

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

EINDRAPPORTAGE
Evaluatie AREA 2006-2010

Opdrachtgever
De gemeenten Coevorden,
Emmen en Hoogeveen

Referentie

Arnhem, 21 februari 2012
Ons kenmerk 1011738-022/hmg/dme

Inhoud

0	Bestuurlijke samenvatting	2
1	Inleiding	7
2	Huidige situatie	10
2.1	Algemene schets	10
2.2	Beoogde doelen	11
2.2.1	Gemeentelijke besluitvorming oprichting	11
2.2.2	Bedrijfsplan	12
2.2.3	Besturingsmodel	13
2.3	Producten- en dienstenpakket	14
2.4	Organisatiestructuur	15
2.5	Overlegstructuur	16
2.6	Afvaldriehoek	16
2.6.1	Milieuprestaties	17
2.6.2	Serviceniveau	19
2.6.3	Kostenniveau gemeenten	19
3	Onderzoeksbevindingen	20
3.1	Efficiëntie & effectiviteit	20
3.2	Beleid & strategie	28
3.3	Sturing & verantwoording	32
3.4	Management & organisatie	35
4	Evaluatie doelrealisatie	38
4.1	De doelen op een rij	38
4.2	Doelrealisatie op dienstverlening	39
4.3	Doelrealisatie op het functioneren	40
5	Trends en ontwikkelingen	42
5.1	Trends in vogelvlucht	42
5.2	Consequentie voor positie AREA	43
6	Conclusies en aanbevelingen	45

Bijlagen

1	Doel en onderzoeksvragen
2	Lijst betrokken personen en documenten
3	Toetsingkader evaluatie
4	Scheidingsresultaten AREA
5	Onderzoeksbevindingen en verbeterpunten
6	Opzet kwartaalrapportages
7	Landelijke trends en ontwikkelingen

0 Bestuurlijke samenvatting

Achtergrond

Per 1 januari 2006 hebben de Drentse gemeenten Emmen, Hoogeveen en Coevorden de overheidsvennootschap AREA Reiniging (verder te noemen: AREA) opgericht. AREA verzorgt een breed terrein aan reinigingsdiensten zoals huisvuilinzameling, straat- en kolkenreiniging en gladheidbestrijding. De opgedragen diensten verschillen per gemeente en zijn vastgelegd in productovereenkomsten (PO). Tussen de aandeelhouders en AREA is overgekomen om het functioneren van AREA om de 5 jaar te evalueren. Dit is als zodanig ook vastgelegd in de raamovereenkomst en in de aandeelhoudersovereenkomst.

Onderzoeksvragen en -methode

In dit onderzoek is het functioneren en presteren van AREA 5 jaar na oprichting geëvalueerd. Het is daarbij niet alleen de bedoeling om terug te kijken, maar ook om vooruit te kijken. De hoofdonderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoe functioneren en presteren AREA en de samenwerking tussen en met de drie deelnemende gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen? Hierbij gaat het om het functioneren en presteren in relatie tot de doelen, maar ook in vergelijking met de resultaten elders.
2. Wat is het perspectief van AREA voor de toekomst en welke aanbevelingen zijn te doen voor de strategische koers vanaf 2012? Bij deze vraag speelt het schaalniveau een belangrijke rol. Is dit voldoende om toekomstbesteding te kunnen zijn?

Het onderzoek is op gestructureerde wijze uitgevoerd. Het analysemodel en de onderzoeksthema's zijn voorafgaande aan het onderzoek door de stuurgroep geaccordeerd. Het feitelijke onderzoek bestond uit documentenanalyse (waaronder een financiële analyse), een omgevingsanalyse en interviews.

Doelen bij oprichting

Hoewel SMART-geformuleerde doelen ontbreken werd met de oprichting van AREA het volgende beoogd:

- waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening;
- beheersen van kosten door de verbreding van het financieel draagvlak, direct gevolgd door kostenreductie;
- creëren van een sterkere positie in beleid en kennis (AREA wordt hét kenniscentrum), inclusief het uniformeren van het beleid en het maximaliseren van het 'maatschappelijk nut';
- realiseren van een sterkere positie in de keten door regie over alle schakels in de keten;
- helder besturingsmodel met de volgende uitgangspunten:
 - maximale zelfstandigheid bedrijf;
 - heldere doel- en taakomschrijvingen;
 - rolscheiding;
 - sturen op hoofdlijnen.
- ontwikkelen van een professionele organisatie die klaar is voor de volgende stap: verder groeien in de regio. Hierbij worden drie fases onderscheiden, te weten:
 - fase 1: integratie en continuering dienstverlening;
 - fase 2: optimaliseren uitvoering;
 - fase 3: verdere ontwikkeling / schaalvergroting.

Behaalde resultaten

Ruim 5 jaar na oprichting kan geconstateerd worden dat een belangrijk deel van de gestelde doelen is gerealiseerd, dat AREA op veel fronten actief is geweest en dat er belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet in het optimaliseren van de uitvoering en invulling van de groeistrategie. Het is gelukt om een professionele organisatie neer te zetten. Van de drie afzonderlijke gemeentelijke diensten/afdelingen is één bedrijf gemaakt. Het besturingsmodel functioneert in grote lijnen ook zoals het bij aanvang was bedoeld. Tegelijkertijd kan ook een aantal verbeterpunten geformuleerd worden:

- De dienstverlening is kwalitatief op niveau, op het punt van klantgerichtheid is sprake van een aandachtspunt (er hebben zich in Hoogeveen enkele situaties voorgedaan waar proactiever opgetreden had kunnen worden).
- De ten doel gestelde kostenreductie is gerealiseerd, voor een belangrijk deel door de gerealiseerde besparingen in 2005-2006 waardoor AREA "slanker aan de start verscheen".
- De sturing en verantwoording op efficiency kan beter. De maximale efficiency is nog niet gerealiseerd, fase 2 in de beoogde ontwikkeling van AREA loopt nog volop en is nog niet afgerond. Een planmatige aanpak van verdere efficiencyverhoging is in 2009 op gang gekomen.
- Het huidige kostenniveau is ten opzichte van andere bedrijven aan de hoge kant. Er is zeker nog 10% verdergaande efficiency in de uitvoering mogelijk.
- Met AREA Kennis en Regie (AKR) heeft AREA in fysieke zin het kenniscentrum gerealiseerd. Op het punt van communicatie, educatie, contractmanagement heeft AKR meerwaarde aangetoond, op beleidsmatig gebied nog onvoldoende. Op strategisch niveau wordt afvalbeleid tussen de gemeenten afgestemd, op tactisch/operationeel niveau moet verdere uniformering en intensivering van de gescheiden inzameling nog zijn beslag krijgen. In het kader van de ontwikkeling van AREA als geïntegreerd bedrijf is de beleidsafstemming en –formulering noodgedwongen later gerealiseerd dan voorzien.
- Het besturingsmodel staat en functioneert op hoofdlijnen conform de oorspronkelijke opzet in het bedrijfsplan. In de samenstelling van de RvC zitten enkele aandachtspunten, de relatie eigenaar – bedrijf functioneert in het algemeen naar behoren.
- De opdrachtgever–opdrachtnemerrelatie functioneert niet optimaal. De opdrachtgeverrol wordt door de gemeenten heel verschillend ingevuld, het sturen op hoofdlijnen kan beter. AREA kan transparanter zijn op het vlak van operationele en financiële prestaties. Op dit vlak wrekt zich dat het bedrijfsplan niet nader is geoperationaliseerd naar SMART-doelen en heldere prestatie-indicatoren. Daardoor ontbreekt een scherp kader voor sturing en verantwoording. Een duidelijkere prioriteitstelling en heldere mijlpalen voor de drie fases in de ontwikkeling van AREA had ook tot meer focus in de uitvoering van het bedrijfsplan kunnen leiden.
- De organisatie heeft zich verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd, de organisatie is als geheel toekomstbestendiger dan de afzonderlijke diensten destijds. De aandeelhouderswaarde (intrinsieke waarde op basis van jaarrekeningen) is in de periode 2006-2010 gestegen.
- De organisatie heeft actief ingezet op 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.

Schaal voldoende?

Met betrekking tot de huidige positie van AREA zijn alle betrokkenen ervan doordrongen dat de huidige schaal beperkingen oplevert en schaalvergroting nodig is. Wij concluderen dat op het punt van afvalverwerking de noodzaak van krachtenbundeling op grotere schaal evident is. Dat hoeft niet persé in een nieuwe/formele organisatie, een sterkere inkooppositie kan ook in een informeel, projectmatig samenwerkingsverband worden gerealiseerd. Op inzamelgebied is het huidige schaalniveau niet per definitie te klein. De schaal van AREA (circa 83.000 aansluitingen) bevindt zich binnen de bandbreedte van 80.000 – 100.000 aansluitingen waarbinnen de inzameling in principe efficiënt georganiseerd kan worden. Kijkend naar de specifieke kenmerken van het AREA-inzamelgebied, waardoor op dit moment feitelijk twee vestigingen nodig zijn (Emmen en Hoogeveen) zou het echter wel inzamellogistieke voordelen hebben om, met name in de Zuidwest hoek (vanuit de vestiging Hoogeveen), bij meer huisaansluitingen te kunnen verzamelen. Ook op het punt van beleid en ondersteunende functies is een grotere schaal wenselijk. Daardoor daalt het aandeel overheadkosten en kan kwaliteit op deze functies beter worden gewaarborgd (vermindering van kwetsbaarheid). Schaalvergroting is om deze reden echter niet absoluut noodzakelijk, de kwetsbaarheid kan ook op andere manieren worden verminderd.

Toekomst

Het toekomstperspectief voor AREA valt in twee hoofdrichtingen uiteen: zelfstandig doorgaan met optimalisaties of samenwerken met een ander overheidsbedrijf. Aansluiting van andere Drentse gemeenten lijkt op korte termijn niet realiseerbaar en wordt door ons voor dit moment als niet haalbaar ingeschat. Voor de langere termijn is het zoeken van samenwerking met andere Drentse gemeenten wel interessant. Wellicht ontstaat er in de toekomst ook meer samenwerkingsperspectief.

Uit de beschouwing blijkt dat de overige richtingen voor de toekomst voor AREA niet of nauwelijks interessant zijn. Ketenintegratie, het opschuiven van afvalinzameling naar (grootschalige) afvalverwerking, is op het schaalniveau van AREA financieel-economisch en vanuit risico's geen realistisch scenario en de visie van de AREA-gemeenten is tot op heden niet gericht op het participeren in afvalverwerking. Verdere taakverbreding in het beheer van de openbare ruimte biedt qua financieel draagvlak slechts beperkt toegevoegde waarde, vooral omdat AREA al een breed reinigingstakenpakket uitvoert. Het vervreemden tenslotte beschouwen we als een niet serieuze optie, omdat dit niet aansluit op de door ons aangetroffen bestuurlijke visie die uitgaat van uitvoering in een overheidsgedomineerde setting.

Optimaliseren binnen het huidige schaalniveau is mogelijk. Het kostenniveau van de inzameling kan minimaal 10% omlaag worden gebracht en in de inzamelstructuur kunnen op eigen kracht verbeteringen worden doorgevoerd. Op het gebied van de afvalverwerking kan met behoud van zelfstandigheid samengewerkt worden met andere gemeenten (bijvoorbeeld op Drents niveau) om een goede inkooppositie te verkrijgen.

Via een samenwerking met een ander regionaal overheidsbedrijf kunnen aanvullende financiële voordelen worden behaald (tenminste enkele procenten extra door onder meer extra schaalvoordelen op overheadreductie) en kan kwaliteit op ondersteunende functies als beleid en ICT beter gewaarborgd worden. Tegenover deze voordelen staat dat de zeggenschap van de AREA-gemeenten minder wordt en dat de regionale identiteit (uiteindelijk) mogelijk verloren gaat. Of dit een nadeel is hangt sterk af van de bestuurlijke visie die de gemeenten aanhangen.

Oftewel: hoeveel waarde wordt gehecht aan lagere kosten en hoe belangrijk is de regionale identiteit voor de AREA-gemeenten?

Advies

Het onderzoek heeft op diverse terreinen verbeterpunten opgeleverd, die gericht zijn op het optimaliseren van de prestaties en het functioneren van AREA. In onderstaand tekstkader zijn de belangrijkste verbeterpunten samengevat en geadresseerd aan AREA, de gemeenten en AREA en gemeenten gezamenlijk.

De belangrijkste verbeterpunten

Gemeenten & AREA (samen)

- Ontwikkel heldere, SMART-geformuleerde, doelen voor de komende periode, met duidelijke prioriteiten, mijlpalen en krachtige prestatie-indicatoren.
- Versnel de uitvoering van het afvalbeleid gericht op afvalreductie en betere afvalscheiding. Investeer in vernieuwing van de inzamelstructuur.
- Versterk de regie op het proces rond strategische keuzes, zorg voor tijdige terugkoppel- en besluitvormingsmomenten naar het gemeentebestuur.
- Heroverweeg de verhouding tussen dividend en tariefstructuur.

AREA

- Zet de planmatige aanpak van efficiency met kracht door (efficiencyverhoging op eigen kracht).
- Versterk de businesscontrol en wees transparanter in operationele prestaties en behaalde kostenreducties op productniveau.
- Systematischer en kwantitatiever monitoren en evalueren van bereikte voortgang in bedrijfsstrategie en organisatieontwikkeling.
- Integreer operationele en financiële gegevens in kwartaalrapportages, neem daarin een heldere forecast voor de rest van het jaar op.

Gemeenten

- Versterk de opdrachtgeverrol en stuur op hoofdlijnen.
- Zorg voor een betere interne afstemming binnen de Colleges van B&W rond belangrijke strategische en/of financiële keuzes met betrekking tot AREA (stel een AvA-reglement op).

Een overzicht van alle verbeterpunten is opgenomen in bijlage 5 en in hoofdstuk 3 zijn deze verbeterpunten verder toegelicht.

Het verdient aanbeveling een nieuw strategisch bedrijfsplan voor de komende vijf jaar op te stellen. Daar kunnen bovenstaande verbeterpunten in worden meegenomen. Al de verbeterpunten sluiten goed aan op de toekomstoptie optimaliseren. Wij adviseren om deze punten ook op te pakken indien gekozen wordt voor samenwerking met een ander regionaal overheidsbedrijf. De fasering en invulling ervan dient dan natuurlijk wel afgestemd te worden op het samenwerkingstraject, maar met de uitvoering van punten als verdergaande efficiency en vernieuwing van de inzamelstructuur hoeft niet gewacht te worden. Op dit soort punten dienen de gemeenten nadrukkelijk ook te sturen.

Wij adviseren u om het besluitvormingsproces rond de toekomst van AREA zorgvuldig in te richten en daarin de volgende elementen mee te nemen:

- Betrek als colleges van B&W de gemeenteraden actief bij de verschillende strategische keuzerichtingen die er zijn. Werk daarvoor de toekomstopties die in deze evaluatierapportage staan verder uit (met evenwichtige aandacht voor voordelen, nadelen en risico's) zodat een goede vergelijking mogelijk wordt.
- Besteed in de besluitvorming bij Colleges van B&W en de consultatie bij gemeenteraden expliciet aandacht aan de gemeentelijke visie op het afvalbeheer en de organisatie (hoe kijkt men aan tegen overheidsgedomineerd of markt, belang van kostenefficiëntie, duurzaamheid, regionale identiteit, et cetera?).
- Maak bij de keuzeopties onderscheid tussen de ketenstappen afvalinzameling en afvalverwerking. Dit zijn qua aard en schaalniveaus sterk verschillende activiteiten die op andere schaalgroottes en in verschillende samenwerkingsverbanden kunnen worden georganiseerd.
- Maak bij samenwerken een helder onderscheid naar de zwaarte van de samenwerkingsvorm en besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende twee hoofdvormen: de strategische alliantie (op onderdelen) en de fusie (samensmelting van bedrijven)

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding

Per 1 januari 2006 hebben de Drentse gemeenten Emmen, Hoogeveen en Coevorden de overheidsvennootschap AREA Reiniging (verder te noemen: AREA) opgericht. AREA verzorgt een breed terrein aan reinigingsdiensten zoals huisvuilinzameling, straat- en kolkenreiniging en gladheidbestrijding. De opgedragen diensten verschillen per gemeente en zijn vastgelegd in productovereenkomsten (PO).

Tussen de aandeelhouders en AREA is overgekomen om het functioneren van AREA om de 5 jaar te evalueren. Dit is als zodanig ook vastgelegd in de raamovereenkomst en in de aandeelhoudersovereenkomst.

AREA als ontwikkelorganisatie

Bij de oprichting van AREA zijn drie fases onderscheiden met respectievelijk de volgende doelen:

- fase 1: inrichten van de organisatie en continueren van de dienstverlening;
- fase 2: optimaliseren van de uitvoering;
- fase 3: verder ontwikkelen.

De evaluatie heeft tot doel om de realisatie van de beoogde doelen te beoordelen en de organisatie en het functioneren daarvan verder te optimaliseren. Het is daarbij niet alleen de bedoeling om terug te kijken, maar ook om zicht te krijgen op het perspectief voor de toekomst. Wellicht dat overgegaan moet worden tot de vaststelling van nieuwe en/of aangepaste ambities voor AREA. Dit doel wordt hieronder nader toegelicht.

Doel van de evaluatie

Het centrale doel van de evaluatie is door de opdrachtgever als volgt 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."

In de uitwerking is deze centrale doelstelling in onderstaande hoofdonderzoeksvragen vertaald:

1. Hoe functioneren en presteren AREA en de samenwerking tussen en met de drie deelnemende gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen? Hierbij gaat het om het functioneren en presteren in relatie tot de doelen, maar ook in vergelijking met de resultaten elders.
2. Wat is het perspectief van AREA voor de toekomst en welke aanbevelingen zijn te doen voor de strategische koers vanaf 2012?

Voor een overzicht van deze hoofdvragen in de te onderzoeken deelvragen wordt verwezen naar bijlage 1.

Werkwijze en verantwoording

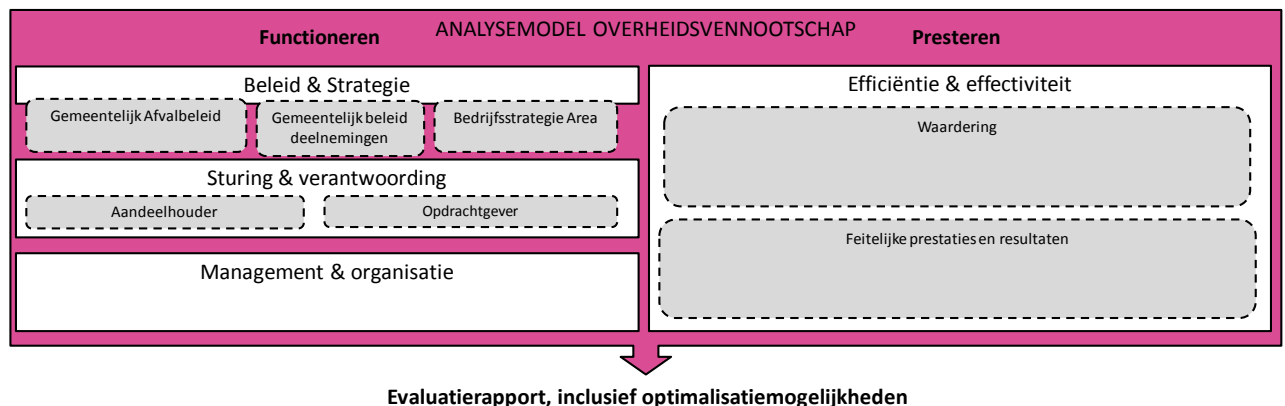
Bij het uitvoeren van de evaluatie is een gefaseerde werkwijze gevolgd. Daarbij zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

1. informatieverzameling (interviews en documenten);
2. beschrijving huidige situatie en eerste analyse;
3. terugkoppeling tussenresultaten;
4. nadere uitwerking analyse, conclusies en aanbevelingen¹;
5. presentatie resultaten onderzoek.

Een lijst van geïnterviewde personen en bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2. Het onderzoek is in opdracht van AREA Reiniging N.V. namens de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen uitgevoerd door KplusV organisatieadvies en begeleid door een stuurgroep en een ambtelijke werkgroep. De samenstelling hiervan is ook opgenomen in bijlage 2.

Analysekader

Bij de analyse is gebruik gemaakt van onderstaand analysemodel (zie figuur 1).



Evaluatierapport, inclusief optimalisatiemogelijkheden

Figuur 1. Analysemodel

Dit analysemodel maakt onderscheid tussen 'prestaties' (efficiëntie en effectiviteit) en het functioneren in brede zijn. Dat wil zeggen dat het model niet alleen betrekking heeft op de organisatie en resultaten binnen de vennootschap zelf, maar dat ook de context daaromheen betrokken wordt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beleid binnen de gemeenten, de aansturing vanuit de drie deelnemende gemeenten en de wisselwerking tussen de gemeenten en het overheidsbedrijf. In bijlage 3 wordt het analysemodel toegelicht en uitgewerkt in onderzoeksthema's. Het analysemodel en de onderzoeksthema's zijn voorafgaande aan het onderzoek uitgewerkt en door de stuurgroep geaccordeerd.

Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de huidige situatie. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksbevindingen beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 op basis hiervan de doelrealisatie geëvalueerd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op trends en ontwikkelingen en wordt het toekomstperspectief voor AREA aangestipt. In een vertrouwelijke rapportage bij deze evaluatie wordt hier dieper op ingegaan, evenals op nadere financiële analyses. en

¹ Inclusief het beantwoorden van de onderzoeksvragen uit bijlage 1.

ontwikkelingen in op het toekomstperspectief voor de organisatie. Tenslotte zijn mede op basis hiervan in hoofdstuk 6 de conclusies en het advies uitgewerkt.

2 Huidige situatie

Dit hoofdstuk beschrijft de hoofdzaken met betrekking tot de huidige situatie. Na een algemene profielschets van de organisatie wordt vervolgens ingegaan op de missie en strategie, het producten- en dienstenpakket, het besturingsmodel en de geleverde prestaties binnen de afvaldriehoek (dat wil zeggen in termen van afvalscheiding, service en kosten²).

2.1 Algemene schets

AREA is een overheidsgedomineerde organisatie waarbij de aandelen in handen zijn van de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen. Met haar inzamel- en reinigingsactiviteiten is AREA actief in een verzorgingsgebied van circa 83.000 aansluitingen (zie tabel 1).

Gemeente	Oppervlakte	Aantal inwoners	Aantal aansluitingen
Coevorden	29.970 ha	36.146	14.656
Emmen	34.630 ha	109.510	46.003
Hoogeveen	12.920 ha	54.800	22.761
Totaal	77.520 ha	200.456	83.420

Tabel 1: Overzicht verzorgingsgebied AREA³

Vanuit het bedrijfsonderdeel AREA Zakelijk wordt tevens bedrijfsafval ingezameld bij circa 3.500 bedrijven. Naast uitvoering in de afvalinzameling en aanverwante reinigingstaken is AREA met haar bedrijfsonderdeel Kennis & regie sinds 2008 tevens actief als kennispartner in de regio. Hierbij worden ook andere Drentse gemeenten bediend met advies over afval en reinigingsbeleid en het vermarkten van afvalstromen. Verder biedt AREA voorlichting aan burgers, scholieren en bedrijven.

AREA telde in 2010 gemiddeld 138 werknemers en behaalde een jaaromzet van bijna 27 miljoen euro (zie tabel 2).

	2009 (in mln)	2010 (in mln)	
Omzet gemeenten	€ 22,7	€ 23,9	89%
Omzet commerciële activiteiten	€ 2,6	€ 2,5	10%
Omzet overige activiteiten	€ 0,21	€ 0,32	1%
Totaal	€ 25,6	€ 26,7	100%

Tabel 2: Omzet AREA Reiniging⁴

In het bedrijfsplan is voor de commerciële activiteiten een maximumpercentage van 15% van de totale omzet van AREA vastgesteld (zie paragraaf 2.2.2). Zoals uit de tabel blijkt, is dit percentage in de praktijk circa 10% .

² Dit betreft een globaal inzicht. Als onderdeel van de analyse wordt de financiële situatie in meer detail beschouwd.

³ Peiljaar 2010. Bron: jaarverslag AREA.

⁴ Bron: jaarverslag AREA.

Aandelenverhouding

In de aandeelhoudersovereenkomst, die voor onbepaalde tijd is aangegaan, is de volgende aandelenverhouding afgesproken:

- Coevorden: 17,92%;
- Emmen 54,94%;
- Hogeveen: 27,14%.

Deze aandelenverhouding is berekend op basis van het gewogen gemiddelde van:

- het aantal aansluitingen van een gemeente in relatie tot het totale aantal aansluitingen (telt voor 50% mee);
- de gerealiseerde omzet per gemeente in relatie tot de totaal gerealiseerde omzet van AREA (telt voor 30% mee);
- het aantal inwoners per gemeente in relatie tot het totale aantal inwoners van de gemeenten gezamenlijk (telt voor 20% mee).

2.2 Beoogde doelen

2.2.1 Gemeentelijke besluitvorming oprichting

In de college- en raadsdocumenten uit 2004/2005 rondom de besluitvorming met betrekking tot de oprichting van AREA staat concreet het volgende algemene doel benoemd: "het realiseren van een reinigingsorganisatie, die overheidsgedomineerd (zie kader) is, maar met voldoende bewegingsvrijheid om tot effectieve en efficiënte bedrijfsvoering te komen".

Daarbij wordt het gezamenlijk bedrijf nadrukkelijk het etiket 'ontwikkelorganisatie' meegegeven. De focus voor de eerste 5 jaar wordt daarbij vooral gelegd op het inrichten van de organisatie, continueren van de dienstverlening en het doorlopen van een ontwikkeltraject gericht op kostenbeheersing door het optimaliseren en het benutten van synergie-effecten. Concreet wordt in het vijfde jaar een kostenreductie met 13% ten opzichte van 'stand-alone' geraamd.

De keuze voor een overheidsgedomineerde vennootschap wordt ingegeven door een vijftal aspecten, te weten⁵:

1. de sturing op afstand (scheiding eigenaar/cliënt): gemeente heeft regiefunctie. Besturing vanuit de gemeenten geschiedt op hoofdlijnen en op afvalbeleid.
2. de slagvaardigheid en flexibiliteit: grote mate van zelfstandigheid voor organisatie. Beheersmatige zelfstandigheid. Voorwaarde: duidelijke (toetsbare) prestatie-indicatoren formuleren en overeenkomen.
3. de professionalisering: het management van het nieuwe bedrijf zal in een tijdsbestek van 5 jaar de organisatie transformeren van een 'optelsom' van drie organisaties tot één geheel met alle gewenste bedrijfsactiviteiten. Marktactiviteiten alleen in kader van verbeteren bedrijfsresultaten (voorwaarde: maatschappelijke meerwaarde en niet dominant, max. 15% omzet).
4. de samenwerkingsmogelijkheden: beleidskaders in strategisch beleidsplan. Doel: beleidsconformiteit om de voordelen van samenwerking optimaal te benutten. Benutten synergie-effecten door stimuleren van beleidconvergentie.

⁵ Bron: college- en raadsvoorstellen AREA-gemeenten, periode 2004/2005.

5. het beheersen van operationele, financiële en juridische risico's: financieel verzelfstandigd bedrijf dat zorg draagt voor het waarborgen van de (financiële) levensvatbaarheid. Geen tarieven op nacalculatie, maar een vaste aanneemsom.

2.2.2 Bedrijfsplan

Voorafgaande aan de oprichting is een bedrijfsplan opgesteld dat dient ter ondersteuning van de implementatie van het gezamenlijke bedrijf. Dit bedrijfsplan was nadrukkelijk niet bedoeld als 'eindplaatje', maar moest "duidelijke taakstellingen ten aanzien van presteren en functioneren" meegeven en gaf meer inkleuring aan de beoogde doelen.

Missie AREA (bedrijfsplan 2005)

De gezamenlijke overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsorganisatie van de gemeente Coevorden, Emmen en Hogeveen draagt zorg voor een effectieve, efficiënte en klantgerichte uitvoering van de inzameling, het (doen) be- en verwerken van afval en aanverwante reinigingsactiviteiten in opdracht van de drie gemeenten, bedrijven en instellingen in de regio, waarmee adequaat wordt ingespeeld op integraal beheer van de openbare ruimte.

Kernbegrippen voor het functioneren van de organisatie zijn integraal ketenbeheer, kostenbeheersing, innovativiteit, betrouwbaarheid, flexibiliteit, service, een goede omgang met het personeel en een adequate verhouding tussen de kostprijs en kwaliteit van geboden diensten.

Concrete richtingen die verder in het bedrijfsplan worden aangegeven, zijn:

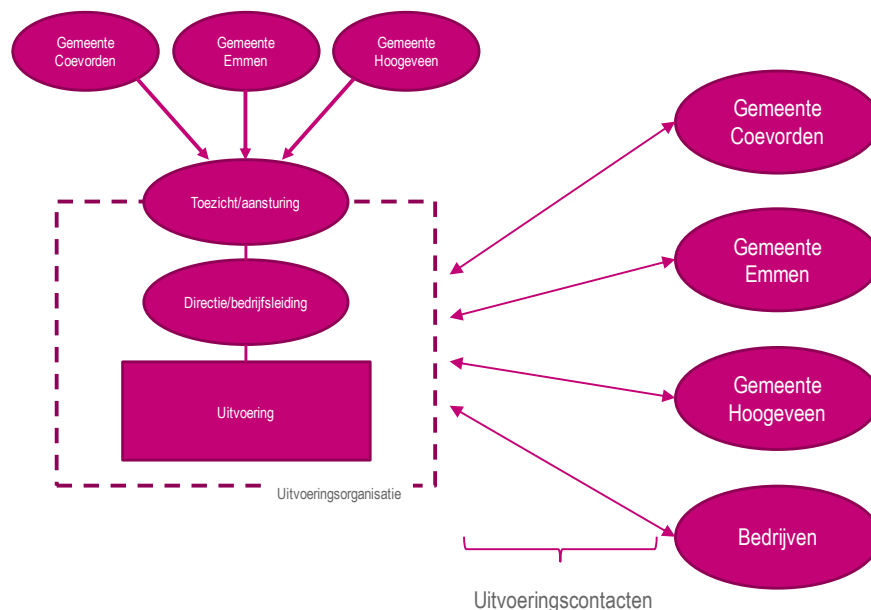
- Het management van het nieuwe bedrijf zal in een tijdsbestek van 2 tot 4 jaar de organisatie transformeren van een 'optelsom' van drie organisatie tot één geheel met alle gewenste bedrijfsactiviteiten. Op deze manier moet een zelfstandige uitvoeringsorganisatie ontstaan, die nauw gelieerd is aan de gemeenten. Daarbij zijn de volgende elementen relevant: continuïteit, kwaliteit en betrouwbaarheid, 'voeling' met specifieke lokale omstandigheden, wensen en eisen ("gemeenten zijn belangrijkste stakeholders") en goed personeelsbeleid ("breed takenpakket en taakroulatie").
- De ontwikkeling van de organisatie kent de volgende fases:
 - inrichten van de organisatie en continueren van de dienstverlening: benoemen directie/management, bestuurlijke en juridische integratie en concretiseren van budgettering, planning en control;
 - optimaliseren van de uitvoering: herontwerp van processen en uitvoering en bedrijfscultuur;
 - verder ontwikkelen: evaluatie en vaststellen (nieuwe en/of aangepaste ambities).
- Door de inzameling van het huishoudelijk afval en het (doen) be- en verwerken in één organisatie onder te brengen kan daadwerkelijk de regie over alle schakels van de afvalverwijderingsketen worden gevoerd.
- Het inzamel- en reinigingsbedrijf ontwikkelt zich tot kenniscentrum waarin kennis wordt gebundeld om gemeenten te adviseren om de afvalinzameling te optimaliseren cq. uniformeren (beleid is/blijft zelfstandige verantwoordelijkheid gemeenten). Gevraagd en ongevraagd advies.
- Het dienstenpakket wordt in het belang van en in overleg met de gemeenten vormgegeven. Daarbij gaat het niet om maximalisatie van omzet en winst, maar om maximalisatie van het maatschappelijk nut ('kritische leverancier'). Daarbij moeten marktactiviteiten strategische en maatschappelijk meerwaarde hebben voor de organisatie en de gemeenten ("maximaal 15% van de omzet").

- De kostenreductie in het vijfde jaar bedraagt 13% ten opzichte van het 'stand-alone' kostenniveau (in het bedrijfsplan is hiervoor een raming gemaakt op basis van de gemeentebegrotingen 2004).
- Ten aanzien van de groei strategie wordt aangegeven dat het gaat om schaalvergroting in de regio door samenwerking met andere gemeenten ('zwaan kleef aan') of overheidsgedomineerde samenwerkingsverbanden. Daarbij is uitbreiding – zeker in de beginfase – geen doel op zich.

In het bedrijfsplan wordt ook expliciet ingegaan op de risico's ten aanzien van fiscaliteit, ziekteverzuim, maatschappelijk rechtsverkeer, investeringen, handhaving door gemeenten en desintegratiekosten. Daarin is ook opgenomen dat deze risico's afgedekt worden door de adequate inrichting van het besturingsmodel, de contractstructuur en de interne organisatiebesturing.

2.2.3 Besturingsmodel

Bij de oprichting is een besturingsmodel vastgesteld met een duidelijk onderscheid tussen de gemeenten als 'eigenaar' en de gemeenten als 'opdrachtgever' (zie figuur 2).



Uitvoeringscontacten moet uitvoeringscontracten zijn (met r)

Figuur 2. (Be)sturingmodel AREA

De gemeenten hebben invloed langs twee wegen:

- invloed op basis van eigendom via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), de aandeelhoudersovereenkomst en statuten: hierbij is sprake van paritaire stemverhoudingen. Dit houdt in dat iedere gemeente op basis van gelijkwaardigheid een gelijke stem heeft. Hiertoe is een Aandeelhouderovereenkomst (AO) opgesteld;
- invloed als opdrachtgever via contractmanagement: de Raamovereenkomst (RO) en de daarmee verbonden Productovereenkomsten (PO).

Het besturingsmodel kent een mate van vrijheid c.q. zelfstandigheid inzake de eigen bedrijfsvoering (zie ook tekstkader voor enkele geformuleerde uitgangspunten). Voor wat betreft de werkkuitvoering is AREA gebonden aan de uitvoeringscontracten, zoals Raam -en Productovereenkomst. De individuele gemeenten kennen daarbij een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid inzake het afvalstoffenbeleid.

Uitgangspunten besturingsmodel

Enkele belangrijke uitgangspunten van het besturingsmodel, die bij aanvang van de oprichting zijn benoemd, zijn:

- de besturing van de organisatie gebeurt op hoofdlijnen waarbij evenwicht wordt gezocht tussen maximale zelfstandigheid van het bedrijf enerzijds en minimaal noodzakelijke invloed van de gemeenten anderzijds;
- de beleidskaders⁶ voor het te voeren afvalstoffenbeleid worden door de gemeenten in de vorm van een doel- en taakomschrijving in een strategisch beleidsplan vastgesteld. Hierbij streven de drie gemeenten naar beleidsuniformiteit om maximaal voordeel van samenwerking te behalen;
- de samenwerking gebeurt op basis van gelijkwaardigheid waarbij elk van de drie gemeenten een even zware stem in de besluitvorming heeft.

2.3 Producten- en dienstenpakket

AREA verzorgt zowel publieke als commerciële taken. Tabel 3 geeft een overzicht van de taken die AREA per gemeente uitvoert.

Gemeente	Coevorden	Emmen	Hoogeveen
Taak			
<i>Inzameling aan huis</i>			
Inzameling restafval en gft	√	√	√
Inzameling grof huishoudelijk afval (grof vuil) aan huis	√	√	√
Inzameling papier en karton (met verenigingen)	√	√	√
Inzameling KCA (aan huis)	√		√
Inzameling KCA (standplaats)		√	
<i>Wijkvoorzieningen</i>			
Legen papiercontainers (wijkvoorziening)		√	
Legen glascontainers	√	√	√
<i>Afvalbrengrstation, overslag en transport</i>			
Beheer afvalbrengrstation (milieustraat)	√	√	√
Afvaltransport van huishoudelijk afval	√	√	√
Beheer en onderhoud containers			√
Overlaadstation		√	
<i>Reinigingstaken</i>			
Kolkenreiniging	√	√	√
Straatvegen	√	√	√
Onkruidverwijdering		√	√
Opruimen clandestien afval		√	√

⁶ Deze 'beleidskaders' betreffen het afvalbeleid en niet het strategische bedrijfsbeleid (dat in de aandeelhoudersvergadering wordt vastgesteld).

Onderhoud riolen en gemalen			
	Overige taken		
Beheer en onderhoud containers	√	√	√
Plaagdierbestrijding	√	√	√
Gladheidbestrijding		√	√
Inzameling kadavers kleiner (huis)dieren		√	√
Calamiteitendienst	√	√	√
Meldpunt (klachten en grofvuillijn)	√	√	√
Communicatie	√	√	√
Advies en kenniscentrum	√	√	√
Onderhoud voertuigen AREA	√	√	√
Onderhoud voertuigen derden (commercieel)		√	

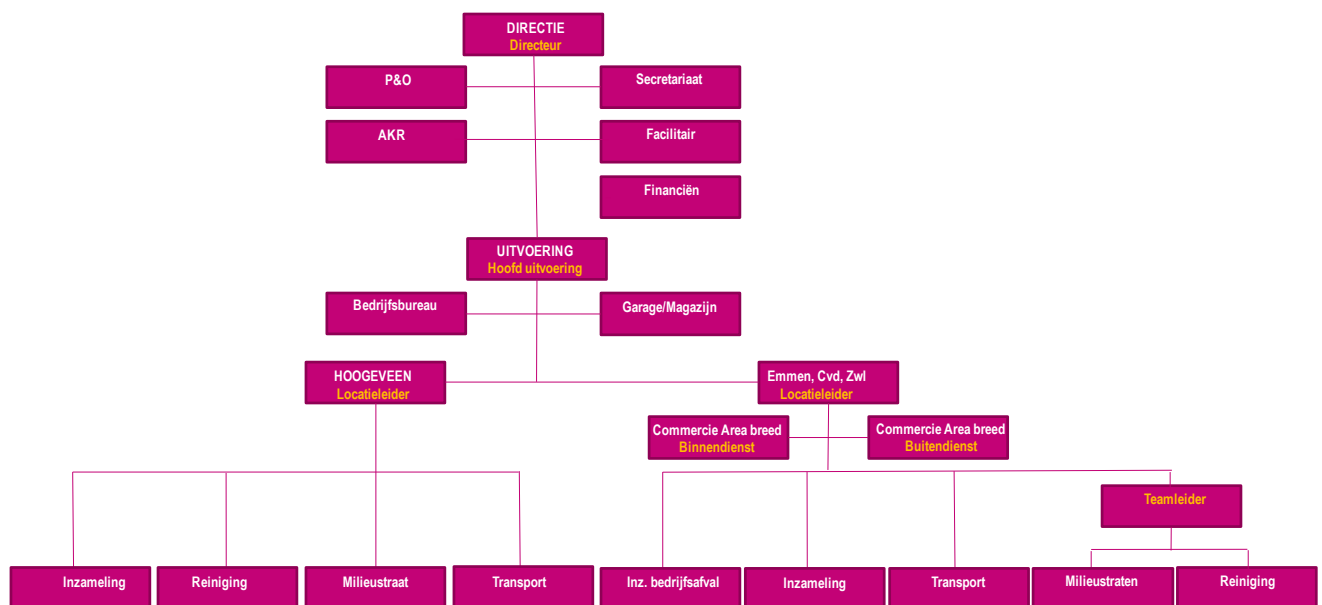
Tabel 3: Overzicht van door AREA uitgevoerde taken per gemeente⁷

Naast de publieke taken voor haar gemeenten verzorgt AREA tevens een aantal commerciële taken voor bedrijven:

- inzameling bedrijfsafval / kwd-afval;
- inzameling papier en glas bij bedrijven;
- inzameling Klein Gevaarlijk Afval (KGA);
- vegen evenementen / bedrijfsterreinen en dergelijke;
- bestrijding plaagdieren (commercieel, niet zijnde ratten en muizen).

2.4 Organisatiestructuur

Figuur 3 geeft de organogram van AREA en schetst daarmee de formele interne aansturing binnen het bedrijf.



Figuur 3. Organogram AREA

⁷ De zwart gedrukte taken zijn gebaseerd op van productovereenkomst Hoogeveen en de grijs gedrukte op het bedrijfsplan.

Voor de (dagelijkse) aansturing kent AREA een managementteam. Deze bestaat uit de directeur, controller, hoofd uitvoering, hoofd kenniscentrum en adviseur P&O en komt in principe wekelijks bijeen.

Staffunctionarissen worden in het MT gevraagd daar waar er zaken in hun beleidsterrein spelen, denk hierbij aan de afvalbeleidsmedewerker, facilitair manager of KAM medewerker. Hierbij wordt gewerkt vanuit twee vestigingen (Emmen en Hoogeveen).

2.5 Overlegstructuur

Bovenstaand besturingsmodel en dienstverleningspakket is door iedere gemeente in overleg met AREA vertaald in een overlegstructuur. Als voorbeeld wordt hieronder de overlegstructuur van Hoogeveen weergegeven (zie tabel 4).

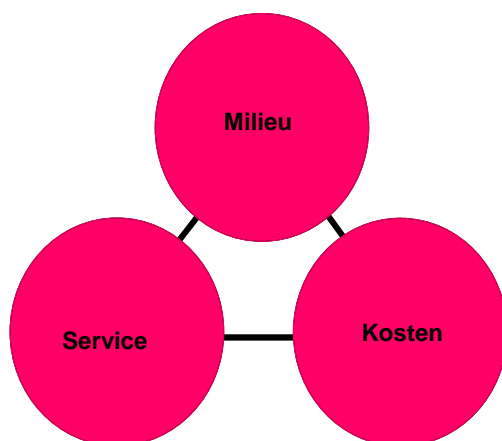
'Orgaan'	Overlegfrequentie	Betrokkenen
Aandeelhoudersvergadering (AvA)	Twee keer per jaar	Drie gemeentelijke vertegenwoordigers en directie
Raad van Commissarissen (RvC)	Drie keer per jaar	Drie externe deskundigen en directie
Voortgang ontwikkelingen	Een keer per jaar	Cluster Realisatie & Beheer, afdeling Advies en directie AREA
Planning gladheidsbestrijding	Een keer per jaar	Afdeling Beheer, afdeling Advies en gladheidsbestrijding AREA
Evaluatie gladheidsbestrijding	Een keer per jaar	Afdeling Beheer, afdeling Advies en gladheidsbestrijding AREA
Actualisatie afvalkalender	Een keer per jaar	Afdeling Advies en bedrijfsleider uitvoering AREA
Kwartaaloverleg	leder kwartaal	Afdeling Beheer, afdeling Advies en bedrijfsleider uitvoering AREA
Voortgang financiën	leder kwartaal	Bedrijfsbureau, controller AREA en bedrijfsleider uitvoering AREA
Beleidsoverleg	ledere maand	Afdeling Advies en Kenniscentrum AREA
Operationele voortgang	ledere twee weken	Afdeling Beheer en hoofd uitvoering AREA Hoogeveen

Tabel 4: Overlegstructuur gemeente Hoogeveen en AREA.

2.6 Afvaldriehoek

In deze paragraaf schetsen wij op hoofdlijnen⁸ de prestaties in het afvalbeheer van de AREA-gemeenten binnen de afvaldriehoek (zie figuur 4).

⁸ Dit betreft enkel een heel globale weergave om het beeld van de huidige situatie te completeren. Verderop in dit rapport wordt waar nodig nader ingegaan op (kosten)prestaties.



Figuur 4. De afvaldriehoek

2.6.1 Milieuprestaties

Afvalhoeveelheid

In het AREA jaarverslag 2010 wordt melding gemaakt van de landelijke en Europese normen voor de totale hoeveelheid afval (zie tabel 5). De tabel maakt duidelijk dat de gemiddelde afvalhoeveelheden van de AREA-gemeenten nog niet voldoen aan de gestelde doelen.

	Coevorden (sted. klasse 5)	Emmen (sted. klasse 4)	Hoogeveen (sted. klasse 3)
Totale hoeveelheid afval	779 kg	591 kg	599 kg
Landelijke norm totale hoeveelheid afval	597 kg	565 kg	560 kg
Europese norm totale hoeveelheid afval	520 kg	520 kg	520 kg

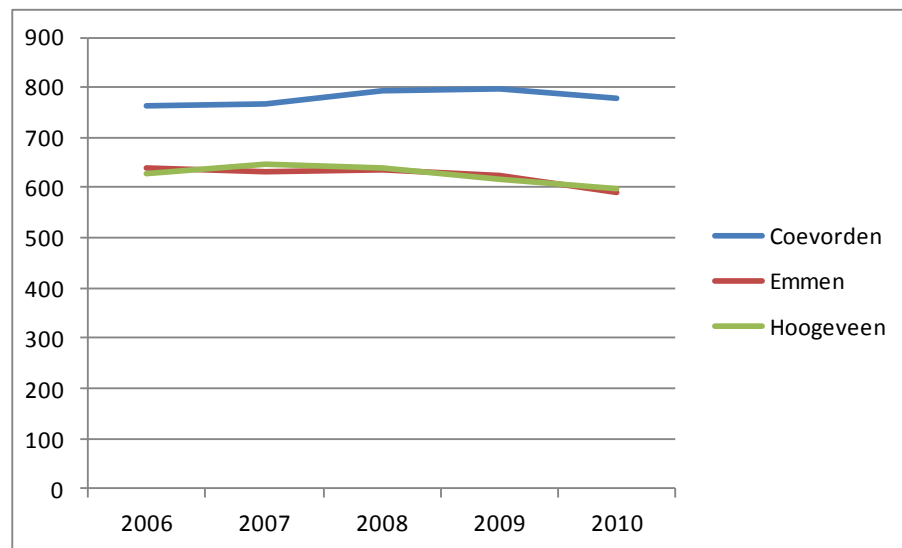
Tabel 5: Overzicht door AREA gehanteerde landelijke en Europese doelstellingen⁹.

Trend

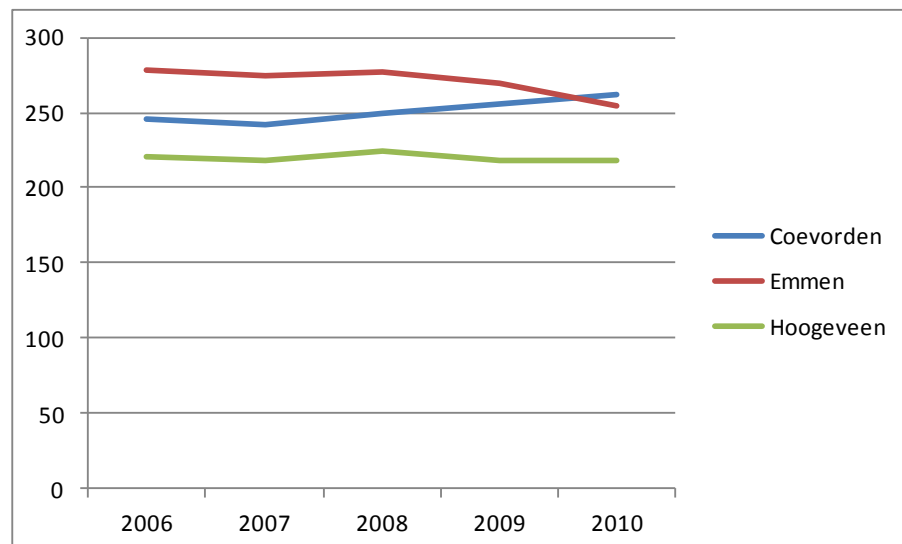
In figuren 5 en 6 is de trend van de totale hoeveelheid afval en de hoeveelheid restafval weergegeven¹⁰. De hoeveelheden restafval zijn de afgelopen jaren gemiddeld redelijk constant gebleven.

⁹ Bron: jaarverslag AREA 2010.

¹⁰ De weergegeven hoeveelheden zijn gebaseerd op cijfers uit het Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015 en de jaarverslagen van AREA.



Figuur 5. De trend in de totale hoeveelheid ingezameld afval



Figuur 6. De trend in de hoeveelheid ingezameld restafval

Scheidingsresultaten

In de AREA-gemeenten wordt over de afgelopen jaren (2009 en 2010) een 'nuttige toepassing' van 54% bereikt. Dat is iets boven het landelijk benchmark gemiddelde van 53%. Tabel 6 schetst de scheidingsresultaten voor een aantal relevante fracties in relatie tot de landelijke doelstelling.

	Inzamelrespons AREA 2010	Landelijke doelstelling
Gft-afval	71%	55%
Glas	59%	90%
Textiel	32%	50%
Kunststofverpakkingen	46%	38% ¹¹
KCA	76%	90%
Papier	73%	75%

Tabel 6: Overzicht samenstelling restafval en inzamelrespons¹².

In bijlage 4 is uitgebreidere informatie over de milieuprestaties van AREA opgenomen.

2.6.2 Serviceniveau

De dienstverlening van AREA scoort ten opzichte van het NVRD-benchmark gemiddeld goed (hoger dan gemiddeld). Positieve uitschieters hierbij zijn met name (het niveau) van de brengvoorzieningen (glas-, papier-, en textielbakken) en de KCA-inzameling. De inzameling van elektr(on)ische apparaten scoort in deze benchmark minder goed. Ook uit het onderzoek onder bewoners in de drie verzorgingsgebieden blijkt dat burgers tevreden zijn over de AREA dienstverlening: Coevorden scoort een 7,1, Emmen scoort een 7,7 en Hoogeveen een 7,6 voor alle AREA diensten.

2.6.3 Kostenniveau gemeenten

Voor het inzichtelijk maken van de financiële prestaties wordt in het afvalbeheer in eerste instantie gekeken naar de hoogte van de afvalstoffenheffing.

Afvalstoffenheffing

De hoogte van de afvalbeheerkosten bepaalt deels de hoogte van de afvalstoffenheffing. Veel gemeenten dekken ook andere, verwante kosten met de afvalstoffenheffing zoals handhaving, straatreiniging en een deel van de overhead. Ondanks dat niet alle gemeenten hier gelijk mee omgaan, geeft de hoogte van de afvalstoffenheffing (gewogen gemiddelde van één en meerpersoonshuishoudens) een indicatie voor het kostenniveau. In tabel 7 is de hoogte van de afvalstoffenheffing in de drie AREA-gemeenten in de periode 2006-2010 weergegeven.

Gemeente	2006	2007	2008	2009	2010
Coevorden	248	251	254	267	272
Emmen	264	266	266	264	272
Hoogeveen	232	234	247	257	257

Tabel 7: Hoogte afvalstoffenheffing AREA-gemeenten in de periode 2006-2010.

¹¹ Dit betreft een overall doelstelling voor 2010 en niet enkel 'huishoudelijke verpakkingen'. Een specifieke doelstelling voor huishoudelijk afval is niet vastgesteld (overall doelstelling voor 2012 is 42%).

¹² Bron: jaarverslag AREA 2010 en NVRD-benchmark peiljaar 2009.

3 Onderzoeksbevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen uit dit evaluatieonderzoek. Hiertoe is gebruik gemaakt van de schriftelijke stukken en de informatie uit de interviews. Bij de beoordeling van de informatie is het analysemodel gehanteerd zoals in de inleiding is beschreven.

In bijlage 3 is het analysemodel nader toegelicht en uitgewerkt in onderzoeksthema's. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de relevante aspecten uit het analysemodel, te weten:

- efficiëntie & effectiviteit;
- beleid & strategie;
- sturing & verantwoording;
- management & organisatie.

In bijlage 5 is per onderzoeksthema – conform de indeling van het toetsingskader - de zogenaamde 'hoofdconstatering' weergegeven.

3.1 Efficiëntie & effectiviteit

Kwaliteit dienstverlening en waardering (burgers, gemeenten en medewerkers)

Constateringen (terugkijkend)

- De burgers waarderen de dienstverlening als positief (burgertevredenheid tussen 7,1 en 7,7). Dit beeld wordt bevestigd in de interviews met gemeentelijke bestuurders, raadsleden en betrokken medewerkers. Door het ontbreken van een nulsituatie is niet bekend in hoeverre de waardering is gestegen of gedaald in de periode 2005-2010.
- Uit de registratie van meldingen en klachten is een dalende trend waarneembaar in het aantal meldingen en klachten. Dit lijkt de burgertevredenheid te ondersteunen. Echter doordat in de registratie geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen meldingen en klachten en ook de aard/zwaarte van de klachten niet scherp in beeld is, kunnen op basis van deze registratie geen harde uitspraken worden gedaan.
- De gemeentelijke betrokkenen waarderen de dienstverlening over het algemeen positief. Vanuit de kant van de opdrachtgever van Hoogeveen klinken kritischer geluiden over de efficiëntie en klantgerichtheid van AREA (richting de gemeente als klant).
- Ook andere bronnen maken duidelijk dat de kwaliteit van dienstverlening op niveau is. In de NVRD-benchmark wordt het voorzieningenniveau op het gebied van de afvalinzameling als bovengemiddeld aangeduid. Uit gemeentelijke schouwrondes blijkt dat het straatbeeld aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. In de beginperiode en bij omschakeling op beeldkwaliteitreiniging waren er wel kwaliteitsproblemen, maar deze zijn volgens de gemeentelijke betrokkenen over het algemeen opgelost. Van de kant van Hoogeveen wordt hierbij wel aangegeven dat bij de aanpak hiervan AREA pro-actiever en slagvaardiger had kunnen zijn.
- Er is sprake van een hoge medewerkertevredenheid en goede werksfeer. Dit blijkt uit het medewerkertevredenheidsonderzoek en ook uit interviews komt naar voren dat de sfeer op de werkvloer goed is en dat er sprake is van een hoge betrokkenheid. Het ziekteverzuim (onder de 5% in 2010) duidt erop dat er sprake is van een gezond werkklimaat. Management en medewerkers geven aan dat AREA steeds meer één bedrijf geworden is.

Beschouwing

Uit alle geraadpleegde bronnen komt een duidelijk beeld naar voren: burgers zijn tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening door AREA. Daarmee is een belangrijke doelstelling om de dienstverlening (te continueren) en kwalitatief op peil te houden gerealiseerd. AREA heeft dit doel niet zomaar kunnen halen. De fusie vroeg de nodige aandacht, werkzaamheden werden anders ingedeeld, er kwamen nieuwe werkzaamheden bij, de relaties met de gemeenten moesten vorm en inhoud krijgen en het personeel moest aan elkaar wennen (één identiteit voor het nieuwe bedrijf) en nieuw middenmanagement moest ingewerkt worden. Kortom: er moest gebouwd en ingericht worden en tegelijkertijd moest de winkel gewoon open blijven. En: dat is gelukt. Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt ook dat er in de begintijd diverse aandachts- en kritiekpunten in de dienstverlening waren, die gaandeweg zijn opgelost. Ons beeld is dat de uitvoeringskwaliteit daarbij steeds meer 'in control' is gekomen.

Het doel was ook om de kwaliteit te optimaliseren (te verbeteren). In de inzamelstructuur zijn op operationeel niveau een aantal zaken geharmoniseerd en gemoderniseerd (zoals milieustraten en ondergrondse containers, zie verder onder 'milieu- en duurzaamheidsresultaten'). In hoeverre er een echte kwaliteitsverhoging is bereikt, kan niet eenduidig worden vastgesteld. Daarvoor ontbreken een heldere nulsituatie en objectieve meetcriteria. In het serviceniveau naar burgers toe zijn sinds 2005 geen grote wijzigingen doorgevoerd, ons beeld hierbij is dat AREA op het punt van veranderingen en innovaties in de dienstverlening vooral volgend is geweest. In de kritiek van Hoogeveen over hoe een aantal probleempunten in de dienstverlening zijn aangepakt (zie bij governance, onder opdrachtgeverrelatie) en hoe met afspraken rond verbeteringen in rapportages, invoering van containermanagement en dergelijke is omgegaan, zien we dit weerspiegeld.

In het optimalisatietraject ligt een link met het functioneren van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Betrokkenen geven aan op dit moment tevreden te zijn over de onderlinge relatie. Op basis van de gesprekken signaleren wij wel een aantal aandachtspunten. Hoogeveen is kritisch – verwacht meer van AREA – en vertaalt dit in operationele kritiek. AREA vindt dat Hoogeveen zich teveel met uitvoeringsdetails bemoeit en stelt zich enigszins defensief op. Bij Emmen en Coevorden overheerst de tevredenheid en is sprake van een weinig kritische houding. Daardoor is er onvoldoende scherpte in de relatie – tussen AREA en gemeenten, maar ook tussen de gemeenten onderling. Scherpte die nodig is om gezamenlijk tot verbeteringen te komen en de mogelijkheden optimaal te benutten.

Verbeterpunten

- Verbeter gezamenlijk de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (zie verder bij paragraaf 3.2 'sturing & verantwoording').
- Neem in de afspraken met AREA duidelijkere kwaliteit prestatie-indicatoren op en meet de burgertevredenheid cyclisch (en op zelfde manier).

Milieu- en duurzaamheidsresultaten

Constateringen (terugkijkend)

- Ten opzichte van het landelijk gemiddelde ligt de afvalhoeveelheid per inwoner bij de AREA-gemeenten beduidend hoger. Dit geldt met name voor Coevorden.
- De scheidingsresultaten liggen ook op redelijk hoog niveau (54%). De laatste jaren is het afvalscheidingsniveau ongeveer op dit niveau gebleven en niet of nauwelijks gestegen.

- In de inzamelstructuur is de afgelopen jaren het nodige geharmoniseerd en gemoderniseerd. Denk daarbij aan de invoering van ondergronds (Hoogeveen), de modernisering van de milieustraten en de harmonisatie van het aftransport. Op basis van het werkplan – behorend bij het Afvalkaderplan – worden op dit moment enkele pilots en experimenten voorbereid, maar deze zijn nog niet in uitvoering gebracht. In de kern is de inzamelstructuur nog dezelfde als die bij oprichting. Wezenlijke verandering in de inzamelstructuur gericht op een verbeterde afvalscheiding hebben – met uitzondering van de verplichte gescheiden inzameling van kunststof – niet plaatsgevonden.
- AREA volgt de landelijke ontwikkelingen op het gebied van innovaties en vernieuwingen in de inzamelstructuur, maar loopt hierin niet voorop.
- AREA heeft in het kader van de ontwikkelingen met betrekking tot arbeidsparticipatie en de wet 'Werken naar vermogen' een perspectiefnota opgesteld, waarin wordt ingegaan op de rol die AREA in dit vraagstuk kan spelen. Voor zover bekend heeft deze nota (nog) geen vervolg gehad.

Beschouwing

Tot dusverre is er vanuit AREA Kennis & Regie (AKR) met name veel aandacht geweest voor het contractbeheer / aanbesteding (bijvoorbeeld nieuwe 'groencontract'), monitoring en kwantitatieve analyses van afvalhoeveelheden en de samenstelling restafval. Praktische verbetervoorstellen zijn minder gedaan. De laatste jaren neemt de aandacht hiervoor wel toe. Zo is onder andere geadviseerd (Drente breed) over de gescheiden inzameling kunststof verpakkingsmateriaal. De daadkracht hierin kan verder omhoog. Daar is vanuit hoge hoeveelheden restafval alle aanleiding toe. De afvalhoeveelheden bevinden zich sinds 2006 al op een hoog niveau. Opvallend is dat in de analyses scherpe verklaringen voor deze hoge hoeveelheden (met name in Coevorden, zie paragraaf 2.6.1) ontbreken.

Aan duurzaamheid in bredere zin wordt op projectmatige basis (zonnepanelen in Emmen, rijden op biodiesel en biorangeerterein) en in communicatieve zin aandacht besteed. Ook wordt in de uitvoering op onderdelen met sociale werkplaatsen samengewerkt. Van structureel beleid op deze punten is nog geen sprake. In de visie van de AREA-gemeenten is maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) / duurzaamheid een aspect waarop een overheidsbedrijf toegevoegde waarde kan leveren. Het is echter niet het eerste aspect wat in dit verband door gemeenten wordt genoemd. Met het oog op de toekomst en de actuele ontwikkelingen rondom sociale werkgelegenheid wordt wel een link gelegd naar een sterkere rol van AREA bij het bereiken van sociale doelstellingen. Op dit punt liggen er voor AREA nadrukkelijk kansen om maatschappelijke meerwaarde te creëren, niet vanuit een concurrentiepositie, maar juist in samenwerking met de werkvoorzieningschappen. De perspectiefnota van AREA is hierin een eerste stap. Verdere detaillering en concretisering van de wensen en behoeften van de gemeenten en de mogelijkheden die AREA kan bieden, heeft nog niet plaatsgevonden.

Verbeterpunten

- Zorg als gemeenten en AREA gezamenlijk voor een krachtiger regie op het gebied van afvalreductie en – scheiding. AREA kan binnen de beleidsverantwoordelijkheid van de gemeenten – met het recent nieuwe afvalkaderplan als vertrekpunt – een pro-actievere rol innemen door (vaker en sneller) met praktische verbetervoorstellen in de inzamelstructuur te komen en het voortouw te nemen in de realisatie hiervan.
- Besteed vanuit AREA en gemeenten systematischer aandacht aan het MVO-beleid en integreer dit in de jaarplancyclus.

- Breng vanuit AREA de concrete mogelijkheden in beeld om duurzaamheid als organisatie in bredere zin op te pakken en neem hierin ook de mogelijkheden mee om een rol te spelen bij actuele opgaven op het gebied van "werken naar vermogen".

Kostenreductie 2004-2010

Constateringen (terugkijkend)

- In het bedrijfsplan 2004 is de meerjarendoelstelling opgenomen dat AREA in de komende 5 jaar een kostenreductie zou realiseren van in totaal -13% t.o.v. de standalone-situatie. Voor een analyse van de kostenreductie in de periode 2005-2010 is in dit onderzoek onderscheid gemaakt naar de periode 2005-2006 en de ontwikkelingen 2007-2010. Voor de eerste periode is een vergelijk gemaakt tussen de start (bedrijfsplan op basis van gemeentebegrotingen 2004 versus de eerste jaarrekening van AREA over het jaar 2006). Voor de tweede periode 2007-2010 is een analyse gemaakt van de ontwikkeling tussen eerste jaarrekening AREA 2006 en de jaarrekening 2010. In de vertrouwelijke rapportage is een uitgebreide financiële analyse opgenomen, hier volstaan we met een weergave van de hoofdpunten.
- Per saldo is in de periode 2005 -2006 is een kostenreductie van 8% gerealiseerd. Dit is berekend door de oorspronkelijke gemeentebegrotingen 2004 te vergelijken met de jaarrekening 2006, en deze te corrigeren voor volume- en prijsontwikkelingen in de jaren 2005-2006. Op basis van prestatie-indicatoren en urenramingen is een benodigde formatie voor het nieuwe bedrijf vastgesteld en overtollig personeel afgevoerd. Ten opzichte van de startsituatie is het bedrijf in 2006 "slanker aan de start verschenen"
- Met betrekking tot de kostenreductie in de periode 2007-2010 hebben AREA en de gemeenten in het bedrijfsplan wel een doelstelling afgesproken, maar daarbij niet afgesproken/ c.q. vastgelegd op welke wijze deze zou worden berekend c.q. geëvalueerd. Verschillende onderzoeksmethoden zijn mogelijk voor het bepalen van de kostenreductie/ efficiencyverbetering. Als vertrekpunt van de analyse hebben we de jaarrekening 2006 gehanteerd; als eindpunt de jaarrekening 2010. In ons perspectief is de *meest nauwkeurige* methode om *per kostencategorie* te bekijken welke factoren van invloed zijn geweest op de kostenontwikkeling.
- Tussen 2007 en 2010 heeft een absolute kostenstijging plaatsgevonden van € 22,0 mln naar € 25,3 mln. Belangrijke verklaringen voor deze stijging van circa 15% zijn de prijsontwikkeling en de toename van de hoeveelheid werk (structurele taakuitbreiding, hoge seizoeninzet bij gladheidsbestrijding). Deze verschillende factoren bij elkaar opgeteld bieden een verklaring voor een kostenstijging van 22%. *Gecorrigeerd* voor deze factoren is er sprake van een kostenreductie van (afgerond) -8%. In tabel 8 staan deze cijfers schematisch weergegeven.

Toelichting kostenreductie periode 2007-2010	
Totale kosten jaarrekening 2010	25,3 mln
Totale kosten jaarrekening 2006	22,0 mln
Procentuele toename kostenontwikkeling 2006-2010	15%
Verklarende factoren (o.a. prijsstijging, taakuitbreiding)	22%
<i>Kostenreductie (afgerond)</i>	<i>-8%</i>
wv loonkosten	-1%
wv verwerkingskosten	-3%
wv overige kosten	-4%

Tabel 8: Toelichting op efficiency in de periode 2007-2010

- In de vertrouwelijke rapportage 7 is deze rekenexercitie – meer specifiek - voor de afzonderlijke kostencategorieën gemaakt en per kostencategorie berekend of en in welke mate er sprake is geweest van een efficiencyverbetering. Hieruit blijkt dat de efficiencyverbetering van circa 8% tot uiting komt in de loonkosten (-1%), de verwerkingskosten (-3%) en de directe overige kosten (-4%).

Beschouwing

Als naar de behaalde kostenreducties in de periode 2005-2010 wordt gekeken (circa 8% in de periode 2005 - 2006 en eveneens circa 8% in de periode 2007 - 2010) wordt de doelstelling van 13% reductie over de hele periode gehaald.

Daarnaast hebben wij de indruk dat in de eerste jaren kostenbewust gewerkt is om binnen de *meerjaren financiële* kaders te blijven. Tegelijkertijd constateren wij dat minder systematisch is gewerkt aan een reductie van bijvoorbeeld personeel of materieel. Voor zover wij hebben kunnen overzien is in de afgelopen jaren de gerealiseerde efficiency niet een gesprekstema geweest tussen AREA en de gemeenten. In de interne MT-stukken en documenten voor de RvC is dit onderwerp weliswaar op verschillende wijzen en verschillende momenten aan bod gekomen, maar er zijn ten behoeve van de gemeenten geen analyses opgesteld en verantwoording afgelegd over de efficiencyreductie. Ten behoeve van voorliggend evaluatieonderzoek zijn *achteraf* berekeningen over de afgelopen periode opgesteld.

In ons perspectief is het mogelijk om met een praktische aanpak en een zuinige bedrijfsvoering tot een (beperkte) kostenbesparing te komen. Een *substantiële* efficiencyslag is echter alleen mogelijk met een gerichte aanpak onder andere gericht op inzet productieve uren, optimaliseren rijroutes, beperken overhead, continue inzet materieel et cetera. Bij een dergelijke gerichte aanpak horen ook normtijden/ targets om deze daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Terugkijkend zien we dat in de eerste jaren vooral gestuurd is op het overall financiële beeld, en niet direct op de optimalisatie van de bedrijfsvoering. In de periode 2009-2010 zien we hierin een kentering. Verschillende onderzoeken zijn verricht naar het verbeteren van de processen, rijroutes et cetera. Bedacht moet hierbij worden dat het ook de nodige doorlooptijd vraagt voordat verschillende plannen kunnen worden geïmplementeerd en de efficiency kan worden gerealiseerd. In de begroting voor 2012 zijn efficiencytaakstellingen opgenomen.

Het eigen traject "AREA marktconform, van een zeven naar een acht" en benchmarkresultaten maken duidelijk dat de dienstverlening nog aanzienlijk efficiënter kan. De voor de winst gecorrigeerde inzameltarieven bij rest/ GFT zijn van een substantieel hoger karakter dan wat wij elders gezien hebben. Globaal hanteren wij voor overheidsbedrijven een range van € 30 tot € 45, waarbij € 30 beschouwd kan worden als een ondergrens en waarbij voor gemeenten met een groot buitengebied, verschillende kernen en ruime reisafstanden met een substantieel hoger tarief rekening gehouden moet worden (in orde van € 45). Belangrijk om te realiseren is dat achter het tarief van AREA van € 57 tot € 70 een positief jaarresultaat schuil gaat. In 2010 betrof dit 1,3 mln euro. Voor een belangrijk deel betreft dit winst die gerealiseerd wordt op de inzamelactiviteiten¹³. Als wij hiervoor corrigeren resteert een inzameltarief van € 50 -€ 60 per aansluiting.

¹³ Kijkend naar uitsluitend de inzameling en reiniging (dus niet de omzet uit verwerking) bedraagt de inzameling van Rest en GFT circa de helft van de omzet. Impliciet kan verondersteld worden dat daarmee circa de helft van de 1,3 mln winst

In de raamovereenkomst met de gemeenten is vastgelegd dat de tarieven van de te leveren diensten zijn gebaseerd op integrale kostprijzen. Deze wordt berekend aan de hand van de inzet van materieel, vermenigvuldigd met de standaard uurtarieven, directe kosten, een opslag voor indirecte kosten, risico en onvoorzien. Vervolgens is dit financieel verder uitgewerkt in drie kostencategorieën: de directe kosten (A), de indirecte kosten (B) en de verwerkingskosten (C). Jaarlijks worden – conform overeenkomst – de categorieën opgehoogd met de vastgelegde indexcijfers.

Ofschoon systematisch uitgevoerd zien we dat vanuit gemeenten vragen blijven bestaan ten aanzien van de tariefontwikkeling van verschillende producten in vergelijking tot de markt en de mate waarin efficiency is gerealiseerd. Daarnaast is in de kostentoe rekening conform de geboden mogelijkheden in de raamovereenkomst een opslag gehanteerd voor de verwerkingskosten. Met een *herordering* van de kostencategorieën naar integrale kostprijzen per product (zonder specifieke opslagen) en een jaarlijkse evaluatie van de behaalde efficiency ontstaat meer transparantie.

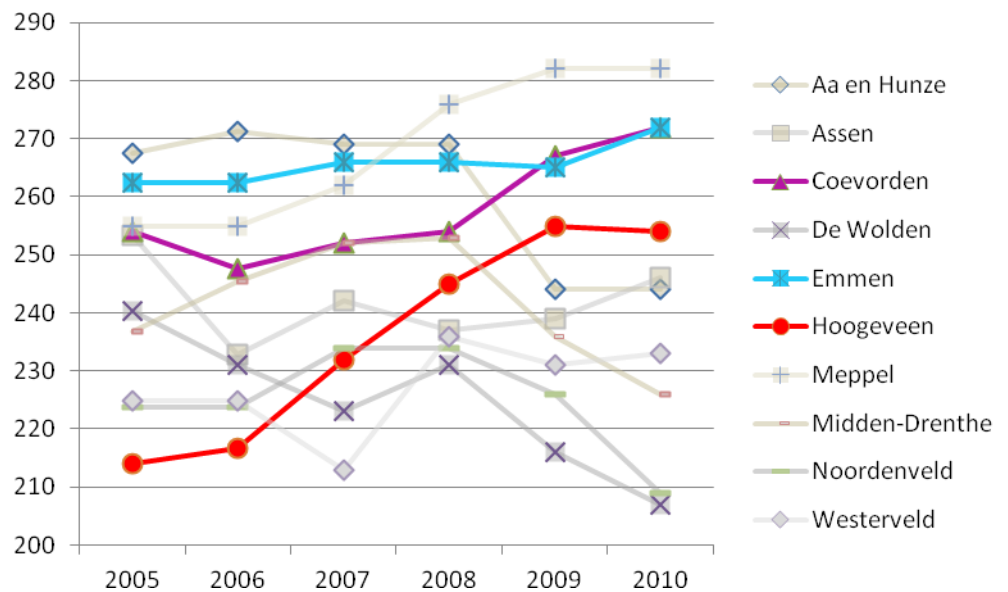
Verbeterpunten

- Hanteer als AREA een bedrijfsvoeringmodel waarin directe tarieven per aansluiting worden afgesproken. Hierbij kan op wat een gedetailleerder niveau inzicht worden verschaft in de opbouw van het tarief (bijvoorbeeld voor het product restafval: x € per uur personeel en y € per uur materieel en een overheadpercentage). Werk niet met een separate opslag op verwerkingstarieven.
- De gehanteerde indexcijfers (loonkosten en NEA) zijn op zich zelf bezien prima ramingen voor de nominale ontwikkelingen. De indexen hebben ons inziens echter een te grof karakter om deze meerjarig vast te stellen zonder jaarlijks een herijking van de behaalde resultaten/ kostenreductie. Er kan een meerjarige ontwikkeling van de tarieven per product worden afgesproken. Stel gezamenlijk meerjarige efficiencytargets op. In de jaarlijkse verantwoording kan vervolgens verslag worden gedaan van de gerealiseerde efficiency en mate van doelrealisatie. Waar nodig worden de meerjarenafspraken dan herijkt. Op deze wijze hoeft niet jaren na dato discussie plaats te vinden over de al dan niet behaalde efficiency.

Ontwikkeling afvalstoffenheffing

Constateringen (terugkijkend)

Figuur 7 laat vanaf 2005 de ontwikkelingen zien in de hoogte van de afvalstoffenheffingen van de Drentse gemeenten (cijfers afkomstig van Agentschap.nl). Uit de grafiek blijkt dat de afvalstoffenheffing in de AREA-gemeenten tussen 2006 en 2011 een stijging laat zien (Emmen nauwelijks, Coevorden licht en Hoogeveen sterk), terwijl de andere gemeenten vrijwel allemaal een daling laten zien.



Figuur 7 Ontwikkeling van de hoogte van de afvalstoffenheffing in Drentse gemeenten (bron: AgentschapNL).

- In de verdere analyse van de afvalstoffenheffing voor de drie AREA-gemeenten hebben wij in dit onderzoek vervolgens gebruik gemaakt van het (naar verschillende soorten huishoudens) gewogen tarief voor de afvalstoffenheffing.
- Met de afvalstoffenheffing worden verschillende kosten van het gemeentelijk afvalbeheer gedekt. Naast de inzamel- en verwerkingskosten (kosten AREA) gaat het daarbij om beleidskosten, inningskosten, kwijtscheldingen en frictiekosten. Kanttekening hierbij is dat een directe vergelijking van de hoogte van de tarieven niet te maken is, onder meer omdat gemeenten verschillende kosten toerekenen. Uit onderstaande tabel blijkt dat er sprake is van een verschillende ontwikkeling tussen enerzijds de afvalstoffenheffing en anderzijds de kosten van AREA:
 - bij Coevorden is sprake van een trendmatige stijging van de afvalstoffenheffing terwijl de kosten AREA per aansluiting ongeveer gelijk blijven.
 - bij gemeente Emmen is sprake van een wat geringere stijging in de periode 2006-2010. Tegelijkertijd zien we dat de kosten voor AREA gedaald zijn. De gemeentelijke kostenstijgingen hadden ondermeer betrekking op een verbeterde raming voor de kwijtscheldingskosten en verschillende boekhoudkundige wijzigingen. Deze konden grotendeels worden opgevangen door uitnutting van de egalisatiereserve
 - bij Hoogeveen is in de eerste jaren 2006-2007 sprake van te laag tarief voor de afvalstoffenheffing (zie o.a. de uitkomsten uit het Rekenkameronderzoek 2007) dat in de periode 2008-2009 is gecorrigeerd om 100% kostendekking te realiseren en de egalisatiereserve op peil te brengen. Voor 2010 is het niveau gelijk gebleven.

		2006	2007	2008	2009	2010
Coevorden	Gewogen tarief per aansluiting	248	251	254	267	272
	Kosten AREA per aansluiting	218	203	217	220	216
Emmen	Gewogen tarief per aansluiting	264	266	266	264	272
	Kosten AREA per aansluiting	215	215	218	211	206
Hoogeveen ¹⁴	Gewogen tarief per aansluiting	215	231	248	255	256
	Kosten AREA per aansluiting	212	216	221	208	213

Beschouwing

In het onderzoek is ons opgevallen dat gemeenten geen systematische jaarlijkse evaluatie hebben gemaakt over de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing *in relatie tot* de kosten van AREA. De ontwikkeling van 2006 tot 2010 moet dus achteraf geïnterpreteerd worden.

De overblijvende frictiekosten na toetreding tot AREA zijn door de gemeenten opgepakt met verschillen in de mate waarin het planmatig is uitgewerkt en in de financiële verantwoording. De personele problematiek wordt in de praktijk in de gemeentelijke afdelingsplannen en in eventuele reorganisaties gaandeweg opgelost. Het ligt dan niet in de rede om jaren na dato een financiële administratie bij te houden van de realisatie van de frictiekosten.

Beter ware het geweest dit mechanisme van te voren te erkennen. De meerjarenreeks in het bedrijfsplan 2004 suggereerde een meerjarenbegroting voor een aparte kostencategorie, terwijl dit ook direct verwerkt had kunnen worden in de specifieke afdelings- en productbegrotingen.

Tenslotte is van belang om te constateren dat er een wisselwerking zit tussen enerzijds de tarieven en anderzijds de dividenduitkering. In de AvA van AREA is in 2007 besloten om de dienstverleningstarieven via een vaste formule jaarlijks te indexeren en positieve bedrijfsresultaten als dividend uit te keren, dan wel te gebruiken om het Eigen Vermogen van het bedrijf te versterken.

Voor het bepalen van de tarieven en de hoogte van het dividend is allereerst gewenst om helder uitgangspunten te hanteren of en zo ja, in welke mate, het Eigen Vermogen versterkt dient te worden. In de huidige situatie is deze ons inziens van voldoende omvang (zie de vertrouwelijke rapportage). Mogelijk kan in het kader van strategische keuzes voor de toekomst wenselijk zijn het eigen vermogen te versterken (zie de vertrouwelijke rapportage).

Vervolgens kan een keuze gemaakt worden hoe eventuele meeropbrengsten bij een positief jaarresultaat kunnen worden 'teruggegeven'. Belangrijk (politiek) aspect daarbij is dat een hoog tarief via de gemeentelijke afvalstoffenheffing in rekening kan worden gebracht, terwijl het dividend van een deelneming naar de algemene middelen kan vloeien. Met het over 2010 uitgekeerde dividend van € 1,0 mln betekent dit per aansluiting een hoger tarief van € 12 per aansluiting.

Verbeterpunten

- Analyseer en volg als gemeenten de ontwikkelingen in verloop van gemeentelijke kosten in/onder afvalstoffenheffing bij het jaarlijks vaststellen van de hoogte van de afvalstoffenheffing.

¹⁴ Cijfers uit Hoogeveen zijn op basis van de jaarrekening Hoogeveen. Tussen de jaarcijfers van de productovereenkomsten AREA en de uitgaven uit hoofde van de afvalstoffenheffing zitten jaarlijks kasverschillen.

- Heroverweeg als gemeenten het dividendbeleid in relatie tot het Eigen Vermogen en de hoogte van de dienstverleningstarieven en neem daarbij het strategische aspect van financiële aantrekkelijkheid voor andere gemeenten en organisaties mee.

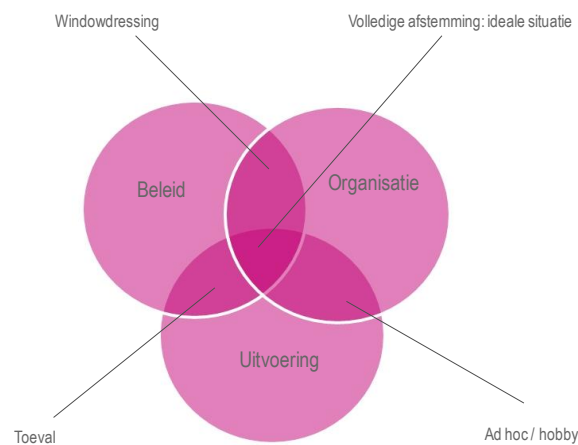
3.2 Beleid & strategie

Gemeentelijk afvalbeleid

Constateringen (terugkijkend)

- De afgelopen 5 jaar zijn er geen wezenlijke veranderingen (vernieuwing) van de gescheiden inzamelstructuur geweest (wel in inzamellogistiek en techniek).
- In de afgelopen periode is gezamenlijk strategisch afvalbeleid ontwikkeld. Het tactisch en operationeel afvalbeleid is in ontwikkeling (zie figuur 8) maar nog niet geïmplementeerd. De meerwaarde van AREA Kennis & Regie (het AKR) op het punt van beleidsadvisering moet zich daarmee in praktijk nog bewijzen.

Communicatie, educatie (scholieren en andere maatschappelijke groeperingen) en contractmanagement hebben wel een impuls gekregen. Op die onderdelen zijn vanuit het AKR diverse activiteiten ontplooid. Ook heeft het AKR activiteiten uitgevoerd voor andere gemeenten (onder meer een afvalbeheerplan voor AA en Hunze, aanbesteding afvalinzameling voor De Wolden). Binnen Markerein vervult het AKR een belangrijke inhoudelijke en organisatorische rol en is ondersteund met beleidsadviezen en het uitvoeren van (Europese) aanbestedingen.



Figuur 8. Bollenmodel ideale afstemming beleid, organisatie en uitvoering¹⁵

Beschouwing

¹⁵ Toelichting op de figuur:

- wanneer er een (beleids)visie en strategie is, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt, noemen we dat 'window dressing';
- wanneer er veel in de uitvoering gebeurt zonder dat daar beleid aan ten grondslag ligt noemen we dat 'toeval';
- wanneer er sprake is van een visie en onderdelen daarvan ook terugkomen in de uitvoering, zonder dat daar op geprogrammeerd is noemen we dat een 'ad-hoc-matige' manier van werken.

In de ideale situatie zijn beleid, organisatie (programming, werkprocessen) en uitvoering volledig op elkaar afgestemd.

Het AKR is op vele vlakken actief (contractbeheer, beleidsadvies, communicatie, educatie, MarkeRein, et cetera). Wel is de samenwerking op beleidsgebied traag op gang gekomen – grote gewentijd. Verklaringen voor het langzaam op gang komen van de beleidslijn binnen AKR zijn te vinden bij de interne organisatie (herinrichting en bundeling van de beleidsondersteuning vanuit de drie gemeenten in AREA en het inzichtelijk krijgen van de benodigde managementinformatie kostte logischerwijs tijd en aandacht, daarnaast is er in 2010 een managementwisseling geweest bij het AKR) en in de wissel- cq. samenwerking met de beleidsadviseurs van de gemeenten.

Het was zoeken naar rol en taakinvulling door AKR in relatie tot beleidsverantwoordelijkheid en taakinvulling door gemeenten. Inmiddels is de samenwerkingsbasis verbeterd en is er wederzijds sprake van rolacceptatie.

Binnen de AREA-gemeente(raden) is er veel aandacht voor afvalpreventie en –scheiding. Landelijk staat "afval is grondstof" volop in de aandacht. De hoeveelheid restafval ligt boven het landelijke gemiddelde. Een actieve en initiatiefrijke opstelling vanuit AREA en de eigen gemeentelijke organisatie om te komen tot concrete verbeteradviezen en vernieuwing van de inzamelstructuur (inclusief de financiering daarvan) is gewenst.

Verbeterpunten

- Maak gezamenlijk een jaarprogramma met door AKR en het beleidsoverleg met de gemeenten op te leveren beleidsadviezen en producten. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat op dit moment gewerkt wordt aan een werkplan met een jaarprogrammering.
- Zorg dat het AKR proactiever en voortvarender beleidsadviezen uitwerkt (meer initiatief nemen).

Beleid deelnemingen

Constateringen (terugkijkend)

- De gemeenten hebben niet alle drie een expliciet deelnemingen beleid. Uit interviews blijkt dat gemeenten hun visie en strategie ten aanzien van gemeentelijke deelnemingen ook niet actief met elkaar delen. Het ontbreken van een (gezamenlijk) visie en/of afstemming ten aanzien van deelnemingen in zijn algemeen en die in AREA in het bijzonder levert in de praktijk, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, geen problemen op.
- Bij alle gemeenten wordt het belang van 'overheidsgedomineerde' uitvoering van het afvalbeheer onderkend. Argumenten die daarbij worden genoemd zijn: de sturingsmogelijkheden (bedrijf is 'dichtbij'), de continuïteit en de mogelijkheden voor duurzaamheid.
- In financiële zin is de waarde van het bedrijf de afgelopen 5 jaar gestegen. De aandeelhouderswaarde is toegenomen doordat omvang en eigen vermogen zijn gestegen (zie de vertrouwelijke rapportage voor een verdere toelichting op de aandeelhouderswaarde).
- Bij de oprichting van AREA zijn afspraken gemaakt over de zeggenschap / eigendomsverhoudingen (op basis van aantal aansluitingen, omzet en aantal inwoners). Uit de interviews blijkt dat deze verdeling door de gemeentelijke betrokkenen 'fair' wordt gevonden en dat er geen (bestuurlijke) aanleiding is om de formule te wijzigen.
Er is – sinds de oprichting – wel sprake van lichte veranderingen in het aantal aansluitingen waarvoor in technische zin een correctie doorgevoerd zou kunnen worden in de /het aandelenverhouding/-bezit. AREA heeft hiervoor een herberekeningvoorstel ontwikkeld waar in de vertrouwelijke rapportage 7 verder op in wordt gegaan.

Beschouwing

Door de samenwerking in AREA is ten opzichte van een standalone-situatie een solidere basis voor continuïteit ontstaan. In aandeelhouderstermen heeft de financiële waarde van het bedrijf zich ook positief ontwikkeld. De gekozen uitvoeringsvorm, in een overheidsgedomineerde setting, lijkt nog steeds goed aan te sluiten op de bestuurlijke visie van de drie gemeenten.

Aandachtspunt is wel dat de (gezamenlijke) bestuurlijke visie over de gemeentelijke aandeelhoudersrol niet (in alle drie de gemeenten) expliciet is vorm gegeven. Dit levert tot nu toe in de praktijk geen problemen op. Naar de toekomst toe kan het risico ontstaan dat er tussen de gemeenten of op verschillende niveaus binnen een gemeenten (raad, college en ambtelijk) verschillende beelden en visies gaan ontstaan.

Daarom is het van belang om hierin als gemeenten – over de hele breedte – samen op te trekken (die geldt ook tussen 'eigenaar' en 'opdrachtgever', zie verderop) en te zorgen voor afstemming.

Verbeterpunten

- Stem als gemeenten onderling deelnemingen beleid en specifiek dat met betrekking tot AREA explicieter af (inbedding in een gezamenlijke visie).

Strategie AREA

Constateringen (terugkijkend)

- Het bedrijfsplan dat voor de oprichting is uitgewerkt is compleet. Hierin is een aantal doelen vastgelegd (zie paragraaf 2.2). Deze doelen zijn niet SMART geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is het doel 'maximaliseren van maatschappelijk nut'. Het is niet duidelijk wat hiermee precies bedoeld wordt¹⁶. Desalniettemin geeft het bedrijfsplan kwalitatief richting aan de beoogde ontwikkeling van AREA in drie 'lijnen', te weten:
 - integratie en continuering dienstverlening;
 - optimaliseren uitvoering;
 - verdere ontwikkeling / schaalvergroting.
- De bij oprichting aangekondigde operationalisering van doelen naar hanteerbare prestatie-indicatoren heeft niet plaatsgevonden.
- Vanaf de oprichting heeft het MT van AREA diverse strategische plannen ontwikkeld (zie de vertrouwelijke rapportage). Deze zijn besproken in de kring van directie, Raad van Commissarissen (RvC) en aandeelhoudersvergadering (AvA). Er heeft geen verdere terugkoppeling aan de gemeenten plaatsgevonden over de voortgang in strategische koers. Dit gaat binnenkort gebeuren op basis van het recent uitgevoerde samenwerkingsonderzoek (zie verderop).
- In de praktijk is voortvarend gewerkt aan alle drie de strategische lijnen, waarbij:
 - de interne organisatie volop aandacht heeft gevraagd. Bij aanvang moest een geheel nieuw middenkader worden samengesteld en ook later zijn er diverse wisselingen in management geweest. De cultuur en personele instapverschillen moesten ingepast en overwonnen worden en in 2008 heeft zich een ingrijpende integriteitzaak voorgedaan die veel van de organisatie heeft gevergd.
 - in het optimaliseren stappen voorwaarts zijn gezet. Na een eerste ronde met besparingen op met name formatie ("slank aan de start") is er vanaf 2009/2010 een nieuwe en planmatige efficiëntieronde ingezet onder de naam "AREA marktconform van een zeven

¹⁶ Logischerwijs heeft dit onder meer betrekking op duurzaamheid, lokale betrokkenheid en sociale doelstellingen.

- naar een acht". Daaruit blijkt dat er nog sprake is van een aanzienlijk verbeterpotentieel op het punt van onder meer productiviteit en routeoptimalisatie.
- in de externe strategie vanaf het begin langs twee sporen de mogelijkheden van schaalvergroting zijn verkend en opgepakt:
 - aansluiting van Drentse gemeenten via zwaan kleef aan. Toen bleek dat de animo hiervoor bij omliggende gemeenten niet groot was, is vanuit AREA (AKR) het Drents afval beleidsoverleg ("werkgroep MarkeRein") opgestart. Van hieruit zijn en worden pogingen ondernomen om te komen tot een Afvalsturing Drenthe.
 - samenwerking met andere regionale overheidsbedrijven. Op basis van een uitgevoerd partnerselectonderzoek in 2008 zijn met twee overheidsbedrijven in aangrenzende regio's samenwerkingsverkenningen uitgevoerd. Met een van deze bedrijven bestaat nu nadrukkelijk de mogelijkheid om tot concrete samenwerking te komen (zie verder hoofdstuk 5).

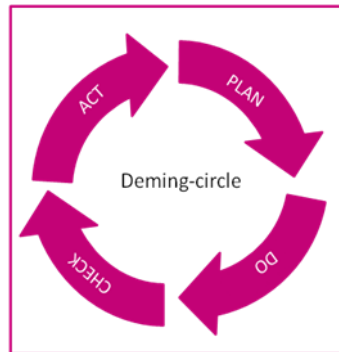
Beschouwing

In vijf jaar tijd zijn de nodige slagen gemaakt en is er volop en veelal tegelijkertijd aan de interne organisatie, de externe strategie en de dienstverlening gewerkt. Kort samengevat zijn de resultaten in termen van de drie strategische 'lijnen' als volgt:

- lijn 1 (integreren en continueren) is goed opgepakt en afgerond; Het is gelukt om van AREA een bedrijf te maken en de kwaliteit van dienstverlening naar de burgers op peil te houden;
- lijn 2 (optimaliseren) is mede door interne ontwikkelingen (met name de integriteitkwestie) enigszins vertraagd en loopt nog volop;
- lijn 3 (groeien) is nog niet gerealiseerd. Wel hebben er diverse verkenningen plaatsgevonden.

De drie fases roepen bij ons een beeld op van volgordelijkheid. Dit beeld wordt versterkt door formuleringen in gemeentelijke oprichtingsbesluiten en het bedrijfsplan. "Samenwerking" wordt daarin vooral benoemd in termen van beleidconformiteit tussen de deelnemende gemeenten en in het bedrijfsplan worden slechts een paar zinnen gewijd aan de 'groeistrategie' met de slotopmerking dat groei 'geen doel op zich' is. De volgordelijkheid in de ontwikkelingsgang van AREA is echter niet duidelijk uit het bedrijfsplan af te leiden. In het bedrijfsplan zijn de fases namelijk niet in concrete tijdvakken ingedeeld en is de samenhang tussen de fases ook niet uitgewerkt. De beleving bij betrokkenen over de bedoelingen van destijds is ook een andere. Direct betrokkenen geven aan dat het vanaf het begin duidelijk was dat het AREA van 2006 geen eindplaatje was maar slechts een tussenstap om verder door te groeien. Daarmee stond het voor direct betrokkenen vast dat het logisch en nodig was om meteen ook werk te maken van de externe groeistrategie. Vanuit deze visie en beleving is er dus sprake van een consistente lijn. Ons vallen wel een paar dingen op:

- In het strategisch proces ligt de nadruk sowieso sterk op het initiëren en plannen en minder op (kwantitatieve) monitoring. In termen van de kwaliteitscirkel van Deming (zie figuur 9) ligt er een sterke focus op "plan" en "do" en minder op "check". Tussenevaluaties met kwantitatieve tussenresultaten zijn er niet.



Figuur 9. Strategisch proces

- In het bedrijfsplan is de groeistrategie benoemd aandachtspunt en niet verder uitgewerkt. In de daarop volgende strategische documenten wordt de noodzaak van schaalvergroting voornamelijk kwalitatief onderbouwd. Nadere kwantificering van de schaalvoordelen heeft gaandeweg plaatsgevonden en is in het recente verkennende samenwerkingsonderzoek opgenomen.
- De samenwerkingsverkenningen zijn tot dusverre in de kring van MT, AvA en RvC voorbereid en begeleid. De gemeentelijke aandeelhouders zijn geïnformeerd, formele stappen richting gemeentebesturen zijn nog niet gezet (zijn voor later dit jaar gepland). Tijdige terugkoppeling naar en interactie met gemeentebesturen is van groot belang, juist ook omdat de samenwerkingsverkenning inhoudelijk en qua vorm al behoorlijk concreet is uitgewerkt.

Verbeterpunten

- Formuleer gezamenlijk concrete doelen en prestatie-indicatoren voor verschillende ontwikkelfases en versterk de monitoringfunctie ("check") van het strategisch proces.
- Werk vanuit AREA een integrale visie (inclusief gestructureerde aanpak) uit op het punt van 'maatschappelijke meerwaarde' (duurzaamheid, MVO, werkgelegenheid en dergelijke).
- Neem in de informatievoorziening vanuit AREA richting gemeentebesturen ook de stand van zaken en ontwikkelingen in de strategische koers op (zie ook hiervoor bij 'deelnemingen beleid').

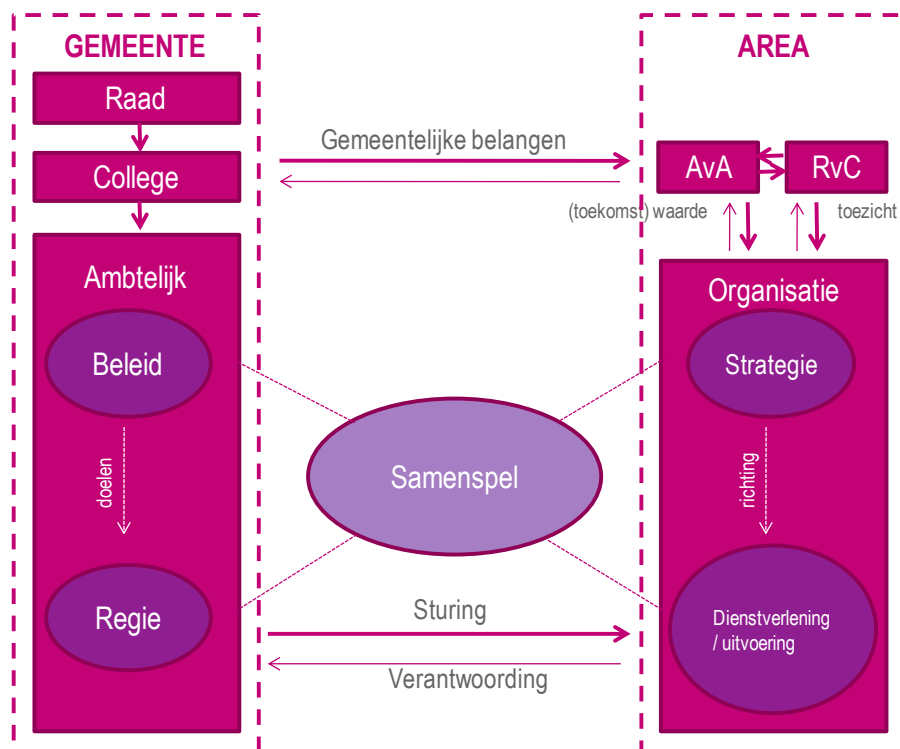
3.3 Sturing & verantwoording

Constateringen (terugkijkend)

- Het beoogde besturingsmodel is in het bedrijfsplan helder omschreven. De governancestructuur functioneert volgens betrokkenen in de praktijk naar behoren. De in het bedrijfsplan beschreven rolscheiding tussen aandeelhouder en opdrachtgever, het onafhankelijk toezicht en de ambtelijke topstructuur zijn conform bedrijfsplan vormgegeven.
- Over de rolinvulling in de praktijk tussen de aandeelhoudersvergadering (AvA), Raad van Commissarissen en de directeur bestaat wederzijds waardering.

In de samenstelling van de huidige Raad Van Commissarissen zit een aandachtspunt op het punt van kennis van de afvalmarkt en een bestuurlijk netwerk in de regio.

- De besluitvorming over AvA-AREA-stukken loopt binnen gemeenten niet altijd even gestructureerd. Op basis van het onderzoek is niet duidelijk geworden of in alle gemeenten over belangrijke onderwerpen altijd een standpunt in het college van B&W wordt ingenomen.
- De gemeentelijke opdrachtgeverrol is ambtelijk verschillend georganiseerd, wordt verschillend ingevuld en is van verschillende intensiteit. Ten opzichte van een ideaaltypisch sturings- en verantwoordingsmodel (zie figuur 10) constateren we dat te weinig wordt gestuurd (te weinig capaciteit of te weinig kritische houding) of dat er teveel op uitvoeringsniveau (te detaillistisch) wordt gestuurd.
- Binnen de opdrachtnemerrol (bij AREA) is de situatie gewijzigd en is er nu een operationeel aanspreekpunt voor de gemeentelijke contactpersonen. Bij kwartaaloverleggen is de manager uitvoering van AREA ook vaste gesprekspartner.
- De overleg- en rapportagegestuur is gaandeweg meer gestructureerd en geprofessionaliseerd. In de integratie van operationele en financiële cijfers, tijdige beschikbaarheid van rapportages, conceptjaarrekening en conceptbegroting zijn nog wel verbeteringen mogelijk. In bijlage 6 wordt ingegaan op de opzet en inhoud van de huidige rapportages en de verbeterpunten daarin.



Figuur 10. Sturings- en verantwoordingsmodel

Beschouwing

De governance en topstructuur voldoen aan het hierboven geschetste model. De structuur zit op zich goed in elkaar. Het functioneren en samenspel aan de "eigenaarkant" verloopt over het algemeen ook naar behoren. De afstemming met de opdrachtgeverkant binnen de gemeente is wel een aandachtspunt (zie hierna), maar echte knelpunten zijn hier in de praktijk niet door ontstaan.

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie verloopt minder optimaal. Wat zich hier op de eerste plaats manifesteert is dat er geen duidelijke doelen en prestatie-indicatoren zijn gesteld. Een adequaat, gemeenschappelijk, kader op basis waarvan gestuurd en verantwoord wordt ontbreekt. Doordat heldere KPI's – oftewel kritische prestatie-indicatoren – ontbreken is er bijvoorbeeld herhaaldelijk gesleuteld aan de opzet en inhoud van kwartaalrapportages (zie bijlage 6 voor de opzet van de rapportages). Het ontbreken van een helder en onderling afgestemd kader leidt er ook toe dat iedere gemeente de opdrachtgeverrol op eigen wijze en naar eigen inzicht invult. Op het punt van "sturen op hoofdlijnen" zijn nog verbeteringen mogelijk.

Bij Hoogeveen wordt met kwaliteit, gestructureerd en kritisch gestuurd, maar ligt focus sterk op operationele zaken in de dienstverlening. Dit wordt gevoed door een aantal voorvallen (niet goed werkende ondergrondse afvalcontainers, de later dan geplande invoering van het containermanagementsysteem, niet vlekkeloos verlopende invoering van beeldkwaliteitreiniging), waarin malheur en onvoldoende aandacht en alertheid de relatie geen goed hebben gedaan en de kritische houding hebben versterkt. Op basis van het onderzoek ontstaat het beeld dat AREA hierin proactiever had kunnen opereren. Inmiddels zijn duidelijke verbeteringen zichtbaar, maar optimaal verloopt de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie nog niet.

Bij Coevorden en Emmen kan de aansturing juist professioneler en strakker. In Emmen wordt in interne stukken geconstateerd dat men de opdrachtgeverrol professioneler dient in te vullen dat de interne organisatie daar beter op ingericht dient te worden. In Coevorden ligt op het punt van capaciteit een belangrijk aandachtspunt als het gaat om een professionele invulling van de opdrachtgeverrol.

Aan de kant van AREA liggen op het vlak van klantgerichtheid (richting gemeenten) en een completer inzicht geven in de prestaties (over kwaliteit en kosten) belangrijke aandachtspunten. Juist omdat sprake is van "gedwongen winkelnering" moet een overheidsgedomineerd afvalbedrijf in onze visie inzicht geven in de kostenefficiëntie en operationele prestaties. De opdrachtgever moet in staat worden gesteld om te kunnen beoordelen of (nog steeds) sprake is van een marktconforme dienstverlening. Een ander aandachtspunt in de relatie met de gemeenten is de afstemming binnen AREA tussen beleid en uitvoering. In dat verband wordt nagedacht over het over het instellen van één accountmanager per gemeente, die aanspreekpunt is voor beleid en uitvoering.

In de wisselwerking tussen de gemeenten als 'eigenaar' en de gemeente als 'opdrachtgever' valt op dat belangrijke beslissingen rondom AREA en haar strategie – ook als die doorwerken naar de opdrachtgever – nadrukkelijk in de aandeelhoudersvergadering genomen worden. Hierbij is dus met name de gemeente in de rol als 'eigenaar' betrokken. De afstemming met de gemeente als 'opdrachtgever' kan beter (bij gemeenten intern, maar ook vanuit AREA). Dit leidt ertoe dat de opdrachtgever op onderdelen het gevoel heeft 'buitenspel' te staan. De borging van de afstemming tussen de gemeente als 'eigenaar' en als 'opdrachtgever' is daarmee een belangrijk aandachtspunt.

Verbeterpunten

- Verbeter de opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie, trek daarin samen op en deel kennis en ervaringen. Daarbij wordt het volgende voorgesteld:

- Werk als gemeenten gezamenlijk een plan de campagne uit. Begin daarbij met het benoemen van de sterke punten op dit moment, vul dat aan met de meest relevante verbeterpunten.
- Stel in overleg tussen gemeenten en AREA éénduidige KPI's en rapportageformats vast en integreer de operationele en financiële rapportages. Bijvoorbeeld door jaarlijks te rapporteren over de voortgang ten aanzien van efficiëntie en service verbetering en in geïntegreerde kwartaalrapportages inzicht te geven in operationele en financiële gegevens (inclusief forecast).
- Geef vanuit AREA op operationeel niveau inzicht in kostenefficiëntie en productiviteit, bijvoorbeeld door resultaten uit benchmarks actief te communiceren en in de sturings- en verantwoordingscyclus mee te nemen.
- Stel als AREA en gemeenten – in lijn met de reglementen voor RvC en directie – een AVA-reglement op, waaruit blijkt welke stukken/onderwerpen in welk gremium vastgesteld moeten worden en hoe het besluitvormings- of afstemmingsproces binnen de gemeentelijke organisatie dient plaats te vinden.

3.4 Management & organisatie

Constateringen (terugkijkend)

- De directie heeft het voortouw genomen in de implementatie van het bedrijfsplan en de groeistrategie. Zoals hiervoor (paragraaf 3.2) aan de orde is geweest zijn op alle terreinen ook duidelijke vorderingen gemaakt.
- Aan de implementatie van de groeistrategie (fase 3) is systematisch gewerkt. Richting Drentse gemeenten zijn diverse contacten gelegd. De directeur heeft jaarlijks een rondje gemaakt, er zijn gezamenlijke bijeenkomsten en bedrijfspresentaties op bestuurlijk niveau georganiseerd, waarbij bestuurders van AREA-gemeenten het voortouw hebben genomen. Vanuit AKR wordt het Drentse afvalbeleidoverleg MarkeRein gefaciliteerd. Parallel aan de acties in Drenthe zijn ook de samenwerkingsmogelijkheden met andere regionale overheidsbedrijven onderzocht. De uitvoering hiervan wordt door de directie en enkele adviseurs getrokken.
- In het management zijn diverse wisselingen geweest. De directeurspositie is in de top de constante factor geweest. Op de positie van hoofd uitvoering is als gevolg van de integriteitaffaire een wisseling geweest (2009) en de controllerfunctie is het grootste deel van de tijd via inhuur van deskundigheid van buiten ingevuld. Tussentijds is gepoogd om de controllerfunctie vast in te vullen, maar dat is niet gelukt. Het middelmanagement dat bij aanvang geheel nieuw was is inmiddels, door verloop en organisatieveranderingen, geheel veranderd.
- In de organisatie zijn diverse wijzigingen doorgevoerd, bij de laatste in 2009 is het bedrijfsbureau onder de unit uitvoering gebracht en onder het hoofd uitvoering zijn twee locatieleiders aangesteld. Vanuit vestigingen Hoogeveen en Emmen worden nu de afvalinzamel- en reinigingswerkzaamheden aangestuurd (in Emmen vanuit twee aparte teams). Vanuit Emmen vindt ook de operationele aansturing van de werkzaamheden in Coevorden plaats. Door deze locatie-indeling is de communicatie en aansturing op gemeenteniveau gestroomlijnd. Plaatsing van het bedrijfsbureau onder Uitvoering maakt het mogelijk om strakker te sturen op planningen en efficiëntie. In de professionalisering van het bedrijfsbureau is geïnvesteerd door personele uitbreiding (aanvullende expertise via functie hoofd bedrijfsbureau).

- Het management heeft zich volgens betrokkenen daadkrachtig getoond. Zij geven aan dat het optreden bij de integriteitaffaire (van zowel directie als Raad van Commissarissen) daadkrachtig en effectief is geweest. Ondanks dat de affaire de nodige tijd en aandacht heeft gevraagd en geld heeft gekost, is de kwestie adequaat afgehandeld.
- Binnen het bedrijf is sprake van een hoge medewerkertevredenheid (score van 7,7) en goede werksfeer. De halvering van het ziekteverzuim in de periode 2005-2010 getuigt hier ook van. De medewerkers zijn betrokken en in staat om de uitvoerende werkzaamheden taakvolwassen en adequaat uit te voeren.
- In de uitvoering wordt met een flexibele schil gewerkt. Uit interviews blijkt dat de verhouding vaste en flexibele medewerkers 70-30% bedraagt. Volgens betrokkenen bij AREA is deze verhouding ongeveer dezelfde als in 2006. De omvang van de flexibele schil geeft enige ruimte om leegloop van oudere medewerkers op te vangen, hoewel daar kwalitatieve beperkingen in zitten. De gemiddelde leeftijd van de uitvoerende medewerkers bedraagt 46 jaar en een aanzienlijke groep medewerkers is tussen de 50 en 55 jaar. Gericht ouderenbeleid betreft daarom één van de grootste uitdagingen voor de komende jaren voor AREA.
- Het bedrijf is financieel in control. De managementletter van de accountant getuigt daar van. In de verantwoording (rapportages) zijn volgens gemeenten verbeteringen mogelijk. Ons beeld bij de bedrijfsvoering is dat de administratieve organisatie (AO) staat, maar dat operationele gegevens nog niet met "een druk op de knop" uit het systeem zijn te halen. De huidige gehanteerde kostensystematiek en de wijze van indexeren is conform afspraak met de aandeelhouders. Er zijn wel mogelijkheden om dit in de toekomst transparanter met tarieven per inzamelsoort op te stellen met efficiëntietaakstellingen vooraf en monitoring op basis van een van te voren vastgestelde berekeningssystematiek. In de productbegroting voor 2012 is voor het eerst een efficiëntietaakstelling opgenomen.
- Het risicomanagement is adequaat geweest. Grote financiële risico's zijn er niet geweest, risico's zoals geschetst in het bedrijfsplan hebben zich niet voorgedaan. De grootste financiële tegenvallers (integriteitkwestie en voertuigen/logistiek Hoogeveen) viel niet te voorzien en kon in de reguliere exploitatie van het betreffende jaar worden opgevangen. Door stijging van het Eigen Vermogen en de solvabiliteit is de weerstand om tegenvallers op te kunnen vangen gegroeid.

Beschouwing

Het is zichtbaar dat het bedrijf op alle fronten actief is en dat eenheid in en professionaliteit van de organisatie toegenomen zijn. De directie heeft daar ruime handelingsvrijheid in gekregen en daadkracht betoond bij de ontwikkeling van de organisatie en implementatie van de groeistrategie. Ook bij de aanpak van de integriteitcrisis heeft de directie zich slagvaardig getoond.

De managementaandacht is op de drie strategische lijnen en ontwikkelfases gericht geweest. Ons beeld is dat – door wisselingen in het management, het ontbreken van een vaste financiële manager en de aandacht die de tegenvallers hebben gevraagd – het optimaliseren van de uitvoering enige vertraging heeft opgelopen. Op het punt van bedrijfsvoering zit naar onze mening een belangrijk ontwikkelpunt: financial control dient zich sterker te richten op businesscontrol en verbetering van de operationele prestaties (sturing op kengetallen als formatie, workload, normtijden, bezettingsgraad e.d.). Een sterke financiële manager naast de directeur en hoofd uitvoering maakt het topmanagement als geheel ook evenwichtiger en meer in balans.

De organisatie moet naast slagvaardig ook flexibel zijn. Hiermee wordt bedoeld op het gemak en de snelheid waarin de organisatie veranderende klantwensen en omstandigheden inspeelt of kan inspelen. Eén van de grootste uitdagingen zit op de inzetbaarheid van het vaste personeel. Door de toenemende leeftijd wordt deze inzetbaarheid minder, via vervangende werkzaamheden en opleiding en training dient deze problematiek te worden ondervangen. In hoeverre dat tegen gelijkblijvende operationele kosten kan worden gerealiseerd is niet helder. De organisatie onderkent het probleem en wil specifiek ouderenbeleid ontwikkelen. Dat is in ontwikkeling.

Een ander signaal, dat we uit diverse interviews halen en een relatie heeft met de organisatieflexibiliteit, betreft het functioneren van het middelmanagement. Van gemeentezijde wordt aangegeven dat ze de indruk hebben dat niet alle signalen even snel bij het hogere management terechtkomen, in ieder geval dat het lang kan duren voordat er actie volgt of wordt ondernomen. Het model met de locatieleiders is in dit opzicht al een belangrijke verbetering. Verdere ontwikkeling van de "schakel-" en managementkwaliteit in de middenlaag is een aandachtspunt dat ook in het hogere management wordt onderkend. Als de interne communicatie beter verloopt heeft dat invloed op het gehele functioneren van de uitvoerende tak.

Verbeterpunten

- Versterk het financieel management binnen AREA en vul de controlfunctie sterker plannings- en ontwikkelingsgericht in (van financial naar businesscontrol) .
- Breng vanuit AREA de consequenties van vergrijzend personeelsbestand in beeld, ga aan de gang met het opstellen, uitwerken en doorrekenen van oplossingsrichtingen en neem deze informatie en mogelijkheden mee in het ouderenbeleid.
- Verbeter de interne communicatie en schakelfunctie van het middelmanagement binnen AREA.

4 Evaluatie doelrealisatie

4.1 De doelen op een rij

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten en het functioneren in de afgelopen 5 jaren uitgebreid beschreven. Eén van de centrale doelen van dit onderzoek betreft de vraag in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd. In paragraaf 2.2 zijn de beoogde doelen en uitgangspunten bij aanvang beschreven. Wij vatten deze als volgt samen:

Ten aanzien van de dienstverlening ("de prestaties")

- Waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening.
- Beheersen van kosten door de verbreding van het financieel draagvlak, direct gevolgd door kostenreductie.
- Creëren van een sterkere positie in beleid en kennis (AREA wordt hét kenniscentrum), inclusief het uniformeren van het beleid en het maximaliseren van het 'maatschappelijk nut'.
- Realiseren van een sterkere positie in de keten door regie over alle schakels in de keten

Ten aanzien van de organisatie ("het functioneren")

- Helder besturingsmodel:
 - maximale zelfstandigheid bedrijf;
 - heldere doel- en taakomschrijvingen;
 - rolscheiding;
 - sturen op hoofdlijnen.
- Ontwikkelen van een professionele organisatie die klaar voor de volgende stap: verder groeien in de regio. Hierbij worden drie fases onderscheiden, te weten:
 - fase 1: integratie en continuering dienstverlening;
 - fase 2: optimaliseren uitvoering;
 - fase 3: verdere ontwikkeling / schaalvergroting.

Hierna wordt ingegaan op de behaalde resultaten op deze doelen.

4.2 Doelrealisatie op dienstverlening

Onder verwijzing naar het vorige hoofdstuk zijn in onderstaande tabel de resultaten op de dienstverleningsdoelen samengevat.

Doel	Resultaten
Waarborgen continuïteit en dienstverlening	Dienstverlening organisatorisch geborgd Taakuitvoering conform PO's Tevredenheid bij burgers Gemeenten tevreden over kwaliteit uitvoering, Hoogeveen kritisch over klantgerichtheid en efficiency
Kostenbeheersing en kostenreductie (-13%)	Kosten in control In termen kostenreductie: doelstelling gerealiseerd
Synergie in beleid en kennis (AREA wordt het kenniscentrum)	Kenniscentrum is gerealiseerd, afvalbeleid gezamenlijk ontwikkeld, doorvertaling naar verbeteringen in inzamelstructuur nog in ontwikkeling
Sterkere positie in hele afvalketen	Afvalcontractmanagement ingevuld, AREA heeft regie over alle afvalstromen (m.u.v. restafval)

Tabel 10: Resultaten dienstverleningsdoelen

De bij aanvang gestelde doelen aan de dienstverleningskant zijn in hoge mate gerealiseerd. De kwaliteit van de dienstverlening op straat is op orde en de efficiëntiedoelen zijn gehaald, daarmee zijn de doelen op de twee belangrijkste prestatiegebieden gerealiseerd. In de klantgerichtheid van AREA richting opdrachtgever zijn op basis van verschillende praktijksituaties in Hoogeveen wel verbeteringen mogelijk.

Kanttekening die we bij efficiëntie maken is dat het feit dat de beoogde kostenreductie is gerealiseerd niet betekent dat het maximale is bereikt. Op het punt van efficiëntie zijn nog verdergaande besparingen mogelijk (zie paragraaf 4.3). In 2009 is een planmatige aanpak van verdere efficiency op gang gekomen, de resultaten hiervan worden vanaf 2012 zichtbaar in de bedrijfsvoering en prestaties.

De doelstelling op het punt van synergie in beleid en kennis is met oprichting van AREA Kennis & Regie en het kaderplan afvalstoffen op strategisch niveau gehaald. Op tactisch en operationeel niveau is dit nog niet doorvertaald naar verbeteringen in de inzamelstructuur. Hoewel een werkplan in ontwikkeling is, hadden gemeenten en AREA op dit punt een ambitieuzer doel en hadden ze in de uitvoering naar onze mening al verder kunnen zijn. Uit onze analyse in hoofdstuk 3 kunnen als verklarende factoren hiervoor worden genoemd: diverse bedrijfsvoerings- en managementvraagstukken die veel tijd en aandacht hebben gevraagd en onvoldoende helderheid en duidelijkheid wie welk deel van het afvalbeleidsproces oppakt. Hoe dan ook kan het proces van beleidsontwikkeling en advisering - binnen de randvoorwaarde van de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid - slagvaardiger en concreter (zie paragraaf 3.1 en 3.2).

4.3 Doelrealisatie op het functioneren

Vergelijkbaar met hiervoor op de dienstverleningsdoelen zijn in onderstaande tabel de resultaten op de organisatorische doelen samengevat.

Doel	Resultaten
Helder besturingsmodel: <ul style="list-style-type: none"> • Maximale zelfstandigheid bedrijf • Heldere doel- en taakomschrijvingen <ul style="list-style-type: none"> • Rolscheiding • Sturen op hoofdlijnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Governancestructuur functioneert naar behoren • Voorwaarde van formulering toetsbare prestatie-indicatoren niet ingevuld, verantwoording kan transparanter • Gemeentelijke rollen gescheiden, afstemming kan beter • Wisselende invulling door gemeenten, niet optimaal
Ontwikkeling professionele organisatie in drie fases: <ol style="list-style-type: none"> 1. Integratie en continuering dienstverlening 2. Optimaliseren uitvoering 3. Verdere ontwikkeling / schaalvergroting 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integratie geslaagd, organisatie staat, goede werksfeer 2. 1^e slag gemaakt, 2^e slag loopt, nog substantieel verbeterpotentieel 3. Zwaan kleef aan -ondanks concrete inspanningen- niet gelukt, samenwerking met andere overheidsbedrijven onderzocht

Tabel 11: Resultaten op organisatorische doelen

Belangrijke constatering is dat het gelukt is om een professionele organisatie neer te zetten. Van de drie afzonderlijke gemeentelijke diensten/afdelingen is één bedrijf gemaakt en aan de implementatie van de groeistrategie en aan het optimaliseren van de uitvoering is systematisch gewerkt. Het besturingsmodel functioneert in grote lijnen ook zoals het bij aanvang was bedoeld. Kortom: ook ten aanzien van de organisatie en het functioneren is een belangrijk deel van de doelen gerealiseerd. Wel blijft de doelrealisatie in zijn geheel iets achter bij die op de dienstverlening:

- De gemeentelijke rolinvulling functioneert in de praktijk nog niet optimaal. De rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever is zuiver doorgevoerd, maar de afstemming tussen deze rollen in de Colleges van B&W kan rond belangrijke AREA-onderwerpen beter en systematischer (zie paragraaf 3.3).
- Van sturen op hoofdlijnen is nog onvoldoende sprake. Dit heeft enerzijds van doen met het ontbreken van duidelijke prestatie-indicatoren. Anderzijds kan de professionaliteit van de gemeentelijke opdrachtgeverrol aan effectiviteit winnen door kritischer te sturen (Emmen en Coevorden) of meer op hoofdlijnen te sturen (Hoogeveen).
- Heldere doel- en taakomschrijvingen ontbreken. AREA en de gemeenten hebben samen geen toetsbare prestatie-indicatoren geformuleerd. Omdat in het bedrijfsplan de doelen ook niet of nauwelijks SMART zijn uitgewerkt is het lastig om het functioneren en presteren scherp te beoordelen. Daarbij speelt mee dat de interne planning en control van AREA niet sterk gericht geweest is op het monitoren van de behaalde efficiëntie. Op dit punt en het punt van kosten transparantie naar gemeenten is nog een verbeterslag te maken.
- Het optimaliseren van de uitvoering is niet af. De invoering van de ondergrondse inzameling loopt nog door en – hoewel in voorbereiding – is een containermanagementsysteem nog niet in het gehele gebied ingevoerd. Hetzelfde geldt voor een tweede ronde met efficiëntieverbeteringen (zie paragraaf 3.1).

AREA had hier zelf verder mee willen zijn, maar andere zaken (integriteit, invulling middenmanagement, samenwerkingsverkenningen) hebben invloed gehad op het tempo van aanpak hiervan.

- De zwaan-kleef-aan-strategie is niet gerealiseerd. Dit heeft niet van doen met onvoldoende inspanningen. Integendeel: op dit vlak zijn diverse pogingen en activiteiten ondernomen. Geconstateerd moet worden dat aansluiting van Drentse gemeenten niet in alle gevallen realistisch is dan wel meer tijd vraagt. Daarbij biedt de door AREA uitgestippelde strategie gericht op een Afvalsturing Drenthe meer perspectief dan een directe gemeentelijke participatie in AREA. Een andere belangrijke constatering en nuancering in dit verband is dat samenwerking met een ander overheidsgedomineerd afvalbedrijf een snellere route biedt richting schaalvergroting en dat deze optie inmiddels vergaand is onderzocht.

5 Trends en ontwikkelingen

5.1 Trends in vogelvlucht

Kort en bondig zijn de volgende relevante trends te noemen.

Beleid en regelgeving

- Er is een steeds sterkere nadruk op recycling ("afval is grondstof") en er wordt geëxperimenteerd met vergaande aanpassingen in de inzamelstructuur (voorzieningen voor de burger).
- Overheidsbedrijven krijgen een steeds sterkere rol in het arbeidsmarkt- en participatiebeleid.
- De regelgeving rondom mededinging en aanbestedingen dwingt overheidsbedrijven om steeds bewuster keuzes te maken met betrekking tot de uitvoering van commerciële activiteiten.

Trends op de afvalinzamelmarkt

- Op de afvalmarkt is sprake van een steeds grotere concentratie. De gemiddelde schaal-grootte van overheidsgedomineerde afvalinzamelbedrijven bedraagt circa 100.000 aansluitingen. Als vuistregel voor een efficiënte taakuitvoering wordt voor afval- en reinigingsbedrijven een verzorgingsgebied van minimaal circa 80.000 tot 100.000 aansluitingen gehanteerd.
- Naast schaalvoordelen in de inzameling zoeken overheidsbedrijven naar mogelijkheden om samen te werken in de (eind)verwerking van afvalstromen.
- Na een privatiseringstrend in de jaren negentig van de vorige eeuw en in het begin van deze eeuw is er in diverse regio's en bij diverse gemeenten sprake van deprivatisering, waarbij gemeenten ervoor kiezen om vanuit een 'platte' contractrelatie met een marktpartij toe te treden tot een overheidsgedomineerde afvalinzamelorganisatie. Overwegingen die daarbij worden genoemd zijn: continuïteit en begrotingszekerheid over langere termijn, sterkere ketenregie en betere mogelijkheden voor invulling duurzaamheidsbeleid / MVO en lokale werkgelegenheid.
- Een agressieve benadering van de markt door overheidsbedrijven is verschoven naar een focus op publieke taken, waarbij overheidsbedrijven zich tegenwoordig sterker ontwikkelen in de breedte en in de keten.
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken betekent niet meer automatisch dat het overheidsbedrijf deze taken ook zelf uitvoert. Steeds vaker worden (delen van) werkzaamheden uitbesteed en ontwikkelt het overheidsbedrijf zich meer tot regiebedrijf.

Dynamiek op afvalverwerkingsmarkt

- De verwerkingstarieven voor met name de bulkstromen (rest- en gft-afval) zijn de afgelopen jaren sterk gedaald.
- Door nieuwe technologieën en tariefsontwikkelingen wordt het kleinschalig be- en verwerken steeds interessanter mede omdat hiermee bijgedragen kan worden aan het realiseren van lokale en regionale recycling- en energie- en arbeidsparticipatie doelstellingen.

Trends bij gemeenten

- Een trend in lopende kerntakendiscussies is dat gemeenten 'regiegemeente' worden en uitvoeringstaken op afstand plaatsen.
- Vanwege de huidige slechte economische situatie en de sombere vooruitzichten staan overheden voor grote bezuinigingsopgaven.
- Gemeenten voeren een steeds bewuster deelnemingen beleid.

Techniek en bedrijfsvoering

- De afvalinzameling wordt steeds verder gemechaniseerd en geprofessionaliseerd, onderdeel daarvan zijn het steeds meer gebruiken van (de mogelijkheden van) informatie- en communicatietechnologieën (zoals weeg- en registratiesystemen, optimalisatie routes en planning).
- In het beheer van de openbare ruimte wordt meer en meer toegewerkt naar beeldkwaliteitsturing en 'integraal beheer'.

Een uitgebreidere beschrijving van de trends en ontwikkelingen is opgenomen in bijlage 7.

5.2 Consequentie voor positie AREA

In lijn met ontwikkelingen

De gemeenten en AREA spelen al op veel van de genoemde trends en ontwikkelingen in. In navolging van andere gemeenten worden er ook enkele pilotprojecten met nieuwe inzamelsystemen (gespiegeld inzamelen, andere inzamel frequenties) in het AREA-gebied voorbereid. De afvalinzameling is al vergaand gemechaniseerd, container-managementsystemen zijn in voorbereiding en beeldkwaliteitsturing is in twee van de drie gemeenten al ingevoerd. De omvang en bedrijfsvoering van de commerciële activiteiten voldoen aan de gedragsregels die hiervoor door de wetgever zijn opgesteld. Ook binnen de AREA-gemeenten is de modernisering van de WSW een belangrijk item. AREA werkt op projectbasis als samen met EMCO, over verdere uitbreiding van deze samenwerking wordt nagedacht.

Vergelijkbaar dienstverleningspakket

De gesignaleerde trend naar taakverbreding bij andere overheidsgedomineerde afvalbedrijven is bij AREA al ingebed. AREA is al een reinigingsbedrijf dat naast afvalinzameling ook een divers pakket aan straatreinigingstaken – inclusief en gladheid- en plaagdierenbestrijding – uitvoert. Een verdere verbreding naar uitvoeringsregisseur in het gehele beheer van de openbare ruimte (inclusief groenonderhoud) – die elders wel waarneembaar is – is bij AREA niet zichtbaar. Daar waar dit in den lande speelt ligt het initiatief doorgaans bij de gemeenten die deze taken in het kader van kerntaken of bezuinigdiscussies bij het bestaande afval- en reinigingsbedrijf willen onderbrengen.

AREA voert vanuit AREA Kennis & Regie (AKR) ook beleidsmatige activiteiten uit, waaronder projecten in de inzamelstructuur en afvalcommunicatie en educatie.

Ook andere overheidsbedrijven kennen dit soort dienstverlening, waarbij er collega-bedrijven zijn met zwaardere en bredere beleidsadviestaken en collega-bedrijven die nauwelijks aan beleidsadvisering doen. De meest gangbare praktijk is dat deelnemende gemeenten zelf de beleidsverantwoordelijkheid houden en de afvalbedrijven alleen een adviserende rol hebben over met name operationele aspecten. Ook elders is een spanningsveld voelbaar tussen de wens van bedrijven om meer op het vlak van beleid te doen, terwijl gemeenten verantwoordelijkheid op dit vlak niet kwijt willen.

Gemiddelde schaalgrootte

AREA heeft ruim 83.000 aansluitingen. Daarmee zit ze onder het gemiddelde van andere overheidsbedrijven in Nederland (circa 100.000 aansluitingen), maar sterk afwijkend is dit niet.

Vijf jaar geleden was schaalvergroting de dominante strategie bij met AREA vergelijkbare overheidsbedrijven. Inmiddels is dit niet meer zo. Schaalvergroting blijft belangrijk, maar is minder dominant geworden. Taakverbreding en ketenintegratie zijn zeker zo belangrijk geworden (zie bijlage 7). Overheidsbedrijven zoeken daarbij meer en meer onderling gerichte samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld het verwerken van deelstromen, P&O, ICT en beleid. Midwaste¹⁷ is daar een voorbeeld van, evenals de samenwerking tussen Berkel Milieu en Circulus, waar beide bedrijven management en stafdiensten delen (gezamenlijk hebben ingevuld). HVC en ROVA werken samen met op het gebied van gft-vergisting. Kenmerkend voor deze samenwerkingen is dat ze niet primair vanuit de efficiëntie van de inzameling noodzakelijk zijn, maar vooral beogen de beleidsfunctie, commerciële slagvaardigheid en professionaliteit van de bedrijfsvoering te versterken. Ook de inbedding van Netwerk in HVC moet vooral in dit licht worden gezien.

¹⁷ NV Midwaste is een samenwerkingsverband van de OGD's Netwerk, Irado, Afvalstoffendienst Den Bosch, OMRIN waarin samengewerkt wordt op onder meer het gebied van gezamenlijke inkoop, verwerking van deelstromen.

6 Conclusies en aanbevelingen

Hoewel SMART-geformuleerde doelen ontbreken werd met de oprichting van AREA het volgende beoogd:

- waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening;
- beheersen van kosten door de verbreding van het financieel draagvlak, direct gevolgd door kostenreductie;
- creëren van een sterkere positie in beleid en kennis (AREA wordt hét kenniscentrum), inclusief het uniformeren van het beleid en het maximaliseren van het 'maatschappelijk nut';
- realiseren van een sterkere positie in de keten door regie over alle schakels in de keten;
- helder besturingsmodel met de volgende uitgangspunten:
 - maximale zelfstandigheid bedrijf;
 - heldere doel- en taakomschrijvingen;
 - rolscheiding;
 - sturen op hoofdlijnen.
- ontwikkelen van een professionele organisatie die klaar is voor de volgende stap: verder groeien in de regio. Hierbij worden drie fases onderscheiden, te weten:
 - fase 1: integratie en continuering dienstverlening;
 - fase 2: optimaliseren uitvoering;
 - fase 3: verdere ontwikkeling / schaalvergroting.

Behaalde resultaten

Ruim 5 jaar na oprichting kan geconstateerd worden dat een belangrijk deel van de gestelde doelen is gerealiseerd, dat AREA op veel fronten actief is geweest en dat er belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet in het optimaliseren van de uitvoering en invulling van de groeistrategie. Het is gelukt om een professionele organisatie neer te zetten. Van de drie afzonderlijke gemeentelijke diensten/afdelingen is één bedrijf gemaakt. Het besturingsmodel functioneert in grote lijnen ook zoals het bij aanvang was bedoeld. Tegelijkertijd kan ook een aantal verbeterpunten geformuleerd worden:

- De dienstverlening is kwalitatief op niveau, op het punt van klantgerichtheid is sprake van een aandachtspunt (er hebben zich in Hoogeveen enkele situaties voorgedaan waar proactiever opgetreden had kunnen worden).
- De ten doel gestelde kostenreductie is gerealiseerd, voor een belangrijk deel door de gerealiseerde besparingen in 2005-2006 waardoor AREA "slanker aan de start verscheen".
- De sturing en verantwoording op efficiency kan beter. De maximale efficiency is nog niet gerealiseerd, fase 2 in de beoogde ontwikkeling van AREA loopt nog volop en is nog niet afgerond. Een planmatige aanpak van verdere efficiencyverhoging is in 2009 op gang gekomen.
- Het huidige kostenniveau is ten opzichte van andere bedrijven aan de hoge kant. Er is zeker nog 10% verdergaande efficiency in de uitvoering mogelijk.
- Met AREA Kennis en Regie (AKR) heeft AREA in fysieke zin het kenniscentrum gerealiseerd. Op het punt van communicatie, educatie, contractmanagement heeft AKR meerwaarde aangetoond, op beleidsmatig gebied nog onvoldoende. Op strategisch niveau wordt afvalbeleid tussen de gemeenten afgestemd, op tactisch/operationeel niveau moet verdere uniformering en intensivering van de gescheiden inzameling nog zijn beslag krijgen. In het kader van de ontwikkeling van AREA als geïntegreerd bedrijf is de beleidsafstemming en –formulering noodgedwongen later gerealiseerd dan voorzien.

- Het besturingsmodel staat en functioneert op hoofdlijnen conform de oorspronkelijke opzet in het bedrijfsplan. In de samenstelling van de RvC zitten enkele aandachtspunten, de relatie eigenaar – bedrijf functioneert in het algemeen naar behoren.
- De opdrachtgever–opdrachtnemerrelatie functioneert niet optimaal. De opdrachtgeverrol wordt door de gemeenten heel verschillend ingevuld, het sturen op hoofdlijnen kan beter. AREA kan transparanter zijn op het vlak van operationele en financiële prestaties. Op dit vlak wreekt zich dat het bedrijfsplan niet nader is geoperationaliseerd naar SMART-doelen en heldere prestatie-indicatoren. Daardoor ontbreekt een scherp kader voor sturing en verantwoording. Een duidelijkere prioriteitstelling en heldere mijlpalen voor de drie fases in de ontwikkeling van AREA had ook tot meer focus in de uitvoering van het bedrijfsplan kunnen leiden.
- De organisatie heeft zich verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd, de organisatie is als geheel toekomstbestendiger dan de afzonderlijke diensten destijds. De aandeelhouderwaarde (intrinsieke waarde op basis van jaarrekeningen) is in de periode 2006-2010 gestegen.
- De organisatie heeft actief ingezet op 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.

Schaal voldoende?

Met betrekking tot de huidige positie van AREA zijn alle betrokkenen ervan doordrongen dat de huidige schaal beperkingen oplevert en schaalvergroting nodig is. Wij concluderen dat op het punt van afvalverwerking de noodzaak van krachtenbundeling op grotere schaal evident is. Dat hoeft niet persé in een nieuwe/formele organisatie, een sterkere inkooppositie kan ook in een informeel, projectmatig samenwerkingsverband worden gerealiseerd. Op inzamelgebied is het huidige schaalniveau niet per definitie te klein. De schaal van AREA (circa 83.000 aansluitingen) bevindt zich binnen de bandbreedte van 80.000 – 100.000 aansluitingen waarbinnen de inzameling in principe efficiënt georganiseerd kan worden. Kijkend naar de specifieke kenmerken van het AREA-inzamelgebied, waardoor op dit moment feitelijk twee vestigingen nodig zijn (Emmen en Hoogeveen) zou het echter wel inzamellogistieke voordelen hebben om, met name in de Zuidwest hoek (vanuit de vestiging Hoogeveen), bij meer huisaansluitingen te kunnen verzamelen. Ook op het punt van beleid en ondersteunende functies is een grotere schaal wenselijk. Daardoor daalt het aandeel overheadkosten en kan kwaliteit op deze functies beter worden gewaarborgd (vermindering van kwetsbaarheid). Schaalvergroting is om deze reden echter niet absoluut noodzakelijk, de kwetsbaarheid kan ook op andere manieren worden verminderd.

Toekomst

Het toekomstperspectief voor AREA valt in twee hoofdrichtingen uiteen: zelfstandig doorgaan met optimalisaties of samenwerken met een ander overheidsbedrijf. Aansluiting van andere Drentse gemeenten lijkt op korte termijn niet realiseerbaar en wordt door ons voor dit moment als niet haalbaar ingeschat. Voor de langere termijn is het zoeken van samenwerking met andere Drentse gemeenten wel interessant. Wellicht ontstaat er in de toekomst ook meer samenwerkingsperspectief.

Uit de beschouwing in hoofdstuk 5 blijkt dat de overige richtingen voor de toekomst voor AREA niet of nauwelijks interessant zijn. Ketenintegratie, het opschuiven van afvalinzameling naar (grootschalige) afvalverwerking, is op het schaalniveau van AREA financieel-economisch en

vanuit risico's geen realistisch scenario en de visie van de AREA-gemeenten is tot op heden niet gericht op het participeren in afvalverwerking. Verdere taakverbreding in het beheer van de openbare ruimte biedt qua financieel draagvlak slechts beperkt toegevoegde waarde, vooral omdat AREA al een breed reinigingstakenpakket uitvoert. Het vervreemden tenslotte beschouwen we als een niet serieuze optie, omdat dit niet aansluit op de door ons aangetroffen bestuurlijke visie die uitgaat van uitvoering in een overheidsgedomineerde setting.

Optimaliseren binnen het huidige schaalniveau is mogelijk. Het kostenniveau van de inzameling kan minimaal 10% omlaag worden gebracht en in de inzamelstructuur kunnen op eigen kracht verbeteringen worden doorgevoerd. Op het gebied van de afvalverwerking kan met behoud van zelfstandigheid samengewerkt worden met andere gemeenten (bijvoorbeeld op Drents niveau) om een goede inkooppositie te verkrijgen.

Via een samenwerking met een ander regionaal overheidsbedrijf kunnen aanvullende financiële voordelen worden behaald (tenminste enkele procenten extra door onder meer extra schaalvoordelen op overheadreductie) en kan kwaliteit op ondersteunende functies als beleid en ICT beter gewaarborgd worden. Tegenover deze voordelen staat dat de zeggenschap van de AREA-gemeenten minder wordt en dat de regionale identiteit (uiteindelijk) mogelijk verloren gaat.

Of dit een nadeel is hangt sterk af van de bestuurlijke visie die de gemeenten aanhangen. Oftewel: hoeveel waarde wordt gehecht aan lagere kosten en hoe belangrijk is de regionale identiteit voor de AREA-gemeenten?

Advies

Het onderzoek heeft op diverse terreinen verbeterpunten opgeleverd, die gericht zijn op het optimaliseren van de prestaties en het functioneren van AREA. In onderstaand tekstkader zijn de belangrijkste verbeterpunten samengevat en geadresseerd aan AREA, de gemeenten en AREA en gemeenten gezamenlijk.

De belangrijkste verbeterpunten

Gemeenten & AREA (samen)

- Ontwikkel heldere, SMART-geformuleerde, doelen voor de komende periode, met duidelijke prioriteiten, mijlpalen en krachtige prestatie-indicatoren.
- Versnel de uitvoering van het afvalbeleid gericht op afvalreductie en betere afvalscheiding. Investeer in vernieuwing van de inzamelstructuur.
- Versterk de regie op het proces rond strategische keuzes, zorg voor tijdige terugkoppel- en besluitvormingsmomenten naar het gemeentebestuur.
- Heroverweeg de verhouding tussen dividend en tariefstructuur.

AREA

- Zet de planmatige aanpak van efficiency met kracht door (efficiencyverhoging op eigen kracht).
- Versterk de businesscontrol en wees transparanter in operationele prestaties en behaalde kostenreducties op productniveau.
- Systematischer en kwantitatiever monitoren en evalueren van bereikte voortgang in bedrijfsstrategie en organisatieontwikkeling.
- Integreer operationele en financiële gegevens in kwartaalrapportages, neem daarin een heldere forecast voor de rest van het jaar op.

Gemeenten

- Versterk de opdrachtgeverrol en stuur op hoofdlijnen.
- Zorg voor een betere interne afstemming binnen de Colleges van B&W rond belangrijke strategische en/of financiële keuzes met betrekking tot AREA (stel een AvA-reglement op).

Een overzicht van alle verbeterpunten is opgenomen in bijlage 5 en in hoofdstuk 3 zijn deze verbeterpunten verder toegelicht.

Het verdient aanbeveling een nieuw strategisch bedrijfsplan voor de komende vijf jaar op te stellen. Daar kunnen bovenstaande verbeterpunten in worden meegenomen. Al de verbeterpunten sluiten goed aan op de toekomstoptie optimaliseren. Wij adviseren om deze punten ook op te pakken indien gekozen wordt voor samenwerking met een ander regionaal overheidsbedrijf. De fasering en invulling ervan dient dan natuurlijk wel afgestemd te worden op het samenwerkingstraject, maar met de uitvoering van punten als verdergaande efficiency en vernieuwing van de inzamelstructuur hoeft niet gewacht te worden. Op dit soort punten dienen de gemeenten nadrukkelijk ook te sturen.

Wij adviseren u om het besluitvormingsproces rond de toekomst van AREA zorgvuldig in te richten en daarin de volgende elementen mee te nemen:

- Betrek als colleges van B&W de gemeenteraden actief bij de verschillende strategische keuzerichtingen die er zijn. Werk daarvoor de toekomstopties die in deze evaluatierapportage staan verder uit (met evenwichtige aandacht voor voordelen, nadelen en risico's) zodat een goede vergelijking mogelijk wordt.
- Besteed in de besluitvorming bij de Colleges van B&W en de consultatie bij gemeenteraden expliciet aandacht aan de gemeentelijke visie op het afvalbeheer en de organisatie (hoe kijkt men aan tegen overheidsgedomineerd of markt, belang van kostenefficiëntie, duurzaamheid, regionale identiteit, et cetera?).
- Maak bij de keuzeopties onderscheid tussen de ketenstappen afvalinzameling en afvalverwerking. Dit zijn qua aard en schaalniveaus sterk verschillende activiteiten die op andere schaalgroottes en in verschillende samenwerkingsverbanden kunnen worden georganiseerd.
- Maak bij samenwerken een helder onderscheid naar de zwaarte van de samenwerkingsvorm en besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende twee hoofdvormen: de strategische alliantie (op onderdelen) en de fusie (samensmelting van bedrijven)

Bijlage 1

Doel en onderzoeksvragen

Het centrale doel van de evaluatie is als volgt 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.

Deze centrale doelstelling is uitgewerkt in negentien te onderzoeken deelvragen. Hieronder worden de onderzoeksvragen één voor één weergegeven en bondig beantwoord. De onderbouwing voor de antwoorden is terug te vinden in het evaluatierapport.

Onderzoeksvraag 1

Inventariseer aan de hand van het bedrijfsplan en daarvan afgeleide (strategische) plannen, ambities en doelstellingen welke ten grondslag liggen aan de oprichting van AREA Reiniging en de samenwerking met en tussen genoemde gemeenten

Antwoord: De ambities en doelstellingen zijn opgenomen in paragraaf 4.1.

Onderzoeksvraag 2

Beschrijf de wijze waarop en de mate waarin deze ambities en doelstellingen in de afgelopen vijf jaren zijn bewerkstelligd. Doe dit enerzijds aan de hand van objectieve (kwantitatieve) informatie en anderzijds door het voeren van gesprekken met betrokkenen bij AREA Reiniging en de drie gemeenten

Antwoord: De mate waarin de doelen zijn bewerkstelligd is beschreven in paragraaf 4.2 en 4.3.

Onderzoeksvraag 3

Beschrijf de wijze waarop en de mate waarin de ambities met betrekking tot de afbouw van frictiekosten voor gemeenten zijn gerealiseerd

Antwoord: Zie onder 'analyse kostenreductie' bij de 'analyse 2004-2006' in de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 4

Breng in beeld welke kosten toegerekend worden tot de afvalstoffenheffing vanuit de zijde van AREA en de zijde van gemeenten. Maak inzichtelijk welke kosten hierin op een positieve wijze zijn beïnvloed of beïnvloed kunnen worden

Antwoord: Zie onder 'ontwikkeling afvalstoffenheffing' in paragraaf 3.1.

Onderzoeksvraag 5

Breng in beeld hoe de betrokken (aandeelhouders, opdrachtgevende wethouders en colleges) aankijken tegen de (nabije) toekomst op basis van de uitgesproken wensen, ambities, betrokkenheid en groeipunten. Beschrijf deze beelden van de toekomst en onderzoek de mate waarin sprake is van eensluidendheid

Antwoord: Zie de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 6

Breng in beeld hoe de opdrachtgever en -nemer rollen zijn uitgewerkt en worden ervaren

Antwoord: Zie paragraaf 3.3.

Onderzoeksvraag 7

Breng de ontwikkeling van de shareholdervalue in kaart en ga na of er reden is om de destijds in 2005 gemaakte afspraken te herzien

Antwoord: Zie onder 'aandeelhouderswaarde' in de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 8

Maak inzichtelijk hoe de aandeelhouders de beoogde toezicht- en (aan)sturingsrol hebben ingevuld

Antwoord: Zie paragraaf 3.3.

Onderzoeksvraag 9

Breng in beeld of de kostenontwikkeling van het Sociaal Plan volgens verwachting is verlopen en wat de financiële gevolgen hiervan zijn geweest sinds de oprichting van AREA

Antwoord: Zie de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 10

Inventariseer de bij aanvang voorziene en onvoorziene risico's die zich hebben voorgedaan en wat het effect hiervan is geweest

Antwoord: Zie laatste constatering in paragraaf 3.4.

Onderzoeksvraag 11

Breng in beeld of en zo ja in welke mate de commerciële activiteiten van betekenis zijn geweest voor AREA

Antwoord: Zie paragraaf 2.1 en 'omzet ontwikkeling' in bijlage 7.

Onderzoeksvraag 12

Geef aan en zo in welke mate de in het vooruitzicht gestelde netto-synergie voordelen per individuele gemeente zijn gerealiseerd ten opzichte van de stand alone situatie

Antwoord: Zie in paragraaf 3.1 en onder 'analyse kostenreductie' in bijlage 7.

Onderzoeksvraag 13

Geef aan hoe de tarieven van AREA zich verhouden tot de tarieven van vergelijkbare overheidsgedomineerde marktpartijen

Antwoord: Zie analyse in de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 14

De nadere uitwerking van het bedrijfsplan is door AREA vastgelegd in een aantal strategische documenten. Wat zijn de effecten hiervan geweest?

Antwoord: Zie onder 'strategie' in paragraaf 3.2 en de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 15

De aandeelhoudersovereenkomst voorziet in een eventuele herberekening/herverdeling van het aandelenbezit na 5 jaar functioneren AREA. Welke indicatie is hiervoor te geven?

Antwoord: Zie onder 'aandeelhouderswaarde' in de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 16

Geef aan in hoeverre burgers tevreden zijn met de dienstverlening van AREA

Antwoord: Zie in begin paragraaf 3.1.

Onderzoeksvraag 17

Breng in beeld hoe de besluitvormingsprocessen zijn verlopen

Antwoord: Zie paragraaf 3.3.

Onderzoeksvraag 18

Geef aan of en zo ja binnen welke termijn er noodzaak is tot schaalvergroting. Geef daarbij tevens aan welke initiatieven al zijn ondernomen en welke vervolgacties worden aanbevolen

Antwoord: Zie beschouwing in de vertrouwelijke rapportage.

Onderzoeksvraag 19

Benoem alle verbeterpunten voor AREA en de drie gemeenten

Antwoord: De verbeterpunten zijn opgenomen in het tekstkader in hoofdstuk 6.

Bijlage 2

Lijst betrokken personen en documenten

Interviewlijst

Gemeente Coevorden

- Burgemeester B. Bouwmeester en J. Kok
- Wethouder B. Wilting en J.W. Damen
- E. Hagenauw
- Groepsgesprek met raadsleden

Gemeente Emmen

- Wethouder mevrouw N. Houwing- Haisma en S. Veenstra
- Wethouder J. Kuper, L. van der Velde en J.W. van der Veer
- E. Beuker
- Groepsgesprek met raadsleden

Gemeente Hoogeveen

- Wethouder A. Bargeman
- Wethouder T. Eerenstein en R.W.V. van der Kooij
- A. Roeke en mevrouw J. Perton-Brinks
- H. Zwiep en H. Bakker
- Groepsgesprek met raadsleden

AREA

- H. Ledeboer, voorzitter RvC
- Mevrouw A. Groenewold, directeur
- L. Meertens
- Mevrouw W. Hamstra
- K. Lamain
- A. Kroeze
- H. Kisjes
- J. Bos (Joop), A. Bloeming, J. Bos (Jan) en B. Schepers

Documenten*Coevorden*

- Visiedocument BOCE
- Nota verbonden partijen

Emmen

- Onderzoeksrapport AREA en de regie, februari 2011

Hoogeveen

- Rekenkameronderzoek Hoogeveen naar AREA, september 2007
- Memo nazorg en follow-up naar aanleiding van onderzoek AREA NV, december 2010
- Tarieventabel afvalstoffenverordening Hoogeveen 2011
- Overlegstructuur Hoogeveen en AREA

Gezamenlijk gemeenten

- College- en raadsbesluiten oprichting ca.

AREA

- Bedrijfsplan gezamenlijke inzamel- en reinigingsorganisatie 2005-2010, december 2004
- Aandeelhoudersovereenkomst
- Raamovereenkomst gemeente Hoogeveen, december 2005
- Productovereenkomst gemeente Hoogeveen 2006-2011, december 2007
- Jaarverslagen AREA 2006 t/m 2010
- Managementletters 2009 en 2010
- Diverse excelsheets ten behoeve van financiële analyse
- Besluitenlijsten en agenda's aandeelhoudersvergaderingen 2006-2010
- Besluitenlijsten en agenda's Raad van Commissarissen 2006-2010
- MT besluitenlijsten 2006-2010
- Presentatie Strategisch beraad AREA ("Mensen maken AREA"), 1^o kwartaal 2006
- Oriënterende bespreking RvC AREA ("De koers van AREA"), november 2006
- Treasury statuut NV AREA Reiniging, april 2006
- Een ontwikkelorganisatie op koers, strategisch plan 2006-2008
- Een ontwikkelorganisatie op koers - intern strategisch ontwikkelplan, januari 2007
- De koers van AREA, strategie en focus, Strategisch actieplan, 2007-2008, april 2007
- Focus op strategie, oktober 2007
- SWOT AREA, oktober 2007
- De koers van AREA Reiniging – presentatie strategiedag oktober 2007
- Strategisch plan AREA, Update 2008 - terugblik op acties 2007, januari 2008
- Partnerselectonderzoek en toelichtende presentatie: verkenning en beoordeling mogelijk duurzame en strategische samenwerkingspartners, maart 2008
- Presentatie 'werkgroep MarkeRein': reductie huishoudelijke restafval Drentse gemeenten, maart 2008
- Presentatie strategiebespreking Directie en RvC AREA Reiniging, april 2008
- Meerjaren financieel strategische visie AREA Reiniging 2009-2011, april 2008
- Evaluatie bestuurder en RvC AREA Reiniging, december 2008
- Evaluatie Bedrijfsmatigheid en verbeterpotentieel primair proces, februari 2009
- Brainstorm strategievorming AREA, november 2009
- SWOT analyse AREA 2010, november 2009

- Samen Sterker! - Jaarplan 2010, december 2009
- Ontwikkeling van een gezamenlijk visie op afvalbeheer 2020, januari 2010
- Van Pioniers naar Professionals – strategieontwikkeling AREA Zakelijk, januari 2010
- Positionering AKR binnen AREA, maart 2010
- Duurzaam afvalbeheer is een gezamenlijke ambitie, mei 2010
- Afvalbeheer en milieuprestaties AREA-gemeenten 2009, juni 2010
- Halfjaarsrapportage Emmen (financieel), juni 2010
- Kwartaalrapportage Hoogeveen, 3^e kwartaal 2010
- NVRD Benchmark, Afvalinzameling Peiljaar 2009, november 2010
- Benchmark Afval 2009
- Integriteitbeleid
- Keuzes in marketingcommunicatie 2011 en 2012, tactisch plan inclusief jaarplanningen, november 2010
- Klantenonderzoek AREA, juni 2011
- Medewerkertevredenheidonderzoek AREA Reiniging, juni 2011
- Personeelslijst AREA, augustus 2011
- Notitie proces klachten/meldingen, augustus 2011
- Van een 7 naar een 8 (vertaling naar Operation 2010/2011 en verder, augustus 2011)
- Ontwikkeling aandeelhouderswaarde 2006-2010
- Herberekening aandelenverdeling 31-10-2010 cf. Bedrijfsplan
- Evaluatie kostenreductie AREA 2006-2010 t.o.v. Bedrijfsplan
- Kosten-omzet gemeenten 2004 versus 2006-2010
- Urenoverzicht per gemeente
- Productbegrotingen per gemeente 2012
- Overzichten activiteiten AKR en planning 2011 per activiteit (beleid, communicatie, contractbeheer en KAM)
- Beoordelen huidige status in realisatie geformuleerde ambities bedrijfsplan
- Samenvatting van de grote afwijkingen in de begroting over de periode 2006-2011
- Perspectiefnota – visie op de bijdrage van AREA aan het arbeidsmarktbeleid

Daarnaast is gebruik gemaakt van de informatie uit een aantal vertrouwelijke documenten in het kader van de samenwerkingsverkenningen.

Samenstelling stuurgroep

- T.Eerenstein, gemeente Hoogeveen (voorzitter)
- M. Broers, gemeente Coevorden
- F. Disch, gemeente Emmen
- Mevrouw A. Groenewold, AREA
- R.W.V. van der Kooij, gemeente Hoogeveen (contactpersoon ambtelijke werkgroep)

Samenstelling ambtelijke werkgroep

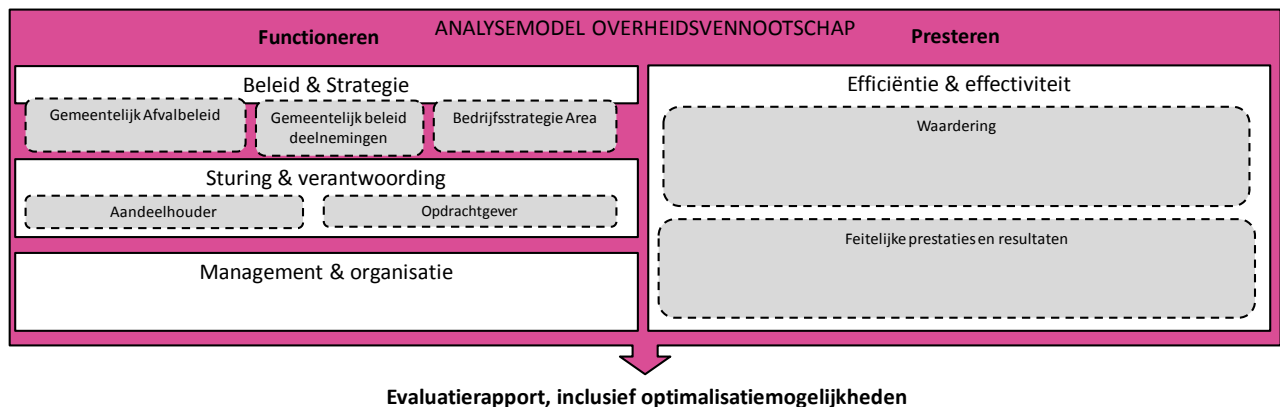
- H. Damen, gemeente Coevorden
- J.W. van der Veer, gemeente Emmen
- R.W.V. van der Kooij, gemeente Hoogeveen
- Mevrouw A. Groenewold, AREA
- H. Kisjes, AREA

Bijlage 3

Toetsingskader evaluatie

Analysemodel

Bij deze evaluatie is onderstaand analyse model gehanteerd (zie figuur 3.1). Het analysemodel richt zich op meerdere aspecten. Dat wil zeggen dat het model niet alleen betrekking heeft op de organisatie en resultaten binnen de vennootschap zelf, maar dat ook de context daaromheen betrokken wordt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beleid binnen de gemeenten, de aansturing vanuit de drie deelnemende gemeenten en de wisselwerking tussen de gemeenten en het overheidsbedrijf.



Figuur 3.1. Analysemodel

Nadere toelichting

Aan de linkerkant zijn de elementen opgenomen die betrekking hebben op het 'functioneren' van de overheidsvennootschap. Deze zijn onderverdeeld in de volgende drie analysevelden:

1. de gemeenten en het daar geformuleerde beleid (ten aanzien van bijvoorbeeld afvalbeheer en financiële deelnemingen), maar ook ten aanzien van het strategisch beleid van AREA NV). Dit is het kader 'beleid & strategie';
2. de vormgeving van de relatie tussen de feitelijke vennootschap en de gemeenten (als aandeelhouder en als opdrachtgever. Hierbij gaat het onder meer om de product-overeenkomsten, (formele) overlegstructuren, maar bijvoorbeeld ook de afgesproken groeistrategie. Dit betreft het kader 'sturing & verantwoording';
3. de interne organisatie en aansturing bij de overheidsvennootschap. Denk hierbij aan elementen als: visie en doelstellingen, organisatieontwikkeling, personeelsbeleid, maar ook elementen als cultuur en werkklimaat. Dit is het kader 'management & organisatie'.

In het geval van een overheidsvennootschap zijn de deelnemende gemeenten en (directie van) de vennootschap gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren. Daarbij hebben de gemeenten met name invloed op het bovenste kader en neemt de mate van directe invloed naar beneden toe af. Vanuit de vennootschap geldt het omgekeerde.

Het functioneren van de overheidsvennootschap leidt tot een wijze van 'presteren'. Aan de rechterkant van het analyse model zijn de elementen opgenomen die hierbij een rol spelen. Deze elementen vallen uiteen in de feitelijke prestaties van de overheidsvennootschap enerzijds en de waardering daarvan door (in)direct betrokkenen anderzijds.

Van analysemodel naar toetsingskader

Uitgangspunten toetsingskader

- De basis van het toetsingskader wordt gevormd door het analysemodel.
- Aan de hand van het toetsingskader kunnen de hoofdonderzoeksvragen worden beantwoord.
- In het toetsingskader zijn de bouwstenen uit het analysemodel vertaald in onderzoeksthema's, waarbij zo mogelijk is aangegeven welk doel bij oprichting gesteld is.
- Vervolgens zijn bij ieder onderzoeksthema de indicatoren benoemd die gebruikt worden voor de toetsing.
- Er wordt gestreefd naar een volledige dekking van de relevante aspecten uit de onderzoeksvragen en een evenwichtige verdeling van de indicatoren over de onderzoeksthema's. Daarbij gaat het om de juiste focus, zodat het totale aantal onderzoeksthema's / indicatoren niet te groot wordt.

Uitwerking toetsingskader naar onderzoeksthema's

In tabel 3.1 zijn de bouwstenen van het analysemodel uitgewerkt in de concrete onderzoeksthema's. Aan de hand van deze onderzoeksthema's kunnen de relevante onderdelen van het functioneren en presteren geëvalueerd worden en kunnen aanbevelingen worden gedaan over het toekomstperspectief.

Bouwstenen analysemodel	Subelementen analysevelden	Onderzoeksthema's
A. Efficiëntie & effectiviteit	A.1 Waardering	17. Beleving gemeenten
		18. Beleving burger
		19. Beleving management en personeel
	A.2 Feitelijke prestaties en resultaten	20. Kostenniveau
		21. Kwaliteit dienstverlening
		22. Milieu- en duurzaamheidsresultaten
B. Beleid & strategie	B.1 Afvalbeleid	23. Gerealiseerde schaalvoordelen
		1. Uniformiteit afvalbeleid
		2. Beleidsadvisering AREA
	B.2 Beleid deelnemingen	3. Niveau afvalstoffenheffing
		4. Toegevoegde waarde samenwerking
		5. Uniformiteit beleid tussen gemeenten
		6. Toekomstvisie deelnemingen beleid

Bouwstenen analysemodel	Subelementen analysevelden	Onderzoeksthema's
	B.3 Toekomststrategie	7. Gefaseerde ontwikkeling: a. fase 1: continuïteit en kwaliteit b. fase 2: optimaliseren afvalinzameling c. fase 3: groeistrategie: zwaan kleef aan 8. Ontwikkeling 'maatschappelijk nut' 9. Toekomstbestendigheid en koers AREA
C. Sturing & verantwoording	C.1 Eigenaarsrelatie	10. Governancestructuur 11. Sturingscyclus ¹⁸ 12. Afstemming tussen gemeenten
	C.2 Contractrelatie	13. Rolinvulling OG en ON en samenspel 14. Sturingscyclus opdrachtgever
D. Management & organisatie -		15. Slagvaardigheid en flexibiliteit 16. Implementatie groeistrategie

Tabel 3.1: Van analysemodel naar onderzoeksthema's

¹⁸ Hierbij gaat het om bijvoorbeeld de overlegcyclus/-structuur, documenten en instrumenten.

Bijlage 4

Scheidingsresultaten AREA

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de door AREA ingezamelde afvalhoeveelheden op basis van diverse bronnen (bijvoorbeeld jaarverslagen, bijlagen bij kaderplan afvalstoffen 2010-2015 en individuele rapportage NVRD benchmark)¹⁹.

<i>Kg per inwoner</i>	Coevorden (sted. klasse 5) 2010	Emmen (sted. klasse 4) 2010	Hoogeveen (sted. klasse 3) 2010	AREA gemiddeld 2010	AREA gemiddeld 2009	NVRD benchmark klasse C (sted. klasse 3,4,5) 2009
Restafval	262 kg	254 kg	218 ²⁰ kg	246 kg	254 kg	234 kg
Gft	124 kg	138 kg	119 kg	130 kg	138 kg	101 kg
GTA				0 kg	45 kg	37 kg
Papier	65 kg	70 kg	73 kg	70 kg	52 kg	57 kg
Glas	20 kg	17 kg	21 kg	18 kg	17 kg	20 kg
Textiel	4,5 kg	4,9 kg	5,0 kg	5 kg	3 kg	3,1 kg
Kunststofverpakkingen	6 kg	6 kg	3 kg	5 kg	0 kg	3 kg
KCA	1,4 kg	0,8 kg	1,5 kg	1 kg	1 kg	1,3 kg
Grofvuil					30 kg	34 kg
Grof gescheiden					95 kg	86 kg
Totaal HH afval	779 kg	591 kg	599 kg		635 kg	577 kg
Nuttige toepassing HHA				54%	54%	53%

Tabel 4.1: Overzicht afvalhoeveelheden (kilogram per inwoner)²¹.

Uit de tabel blijkt dat AREA met het percentage nuttige toepassing gemiddeld iets beter scoort dan het NVRD benchmark gemiddelde en ook dicht tegen de landelijke doelstelling aanzit. Qua hoeveelheid afval kent AREA echter beduidend meer kilogram per inwoner, waarbij met name Coevorden hoog scoort. De

De bestudering van de verschillende documenten met milieuprestaties laat een divers beeld zien van de milieuprestaties. kennen verschillende afvalhoeveelheden en percentages nuttige toepassing. Een zuivere beoordeling van de milieuprestaties is daardoor lastig te maken.

Tabel 4.2 schetst een overzicht van de beschikbare informatie over de samenstelling van het restafval en de inzamelrespons per fractie.

¹⁹ Op hoofdlijnen geven de cijfers uit de verschillende documenten een goed beeld, maar het valt op dat de cijfers in detail niet op alle punten overeenstemmen.

²⁰ Deze hoeveelheid (218 kg) is gebaseerd op het jaarverslag. Vanuit de gemeente Hoogeveen is aangegeven dat dit 244 kg moet zijn.

²¹ Bron: Jaarverslag 2010 AREA Reiniging, NVRD-benchmark peiljaar 2009.

	Sorteeranalyse 2010	Nog in restafval AREA 2010	Inzamelrespons AREA 2010	LAP1 inzamel doelstelling ²²
Restafval	30,63%	75 kg		
GFT	22,08%	54 kg	71%	55%
GTA				75%
Glas	5,16%	13 kg	59%	90%
Textiel	4,14%	10 kg	32%	50%
Kunststofverpakkingen	2,48%	6 kg	46%	38% ²³
KCA	0,14%	0 kg	76%	90%
WEB	0,54%	1 kg		
GHA - overig	21,02%	52 kg	nb	75%
Papier	10,74%	26 kg	73%	75%
Drankenkartons	3,07%	8 kg		nvt
	100,00%	246 kg		

Tabel 4.2: Overzicht samenstelling restafval en inzamelrespons²⁴.

Het overzicht maakt duidelijk dat de oude procentuele LAP-1 scheidingsdoelstelling voor GFT-afval ruim wordt behaald. Het scheidingsresultaat voor grof huishoudelijk afval (van 2010) is vooralsnog niet bekend bij de onderzoekers. Voor de overige fracties geldt dat de realisatie achterblijven bij de gestelde doelstellingen.

²² Het LAP1 is intussen vervangen door LAP2. Omdat daarin geen inzameldoelstelling per fractie is opgenomen, zijn in de tabel nog de LAP1 doelstellingen ter vergelijking opgenomen.

²³ Dit betreft een overall doelstelling voor 2010 en niet enkel 'huishoudelijke verpakkingen'. Een specifieke doelstelling voor huishoudelijk afval is niet vastgesteld (overall doelstelling voor 2012 is 42%).

²⁴ Bron: Jaarverslag 2010 AREA Reiniging, NVRD-benchmark peiljaar 2009.

Bijlage 5

Onderzoeksbevindingen en verbeterpunten

Deze bijlage beschrijft de bevindingen uit dit evaluatieonderzoek en geeft een overzicht van alle verbeterpunten (zie hoofdstuk 3 voor verdere toelichting). Hiertoe is gebruik gemaakt van de aangeleverde schriftelijke stukken en de informatie uit de interviews. Hieronder worden de constatering per onderzoeksthema – conform de indeling in het toetsingskader – aangegeven.

Onderzoeksbevindingen

A. Efficiëntie & effectiviteit

A.1 Waardering

Beleving burger	Burgers waarderen de dienstverlening als positief. Door het ontbreken van een goede nulsituatie kan niet worden aangegeven in hoeverre de waardering is gestegen of gedaald.
Beleving gemeenten	Over het algemeen tevredenheid over de dienstverlening, kritischer geluiden vanuit Hoogeveen over efficiëntie en klantgerichtheid
Beleving management en personeel	Er is sprake van een hoge medewerkertevredenheid en goede werksfeer

A.2 Feitelijke prestaties en resultaten

Kwaliteit dienstverlening	Hoewel objectieve criteria ontbreken lijkt de dienstverlening te voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen
Kostenniveau	Er zijn diverse kostenbesparingen gerealiseerd en aan verdere kostenbesparingen wordt sinds 2009 op planmatige wijze gewerkt. De ten doel gestelde kostenreductie over de periode 2004-2010 is gehaald.
Milieu- en duurzaamheidsresultaten	Hoge hoeveelheid (rest)afval, scheidingsresultaten op constant niveau. Blijft op fractieniveau achter op landelijke doelstelling.
Gerealiseerde schaalvoordelen	Op onderdelen zijn schaalvoordelen gerealiseerd, potentieel is nog niet volledig benut.

B. Beleid & strategie

B.1 Afvalbeleid

Uniformiteit afvalbeleid	Op strategisch niveau wordt afvalbeleid tussen de gemeenten afgestemd, op tactisch/operationeel niveau moet verdere uniformering en intensivering van de gescheiden inzameling nog zijn beslag krijgen
Beleidsadvisering AREA	In formele zin is met AKR het kenniscentrum gerealiseerd, op het punt van communicatie, educatie, contractmanagement en strategische beleid is meerwaarde aangetoond, op tactisch beleidsmatig gebied nog niet
Niveau afvalstoffenheffing Hoofdconstatering(en):	Hoge afvalstoffenheffingen waarin het aandeel gemeentelijke kosten in periode 2006-2010 sterker is gestegen dan aandeel kosten AREA. Behaalde kostenreducties zijn niet aangewend voor tariefverlaging.

B.2 Beleid deelnemingen

Toegevoegde waarde samenwerking	Door de samenwerking in AREA is een solidere basis voor continuïteit ontstaan.
Uniformiteit deelnemingenbeleid tussen gemeenten	De deelneming van de drie gemeenten in AREA is niet ingebed in een gezamenlijke visie. Dat levert in de praktijk (nog) geen problemen op.
Toekomstvisie deelnemingen beleid	Impliciete visie bij alle gemeenten: Overheidsgedomineerde uitvoering van het afvalbeheer.

B.3 Toekomststrategie

<i>Gefaseerde ontwikkeling</i>	Fase 1 is goed opgepakt en afgerond. Fase 2 is mede door onvoorziene omstandigheden enigszins vertraagd en loopt nog volop. In de groeistrategie is de koers gezet op strategische samenwerking met een ander regionaal overheidsgedomineerd afvalbedrijf, omdat toetreding van andere Drentse gemeenten niet te verwachten is
Ontwikkeling 'maatschappelijk nut'	Het begrip 'maatschappelijk nut' is niet geoperationaliseerd. Op het punt van duurzaamheid en MVO wordt op projectbasis het nodige gerealiseerd, een gestructureerde aanpak lijkt te ontbreken
Toekomstbestendigheid en koers AREA	Uitgaande van de algemeen geaccepteerde vuistregel heeft AREA voldoende schaal voor de afvalinzameling. Betrokkenen beschouwen de schaal voor de langere termijn niet als voldoende.

C. Sturing & verantwoording

C.1 Eigenaarsrelatie

Governancestructuur	De governancestructuur functioneert naar behoren
Sturingscyclus eigenaarsrol	De sturingscyclus van de gemeenten als eigenaar is in grote lijnen op orde, maar er kunnen wel een aantal verbeteringen worden doorgevoerd
Afstemming tussen gemeenten	De aansturing is voldoende eenduidig. Het is wel van belang om binnen iedere gemeente de afstemming tussen 'eigenaar' en 'opdrachtgever' te borgen

C.2 Contractrelatie

Rolinvulling OG en ON en samenspel (ook met AREA)	De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie verloopt niet optimaal. De rolinvulling is per gemeente verschillend, het sturen op hoofdlijnen kan beter.
Sturingscyclus opdrachtgever	Het contractmanagement en de kwartaalrapportages zijn redelijk goed georganiseerd. Er is wel een aantal verbeterpunten op het niveau van kostentransparantie en integratie van operationele en financiële rapportages

D. Management & organisatie

Slagvaardigheid en Flexibiliteit	Het management heeft zich slagvaardig getoond en de organisatie heeft voldoende handelingsvrijheid. De management aandacht is op veel zaken tegelijkertijd gericht geweest. Focus is voor toekomst aandachtspunt. De flexibiliteit op dit moment lijkt voldoende, maar is naar de toekomst toe een aandachtspunt (ouderenbeleid)
Implementatie groeistrategie	Hiervoor is volop aandacht geweest, maar groei is nog niet gerealiseerd

Verbeterpunten

A. Efficiëntie & effectiviteit

Kwaliteit dienstverlening en waardering (burgers, gemeenten en medewerkers):

- Verbeter gezamenlijk de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (zie verder bij 'sturing & verantwoording').
 - Neem in de afspraken met AREA duidelijkere kwaliteit prestatie-indicatoren op en meet de burgertevredenheid cyclisch (en op zelfde manier).
-

Milieu- en duurzaamheidsresultaten:

- Zorg als gemeenten en AREA gezamenlijk voor een krachtiger regie op het gebied van afvalreductie en –scheiding. AREA kan binnen de beleidsverantwoordelijkheid van de gemeenten – met het recent nieuwe afvalkaderplan als vertrekpunt – een pro-actievere rol innemen door (vaker en sneller) met praktische verbetervoorstellen in de inzamelstructuur te komen en het voortouw te nemen in de realisatie hiervan.
 - Besteed vanuit AREA en gemeenten systematischer aandacht aan het MVO-beleid en integreer dit in de jaarplancyclus.
 - Breng vanuit AREA de concrete mogelijkheden in beeld om duurzaamheid als organisatie in bredere zin op te pakken en neem hierin ook de mogelijkheden mee om een rol te spelen bij actuele opgaven op het gebied van "werken naar vermogen".
-

Kostenreductie 2004-2010

- Hanteer als AREA een bedrijfsvoeringmodel waarin directe tarieven per aansluiting worden afgesproken. Hierbij kan op wat een gedetailleerder niveau inzicht worden verschaft in de opbouw van het tarief (bijvoorbeeld voor het product restafval: x € per uur personeel en y € per uur materieel en een overheadpercentage). Werk niet met een separate opslag op verwerkingstarieven.
 - De gehanteerde indexcijfers (loonkosten en NEA) zijn op zich zelf gezien prima ramingen voor de nominale ontwikkelingen. De indexen hebben ons inziens echter een te grof karakter om deze meerjarig vast te stellen zonder jaarlijks een herijking van de behaalde resultaten/ kostenreductie. Er kan een meerjarige ontwikkeling van de tarieven per product worden afgesproken. Stel gezamenlijk meerjarige efficiencytargets op. In de jaarlijkse verantwoording kan vervolgens verslag worden gedaan van de gerealiseerde efficiency en mate van doelrealisatie. Waar nodig worden de meerjarenafspraken dan herijkt. Op deze wijze hoeft niet jaren na dato discussie plaats te vinden over de al dan niet behaalde efficiency.
-

Ontwikkeling afvalstoffenheffing:

- Analyseer en volg als gemeenten de ontwikkelingen in verloop van gemeentelijke kosten in/onder afvalstoffenheffing bij het jaarlijks vaststellen van de hoogte van de afvalstoffenheffing.
 - Heroverweeg als gemeenten het dividendbeleid in relatie tot het Eigen Vermogen en de hoogte van de dienstverleningstarieven en neem daarbij het strategische aspect van financiële aantrekkelijkheid voor andere gemeenten en organisaties mee.
-

B. Beleid & strategie

Gemeentelijk afvalbeleid

- Maak gezamenlijk een jaarprogramma met door AKR en het beleidsoverleg met de gemeenten op te leveren beleidsadviezen en producten. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat op dit moment gewerkt wordt aan een werkplan met een jaarprogrammering.
 - Zorg dat het AKR proactiever en voortvarender beleidsadviezen uitwerkt (meer initiatief nemen).
-

Beleid deelnemingen

- Stem als gemeenten onderling deelnemingen beleid en specifiek dat met betrekking tot AREA
-

expliciter af (inbedding in een gezamenlijke visie).

Strategie AREA

- Formuleer gezamenlijk concrete doelen en prestatie-indicatoren voor verschillende ontwikkelfases en versterk de monitoringfunctie ("check") van het strategisch proces.
 - Werk vanuit AREA een integrale visie (inclusief gestructureerde aanpak) uit op het punt van 'maatschappelijke meerwaarde' (duurzaamheid, MVO, werkgelegenheid en dergelijke).
 - Neem in de informatievoorziening vanuit AREA richting gemeentebesturen ook de stand van zaken en ontwikkelingen in de strategische koers op (zie ook hiervoor bij 'deelnemingen beleid').
-

C. Sturing & verantwoording

- Professionaliseer de opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie, trek daarin samen op en deel kennis en ervaringen. Daarbij wordt het volgende voorgesteld:
 - Werk als gemeenten gezamenlijk een plan de campagne uit. Begin daarbij met het benoemen van de sterke punten op dit moment, vul dat aan met de meest relevante verbeterpunten.
 - Stel in overleg tussen gemeenten en AREA éénduidige KPI's en rapportageformats vast en integreer de operationele en financiële rapportages. Bijvoorbeeld door jaarlijks te rapporteren over de voortgang ten aanzien van efficiëntie en service verbetering en in geïntegreerde kwartaalrapportages inzicht te geven in operationele en financiële gegevens (inclusief forecast).
 - Geef vanuit AREA op operationeel niveau inzicht in kostenefficiëntie en productiviteit, bijvoorbeeld door resultaten uit benchmarks actief te communiceren en in de sturings- en verantwoordingscyclus mee te nemen.
 - Stel als AREA en gemeenten – in lijn met de reglementen voor RvC en directie – een AVA-reglement op, waaruit blijkt welke stukken/onderwerpen in welk gremium vastgesteld moeten worden en hoe het besluitvormings- of afstemmingsproces binnen de gemeentelijke organisatie dient plaats te vinden.
-

D. Management & organisatie

- Versterk het financieel management binnen AREA en vul de controlfunctie sterker plannings- en ontwikkelingsgericht in (van financial naar businesscontrol) .
 - Breng vanuit AREA de consequenties van vergrijzend personeelsbestand in beeld, ga aan de gang met het opstellen, uitwerken en doorrekenen van oplossingsrichtingen en neem deze informatie en mogelijkheden mee in het ouderenbeleid.
 - Verbeter de interne communicatie en schakelfunctie van het middelmanagement binnen AREA.
-

Bijlage 6

Opzet kwartaalrapportages

Per kwartaal wordt een kwartaalrapportage aangeleverd waarin kwantitatieve informatie over de geleverde operationele prestaties van/door AREA is opgenomen. Er is hiervoor niet vanaf het begin een vast format geweest en de opzet is de afgelopen jaren aangepast. In deze rapportage zijn gegevens opgenomen over ingezamelde afvalhoeveelheden (restafval, gft, kunststoffen, drankenkartons, OPK, glas, KCA) en gebrachte hoeveelheden op het Afvalbrengstation. In de weergave van de hoeveelhedengegevens wordt een vergelijking gemaakt met de (kwartaal)resultaten uit het lopende jaar en ten opzichte van de resultaten in de twee voorgaande jaren. De resultaten worden op dit moment in tabelvorm en (cumulatief) met behulp van staafdiagrammen gepresenteerd. In een begeleidende brief worden de belangrijkste conclusies ten aanzien van mutaties en opvallende punten/bijzonderheden gemeld.

De kwartaalrapportage bevat verder gegevens over:

- aantal meldingen en klachten per product en de status van afhandeling daarvan;
- aantal bezoekers op het ABS en de vergelijking daarvan met voorgaande kwartalen/jaren;
- inzameling grof huishoudelijk afval (inclusief meldingen Kringloopbedrijf);
- aantallen actieve containers (in kader van containerbeheer);
- ureninzet kolkenreiniging en ingezameld kolkenvuil;
- ureninzet ten behoeve van handvegen;
- ingezameld veegafval en schouwresultaten, zwerfval, veegvuil, onkruid en blad en bloesem;
- plaagdierbestrijding: ureninzet, inzamelhoeveelheden kadavers kleine huisdieren en dergelijke.

AREA koppelt in het kader van kwartaalrapportages ook gegevens terug over het aantal meldingen en klachten. Dit zijn tot dusverre gecombineerde kwantitatieve overzichten van meldingen en klachten gecategoriseerd naar circa 15 categorieën waaronder inzameling rest- en gft, kunststofafvalinzameling, plaagdierenbestrijding, clandestien Afval, gladheidbestrijding. Er komen veel meldingen/klachten binnen m.b.t. bijvoorbeeld niet geleedigde minicontainers, plastic hero-zakken, milieustraatpas en dergelijke. Veel van deze zaken hebben geen betrekking op echte klachten.

Bijlage 7

Landelijke trends en ontwikkelingen

Hierna worden de belangrijkste landelijke trends en ontwikkelingen in de afvalsector en bij met AREA vergelijkbare overheidsgedomineerde organisaties (OGD's) besproken. Daar waar mogelijk/relevant is de landelijke trend aangevuld met de regionale situatie.

Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- a. beleid en regelgeving;
- b. trends in de afvalinzameling;
- c. dynamiek op de afvalverwerkingsmarkt;
- d. trends bij gemeenten;
- e. bedrijfsvoering en techniek.

A. Beleid en regelgeving

Sterkere nadruk op recycling ("afval is grondstof")

In het Landelijk AfvalbeheerPlan (LAP II) ligt de nadruk sterker dan voorheen op het aanwenden van afval als grondstof. Een adequaat afvalbeheerbeleid, dat elke gemeente daarvoor zal moeten ontwikkelen, omvat een optimale balans tussen onderling samenhangende beleidsinstrumenten: de inzamelstructuur, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), handhaving en registratie. Inhoudelijk komt de aandacht nog sterker te liggen op afvalpreventie en afvalscheiding ten behoeve van product- en materiaalhergebruik. Financieel is dit in veel gevallen ook aantrekkelijker. Dat dit geen loze woorden zijn, is zichtbaar in de inzamelstructuur van diverse gemeenten.

Mede naar aanleiding van de gescheiden inzameling van kunststofafval gaat de hele inzamelstructuur bij verschillende gemeenten op de kop. "Omgekeerd" of "gespiegeld" inzamelen" lijkt een trend te worden: herbruikbare fracties als glas, oud papier en kunststof worden huis-aan-huis ingezameld (met minicontainers of duobakken in aangepaste frequenties), terwijl inwoners hun restafval naar een ondergrondse container in de buurt moeten brengen of minder vaak in een grijze container aan de weg kunnen zetten. In Almere en Zwolle - en ook Apeldoorn heeft grootse plannen - worden bijvoorbeeld hele goede inzamelresultaten gehaald met dit systeem.

Uitholling gemeentelijke zorgplicht door producentenverantwoordelijkheid?

Voor de inzameling en recycling van diverse deelstromen is er sprake van producentenverantwoordelijkheid. Dit geldt onder meer voor verpakkingen (kunststof, oud papier, glas, blik) en wit- en bruingoed. Dit betekent dat deze stromen - die veelvuldig in het huishoudelijk afval terechtkomen - in principe niet meer onder de wettelijke zorgplicht van de gemeenten vallen. In de afspraken die tot dusverre zijn gemaakt tussen gemeenten en het bedrijfsleven (Nedvang, Wecycle) blijft de regierol van de gemeente in de wijze van inzameling en communicatie gehandhaafd.

Al met al verwachten wij (ook in de toekomst) niet dat de producentenverantwoordelijkheid ertoe leidt dat de betrokken afvalstromen buiten de invloedssfeer en verantwoordelijkheid van de gemeente zullen komen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de inzameling van verpakkingen geheel door de producenten zelf zal worden bewerkstelligd. Grootchalige uitbreiding van statiegeldsystemen voor verpakkingen - met het doel consumenten te stimuleren het verpakkingsafval op de daarvoor bestemde plek(ken) te brengen - zijn daarbij van belang, maar vergen in relatief fysieke (schaarse) ruimte in winkels en winkelgebieden en handling-, organisatie- en administratiekosten.

Voor de inzameling van de genoemde afvalstromen zullen naar verwachting voorzieningen in de publieke ruimte nodig blijven. In de vorm van (al dan niet ondergrondse) verzamelcontainers, huis aan huis haalsystemen andere brengvoorzieningen. Het bedrijfsleven en de gemeenten zullen daarom ook in de toekomst afspraken moeten maken over de verhouding tussen producentenverantwoordelijkheid en het politiek primaat van de gemeenten voor het beheer en de inrichting van de openbare ruimte. Het beheer van huishoudelijk afval blijft daarom een zorg voor gemeenten. Op langere termijn is denkbaar dat producenten eigen inzamelstructuren gaan opzetten, maar ook in die situatie blijft gemeentelijke regie en afstemming vereist.

Sterkere rol in arbeidsmarkt- en participatiebeleid

In gemeenten krijgt het arbeidsmarkt- en participatiebeleid een prominenter plaats. Door een nieuwe focus op “werken naar vermogen” en de modernisering van de WSW zal het arbeidsmarktbeleid zich primair gaan richten op het ontwikkelen en begeleiden van mensen. Veel uitvoeringstaken in het afvalbeheer en beheer van de openbare ruimte zijn arbeidsintensief en lenen zich goed voor uitvoering door medewerkers met een achterstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Bij overheidsgedomineerde bedrijven zullen nieuwe leerwerkplekken ontstaan. De huidige werkvoorzieningschappen zullen zich sterker op hun kerntaken concentreren en de samenwerking met OGD's en andere werkgevers intensiveren om mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt aan passend werk te helpen.

Regionale situatie: binnen de AREA-gemeenten is de modernisering van de WSW een belangrijk item. Alescon (verantwoordelijk voor de arbeidsparticipatie in het gebied Hoogeveen) en EMCO (de sociale werkvoorziening van Emmen en Coevorden) staat onder druk. AREA werkt in de uitvoering al samen met EMCO, over verdere uitbreiding van deze samenwerking wordt nagedacht. Alescon verzorgt beheert het kringloopbedrijf in Hoogeveen.

Gelijk speelveld en commerciële taken

Op 22 maart 2011 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Markt & Overheid aangenomen. Door dit wetsvoorstel worden aan de Mededingingswet regels toegevoegd waar de overheid zich aan moet houden als de overheid economische activiteiten verricht of laat verrichten door een aan hen gerelateerd overheidsbedrijf. Onder een economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten aan derden op een bepaalde markt.

De wet Markt & Overheid geldt voor alle sectoren waarin de overheid optreedt als aanbieder van producten of diensten, met uitzondering van onderwijs en onderzoek, de publieke omroep en, tot op zekere hoogte, sociale werkplaatsen. Als overheid worden aangemerkt het rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die een publiekrechtelijke status hebben. Ook gemeenschappelijke regelingen die een eigen rechtspersoonlijkheid hebben, worden als overheidsorganisatie beschouwd.

De wet markt & Overheid introduceert 4 gedragsregels:

1. verplichting tot doorberekening van alle kosten;
2. verbod op exclusief gegevensgebruik;
3. verbod op functievermenging, en
4. bevoordelingsverbod inzake overheidsbedrijven.

Door gedragsregels in de Mededingingswet zijn commerciële activiteiten (onder meer inzameling van bedrijfsafval) van publieke bedrijven (verder) aan banden gelegd. Een gelijk speelveld voor publieke en private bedrijven - teneinde oneerlijke concurrentievoordelen en marktverstoringen te voorkomen - is daarbij uitgangspunt. De gedragsregels stellen grenzen en voorwaarden aan commerciële activiteiten, waaronder een "eerlijke" en transparante kosten-doorberekening. Het Ministerie bereidt op dit punt een AmVB voor waarin richtlijnen worden aangegeven hoe een integrale kostprijs berekend dient te worden.

Een exact maximum voor commerciële activiteiten wordt in de wet niet aangegeven. Op basis van jurisprudentie - rondom aanbestedingsregels - wordt tien procent aan commerciële activiteiten in de branche als veilige grens aangehouden.

Regionale situatie: gedragsregels nopen niet tot een aanpassing van de bedrijfsvoering. AREA zit op dit moment rond de 10% qua aandeel commerciële activiteiten op de totale omzet en voldoet al aan de gedragsregels. De AREA-strategie ten aanzien van commerciële activiteiten is gericht op behoud en indien mogelijk beperkte en bij een overheidsbedrijf passende versterking van positie op commerciële markt.

Vennootschapsbelastingwetgeving

Binnen een overheidsbedrijf zijn bepaalde activiteiten wel (bijvoorbeeld compostering/verwerking) en bepaalde activiteiten niet (bijvoorbeeld afvalinzameling) belastingplichtig (BTW-compensatiefonds). Verder is er sprake van een brief die de toenmalig staatssecretaris twee jaar geleden heeft aangekondigd met betrekking tot een voorstel voor wijziging van de Wet op vennootschapsbelasting. Hierin zou naar voren komen dat alle overheidsorganisaties (ook niet-NV's) belastingplichtig zouden worden over commerciële activiteiten. Deze brief is meermaals uitgesteld en nog steeds niet gepresenteerd en daarmee niet de huidige realiteit.

B. Trends in de afvalinzameling

Concentratie

Op de afvalmarkt is sprake van een concentratietendens. Op de particuliere markt zijn de afgelopen jaren verschillende kleine en middelgrote inzamelaars overgenomen door de grote spelers. Feitelijk zijn er op landelijk niveau nog maar twee grote particuliere inzamelaars over: Van Ganswinkel en SITA. De algemene verwachting is dat dit, met name in gebieden waar meer regionaal opererende inzamelbedrijven ontbreken, tot een verminderde concurrentie zal leiden waardoor extreem lage prijzen minder vaak zullen voorkomen en de gemiddelde tarieven bij openbare aanbestedingen wat hoger komen te liggen. Bij recente aanbestedingen in bijvoorbeeld Westland en De Kempen zijn in beide gevallen regionale partijen als winnaar uit de bus zijn gekomen. In Westland lag het tarief daarbij wel hoger, in De Kempen lager dan voorheen (in De Kempen is echter ook de systematiek aangepast).

Op de publieke inzamelmarkt is onder meer door fusies en samenwerkingen tussen bestaande OGD's (zie tekstkader) ook sprake van een concentratietendens. Het gemiddeld aantal aansluitingen dat door OGD's wordt bediend vertoont een stijgende trend. Treffende en recente voorbeelden hiervan zijn de inbedding van Netwerk NV binnen de HVC-groep en de toetreding van Delft tot Avalex.

Concentratie en meer OGD's op afvalinzamelmarkt²⁵

- Het aantal inzamelbedrijven voor huishoudelijk afval neemt trendmatig af. Van ruim 230 in 2000 naar 135 in 2010. Een afname van 40%.
- Met name het aantal eigen gemeentelijke inzameldiensten vermindert. Van 165 in 2000 naar circa 75 in 2010. Meer dan 50% afname.
- Ook het aantal particuliere inzamelbedrijven voor huishoudelijk afval nam in 10 jaar af van 30 naar circa 15 in 2010. Ruim 60% van het aantal huishoudens dat door een marktpartij wordt bediend, heeft te maken met SITA of AVR Van Ganswinkel.
- Het aantal overheidsbedrijven (GR/NV/BV) neemt toe. Van 24 tot bijna 40 in 2010.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de 'overheidsbedrijven' in Nederland.

Samenwerkingsverband	Aantal inwoners ²⁶	Aantal aansluitingen	Aantal gemeenten	Deelnemende gemeenten
Afvalcombinatie De Vallei N.V.	238.824	104.049	4	Ede, Renkum, Veenendaal, Wageningen
AREA Reiniging	200.417	86.272	3	Coevorden, Emmen, Hogeveen
Avalex	307.311	147.373	6	Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar
AVRI	216.356	84.729	9	Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, Zaltbommel
Berkel Milieu	150.755	63.549	5	Bronckhorst, Brummen, Doesburg, Lochem, Zutphen
Blink	160.848	67.420	4	Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Gerwen en Nederwetten
Circulus	287.130	125.715	3	Apeldoorn, Deventer, Epe
CURE	282.651	137.299	3	Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Valkenswaard
Cyclus	268.942	110.123	12	Bergambacht, Bodegraven-Reeuwijk, Boskoop, Gouda, Kaag en Braassem, Nederlek, Nieuwkoop, Ouderkerk, Rijnwoude, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen, Zuidplas
DAR	332.459	155.275	9	Beuningen, Boekel, Boxmeer, Cuijk, Grave, Lingewaard, Mill en Sint Hubert, Nijmegen, Sint Anthonis
De Meerlanden	288.029	121.172	8	Aalsmeer, Bloemendaal, Diemen, Haarlemmerliede c.a., Haarlemmermeer, Heemstede, Lisse, Noordwijkerhout
Flevocollect*	141.624	58.872	3	Lelystad, Noordoostpolder, Zeewolde
GAD	243.576	109.996	9	Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp, Wijdemeren
Gevulei	31.580	13.093	2	Voorschoten, Zoeterwoude
HollandCollect*	298.997	124.852	14	Anna Paulowna, Drechterland, Enkhuizen, Harenkarspel, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Niedorp, Opmeer, Schagen, Stede Broec, Wieringen, Wieringermeer, Zijpe

²⁵ Bron: NVRD, presentatie van directeur Erik de Baedts te Den Haag, "de afvalmarkt rollen en uitdagingen voor (publieke) partijen".

²⁶ Aantal inwoners per 1 januari 2010 op basis van cijfers CBS.

Samenwerkingsverband	Aantal inwoners ²⁶	Aantal aansluitingen	Aantal gemeenten	Deelnemende gemeenten
HVC Inzameling*	249.582	111.365	4	Bergen (NH.), Den Helder, Wormerland, Zaanstad
Irado	260.894	114.149	8	Dirksland, Goedereede, Lansingerland, Middelharnis, Oostflakkee, Schiedam, Vlaardingen, Westvoorne
Netwerk NV*	240.648	105.666	5	Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Zwijndrecht
OMRIN	450.158	199.519	19	Achtkarspelen, Bellingwedde, Boarnsterhim, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Heerenveen, Het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menaldumadeel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Súdwest Fryslan, Terschelling, Vlieland, Westerveld
RAD Hoeksche Waard	85.106	35.054	5	Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen
RD4	262.170	123.567	9	Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Vaals, Voerendaal
Reinigingsbedrijf Midden Nederland	166.862	74.457	3	Nieuwegein, Soest, Zeist
Reinigingsdienst De Liemers	67.086	28.207	2	Montferland, Zevenaar
Reinigingsdienst Maasland	61.016	25.076	2	Leudal, Maasgouw
Reinigingsdienst Waardlanden	109.082	42.613	7	Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland, Zederik
ReinUnie*	145.012	64.233	3	Beverwijk, Heemskerk, Velsen
ROVA	721.824	295.081	18	Aalten, Amersfoort, Dalfsen, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Oost Gelre, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Twenterand, Urk, Winterswijk, Zwartewaterland, Zwolle
RWM	150.989	68.241	4	Beek, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein
Saver	194.337	84.178	4	Halderberge, Roosendaal, Woensdrecht
Twente Milieu	400.515	181.273	6	Almelo, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal
ZRD	128.146	54.147	6	Hulst, Noord-Beveland, Reimerswaal, Sluis, Tholen, Veere

* Deze organisaties maken deel uit van de HVC groep.

Tabel 7.1. Regionale overheidsgedomineerde organisaties en de deelnemende gemeenten

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal aansluitingen gemiddeld 100.000 bedraagt, variërend van circa 13.100 bij Gevulei²⁷ tot ruim 295.000 bij ROVA.

Gewenste schaalgrootte

Schaalvergroting blijft naast verbreding en ketenintegratie een belangrijke strategie. OGD's zoeken daarbij ook meer en meer onderling gerichte samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld het verwerken van deelstromen, P&O, ICT en beleid. Midwaste²⁸ is daar een voorbeeld van, evenals de samenwerking tussen Berkel Milieu en Circulus, waar beide bedrijven management en stafdiensten delen (gezamenlijk hebben ingevuld). HVC en ROVA werken samen met op het gebied van gft-vergisting.

²⁷ Voorheen maakte gemeente Teylingen eveneens deel uit van Gevulei. Het verzorgingsgebied bedroeg toen circa 30.000 aansluitingen.

²⁸ NV Midwaste is een samenwerkingsverband van de OGD's Netwerk, Irado, Afvalstoffendienst Den Bosch, OMRIN waarin samengewerkt wordt op onder meer het gebied van gezamenlijke inkoop, verwerking van deelstromen.

Kenmerkend voor deze samenwerkingen is dat ze niet primair vanuit de efficiëntie van de inzameling noodzakelijk zijn, maar vooral beogen de beleidsfunctie, commerciële slagvaardigheid en professionaliteit van de bedrijfsvoering te versterken. De inbedding van Netwerk in HVC moet vooral ook in dit licht worden gezien.

De juiste schaalgrootte

Als vuistregel voor een efficiënte taakuitvoering wordt voor afval- en reinigingsbedrijven een verzorgingsgebied van circa 80.000 tot 100.000 aansluitingen gehanteerd. Voor een sterke inkooppositie op de verwerkingsmarkt en bij ondersteunende functies (beleid, P&O, ICT) ligt deze schaal groter. Bij restafvalverwerking is de benodigde schaal al snel een factor twee keer groter. Het gemiddelde aantal aansluitingen bij OGD's bedraagt circa 100.000.

Kanttekeningen / opmerkingen:

- De beheersbaarheid van de operationele bedrijfsprocessen stelt grenzen aan de maximale schaalgrootte van een inzamelorganisatie. Een grotere schaal (boven 100.000 aansluitingen) is doorgaans minder goed werkbaar waardoor veelal gekozen wordt voor 'geografische decentralisatie' van de uitvoeringsorganisatie (ook door de landelijk opererende inzamelorganisaties zoals SITA en AVR-Van Gansewinkel).
- Voor voldoende inkoopmacht en adequate regie bij de grootschalige verwerking van restafval en gft blijkt een omvang van 150.000 – 200.000 huishoudens in de praktijk gewenst. Als vuistregel geldt 10% van de jaarcapaciteit van de leverancier (afvalverwerker of recyclingbedrijf) als substantiële inkoopmacht. Ook bij andere deelstromen, zoals papier, glas en textiel betekent meer schaal grotere inkoopkracht²⁹.

Deprivatisering

De laatste paar jaar is mede onder invloed van de kredietcrisis overheidsuitvoering weer populairder geworden. De uitvoeringsvorm van intergemeentelijke samenwerking/OGD's is de meest voorkomende organisatievorm op het gebied van afvalinzameling bij gemeenten (zie tekstkader hierboven). Deze vorm heeft terrein gewonnen ten opzichte van uitbesteding aan een marktpartij. Er is sprake van een opmerkelijke trend naar deprivatisering. Voorbeelden van deze trends zijn de aansluiting van de gemeente Leerdam bij De Waardlanden, de oprichting van het Reinigingsbedrijf Westelijke Mijnstreek (RWM) en de regionalisering van de DAR Nijmegen, waar diverse omliggende gemeenten met scherpe uitbestedingcontracten toe willen treden tot de DAR. Overwegingen die daarbij worden genoemd zijn: continuïteit en begrotingszekerheid over langere termijn, sterkere ketenregie en betere mogelijkheden voor invulling duurzaamheidsbeleid / MVO en lokale werkgelegenheid.

Brede ontwikkeling OGD's

Drie tot vijf jaar geleden was schaalvergroting de dominante strategie bij OGD's, tegenwoordig ontwikkelen OGD's zich ook sterker in de breedte en in de keten. In de eerste jaren van deze eeuw werd er door sommige OGD's een agressieve marktbenadering gevolgd, waarbij sommigen ook in openbare aanbestedingen inschreven. Deze benadering zie je nu niet meer: OGD's beperken zich hoofdzakelijk tot de publieke markt. Daarnaast valt op dat - naast schaalvergroting - taakverbreding en ketenintegratie aan belang winnen. Onder invloed van bezuinigingen worden OGD's vaker dan voorheen gevraagd een (regie)rol te spelen in het bredere beheer van de openbare ruimte.

²⁹ Bron: vertrouwelijke documenten KplusV.

Voorbeelden zijn ROVA die nu in Winterswijk het gehele beheer (groen en grijs) van de buitenruimte verzorgt, de DAR in Nijmegen die de integrale uitvoeringsregie voor een deel van Nijmegen heeft en Cyclus in Gouda die de beheertaken van Gouda overgenomen heeft. Ook op het gebied van beleidsvoorbereiding en -advisering is een trend naar verbreding zichtbaar. ROVA en HVC hebben bijvoorbeeld een bredere adviesrol op het vlak van duurzaamheid en adviseren gemeenten, naast het afvalbeleid, ook over klimaat- en energiebeleid. De meest gangbare praktijk is echter nog dat de deelnemende gemeenten zelf de beleidsverantwoordelijkheid houden en de afvalbedrijven alleen een adviesrol hebben over met name operationele aspecten. Er is een spanningsveld voelbaar tussen de wens van de bedrijven om meer op het vlak van beleid te doen, terwijl gemeenten verantwoordelijkheid op dit vlak niet kwijt willen.

Onder invloed van recyclingdoelstellingen en toegenomen concurrentie op de eindverwerkingsmarkt is het belangrijk een sterke positie in de gehele afvalketen te hebben. OGD's, die van oudsher sterk zijn in de inzameling zie je bewegingen maken om meer schakels van de verwerkingsketen in eigen beheer te nemen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om eigen op- en overslag (ACV, Rd4), gecombineerd met bijvoorbeeld bewerking van grof afval (OMRIN) en vergisting van gft- en groenafval (ROVA, De Meerlanden). Naast kostenvoordelen en commerciële inkoop-/slagkracht wordt met ketenregie ook een duurzamere be- en verwerking van afval beoogd. Belangrijk is dat het – zeker met de overcapaciteit op restafvalverwerking – op dit moment minder logisch is om als gemeente risicodragend te participeren in eindverwerking van restafval. De ketenregie is met name gericht op het 'contractbeheer' en in de uitvoering door OGD's gaat het in de meeste gevallen om andere stromen en bewerking van reststromen.

Regiebedrijf

Een interessante ontwikkeling bij een aantal grotere OGD's is dat ze zich meer en meer tot regiebedrijf ontwikkelen. De inzameling wordt niet in alle gevallen meer zelf uitgevoerd. Berkel Milieu, ROVA en de DAR met regiogemeenten als nieuwe aandeelhoudersopzet kiezen er bewust voor om een deel van de werkzaamheden uit te besteden aan private inzamelaars. Op die manier wordt een directe interne markttoets ingebouwd en de flexibiliteit vergoot.

Regionale situatie: deze werkwijze is nog niet de standaard binnen AREA. De vraag is ook of de schaal van AREA hiervoor toereikend is. Werkzaamheden worden nagenoeg volledig zelf uitgevoerd (onkruidbestrijding uitgezonderd). De ontwikkeling naar regiebedrijf wordt door AREA wel voorgestaan.

C. Dynamiek op afvalverwerkingsmarkt

Lage verwerkingstarieven afval

De markt voor afvalverwerking kenmerkt zich door een grote dynamiek. Het liberaliseren van de verwerkingsmarkt (onder meer door het opheffen van de afvalregio's eind jaren '90 en het openstellen van de landsgrenzen voor het verbranden van afval per 2007) heeft tot verschuivingen van posities en belangen geleid. De afvalverwerkingsmarkt is een Europese markt geworden waarbij marktwerking en de (wisselende) verhoudingen tussen vraag en aanbod van grote invloed zijn op de verwerkingsprijzen.

Rond 2007 was sprake van een tekort aan verbrandingscapaciteit met hoge verwerkingstarieven op de 'spot markt' tot gevolg. Forse uitbreiding van de verbrandings-

capaciteit (zowel in Nederland als daarbuiten) heeft in 2009 geleid tot overcapaciteit met forse prijsdalingen tot gevolg.

Recente aanbestedingen hebben geleid tot verwerkingstarieven van rond of zelfs onder de € 50 per ton, waarbij de installatie van SITA op Europark in Coevorden/Emlichheim diverse malen als winnaar uit de bus is gekomen.

De verwachting is dat deze trend voorlopig aanhoudt door de overcapaciteit op afvalverbranding en de intensivering afvalscheiding. Verwacht wordt dat de overcapaciteit in de markt vervolgens zal leiden tot een shakeout van (oudere/inefficiënte) installaties waardoor vraag en aanbod weer meer in balans zullen komen en de tarieven op termijn weer zullen stijgen. Ook het – onder voorwaarden – importeren van afval uit andere Europese landen (bijvoorbeeld Napels) zal leiden tot een nieuw evenwicht met hogere verwerkingstarieven.

Regionale situatie: het huidige restafval-verwerkingscontract (in STIVAM-verband met VAM-Wijster) loopt door tot en met 31 juli 2016 tegen een tarief van € 118 per ton. Tot dat moment is er geen ruimte om te profiteren van lagere verwerkingstarieven. Gft-afval ligt tot 31-12-2012 vast, na een enkele jaren geleden recent in Drents verband gehouden aanbesteding, tegen een scherp tarief van € 35 per ton (composteren).

Kleinschalige be- en verwerking

Nieuwe technologie aan de verwerkingskant zoals voorscheiding, nieuwe opwerkings-technologieën, 'waste-to-energy', worden steeds belangrijker om de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid te realiseren. Aan de verwerkingskant is een tendens waarneembaar naar meer kleinschaliger be- en verwerkingsinstallaties op regionaal niveau. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de afvalverbrandingsinstallaties lijken nieuwe bewerkings- en verwerkings-technologieën in opkomst die op een kleinere schaal goed renderen en substantieel kunnen bijdragen aan het realiseren van lokale en regionale recycling- en energiedoelstellingen (denk aan vergisting van gft, het verchippen van groenafval (al dan niet met verbranding en energie-opwekking) en scheidings-/sorteerlijnen).

Regionale situatie: met het biorangeerterein heeft AREA deels al op deze ontwikkeling ingespeeld.

D. Trends bij gemeenten

Concentratie op regie

Een trend in lopende kerntakendiscussies is dat gemeenten 'regiegemeente' worden en uitvoeringstaken op afstand plaatsen. Regiegemeente zijn betekent dat de gemeente zelf een bepaalde mate van kennis en kunde in huis moet houden om de rol van opdrachtgever goed in te kunnen vullen. Er moet sprake zijn van professioneel contractmanagement, dit vereist naast inhoudelijke en financiële kwaliteiten ook, meer procesmatige vaardigheden van de "regisseur".

Forse bezuinigingsopgaven

Vanwege de huidige slechte economische situatie en de sombere vooruitzichten staan overheden voor grote bezuinigingsopgaven. De inkomsten uit het gemeentefonds lopen terug evenals de inkomsten uit grondexploitatie. Veel gemeenten heroriënteren zich daarom op de uitvoering van taken en de rolneming van de gemeente. Onder meer door:

- Reductie van kosten door aanpassing van het serviceniveau (versoberen) of het afstoten van taken van de gemeente.

- Nieuwe werkwijzen, die meer gericht zijn op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheden voor burgers, bedrijven en maatschappelijke partners.
- Bezuinigingen in de ambtelijke organisatie zoals door het optimaliseren van de werkprocessen. De gevraagde producten en diensten worden daarbij geleverd tegen minder benodigde financiële middelen.
- Verhoging van belastingen en andere tarieven voor de geleverde diensten.

Regionale situatie: de bezuinigingen werken ook door in de dienstverlening van AREA. AREA en de gemeenten moeten zich naar de toekomst toe te bezinnen op door de voeren bezuinigingen binnen de eigen organisatie, door efficiëntere dienstverlening en wellicht ook verlaging van het dienstverleningsniveau.

Deelnemingenbeleid

Gemeenten werken steeds vaker in 'deelnemingen' samen met diverse organisaties, die met de gemeente zijn verbonden vanwege een publiek belang (de zogenaamde verbonden partijen). De laatste jaren is dit een favoriet onderzoeksgebied voor Rekenkamers waarbij enerzijds de aandacht uitgaat naar principiële discussies en afwegingskaders rond de deelnemingen: spelen er voldoende publieke belang(en), rechtvaardigen deze publieke deelneming. Anderzijds gaat de aandacht uit naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en het college, inclusief de ambtelijke ondersteuning van beide organen. Hierbij zijn aspecten als sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht van belang (is hier voldoende sprake van?). Gemeenten stellen daar beleidsnota's over op en toetsen hun deelnemingen daaraan.

Regionale situatie: de gemeente Coevorden heeft in een aparte nota haar beleid inzake deelnemingen neergelegd. Belangrijke aandeelhouderstukken worden hier expliciet en gericht (met een ambtelijke adviesnota erbij) in het College van B&W besproken.

E. Techniek en bedrijfsvoering

Afvalinzameling wordt kapitaalintensiever (mechanisering)

De mechanisering in de afvalinzameling (zijbelading, ondergrondse afvalcontainers bij hoogbouw, zet zich verder door. Dit heeft effect op de kostprijs en maakt het makkelijker mogelijk om aan arbeidsbelastingnormen te kunnen voldoen. Tegelijkertijd ontstaat er behoefte aan verdere professionalisering van de organisaties om met de nieuwe (vaak complexe) technologieën te kunnen werken.

Regionale situatie: op deze ontwikkeling wordt door AREA ingespeeld. In het AREA-gebied is de mechanisatie/automatisering tot nu toe verschillend doorgevoerd. Op het punt van opname systeem is nog wel winst te behalen.

Integraal beheer en beeldkwaliteitsturing

In het beheer van de openbare ruimte wordt meer en meer toegewerkt naar beeldkwaliteitsturing en 'integraal beheer'. In steeds meer gemeenten vindt een transformatie plaats waarbij de aansturing van het beheer van de openbare ruimte minder op input (aantal uren inzet, frequentie van diensten) plaatsvindt maar meer op beeldkwaliteit. Dit vraagt om een andere wijze van aansturing, monitoring, planning en uitvoering van werkzaamheden en heeft dus impact voor rolinvulling en wijze van werken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Regionale situatie: in Hoogeveen en Emmen wordt bij de uitvoering van straatreiniging al op basis van beeldkwaliteit gewerkt.

In Coevorden is frequentiegestuurd vegen nog uitgangspunt, beeldkwaliteitsturing wordt hier naar verwachting in 2013 ingevoerd. Beeldkwaliteit onkruidverwijdering op verhardingen wordt door AREA op basis van een pilot uitbesteed aan een derde partij.

Informatie en communicatietechnologie en registratie- en meetsystemen

Overheidsbedrijven en andere organisaties in de afval- en reinigungssector streven ernaar om de middelen en techniek beschikbaar te hebben waarmee de betrokken gemeenten de mogelijkheid wordt geboden actief afvalstoffenbeleid te voeren. Bijvoorbeeld informatie en communicatie technologie maken het mogelijk om inzamelroutes en planning verder te optimaliseren. Hierbij wordt ICT ingezet om de positie en de vullingsgraad van de voertuigen te meten. Door invoering van weeg-, meet- en identificatieapparatuur is het mogelijk om de logistiek verder te optimaliseren. Deze ontwikkeling stelt echter eisen aan de bedrijfsmatige ondersteuning. Het belang van een goed functionerend bedrijfsbureau neemt toe.

Ook de (mogelijke) invoering van tariefdifferentiatie of het gebruik van een 'afvalpas' waarmee het afvalaanbod van burgers geregistreerd kan worden. Bovendien zijn meet- en registratiesystemen van essentieel belang om de (afval)beheerprestaties en daarmee de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het afvalstoffenbeleid te kunnen meten. Ook voor een adequate handhaving zijn dergelijke systemen van belang.

Regionale situatie: in het bedrijfsbureau van AREA is in 2010 kwalitatief geïnvesteerd. De inzamellogistiek is nog niet optimaal op de mogelijkheden van moderne ICT aangesloten. CMS is in Hoogeveen wel vergaand in ontwikkeling en wordt voor het einde van dit jaar ingevoerd in de bedrijfsvoering van AREA. Daarnaast wordt op de milieustraten in Hoogeveen en Emmen gewerkt met een milieustraatpas. Coevorden ziet hier voornamelijk geen meerwaarde in.