

Toelichting evaluatie Area Reiniging NV 2006-2011 en opstellen gemeentelijke visie gemeentelijke zorgtaak afvalketen & toekomstperspectief Area 2011-2015

1. ACHTERGROND

1.1 Oprichting van Area Reiniging NV.

Op 13 januari 2004 hebben de colleges van de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen het intentiebesluit genomen om de gezamenlijke oprichting van een overheidsgedomineerd afval- en reinigingsbedrijf en afname van diensten door de drie afzonderlijke gemeenten verder voor te bereiden. Te verwachten operationele, strategische en financiële voordelen op het gebied van functioneren en presteren in vergelijking met de situatie van een eigen gemeentelijke reinigingsdienst liggen aan het besluit ten grondslag.

Als basis voor de besluitvorming, de daadwerkelijke oprichting en implementatie van het gezamenlijke bedrijf werd een bedrijfsplan opgesteld, namelijk: "Het bedrijfsplan gezamenlijke inzamel- en reinigingsorganisatie 2005-2010".

Het plan geeft inzicht in de visie, missie, strategie, ambities, beschrijft de inrichting en opbouw van de bedrijfsfunctionaliteiten en bevat het besturingsmodel en de juridische structuur. In die zin geeft het plan richting en houvast voor het bedrijf en participerende gemeenten en vormt het een onderdeel van de reguliere planning- en controlecyclus.

Bij aanvang is bepaald dat het bedrijf het karakter heeft van een ontwikkelorganisatie. Deze zal er enerzijds voor zorgen dat de dienstverlening aan de gemeenten wordt gecontinueerd en anderzijds voor zorgen dat een ontwikkeltraject gericht op optimalisatie wordt doorlopen. Het eindconcept is bij aanvang niet vastgelegd. In dat verband is volstaan met de opdracht aan het management van het nieuwe bedrijf om de organisatie in een tijdsbestek van twee tot vier jaar te transformeren van een "optelsom" van drie organisaties tot één geheel met alle door de gemeenten gewenste bedrijfsactiviteiten.

De colleges hebben na een zienswijzeprocedure met de gemeenteraad besloten tot oprichting van Area Reiniging NV. Na goedkeuring van het oprichtingsbesluit door het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe is Area Reiniging NV per 1 januari 2006 opgericht en van start gegaan.

1.2 Besturingsmodel en juridische structuur.

Voor het functioneren en aansturing van Area in de onderlinge relatie met de drie gemeenten is de structuur als volgt vastgelegd:

Er is sprake van een **overheidsbedrijf** waarvan de drie gemeenten zowel eigenaar als afnemers van diensten zijn.

1. **Bestuurlijke invloed** verloopt langs twee afzonderlijke lijnen (twee portefeuilles), namelijk:
 - a. Vertegenwoordiging in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) op basis van eigendom.
 - b. Als opdrachtgever via contractmanagement, waarvan dienstverlening is geregeld in de met het bedrijf gesloten Raam- en Productovereenkomst.
2. **Besturing** van het bedrijf vanuit de gemeenten via de AvA **op hoofdlijnen**.
3. **Beleidsconformiteit gemeenten** met betrekking tot te voeren **afvalstoffenbeleid** volgens vast te stellen strategisch beleidsplan.
4. **Vaststelling afvalstoffenbeleid en serviceniveau inzamelstructuur** onder verantwoordelijkheid en door de individuele gemeenten.

5. **Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid.** Elk van de drie gemeenten heeft een even zware stem bij de besluitvorming.
6. **Juridische binding** is vastgelegd in de volgende documenten:
 - a. Aandeelhoudersovereenkomst (AO)
 - b. Statuten van de NV Area Reiniging
 - c. Dienstverleningsovereenkomsten, bestaande uit een Raamovereenkomst (RO) en een Productovereenkomst (PO) per opgedragen activiteit/product
 - d. Afvalstoffenverordening waarin met uitsluiting van anderen de NV Area Reiniging is aangewezen de opgedragen dienstverlening te verrichten.

2 EVALUATIEOPDRACHT

2.1 Evaluatie 5 jaar Area Reiniging.

De formele aanleiding om telkens na vijf jaar het functioneren en presteren van Area te evalueren is vastgelegd in de met de drie gemeenten gesloten AO en de RO. In de kern is hierover het volgende bepaald: "Om de vijf jaar wordt overeenkomstig het bepaalde in genoemde overeenkomsten een algemeen evaluatiemoment ingelast, waarbij wordt stilgestaan bij de uitgevoerde en uit te voeren werkzaamheden door Area als ook de relatie met de gemeente, zoals is vastgelegd in deze overeenkomsten en de daaruit voortvloeiende overeenkomsten". Het juridisch kader vormt de grondslag voor de uit te voeren evaluatie, namelijk:

- Het bedrijfsplan 2005-2010 en de nader daarop door Area gebaseerde (strategische) plannen.
- De AO, met inbegrip van de herrekening/herverdeling van de aandelen.
- De RO, met afspraken over de uitvoering van overeengekomen diensten
- De PO, met een detailuitwerking over de kwaliteit van dienstverlening

Aan de hand van een gezamenlijk Plan van Aanpak is door de colleges van de drie gemeenten in juli 2011 op basis van een meervoudig onderhandse aanbesteding aan bureau KplusV te Arnhem opdracht verleend voor het uitvoeren van het evaluatie-onderzoek, waarvan de hoofdplicht als volgt is geformuleerd:

"Verricht een evaluatie van het functioneren en presteren van Area Reiniging en de samenwerking tussen en met de drie opdrachtgevende en aandeelhoudende gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen in de afgelopen vijf jaar in relatie tot de oorspronkelijke doelstellingen aan de zijde van Area en de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen".

De begeleiding met betrekking tot de totstandkoming van het door het bureau op te stellen evaluatierapport is door de drie colleges opgedragen aan een **Stuurgroep Evaluatie waarnaast vertegenwoordigers van de drie gemeenten ook Area heeft deelgenomen.**

De in de afgelopen vijf jaar door Area Reiniging NV behaalde resultaten en op basis van extern onderzoek gesignaleerde verbeterpunten zijn weergegeven in voorliggende eindrapportage Evaluatie AREA 2006-2010 van KplusV Organisatie-advies te Arnhem d.d. 21 februari 2012.

Zie bijlage 2.

2.2 Uitkomsten evaluatierapport samengevat.

De evaluatie is opgesteld onder het motto: "We kijken terug en blikken vooruit". In die zin is het rapport tweeledig en te beschouwen als:

1. Een terugblik met inzage in het operationele verloop van zaken met geadviseerde verbeterpunten.

Dit deel is voor de drie colleges de leidraad om gezamenlijk de geadviseerde verbeteringen in de vorm van maatregelen te realiseren. Daar waar nodig in samenwerking met Area. Zie advies verbeterpunten in deze ambtelijke rapportage.

2. Een doorkijk naar de toekomst (we kijken vooruit) op hoofdlijnen.

Dit deel bevat de aangrijpingspunten voor de drie gemeenten voor de vervolgoopdracht op de evaluatie: een visieontwikkeling inzake toekomst en groeiperspectief Area bezien vanuit de gemeentelijke zorgtaak in de afvalketen. In het verlengde hiervan is het gewenst een visiedocument op te stellen op basis waarvan het gemeentelijk standpunt nader bepaald kan worden. Gelet op de kaderstellende rol zal dat in samenspraak met de gemeenteraad plaatsvinden. De AvA heeft de drie college verzocht om de begeleiding van dit vervolgproces neer te leggen bij een Stuurgroep van gemeentesecretarissen van de drie gemeenten.

Ad 1. Een terugblik

Het eindrapport geeft een indruk van vijf jaar functioneren Area aan de hand van het daarvoor vijf jaar geleden door de drie gemeenten opgestelde bedrijfsplan en de bij oprichting afgesloten overeenkomsten.

In zijn algemeenheid wordt het volgende geconcludeerd:

- Een belangrijk deel van de gestelde doelen uit het bedrijfsplan is gerealiseerd.
- Area is op veel fronten actief geweest.
- Er zijn belangrijke stappen voorwaarts gezet in het optimaliseren van de uitvoering en invulling van de groeistrategie.
- Het is gelukt om van de drie afzonderlijke gemeentelijke diensten/afdelingen één professionele organisatie te maken die als geheel toekomstbestendiger is dan de afzonderlijke reinigingsdiensten destijds.
- Het besturingsmodel, zoals vastgelegd in het bedrijfsplan functioneert in grote lijnen zoals bij aanvang was bedoeld.

Gegeven het feit dat Area in de afgelopen jaren voornamelijk een organisatie in ontwikkeling is geweest kan het bereikte resultaat als positief worden omschreven. Daarnaast worden verbeteringen geconstateerd die deels door Area zelf moeten worden aangepakt en deels door de drie gemeenten, zowel individueel als in samenwerking met elkaar en met Area.

De in het eindrapport gesignaleerde verbeterpunten kunnen in zijn algemeenheid worden onderschreven. Voor een beknopt overzicht wordt verwezen naar de bestuurlijke samenvatting (Hoofdstuk 0 evaluatierapport).

Verbeterpunten

De gesignaleerde verbeterpunten in het evaluatierapport hebben in hoofdzaak betrekking op operationele, organisatorische, financiële en uitvoeringstechnische zaken. Een taak en bevoegdheid van de drie colleges en Area om de voorgestelde verbeteringen in de vorm van maatregelen ter hand te nemen.

In zijn algemeenheid kunnen de gestelde verbeterpunten worden onderschreven. Omdat het in veel gevallen om maatwerk per maatregel gaat voert het thans te ver om hier afzonderlijk op in te gaan. In het plan wordt onderscheid gemaakt naar verbeterpunten die door de gemeenten individueel, in onderling verband dan wel in samenwerking met Area tot stand worden gebracht. Het verdient aanbeveling de realisatie van de verbeterpunten planmatig en zoveel mogelijk in samenspraak uit te voeren en daarbij tevens de actualisatie van de Product- en Raamovereenkomst bij te betrekken. Dit zal in het implementatieplan welk ambtelijk vanuit Emmen, Coevorden en Hoogeveen gezamenlijk wordt voorbereid, nader ingevuld worden.

Bij brief van 24 februari 2012 heeft de Raad van Commissarissen (RvC) van Area Reiniging NV aangegeven in te kunnen stemmen met het eindrapport en de daarin weergegeven verbeterpunten die voor rekening van Area komen. Het is aan Area zelf om hier vorm en inhoud aan te geven.

Aandeelhouderswaarde

Volgens de aandeelhoudersovereenkomst wordt de aandelenverhouding tussen de drie gemeenten bepaald op basis van een gewogen gemiddelde aan de hand van drie elementen, namelijk: het aantal aansluitingen per gemeente, de gerealiseerde omzet per gemeente en het aantal inwoners per gemeente.

Iedere vijf jaar dient er een herberekening plaats te vinden aan de hand van de actuele situatie en aan de hand van genoemde elementen. Uit de evaluatierapportage vloeit voort dat op basis van de vastgestelde criteria de aandelenverhouding als volgt wijzigt.

Gemeente	Aandelenverdeling 2006	Voorstel herziening
Coevorden	17,92%	16,96%
Emmen	54,94%	55,33%
Hoogeveen	27,14%	27,71%

Hierover moet via de AvA van Area nadere besluitvorming plaatsvinden.

Ad 2. Visie schaalgrootte Area en toekomst

Toekomstbeeld Area

In het hoofdstuk "Toekomstperspectief" (vertrouwelijk deel van het eindrapport), wordt op hoofdlijnen vooruitgekeken en op hoofdlijnen een toekomstbeeld rond Area geschetst.

Uit het rapport blijkt dat schaalvergroting (van bedrijfsonderdelen) van Area in de toekomst verdergaande kostenbesparingen kan opleveren. Met het oog daarop zijn binnen Area samenwerkingsmogelijkheden verkend.

Veranderingen in schaalgrootte door samenwerking kunnen, afhankelijk van de mate waarin dit wordt georganiseerd, onder meer gevolgen hebben voor de gemeentelijke zeggenschap, het vermarkten van huishoudelijk afval en de identiteit van Area. Aspecten die vanwege hun onderlinge samenhang en verwevenheid vragen om een benadering vanuit één gezamenlijke visie van de drie gemeenten waarin de gemeentelijke rol in de afvalketen is vastgelegd.

3 VERVOLGOPDRACHT: ONTWIKKELING GEMEENTELIJKE VISIE

3.1 Ontwikkeling gemeentelijke visie

Uit het voorgaande blijkt dat een gezamenlijke visie van de drie gemeenten met betrekking tot de positie en rol van de gemeenten in de afvalketen niet kan worden gemist voor de bestuurlijke behandeling van het eindrapport en de met de gemeenteraad te voeren discussie over het strategisch deel van het rapport rond de toekomst van Area. Dit met als doel om op een meer afgewogen wijze en vanuit meerdere invalshoeken bekeken de bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot de toekomst van Area vorm en inhoud te geven op basis:

- de gemeentelijke zorgtaak in de afvalketen;
- de verschillende gemeentelijke belangen in Attero, Stivam enz.;
- de meerwaarde van Area als overheidsgedomineerd inzamelbedrijf.

Vervolgens kan als resultaat daarvan een uitspraak gedaan worden over de toekomst van Area

Relatie naar Area

Ook Area hecht aan een heldere gemeentelijke visie als genoemd om aan de hand daarvan de verdere ontwikkelingen van het bedrijf in gang te kunnen zetten. In het kader van de te zetten bestuurlijke vervolgstappen is naar aanleiding van een verzoek vanuit de AvA aan de drie colleges, door deze colleges aan de drie gemeentesecretarissen gevraagd dit vervolgproces te begeleiden. Daarvoor is een afzonderlijke stuurgroep geformeerd, bestaande uit de drie gemeentesecretarissen (Stuurgroep GS) met ambtelijke ondersteuning.

3.2 Formulering vervolgopdracht

Gegeven de noodzaak van een op te stellen gemeentelijke visie heeft de Stuurgroep GS de volgende taak: "Het maken van een oriëntatie en visie op de rol van de gemeente in de uitoefening van haar zorgtaken in de afvalketen en de daaruit voortvloeiende implicaties voor het groeiperspectief van Area". Genoemde taakstelling is in samenhang met de in beschouwing te nemen onderwerpen en bijbehorend procesverloop schematisch vastgelegd en als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Op basis van deze taakstelling hebben de gezamenlijke colleges besloten opdracht te verstrekken voor het opstellen van de gemeentelijke visie. Dit vanwege de bij het bureau beschikbare gegevens en opgedane expertise in het kader van de evaluatie.

In het daarvoor opgestelde plan van aanpak(PvA) zijn zowel de nadere opdrachtformulering, de projectorganisatie als het te volgen proces opgenomen. Het PvA is als bijlage bij deze rapportage is gevoegd.

3.3 Vervolgproces

- I. De gezamenlijke colleges hebben besloten om binnen drie maanden na besluitvorming door de colleges over het evaluatierapport een implementatieplan op te laten stellen.
- II. Wij stellen u voor het eindrapport Evaluatie AREA 2006-2010 voor kennisgeving aan te nemen in afwachting van besluitvorming over het visiedocument.
- III. De gezamenlijke colleges hebben opdracht verstrekt voor het opstellen van een gemeentelijke visie volgens het daarvoor opgestelde PvA.
- IV. Na instemming met de conceptvisie door de drie colleges, wordt voor de gemeenteraden van Emmen, Hogeveen en Coevorden nog een presentatie door de opstellers van het evaluatierapport en visiedocument georganiseerd. Dat zal naar verwachting medio september 2012 plaatsvinden.

4 OPENBAARHEID EINDRAPPORTAGE

Bij nadere beschouwing van het eindrapport in relatie tot de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) blijkt dat ter bescherming van het bedrijfsbelang van Area een beperkt deel van het rapport zich leent voor vertrouwelijke behandeling. Dit deel is vastgelegd in de bij het eindrapport gevoegde vertrouwelijke rapportage.

Het gaat hier om de onderdelen die betrekking hebben op:

- strategische opties en daarop te baseren keuzes, vastgelegd in Hoofdstuk 1: Toekomstperspectief;
- financiële analyses die onder meer betrekking hebben op de interne bedrijfsvoering van Area, vastgelegd in Hoofdstuk 2: Financiële analyses;
- schets van het intern doorlopen strategisch proces bij Area, vastgelegd in bijlage 1: Strategische documenten.

Deze onderdelen zijn daarom als afzonderlijke, vertrouwelijk te behandelen, bijlage bij het rapport gevoegd en zijn niet bestemd voor inzage aan derden buiten de gemeentelijke organisatie.