Ris. 10069

Van:	Caroline de Widt
Verzonden:	zaterdag 6 maart 2021 11:10
Aan:	Aimée van der Ham; 'Anita Louwes-Linnemann'; 'Annette Bosch'; 'Auke Oldenbeuving'; 'Bennie Schulte'; 'Bernadette van der Woude'; 'Carmen Hoogeveen'; Caroline de Widt; 'CDA secretariaat'; 'Claudia Ester-Schokker'; 'Danny Smit'; 'Dewy Leal'; 'Dirk van Dijken'; 'Eddy de Vries'; Willem Rixtum; Frank te Winkel; 'Gert Horstman'; 'Gunnar Jens Bijlsma'; Harma Bentum; 'Harrie Kroeze'; 'Harry Leutscher'; 'Harry van Ommen'; Harry Werkman; 'Henk Bos'; Henk Huttinga; 'Henk Linnemann'; 'Henk Smit'; 'Henk Sulmann'; Henny Waterham; Jantinus Meijeringh; 'Jenneke Ensink'; 'Jeroen Mulder'; 'Johan de Boer'; 'Johan Grethe'; 'Johan Scheltens'; 'Karel Eggen'; 'Karien Velzing'; 'Leon Herbers'; 'Marc Kuiper'; 'Marcel Meijer'; 'Marcel Poelman'; Marinus Geertjes; Marius Vroom; 'Marlies Harms'; 'Natasja de Graaf'; 'Pascal Schrik'; 'Patrick de Jonge'; Petra Wallenaar; 'René Wittendorp'; 'Reyhan Horasan'; 'Roelof Woltman'; 'Secretariaat 50Plus'; 'Secretariaat CDA '; 'Secretariaat ChristenUnie'; 'Secretariaat D66'; 'Secretariaat GroenLinks'; 'Secretariaat PvdA'; 'Secretariaat VVD'; 'Secretariaat Wakker Emmen'; Sonja Rixtum - Kort; 'Theo Gerth'; Tom Kuilder; 'Ugbaad Kilinçci'; Willem van Heusden; 'Wim Moinat'
CC:	Eric van Oosterhout; Jisse Otter; René van der Weide; Robert Kleine; Raymond Wanders; Guido Rink; Marjolein Plantinga
Onderwerp:	Quickscan Area van RKE
Bijlagen:	Quickscan rekenkameronderzoek AREA.pdf

Geachte raads- en commissieleden en collegeleden,

Hierbij zend ik u namens de Rekenkamercommissie Emmen (RKE) de Quickscan Area.
Vorige jaar heeft de RKE een onderzoek gedaan naar Area en nu is de doorwerking van de aanbevelingingen onderzocht.
De resultaten hiervan treft u aan in de bijlage.

Met vriendelijke groet,

Mede namens de voorzitter van de RKE,
M.M. Timmerman

Caroline M. de Widt

Griffie,
commissiegriffier,
secretaris Rekenkamercommissie

Gemeente Emmen
postbus 30001, 7800 RA Emmen
Bezoekadres: Vreding 5, 7811 AZ Emmen
tel. 14 0591
fax (0591) 68 55 99

Gemeente Emmen

Quickscan rekenkameronderzoek AREA

Uitgevoerd door TwynstraGudde

in opdracht van

Rekenkamercommissie Emmen

5 maart 2021 | Versie 1.1

1. Inleiding

1.1. Aanleiding van de quickscan

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. De Rekenkamercommissie Emmen (RKE) wilde middels een onderzoek deze bijdrage inzichtelijk maken en de betrokkenheid van de raad bij AREA onderzoeken.

In 2019 heeft de RKE TwynstraGudde gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De eindrapportage van het onderzoek is in januari 2020 opgeleverd. Een Quickscan naar de opvolging van de aanbevelingen, die ongeveer een jaar na de oplevering van het eindrapport plaatsvindt, maakt onderdeel uit van deze opdracht.

1.2. Aanpak van de quickscan

Voor de quickscan zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

1. **Beknopt documentenonderzoek**. Voor de quickscan zijn documenten waaruit blijkt of en hoe uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek.
2. **Groepsgesprekken.** Er heeft een ambtelijk groepsgesprek van 1.5 uur met de verantwoordelijke ambtenaren plaatsgevonden om meer context en duiding te krijgen van wat er met de aanbevelingen is gedaan en tot welke resultaten dit heeft geleid. Daarnaast heeft er een groepsgesprek plaatsgevonden met raadsleden, waar een vertegenwoordiging van verschillende fracties bij aanwezig was. In dit gesprek is aan de hand van verschillende stellingen getoetst hoe de aanbevelingen in de ogen van de raadsleden zijn opgevolgd.
3. **Notitie**. De uitkomsten van het documentenonderzoek en de gesprekken zijn verwerkt in voorliggende notitie.

2. Quickscan

De Quickscan kijkt of de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek "Bijdrage AREA aan strategische doelstellingen van de gemeente Emmen, d.d. 20 januari 2020" zijn opgevolgd. Om de leesbaarheid van de Quickscan te verbeteren hebben wij ervoor gekozen om de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek, en de conclusies waar deze uit volgen kort te benoemen. Daarnaast helpt dit om de resultaten van de scan in de juiste context te kunnen plaatsen.

2.1. Conclusies rekenkameronderzoek

Uit het rekenkameronderzoek uit 2020 bleek dat er destijds geen overkoepelende strategie vanuit Emmen richting AREA was 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 was, verspreid over verschillende stukken, een aantal doelen genoemd (bijvoorbeeld rondom werkgelegenheid en arbeidsparticipatie).

De duurzaamheidsdoelstellingen (nationale VANG doelstellingen) zijn hiervan de enige doelstellingen die specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn. Van de overige doelstellingen (met betrekking tot werkgelegenheid en arbeidsparticipatie) zijn er geen aantallen geëxpliciteerd noch zijn hieruit concrete opdrachten richting AREA geformuleerd. Doordat niet alle doelen concreet zijn gemaakt is niet inzichtelijk 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.

Daarnaast kwam uit het onderzoek dat er jarenlang geen sprake is geweest van een gedragen strategische koers door de drie gemeenten als gevolg van verschil in visie over de toekomst 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, was er weer sprake van een gedragen strategie voor AREA. Dit plan was opgesteld door AREA zelf. Hoewel er na lange tijd weer sprake was 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. Ten tijde van het onderzoek waren er diverse acties voor verbetering in gang gezet. Uit het onderzoek bleek dat de onderlinge afstemming nog verder kon worden verbeterd.

2.2. Aanbevelingen rekenkameronderzoek

Uit de conclusies volgden de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1. Zet een integrale strategie op papier
Ten tijde van het onderzoek werd gewerkt aan een nieuw Kaderplan, waarin de strategie met betrekking tot afval uiteen zou worden gezet. De rekenkamercommissie heeft aanbevolen om in dit plan duidelijk te maken welke (meetbare) doelen Emmen voor ogen heeft, hoe en op welke termijn deze gerealiseerd zullen worden en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Aan de raad is aanbevolen hiervoor een deadline in te stellen en zelf zijn rol te pakken en te sturen op de totstandkoming van dit kader. Tevens is 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 beperkt, dus er zullen keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld. Deze dienen duidelijk gecommuniceerd te worden naar AREA, de gemeenteraad, de ambtelijke

organisatie, en de inwoners. 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 2. Geef als gemeente een sterkere rolinvulling richting AREA
Het formuleren van SMART doelstellingen kan bij een sterkere rolinvulling 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.

Aanbeveling 3: Versterk de schakels binnen de gemeente rondom AREA, tussen de gemeente en AREA, en met de gemeenten Coevorden en Hoogeveen verder
Emmen was destijds bezig met een inhaalslag met betrekking tot AREA, waarbij er in 2019 een nieuwe accounthouder voor AREA bij Emmen is aangesteld, er werd gewerkt aan een nieuw kaderplan en aan een nieuwe productovereenkomst. Ook wilde men de overlegstructuur versterken. Het aanstellen van een nieuwe accounthouder was daarbij een goed vertrekpunt om de coördinatie en de communicatie tussen de gemeente Emmen en AREA te versterken.

Aanbevolen werd om binnen de gemeente Emmen meer overzichtelijkheid te creëren in wie wat doet met betrekking tot AREA en welke acties er momenteel lopen. Ook is aanbevolen om het samenspel tussen Emmen en AREA te versterken 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, zouden hier een goede basis voor kunnen vormen.

Verder is aanbevolen het samenspel met Coevorden en Hoogeveen te versterken 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.

2.3. Quickscan: wat is er gebeurd met de aanbevelingen?

Opvolging van aanbeveling 1
Inmiddels is het nieuwe Kaderplan Van Afval Naar Grondstof Huishoudelijk afval- en grondstoffenbeleid Emmen 2021-2025 verschenen. In het Kaderplan is een afweging gemaakt tussen doelen op het vlak van duurzaamheid, kosten en dienstverleningsniveau, waarbij het streven naar de doelstelling van 100 kg restafval per inwoner voorop staat.

Voor de korte termijn (2025) wil Emmen 75% van het huishoudelijk afval hergebruiken als grondstof. Voor de middellange termijn (2030) wil Emmen 95% hergebruiken. Emmen wil de hoeveelheid restafval terugbrengen naar 100 kg restafval per inwoner. Ook het financiële component is meegenomen in het Kaderplan. Het prioriteren van de vermindering van restafval heeft ook een financiële uitwerking. Emmen scoort momenteel slecht in verhouding tot andere Drentse gemeenten met betrekking tot restafval. Doordat de verwachting is dat de verbrandingsbelasting voor het verwerken van restafval op korte termijn zal toenemen zullen de kosten voor Emmen sterk stijgen als de gemeente de hoeveelheid restafval niet weet te reduceren. Deze kosten gaan volgens het Kaderplan, bij ongewijzigd beleid, in 2022 voor het eerst fors toenemen. Vanaf 2026 wordt een hoger verwerkingstarief op restafval verwacht (doordat het huidige contract met de afvalverwerker afloopt), waardoor de kosten nog harder stijgen. Er is daarom ook een financiële reden om het restafval te verminderen. Daarnaast komt ook het serviceniveau terug in het plan. In het Kaderplan wordt vermeld dat inwoners een hoog serviceniveau verwachten om hun afval te scheiden. Daardoor worden om afvalscheiding te stimuleren extra inzamelvoorzieningen ingezet, worden gefaseerd extra verzamelcontainers voor GFT en PMD geplaatst en wordt het voor inwoners gemakkelijker om dichtbij hun glas in een verzamelcontainer te doen. Dit zorgt tegelijkertijd voor een hoger serviceniveau.

Doelen zoals het creëren van werkgelegenheid en arbeidsmarktparticipatie zijn niet opgenomen in het Kaderplan. Aangeven is dat arbeidsmarktparticipatie met betrekking tot AREA voor Emmen geen prioriteit heeft gehad. Uit de sessie met de raadsleden is gebleken dat een aantal raadsleden werkgelegenheid en arbeidsparticipatie nog steeds belangrijke doelen voor AREA vindt en deze graag in het plan opgenomen had gezien. Ervaren wordt dat het gepresenteerde Kaderplan geen integraal plan richting Area is, terwijl de raad dit naar aanleiding van de evaluatie wel had willen bereiken.

Daarnaast is de raad beperkt betrokken geweest bij de vorming van het Kaderplan. In december 2019 is er een sessie met de raad geweest waarin over het landelijke afvalbeleid gesproken. Daarbij zijn ook de uitdagingen om de VANG doelstellingen te behalen benoemd. In de sessie zijn aan de hand van een aantal stellingen wensen opgehaald waarvan raad vond dat ze in het plan opgenomen moesten worden. Deze stellingen gingen bijvoorbeeld over bron- en nascheiding, focus op kosten of kwaliteit. In het ambtelijke interview voor deze Quickscan is aangegeven dat in de sessie naar voren kwam dat er goede communicatie over kosten plaats moest vinden en dat bewoners betrokken moesten worden bij het Kaderplan. Daarbij geven zij aan dat in het voorliggende plan deze componenten goed zijn meegenomen. Daarbij wordt als voorbeeld genoemd dat inwoners in de zomer van 2020 geconsulteerd zijn over het afvalbeleid en dat uitkomsten hiervan zijn meegenomen in het voorliggende Kaderplan en dat er een communicatiestrategie is opgesteld voor het nieuwe afvalbeleid.

Uit de sessie met de raad is gekomen dat een aantal raadsleden heeft ervaren dat men beperkt kaders heeft kunnen stellen. Zo vindt een aantal raadsleden dat er van echte kaderstelling geen sprake is geweest rondom de keuze voor DIFTAR. Pas nu het Kaderplan gereed is de raad in de gelegenheid om erop te reageren. De raadsleden geven daarbij aan dat ze liever hadden gehad dat het college middels een C-discussie de gevoelens van de raad hierover had gepeild. Ook vindt een aantal raadsleden dat zij weinig

informatie hebben ontvangen over de inhoud van het Kaderplan. Daarbij geeft een aantal raadsleden aan in de sessie dat zij de voorgestelde invoering van DIFTAR via de media heeft moeten vernemen en dat zij hier liever eerder van het college over had gehoord. Ook geven zij aan dat de uitslagen van de consultatie van inwoners al eerder hadden willen ontvangen.

Conclusie: aanbeveling 1 is overwegend niet opgevolgd doordat het Kaderplan niet integraal is en de raad beperkt betrokken is geweest bij de gemaakte keuzes.

Opvolging aanbeveling 2

In het nieuwe Kaderplan is een duidelijk pad geschetst hoe Emmen restafval wil verminderen en afvalscheiding wil verbeteren en welke acties de gemeente daartoe wil ondernemen. Invoering van het DIFTAR systeem is daar een belangrijk onderdeel van. Daarbij is de verwachting dat bij invoering van het nieuwe inzamelsysteem de hoeveelheid restafval in Emmen zal dalen van 202 kg per inwoner naar circa 140 kg per inwoner per jaar. Dit zijn meetbare doelstellingen. De prognoses zijn mede gebaseerd op ervaringen van andere gemeenten. Met flankerend beleid (bestaande uit o.a. handhaving, het betrekken van de inwoners, een circulair ambachtscentrum, hogere service voor GFT en etensresten en inzameling van luiers en incontinentiemateriaal) zal de hoeveelheid verder kunnen dalen. Er zijn dus verschillende doelen en acties geschetst die bij aanname van het Kaderplan zullen leiden tot het verstrekken van nieuwe opdrachten aan AREA.

In het ambtelijk interview is aangegeven dat resultaten periodiek gemonitord worden en dat op basis hiervan bijgestuurd zal worden. Zo worden de kilo's maandelijks gecontroleerd op basis van informatie van AREA. Ook worden er periodiek structuuranalyses uitgevoerd. En er is jaarlijks een grondstofmonitor, waarin alle cijfers worden meegenomen. Daarmee is goed te controleren of Emmen op de gewenste lijn zit. Verder is het plan om in 2024 een evaluatie te doen, waarna verdere verbeteringen of wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

In de afgelopen periode is ingezet om de interne afstemming tussen de opdrachtgeverskant en de aandeelhouderskant op ambtelijk en bestuurlijk niveau te verbeteren (zie ook opvolging aanbeveling 3). Hierdoor is er meer afstemming over de gewenste koers voor AREA.

Conclusie: aanbeveling 2 is overwegend opgevolgd. Er zijn voor wat betreft vermindering van restafval en afvalscheiding meetbare doelstellingen opgenomen. In het Kaderplan wordt onderbouwd hoe Emmen verwacht deze doelen te bewerkstelligen en hoe tussentijdse resultaten gemonitord worden. Overige doelen zijn in het plan niet meetbaar geformuleerd. Ook is de interne afstemming verbeterd ten aanzien van een jaar geleden.

Opvolging aanbeveling 3

Er zijn goede stappen gezet binnen Emmen om meer overzichtelijkheid te creëren in wie wat doet met betrekking tot AREA en welke acties er momenteel lopen. De accounthouder is inmiddels goed ingevoerd in het dossier en er is vaker overleg tussen de opdrachtgeverskant en de aandeelhouderskant. Deze weten elkaar nu goed te vinden, ook in specifieke vraagstukken.

Ook met AREA is een overlegstructuur afgestemd. Zo zijn er twee AVA vergaderingen per jaar, die goed voorgesproken worden, en is er een bestuurlijk overleg dat 1 tot 2 keer per jaar plaatsvindt. Daarnaast zijn er nog verschillende operationele overleggen. Hierdoor wordt de koers met betrekking tot AREA beter bewaakt. De gesproken ambtenaren geven aan zij ervaren dat Emmen nu meer in de regie zit richting AREA ten aanzien van een jaar geleden.

Vanuit de kant van Emmen zijn er nu vaste contactpersonen. In het interview met de ambtenaren wordt aangegeven dat dit voor AREA niet het geval is; daar is veel verloop geweest op cruciale functies. Hierdoor is wel eens ruis op de lijn ontstaan, waardoor hogere echelons uiteindelijk actie hebben moeten ondernemen.

Tot slot is aanbevolen het samenspel met Coevorden en Hoogeveen te versterken door vanuit de opdrachtgevers-, de eigenaars- en de afnemersrol intensiever afstemming te zoeken. Bijvoorbeeld om zo beleid op elkaar af te kunnen stemmen en schaalvoordelen te behalen. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Uit gesprekken blijkt dat er nog steeds sprake is van een koersverschil tussen de gemeenten, waarbij de prioriteiten onderling teveel verschillen.

Conclusie: aanbeveling 3 is intern opgevolgd en extern niet opgevolgd. In relatie met AREA is er nog verdere verbetering mogelijk. Er is geen op elkaar afgestemd beleid met betrekking op AREA tussen Emmen, Coevorden en Hoogeveen.