

Aan de Raad van de gemeente Bunnik
Postbus 5
3980 CA BUNNIK

Barneveld, 19 september 2019

Ons kenmerk:		verzonden op:	Per e-mail d.d.19 september 2019
Behandelend ambtenaar:	I.M.T. Spoor	e-mailadres:	i.spoor@barneveld.nl
Doorkiesnummer:	0342 - 495 830	met kenmerk:	
Uw brief van:			
Bijlage(n):	2		
Onderwerp:	Rekenkamerrapport functioneren en presteren RMN		

Geachte raad,

Graag bieden wij u hierbij het eindresultaat aan van het onderzoek naar het functioneren en presteren van de Gemeenschappelijke Regeling Reinigingsbedrijf Midden-Nederland (RMN). Een beknopte samenvatting van dit onderzoek vindt u in deze brief. De uitgebreide rapportage vindt u in bijlage A.

Gezamenlijk onderzoek naar effectiviteit en doelmatigheid RMN

In samenwerking met de rekenkamercommissies van Baarn, Nieuwegein, Soest en IJsselstein, heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand onderzoek gedaan naar het functioneren en presteren van de Gemeenschappelijke Regeling Reinigingsbedrijf Midden-Nederland (RMN). RMN voert voor de gemeenten Bunnik, Baarn, Nieuwegein, Soest, IJsselstein en Zeist taken uit op het gebied van afvalbeheer en reiniging. Voor de gemeenten IJsselstein en Bunnik voert RMN ook taken uit op het gebied van groenbeheer. Het onderzoek is niet gestart vanuit een signaal dat RMN niet goed presteert, maar is bedoeld om inzicht te krijgen in de verwachtingen die de gemeenten hebben ten aanzien van de rol die RMN speelt en de dienstverlening die het bedrijf biedt, de mate waarin RMN die verwachtingen waarmaakt en waar eventueel mogelijkheden liggen om een en ander te verbeteren. De rekenkamercommissie van Zeist heeft niet deelgenomen aan het onderzoek, vanwege andere onderzoeksprioriteiten.

Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie

Het daadwerkelijk onderzoek was al in juni 2019 afgerond. Daarna zijn de onderzoeksresultaten toegestuurd naar de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten en naar het bestuur van RMN. Deze hebben afzonderlijk een bestuurlijke reactie gegeven. De bestuurlijke reactie van het college van Bunnik en die van de andere gemeenten en van RMN zijn integraal opgenomen in bijlage B bij deze brief. In de bijlage vindt u ook een samenvatting van deze reacties.

Wij zijn verheugd dat het college van Bunnik zich kan vinden in de conclusies van het onderzoek en dat het college de aanbevelingen onderschrijft. Eén aanbeveling, om een regionaal zwerfafval en reinigingsplan op te stellen, heeft volgens het college minder prioriteit. De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand acht het vooral van groot belang dat de samenwerkende gemeenten met elkaar en met RMN in gesprek gaan om te kijken hoe de aanbevelingen opgepakt kunnen worden. Van groot belang daarbij is dat de gemeenten de eigen afvaldoelstellingen en de landelijke afval doelstellingen met de huidige werkwijze niet realiseren. Er zullen dus de nodige stappen gezet moeten worden.

Resultaten onderzoek

Het onderzoek heeft geresulteerd in een naar onze mening gedegen inzicht in de doelen, werkwijze en resultaten van RMN. Bovendien heeft het onderzoek geresulteerd in concrete aanbevelingen, zowel beleidsinhoudelijk als bestuurlijk-organisatorisch. Tot slot agendeert het de wenselijkheid van nadere

gedachtevorming over de wijze waarop de gemeenten vormgeven aan de ambities op het terrein van afvalbeheer, reiniging en duurzaamheid. Op deze aspecten gaan wij hieronder beknopt in.

Grote beleidsmatige opgave die nu onvoldoende wordt opgepakt

Beleidsinhoudelijk laat de opbrengst van het onderzoek zich als volgt samenvatten:

- De gemeenten verwachten van RMN dat de organisatie een effectieve en doelmatige uitvoeringsorganisatie is op het terrein van afvalbeheer, reiniging en duurzaamheid. Aan deze verwachtingen voldoet RMN.
- De gemeenten verwachten van RMN ook dat zij voor de gemeenten als een kenniscentrum fungeert, ten behoeve van door gemeenten te maken beleidsmatige keuzes op het terrein van afvalbeheer, reiniging en duurzaamheid. Deze verwachtingen worden niet waargemaakt, dit omdat de gemeenten RMN niet expliciet vragen deze rol te vervullen en daar dus ook geen financiële middelen voor beschikbaar stellen.
- Een enquête onder inwoners van de aangesloten gemeenten toont aan dat zij in grote meerderheid tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening. Aan de enquête hebben 96 inwoners van Bunnik deelgenomen. De respons in Bunnik was beperkt, maar lijkt representatief omdat de waardering vergelijkbaar is met die van de andere gemeenten (waar de respons groter was).
- Ten aanzien van de afvalinzamelingstaken van RMN is de conclusie dat er sprake is van een grote discrepantie tussen enerzijds de lokale beleidsdoelen op het gebied van met name afvalreductie en anderzijds landelijke doelstellingen.

Landelijke afspraken op het gebied van afvalreductie, onderschreven door het Rijk en de VNG (namens alle gemeenten in Nederland), gaan uit van de ambitie om in 2020 tot 75 procent afvalscheiding te komen. Dit betekent dat per inwoner dan maximaal 100 kg restafval (fijn en grof samen) per jaar geproduceerd wordt. De ambitie is dat de hoeveelheid restafval daarna nog verder afneemt tot maximaal 30 kg in 2025.

De RMN-gemeenten hebben hun ambities vastgelegd in een Regionaal Afvalplan 2014-2018. Piketpalen zijn daarin dat de maximale hoeveelheid restafval in 2015 uit is gekomen op 200 kg per inwoner en in 2025 op 100 kg per inwoner. Hoewel de planperiode van het Regionaal Afvalplan inmiddels is verstreken, zijn er nog geen concrete plannen voor een actualisatie.

Een actualisatie is wel zeer gewenst omdat alle RMN-gemeenten achterblijven bij de in het eigen Regionaal Afvalplan vastgelegde afvalreductiedoelstellingen. Voor de gemeente Bunnik is de situatie als volgt:

- De hoeveelheid restafval per inwoner lag in 2016 op circa 215 kg per jaar, terwijl de doelstelling in het regionale beleidsplan op 200 kg per inwoner ligt (in 2015). De hoeveelheid restafval is in 2017 gedaald naar 199 kg.
- Voor 2020 richt de gemeente Bunnik zich op een afname naar 135 kg of minder per jaar. Dit voldoet dan nog niet aan de landelijke doelstelling van 100 kg per inwoner.
- De gemeente is momenteel bezig om nieuw beleid voor te bereiden, waarbij de verwachting is dat dit beleid niet voor einde 2019 aan de raad zal worden voorgelegd en invoering daarmee op zijn vroegst in de loop van 2020 al plaatsvinden. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Bunnik invoering van omgekeerd inzamelen overweegt en invoering van een prijsprikkel om mensen met minder afval per kg restafval minder te laten betalen (het zogenoemde 'diftar'-systeem).

Per saldo is het beeld dat de gemeente Bunnik, evenals de andere RMN-gemeenten, niet op schema ligt wat betreft het realiseren van de eigen afvalreductiedoelen en dat de landelijke ambities al helemaal uit het zicht zijn geraakt. De door de RMN-gemeenten gekozen strategie, om vooral in te zetten op omgekeerd inzamelen (herbruikbare grondstoffen, zoals groente-, fruit- en tuinafval (GFT), plastic (plastic, blik en drinkpakken), papier en karton worden apart ingezameld), biedt bovendien

onvoldoende soelaas. Pilots daarmee in Soest, Baarn en IJsselstein laten zien dat daarmee een te beperkte reductie van restafval per inwoner wordt gerealiseerd.

Investeren in beleidscapaciteit en een adequate aansturing

De vraag is hoe de gemeente Bunnik en de andere RMN-gemeenten deze grote uitdaging oppakken. De RMN-gemeenten geven aan dat zij bij de benodigde beleidsaanscherpingen zelf “in the lead” willen zijn. Anderzijds is de beleidsmatige capaciteit bij de RMN-gemeenten op het terrein van afvalbeheer, reiniging en duurzaamheid beperkt. De bij RMN aanwezige beperkte capaciteit voor beleidsadvies aan de aangesloten gemeenten past bij de huidige opdracht van de gemeenten aan RMN, waarbij RMN primair een efficiënte uitvoeringsorganisatie wordt geacht te zijn. Feitelijk staat de gemeente Bunnik voor de volgende keuze:

1. Investeert de gemeente in voldoende eigen beleidsmatige capaciteit?
2. Of vraagt de gemeente, in afstemming met de andere RMN-gemeenten, aan RMN om te voorzien in de door de gemeenten benodigde beleidscapaciteit?

Het onderzoek laat zien dat de tweede optie naar verwachting doelmatiger is en dan een relatief beperkte extra investering vergt. De gemeente Bunnik kan hierover in gesprek gaan met RMN en de andere bij RMN aangesloten gemeenten, om bij voorkeur gezamenlijk tot een keuze te komen hoe de beleidsmatige versterking het beste kan worden georganiseerd.

Het onderzoek levert niet alleen op dat een nadere gedachtevorming gewenst is over de door RMN voor de gemeenten te vervullen rollen, maar ook over de wijze waarop de gemeenten de dienstverlening door RMN aansturen. Van belang daarbij is dat de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente en RMN nadere aanscherping behoeft. In de DVO moet scherper worden vastgelegd welke prestaties RMN moet leveren, zodat zowel RMN als de gemeente beter weten wat van elkaar verwacht wordt. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Bunnik het lastig vindt om op basis van de door RMN verstrekte rapportages goed aan te sturen. Daar ligt ook voor RMN een opgave. Het beeld is dat er veel gegevens worden verstrekt maar dat deze te weinig inzicht opleveren omdat de gegevens onvoldoende worden ‘geduid’. Zowel gemeenten als RMN moeten nog meer groeien in hun rollen als opdrachtgever respectievelijk opdrachtnemer. Deze rolverdeling vereist van de zijde van de gemeenten een formele en professionele houding, waarbij met duidelijke opdrachten wordt aangestuurd en waarbij de naleving en de geleverde prestaties goed worden gemonitord. Een dergelijke formeel-professionele houding hoeft niets af te doen aan de, ook gewenste goede informele contacten en de positief gewaardeerde ‘korte lijnen’ tussen gemeenten en RMN.

Aanbevelingen overnemen en voortgang op afvaldossier als raad actief monitoren

Het onderzoek is uitgemond in acht concrete aanbevelingen, die aansluiten bij de hiervoor kort nader geschetste uitdagingen waarvoor Bunnik en de andere gemeenten staan. Wij resumeren deze hier kort (voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij naar paragraaf 2.4 in de bijlage):

1. Expliciteer de verwachtingen over wat RMN wordt geacht te doen en wat niet.
2. Maak een heldere keuze welke rollen RMN moet invullen (en welke niet).
3. Scherp de DVO aan en waarborg een formeel-professionele houding ten aanzien van RMN.
4. Actualiseer op korte termijn het Regionaal Afvalplan met een planhorizon tot 2025, expliciteer daarin de nagestreefde ambities in toetsbare KPI's (kritische prestatie indicatoren) en voorzie in de benodigde monitoring van de voortgang bij het realiseren van de ambities.
5. Stel een regionaal zwerfafval- en reinigingsplan op dat voorziet in concrete handvatten om de extra middelen, die gemeenten ontvangen vanuit het Afvalfonds om zwerfafval te beperken, goed te besteden.
6. Vergroot de implementatiekracht van gemeenten op het terrein van afvalbeleid, zodat geborgd is dat het nieuwe Regionaal Afvalplan een vertaling krijgt naar het gemeentelijk niveau. Kies als gemeente voor uitbreiding van de eigen beleidscapaciteit óf vergroot de beleidscapaciteit bij RMN in overleg met de andere deelnemende gemeenten.

7. Ontwikkel een adequaat monitoringsinstrument voor de afval- en reinigingsprestaties van RMN (in de vorm van bijvoorbeeld een 'dashboard').
8. Verken op welke punten de bij RMN aangesloten gemeenten het beleid en de uitvoering van de afval- en reinigingstaken verder kunnen harmoniseren, als basis voor door RMN te realiseren schaalvoordelen, zonder dat dit ten koste gaat van voldoende maatwerk voor de aangesloten gemeenten.

De Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand stelt de gemeenteraad voor deze aanbevelingen over te nemen en in samenspraak met het College van B&W te komen tot een concreet tijdpad voor het doorvoeren van deze aanbevelingen. Voor een deel van de aanbevelingen geldt, dat de gemeente Bunnik deze zelf kan realiseren. Voor andere aanbevelingen is afstemming met de andere aangesloten gemeenten en met RMN gewenst.

Tot slot

De aan het onderzoek verbonden aanbevelingen bieden kansen om de relatie tussen RMN en de aangesloten gemeenten verder te versterken en gezamenlijk te komen tot de noodzakelijke extra impulsen op het terrein van afvalbeleid en duurzaamheid. Wij vertrouwen erop dat zowel de gemeenten als RMN de leerpunten uit het onderzoek daarnaast mee zullen nemen bij toekomstige beleidsvorming en ontwikkelingen.

Voor de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand was het onderzoek leerzaam vanwege de samenwerking met de collega-rekenkamercommissies van Baarn, Nieuwegein, Soest en IJsselstein. In een tijd dat op steeds meer beleidsvelden regionaal wordt samengewerkt, draagt deze samenwerkingservaring bij aan ons vermogen om de gemeente Bunnik en de andere aangesloten gemeenten naar behoren te ondersteunen bij het toetsen van de effectiviteit en doelmatigheid van beleid, ook als het gaat om beleid dat geheel of gedeeltelijk regionaal tot stand komt en wordt uitgevoerd.

Met vriendelijke groet,



De heer drs. J. van Zomeren
Voorzitter rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand



Mevrouw ir. I.M.T. Spoor
Secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand