



Nota van bevindingen Oplegonderzoek "AREA"

# INHOUDSOPGAVE

|        |                                                                                                                                                                            |    |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | Bevindingen per deelvraag.....                                                                                                                                             | 3  |
| 1.1    | Deelvraag A: Is het samenspel tussen Emmen, Hoogeveen en Coevorden versterkt door vanuit de opdrachtgevers-, eigenaars- en afnemersrol afstemming te zoeken? .....         | 3  |
| 1.2    | Centrale vraag: op welke wijze draagt AREA bij aan de maatschappelijke.....                                                                                                | 5  |
|        | doelstellingen van Hoogeveen ten aanzien van duurzaamheid, milieu, werkgelegenheid, participatie en staan de resultaten in verhouding tot de middelen? .....               | 5  |
| 1.2.1. | Deelvraag B1: Welke doelen streeft Hoogeveen na met AREA op het gebied van milieu, duurzaamheid, arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. ....                              | 6  |
| 1.2.2. | Deelvraag B2: Is er een overkoepelende strategie in Hoogeveen hoe AREA bijdraagt aan haar doelstellingen? .....                                                            | 17 |
| 1.2.3. | Deelvraag B3: Is deze strategie volledig en samenhangend? .....                                                                                                            | 21 |
| 1.2.4  | Deelvraag B4: Gaat de strategie in op de rol van de gemeente Hoogeveen als aandeelhouder, opdrachtgever/ afnemer? .....                                                    | 24 |
| 1.2.5  | Deelvraag B5: Is de strategie op consistente en volledige wijze doorvertaald naar doelstellingen? .....                                                                    | 27 |
| 1.2.6  | Deelvraag B6: Staan middelen in redelijke verhouding tot de resultaten? Wat zijn de kosten, hoe zijn kosten toegerekend en zijn de tarieven kostendekkend .....            | 28 |
| 1.2.7  | Deelvraag B7: Hoe is de raad betrokken bij doelen en strategieën, monitoring en bijsturing van bedrijfsrisico's van AREA en de samenwerking met de andere gemeenten? ..... | 35 |
| 2.     | Analyse .....                                                                                                                                                              | 41 |
|        | Bijlagen bij NvB:.....                                                                                                                                                     | 42 |
| a.     | Documentatielijst .....                                                                                                                                                    | 42 |
| b.     | Geïnterviewden (functienamen).....                                                                                                                                         | 43 |

## 1. Bevindingen per deelvraag

In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord aan de hand van de bevindingen.

### 1.1 Deelvraag A: Is het samenspel tussen Emmen, Hoogeveen en Coevorden versterkt door vanuit de opdrachtgevers-, eigenaars- en afnemersrol afstemming te zoeken?

Het samenspel is nog niet veel verbeterd.

Vanuit de eigenaarsrol is er wel meer samenspel gerealiseerd sinds 2017.

Vanuit opdrachtgevers/afnemersrol is recent enige verbetering zichtbaar mede door de actualisaties van de Produktovereenkomsten.

Verdere verbetering kan gerealiseerd worden, door intensivering van de samenwerking c.q. het overleg tussen ambtenaren aan opdrachtgeverszijde.

Het rekenkamerrapport van Emmen uit 2020 gaf de aanbeveling om het samenspel tussen Emmen, Hoogeveen en Coevorden te versterken door vanuit de opdrachtgevers-, eigenaars- en afnemersrol afstemming te zoeken. Een gezamenlijker koers, was de conclusie, draagt bij aan eenduidiger sturing, en kan daardoor dankzij meer gezamenlijke prioritering bijdragen aan snellere doelrealisatie met meer schaalvoordelen.

Begin 2021 heeft de rekenkamer Emmen een rapportage van een quickscan naar de opvolging van de aanbevelingen opgeleverd. In deze rapportage is aangegeven dat deze aanbeveling (nog) niet is opgevolgd. Uit gesprekken bleek, zo geeft het rapport aan, dat er nog steeds sprake is van een koersverschil tussen de gemeenten, waarbij de prioriteiten onderling teveel verschillen.

Waar Emmen een expliciete doelstelling heeft met AREA ten aanzien van werkgelegenheid en participatie, heeft Hoogeveen deze niet. Hoogeveen richt zich met name op de milieudoelstelling (de doelstellingen vanuit de landelijke programma's 'Landelijk Afval Beheer Plan' (LAP) en 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG)). Hoogeveen richt zich met name heden ten dage op de doelstelling van maximaal 100 kg restafval per inwoner in 2020 en 30 kg in 2025, en, met name vanuit de gemeenteraad aangegeven<sup>1</sup>, op de doelmatigheid: zo laag mogelijke kosten en daardoor zo laag mogelijke tarieven

---

<sup>1</sup> Raadsmoties 2016 en 2019

voor de inwoners. Doelstellingen met betrekking tot werkgelegenheid en participatie zijn in Hoogeveen ondergeschikt aan VANG-doelstellingen en kostenefficiëntie.

Echter, bij de start van AREA was het uitgangspunt een gezamenlijke opdracht van de drie deelnemende gemeenten. Deze opdracht is door de jaren uit elkaar gaan drijven. De, ook door Hoogeveen getekende, plannen en visies van AREA geven participatie ook als doelstelling aan. Deze doelstelling is voor Hoogeveen echter, zoals gezegd, van ondergeschikt belang.

Vanuit aandeelhouderskant is de samenwerking verbeterd, geven betrokkenen aan, na de rapportage van de ambtelijke werkgroep AREA, vastgesteld op 8 december 2017, welke in gezamenlijk overleg van alle deelnemers van Area is opgesteld. Sindsdien maken de deelnemende partijen een gezamenlijke notitie voor de aandeelhouders.

De samenwerking aan de opdrachtgevers- /afnemerskant tussen de 3 gemeenten is recent verbeterd, geven betrokkenen aan, mede door de gezamenlijke actualisatie van de productovereenkomsten.

Verdere verbetering kan gerealiseerd worden, door intensivering van de samenwerking c.q. het overleg tussen ambtenaren aan opdrachtgeverszijde. Dergelijk overleg zou structureel moeten plaatsvinden in plaats van uitsluitend op basis van incidentele aanleidingen, is aangegeven door betrokkenen. Vanuit AREA is aangegeven dat er elke 6 weken een individueel accountoverleg is tussen de productmanager van AREA en de beleidsmedewerkers van Hoogeveen. In de praktijk nemen Emmen en Hoogeveen vaak het initiatief bij onderling overleg en is Coevorden meer volgend, geven betrokkenen aan. Het wordt als noodzakelijk gezien dat er in de opdrachtgever- opdrachtnemer relatie tussen gemeente en AREA duidelijke afspraken zijn over de te leveren diensten en prestaties (smart).

In de context ter informatie: De RKC Coevorden is zeer recent gestart met een onderzoek naar het afvalbeleid van Coevorden. De RKC Coevorden onderzoekt hoe het huidige beleid voor de inzameling in Coevorden functioneert, hoe effectief en efficiënt het beleid en de bijbehorende uitvoering is, en of er aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot betere prestaties te kunnen komen. De RKC Coevorden streeft ernaar het rapport eind dit jaar op te leveren. RKC Hoogeveen zal de RKC Coevorden het eindproduct van dit onderzoek sturen, en zal u t.z.t. het rapport van Coevorden met een oplegger sturen.

## 1.2 Centrale vraag: op welke wijze draagt AREA bij aan de maatschappelijke doelstellingen van Hoogeveen ten aanzien van duurzaamheid, milieu, werkgelegenheid, participatie en staan de resultaten in verhouding tot de middelen?

Deze centrale vraag is beantwoord door het beantwoorden van de deelvragen in de volgende paragrafen.

Hoogeveen streeft met behulp van AREA de milieudoelstelling na van maximaal 100 kg restafval per inwoner in 2020 en 30 kg restafval in 2025. Deze doelstelling zal zonder verandering van beleid niet gehaald kunnen worden.

Deze doelstelling wil Hoogeveen bereiken tegen zo laag mogelijke kosten. AREA kent, ondanks efficiencyinspanningen, m.n. vanwege het Sociaal Plan nog hoge gemiddelde kosten.

AREA streeft doelstellingen na op het terrein van arbeidsparticipatie. Voor Hoogeveen is deze doelstelling van ondergeschikt belang.

De resultaten staan nog niet geheel in verhouding tot de middelen; om dat te realiseren is inspanning van AREA (efficiency in de uitvoering) én van Hoogeveen (goed afvalbeheerbeleid) nodig.

1.2.1. Deelvraag B1: Welke doelen streeft Hoogeveen na met AREA op het gebied van milieu, duurzaamheid, arbeidsparticipatie en werkgelegenheid.

Hoogeveen streeft anno 2021 met name de VANG-doelstelling van 100 kg restafval per inwoner in 2020 en 30 kg in 2025 na.

Daarnaast streeft Hoogeveen zo laag mogelijke kosten en daarmee zo laag mogelijke tarieven van AREA na.

Doelstellingen met betrekking tot werkgelegenheid en participatie zijn in Hoogeveen ondergeschikt aan de VANG-doelstellingen en de kostenefficiëntie.

Door de jaren 2006-2021 heen zijn enigszins schuivende doelstellingen zichtbaar.

De kosten en daarmee de tarieven zijn relatief hoog en Hoogeveen gaat de milieu-(VANG)doelstellingen niet halen.

Deze paragraaf geeft het beleid, de ambities en doelstellingen van Hoogeveen door de jaren heen weer. Gevolgd door een beeld van de doelrealisaties.

## **Het beleid, ambities en doelstellingen van Hogeveen: een tijdslijn**

In **2005** heeft Hogeveen de **Afvalstoffenverordening 2005<sup>2</sup>**, en het **Uitvoeringsbesluit 2005 vastgesteld**.

Door de gemeenteraad van Hogeveen is in **2008 de gemeentelijke milieuvisie** "Op weg naar een duurzaam Hogeveen" vastgesteld. De visie bevat de denkrichting voor het in de jaren 2008-2012 te voeren milieubeleid en vormt de basis voor het concretiseren van projecten en activiteiten. Het afvalbeheerplan (hiermee wordt waarschijnlijk het Kaderplan afvalstoffen 2010-2015 bedoeld) bevat de nadere uitwerking van de milieuvisie voor het onderdeel afval(verwijdering), zo staat vermeld.

Het onderdeel afval(verwijdering) geldt in het kader van de milieuvisie als beleidsspeerpunt waar de toen komende jaren extra aandacht aan zou worden gegeven.

Hiervoor is gekozen vanuit de overtuiging dat het goed beheersen en beheren van de afvalstromen een grote invloed kan hebben op de kwaliteit van de leefomgeving.

Op basis van de gekozen beleidsspeerpunten diende een stap te worden gezet naar een duurzame leefomgeving en het vergroten van de bewustwording dat Hogeveen dat alleen samen met partners zou kunnen bereiken.

Met betrekking tot het onderdeel afval(verwijdering) is als ambitie naar een zo laag mogelijke milieubelasting door (huishoudelijk) afval vastgesteld. Daarbij streefde de gemeente naar een actief communicatiebeleid voor milieuonderwerpen.

Om de ambitie te realiseren werd onder meer:

- het proces van gescheiden inzamelen van huishoudelijk afval en het laten verwerken daarvan zo optimaal mogelijk ingericht;
- de netto milieubelasting van afval zoveel mogelijk beperkt door deelstromen uit het huishoudelijk afval voor nuttig hergebruik aan te wenden;
- onderzocht wat de mogelijkheden zouden zijn om het aantal deelstromen verder uit te breiden;
- minimaal de taakstelling uit het LAP, maar bij voorkeur 65% van het huishoudelijk afval gescheiden ingezameld en niet meer dan 30% als restafval voor verwerking afgevoerd;
- onderzocht welke vorm van tariefsdifferentiatie bijdraagt aan een duurzaam verbeterd afvalscheidingsgedrag en een betere lastenverdeling. (De kadernota 2010-2015 vermeldt expliciet nog geen diftar te willen toepassen, ten tijde van de vaststelling van het Kaderplan afvalstoffen 2010-2015 bleek het solidariteitsprincipe leidend en diftar geen (reële) optie.

---

<sup>2</sup> De afvalstoffenverordening is in verband met een frequentiewijziging van de inzameling gewijzigd in 2017, maar de naam van de verordening is niet aangepast. Het uitvoeringsbesluit is nooit aangepast.

Het **kaderplan afvalstoffen 2010-2015** is het laatste vastgestelde beleidskader, deze is echter anno 2021 niet meer in praktijk leidend. Er is voor gekozen om de VANG-doelstellingen leidend te laten zijn voor het beleid, zodat de gemeente de mogelijkheid c.q. vrijheid heeft om verschillende maatregelen in te voeren, rekening houdend met het draagvlak onder de inwoners. Er is echter (nog) geen eigen Hoogeveens afvalbeleids- of afvalbeheervisie opgesteld. Wel is er het uitvoeringsplan 'De groene draad', en de actualisaties hierop; hierover leest u in §1.2.2 meer.

Het kaderplan afvalstoffen 2010-2015 vormt daarmee formeel nog het huidige kader voor het te voeren gemeentelijk afvalstoffenbeleid. Het plan is daarmee richtinggevend voor het te voeren afvalbeheer. Het in het plan verwoorde beleid is afgestemd op het LAP-2 (een voorloper van VANG), het bevat een nadere uitwerking van de gemeentelijke milieuvisie en geeft uitvoering aan de bij de oprichting van de NV AREA Reiniging gemaakte afspraak om uit doelmatigheidsoverwegingen het beleid tussen de gemeenten Emmen, Hoogeveen en Coevorden, die deel uitmaken van het verzorgingsgebied van AREA, zoveel mogelijk te harmoniseren. Om die reden is voorliggend kaderplan in Areaverband voorbereid en draagt het als titel: "Afvalscheiden doen we samen".

"Samen" staat voor: samenwerken op beleidsniveau tussen de gemeenten, samenwerken met AREA op uitvoeringsniveau en samenwerken met de inwoners op basis van een goed voorzieningenniveau om het beleid te kunnen realiseren.

Dit alles met als doel:

1. Het ten opzichte van 2008 verdergaand verbeteren van de resultaten van afvalscheiding (65% bronscheiding) en daarmee samenhangend een verdergaande vermindering realiseren van de hoeveelheid restafval en CO2 uitstoot.
2. Verbetering kwaliteit en service van dienstverlening.
3. Maatschappelijk verantwoorde tarieven

Het voornemen in 2010 is de doelstellingen in eerste instantie te bereiken zonder Diftar.

In **2013** is de **visienotitie afvalbeheer** vastgesteld door de aan AREA deelnemende 3 gemeenten. In deze notitie staat over de verschillen tussen de gemeenten en over participatie het volgende o.a. vermeld:

De gemeenten Hoogeveen en Emmen hebben het merendeel van de beheertaken uitbesteed aan AREA terwijl Coevorden taken als gladheidbestrijding, onkruidverwijdering, opruimen clandestien afval en de inzameling van kleine kadavers elders heeft ondergebracht.

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.

Door de modernisering van de WSW krijgt het arbeidsmarkt- en participatiebeleid ook in de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een prominenter plaats. De Wet Werken naar Vermogen leidt tot een herstructurering van de bestaande sociale werkvoorziening (Alescon is verantwoordelijk voor de arbeidsparticipatie in het gebied Hoogeveen en EMCO is de sociale werkvoorziening van Emmen en Coevorden). AREA werkt in de uitvoering al samen met EMCO, over verdere uitbreiding van deze samenwerking wordt nagedacht. In Hoogeveen is aan Alescon de groenverzorging grotendeels uitbesteed en verrichten zij werkzaamheden voor kringloopbedrijf Het Goed in Hoogeveen.

De gemeenten behalen redelijk gemiddelde prestaties in het afvalbeheer. De afvalscheiding is - ondanks de relatief hoge hoeveelheid restafval - op gemiddeld niveau. Het serviceniveau (voorzieningsniveau) is gemiddeld. De efficiëntie in de uitvoering kan beter en goedkoper.

Als doelen en ambities staan 'balans in de afvaldriehoek' en 'ketenregie en integraal beheer buitenruimte' benoemd.

Dit visiedocument moest de gemeenten in staat stellen de gewenste strategische keuzes te maken rondom de toekomstige organisatie en inrichting van hun afvalbeheer (de afvalinzameling en de verwerking van het restafval).

Qua afvalinzameling: voorop stond dat de uitvoering in een overheidsgedomineerde setting diende plaats te vinden. De huidige uitvoeringsvorm in AREA-verband voldeed hieraan. Naast een reeds in gang gezet optimalisatietraject wilden de gemeenten dat AREA inzette op verdere schaalvergroting door samen te werken met een ander overheidsgedomineerd afvalbedrijf. Gelet op de bestuurlijke visie was het logisch om de uitvoering van de afvalinzameling in overheidsgedomineerde setting door te zetten.

Qua afvalverwerking: omdat afvalverwerking geen kerntaak van gemeenten was en is, de focus in het gemeentelijk afvalbeleid op afvalreductie ligt en het participeren in een afvalverwerkingsinstallatie grote en nauwelijks te overziene risico's met zich mee brengt hebben de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een sterke voorkeur uitgesproken voor het gezamenlijk aanbesteden van de verwerking van huishoudelijk (rest)afval. Uit de bestuurlijke visie kwam op basis van de weergegeven voor- en nadelen een duidelijke voorkeur naar boven om middels een gezamenlijke aanbesteding een nieuwe contractpartner te zoeken voor de verwerking van huishoudelijk restafval. Na het aflopen met het contract met Attero kwam dit ook onder regie van AREA.

De visie, opgesteld door het kantoor K+V in Arnhem, op basis van door hen uitgevoerd onderzoek, gaf echter aanleiding tot diverse perikelen. De opdrachtgever gaf aan dat er niet beantwoord werd aan de onderzoeksvraag (er was maar 1 variant uitgewerkt), de OR gaf aan dat er ongefundeerde conclusies waren getrokken waar zij zich ernstig zorgen over maakte. Gevolg was dat er begin 2016 geen afvalbeleidsplannen waren, geen fusie en geen

toekomstperspectief. Door o.a. de grote afvalberg stegen de kosten. AREA zelf heeft initiatief genomen tot het vormen van een strategisch plan, deze kende een aanlooptijd van 2 jaar.

De **structuurvisie van Hoogeveen 2015-2030** vermeldt over afval: “In 2008 is de gemeentelijke milieuvisie vastgesteld. De vier belangrijkste ambities hierin zijn een klimaatneutraal beleid, communicatie over milieuonderwerpen, duurzaam waterbeheer, en een zo laag mogelijke milieubelasting door (huishoudelijk) afval. De komende jaren volgen uitvoeringsprogramma’s met controleerbare doelen. (Deze zijn er nog d.d. augustus 2021 echter nog niet, red.). De gemeente kan de doelen alleen bereiken samen met partners.”

Eind **2014** heeft het college van Hoogeveen besloten met inzet van een **communicatiecampagne** te proberen om (alsnog) de doelstelling van 65% uit het Afvalkaderplan te behalen.

Op 2 juli **2015** hebben college en raad besloten het inzamelsysteem niet te wijzigen, wel te optimaliseren; en een zichtbare afvalcommunicatiestrategie in te zetten. Dit werd “Hoogeveen sorteert vóór”. Daarbij werd besloten dat als in 2017 het afvalscheidingspercentage van 65% niet gehaald was, het noodzakelijk was om een ander inzamelsysteem in te voeren.

In **2017** bleek uit de evaluatie dat de doelstelling niet gehaald was. Voorgesteld werd om daarom de serviceprikkel toe te passen: verlagen van de frequentie van afhalen restafval en verhogen frequentie ophalen PMD, inzameling papier en karton met vrijwilligersorganisaties verbeteren, verkennen mogelijkheden van gescheiden afvalstroominzameling bij hoogbouw. In 2017 is de afvalfrequentie inderdaad gewijzigd (raadsbesluit 14 juni 2017: ‘wijziging afvalstoffenverordening’) en is flankerend beleid vastgesteld. Het flankerend beleid bestond met name uit onderzoek naar de optimalisatie van de inzameling van oud papier en karton, de introductie van inzamelvoorzieningen voor PMD bij de hoogbouw, de aanpassing van opt-in naar opt-out bij de uitgifte van minicontainers voor PMD en de voortzetting van de communicatiecampagne ‘Hoogeveen sorteert voor’.

Het voorstel was om restafval één keer per vier weken in te zamelen, plastic en metalen verpakkingen en drankkartons (PMD) eens in de twee weken en groente-, fruit en tuinafval (GFT) ook één keer per twee weken. Het college vroeg de gemeenteraad hiervoor de afvalstoffenverordening aan te passen. De **afvalstoffenverordening** is in verband met de frequentiewijziging van de inzameling **gewijzigd** in 2017, maar de naam van de verordening is niet aangepast.

Doel van het nieuwe systeem voor afvalinzameling was inwoners te stimuleren nog beter afval te scheiden.

Aanleiding voor dit besluit was het feit dat Hoogeveen bij ongewijzigd beleid de VANG-doelstelling niet zou halen<sup>3</sup>, hetgeen werd ondersteund door de Grondstoffenmonitor van Markerein.

---

<sup>3</sup> Markerein is de gemeentelijke samenwerking (van de VDG) op het gebied van afval en grondstoffen, geïnitieerd door AREA. Onderzoek, monitoring én verschillende vormen van interventies zijn enkele van de activiteiten van Markerein. De Drentse gemeenten zetten daarbij gezamenlijk in op het verder terugdringen van

Het Jaarverslag (2019) van AREA vermeldt over het verbeteren van de efficiency in de uitvoering: “In 2019 hebben we in afstemming met de gemeente Hoogeveen een ingrijpend inzameloptimalisatieproject uitgevoerd. Er zijn containerstelplaatsen ingericht, er is nieuw materieel aangeschaft en samen met de gemeente is ingezet op het betrekken en voorlichten van alle inwoners.”

In 2017 is tevens het **Drents Manifest** opgesteld. Dit is een gemeenschappelijk programma van regionale maatregelen om de ambities 'Van Afval Naar Grondstoffen' (maximaal 100 kg restafval in 2020 per inwoner en minimaal 75% afvalscheiding) te verwezenlijken.

In **2018** is het strategisch plan 2016-2021 door AREA opgesteld, vastgesteld door de aandeelhouders.

In **2019** is dit plan aangevuld met het addendum “Samenwerken” waarin het onderdeel samenwerken met derden verder is uitgewerkt.

De begroting **2020-2023** wijdt veel tekst aan het afvalbeleid. Tegenwoordig staat afval onder het programma Duurzamer Hoogeveen waar het voorheen onder ‘krachtige wijken en dorpen’ werd vermeld.

“De omslag naar een circulaire economie vereist een omslag in de manier waarop we met grondstoffen omgaan. Hierbij is nog altijd aandacht nodig voor afvalscheiding en het verminderen van de hoeveelheid restafval.

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het maken van een afweging welk instrumentarium zij wil gaan inzetten in hun afvalbeleid. Het gemeentelijk afvalkaderplan 2010-2015 is sterk verouderd en niet meer actueel. Op dit moment wordt ons beleidskader gevormd door de (VANG)doelstellingen van het Rijk. Dit geeft echter onvoldoende kaders om de komende periode te bepalen hoe wij de doelstelling van 30 kg restafval per inwoner per jaar in 2025 willen bereiken.

In 2020 wordt geëvalueerd (voor zover bekend heeft dit tot dusver niet plaatsgevonden, red). waar onze gemeente staat ten aanzien van de (VANG)doelstellingen van het Rijk en onderzoeken we hoe we deze voor 2025 kunnen gaan behalen. De uitkomst hiervan nemen we mee in de herijking van “De groene draad” (dit is het uitvoeringsplan, wat een actualisatie 2017-2021 heeft gekregen; red.) in 2021.

Optimalisatie inzameling oud papier en karton

Om de (VANG)doelstellingen van het Rijk te behalen wordt in 2020 verder uitvoering gegeven aan de optimalisatie van de inzameling van oud papier en karton in samenspraak met de inzamelende

---

het huishoudelijk restafval in Drenthe. Gemeenschappelijk is een programma ontwikkeld van regionale maatregelen om de ambities 'Van Afval Naar Grondstoffen' te verwezenlijken. In 2017 is het Drents manifest VANG opgesteld.

vrijwilligersorganisaties. Hiervoor is in 2018 reeds een eerste aanzet gegeven, in 2019 is dit verder onderzocht en implementatie zal naar verwachting plaatsvinden in 2020.

#### PMD (Plastic, Metalen verpakkingen en Drinkpakken)-voorzieningen bij hoogbouw

We verkennen de mogelijkheden in welke mate de inzamelvoorzieningen voor PMD dichterbij de hoogbouw gebracht kunnen worden, waarbij naar verwachting eind 2020 de resultaten bekend zullen zijn.

#### Luierrecycling

De samenwerkingsverbanden Markerein, Sozog en ARCG gezamenlijk de mogelijkheden van regionale verwerkingsmogelijkheden voor luierrecycling in Drenthe en Groningen. In 2019 is gestart met een haalbaarheidsstudie naar de realisatie van een verwerkingsinstallatie in Wijster. In 2020 krijgt dit een vervolg in de vorm van onderzoek naar een optimale inzamelstructuur voor het gescheiden aanbieden van luiers.

#### Hoogeveen Sorteert Voor

Het communicatieproject 'Hoogeveen Sorteert Voor' is een jaarlijks terugkerend project om inwoners te informeren over afvalscheiding en bewustwording te creëren. Dit project wordt in 2020 ondersteund door de uitvoering van een regionale (Drenthe brede) communicatiecampagne die in het ambtelijk samenwerkingsverband Markerein is opgezet."

#### Doelstelling 3: Circulaire economie en circulaire leefomgeving

##### Wat willen we bereiken

In 2020 maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar.

In 2025 maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar.

(Vanaf heden wordt de doelstelling in kg restafval per inwoner per jaar weergegeven in plaats van in percentage.)

##### Wat gaan we ervoor doen in 2020

- Uitvoeren van het communicatieproject Hoogeveen Sorteert Voor en de regionale communicatiecampagne.
- Voorbereiding implementatie inzamelstructuur oud papier en karton.
- Het uitvoering geven aan de proef om de mogelijkheden te onderzoeken of ondergrondse PMD-containers bijdragen aan het verbeteren van het afvalscheidingsgedrag van bewoners van hoogbouw en of het bijdraagt aan het bereiken van de afvalscheidingsdoelstellingen van het Rijk.
- Onderzoeken welke inzamelstructuur het meest kostenefficiënt is voor de gescheiden inzameling van luiers. "

De **ProgrammaBegroting 2021-2024** geeft aan, dat Hoogeveen nog minder restafval wil bereiken, daarvoor gaat de gemeente het communicatieproject “Hoogeveen Sorteert Voor” uitvoeren en de regionale communicatiecampagne. De communicatiecampagne ‘Hoogeveen sorteert voor’ is specifiek voor de gemeente Hoogeveen en richt zich vooral op het ‘hoe’ en ‘wat’ van afvalscheiding. De Drentse communicatiecampagne ‘Drenthe geeft door’ is gebaseerd op het ‘waarom’ van afvalscheiding etc. Beide campagnes zijn derhalve complementair. Ook zal Hoogeveen een nieuwe inzamelstructuur voor oud papier en karton implementeren en de afvalstoffenverordening 2005 en Uitvoeringsbesluit 2005 actualiseren. Een gewenst afvalscheidingspercentage is niet meer genoemd.

Het JaarVerslag 2020 is d.d. juli 2020 nog niet door de accountant vastgesteld. Daarom zijn er daaruit hier geen gegevens opgenomen. Wel is bekend dat er een voordeel binnen de afvalbegroting is; en de kostendekking hierdoor boven de 100% uitkomt.

In **2021** is de RaadsWerkGroep (RWG) AREA gestart. De werkgroep bestaat uit een aantal raadsleden en de twee verantwoordelijk wethouders. Doel is om vanuit Schone Lei te kijken of de tarieven AREA naar beneden kunnen. Er wordt dan gekeken naar kostenstructuur en dienstverlening. Op het vlak van kostenstructuur wordt een extern onderzoek gedaan dat in oktober klaar zou moeten zijn. AREA levert hiervoor input.

Een **nieuw strategisch beleidsplan** is nog onderhanden.

De **actualisatie van de afvalstoffenverordening en het uitvoeringsbesluit** is in voorbereiding. In verband met harmonisatie met de omgevingswet is afronding van de actualisatie in 2022 verwacht.

## De doelrealisatie van Hoogeveen

### *Kosten en tarieven*

Zoals verwoord in de motie ‘verlagen afvalstoffenheffing’ (vervolgend op de motie uit 2016 ‘lonkend perspectief verlagen afvalstoffenheffing’) zouden de tarieven van AREA aan haar gemeenten in 2017 de hoogste in Drenthe zijn. In 2018 werden (nog) hogere tarieven door AREA in rekening gebracht. Deze hoge kosten zouden niet alleen komen door de niet-beïnvloedbare afvalverwerkingskosten, maar ook door de wel-beïnvloedbare inzamelings- en organisatiekosten. Voor de jaren 2018-2020 zijn de kosten voor Hoogeveen met 400.000 euro toegenomen, daarin is de verhouding (over de dikke duim) 1/3 veroorzaakt door mensen/materieel/organisatiekosten, en 2/3 door niet-beïnvloedbare verwerkingskosten.  
(§1.2.6 van deze Nota van Bevindingen gaat meer in detail in op kosten, kostendekkendheid en tarieven).

Onderstaande tabel geeft de kosten per aansluiting van 2006 tot 2018 (bron: Jaarverslagen AREA):

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 206  | 211  | 212  | 213  | 198  | 202  | 203  | 203  | 206  | 206  | 186  | 168  | 175  | 199  | 204  |

De tarieven waren in 2017 de laagste die AREA heeft gerekend; de tarieven zijn voor 2021 op hetzelfde (absolute) niveau als in 2006. Oorzaken van hogere kosten in de laatste jaren zijn: indexaties, afkeur ingezameld PMD en afvalverbrandingsbelasting van het Rijk. Kostenvermindering is gerealiseerd door efficiëncyslagen in de uitvoering en het gezamenlijk afsluiten van het contract met Attero door AREA.

Hoogeveen geeft aan dat AREA met name de veroorzaker van de hoge kosten is, AREA geeft aan dat voor het verlagen van de kosten een goed afvalbeheerbeleid (een visie en een aanpak om te komen tot betere afvalscheiding en verminderen restafval) nodig is, wat er nog niet is in Hoogeveen.

Hoogeveen krijgt van AREA in 2020 een tarief van 204 per Woonhuisaansluiting verrekend. Het gemiddelde in NL ligt rond de 163 (bron: rekenkamerrapport Zwijndrecht 2020); maar het is altijd opletten bij vergelijken. Je vergelijkt snel appels en peren qua uitvoering van de inzameling, voorzieningenniveau, meegenomen kosten (BTW, dividend e.d.) en qua soort stedelijke bebouwing, red. In Zwijndrecht zijn de kosten per WHA in 2020 289 euro; met een commerciële uitvoerende partij; dit ter illustratie, red.)

## Milieudoelstellingen

De door de gemeente gewenste resultaten zijn gesteld op: in 2021 maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar en in 2025 maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar.

Via de jaarlijkse Markerein Grondstoffenmonitor wordt gemeten hoe de gemeente Hoogeveen op afvalbeheergebied presteert ten opzichte van eerdere jaren, de Drentse gemeenten en het landelijk gemiddelde.

Resultaten (bron: Grondstoffenmonitors MarkeRein en Jaarverslagen Hoogeveen):

| Jaar | Kg restafval per inwoner | %afvalscheiding |
|------|--------------------------|-----------------|
| 2016 | 214                      | 63              |
| 2017 | 180 <sup>4</sup>         | 65,8            |
| 2018 | 153                      | 73              |
| 2019 | 175                      | 67,2            |
| 2020 | 179                      | 64,1            |

De gegevens van de grondstoffenmonitor komen niet (volledig) overeen met de data die worden gerapporteerd door AREA i.v.m. een verschil in rekenmethodiek. Zo geeft AREA aan dat het restafval in kilo's per inwoner in 2018 145 is, in 2019 154 en in 2020 150. De grondstoffenmonitor wordt voorzien van een begeleidend schrijven jaarlijks ter informatie bij het college en de raad aangeleverd. De jaarverslagen tot en met 2019 van AREA zijn via nieuwsbrieven aan de raad gestuurd. Het jaarverslag van 2020 is rechtstreeks aan de raad gestuurd.

De stijging van de kilo's restafval per inwoner in 2020 is met 99% zekerheid te wijten aan Corona. Hoogeveen scoort, voor een niet-diftargemeente, goed. Hierbij opgemerkt dat (bron RK rapport Zwijndrecht, interviews en literatuur) dat het halen van de VANG-doelstellingen zonder Diftar niet als reëel wordt gezien. Het scheidingspercentage in Hoogeveen kende een stijgende trend, en leek zich te stabiliseren op 73%. Dit betekent dat bij een stijgende hoeveelheid restafval voor een min of meer gelijkblijvende scheidingspercentage dus ook sprake is van een gestegen hoeveelheid ingezamelde grondstoffen. In 2019 en 2020 is het scheidingspercentage echter afgenomen.

Het scheidingspercentage van Hoogeveen is anno 2021 goed te noemen geven betrokkenen aan, al is het jaar 2021 bij schrijven pas halverwege en het scheidingspercentage derhalve nog niet bekend. Dit valt te verklaren uit een grotere stijging van het gft wat aan huis wordt ingezameld waardoor het scheidingspercentage iets toeneemt. Daarnaast wordt er ook meer en beter gescheiden op de milieustraat.

In 2016 telde Hoogeveen nog 214 kg restafval en 63% afvalscheiding.

---

<sup>4</sup> Cijfers AREA

Aangegeven werd dat van de 214 kilo er 68 kg echt restafval was en de rest nog herbruikbaar was. Dat was (en is anno 2021 nog meer gezien de hogere verbrandingsbelastingen die het Rijk op restafval heeft, red.) financieel aantrekkelijker.

Van de AREA-gemeenten deed en doet Hoogeveen het overigens het best qua hoeveelheid restafval, maar bijna alle andere Drentse gemeenten deden het beter. Alleen de gemeente Midden-Drenthe scoorde slechter. Qua afvalscheiding deed Coevorden het het best van de AREA gemeenten, Hoogeveen scoorde daarop ten opzichte van de andere Drentse gemeenten gemiddeld.

De VANG-doelstelling wordt met het huidige beleid echter niet gehaald. Daarvoor zal er totaal iets anders moeten gebeuren, geven betrokkenen (en experts) aan. Qua campagnes (gericht op bewustwording, motivatie, etc.) ziet dat er goed uit, geeft de één aan, de ander geeft aan dat de meeste winst valt te halen in het gedrag van mensen en dat de campagne daarop nog wel beter kan en moet. Afdoende is het alleen inzetten op communicatie meestal in ieder geval niet voor het behalen van de VANG-doelstellingen. Afvalbeheerbeleid is in de kern 'sturen op afvalgedrag van inwoners' en de gemeente beschikt over de benodigde instrumenten die als een goed gebalanceerde set van beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet:

- serviceprikkels (goede voorzieningen voor het gescheiden aan kunnen bieden van grondstoffen)
- prijsprikkels (een financiële incentive om zo min mogelijk (rest)afval te veroorzaken door preventie en het scheiden van recyclebare grondstoffen),
- communicatie (en participatie) voor het verleiden en stimuleren van inwoners tot het gewenste 'afval gedrag' met als centrale boodschap: grondstoffen hebben waarde en moeten zoveel mogelijk gespaard (preventie) als herwonnen (gescheiden inzameling) worden.
- handhaving, zowel repressief (aanklagen van overtredingen) als ook preventief (b.v. door de inzet van een afvalcoach).

De afvalbeheerprestaties zijn daarmee een direct gevolg van de keuzes die de gemeente Hoogeveen zelf maakt. Het is ook de gemeente die zelf bepaalt of en in welke mate zij zich laat ondersteunen en adviseren (bijvoorbeeld door AREA) omtrent de inrichting van het afvalbeheerbeleid. Zonder Diftar zal Hoogeveen de doelstellingen in ieder geval niet halen, is de gedeelde mening. Het materieel (containers en inzamelvoertuigen) in Hoogeveen is ook Diftarklaar. Dit is alleen nog niet met de raad gecommuniceerd. In 2019 heeft een bestuurlijke omslag plaatsgevonden waardoor ruimte ontstond voor onderzoek naar Diftar. Dit werd mede mogelijk omdat de praktijk heeft aangetoond dat de VANG-doelstellingen (eenvoudiger) te realiseren zijn door middel van Diftar. Diftar is anno nu nog niet met de raad besproken.

Bij de totstandkoming van afvalbeheerbeleid kan het nuttig zijn om ervaringen van andere gemeenten en de kennis en ervaring van AREA te benutten, wordt aangegeven door

betrokken experts. Intergemeentelijke samenwerking en afstemming van afvalbeheerbeleid (meer eenduidigheid) kan bijdragen aan de effectiviteit van het beleid.

#### 1.2.2. Deelvraag B2: Is er een overkoepelende strategie in Hoogeveen hoe AREA bijdraagt aan haar doelstellingen?

Nee

Arbeidsparticipatie is voor Hoogeveen van ondergeschikt belang en komt geheel niet terug in strategie en/of beleid.

Om beleid te hebben, waarmee Hoogeveen haar VANG-doelstelling en doelmatigheidswensen kan bereiken, is de verwachting,

- dat er Hoogeveens beleid is, met SMART doelstellingen
  - dat er bewust gebruik wordt gemaakt van het instrument van de afvaldriehoek, en
  - dat er samenhang is tussen het beleid van Hoogeveen en de uitvoering door AREA
- Hiervan is niet volledig sprake.

Beleid moet nog vastgesteld worden, de afvaldriehoek wordt intern (maar nog niet expliciet) toegepast en AREA en Hoogeveen liggen nog niet op 1 lijn.

Het vastgestelde **beleid** van Hoogeveen is (nog) verouderd, deze bestaat uit (zoals ook in de vorige paragraaf aangegeven):

- Afvalstoffenverordening 2005 (de afvalstoffenverordening is in verband een frequentiewijziging van de inzameling gewijzigd in 2017, maar de naam van de verordening is niet aangepast).
  - Kaderplan 2010-2015 (niet meer in praktijk geldend, alleen de VANG-doelstelling van 100 kg restafval in 2021 en 30 kg in 2025)
  - Het uitvoeringsbesluit 2005 is (hierin zijn de genoemde afvalstromen niet meer actueel)
- Er is geen vastgestelde afvalbeheervisie.

Per 2022 zal er een nieuwe verordening en uitvoeringsbesluit komen, is de verwachting; in lijn met de omgevingswet.

Hoogeveen kent 'de groene draad': dit is een uitvoeringsplan 2017-2021 voor een duurzamer Hoogeveen, waaronder afvalbeleid valt. De tweede versie van het plan behelst de jaren 2019-2021. Het blijft qua afval bij teksten; er zijn geen concrete doelstellingen of acties o.i.d. aan verbonden.

Dit plan geeft m.b.t. afval het volgende weer:

## Project 100-100-100

Het project 100-100-100 houdt in dat 100 huishoudens de uitdaging aangaan om 100 dagen 100% zonder (rest)afval te leven. In 2017 zijn 49 huishoudens die uitdaging aangegaan. Het project is een bewustwordingscampagne om minder afval te produceren. Het ondersteunt en draagt bij aan de doelstelling om in 2050 geen afval meer te produceren. In 2017 had een huishouden gemiddeld 129 kg restafval in een periode van 100 dagen. Deelnemers gaven aan gedurende de proef steeds fanatieker te worden in het voorkomen van afval. Het resultaat was een succes! Er was nog slechts sprake van gemiddeld 7 kg restafval per huishouden in 100 dagen, een reductie van 95%.

## Kennismakingsproef Mazzelkontjes

Hergebruik en recycling is goed, voorkomen van afval is beter. Wegwerpluiers behoren tot het restafval. Dit zal naar verwachting in de komende jaren veranderen. Tot die tijd is het mogelijk om een goed alternatief te kiezen voor de wegwerpluiers: de wasbare luiers. Door het gebruik van wasbare luiers heb je geen luieraafval. In het voorjaar van 2019 hebben 23 gezinnen deelgenomen aan een kortdurende proef met wasbare luiers. De gemeente heeft aan de deelnemers een kennismakingspakket met wasbare luiers verstrekt. Op een plenaire bijeenkomst werd door de luierconsulenten van Kaatje Katoen voorlichting gegeven over het gebruik van de wasbare luiers in het pakket. Vervolgens konden de deelnemers gedurende 10 dagen via een online platform ervaringen delen en vragen stellen. De luierconsulenten hebben via dit platform verdere ondersteuning geboden.

Uit de evaluatie is gebleken dat een aantal gezinnen dat twijfelde of ze de overstap van wegwerpluiers naar wasbare luiers wilden maken door deze proef over de streep werden getrokken. De meerderheid van de gezinnen heeft aangegeven door te gaan met het gebruik van wasbare luiers.

Het kabinet wil in 2030 bereiken dat er 50% minder primaire grondstoffen worden gebruikt. Vervolgens moeten in 2050 grondstoffen efficiënt worden ingezet en hergebruikt, zonder schadelijke emissies naar het milieu. Voor zover er nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden deze op duurzame wijze gewonnen en wordt verdere aantasting van de sociale en fysieke leefomgeving en de gezondheid voorkomen. Producten en materialen worden zo ontworpen dat ze kunnen worden hergebruikt met zo min mogelijk waardeverlies en zonder schadelijke emissies naar het milieu.

Het Programma bouwt voort op de groene groei programma's Van Afval Naar Grondstof (VANG), gericht op het duurzamer omgaan met grondstoffen, en Biobased Economy, dat zich richt op de transitie van fossiele grondstoffen naar biomassa als grondstof. Verder legt het programma de verbinding met het beleid voor een gezonde en veilige leefomgeving. Naast het creëren van samenhang in bestaand beleid worden in dit programma voorstellen gedaan om de noodzakelijke transitie naar een circulaire economie te versnellen.

## GRONDSTOFFENAKKOORD

Begin 2017 is het grondstoffenakkoord ondertekend door 180 maatschappelijke partners. In dit akkoord staan afspraken om de Nederlandse economie te laten draaien op herbruikbare grondstoffen. Op basis van dit grondstoffenakkoord zijn inmiddels transitieagenda's opgesteld voor de onderstaande geprioriteerde sectoren uit het programma 'Nederland Circulair in 2050':

- biomassa en voedsel; - kunststoffen;
- maakindustrie;
- bouw;
- consumptiegoederen.

### UITVOERINGSPROGRAMMA 'VAN AFVAL NAAR GRONDSTOF'

Vanaf 2014 is met het uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG) een eerste aanzet gegeven om te komen tot een circulaire economie. Een belangrijk doel was en is om minder afval te storten of te verbranden en meer te recycleren. De kwantitatieve ambities in het uitvoeringsprogramma VANG komen overeen met 100 kg restafval/inwoner/jaar in 2020 en 30 kg restafval/inwoner/jaar in 2025.

De ambities voor huishoudelijk afval tot 2025 zijn:

- minder afvalproductie door slim ontwerp van producten en verpakkingen;
- meer hergebruik van grondstoffen door betere scheiding en inzameling;
- geen hogere kosten voor de burger als inwoner en belastingbetaler;
- wel consequente toepassing van profijtbeginsel en vervuiler-betaalt-principe voor producenten en consumenten.

### LANDELIJK AFVALBEHEERPLAN

Het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) is het beleidskader voor afval in de circulaire economie in Nederland. Alle overheden moeten bij de uitvoering van hun taken, zoals de milieuvergunningverlening op het gebied van afval rekening houden met het LAP. Daarnaast draagt het LAP bij aan een circulaire economie door middel van het instrument 'minimumstandaard'. Met deze standaard wordt voorkomen dat terugval naar een laagwaardiger verwerking van de afvalstromen plaatsvindt. Hiermee is het LAP een manier om bepaalde ambities vast te leggen en ook daadwerkelijk af te dwingen.

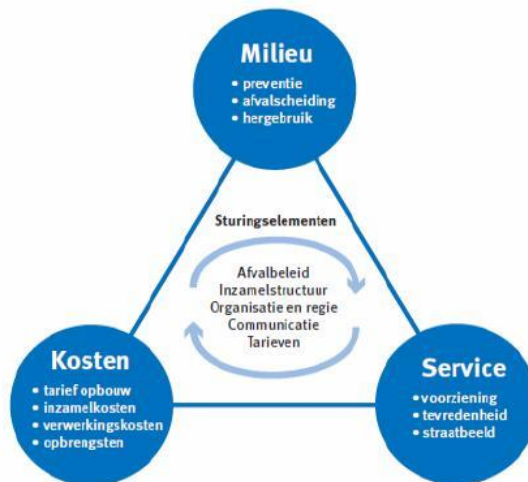
### MANIFEST DRENTHE VAN AFVAL NAAR GRONDSTOFFEN

Op 19 oktober 2017 hebben alle Drentse gemeenten het Manifest 'Drenthe Van Afval Naar Grondstoffen' ondertekend. Hiermee hebben zij de ambitie uitgesproken om zich maximaal in te spannen om in 2020 maximaal 100 kilogram huishoudelijk restafval per jaar per inwoner te produceren en hierdoor bij te dragen aan het behalen van de VANG- doelstellingen voor Nederland.

Hoewel er nog geen sprake is van een concreet plan, zijn momenteel enkele maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan de VANG- doelstellingen in onderzoek. De afvaldriehoek wordt intern gebruikt als basis voor de te nemen maatregelen.

Het lijkt op basis van deze diverse documenten, dat Hoogeveen achter loopt. Maar in Markereinverband, en door AREA, wordt wel aangegeven dat de gemeente goed begon, daarna in een stilstand terechtkwam en nu, sinds het nieuwe college er is, pro-actief bezig is met het verkennen en ontwikkelen van (nieuw) afvalbeheerbeleid. Daarbij wordt aangegeven dat Hoogeveen wellicht meer gebruik zou kunnen maken van de kennis en ervaringen van anderen, zoals de NVRD en AREA(gemeenten), voor het onderzoeken, ontwikkelen en (na besluitvorming) implementeren van afvalbeheerbeleid.

De **Afvaldriehoek**, een strategie die de milieuprestatiedoelstellingen en de kostendoelstelling met elkaar verbindt, is in Hogeveense beleidsdocumenten niet aangetroffen.



De **afvaldriehoek** beschrijft drie invalshoeken van afvalbeheer beleid als geheel of specifieke maatregelen. Daarbij gaat het om het 'milieueffect' veelal uitgedrukt in de hoeveelheid restafval en gescheiden grondstoffen (en de onderlinge verhouding), de kosten van het huishoudelijk afvalbeheer en het serviceniveau.

Bij 'serviceniveau' speelt overigens een bijzonderheid. Service wordt veelal eindimensionaal vertaald als 'gemak voor de burger'. Service is echter ook een beleidsinstrument waarmee de gemeente het afval-aanbiedgedrag van inwoners kan stimuleren en bevorderen. Meer service (accomoderend beleid) voor het (gemakkelijk) gescheiden kunnen aanbieden van (gewenste) recyclebare grondstoffen en/of minder service (restrictief beleid) voor het aan kunnen bieden van ongescheiden restafval. Hogeveen scoort hoog op service voor de inwoners volgens betrokkenen. Of dit bewust is ingezet ten bate van het verbeteren van de prestaties en/of kosten is niet bekend.

Iedere gemeente kan haar eigen afwegingen maken op het gebied van kosten, milieu en service. Iedere raad neemt haar besluiten op basis van politieke overwegingen. Je kunt niet aan een van de drie elementen iets veranderen zonder dat het invloed heeft op de andere twee.

Markerein geeft aan dat de afvaldriehoek wordt toegepast, AREA geeft aan dat deze driehoek in de besprekingen met Hogeveen niet bewust wordt toegepast. In de beleidsstukken van Hogeveen wordt de afvaldriehoek niet genoemd. De afvaldriehoek wordt wel intern in Hogeveen gebruikt als basis voor de te nemen maatregelen.

In de visienotitie 2013 is 'balans in de afvaldriehoek' wel expliciet als ambitie en doel vastgesteld.

AREA is een uitvoeringsorganisatie. Echter beelden en verwachtingen tussen AREA en Hoogeveen lopen uiteen. Hierover leest u meer in de volgende paragraaf.

### 1.2.3. Deelvraag B3: Is deze strategie volledig en samenhangend?

Nee

Er is in Hoogeveen namelijk nog geen actueel beleid, meer dan het volgen van de VANG-doelstelling.

AREA en Hoogeveen liggen (nog) niet op 1 lijn qua beleid en uitvoering.

Het is niet aantoonbaar dat de doelstellingen op vlak van VANG gerealiseerd kunnen gaan worden, al is het alleen maar omdat de doelstellingen niet zijn vertaald in een richtinggevend beleidskader waarin tempo, wijze en tussenresultaten worden aangegeven.

Van de diverse betrokken partijen lopen zowel de beelden als de (prioriteit op) doelstellingen uiteen, als ook de verwachtingen rond rolkeuzen, zo lijkt het.

- a) Zo wil de gemeenteraad van Hoogeveen lagere kosten en tarieven, maar heeft de raad wellicht niet het volledige beeld waar de (hoge) kosten en dus tarieven van AREA vandaan komen.

Oorzaak hiervan kan zijn dat de raad niet actief de verslagen van AREA krijgt. Ook geeft de organisatie aan dat hoewel hier bij herhaling om is gevraagd, de kostenstructuur van AREA tot dusver niet transparant en niet marktconform is geweest. Met de actualisatie van de productovereenkomsten (incl. financieel model) wordt hier weliswaar verandering in aangebracht, maar is nog steeds verbetering mogelijk. Van een voor de gemeente beschikbaar tarievenplan was tot voor kort geen sprake, maar de kosten werden als lump-sum bedrag per PO, onderverdeeld in een A (mens en materieel), B (overige directe kosten) en C-component (verwerking), gepresenteerd. Dezelfde presentatie werd gehanteerd bij kwartaalrapportages en de eindafrekening. De bedrijfsvoeringkosten worden door middel van opslagpercentages over voornoemde componenten verrekend. De gemeente Hoogeveen heeft uitdrukkelijk verzocht om de bedrijfsvoeringkosten die worden toegerekend aan de A-kosten te verdisconteren in het uurtarief en dit, evenals de kosten van het sociaal plan in het uurtarief, inzichtelijk te maken.

- b) AREA zoekt zijn weg tussen de gemeenten en hun doelstellingen, bestempelt zich als pure uitvoeringsorganisatie, maar geeft ook beleidsadvies, zoals aan Emmen m.b.t arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deelnemende gemeenten verwachten soms een pro-actievere rol van AREA, waar AREA dan verwijst naar het feit dat de gemeenten zelf beleid moeten maken en AREA uitvoert.
- c) De informatie op het behalen van doelstellingen die AREA geeft wordt door gemeentelijk betrokkenen bestempeld als 'niet transparant en duidelijk genoeg'. De grondstoffenmonitor van Markerein wordt daarom gevolgd als informatievoorziening over behaalde resultaten en die wordt dan ook aan de raad gestuurd.
- d) Hoogeveen geeft met AREA, zoals vermeld, geen prioriteit aan doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. AREA doet dat zelf wel, maar 'kostenneutraal'.

Ter illustratie:

AREA wordt door Hoogeveen genoemd als (verbonden) partij in de jaarverslagen en PB's vanaf 2020 voor het programma 'duurzamer Hoogeveen, doelstelling 3 'circulaire economie en circulaire leefomgeving' (tot 2020 onder 'krachtige wijken en dorpen').

De tekst luidt als volgt:

"Afval bestaat uit veel waardevolle grondstoffen. AREA ziet het als haar missie om gemeenten, bewoners en bedrijven te helpen al die waardevolle grondstoffen terug te winnen. Meer recycling levert een schone, groene omgeving op.

AREA richt zich op het efficiënt, kostenbewust en klantgericht inzamelen van afval. Door samenwerking met partners in de regio en goede communicatie met burgers wil ze steeds meer grondstoffenkringen sluiten.

AREA zamelt het afval in op basis van een overeenkomst. Daarnaast loopt al enkele jaren een traject om te komen tot een samenwerking tussen AREA en andere partijen om de continuïteit op lange termijn te waarborgen."

Als we echter naar het strategisch plan van AREA, vastgesteld door de aandeelhouders, voor 2016-2021 kijken, dan valt op dat AREA ook primair de VANG-doelstellingen nastreeft, en ook kostprijsverlaging voor ogen heeft als belangrijk streven, maar in het plan staat ook de doelstelling m.b.t. participatie vermeld:

"Afgeleid aan de koers: Duurzaamheid en werkgelegenheid: Als regionaal werkgever heeft Area Reiniging altijd al oog voor de mogelijkheden die Area kan bieden voor mensen met beperkte kansen op de arbeidsmarkt. Daarom heeft Area op basis van haar huidige takenpakket, voortkomend uit het scheiden en verder doorsorteren van afvalstromen, een beperkt aantal werkplekken beschikbaar (en met wisselende bezetting ingevuld) voor de doelgroep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In de komende jaren ziet Area ook nieuwe kansen voor behoud en verbreding van werkgelegenheid. In het afvalbeheer, grondstoffenmanagement en op onderdelen van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn diverse mogelijkheden om de duurzaamheid te verbeteren én aanvullend werk te scheppen. Bovendien is een belangrijk deel budgettair neutraal tot uitvoering te brengen.

Area is – als uitvoeringsorganisatie – geschikt om mensen kansen te bieden in deze sector met maatschappelijk relevant werk en toenemende ontwikkelmogelijkheden. De sector heeft daar ook behoefte aan. Waar gemeenten dit wensen kan Area zich meer inzetten om werk te scheppen voor de doel- groep met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De doelstelling is om invulling te geven aan de 5% garantiebannen namens gemeenten (conform sociaal akkoord en wettelijke verplichtingen waar Area vanuit kabinetsbeleid uitvoering aan moet geven). “

Voor de weg naar 2021 beschrijft de meerjarenbegroting van AREA 3 scenario's.

1. De reeds genomen koers, die is ook uitgewerkt
2. Het plan incl. ambities om 2,3 miljoen aan structurele kostenreductie te realiseren (door o.a. samenwerking met een andere overheid-gedomineerde partij)
3. Meest ambitieus: kan leiden tot kostenreductie van 4,1 miljoen. Maar dat is afhankelijk van het afvalbeheerbeleid van de gemeenten (autonome besluitvorming van elke gemeente), het afvalscheidingsgedrag van de inwoners (m.n. 75% halen)

Het plan beschrijft naast maatregelen ter verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid van AREA, ook de beleidseffectiviteiten van de deelnemende gemeenten. Hieronder worden ook de duurzaamheid en werkgelegenheid beschreven. Hierbij vermeldt AREA dat de inzet van doelgroep-medewerkers kostenneutraal zijn. AREA noemt dat als iedere gemeente lokaal dit organiseert dit een voordeel oplevert van 4000 tot 5000 euro per medewerker. Emmen heeft hiertoe van AREA een projectplan gekregen.

#### 1.2.4 Deelvraag B4: Gaat de strategie in op de rol van de gemeente Hoogeveen als aandeelhouder, opdrachtgever/ afnemer?

Bij de oprichting van AREA waren deze twee rollen in elkaars verlengde belegd, maar deze zijn in de tijd steeds uit elkaar gedreven.

De portefeuillehouder is wel nog tevens de aandeelhouder. In de Raadswerkgroep van 2021 hebben zowel de aandeelhoudende en opdrachtgevende wethouder zitting.

Strategie en beleid van Hoogeveen, voorzover die er zijn, lijken zich te concentreren op de opdrachtgevende rol.

In de documenten aan de raad worden de twee rollen gescheiden weergegeven (opdrachtgevend via programma 3 en eigenaar via § Verbonden Partijen)

Er is een aandeelhoudersovereenkomst voor de aandeelhouders en een raamovereenkomst voor de afnemers.

##### De **aandeelhouders**overeenkomst

- Geeft o.a. aan dat AREA een NV is.
- Van elke gemeente is er 1 vertegenwoordiger in AVA en zes stemmen; er is een onafhankelijke RvC.

Ook geeft de aandeelhoudersovereenkomst o.a. aan dat er gestreefd wordt naar uniformiteit van de beleidsplannen van de drie gemeenten. Ook dat er elke 5 jaar een evaluatie plaatsvindt naar de verhouding aandelen (dit heeft voorzover bekend nooit plaatsgevonden). Hoogeveen bezit 27,14% van de aandelen (ad 1 euro per aandeel waarde 2005) Dit komt neer op een totaal aan 2.913.540,23 aan aandelen waarvan Hoogeveen 791.026,17 bezit. Er is vanaf 2011 een mogelijkheid tot uittreding, met een opzegtermijn van 2 jaar en afbetaling van allerhande kosten en schade.

Opdrachten aan AREA vanuit Hoogeveen als aandeelhouder zijn geweest:

2007: verzoek tot ontwerp dividend beleid. Oorspronkelijk zouden dividenduitkeringen ten bate van de tarieven komen, maar daar is op verzoek van gemeenten per 2007 van afgeweken. Waarschijnlijk is dit een aandeelhoudersbesluit geweest, maar het is niet bekend of dit ook in het college of de raad is gedeeld.

2013/2015: verzoek tot aangaan partnerselect met Twente Milieu, Rova Holding en Omrin Friesland.

2018: toelichting op strategisch plan, onderdeel samenwerken.

2021: toelichting op het kostprijsmodel AREA.

Aan de aandeelhouderszijde is na de rapportage van de ambtelijke werkgroep AREA, vastgesteld op 8 december 2017, welke in gezamenlijk overleg van alle deelnemers van AREA is opgesteld, is de samenwerking wel verbeterd (in tegenstelling tot de bevindingen ten aanzien van de afnemers-opdrachtgevende zijde). Dit blijkt mede uit het feit dat voor elke AvA-de deelnemende partijen een gezamenlijke notitie maken voor de aandeelhouders.

Vanuit aandeelhoudende kant heeft AREA vanuit specifiek Hoogeveen geen andere sturing ontvangen dan het vaststellen van begroting en jaarrekening. Aan de aandeelhoudenkant vindt waar gewenst afstemmingsoverleg tussen Hoogeveen en AREA plaats, voorafgaand aan de AvA.

De **raamovereenkomst** kent dezelfde looptijd als de aandeelhoudersovereenkomst (in principe onbepaalde tijd).

De raamovereenkomst geeft aan dat AREA jaarlijks aan de gemeente een tarievenplan, kostenramingen per product en een totale kostenraming en een eindafrekening stuurt. Bij de wijze van tariefberekening staat vermeld: prijs en niveau van dienstverlening kan per gemeente verschillen, maar is altijd gebaseerd op integrale kostprijzen. De integrale kostprijs is “personeel en materieel x standaarduurtarief, opslag directe kosten, indirecte kosten, risico en onvoorzien”, gecorrigeerd naar loon- en prijsindexcijfers. Werkelijke niet beïnvloedbare kosten (verwerkingskosten) worden verrekend per boekjaar. Dienstverlening vindt plaats op basis van een vaste aanneemsom voor het gehele pakket. Ook staat vermeld dat AREA de gemeentelijke afvalbelastingen int (in praktijk zijn de stortleges (milieustraat) door AREA bij inwoners in rekening gebracht). Deze opbrengsten worden per jaar in mindering gebracht op de kosten.

Jaarlijks wordt er een productbegroting opgesteld, zo was het uitgangspunt. Voor Hoogeveen is er de PO 2006; deze is op verzoek van de gemeente nooit geactualiseerd, geeft AREA aan. De gemeente Hoogeveen geeft aan dat zij meer dan eens verzocht heeft om actualisatie van de productovereenkomst.

Wel zijn er actuele wijzigingen doorgevoerd. Voor 2021 ligt er een geactualiseerde PO, inclusief financieel model, klaar, deze moet nog worden vastgesteld.

Vanuit opdrachtgevende kant ervaart AREA de sturing vanuit Hoogeveen op productovereenkomsten en gladheidsbestrijding nu goed.

Tussen Hoogeveen en AREA vinden aan de opdrachtgevende kant de volgende overleggen plaats:

- PO en begrotingsoverleg voorafgaand aan vaststelling begroting en jaarrekening (dit is uiteindelijk taak van de aandeelhouder)
- Voortgang met opdrachtgever 1a2 keer per jaar
- Accountoverleg (1 keer per 6 weken)
- MarkeRein overleg (1 keer per 6 weken)
- Bouwoverleg, operationeel maandelijks

In de praktijk wordt dus van enkele zaken in aandeelhouders- en raamovereenkomst afgeweken, zo blijkt uit documenten en interviews.

Opvallend is de tegenstelling met Emmen, zoals weergegeven in het rapport van de RK Emmen. Daar is met name de aandeelhoudende informatie en betrokkenheid groot.

De rol van opdrachtgever en die van aandeelhouder kunnen botsen (aandeelhouder wil dividend, opdrachtgever zo laag mogelijke kosten) maar hoeven niet per definitie te conflicteren, mits er duidelijke afspraken zijn gemaakt over doelstellingen. Dergelijke afspraken zijn aanvankelijk gemaakt maar in een later stadium is daarvan afgeweken (e.g. uitkering dividend i.p.v. aanwending resultaat Area voor verlaging tarieven). Dit heeft in het verleden tot meningsverschillen geleid, maar de interne samenwerking tussen eigenaar en afnemer is de laatste jaren verbeterd, geven betrokkenen aan.

### 1.2.5 Deelvraag B5: Is de strategie op consistente en volledige wijze doorvertaald naar doelstellingen?

Nee

Er zijn geen concrete doelstellingen m.b.t. tariefstelling, wel qua VANG, maar dat kent geen SMART uitvoeringsplan.

Hoogeveen kent geen actueel beleid, meer dan het nastreven van de VANG-doelstellingen. Hoogeveen kent wel 'de groene draad': een uitvoeringsplan 2017-2021 voor een duurzamer Hoogeveen. De tweede versie van het plan behelst de jaren 2019-2021. Het blijft qua afval bij teksten; er zijn geen concrete doelstellingen of acties o.i.d. aan verbonden.

In het bestuursakkoord van 2018 wordt afval gevat onder het kopje "Aantrekkelijke en schone leefomgeving".

Hergebruik van producten en grondstoffen wordt genoemd als de toekomst en ook het ultieme doel. Gemeld staat dat Hoogeveen zoveel mogelijk de landelijke ontwikkelingen en doelstellingen volgt en zich houdt aan het behalen van het afgesproken gewenste scheidingspercentage. Dit is opvallend omdat dit zou betekenen dat het gewenste afvalscheidingspercentage van 75% leidend is. Echter in het jaarverslag 2019 wordt nog 65% genoemd; en in PB wordt alleen nog het doel van restafval (100 kilo in 2020 en 30 kilo in 2025) genoemd.

Afval werd in het bestuursakkoord niet expliciet gelinkt aan circulariteit, klimaat of energietransitie. In de jaarverslagen en PB's wordt het vanaf 2020 wel onder circulaire economie geplaatst.

Lage(re) kosten of afvalstoffenheffing worden in het bestuursakkoord niet als doel genoemd.

In de PB 2021-2024 staat afval onder het programma duurzamer Hoogeveen. Op de doelstellingen van dit programma heeft de bezuinigingsoperatie 'schone lei' een duidelijk (negatief) effect. Onder circulaire economie en circulaire leefomgeving komt de VANG-doelstelling van het restafval terug (100 kg in 2021 en 30 kg in 2025; maar niet een doelstelling m.b.t. afvalscheiding). Om dit te bereiken wordt het uitvoeren van de communicatiecampagne 'Hoogeveen sorteert voor' en de regionale campagne genoemd. Ook het actualiseren van de afvalstoffenverordening 2005 en uitvoeringsbesluit 2005 staat genoemd. Gemeten zal worden of er in 2021 sprake is van maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar en in 2025 maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar. Via de jaarlijkse Markerein Grondstoffenmonitor wordt gemeten hoe de gemeente Hoogeveen op afvalbeheergebied presteert ten opzichte van eerdere jaren, de Drentse gemeenten en het landelijk gemiddelde.

### 1.2.6 Deelvraag B6: Staan middelen in redelijke verhouding tot de resultaten? Wat zijn de kosten, hoe zijn kosten toegerekend en zijn de tarieven kostendekkend?

De kosten van AREA, en dus de tarieven van AREA aan Hoogeveen zijn relatief hoog. Gemeente Hoogeveen betaalt jaarlijks een lumpsum-bijdrage aan AREA. Hoogeveen heeft in 2019 afgerond € 6.318.000 aan bijdrage betaald aan AREA.

Of dit in verhouding staat tot de resultaten is niet zomaar eenduidig te beantwoorden:

- de PO wordt door AREA conform afspraken uitgevoerd, maar AREA geeft nog niet alle door Hoogeveen gewenste inzichten in de kosten.
- het realiseren van de VANG-doelstelling van 100kg per inwoner in 2020 en maximaal 30 kg per inwoner per 2025 is en wordt bij ongewijzigd beleid niet gehaald. Dit kan echter niet aan de uitvoering van AREA toegeschreven worden maar aan beleidskeuzes en gedrag van inwoners.

Hoogeveen streeft 100% kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing op de kosten na. Hierbij rekent Hoogeveen diverse kosten die daaraan wel meegerekend mogen worden, zoals de kosten voor rapportages, Het Goed, de KCC en de straatreiniging niet mee<sup>5</sup>.

#### Wat zijn de kosten?

Gemeente Hoogeveen betaalt jaarlijks een lumpsum-bijdrage aan AREA. Hoogeveen heeft in 2019 afgerond € 6.318.000 aan bijdrage betaald aan AREA.

De producten die Hoogeveen daarvoor van AREA afneemt, zijn:

---

<sup>5</sup> Dit hoeft ook niet, er is geen 'norm' voor. Zie VNG 2016: handreiking kostenonderbouwing paragraaf lokale heffingen. Het mag overigens wel. Tot de te verhalen kosten behoren onder meer de verwerkingskosten, de inzamelings- en transportkosten, de kosten van maatregelen om de hoeveelheid afval te verminderen zoals subsidies voor het inzamelen van oud papier of voor milieuwinkels en de kosten die zijn verbonden aan maatregelen om hergebruik te bevorderen of anderszins de afvalstroom in te perken.<sup>24</sup> Bij de maatregelen om hergebruik te bevorderen of anderszins de afvalstroom in te perken, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan stickers ter voorkoming van ongeadresseerd reclamedrukwerk en specifieke voorlichting aan de burgers over voorkoming en vermindering van huishoudelijk afval. Ook de kosten van heffing en invordering (waaronder kwijtscheldingskosten) zijn verhaalbaar. Voorts wordt de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTWcompensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds ook tot de verhaalbare kosten gerekend (artikel 15.33, tweede lid, Wet milieubeheer). Hof Amsterdam oordeelde op 12 november 2009<sup>25</sup> dat een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht bedrijfsvuil, omdat het aanbieden van afvalstoffen in zakken nevenvervuiling (zwerfval) met zich brengt en dat controle nodig is op het juist aanbieden van afval. Een dergelijke keuze maakt deel uit van de vrije beleidsruimte van het gemeentebestuur. Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar

Hoofdgroep: Afvalinzameling

- Inzameling huishoudelijk restafval, GFT en PMD
- Inzameling grof huishoudelijk afval (grofvuil) aan huis
- Inzameling papier en karton
- Inzameling glas in glascontainers
- Milieustraat
- Containerbeheer

Hoofdgroep: Reiniging/Beheer openbare ruimte

- Kolkenreiniging
- Straatreiniging
- Plaagdierbestrijding

Hoofdgroep: Overige dienstverlening AREA

- Calamiteitendienst
- Klanten Contact Centrum
- Communicatie over dienstverlening
- Rapportages
- Gladheidsbestrijding
- Inzameling kadavers kleine (huis)dieren
- Inzameling clandestien afval (dumping)( = zwerfafval)
- Het Goed

AREA verantwoordt aan de gemeente Hoogeveen via:

- Per 3 maanden: kwartaalrapportages uitvoering PO
- Per 6 maanden: halfjaarcijfers
- Per jaar: begroting, jaarrekening en verantwoording RvC, afrekening milieustraten

De PO 2006 is niet geactualiseerd; dat gebeurt nu per 2022, deze is nog niet vastgesteld)  
Daarnaast vindt er o.a. accountoverleg plaats per 6 weken.

De bekostiging/afrekening verloopt als volgt:

- Voorschotnota's o.b.v. PO per kwartaal met verrekening per jaar
- Nacalculaties voor bijv. gladheidsbestrijding
- Verrekening opbrengsten van de milieustraat
- Verrekening opbrengst PMD
- Dividendverrekening

Afval valt onder taakveld 730.

In 2018-2021 staat taakveld 730 nog onder programma krachtige wijken en dorpen. Vanaf 2019 valt dit taakveld onder duurzamer Hoogeveen

In taakveld 730 staan tot de begroting van 2020 de kosten voor Kolkenreiniging, Straatreiniging, Plaagdierbestrijding, Gladheidsbestrijding, Inzameling kadavers kleine (huis)dieren, Inzameling clandestien afval (dumping) en Het Goed niet begroot.

In de taakveldbegroting 2020-2023 zijn kolkenreiniging, gladheidsbestrijding, plaagdierenbestrijding, kadaverbakken wel meegenomen in de bijdragen voor AREA, maar de Straatreiniging, Calamiteitendienst, Klanten Contact Centrum, Communicatie over dienstverlening, Rapportages en kosten m.b.t Het Goed niet.

Die bedragen werden voor 2021 niet begroot. In 2022 zijn er wel bedragen begroot op communicatie en calamiteitendiensten.

Kosten voor Straatreiniging, rapportages, Het Goed en KCC worden ook vanaf 2022 niet begroot (en dus niet meegenomen in het bepalen van kostendekkendheid van de tarieven).

#### Taakveldbegroting

| Jaar        | Begroot       | Realisatie           | Verschil      |
|-------------|---------------|----------------------|---------------|
| 2021 Lasten | € 5.905.000,- | Is nog niet volledig |               |
| 2021 Baten  | € 7.214.000,- | Is nog niet volledig |               |
| 2020 Lasten | € 5.610.000,- | € 6.518.000,-        | - € 908.000,- |
| 2020 Baten  | € 6.369.000,- | € 7.169.000,-        | € 800.000,-   |
| 2019 Lasten | € 5.980.000,- | € 5.993.000,-        | - € 13.000,-  |
| 2019 Baten  | € 6.734.000,- | € 6.643.000,-        | - € 91.000,-  |
| 2018 Lasten | € 5.322.000,- | € 5.451.000,-        | - € 129.000,- |
| 2018 Baten  | € 6.093.000,- | € 6.193.000,-        | € 100.000,-   |

Gemeente Hoogeveen betaalt jaarlijks een lumpsum-bijdrage aan AREA. Hoogeveen heeft in 2019 afgerond € 6.318.000 aan bijdrage betaald aan AREA. Begroot was 5.933.453.

AREA geeft aan 6.229.555 in rekening te hebben gebracht.

Dit is excl. opbrengst milieustraat en opbrengsten PMD.

Het verschil tussen begroting en realisatie kan worden verklaard uit:

- stijging van de verbrandingsbelasting,
- minder opbrengst van herbruikbaar materiaal,
- hogere verwerkingskosten en
- lagere marktprijs voor oud papier (In eind 2020 en 2021 is deze opbrengst weer hoger)

|      |           |        | Begroot          | Realisatie       | Vershil         |
|------|-----------|--------|------------------|------------------|-----------------|
| 2020 | 730 Afval | Lasten | 6.963.981        | 6.245.597        | 718.384         |
| 2020 | 730 Afval | Baten  | -99.000          | -172.580         | 73.580          |
|      |           |        | <b>6.864.981</b> | <b>6.073.017</b> | <b>791.964</b>  |
| 2019 | 730 Afval | Lasten | 6.026.454        | 6.443.542        | -417.088        |
| 2019 | 730 Afval | Baten  | -93.000          | -126.022         | 33.022          |
|      |           |        | <b>5.933.454</b> | <b>6.317.520</b> | <b>-384.066</b> |
| 2018 | 730 Afval | Lasten | 5.345.076        | 5.627.989        | -282.913        |
| 2018 | 730 Afval | Baten  | -85.000          | -98.577          | 13.577          |
|      |           |        | <b>5.260.076</b> | <b>5.529.412</b> | <b>-269.336</b> |

AREA kent voor de gemeenten een relatief hoog tarief, dat met name komt door het personeelsbestand en het sociaal plan. In 2021 is dit 204 euro per WHA. Deze aansluitingskosten zijn de kosten die onder afvalstoffenheffing vallen in euro's, dus dat zijn alle doorbelaste kosten per aansluiting, minus dividend (dat is al verrekend). Het strategisch plan 2016-2021 van AREA geeft aan dat AREA, ondanks 10 jaar prijsindexatie en uitbreiding van de diensten, toch de doorbelaste kosten tussen 2006 en 2016 nagenoeg gelijk heeft weten te houden. Dat is logisch. In die jaren zijn met name de verwerkingskosten sterk gedaald.

AREA beïnvloedt in hoge mate het kostenniveau, geeft Hoogeveen echter aan. AREA mag daarom van Hoogeveen ook meer initiatief/regie nemen richting gemeenten, aan de andere kant kan Hoogeveen de samenwerkingsmogelijkheden beter benutten. AREA geeft aan een uitvoeringsorganisatie te zijn; volgens AREA bepaalt Hoogeveen de visie, het beleid en daarmee de kosten. Het lijkt erop dat Hoogeveen en AREA aan het Gekleurde Pieten zijn over wie er nou bepalend zijn voor de (hoge) kosten.

Betrokkenen geven aan dat, door samen te werken in AREA verband maar ook in Markerein verband, er zeker kostenvoordelen gehaald worden; door gezamenlijk op te trekken bij bijvoorbeeld aanbestedingen. Maar ook bij het delen van kennis speelt Area een belangrijke rol. De kaders voor de kosten worden door de gemeente Hoogeveen bepaald. Immers zij bepalen o.a. de frequentie van inzamelen, de hoeveelheid inzamelmiddelen en het serviceniveau.

De kostenstructuur van AREA is voor de gemeente tot dusver niet transparant en niet marktconform geweest, zo wordt aangegeven. Met de actualisatie van de productovereenkomsten (incl. financieel model) wordt hier weliswaar verandering in aangebracht, maar is nog steeds verbetering mogelijk. Van een voor de gemeente beschikbaar tarievenplan was tot voor kort geen sprake, maar de kosten werden als lump-sum bedrag per PO, onderverdeeld in een A (mens en materieel), B (overige directe kosten) en C-component (verwerking), gepresenteerd. Dezelfde presentatie werd gehanteerd bij kwartaalrapportages en de eindafrekening. De bedrijfsvoeringskosten worden door middel van opslagpercentages over voornoemde componenten verrekend. De gemeente Hoogeveen heeft gevraagd om de bedrijfsvoeringskosten die worden toegerekend aan de A-kosten te verdisconteren in het uurtarief en dit, evenals de kosten van het sociaal plan in het uurtarief, inzichtelijk te maken. De bedrijfsvoeringskosten (incl. winst/risico) en de kosten van

het sociaal plan zouden transparant moeten worden verdisconteerd in de uurtarieven in plaats van dat er een opslagpercentage komt voor de kosten. Dit is nu niet zichtbaar in de bestanden van Area.

Dit zou ook helpen in de communicatie naar de raad, zodat deze zich op feiten in de juiste context kunnen baseren als zij zich richten op de doelmatigheid van het afvalstoffenbeleid en straks keuzen in afvalbeheervisie en -beleid.

De overall doelmatigheid van het afvalbeheerbeleid is namelijk ook afhankelijk van de beleidskeuze die de gemeente maakt met betrekking tot afval. Het zou goed zijn om inzichtelijk aan de raad te verantwoorden op daadwerkelijk door AREA beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare afvalophaalkosten en afvalverwerkingskosten, en kosten als gevolg van eigen beleidskeuze (zoals diftar of niet, serviceniveau e.d.)

De kosten blijven binnen begroting.

De begrotingen vanaf 2018 geven aan, dat de jaarlijkse lasten minus jaarlijkse baten een positief resultaat geeft.

De realisaties in 2018 en 2019 (lasten-baten) blijven binnen de begrote bedragen.

De PB 2021-2024 geeft aan, dat voor afval 5,9 miljoen begroot staat voor 2021 en 2022; 2023 5 ton minder (5.404.000) en 2024 ruim nog 4 ton minder (4.927 000).

De RWG Afval is aan de slag om deze ingeboekte bezuiniging te kunnen gaan realiseren.

In 2020 geldt:

“Binnen de afvalbegroting wordt er per saldo een voordeel verwacht van € 375.000 ten opzichte van de primaire begroting 2020. De EJV is geactualiseerd op basis van de 1e kwartaalcijfers van Area.

Het voordeel komt met name door de nieuwe afrekensystematiek voor PMD. Met deze nieuwe systematiek is de gemeente alleen nog verantwoordelijk voor de inzameling en de kwaliteit van het ingezamelde PMD-materiaal en niet meer voor het sorteren en vermarkten. Het financiële gevolg hiervan is enerzijds een lagere vergoeding en anderzijds geen kosten voor het sorteren en vermarkten. Per saldo resulteert dat voor onze gemeente in een voordeel van € 575.000. Area heeft aangegeven dat er een nadeel van € 200.000 wordt verwacht op het Oud Papier Karton. De gemeente Hoogeveen heeft afspraken met scholen en verenigingen de marktprijs aan te vullen tot de garantieprijs.

Qua Corona wordt een tegenvaller van 43.000 gemeld, dit wordt niet verder toegelicht.

Aan de voorzieningen in 2020 wordt een bedrag ad 275.000 Toegevoegd. Dit was omdat men in de jaarrekening nog eens € 276.000 voordeliger uitkwam. Dit kwam deels door lagere lasten op reiniging van € 150.000, minder kosten kwijschelding €31.000 en de ontvangen afvalstoffenheffing was € 8.000 hoger.

## **Zijn de tarieven van de afvalstoffenheffingen kostendekkend?**

In de productenbegroting (afval 730) in 2021 is er geen bedrag ingecalculeerd voor de straatreiniging, rapportages, klanten contactcentrum, calamiteitendiensten en communicatie over de dienstverlening. Deze zijn ook niet verrekend in het bepalen van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffingen. Vanaf 2022 worden de kosten voor straatreiniging, rapportages, Het Goed en KCC niet begroot (en dus niet meegenomen in het bepalen van kostendekkendheid van de tarieven).

Maar dat mag wel. Tot de te verhalen kosten behoren onder meer de verwerkingskosten, de inzamelings- en transportkosten, de kosten van maatregelen om de hoeveelheid afval te verminderen zoals subsidies voor het inzamelen van oud papier of voor milieuwinkels en de kosten die zijn verbonden aan maatregelen om hergebruik te bevorderen of anderszins de afvalstroom in te perken. Bij de maatregelen om hergebruik te bevorderen of anderszins de afvalstroom in te perken, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan stickers ter voorkoming van ongeadresseerd reclamedrukwerk en specifieke voorlichting aan de burgers over voorkoming en vermindering van huishoudelijk afval. Ook de kosten van heffing en invordering (waaronder kwijscheldingskosten) zijn verhaalbaar. Voorts wordt de omzetbelasting die ingevolgde de Wet op het BTW compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds ook tot de verhaalbare kosten gerekend (artikel 15.33, tweede lid, Wet milieubeheer). Hof Amsterdam oordeelde op 12 november 2009<sup>25</sup> dat een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht bedrijfsvuil, omdat het aanbieden van afvalstoffen in zakken nevenvervuiling (zwerfvuul) met zich brengt en dat controle nodig is op het juist aanbieden van afval. Een dergelijke keuze maakt deel uit van de vrije beleidsruimte van het gemeentebestuur. Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar.

Naast de directe kosten voor reiniging, die Hoogeveen wel meeneemt, neemt Hoogeveen de kosten voor kwijschelding, rente aandeelkapitaal en compensabele BTW mee in afvalstoffenheffingstarief.

Vanaf 2003 kunnen gemeenten de BTW van kosten op overheidstaken terugvragen via het BTW Compensatiefonds (voor 2003 was de BTW kostenverhogend). Het fonds wordt gevoed vanuit de gemeenten zelf middels een korting op de algemene uitkering.

Omdat gemeenten dus eigenlijk de BTW zelf betalen is het toegestaan om bij de bepaling van het tarief de BTW extracomptabel toe te rekenen aan de kosten afval (en riolering).

Vanaf 2006 is het ophalen van afval uitbesteed aan AREA reiniging. Voor 2006 haalde de gemeente zelf het afval op. Door de uitbesteding aan AREA kreeg de gemeente veel meer BTW in rekening gebracht dan daarvoor. Dit komt met name omdat nu over de personeelskosten ook BTW in rekening wordt gebracht.

De BTW die voor 2006 extracomptabel werd toegerekend was zo'n € 490.000. Omdat vanaf 2006 alle facturen via AREA kwamen met BTW was de daadwerkelijke BTW op de kosten afgerond € 1.043.000. Het was destijds (politiek) niet wenselijk om deze extra BTW toe te rekenen aan het tarief. Daarom is vanaf 2006 de BTW vastgezet op € 490.000.

Vanaf 2021 neemt Hoogeveen de daadwerkelijke BTW mee in de kostendekkendheid voor afval (zie pagina 108 Programmabegroting 2021-2024).

De ontvangen dividenduitkering wordt ook meegenomen (zoals dat hoort) in kostendekking afvalstoffenheffingstarieven (Zie PB. 2021-2024 p 108).

Het streven is kostendekking van 100% (zie PB 2021-2024). Het lijkt erop dat op bruto basis in het taakveld 7.3 afval kostendekkend is, i.i.g. op begrotingsbasis.

Echter, nogmaals, diverse kosten die meegerekend mogen worden, worden niet meegerekend. Een dergelijke keuze maakt deel uit van de vrije beleidsruimte van het gemeentebestuur.

1.2.7 Deelvraag B7: Hoe is de raad betrokken bij doelen en strategieën, monitoring en bijsturing van bedrijfsrisico's van AREA en de samenwerking met de andere gemeenten?

Samenvatting

Aandeelhoudend:

Het besluit in dividendbeleid is niet langs de raad geweest. Dat vond de raad ook niet nodig.

De Raad kreeg (tot het jaarverslag van 2020) de jaarverslagen van AREA via de nieuwsbrief toegestuurd. In het JV van AREA stonden in 2019 de risico's in de samenwerking expliciet benoemd.

Opdrachtgevend:

De raad heeft geen actueel beleid vastgesteld.

De raad krijgt buiten de reguliere P&C (met verantwoording op 1 indicator, namelijk het aantal kg restafval per inwoner) alleen de grondstoffenmonitors van Markerein.

De raad is met name gefocust op de doelmatigheidsaspecten in de afnemersrol.

De aankomende Nota Verbonden Partijen zou de kans kunnen geven, om de informatie aan de raad te verbeteren en met betrekking tot de aandeelhoudende rol en opdrachtgevende rol beter in balans te brengen.

De Raad is betrokken bij AREA via

- 1) de reguliere P&C-cyclus, als opdrachtgever en als aandeelhouder
- 2) via informatie-avonden en RIB's.
- 3) de moties die de raad zelf heeft ingediend.

Hieronder zijn deze drie punten uitgewerkt.

Tot slot (4) volgt een toets van de bovenstaande 3 wegen aan de hand van het toetsingskader informatievoorziening Verbonden Partijen voor raadsleden.

De huidige context is afsluitend geschetst voor de juiste duiding van deze bevindingen.

## Ad 1. Informatie via de reguliere P&C-cyclus.

- **Als opdrachtgever:** via programma 3 doelstelling 3 (vanaf 2020; tot 2020 was het programma 3 doelstelling 1) in begrotingen en jaarverslagen

Hierbij wordt gemeld dat AREA als Verbonden Partij betrokken is:

“Visie /doelstellingen (openbaar belang)

Afval bestaat uit veel waardevolle grondstoffen. AREA ziet het als haar missie om gemeenten, bewoners en bedrijven te helpen al die waardevolle grondstoffen terug te winnen. Meer recycling levert een schone, groene omgeving op.

Op welke wijze wordt bijgedragen aan programmadoel:

AREA richt zich op het efficiënt, kostenbewust en klantgericht inzamelen van afval. Door samenwerking met partners in de regio en goede communicatie met burgers wil ze steeds meer grondstoffenkringlopen sluiten.

Welke activiteiten worden ontplooid voor 2020:

AREA beraadt zich al enkele jaren op haar toekomst strategie. In 2020 geeft AREA uitvoering aan het strategisch plan waaronder de samenwerking met Omrin en ook de samenwerking op contractmanagement wordt nader uitgewerkt. *(NB AREA is het niet geheel eens met deze tekst, want wacht als uitvoerende partij op opdracht van de aandeelhoudende gemeenten).*

Financieel belang

De gemeente Hoogeveen is aandeelhouder van Area Reiniging N.V. Diensten worden afgenomen op basis van de productovereenkomst. “

- **Als eigenaar:** via §-en VP

De paragrafen Verbonden Partijen geven aan:

| 4. AREA Reiniging N.V.                 |                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vestigingsplaats                       | Emmen                                                                                                                                                                                                                               |
| Partners                               | Coevorden en Emmen                                                                                                                                                                                                                  |
| Visie/doelstellingen (openbaar belang) | Afval bestaat uit veel waardevolle grondstoffen. AREA ziet het als haar missie om gemeenten, bewoners en bedrijven te helpen al die waardevolle grondstoffen terug te winnen. Meer recycling levert een schone, groene omgeving op. |
| Bestuurlijk belang                     | Lidmaatschap (elk 1 lid) in de algemene vergadering van aandeelhouders                                                                                                                                                              |
| Bijdrage aan het programmadoel         | AREA richt zich op het efficiënt, kostenbewust en klantgericht inzamelen van afval. Door samenwerking met partners in de regio en goede communicatie met burgers wil ze steeds meer grondstoffenkringlopen sluiten.                 |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Activiteiten 2021 | AREA beraadt zich al enkele jaren op haar toekomst strategie. In 2021 geeft AREA uitvoering aan het strategisch plan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Financieel belang | <p>De gemeente Hogeveen is aandeelhouder van Area Reiniging N.V. Diensten worden afgenomen op basis van de productovereenkomst.</p> <p>Gemeente Hogeveen heeft een aandeel van 27,14 %. De overige aandeelhouders zijn de gemeente Emmen en de gemeente Coevorden. Het geplaatste kapitaal bedraagt € 2.913.503. Over 2019 is een positief resultaat behaald na belastingen van € 659.836. De Algemene vergadering van aandeelhouders heeft op 23 april 2020 een besluit genomen over het uit te keren dividend.</p> <p>Eigen vermogen 31-12-2018: € 6.032.070 31-12-2019: € 6.338.608</p> <p>Vreemd vermogen 31-12-2018: € 14.650.349 31-12-2019: € 15.440.027</p> |
| Risico's          | Aandelenkapitaal + dividend                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## Ad 2. Via andere informatie aan de raad

Vanaf januari 2018 is de raad meegenomen over de laatste stand van zaken omtrent AREA. De aandeelhouders van AREA hebben gezamenlijk onderzoek verricht naar de samenwerking en verbetermogelijkheden inzake AREA. Er zijn geen verdere vragen over gesteld door de raad.

De raad wordt volgens de organisatie geïnformeerd over c.q. betrokken bij wijzigingen en relevante ontwikkelingen. In dit verband valt te denken aan de raadsinformatieavond over Diftar eind 2019, de jaarlijkse informatievoorziening in de vorm van de grondstoffenmonitor en de instemming van de raad in 2020 met de invoering van afvalscheiding op basisscholen.

Bij wijzigingen en relevante ontwikkelingen wordt de raad geïnformeerd, zoals o.a. door middel van een raadsbrief is gebeurd bij de wijziging van de inzamelsystematiek en in de vorm van een informele raadsavond over de historie en de toekomst van het afvalbeleid.

De Raad krijgt de jaarverslagen van AREA via de raadsnieuwsbrieven doorgestuurd. Hiermee heeft de raad wellicht gemist dat het JV 2019 van AREA duidelijk risico's aangeeft met betrekking tot de samenwerking.

De gegevens van de grondstoffenmonitor komen niet (volledig) overeen met de data die worden gerapporteerd door AREA i.v.m. een verschil in rekenmethodiek. De grondstoffenmonitor wordt voorzien van een begeleidend schrijven jaarlijks ter informatie bij het college en de raad aangeleverd.

De Raad geeft geen zienswijze op AREA.

Vele raadsleden hebben aangegeven dat zij vinden dat ze te weinig informatie hebben gekregen om hun controlerende rol ten opzichte van AREA te kunnen vervullen.

### **Ad 3. Eigen initiatieven van de raad**

De raad zelf heeft 2 moties ingediend; in 2016 'lonkend perspectief' en in 2019 'verlagen afvalstoffenheffing'. De motie van 2019 bouwde voort op die van 2016.

De opdracht in de aangenomen motie van 2019 aan het college luidde:

1. alles in het werk te stellen om in de kosten in de dienstverleningsovereenkomst met AREA op de afvalinzameling en organisatiekosten (niet te verwarren met verwerkingskosten), te verlagen in 2020;
2. via onze portefeuillehouder die tevens aandeelhouders van AREA is, te bewerkstelligen dat er een statusupdate komt rondom ontwikkelingen n.a.v. eerdere door de raad ingediende motie (2016) over het in werk stellen om 'het lonkend perspectief van lagere afvalstoffenheffing voor onze inwoners op korte termijn te realiseren.';
3. Dit jaar in beeld te brengen wat extra inzamelingskosten tot nu toe zijn geweest vanaf het jaar na uitkomst van het partner select onderzoek, op basis van de toen gepresenteerde aantrekkelijkste samenwerkingsconstructie en vergelijking met het gerealiseerde gemiddelde afvaltarief in de daarna volgende jaren;

Ad 1: de kosten (zonder verwerkingskosten) zijn t.o.v. 2019 verlaagd. In 2019 waren de kosten € 3.980.330,- en in 2020 € 3.920.619,-. Ze zijn dus verlaagd met € 59.711,-. In 2020 zitten de kosten voor gladheidsbestrijding niet meer in de productovereenkomst omdat gladheidsbestrijding betaald wordt door de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen en niet meer door Hoogeveen. Daardoor is er ondanks een indexering een lager totaal van de A+B kosten.

Ad 2&3:

Per RIB december 2019 is aan de raad het volgende antwoord gegeven:

“ Het is niet mogelijk om dit jaar uw vraag te beantwoorden, omdat ons niet duidelijk is welke vergelijking wij moeten maken. De afvalstoffenheffing bestaat uit verschillende componenten waar de inzamelkosten slechts een onderdeel van vormen. Verder bestaan de inzamelkosten ook uit meerdere onderdelen zoals de inzamelkosten, verwerkingskosten etc.

Wel kunnen wij in algemene zin hier wat over zeggen:

De inzamelkosten (GFT en restafval) zijn vanaf 2013 gestegen door indexatie van de inzameltarieven conform het gestelde in de Raamovereenkomst. Daarnaast zijn de inzamelkosten vanaf 2015 gestegen, omdat de gemeente toen ook de PMD-inzameling heeft ingericht.

De afvalstoffenheffing is opgebouwd uit verschillende componenten. De inzamelkosten zijn hier slechts één onderdeel van. In de periode 2015-2017 is de afvalstoffenheffing verlaagd met totaal € 30,- ondanks een stijging van de inzamelkosten als gevolg van de indexatie. In 2018 en 2019 kwam het tarief voor de afvalstoffenheffing overeen met het prijspeil van 2017. De stijging van de inzamelkosten als gevolg van de indexatie heeft in deze periode dan ook niet geleid tot een stijging van de afvalstoffenheffing.

Wij gaan ervanuit dat wij uw vraag hiermee nog niet volledig hebben beantwoord. Wij horen graag van de opstellers van de motie een eventuele nadere concretisering van de vraag, zodat wij een volledig antwoord kunnen geven. “

Hier is verder, naar wat bekend is, geen vervolg op gekomen.

Tijdens de begrotingsbehandeling d.d. 29-6-2017 heeft wethouder Steenberghe bij de wijziging afvalinzamelsysteem toegezegd “op wijkniveau te onderzoeken hoe de samenstelling van het afval is, hoe er aan afvalscheiding wordt gedaan, om gericht actie op wijkniveau te ondernemen”.

Het is onbekend of deze toezegging geheel is uitgevoerd. Wel is de raad in november van dat jaar “rondom een BING-rapportage geïnformeerd over de mogelijkheden, met name om het ‘lonkend perspectief van lagere afvalstoffenheffing te realiseren”.

#### **Ad 4: Toets**

Als we een check doen langs het Toetsingskader Verbonden Partijen (*zie bijlage, ter informatie: een Nota VP is in de maak en de ambtenaren m.b.t AREA hebben hun input geleverd*), komen we tot de volgende bevindingen:

- a) Het lijkt op basis van documentatie erop, dat bij de oprichting van AREA niet voldoende aandacht is geweest voor de vaststelling door de raad van de 3 W's (in het bijzonder voor de risico's) en dat er geen voldoende afspraken gemaakt zijn over de informatievoorziening aan de raad. De raad is wel uitgebreid betrokken geweest bij de oprichting.
- b) In de uitvoering lijkt het erop dat er geen sprake is van het actief aan de raad verschaffen van de jaarverslagen van AREA.
- c) De Raad krijgt geen oplegnotitie, waarin kernachtig weergegeven zijn voor Hoogveen:
  - o beleidsvoornemens met deze VP
  - o belangen (financieel belang, bestuurlijk belang, beleidsinhoudelijk belang)
  - o de inhoudelijke ontwikkelingen (wat willen we bereiken en wat wordt bereikt?); de planning (aanvankelijk en actueel); de financiën (kosten en opbrengsten); de risico's (bestuurlijk, financieel, beleidsinhoudelijk) voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de financiën.

### **Huidige context**

Momenteel werkt de RWG AREA aan het inzichtelijk maken van de kostenstructuur (m.b.v. een extern bureau) en de dienstverlening, op zoek naar besparingen. Deze RWG bestaat uit 2 wethouders, enkele raadsleden en ambtenaren. AREA heeft hier input aan geleverd.

De bedrijfsvoeringkosten (incl. winst/risico) en de kosten van het sociaal plan zouden idealiter transparant worden verdisconteerd in de uurtarieven in plaats van dat er een opslagpercentage komt voor de kosten. Dit is nu niet zichtbaar in de bestanden van Area.

Dit zou ook helpen in de communicatie naar de raad, zodat deze zich op feiten in de juiste context kunnen baseren, als zij zich richten op de doelmatigheid van het afvalstoffenbeleid en straks keuzen in afvalbeheervisie en -beleid.

De overall doelmatigheid van het afvalbeheerbeleid is namelijk ook afhankelijk van de beleidskeuze die de gemeente maakt met betrekking tot afval. Het zou goed zijn om inzichtelijk aan de raad te verantwoorden op daadwerkelijk door AREA beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare afvalophaalkosten en afvalverwerkingskosten, en kosten als gevolg van eigen beleidskeuze (zoals diftar of niet, serviceniveau e.d.)

Ook wordt er door het College momenteel gewerkt aan een Nota Verbonden Partijen, als vervolg op de aanbeveling van de RKC Hogeveen in de Rekenkamerbrief 'Informatievoorziening raadsleden Regiodeal Zuid en Oost Drenthe'. Deze zal in januari 2022 aan de raad voorgelegd worden. Vanuit de beleidsmedewerker Grondstoffen en Afval is hier input aan meegegeven. Deze nota zal in januari aan de raad worden voorgelegd.

## 2. Analyse

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is:

- A. Het samenspel tussen de 3 deelnemende gemeenten is nog niet voldoende verbeterd.
- B. Hoogeveen streeft met behulp van AREA de milieudoelstelling na van maximaal 100 kg restafval per inwoner in 2020 en 30 kg restafval in 2025. Deze doelstelling zal zonder verandering van beleid niet gehaald kunnen worden.  
Deze doelstelling wil Hoogeveen bereiken tegen zo laag mogelijke kosten. AREA kent, ondanks efficiencyinspanningen, m.n. vanwege het Sociaal Plan nog hoge gemiddelde kosten.  
AREA streeft doelstellingen na op het terrein van arbeidsparticipatie. Voor Hoogeveen is deze doelstelling van ondergeschikt belang.  
De resultaten staan niet geheel in verhouding tot de middelen; om dat te realiseren is inspanning van AREA (efficiency in de uitvoering) én van Hoogeveen (goed afvalbeheerbeleid) nodig.

Als we de bevindingen langs de normen leggen ontstaat het volgende beeld:

- 1. De gemeente Hoogeveen heeft geen duidelijke strategie vastgesteld. Deze is dus ook niet volledig en samenhangend is en gaat niet in op de aandeelhoudende én opdrachtgevende/afnemende rol van de gemeente in.
- 2. De strategie is niet consistent vertaald naar doelstellingen.
- 3. De doelen van Hoogeveen worden niet gerealiseerd.
- 4. De kosten zijn nog niet inzichtelijk, wel binnen begroting.
- 5. De raad is betrokken bij de vaststelling van strategie en doelstellingen van AREA voor Hoogeveen en geïnformeerd over de strategie en doelstellingen van AREA.
- 6. De raad is geïnformeerd over de bedrijfsrisico's van AREA, en de (verminderde) samenwerking tussen de drie gemeenten; er zijn echter geen concrete mitigerende maatregelen die de gemeente Hoogeveen in deze heeft genomen, met de raad gedeeld. Er is wel gecommuniceerd dat dit moeilijk lag, vanwege de ervaren 2:1 verhouding in de RvB (Emmen en Coevorden: Hoogeveen).

## Bijlagen bij NvB:

### a. Documentatielijst

- ✓ Rapportage Emmen 2020
- ✓ Quickscan opvolging rapportage Emmen 2021
  - ✓ raadsstukken m.b.t. AREA, moties en vragen gemeenteraad (2016 ‘lonkend perspectief’ en 2019 ‘verlagen afvalstoffenheffing’, RIB’s begrotingsbehandeling 29-06-2017
  - ✓ bestuursakkoord 2018 en ‘schone lei’
  - ✓ programmabegrotingen en jaarrekeningen en bestuursrapportages 2018-2021
  - ✓ “Hoogeveen sorteert voor”
  - ✓ Grondstoffenmonitors 2018-2020
  - ✓ Kaderplan afvalstoffen 2010-2015
  - ✓ Drenst manifest VANG 2017
  - ✓ Evaluatie afvalscheiding 2016, B&W-voorstel, evaluatie en afvalbeheerprestaties (Markerein)
  - ✓ Aandeelhoudersovereenkomst
  - ✓ Raamovereenkomst
  - ✓ productovereenkomst 2007 en 2021
  - ✓ jaar- en kwartaalrapportages van AREA aan Hoogeveen 2018-2021,
  - ✓ Afspraken AREA-Hoogeveen m.n. m.b.t. toerekening van de kosten per taak (staan in RO)
  - ✓ Jaarverslagen en kwartaalrapportages AREA 2018, 2019, 2020, afrekening 2020
  - ✓ Wat verder relevant is, zoals kosten, kostentoeberekening, kostendekkendheid tarieven, kostenstructuur, budgettaire ontwikkeling, (her)indexaties, taakstellingen, Afspraken AREA-Hoogeveen m.n. m.b.t. toerekening van de kosten per taak (werkbestedingen, tarieven)
  - ✓ uitvoeringsbesluit 2005,
  - ✓ visienotitie afvalbeheer 2013,
  - ✓ De groene draad
  - ✓ strategisch actieplan 2016-2021 en het addendum samenwerken 2019-2021
  - ✓ Tarievenplannen, kostenramingen en eindafrekeningen van AREA van 2018-2021

## b. Geïnterviewden (functienamen)

- ✓ Gemeente Hoogeveen
  - Financieel adviseur
  - Beleidsmedewerker grondstoffen en afval
  - Voormalig Beleidsmedewerker grondstoffen en afval
  - Juridisch adviseur aandeelhouderszijde
- ✓ AREA: directeur en financieel medewerker
- ✓ Markerein: Voorzitter, beleidsmedewerker