plan AREA 2016-2021* gesteld dat dit document op het gebied van samenwerking te vrijblijvend en te weinig concreet is en teveel

[15] Jaarverslag 2016 NV AREA Reiniging Emmen.
[16] Het ambtelijk voorbereidingsplatform van de twaalf Drentse gemeenten en AREA.
[17] Het samenwerkingsverband van AREA (namens alle Drentse gemeenten, exclusief de gemeenten Midden-Drenthe en Westerveld), Circulus-Berkel (namens de gemeenten in de regio Apeldoorn-Zutphen), ROVA (namens de gemeenten in Overijssel), AVU (namens alle gemeenten in provincie Utrecht) en GAD (namens gemeenten in de regio Gooi- en Vechtstreek).
[18] Samenwerkingsverband tussen Omrin, Stadsbeheer Groningen, Virol en AREA.
[19] Jaarverslag 2016 N.V. AREA Reiniging Emmen.
[20] Quick scan/Rapportage werkgroep AREA, 8 december 2017.
[21] Brief van het college van burgemeester en wethouders en de gemeentesecretaris aan de gemeenteraad van Emmen, 'AREA Reiniging NV', 14 februari 2018, kenmerk 18.005411.
[22] Quick scan/Rapportage werkgroep AREA, 8 december 2017

open eindes kent. Hierdoor wordt dit plan later aangepast naar het *Strategisch Actieplan Onderdeel Samenwerken 2019-2021*. Hierdoor is er langere tijd geen door de AvA vastgesteld strategisch plan, waarin doelen en daaraan gekoppelde acties staan geformuleerd.

Verminderde sturing naar AREA vanuit de gemeente Emmen

In dezelfde periode is er binnen de gemeente Emmen verminderde sturing richting AREA. Zo zijn er veel wisselingen in de invulling van de functie Accountmanager AREA. Ook wordt door de gemeente gesteld dat er een hoog verloop binnen AREA is geweest, wat een negatief effect op de continuïteit heeft gehad. Bovenstaande zorgt dan voor een verminderd intern overzicht bij de gemeente in van wat er allemaal precies wordt gevraagd aan AREA, waaraan uitvoering wordt gegeven en wie er wanneer met AREA aan tafel zit.[23] Daarnaast wordt in verschillende ambtelijke interviews aangegeven dat er in de periode te weinig sprake is van een structuur waarin binnen de gemeente Emmen intern overleg plaatsvindt rondom AREA, waarin bijvoorbeeld gemaakte afspraken worden vastgelegd en gedeeld. In de bestuurlijke interviews is naar voren gekomen dat er in deze periode ook in beperkte mate afstemming in het college tussen opdrachtgever, eigenaar en afnemer is geweest.

Ook de schakel tussen de gemeente Emmen en AREA heeft in deze periode versterking nodig. In de interviews wordt aangegeven dat Emmen in deze periode last ervaart van het hoge verloop bij AREA, wat een negatief effect heeft op de continuïteit. Tevens wordt de adviesrol van AREA in deze periode onvoldoende ingevuld.[24]

Ook is er in die periode geen opvolging gekomen voor het *Kaderplan Afvalstoffen*, dat liep van 2010-2015, in de vorm van een nieuw kaderplan. Hierdoor is er geen overkoepelend beeld van de verschillende doelen die gesteld worden vanuit de gemeente Emmen richting AREA en hoe deze zich verhouden tot elkaar.

3.4 2017/2018-heden: doorontwikkeling

Na 2017 vindt er een doorontwikkeling plaats. Hierbij wordt er vanuit Emmen gewerkt aan het herstel van de schakels met AREA en de interne schakels binnen de gemeente Emmen met betrekking tot AREA en worden zaken die tot deze periode zijn blijven liggen opgepakt.

[23] Interview adviseur bedrijfsvoering
[24] Interview adviseur bedrijfsvoering, interview concernmanager

Hierbij valt te denken aan de vaststelling en nadere uitwerking van koersdocumenten, zoals het strategisch actieplan van AREA, maar ook aan het vernieuwen van de productovereenkomsten en aan het versterken van de schakels tussen personen tussen AREA, Emmen, Coevorden en Hoogeveen.

2018: Koers wordt vastgesteld in door vaststelling *Strategisch Actieplan* in de AvA en oplegger uitwerking *Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken*

In 2018 verschijnt de *Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken AREA 2019-2021*. Dit betreft een actieplan/plan van aanpak voor het onderdeel samenwerking als nadere uitwerking van het plan AREA 2016-2021.[25] Het document wordt in november 2018 vastgesteld wordt door de AvA. Het document richt zich vooral op hoe AREA samenwerkingen met de regio wil aangaan, omdat intergemeentelijke samenwerking en samenwerking met partners in de (grondstoffen)ketens in de komende periode steeds belangrijker wordt met het oog op de landelijk gestelde doelen rondom afvalwerking en duurzaamheid. AREA focust zich in 2018 op het vinden van strategische samenwerkingspartners om onder meer de omslag naar een circulaire economie te kunnen versnellen. Als gevolg hiervan werkt AREA vanaf 2019 intensief samen met Omrin in het managen van contracten met afval- en recyclebedrijven met als doel het bundelen van professionaliteit en afval- en grondstofvolumes.[26] Daarnaast is in 2018 een nieuw samenwerkingsverband met Virol voorbereid met betrekking tot het inzamelen van restafval, groente-, fruit- en tuinafval (GFT), en plastic en metalen verpakkingen en drankenkartons (PMD) bij alle huishoudens in de gemeente Oldambt. Vanaf 2019 zamelt AREA deze stromen in.

2017-heden: Werken aan vernieuwde productovereenkomsten

Ook wordt in deze periode gestart met het actualiseren van de productovereenkomsten tussen AREA en de gemeenten onder begeleiding van een adviesbureau, met een ambtelijke afvaardiging van de opdrachtgevende gemeenten en een vertegenwoordiging van AREA. Jaarlijks worden de productovereenkomsten besproken. Soms hebben daarbij wat accentverschuivingen plaatsgevonden, maar er heeft nog geen update plaatsgevonden van de productovereenkomsten.[27] Tot deze periode werden de oude productovereenkomsten steeds geïndexeerd.[28] Dit heeft als gevolg gehad dat de prijzen die de gemeenten voor de diensten betalen vooral historisch zijn bepaald. Gezien de productovereenkomst meer dan tien jaar oud zijn, kunnen hierdoor afwijkingen ontstaan in de marktprijzen voor deze producten en diensten.

In 2018 zijn de meeste productovereenkomsten door de ambtelijke afvaardiging van de opdrachtgevende gemeenten en AREA opnieuw beschreven. Hierna is een start gemaakt met het financieel invullen van de nieuwe overeenkomsten om zo met geactualiseerde productovereenkomsten, werkbestekken en tarieven te kunnen werken. Vervolgens kan AREA haar bedrijfsvoering laten aansluiten op deze nieuwe productovereenkomsten.

[25] Interview beleidsadviseur team Concern Strategie en Advies
[26] Financieel jaarverslag 2018 van NV AREA Reiniging Emmen.
[27] Interview wethouder Milieu en Duurzaamheid
[28] Interview Adviseur bedrijfsvoering

Met de hernieuwde productovereenkomsten zijn de gemeenten naar verwachting rond 2020 in staat om beter invulling te geven aan hun opdrachtgeverschap en kan AREA haar opdrachtnemersrol goed uitvoeren en verantwoording afleggen over prijs- en kwaliteitscondities. [29]

Vanaf 2018-heden: Emmen zet in op doorontwikkeling

Ook in Emmen wordt er vanaf deze periode gewerkt om zaken die in de afgelopen jaren meer zijn blijven liggen, op te pakken. Deze doorontwikkeling is nu nog steeds gaande. Zo is er begin 2019 een nieuwe accounthouder AREA aangesteld bij de gemeente Emmen. Dit dient bij te dragen aan een beter overzicht van de gemeente rondom alles wat er speelt met AREA alsmede dat het de schakels tussen de gemeente Emmen en AREA verder dient te versterken. Ook wordt er gewerkt aan een nieuw *Kaderplan Afvalstoffen*. De vorming van dit kaderplan heeft vertraging opgelopen. Daarnaast zet Emmen in op het versterken van de schakels tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol, door middel van betere afstemming.[30]

In verschillende interviews komt naar voren dat Emmen nog een inhaalslag van deze periode te maken heeft. Veel is in de voorgaande periode blijven liggen en er is momenteel binnen de organisatie van de gemeente Emmen nog steeds veel onduidelijkheid over welke acties en contacten er precies lopen met AREA, wat wel en niet is opgepakt en welke stukken door wie zijn vastgesteld. In meerdere interviews is aangegeven dat de afstemming tussen de verschillende rollen die de gemeente bekleedt ten aanzien van AREA moet nog worden verbeterd.[31] Dit geldt op ambtelijk en op bestuurlijk niveau. Vanuit de bestaande documentatie is het moeilijk voor de organisatie om hier een duidelijk beeld van te krijgen.[32] Er wordt nu nog gewerkt met verouderde documenten, zoals een steeds geïndexeerde productovereenkomst uit 2006 en een verouderd kaderplan. Hoewel nu gestalte wordt gegeven om bovenstaande op te pakken zijn deze nieuwe documenten nog niet gefinaliseerd.

[29] Financieel jaarverslag 2018 van NV AREA Reiniging Emmen.
[30] Interview teamleider BOR, interview accountmanager AREA, interview concernmanager
[31] Interview wethouder Deelnemingen, adviseur bedrijfsvoering, teamleider BOR
[32] Interview accountmanager AREA, adviseur bedrijfsvoering.

4. Ambities en doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt geëvalueerd in hoeverre de ambities en de doelstellingen voldoen aan het vastgestelde normenkader. In het normenkader worden met betrekking tot de ambities en de doelstellingen de volgende normen geformuleerd.

Aspect	Normen
Ambities en Doelstellingen	De gemeente Emmen heeft een duidelijke strategie vastgesteld ten aanzien van AREA. - Deze strategie is volledig, waarbij alle relevante beleidsdomeinen in samenhang worden behandeld. - De strategie gaat in op de rol van de gemeente ten aanzien van AREA als aandeelhouder en op de rol als opdrachtgever. Op een consistente en volledige wijze is deze strategie vertaald naar doelstellingen. - Deze doelstellingen zijn SMART geformuleerd. - Aantoonbaar is gemaakt dat met deze strategie de doelstellingen van de gemeente Emmen gerealiseerd kunnen worden. De samenwerking met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen is zodanig dat de strategie en de doelstellingen van de drie gemeenten ten aanzien van AREA op elkaar zijn afgestemd. De invulling van de governance van AREA is zodanig dat AREA een duidelijke strategie heeft vastgesteld die gedragen wordt door de aandeelhouders.

In dit hoofdstuk wordt allereerst gekeken naar het eerste blok van het normenkader: is er een strategie van Emmen richting AREA en hoe luidt deze? Daarbij worden de bullets onder het eerste deel in dit blok van het normenkader behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de vertaling van de strategie naar doelstellingen. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop deze zijn geformuleerd en hoe aantoonbaar is gemaakt dat de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

4.1 Strategie van de gemeente Emmen ten aanzien van AREA

Er is momenteel geen overkoepelende strategie van Emmen vastgesteld ten aanzien van AREA, waarin alle doelen vanuit Emmen richting AREA staan beschreven en hoe deze behaald dienen te worden. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het laatste Kaderplan Afvalstoffen de periode 2010-2015 beslaat en dat er momenteel een nieuw plan in de maak is. Dit houdt in dat er vanaf 2015 tot op heden geen concrete beleidsstukken zijn waarin overkoepelend uiteen is gezet welke ambities en doelstellingen de gemeente Emmen ten aanzien van AREA heeft, hoe deze zich tot elkaar verhouden en wat de strategie is om deze te kunnen realiseren. In de interviews wordt dit bevestigd en komt het beeld naar voren dat bij de gemeente zelf ook nog een concreet overzicht ontbreekt van welke verschillende doelen er expliciet met betrekking tot AREA gesteld zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Doordat deze strategie er niet is, kan deze ook niet ingaan op de rol van de gemeente Emmen als aandeelhouder en als opdrachtgever, noch kan deze worden vertaald in doelstellingen.

4.2 Doelstellingen van de gemeente Emmen ten aanzien van AREA

Het ontbreken van een dergelijke strategie wil niet zeggen dat er geen doelstellingen zijn geformuleerd door Emmen met betrekking tot AREA. Zo conformeert Emmen zich bijvoorbeeld aan de nationale doelstellingen op het gebied van afvalscheiding en restafval zoals benoemd in het VANG-programma. Dit blijkt uit onder andere de interviews en de kwartaalverslagen van AREA en Emmen, waarin over de voortgang van afvalscheiding en restafval wordt gerapporteerd. Daarnaast is bijvoorbeeld in het Coalitieakkoord, AREA genoemd als een van de partners die arbeidsparticipatie binnen de gemeente kan faciliteren. Verder was in de discussie rondom de mogelijke fusie met ROVA te zien dat behoud van de werkgelegenheid in de regio ook een belangrijk doel van de gemeente bij AREA was. Deze doelthema's komen dan ook terug in de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek.

In de paragrafen hierna wordt daarom, aan de hand van de aangeleverde documenten en de interviews, voor de doelthema's duurzaamheid en milieu, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie uiteengezet welke doelstellingen Emmen hiervoor geformuleerd heeft. Gezien er geen overkoepelende strategie is met betrekking tot AREA waarin de verschillende doelstellingen staan geformuleerd, is in het onderzoek gezocht naar documentatie waaruit blijkt dat Emmen zich aan doelstellingen op een van de bovenstaande terreinen doelstellingen committeert. Ook is hier in de interviews en in het groepsgesprek met de raad naar gevraagd.

4.2.1 Duurzaamheid en milieu

Geformuleerde doelstellingen door de gemeente Emmen
In het collegeprogramma wordt AREA niet genoemd als het gaat om duurzaamheid, hoewel duurzaamheid een van de speerpunten vormt van het collegeprogramma. Uit analyse van de andere stukken en gesprekken komt naar voren dat met betrekking tot het doelthema duurzaamheid en milieu de nationale doelstellingen worden gehanteerd. Emmen heeft, evenals de overige gemeenten in Nederland, een wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval en een maatschappelijke opdracht om bij te dragen aan de totstandkoming van een circulaire economie. Het programma *VANG Huishoudelijk Afval* formuleert hiervoor belangrijke doelstellingen voor gemeenten. Het programma is ontwikkeld om gemeenten te helpen om de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie. Naast afvalscheiding zijn preventie en grondstofketens sluiten belangrijke speerpunten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van het huishoudelijk afval. Daarmee zijn ze ook een belangrijke partij richting 75% afvalscheiding en 100 kilogram restafval in 2020.[33]

Het terugbrengen van het restafval naar 100 kilogram in 2020 en het behalen van 75% afvalscheiding zijn momenteel de meest prominente doelen die Emmen nastreeft wanneer het gaat om AREA in relatie tot duurzaamheid en milieu. Dit blijkt uit onder andere het feit dat Drenthe het in 2017 door de werkgroep Markerein ontwikkelde manifest *Drenthe Van Afval Naar Grondstoffen* heeft ondertekend.

[33] Website VANG Huishoudelijk Afval, https://www.vang-hha.nl/ Geraadpleegd op 4 juni 2019.

In het manifest spreken alle Drentse gemeenten en AREA de intentie uit om intensief samen te werken in het reduceren van de hoeveelheid restafval, conform de VANG-doelstelling van 100 kilo per inwoner per jaar.

Ook laten de kwartaalrapportages van AREA aan Emmen, waarin over de voortgang van Emmen op het gebied van afvalscheiding en restafval wordt gerapporteerd, zien dat Emmen betrokken is bij de behaalde prestaties op deze twee gebieden. Tevens wordt in de interviews met de gemeente Emmen aangegeven dat de hoeveelheid restafval en het scheidingspercentage belangrijke graadmeters zijn voor Emmen wanneer het gaat om afval in relatie tot duurzaamheid en milieu.

Ook voordat de VANG-doelstellingen in het leven werden geroepen was Emmen al bezig met maatregelen voor afvalscheiding in het kader van LAP2, waarin 60% afvalscheiding als doelstelling wordt gehanteerd. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het *Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015* en in de *Visienotitie Afvalbeheer* van 2013 (zie hoofdstuk 2). Als aangegeven, conformeert de gemeente Emmen zich aan de landelijke doelstellingen wat betreft afval. Deze doelstellingen zijn niet expliciet uitgewerkt en vastgesteld in een actueel beleidskader. Daaraan wordt op dit moment gewerkt, zo geven college en organisatie aan.

De geformuleerde doelstellingen voor AREA komen echter niet altijd terug in alle belangrijke overkoepelende documenten en beleidskaders. Een voorbeeld hiervan is het Bestuursakkoord. Hoewel in het in het *Bestuursakkoord Samen investeren! 2018-2022* in paragraaf 3 (Wij investeren in een duurzame gemeente) uitspraken worden gedaan over de circulaire economie, die raakvlak hebben met de werkzaamheden van AREA, wordt AREA hier niet expliciet in genoemd. In het Bestuursakkoord wordt vermeld dat Emmen wil "blijven inzetten op de circulaire economie, waarbij de nadruk ligt op het sluiten van kringlopen, het voorkomen van afval en verspilling en het toepassen van nieuwe materialen. Naast hergebruiken en recyclen van producten en grondstoffen wordt als volgende stap waarde toevoegen ('upcyclen') gezien."[34] Hoewel hieruit blijkt dat duurzaamheid en circulaire economie thema's zijn waarop ingezet, wordt hierin dus geen vertaling gemaakt richting de doelen voor AREA. Dit vergroot de onduidelijkheid over wat de gemeente Emmen precies beoogt met AREA.

Geformuleerde doelstellingen door AREA
Ook AREA zet met betrekking tot duurzaamheid en milieu in op het behalen van de VANG-doelstellingen en de bredere doelen rondom de circulaire economie. Dit komt naar voren in bijvoorbeeld het Strategisch Actieplan 2016-2021 en in de *Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken AREA 2019-2021*. In dit laatste document staat bijvoorbeeld onderstaande afbeelding, waarin de realisatie van het VANG-beleid met bijbehorende doelen staan beschreven. Ook is te zien dat op niveau 3 wordt toegewerkt naar de bredere doelen met betrekking tot de overgang naar een circulaire economie.

[34] Bestuursakkoord Samen investeren! 2018-2022.



Bron: Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel "Samenwerken" AREA 2019-2021

Aantoonbaarheid dat met deze strategie de doelstellingen van de gemeente Emmen gerealiseerd kunnen worden

Het is niet aantoonbaar dat de doelstellingen van Emmen op het vlak van duurzaamheid en milieu met betrekking tot de VANG-doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Al is het alleen maar omdat de doelstellingen niet zijn vertaald in een richtinggevend beleidskader waarin wordt aangegeven in welk tempo, op welke wijze en met welke tussenresultaten de doelstellingen gerealiseerd gaan worden. In interviews wordt wel aangegeven dat ingezet wordt op een aanpak die realistisch is en waarbij draagvlak onder inwoners in stand moet blijven. Tot deze insteek is echter niet expliciet besloten door de raad. Meerdere keren wordt vanuit AREA medegedeeld dat Emmen niet goed op koers ligt om de VANG-doelstellingen te realiseren en dat er additionele maatregelen nodig zijn.

Dit wordt bijvoorbeeld gemeld in het *Strategisch Actieplan 2016-2021* van AREA: "De huidige cijfers van Emmen komen nog lang niet in de buurt van de beoogde doelen op het gebied van restafval en afvalscheiding. Indien de ontwikkeling in de afgelopen jaren - bij gelijkblijvend beleid - wordt doorgezet, worden de ambities richting 65% in 2015 en 75% afvalscheiding in 2020 niet gehaald. Een trendbreuk is dus gewenst."[35]

Ook wordt in de kwartaalrapportages die Emmen vanuit AREA ontvangt vermeld dat het huidige beleid niet voldoende is. In de eerste kwartaalrapportage van 2019 staat bijvoorbeeld vermeld dat bij gelijkblijvend beleid de VANG-doelstellingen niet zullen worden Behaald en dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

[35] AREA Reiniging Strategisch Bedrijfsplan 2016-202.

Daarnaast blijkt uit documenten waarin wordt gerapporteerd over de huidige voortgang van Emmen met betrekking tot de VANG-doelstellingen, dat Emmen ver afligt van de gestelde doelen.
Dit geeft een duidelijk signaal dat verdere acties en maatregelen nodig zijn, wil Emmen de gestelde doelen behalen (zie ook hoofdstuk 4, waarin de doelrealisatie uiteen wordt gezet).

4.2.2 Werkgelegenheid

In de *Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken AREA 2019-2021* staat werkgelegenheid voor het eigen personeel als een randvoorwaarde vermeld rondom de oprichting van AREA Reiniging.

> "AREA Reiniging is als verzelfstandigd overheidsgedomineerd inzamel- en reinigingsbedrijf in 2005 opgericht door de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen. Destijds was de aanleiding primair het verbeteren van de efficiëntie van de inzameling en reiniging door het benutten van schaalgroottevoordelen. Op een wijze waarbij werkgelegenheid voor het eigen personeel meerjarig geborgd bleef en de 'couleur locale' behouden."[36]

Ten tijde van de fusieverkenningen met ROVA (2013-2015) is gebleken dat de lokale werkgelegenheid die AREA biedt in Emmen, erg belangrijk wordt gevonden door zowel college als raad.[37] Dit is ook een belangrijke reden geweest waarom Emmen niet achter een fusie met ROVA stond.

Ook is in de verschillende interviews en het groepsgesprek met de raad bevestigd dat aan het in stand houden van de werkgelegenheid voor het eigen personeel nog steeds veel waarde wordt gehecht en men AREA graag in Emmen wil houden.[38] Een aantal raadsleden geeft in de sessie aan dat dit ook het geval is wanneer hier wat hogere kosten verbonden zijn.[39]

4.2.3 Arbeidsparticipatie

In het *Bestuursakkoord 2018-2022* van de gemeente Emmen wordt AREA alleen, in paragraaf 5 (Wij investeren in een sociale gemeente), als een van de partners genoemd rondom beschut werken en arbeidsparticipatie.

> *"Beschut werken of vormen van dagbesteding zijn belangrijke instrumenten bij de ambitie om iedereen te laten participeren. Daarom blijven we investeren in voldoende werkplekken voor de doelgroep. Natuurlijk in samenwerking met het reguliere bedrijfsleven en in verbinding met overige vormen van ondersteuning en dicht bij huis. We willen, samen met belangrijke partners zoals Menso, EMCO, Buurtsupport en AREA, verder werken aan een bij onze ambities passende infrastructuur. Hierbij staat centraal dat zoveel mogelijk middelen rechtstreeks ten goede van de doelgroep en de maatschappelijke doelen moeten komen."*[40]

[36] AREA Reiniging Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel "Samenwerken" AREA 2019-2021.
[37] In diverse interviews bekrachtigd, zoals in de interviews met de wethouder Arbeidsparticipatie/werkgelegenheid, de raad van bestuur van AREA en de sessie met de raad.
[38] Interview Concernmanager, wethouder Arbeidsparticipatie/werkgelegenheid, wethouder Deelnemingen
[39] Groepsgesprek met de gemeenteraad
[40] Bestuursakkoord 2018-2022 Gemeente Emmen, "Samen investeren!"

In het Bestuursakkoord staat echter niet geëxpliciteerd welke verwachtingen de gemeente (bijvoorbeeld hoeveel werkplekken) ten aanzien van AREA heeft als het gaat om beschut werken en arbeidsparticipatie, noch zijn er SMART-doelstellingen geformuleerd in het Bestuursakkoord rondom deze thema's. Ook in andere onderzochte documenten is dit niet naar voren gekomen. In de interviews is verklaard dat Emmen richting AREA geen specifieke eisen heeft gesteld of opdracht heeft gegeven met betrekking tot arbeidsparticipatie. De wethouder geeft daarbij aan dat AREA dit met partners als Emco en Menso zelf regelt.[41]

In de bestudeerde documenten en de interviews is ook geen SMART-geformuleerde doelstelling vanuit Emmen ten aanzien van AREA aangetroffen wanneer het gaat om arbeidsparticipatie. In de interviews met personen van de gemeente Emmen kon eveneens geen indicatie worden gegeven in de vorm van cijfers of percentages omtrent de huidige of de gewenste arbeidsparticipatie. In de interviews is het beeld naar voren gekomen dat de gemeente Emmen ervan uitgaat dat AREA hier zelf op inzet met samenwerkingspartners en dat de EMCO (als gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Coevorden, Borger-Odoorn en Emmen die actief op het terrein van social return) hierin een rol speelt.

In het *Strategisch Bedrijfsplan 2016-2021* van AREA geeft AREA aan dat "waar gemeenten dit wensen, kan AREA zich meer inzetten om werk te scheppen voor de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt."[42] In de interviews is niet gebleken dat de gemeente Emmen een concrete opdracht naar AREA heeft geformuleerd om zich meer in te zetten om arbeidsplaatsen te creëren voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Aangegeven is dat dit waarschijnlijk te maken heeft met de problematiek die destijds speelde, waarbij er geen eenduidigheid was over de toekomst van AREA tussen de gemeenten (zie hoofdstuk 2).

In het strategisch plan staat verder dat het de doelstelling is om invulling te geven aan de 5% garantiebanen namens gemeenten (conform sociaal akkoord en wettelijke verplichtingen waar AREA vanuit kabinetsbeleid uitvoering aan moet geven). Dit is echter geen doelstelling die vanuit de gemeente Emmen aan AREA is aangereikt, maar iets dat AREA (vanuit wettelijke verplichting) zelfstandig oppakt.

4.3 Samenwerking met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen

Bij toetsing van de norm "de samenwerking met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen is zodanig dat de strategie en de doelstellingen van de drie gemeenten ten aanzien van AREA op elkaar zijn afgestemd" van het normenkader, kan worden geconcludeerd dat dit momenteel niet het geval is.

Vanuit Emmen is er op dit moment geen eenduidige, vastgestelde strategie waarin alle benoemde doelstellingen met betrekking tot AREA uiteen worden gezet en waarin beschreven wordt hoe deze doelen zich tot elkaar verhouden. Doordat deze strategie er voor Emmen momenteel niet is, kan deze ook niet afgestemd zijn met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen.

[41] Interview wethouder Arbeidsparticipatie/werkgelegenheid
[42] AREA Reiniging Strategisch bedrijfsplan 2016-2021.

Daarnaast is in hoofdstuk 2 aangegeven dat er vanaf 2013 tot 2017/2018 een periode was waarin er tussen de gemeenten verschil van inzicht was over de toekomst van AREA. Doordat dit conflict de boventoon voerde, is er minder gezamenlijk uitvoering gegeven aan de inhoud en hebben de gemeenten meer zelfstandig geopereerd. In deze periode is er geen uitvoering gegeven aan nieuwe overkoepelende strategische documenten, zoals een nieuw kaderplan.

Verder is het voor een dergelijke afstemming over strategie en doelen belangrijk dat elke gemeente duidelijk weet welke doelen zij precies nastreeft en wat het gewenste resultaat is. Voor Emmen is dit, zoals in dit hoofdstuk beschreven, niet altijd duidelijk. Dit geldt bijvoorbeeld rondom arbeidsparticipatie, waarbij AREA wel genoemd wordt in het *Bestuursakkoord 2018-2022* rondom arbeidsparticipatie, maar het onduidelijk is hoe dit doel zich concreet vertaalt in een opdracht naar AREA met bijvoorbeeld concrete aantallen of percentages. Hierdoor is het op dit moment niet duidelijk waar Emmen als opdrachtgever precies voor staat richting AREA. Dit maakt het vervolgens moeilijker om hierover afstemming te krijgen met andere gemeenten.

4.4 Koers en strategie

De laatste norm met betrekking tot de ambities en doelstellingen luidt: "de invulling van de governance van AREA is zodanig dat AREA een duidelijke strategie heeft vastgesteld die gedragen wordt door de aandeelhouders."

In hoofdstuk 2 wordt beschreven dat er voor een deel van de onderzoeksperiode, na 2013 tot en met 2017, geen unanieme visie was voor de toekomst vanwege onenigheid tussen de aandeelhouders over de koers van AREA. Hoewel er in deze periode op strategisch niveau nog een geldend kaderdocument was (*Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015* en de daaruit voortvloeiende *Visienotitie Afvalbeheer* uit 2013), zijn deze documenten inmiddels verouderd.[43] Doordat er geen gedragen visie was, is het strategisch actieplan lange tijd niet vastgesteld in de AvA waardoor er op dat moment geen gedragen strategische koers is gevaren.[44] Dit vormde vervolgens een risico om doelgericht inhoud geven aan businessplannen die zijn gericht op groei en de verdere inzet op realisatie van het VANG-programma.[45]

Met de vaststelling van de nadere *Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken AREA 2019-2021* in 2018, dat richtinggevend is voor bestuur en management van AREA, is er weer sprake van een nieuwe gedragen koers door de aandeelhouders van AREA. In de strategie worden de doelen benoemd en worden acties beschreven die AREA wil ondernemen. Daar waar de gemeente Emmen zelf geen expliciete en vastgestelde strategie heeft, is dus te zien dat AREA zelf wel sinds kort weer aan strategieontwikkeling doet. Dit brengt het risico met zich mee dat de aansluiting van de strategie van AREA op de doelstellingen van de gemeente Emmen onvoldoende is geborgd.

[43] Zo wordt bijvoorbeeld nog uitgegaan van verouderde nationale doelstellingen uit het LAP2, terwijl nu vooral de nadruk is gelegd op de VANG-doelstellingen en het LAP3, de opvolger van LAP2, dat momenteel loopt.
[44] Dit is in meerdere interviews naar voren gekomen en staat in de risicoparagraaf van het jaarverslag 2015 van AREA.
[45] Financieel Jaarverslag 2018 NV AREA Reiniging Emmen.

4.5 Evaluatie ambities en doelstellingen

Er zijn weinig expliciete ambities en doelstellingen vanuit de gemeente Emmen richting AREA geformuleerd ten aanzien van duurzaamheid en milieu, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Wanneer het gaat over de ambities en de doelstellingen van de gemeente Emmen met betrekking tot deze thema's, zijn eigenlijk alleen de nationale (VANG-)doelstellingen met betrekking tot de vermindering van restafval en het scheidingspercentage SMART geformuleerd.

De overige doelstellingen zijn dit niet:

- Hoewel AREA in het Bestuursakkoord als een van de partners benoemd wordt rondom beschut werken en arbeidsparticipatie met wie de gemeente verder wil werken aan een bij de ambities passende infrastructuur, is in het onderzoek geen explicitering of nadere uitwerking hiervan in een concrete, meetbare doelstelling aangetroffen. Ook is geen opdracht vanuit Emmen aan AREA aangetroffen, waarin expliciet opdracht gegeven wordt rondom het versterken van een dergelijke infrastructuur of waarin aantallen of percentages met betrekking tot participatiebanen worden genoemd.
- Werkgelegenheid is niet expliciet als doelstelling van Emmen voor AREA beschreven in recente kader- of visiedocumenten. Wel is ten tijde van de fusie met ROVA gebleken dat behoud van lokale werkgelegenheid bij AREA belangrijk is voor Emmen. Ook nu wordt in de raad ervaren dat behoud van werkgelegenheid een speerpunt is.[46] Er zijn geen doelen of opdrachten aan AREA vanuit de gemeente Emmen geformuleerd waarin aantallen rondom werkgelegenheid worden genoemd.

Hoe de verschillende doelstellingen zich tot elkaar verhouden, en welke doelstellingen prioriteit hebben, is echter niet duidelijk bij de raad, het college of bij de ambtelijke organisatie.[47] Er is momenteel geen strategie vanuit de gemeente Emmen waarin dit uiteen is gezet en waarin de verschillende doelen kenbaar en meetbaar worden gemaakt. Doordat niet duidelijk is wat Emmen precies verwacht met betrekking tot bijvoorbeeld arbeidsparticipatie en het niet duidelijk is waar de prioriteiten liggen, wordt het moeilijker om als opdrachtgever concrete sturing te geven aan AREA. Daarnaast zorgt het niet hebben van duidelijke, meetbare doelen en prioriteiten ervoor dat ook gedeelde doelen en prioriteiten met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen niet goed te definiëren zijn.

Door de discussie over de toekomst van AREA tussen de drie gemeenten is er jarenlang geen gedragen strategische koers geweest. AREA heeft dit meerdere malen als risico aangekaart. AREA is immers opdrachtnemer van de gemeente en kan suggesties doen of risico's aankaarten, zoals het heeft gedaan, maar geen eigen opdrachten formuleren en uitvoeren. Het heeft echter jaren geduurd, tot 2018 met de vaststelling Uitwerking Strategisch Actieplan onderdeel Samenwerken totdat er weer een volledig gedragen koers kwam. Als er geen duidelijke koers is uitgestippeld en er geen concrete opdrachten worden gegeven, heeft dit als gevolg dat er niets tot weinig - naast de standaard reinigings- en bestrijdingswerkzaamheden - wordt uitgevoerd.

---

46 Sessie raadsleden

47 Interview wethouder deelnemingen, interview vakwethouders, sessie raadsleden, beleidsadviseur team Concern Strategie en Advies

In meerdere interviews is bevestigd dat er in deze periode veel is blijven liggen: er is geen nieuw beleid geformuleerd vanuit Emmen, er zijn weinig opdrachten aan AREA verstrekt en er is vanuit Emmen in beperkte mate actie ondernomen om aan afvalscheiding en vermindering van restafval te doen, terwijl de cijfers en gestelde doelen hier wel aanleiding toe gaven.

5. Doelrealisatie

In dit hoofdstuk wordt de doelrealisatie van AREA geëvalueerd. Daarvoor wordt het tweede deel van het vastgestelde normenkader gebruikt.

Aspect	Normen
Doelrealisatie	De doelstellingen van de gemeente Emmen worden gerealiseerd. Inzichtelijk is tegen welke kosten deze doelstellingen worden gerealiseerd. Deze kosten zijn niet hoger dan begroot. Inzichtelijk is wat de financiële resultaten zijn van AREA. Deze financiële resultaten zijn niet nadeliger dan begroot.

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden de gedefinieerde doelstellingen van Emmen richting AREA, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, geanalyseerd. Hierbij wordt bekeken of de geformuleerde doelstellingen van de gemeente Emmen worden gerealiseerd door AREA. Er wordt gekeken naar resultaten maar ook naar de genomen maatregelen en de effecten hiervan. In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat niet alle doelstellingen die Emmen met betrekking tot AREA heeft, SMART geformuleerd zijn of zijn vertaald in concrete opdrachten naar AREA. Voor deze doelstellingen kan de doelrealisatie niet of slechts beperkt worden beschreven.

Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de financiële componenten, waarbij gekeken wordt naar de kosten voor de realisatie van de doelstellingen en naar de financiële resultaten van AREA.

5.1 Realisatie doelstellingen

5.1.1 Duurzaamheid en milieu

Zoals in hoofdstuk 3.1 uiteen is gezet, conformeren de ambities en de doelen van de gemeente Emmen met betrekking tot duurzaamheid zich aan de nationale programma's en doelstellingen, waarin momenteel het behalen van de VANG-doelstellingen prominent zijn. In deze paragraaf wordt gekeken naar de acties die Emmen heeft ondernomen om deze doelstellingen te behalen en tot welke resultaten dit heeft geleid.

Realisatie VANG-doelstellingen in 2019
In de eerste kwartaalrapportage van 2019 staat vermeld dat Emmen in 2018 209 kilogram restafval per inwoner had. Dit is meer dan 100% meer dan het gestelde doel van 100 kilogram restafval per inwoner voor 2020. Ook zit Emmen nog ruim onder het scheidingspercentagedoel van 75% met 58,6%.[48] Dit toont aan dat Emmen nog ver verwijderd is van de gestelde doelen.

[48] Eerste kwartaalrapportage 2019 gemeente Emmen, ref. nr. 19040.

Daarnaast laten de extrapolaties op basis van de eerste cijfers van 2019 ook geen positieve ontwikkeling zien:

- Zo is er in de extrapolatie van 2019 op basis van het eerste kwartaal van 2019 3,9% meer huishoudelijk restafval ingezameld dan in 2018, wat neerkomt op een stijging van 222 ton. Volgens AREA is deze stijging grotendeels te wijten aan een grote afkeur van het PMD van 159 ton. AREA concludeert dat, bij voortzetting van het huidige beleid, Emmen beslist niet zal voldoen aan het doel van 100 kilogram restafval per inwoner.[49]
- Ook het scheidingspercentage is in de extrapolatie van 2019 op basis van het eerste kwartaal gedaald naar 52,4% (ten aanzien van 58,6% in 2018). Hoewel de gescheiden textiel-inzameling in deze extrapolatie nog niet is meegenomen en het scheidingspercentage dus naar boven bijgesteld zal worden, zal volgens AREA - bij voortzetting van dit beleid - niet worden voldaan aan het gestreefde scheidingspercentage van 75%.[50]

Uit deze recente cijfers blijkt dat de gemeente Emmen ver afligt van de gestreefde aantallen en percentages en dat met voortzetting van het huidige beleid niet zal worden voldaan aan de VANG-doelstellingen in 2020. Om deze doelstellingen nog te kunnen behalen of in de richting van deze normen te komen, is dus een drastische trendbreuk noodzakelijk. Uit de gesprekken en de interviews is niet gebleken dat hier momenteel bij de gemeente Emmen dergelijke, concrete plannen voor zijn. De betrokken wethouder geeft hierover aan dat de doelstelling van 100 kilogram restafval voor Emmen nooit goed te behalen was omdat Emmen al begon met veel restafval ten aanzien andere gemeenten.[51] In de onderzochte documenten is niet aangetroffen dat er een politieke keuze geëxpliciteerd is om de VANG-doelstellingen in mindere mate of vertraagd te realiseren.

Daarnaast lijken niet alle acties de gewenste effecten te hebben. Uit de sorteeranalyse van het eerste kwartaal van 2019 komt bijvoorbeeld naar voren dat restafval is gestegen en dat het scheidingspercentage is afgenomen. Uit analyse van de documenten blijkt dat lang niet altijd is gespecialiseerd hoeveel een maatregel zou moeten opleveren en hoe de werkzaamheid van een maatregel is onderbouwd.

Emmen in verhouding tot andere Drentse gemeenten

Wanneer de resultaten van Emmen vergeleken worden met die van andere Drentse gemeenten en in Markerein-verband, dan is te zien dat Emmen relatief slecht scoort op de VANG-doelstellingen. De volgende, linker grafiek toont dat Emmen - na Coevorden - het meeste restafval heeft van de weergegeven gemeenten. De rechtergrafiek laat zien dat Emmen het slechtst scoort van de weergegeven gemeenten op het gebied van afvalscheiding.[52]

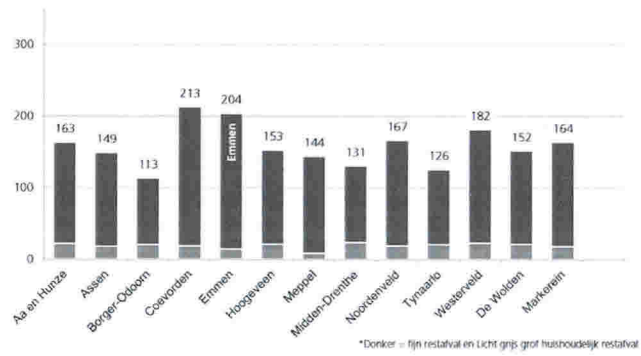
---

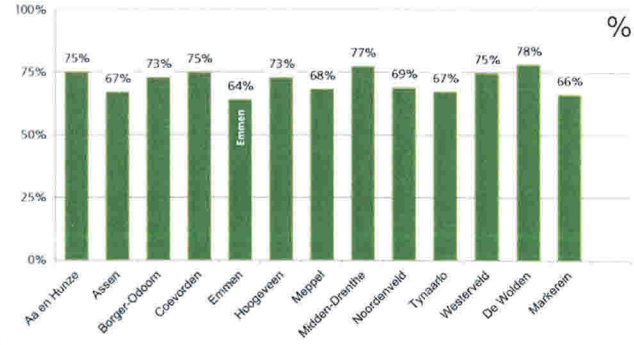
49 Eerste kwartaalrapportage 2019 gemeente Emmen, ref. nr. 19040

50 Eerste kwartaalrapportage 2019 gemeente Emmen, ref. nr. 19040

51 Interview Wethouder Milieu en Duurzaamheid

52 Financieel jaarverslag 2018 van N.V. AREA Reiniging Emmen





Inzet van maatregelen in de afgelopen jaren

Wanneer de ingezette maatregelen van de afgelopen jaren geanalyseerd worden, is te zien dat er verschillende stappen ondernomen zijn om restafval te verminderen en afvalscheiding te stimuleren. Hierna wordt een aantal acties beknopt beschreven.

2017-2019: Inzet op vermindering GFT, papier en PMD in restafval

Om de VANG-doelstellingen te realiseren heeft Emmen de afgelopen jaren ingezet op vermindering van GFT, papier en PMD in het restafval.[53]

Zo optimaliseerde AREA in 2017 samen met de gemeente Emmen de inzameling van PMD. In de eerste fase van de optimalisatie hadden bijna 40.000 huishoudens in de laagbouw een nieuwe restafvalcontainer ontvangen. De oude grijze container werd met behulp van een sticker omgedoopt tot PMD-container. Dit gebeurde op vrijwillige basis. Per eind december 2016 heeft 3% van de huishoudens te kennen gegeven deze PMD-container niet te willen gebruiken. Uit de inzameling van december 2016 bleek bovendien dat de hoeveelheid ingezameld PMD was verdubbeld. Daarnaast realiseerde AREA in 2017 in opdracht van de gemeente Emmen negen sorteerstraten nabij winkelcentra. De toename van de inzameling van grondstoffen in de gemeente Emmen was fors: in 2017 werd drie keer zoveel PMD ingezameld als in 2016.[54] In 2018 heeft AREA het aantal sorteerstraten voor Emmen uitgebreid tot zestien. In totaal heeft AREA 349 ondergrondse inzamelsystemen in Emmen geplaatst.[55]

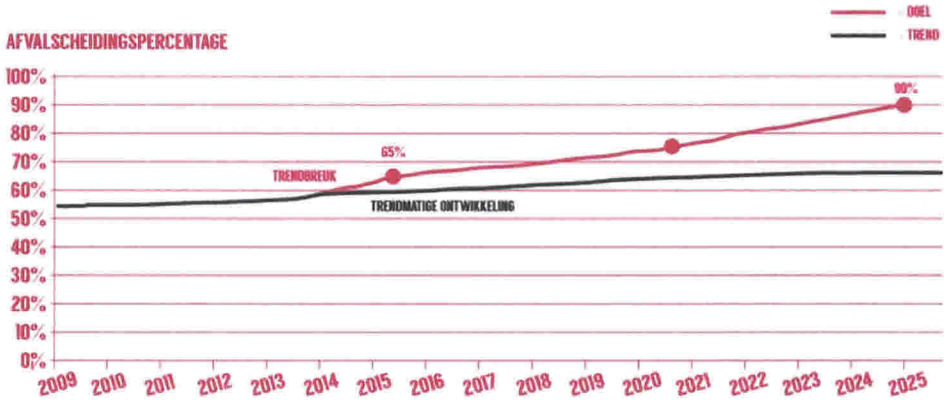
Uit de resultaten van een sorteeranalyse in het eerste kwartaal van 2019 is echter te zien de tot op heden ingezette maatregelen onvoldoende zijn om de VANG-doelstellingen te behalen: de gemeente Emmen komt met afvalscheiding niet in de buurt van de gewenste scheidingspercentages. AREA concludeert hierover in het eerste kwartaalverslag 2019 dat zelfs bij 100% scheiding GFT, papier en PMD de VANG-doelstellingen niet behaald worden, waardoor aanvullende acties opgezet moeten worden om deze te kunnen behalen.

Afvalscheiding en restafval in Emmen door de jaren heen

Het ver afwijken van de gestelde VANG-doelstellingen is mede te verklaren doordat Emmen van ver moet komen als het gaat om afvalscheiding en vermindering van restafval. Historisch gezien heeft Emmen een laag scheidingspercentage van afval en een hoge hoeveelheid restafval per inwoner. Zo had Emmen in 2006 nog een scheidingspercentage van 52% en 278 kilogram restafval per inwoner.[56]

[53] Eerste kwartaalrapportage 2019 gemeente Emmen, ref. nr. 19040.
[54] Financieel jaarverslag 2017 van NV AREA Reiniging Emmen.
[55] Financieel jaarverslag 2018 van NV AREA Reiniging Emmen.
[56] Uitvoeringsdocument Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015.

Onderstaande figuur uit het *Strategisch Bedrijfsplan 2016-2021* van AREA, laat zien dat het scheidingspercentage in de periode 2009-2014 licht toeneemt, maar zich blijft bewegen tussen 50% tot 60%. In de grafiek is aangegeven dat er een trendbreuk zou moeten komen om de VANG-doelstelling te behalen. Uit de huidige cijfers blijkt echter dat er geen trendbreuk heeft plaatsgevonden en dat de cijfers zelfs iets onder de geraamde trendmatige ontwikkeling van deze grafiek liggen.



Bron: Strategisch Bedrijfsplan 2016-2021 van AREA

Wanneer gekeken wordt naar de hoeveelheid huishoudelijk afval, is te zien dat Emmen al grote stappen heeft gemaakt in de vermindering van huishoudelijk restafval sinds 2016. Onderstaande tabel toont aan dat er tussen 2016 en 2017 sprake is van een afname van ruim 10% en tussen 2017 en 2018 van een daling van 9%. Ondanks de gemaakte stappen komt Emmen echter nog niet in de buurt van het streefgetal. De VANG-doelstellingen worden daardoor waarschijnlijk niet behaald. Met voortzetting van het huídige beleid, zullen deze zeker niet worden behaald.

HOEVEELHEID HUISHOUDELIJK RESTAFVAL PER INWONER EN TOTAAL (IN KG)

Gemeente	Norm 2020	Realisatie 2018	2017	2016	2015	2014	Realisatie totaal 2018
Coevorden	100	214	222	254	259	255	7.556.000
Emmen	100	210	231	257	255	254	22.509.000
Hoogeveen	100	145	180	194	202	209	8.065.000

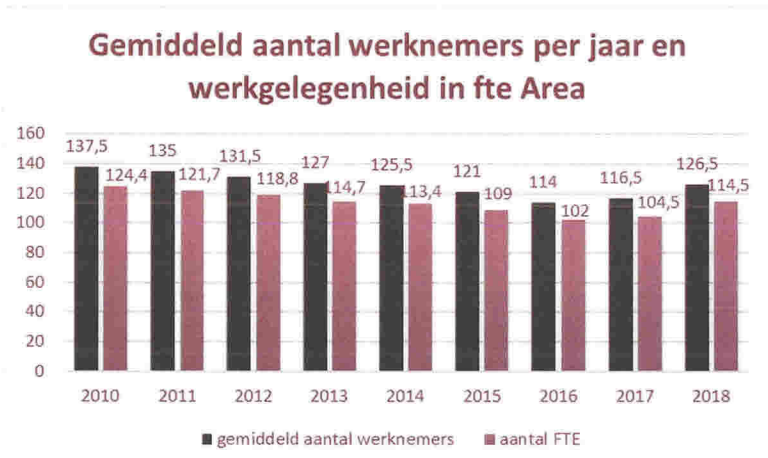
Bron: Financieel jaarverslag 2018 van NV AREA Reiniging Emmen

Het voorgaande toont aan dat Emmen vergaande maatregelen zal moeten nemen om grotere stappen te kunnen te zetten in de doelrealisatie van de VANG-doelstellingen om meer in de buurt van de gestreefde hoeveelheid restafval en scheidingspercentages te kunnen komen. Om hierin een grote verandering teweeg te brengen, zijn er maatregelen nodig die op andere vlakken, zoals op het financiële vlak, hard zullen snijden. Maatregelen om de benodigde inhaalslag te maken zijn tot op heden nog niet aangekondigd. Hierdoor is het vrijwel zeker dat Emmen de VANG-doelstellingen niet zal behalen.

5.1.2 Werkgelegenheid

Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat zowel werkgelegenheid als arbeidsparticipatie speerpunten zijn als het gaat om doelen vanuit Emmen richting AREA.

Voor werkgelegenheid geldt dat dit niet expliciet als doelstelling wordt vermeld maar dat werkgelegenheid wel een grote rol speelt in het krachtenveld van afwegingen waarmee rekening moet worden gehouden als het gaat om keuzes voor AREA (zie paragraaf 3.2.2).[57]



Bron: TwynstraGudde op basis van financieel verslag 2014 NV AREA Reiniging, Jaarverslag 2015 NV AREA Reiniging, Jaarverslag 2016 NV AREA Reiniging en Financieel jaarverslag 2018 van NV AREA Reiniging

Bovenstaande grafiek toont het gemiddeld aantal werknemers dat per jaar bij AREA in dienst was (weergegeven in de donkerdere staven) en het aantal voltijdsequivalenten (lichtere staven) dat per jaar in dienst is. Te zien is dat het gemiddelde aantal werknemers en het aantal fte's dat in dienst is bij AREA na 2010 steeds verder afneemt tot en met 2016. Uit analyse van de stukken blijkt niet dat Emmen hierop heeft bijgestuurd. In 2018 heeft er een stijging plaatsgevonden van tien medewerkers/tien fte's, waarna het gemiddelde aantal medewerkers en fte's weer rond het niveau van 2013/2014 zit, maar nog niet op het niveau van 2010.

5.1.3 Arbeidsparticipatie

Voor arbeidsparticipatie geldt dat dit genoemd wordt als speerpunt in het Coalitieakkoord maar dat uit de stukken en de interviews niet gebleken is dat er vanuit Emmen een concrete opdrachtformulering of concreet doel richting AREA is gesteld inzake arbeidsparticipatie.[58]

Met betrekking tot arbeidsparticipatie is te zien dat AREA zichzelf tot doel heeft gesteld om aan de wettelijke normen rondom arbeidsparticipatie te voldoen. In het *Strategisch Bedrijfsplan 2016-2021* wordt vermeld dat AREA aan deze norm voldoet.[59] Dit is echter het wettelijk verplichte en dus het minimum.

[57] Dit kwam naar voren in onder andere de sessie met de gemeenteraad.
[58] Onder andere gebleken uit het interview met AREA en verschillende interviews met ambtenaren uit de gemeente Emmen
[59] Strategisch Bedrijfsplan 2016-2021 van AREA

Omdat in het Coalitieakkoord staat dat Emmen inzet op arbeidsparticipatie en AREA een van de partners hierin is, zou op basis daarvan verwacht kunnen worden dat er meer aan participatie gedaan zou worden dan wordt gedaan. Doordat er echter geen concrete/SMART-doelstelling van Emmen is geformuleerd en omdat er geen opdracht aan AREA hierover is gegeven, kan niet gemeten worden of dit is behaald.

5.2 Financieel

Wat betreft de financiële aspecten maken wij onderscheid tussen de kosten die samenhangen met de doelrealisatie oftewel de kosten die samenhangen met de opdrachtgeversrol enerzijds en de bedrijfsresultaten van AREA, zich vertalend in dividend dat de gemeente Emmen ontvangt als eigenaar van AREA.

5.2.1 Kosten doelrealisatie

Onderstaande tabel toont de kosten per aansluiting voor de aandeelhoudende gemeenten. Te zien is dat in 2018 de kosten per aansluiting voor de aandeelhoudende gemeenten zijn gestegen. AREA geeft in haar jaarverslag 2018 aan dat dit, naast de jaarlijkse indexering van de tarieven, wordt veroorzaakt door de stijgende kosten van de inzameling van PMD.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coevorden	212	198	208	215	201	207	209	205	212	218	201	175	188
Emmen	209	210	209	206	191	199	200	198	201	203	184	160	178
Hoogeveen	206	211	212	203	198	202	203	203	206	206	186	168	175

Bron: Financieel jaarverslag 2018 van NV AREA Reiniging Emmen

Met betrekking tot de stijging van de kosten door indexering is door het college in oktober 2017 expliciet besloten bij de behandeling van de afspraken voor 2018.[60] Op 1 juni heeft AREA haar jaarplan 2018 van de productbegroting naar Emmen verzonden met het verzoek om akkoord te gaan met deze offerte voor 2018. De offerte liet een toename van kosten zien van afgerond € 516.000 ten opzichte van 2017. In het directievoeringsoverleg tussen Emmen en AREA is deze lastenstijging ten opzichte van 2017 aan de orde geweest. Op basis hiervan heeft AREA opnieuw gekeken naar de indexeringssystematiek en is de offerte door AREA van een uitgebreidere toelichting voorzien op de afwijkingen. Het nadeel ten opzichte van 2017 is hiermee teruggebracht tot afgerond € 386.000. Hiervan wordt € 50.000 veroorzaakt doordat er een extra opdracht (vegen) is toegevoegd. Voor deze € 50.000 is vanuit de kadernota 2018 reeds dekking beschikbaar. De indexering die AREA hanteerde, was in overeenstemming met de besluitvorming door de AvA en door het college over de raamovereenkomst. Hogere kosten door indexatie zijn bij de (bijgestelde) begroting 2019 vertaald in een hoger tarief afvalstoffenheffing.

[60] BW-advies Vaststellingjaarplan 2018 productovereenkomst AREA, Corsa - registratienummer: BW17·083, 17 oktober 2017.

Bij de productovereenkomst 2019 wordt inzichtelijk dat er extra meerkosten zijn die samenhangen met de uitvoering van de Emmense opdracht door AREA.[61] Door het Rijk is de zogenaamde verbrandingsbelasting ingesteld.

[61] Zie ook Vooruitblik resultaat 2018 volgens Berap 2018-II en structurele effecten, 1 november 2018.

De doelstelling van deze maatregel is dat, door het verbranden en storten van afval zwaarder te belasten, het relatief aantrekkelijker wordt om afval te recyclen. Dit past binnen de ambitie van het kabinet om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Voor de gemeente Emmen gaat het om een stijging van de lasten van ongeveer € 470.000, zo informeert het college de raad. Dit op basis van de aantallen kilogrammen die nu ingezameld worden. In de eerder aangenomen begroting 2019 en het tarief van de afvalstoffenheffing is geen rekening gehouden met deze stijging. Indien deze extra kosten meegenomen worden in het tarief, zal dit met ongeveer € 10 per huishouden stijgen. Dit komt bovenop de in de begroting 2019 besloten € 4,50 per huishouden per jaar vanwege de indexering.

De raad heeft hierop besloten om AREA een financiële taakstelling op te leggen (op de afvalgerelateerde producten) voor 2019 en de jaren daarna om daarmee de stijging van de afvalstoffenheffing nog enigszins te beperken. Deze taakstelling ziet op € 256.000 in 2019 oplopend tot € 406.000 in 2022. In de eerste bestuursrapportage 2019 (mei 2019) informeert het college de raad dat AREA een aantal mogelijkheden heeft aangeboden om de opgelegde financiële taakstelling ad € 256.000 te realiseren. Afhankelijk van de keuze van de gemeente en het moment van effectuering, zal de opgenomen taakstelling geheel of nagenoeg geheel gerealiseerd kunnen worden, zo geeft het college aan.

Eerder was te zien dat de gemeente Emmen een achterstand heeft met betrekking tot afval en afvalscheiding. Door de financiële ontwikkelingen ontstaat er nu ook een financiële druk om snel meer te scheiden waardoor minder afval verbrand hoeft te worden. Anders gezegd: hoe langer Emmen achterloopt bij de realisatie van de afvaldoelstellingen, hoe langer de inwoners daardoor relatief meer moeten betalen via de afvalstoffenheffing.

Hierbij valt het overigens op dat Emmen wat betreft afvalstoffenheffing hoog scoort ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

	Emmen	Dezelfde stedelijkheidsklasse	Grootteklasse 100.000-300.000	Grootteklasse 50.000-100.000	Drenthe	Nederland	Coevorden	Hoogeveen
Afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden 2019 (COELO)	€ 290	€ 228	€ 271	€ 271	€ 229	€ 263	€ 284	€ 248

5.2.2 Dividend

Uit de jaarverslagen van AREA zijn de bedrijfsopbrengsten, de bedrijfslasten en het bedrijfsresultaat over de jaren 2015 tot en met 2018 als volgt.

Jaar	2015	2016	2017	2018
Bedrijfsopbrengsten	€ 26.320.266	€ 25.686.411	€ 25.746.082	€ 26.550.220
Bedrijfslasten	€ 25.440.146	€ 24.798.042	€ 24.807.252	€ 25.973.010
Bedrijfsresultaat	€ 880.120	€ 888.369	€ 938.830	€ 577.210
Resultaat na belastingen	€ 714.963	€ 703.479	€ 729.829	€ 353.298

Bron: TwynstraGudde op basis van jaarverslagen AREA 2016, 2017 en 2018

Een vergelijking met een ander, gelijksoortig bedrijf loopt mank omdat de structuren, de kostenopbouw en de takenpakketten verschillen. Om het resultaat wel enigszins in perspectief te kunnen plaatsen, hebben we gekeken naar het resultaat na belastingen van ROVA per medewerker. 'Per medewerker' omdat daarmee tot op zekere hoogte rekening wordt gehouden met de omvang van de organisatie. Voor 2018 is het resultaat na bestemming van AREA per medewerker en uitgaande van 126 medewerkers € 2.804. Bij ROVA is, op basis van het op de website gepubliceerde jaarverslag (396 medewerkers en resultaat na belastingen € 5.784.000),
is het resultaat na belastingen € 14.606 per medewerker (met een gemiddelde afvalstoffenheffing van € 174,52).

In de begroting 2019 wordt rekening gehouden met een dividend van € 405.000. In de afgelopen begrotingen wordt echter ook steeds aangegeven: "Op dit moment zijn de marktontwikkelingen voor AREA Reiniging NV dusdanig dat de dividendverwachting onder druk staat." Dit blijkt te kloppen omdat het gerealiseerde dividend de afgelopen paar jaar lager uitvalt dan waar in de begroting op werd gerekend.

Dividend over het jaar	Begroot (o.b.v. de initiële begroting)	Gerealiseerd
2015	€ 393.000	€ 393.000 (jaarstukken 2016, p. 133)
2016	€ 405.000	€ 193.000 (jaarstukken 2017, p. 131)
2017	€ 205.000	€ 201.000 (jaarstukken 2018, p. 127)
2018	€ 375.000	€ 194.000 (bestuursrapportage 2019-I, p. 18; gesproken wordt over een verwachte uitkering op basis van het besluit in de AvA)
2019	€ 405.000	Nog te realiseren

Het beoogde dividend wordt in de afgelopen jaren in 2015 en (bijna) in 2017 gerealiseerd. In 2017 vooral ook omdat het begrote dividend toen omlaag is bijgesteld. In de documenten wordt geen financieel perspectief geëxpliciteerd waarbij wordt onderbouwd dat het dividend de komende jaren op € 405.000 uitkomt.

5.3 Evaluatie doelrealisatie

Gezien er weinig SMART-doelen zijn geformuleerd met betrekking tot deze thema's, is het logischerwijs niet goed te evalueren in hoeverre de doelen behaald zijn.

De enige meetbare doelstellingen vanuit de gemeente Emmen, wanneer het gaat om thema's duurzaamheid, milieu, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie, zijn de VANG-doelstellingen: 75% afvalscheiding en 100 kilogram restafval in 2020.
Hoewel er verschillende maatregelen getroffen zijn voor Emmen in de afgelopen jaren om afvalscheiding te bevorderen en restafval te verminderen, zijn deze maatregelen bij lange na niet effectief genoeg om in de buurt te komen van de VANG-doelstellingen. Het is daarom bij gelijkblijvend beleid zeker dat Emmen haar doelstellingen op het vlak van duurzaamheid en milieu niet zal behalen. Gezien er vanuit Emmen nog geen besluit is genomen om in een korte tijd voor een grote trendbreuk te zorgen, zal Emmen de VANG-doelstellingen vrijwel zeker niet behalen.

Voor de thema's werkgelegenheid en arbeidsparticipatie zijn geen concrete doelen geformuleerd. Werkgelegenheid is, met betrekking tot AREA, geen geëxpliciteerd doel in recente kader- en beleidsdocumenten. Wel is gedurende de jaren duidelijk geworden dat Emmen hier waarde aan hecht en in de sessie met de raad is bevestigd dat raadsleden dit nog steeds belangrijk vinden. De werkgelegenheid die AREA momenteel biedt is zowel qua gemiddeld aantal personen als qua fte's redelijk gelijk aan ongeveer vijf jaar geleden. In de jaren daartussen heeft een daling plaatsgevonden van ongeveer 15% in aantal werkzame fte's tussen 2012 en 2016, en een daling van circa 18% tussen 2010 en 2016. Uit stukken is niet gebleken dat de gemeente op deze daling heeft geacteerd.

Arbeidsparticipatie wordt benoemd als speerpunt in het *Collegeprogramma 2018-2022* maar is niet uitgewerkt tot een concrete opdracht aan AREA, noch is er een percentage of aantal met betrekking tot arbeidsparticipatie geëxpliciteerd waaraan AREA moet voldoen. Uit bestudeerde stukken blijkt dat AREA voldoet aan de wettelijke normen, maar zich als opdrachtnemer niet richt om hier ver boven te zitten, omdat hier vanuit de opdrachtgever geen opdracht voor gegeven is.

Het bovenstaande laat zien dat Emmen zich als opdrachtgever weinig heeft ingezet om doelen te vertalen in concrete opdrachten aan AREA. Hierdoor wordt geen daadkracht gevoegd bij speerpunten rondom arbeidsparticipatie in relatie tot AREA en worden gedefinieerde doelstellingen rondom duurzaamheid bij lange na niet behaald, zonder dat het roer is omgegooid in een poging deze alsnog te behalen. Naast dat weinig doelen zijn geformuleerd en geformuleerde doelen niet gespecificeerd en meetbaar zijn gemaakt (zie hoofdstuk 3), is ook de sturing op doelrealisatie niet voldoende geweest om doelen (grotendeels) te kunnen behalen.

De consequenties van de slechte score op de VANG-doelstellingen worden financieel steeds meer zichtbaar, door de hogere kosten aan afvalstoffenheffing die betaald moeten worden door de inwoners van Emmen. Het beoogde dividend wordt in de afgelopen jaren in 2015 en (bijna) in 2017 gerealiseerd. In het actueel financieel perspectief wordt niet onderbouwd dat het dividend de komende jaren op € 405.000 uitkomt.

6. Positie van de raad

In dit hoofdstuk wordt de positie van de raad met betrekking tot AREA geëvalueerd. Dit wordt gedaan met behulp van het derde deel van het vastgestelde normenkader.

Aspect	Normen
Positie raad	Ten aanzien van AREA is tijdens de aanloopfase en de uitvoeringsfase[62] is conform de door de raad vastgestelde kaders voor verbonden partijen gehandeld. De raad is conform de vastgestelde kaders voor verbonden partijen en de specifieke kaders ten aanzien van AREA betrokken bij en geïnformeerd over de aanloopfase en de uitvoeringsfase. De raad is betrokken bij het bepalen van de strategie en de doelstellingen van de gemeente Emmen ten aanzien van AREA en is geïnformeerd over de strategie en de doelstellingen van AREA. De raad is geïnformeerd over de (omvang van de) bedrijfsrisico's van AREA, de samenwerking tussen de drie gemeenten en de eventuele mitigerende maatregelen die de gemeente Emmen in deze heeft genomen.

6.1 Conformering aan Kadernota Verbonden Partijen

In hoofdstuk 2 wordt beschreven dat AREA een verbonden partij is van de gemeente Emmen en dat de kaders voor de omgang met verbonden partijen worden weergegeven in de Kadernota Verbonden Partijen. Het is volgens de Kadernota Verbonden Partijen primair de taak van het college om zicht te houden op de taakuitvoering (doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing) bij de verbonden partijen en hier zo nodig op bij te sturen. De raad kan niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij.[63] Het college vertegenwoordigt de gemeente, en dan nog zijn de mogelijkheden sterk afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers, en van de afspraken die in de statuten van de verbonden partij (bij een vennootschap of stichting) of in de regeling (bij een gemeenschappelijke regeling) zijn vastgelegd.

De raad controleert het college en controleert of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle. Dit wordt in de Nota Verbonden Partijen beschreven als de eerste informatielijn. Een tweede informatielijn is de informatie middels de aanbieding van (ontwerp)begrotingen en vastgestelde jaarrekeningen van de verbonden partijen aan de raad. Een derde lijn is de ad-hocinformatievoorziening, rechtstreeks door de verbonden partij of door de verantwoordelijke portefeuillehouder.

[62] De Nota Verbonden Partijen gebruikt deze aanduiding van fasen.
[63] Nota Verbonden Partijen gemeente Emmen - Het beleid van de gemeente Emmen ten aanzien van verbonden partijen, 20 februari 2008

Op basis van de bestudeerde stukken en de interviews kan worden geconcludeerd dat er conform deze kaders is gehandeld ten aanzien van de aanloopfase en de uitvoeringsfase. Er zijn geen stukken gevonden waaruit anders blijkt, noch is dit in de interviews verklaard. Zo is met betrekking tot de eerste lijn te zien dat in de uitgebreide versie van de jaarstukken wordt gerapporteerd over de deelname in coöperaties en vennootschappen, waarbij AREA als een van de verbonden partijen wordt benoemd. Hierbij wordt informatie gegeven over het eigen vermogen, het vreemd vermogen, het resultaat en de dividendverwachting. De beschrijving van de ontwikkelingen rondom deze cijfers is echter erg summier. Zo staat in het jaarverslag 2017 bijvoorbeeld dat "de marktontwikkelingen voor AREA Reiniging NV dusdanig zijn dat de dividendverwachting onder druk staat."[64] Er wordt hier bijvoorbeeld niet toegelicht om welke ontwikkelingen dit gaat en hoe groot het mogelijke effect op de dividendverwachting kan zijn. Uit de sessie met de raadsleden komt naar voren dat zij ervaren over het algemeen voldoende geïnformeerd te zijn met de informatie die in de jaarstukken gegeven wordt.[65]

Daarnaast wordt in de jaarstukken beknopt uitgeweid over belangrijke ontwikkelingen rondom AREA. Zo wordt bijvoorbeeld in de jaarstukken van 2018 omtrent AREA de verandering naar een beeldgestuurd reinigingsbestek beschreven.[66] In de jaarstukken van 2017 wordt bijvoorbeeld informatie gegeven over de intensivering in afvalscheiding dat jaar, het zwerfafvalplan en de quick scan die door de aandeelhouders van AREA is verricht naar de samenwerking en verbetermogelijkheden bij AREA.[67]

Met betrekking tot de tweede lijn is vastgesteld dat de raad ook stukken, zoals financiële jaarverslagen van AREA heeft ontvangen. Op basis van de aangeleverde stukken kan in ieder geval worden gesteld dat dit het geval is voor de jaren 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017. Hierbij moet worden opgemerkt dat het jaarverslag van 2017 op 19 februari 2019 naar de raad is gestuurd.

Met betrekking tot de derde lijn is er ad-hocinformatie gedeeld met de raad, wanneer dit belangrijke ontwikkelingen betrof. Zo is de raad bijvoorbeeld geïnformeerd de ontwikkelingen rondom de mogelijke samenwerking met ROVA, evaluaties van proeven als Afval Anders en over het *Strategisch Bedrijfsplan AREA 2016-2021*.[68]

6.2 Betrokkenheid bij de strategie en de doelstellingen

Doordat er geen duidelijke strategie is richting AREA, zijn veel raadsleden niet op de hoogte van alle doelstellingen die de gemeente Emmen heeft voor AREA. Van de doelstelling op het gebied van arbeidsparticipatie is bijvoorbeeld niet veel bekend bij de raad.

De raad geeft aan de volgende doelen voor AREA belangrijk te vinden:
- Werkgelegenheid: een groot deel van de aanwezige raadsleden geeft aan extra kosten over te hebben om afvalverwerking bij AREA te laten blijven. Hierbij wordt tevens gesteld dat het niet zeker is dat, wanneer dit uit kostenoverwegingen bij een andere partij belegd wordt, de kosten op de lange termijn ook lager blijven.

[64] Jaarrekening en Jaarverslag gemeente Emmen 2017.
[65] Sessie met raadsleden.
[66] Jaarrekening en Jaarverslag gemeente Emmen 2018.
[67] Jaarrekening en Jaarverslag gemeente Emmen 2017.
[68] De desbetreffende stukken waarmee de raad wordt geïnformeerd staan op de website van de gemeenteraad van Emmen. Zie https://www.gemeenteraademmen.nl/themas/folder/afval-en-reinigingAREA/parent-folder/bouwen-wonen-en-milieu.html

- De raadsleden steunen tevens de VANG-doelstellingen en geven aan dat hier nog ruimte voor verbetering zit. Zij zijn op de hoogte van de huidige prestaties van Emmen. Vanuit de raad wordt gesteld dat er innovatie getoond moet worden om te zorgen voor meer afvalscheiding en minder restafval.
- Verder komt naar voren dat een goede kwalitatieve dienstverlening voor de burger hoog in het vaandel staat bij de raad. Een aantal raadsleden geeft aan hierover ook veel geluiden uit de samenleving te horen en dat zij zich sterk willen maken voor tevredenheid over de dienstverlening aan de burger. Zo zijn bijvoorbeeld de openingstijden van de milieustraat door middel van een aangenomen motie in de raad aangepast.

Hoewel de raad een duidelijk beeld heeft van wat hij belangrijk vindt aangaande AREA, is er een minder goed beeld van hoe deze speerpunten zich tot elkaar verhouden en hoe mogelijke keuzeafwegingen gemaakt dienen te worden. Dit omdat niet aan alle speerpunten kan worden voldaan. Zo kunnen er grote stappen gemaakt worden in het behalen van de VANG-doestellingen, maar aan deze maatregelen kleeft vervolgens een prijs. Dit gaat vervolgens bijvoorbeeld ten koste van kwalitatief hoge dienstverlening of resulteert in een hogere prijs voor de dienstverlening.

Doordat de raad niet goed op de hoogte is van waar de gemeente op inzet bij AREA en niet weet welke prioriteiten er zijn gesteld, kan hij zijn kaderstellende rol niet goed invullen. Ook is de raad nog niet betrokken bij de vorming van het nieuwe kaderplan. Daarnaast wordt de controlerende rol beperkt omdat veel doelen niet kenbaar zijn gemaakt of niet meetbaar zijn geformuleerd en dus niet goed te monitoren zijn.

6.3 Informatievoorziening over de bedrijfsrisico's van AREA en samenwerking gemeenten

Zoals in paragraaf 5.1 beschreven, wordt de raad conform de gestelde kaders geïnformeerd. De raad is tevreden over de hoeveelheid informatie die hij ontvangt rondom de (omvang van de) bedrijfsrisico's van AREA, de samenwerking tussen de drie gemeenten en de eventuele mitigerende maatregelen die de gemeente Emmen in deze heeft genomen door middel van de P&C-stukken, jaarrapportages en ad-hocberichtgeving bij grote ontwikkelingen over bijvoorbeeld de samenwerking. Zo wordt bijvoorbeeld aangeven door raadsleden dat zij goed betrokken werden rondom de mogelijke fusie van AREA met ROVA. Raadsleden geven in de sessie aan dat zij graag op hoofdlijnen hierover geïnformeerd willen worden en zelf aanvullende informatie kunnen vragen, wanneer daar behoefte aan is.

De raad geeft verder aan dat hij bij grote wijzigingen, wensen en bedenkingen mag geven of sturing kan geven. De raad heeft zich ook uitgesproken met betrekking tot de kosten van AREA door het besluit om AREA voor 2019 een financiële taakstelling op te leggen (op de afvalgerelateerde producten) en voor de jaren daarna om daarmee de stijging van de afvalstoffenheffing nog enigszins te beperken. Deze taakstelling ziet op € 256.000 in 2019, oplopend tot € 406.000 in 2022.

Door raadsleden is aangegeven dat de tijdigheid van de informatievoorziening verbeterd kan worden. Zo ontving de raad het jaarverslag 2017 van AREA begin 2019.[69] Tevens is een reactie op de vraag in de commissie Wonen en Ruimte van 15 januari 2018 over de afvalkalender uitgebleven tot november 2018. De betrokken wethouder biedt, in een brief, in november zijn excuses aan voor de late reactie.[70] Daarnaast is aangegeven dat antwoord op initiatieven rondom afval vanuit de raad soms lang op zich laat wachten of uitblijft. Zo heeft een raadslid in september 2018 de gemeente een brief gestuurd omtrent het terugdringen van het huisvuil. Het raadslid ontving hier in december 2018 een reactie op van de teamleider BOR, waarin gesteld is dat er voor eind januari 2019 antwoord gegeven zou worden.[71] Tijdens de sessie met de raadsleden in mei 2019 verklaart het desbetreffende raadslid dat hier nog geen antwoord op is gekomen. Door de raadsleden in de sessie wordt aangegeven dat dit beter kan en moet.

6.4 Evaluatie positie van de raad

De raad wordt conform de gestelde kaders geïnformeerd. Hierdoor krijgt de raad voornamelijk informatie die vanuit de eigenaarsrol interessant is, bijvoorbeeld informatie over de financiële positie van AREA en de bedrijfsrisico's. De raad beschouwt de hoeveelheid van deze informatie als voldoende. Wel wordt de tijdigheid van de aanlevering van de informatie bekritiseerd; de raad zou stukken of antwoorden graag sneller ontvangen.

De raad heeft zich kritisch opgesteld naar aanleiding van deze informatie, door bijvoorbeeld vragen te stellen, door aan te geven meer informatie te willen en door AREA dit jaar een financiële taakstelling op te leggen.

Met betrekking tot de strategie en de doelstellingen is de raad niet goed op de hoogte van de strategie die de gemeente heeft ten aanzien van AREA. Niet alle doelstellingen die vanuit Emmen zijn geformuleerd naar AREA worden herkend. Ook is er geen goed beeld van welke prioritering Emmen met betrekking tot deze doelstellingen hanteert. Dit maakt het moeilijk voor de raad om in control te zijn en zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen invullen.

[69] Sessie met raadsleden in het kader van dit onderzoek, 29 mei 2019.
[70] Brief aan de raad inzake de (digitale) afvalkalender, 1 november 2018.
[71] Mail teamleider BOR aan raadslid omtrent brief terugdringen huisvuil (reactie 93228-2018:925180), 11 december 2018.

TwynstraGudde

Bijlagen

TwynstraGudde

Overzicht geïnterviewden en deelnemers raadssessie

Interviews

J. Otter	Wethouder Deelnemingen
R. Wanders	Wethouder Arbeidsparticipatie/werkgelegenheid
R. van der Weide	Wethouder Milieu en Duurzaamheid
H. Klootwijk	Accountmanager AREA bij de gemeente Emmen
M. Middendorp	Concernmanager
K. Niewold	Teamleider BOR(g)
R. Struijk	Teamleider
M. Visser	Beleidsadviseur team Concern Strategie en Advies
R. Voss	Adviseur bedrijfsvoering
A. Groenewold	Directeur AREA
A. Marissen	Accountmanager bij AREA
B. Middel	RvC AREA

Deelnemende raadsleden aan sessie op 29 mei 2019

B. van der Woude	GroenLinks
A. Louwes	PvdA
H. Sulmann	PvdA
J. Greten	50+
J. Fonhof	50+
A. van der Ham	WakkerEmmen
H. Bos	WakkerEmmen
T. Kuilder	VEVH
R. Wittendorp	CDA
A. Oldebeuving	CDA
C. Hoogeveen	D66
J. Scheltens	VVD
H. Huttinga	CU

Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 685599

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl

Gemeente Emmen

Aan de Rekenkamercommissie Emmen
t.a.v. de heer M.M. Timmerman

team
Concern Strategie en Advies

ons kenmerk	uw kenmerk	bijlage	behandeld door	BSN
19.012983			M.J. Visser	

datum	telefoon	fax	e-mail
22 januari 2020	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp
RKE onderzoek AREA

Geachte heer Timmerman,

Naar aanleiding van het door u toegezonden concept-onderzoeksrapport met als onderwerp "Bijdrage AREA aan strategische doelstellingen van de gemeente Emmen" geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie op dit rapport.

Onderzoeksvragen
In uw rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Op welke wijze draagt AREA bij aan de maatschappelijke doelstellingen van de deelnemende gemeenten en in het bijzonder de gemeente Emmen ten aanzien van duurzaamheid, milieu en werkgelegenheid en arbeidsparticipatie en staan de resultaten daarvan in verhouding tot de middelen?
2. Is er sprake van een door de drie gemeenten gedragen strategische koers voor AREA?

Reactie aanbevelingen
Wij hebben met waardering kennis genomen van uw concept-rapport en onderschrijven de aanbevelingen. Bij onderzoeksvraag 1 geeft u als aanbeveling het op papier zetten van een integrale strategie en een sterkere rolinvulling richting AREA. Zoals u in het concept-rapport ook aangeeft wordt er op dit moment druk gewerkt aan een nieuw afvalkaderplan. In dit afvalkaderplan worden de doelen en prioritering aangegeven voor de periode 2020-2025. Voorbereidend hierop was 11 december 2019 een raadsinformatiebijeenkomst gepland. In het eerste kwartaal van 2020 gaan wij de inwoners bevragen over de wensen met betrekking tot het afvalbeleid. In het tweede kwartaal van 2020 zal deze informatie gebundeld worden in een nieuw afvalkaderplan en ter beoordeling worden aangeboden aan de raad. Wij nemen hier uw aanbeveling met betrekking tot arbeidsparticipatie ook in mee. Voor wat betreft uw aanbeveling om sterkere rolinvulling richting AREA te krijgen, zal een gedragen beleidsvisie in de vorm van een afvalkaderplan hieraan een goede bijdrage leveren .

19.012983

In de beantwoording van onderzoekvraag 2 geeft u de aanbeveling om de schakels binnen de gemeente rondom AREA, tussen de gemeente en AREA, en met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen verder te versterken. De afgelopen periode hebben wij hier al invulling aangegeven door structureel overleg te hebben zowel intern, als met AREA en met de gemeente Hoogeveen en Coevorden. De nieuwe produktovereenkomst, tot stand gekomen met de 3 gemeenten, draagt bij aan een betere afstemming binnen opdrachtgevers- en afnemersrol. Vanaf 2021 zal deze nieuwe overeenkomst in werking treden.

De komende periode zullen wij de aanbevelingen uit het concept-rapport verder implementeren. Dit zal niet alleen de nodige inzet vergen van onze organisatie, maar vormt tevens een uitdaging voor AREA.

Wij zenden u in de bijlage nog een aantal inhoudelijke opmerkingen over het concept-rapport.

Wij hopen dat wij hiermee onze reactie op het concept-onderzoeksrapport voldoende hebben toegelicht. De latere toezending van de reactie is afgestemd met het secretariaat. Onze excuses voor de vertraging.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen,
gemeentesecretaris,

M. Plantinga-Leenders

de burgemeester,

H.F. van Oosterhout

Bijlage:

Reactie rapportage
Hoofdstuk 1
Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 wordt verwezen naar hoofdstuk 3.4, maar de verbeteracties worden in dit hoofdstuk niet benoemd.

Hoofdstuk 2
In hoofdstuk 2 wordt aangegeven dat het concept-rapport voor ambtelijk wederhoor is aangeboden aan de ambtelijke organisatie en dat vervolgens het eindrapport is opgeleverd waarna bestuurlijk wederhoor heeft plaatsgevonden. Er is echter voor gekozen om de ambtelijke en bestuurlijke reactie gelijktijdig plaats te laten vinden.

Hoofdstuk 3
3.1. Ten aanzien van de governance wordt bij de inhoud (opdrachtgever) vermeld dat de agenda's van de AVA ambtelijk in een vooroverleg tussen de teams BOR en CSA worden besproken, maar dit geschiedt tevens bestuurlijk met de betrokken portefeuillehouders.
Bij de directievoering van de productovereenkomst moet wij opmerken dat deze niet is belegd bij de teamleider SOR maar bij de accountmanager AREA.

3.3. Hier wordt bij de discussie over de toekomst van AREA aangegeven dat in 2014 door alle aandeelhouders is ingestemd met een verkenning van een samenwerking met ROVA, waarbij fusie niet mag worden uitgesloten. Dit is echter geen juiste weergave van de besluitvorming die destijds heeft plaatsgevonden en sluit ook niet aan bij de hetgeen hierover in de in de voetnoot aangehaald rapportage van de werkgroep AREA. De aan AREA verstrekt opdracht was veel breder en bestond uit meerdere aspecten.

Hoofdstuk 4
Bij dit hoofdstuk willen wij opmerken dat in dit concept-rapport de adviesrol van AREA zelf onderbelicht is. Ook het hoge verloop binnen AREA heeft een negatief effect op de continuïteit.

Hoofdstuk 5
In paragraaf 5.2.2. wordt een vergelijking gemaakt tussen de resultaten van AREA en ROVA per medewerker. In het ene geval wordt uitgegaan van het resultaat na bestemming en in het ander geval van resultaat na belastingen. In het rapport wordt al aangegeven dat een vergelijking mank loopt omdat de structuren, kostenopbouw en de takenpakketten verschillen en wij kunnen dit derhalve ook niet duiden.

Bijlage

Nawoord Rekenkamercommissie Emmen inzake het onderzoek "Bijdrage AREA aan strategische doelstellingen van de gemeente Emmen".

Inleiding

De Rekenkamercommissie Emmen (RKE) heeft onderzoek gedaan naar de bijdrage van AREA aan de strategische doelstellingen van de gemeente Emmen. AREA levert diensten aan (o.a.) de drie eigenaren, de gemeente Emmen, Coevorden en Hoogeveen op het gebied van afvalinzameling, reinigen van wegen en gladheidsbestrijding e.d. De drie gemeenten zijn eigenaar, opdrachtgever en afnemer van AREA.

De RKE heeft zich afgevraagd in hoeverre AREA een bijdrage levert aan gemeentelijke doelstellingen op de terreinen duurzaamheid, milieu, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Het onderzoek heeft plaatsgevonden vanuit het perspectief van de gemeente Emmen.

Het onderzoek toont aan dat er vanuit de gemeente nauwelijks concrete doelstellingen t.a.v. bovenstaande beleidsterreinen richting AREA zijn geformuleerd. Dit verzwakt de positie van de gemeente Emmen als opdrachtgever, als (mede)eigenaar en als afnemer. Het leidt er o.a. toe dat de kosten voor de burger relatief hoog zijn en nog verder dreigen te stijgen.

Onderzoeksproces

Het onderzoek heeft plaatsgevonden met medewerking van de ambtelijke organisatie. De RKE is zeer erkentelijk voor de medewerking van AREA aan het onderzoek.

Het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor is helaas niet binnen de afgesproken termijn afgerond.

Het onderzoek is in opdracht van de RKE uitgevoerd door Twijnstra Gudde in nauwe samenwerking met de RKE. We hebben de samenwerking met het onderzoeksbureau als zeer prettig ervaren.

Bestuurlijke reactie

De RKE dankt het college voor zijn reactie op het onderzoek. Het college onderschrijft de aanbevelingen en zegt toe deze te implementeren. In zijn reactie geeft het college aan welke concrete stappen door de gemeente worden genomen.

Er wordt door de gemeente momenteel gewerkt aan een nieuw afvalkaderplan; het vorige had een looptijd tot 2015. Het is de RKE uit de reactie van het college niet duidelijk geworden wat de inhoud van het afvalkaderplan zal zijn. Weliswaar wordt de aanbeveling van de RKE met betrekking tot arbeidsparticipatie overgenomen, maar de RKE vraagt zich af of het nieuwe afvalkaderplan een overkoepelende strategie zal bevatten richting AREA, hetgeen werkelijk recht zou doen aan de aanbeveling. Het is aan de raad om daar op toe te zien.

De RKE acht het een goede zaak dat bij de totstandkoming van het nieuwe afvalkaderplan de raad en de inwoners van Emmen worden betrokken. De RKE doet de suggestie om ook de expertise van AREA hierbij in zetten.

Drs. Marcel M. Timmerman MGM
voorzitter Rekenkamercommissie Emmen