

Oplegger Rekenkameronderzoek Nieuwegein

1. Introductie Rekenkameronderzoek RMN

De rekenkamercommissie van Nieuwegein heeft besloten om een onderzoek te laten uitvoeren naar het functioneren en presteren van de RMN (Reinigingsdienst Midden-Nederland). Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van de wet gemeenschappelijke regelingen. Daarom is besloten om het onderzoek met de rekenkamercommissies van de samenwerkende gemeenten binnen de gemeenschappelijke regeling (GR) uit te voeren (IJsselstein, Baarn, Bunnik en Soest). Omwille van diverse redenen kon de rekenkamercommissie van Zeist helaas niet deelnemen. Aangezien het hier om een onderzoek gaat dat met vier andere rekenkamercommissies is uitgevoerd, ligt er een omvangrijk rapport voor. Het onderzoeksrapport voor Nieuwegein bestaat uit twee delen: het rapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies en een oplegger voor Nieuwegein.

Deze aparte oplegger is gemaakt om de specifieke situatie van Nieuwegein te benadrukken, specifieke onderdelen uit het onderzoeksrapport te halen en voor de gemeente Nieuwegein apart te benoemen, omdat deze anders in het totaal van het rapport onderbelicht raken.

2. Dienstverlening van RMN

RMN biedt de aan de GR deelnemende gemeenten grofweg drie type diensten: (1) Afvalinzameling, (2) Reiniging en (3) Beheer openbare ruimten. Afvalinzameling en Reiniging behoren in principe tot het “standaard dienstenpakket” van RMN en Beheer openbare ruimten wordt alleen in Bunnik en IJsselstein afgenomen. Nieuwegein neemt alleen de dienst Afvalinzameling van RMN af en vormt daarmee een uitzonderling ten opzichte van de andere deelnemende gemeenten. De werkzaamheden die RMN uitvoert voor Nieuwegein zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) van Nieuwegein. De andere gemeenten hebben een eigen DVO met andere accenten.

3. Centrale vraagstelling en specifieke onderzoeksvragen voor Nieuwegein

De centrale vraagstelling voor het rekenkameronderzoek is:

Wat vraagt c.q. verlangt de gemeente Nieuwegein van RMN en maakt RMN deze verwachting waar?

Dit onder verwijzing naar artikel 3 van de gemeenschappelijke regeling, waarin staat dat RMN de ambitie heeft om de haar opgedragen taken op een effectieve, efficiënte, kwalitatief hoogwaardige en klantvriendelijke manier uit te voeren.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie van Nieuwegein ook een aantal vragen laten onderzoeken specifiek voor Nieuwegein, zoals:

- de wenselijkheid van een tweede recyclestation in Nieuwegein;
- monitoring en beschikbaarheid van sturingsinformatie (resultaten) over afvalinzameling.

4. Beantwoording deelvragen specifiek gemaakt voor Nieuwegein

De centrale vraagstelling is verbijzonderd in zeven deelvragen welke worden beantwoord in het rapport. Uit de beantwoording hiervan komt het volgende specifiek voor Nieuwegein naar voren:

1) Wat verwachten gemeenten van RMN en kan RMN aan deze verwachtingen voldoen?

De gemeente Nieuwegein verwacht meer van RMN dan alleen een goede uitvoeringsorganisatie te zijn. Aan de verwachtingen op het gebied van de uitvoering wordt door RMN over het algemeen voldaan. Daarover is de gemeente Nieuwegein dan ook tevreden. Aan de verwachtingen op het gebied van proactiviteit t.a.v. strategie, beleid en kennis voldoet de RMN wat Nieuwegein betreft niet. De huidige DVO tussen RMN en Nieuwegein voorziet niet in deze dienstverlening. In het rapport wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid op de verwachtingen ingegaan en in aanbevelingen 1 en 2 wordt aangegeven hoe het verwachtingenmanagement verbeterd kan worden.

2) Hoe verhouden de ambities en prestaties van RMN zich met landelijke benchmarks (doelen en prestaties) alsmede hoe en met welke indicatoren wordt hierop gemonitord?

In Nieuwegein is op 28 maart 2019 het raadsbesluit aangenomen om in te zetten op nascheiding en wanneer dat mogelijk is geen PMD (PMD zijn verpakkingen van plastic, metalen en drankenkartons) meer brongescheiden in te zamelen. De andere RMN gemeenten zetten in op een andere strategie, namelijk omgekeerd inzamelen, waar de verbeterde bronscheiding van PMD juist een cruciale rol speelt. De lat van de landelijke VANG-richtlijn voor 2020 (100 kg/inw restafval) en 2025 (30 kg/inw) ligt hoger dan de Nieuwegeinse doelstelling (max 121 kg/inw in 2020). Meer informatie over het gemeentelijk afvalbeleid en de landelijke VANG-richtlijn staat in paragraaf 4.1. Vanwege (nieuwe) de VANG-richtlijnen en noodzaak van nieuwe / aanvullende strategieën wordt in aanbeveling 4 voorgesteld een nieuw regionaal afvalplan te ontwikkelen.

3) Opereert RMN efficiënt (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?

Op gebied van kosten van afvalinzameling en -verwerking presteert RMN beter dan het benchmarkgemiddelde. Van de vijf RMN-gemeenten zijn de kosten in Nieuwegein met € 136,- per huishouden zelfs de laagste (-15% t.o.v. gemiddeld). Dit kan grotendeels verklaard worden doordat "vaste kosten" (zoals het recyclestation) verdeeld kunnen worden over een groter aantal inwoners (Nieuwegein is de grootste RMN gemeente). Ook de afvalstoffenheffing in Nieuwegein is laag. In paragraaf 4.2 van het rapport zijn de kostenprestaties van afvalbeheer nader gespecificeerd.

4) Opereert RMN effectief (leiden de inspanningen tot het gewenste resultaat)?

Realisatie van de Nieuwegeinse doelstelling (max 121 kg/inw restafval in 2020) is op basis van de huidige situatie (ruim 250 kg/inw restafval) en ingezette strategie (nascheiding) onwaarschijnlijk: er zijn in Nederland geen voorbeelden van gemeenten te vinden die op dit moment minder dan 121 kg/inw restafval halen met een systeem waar nascheiding een cruciale rol speelt. In 2017 was de hoeveelheid restafval in Nieuwegein per inwoner ca 20 tot 50 kg/inw hoger t.o.v. de andere RMN-gemeenten. Dit kan grotendeels verklaard worden op basis van de stedelijkheid en hoeveelheid hoogbouw in Nieuwegein (hoger t.o.v. andere RMN-gemeenten). De milieuprestaties zijn in meer detail beschreven in paragraaf 4.3 van het rapport. In aanbeveling 4 worden enkele mogelijkheden geschetst om de milieuprestatie en circulariteit kan worden verbeterd.

5) Is de dienstverlening van RMN kwalitatief hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden?

Het serviceniveau van de aan-huis inzameling en brengvoorzieningen in Nieuwegein is conform de benchmark. De tevredenheid van bewoners is via het Nieuwegeinse digipanel geënkquêteerd. De respons (516) was in Nieuwegein hoog. De tevredenheid over de huidige afvalinzameling in Nieuwegein is met 88% de hoogste van de vijf RMN-gemeenten. Ook over de afhandeling van vragen en klachten en informatievoorziening zijn bewoners in Nieuwegein het meest tevreden (slechts 10% is niet tevreden). Bewoners zijn ook gevraagd of er een tweede recyclestation binnen Nieuwegein zou moeten komen: 28% zou dat op prijs stellen en 45% niet. De andere respondenten hebben daar geen mening over. De urgentie van een tweede recyclestation lijkt daarmee minder dan eerder ingeschat. Meer informatie over service en bewonerstevredenheid over staan in de paragrafen 4.4 (voor afvalinzameling) en 5.4 (voor reiniging). In bijlage 2 staan de resultaten van de enquête uitgesplitst naar onder andere die van de gemeente Nieuwegein.

6) Wordt RMN goed aangestuurd?

De processen, zoals omschreven in de DVO van Nieuwegein, worden in de praktijk niet altijd gevolgd. Dat geldt zeker voor de overlegstructuur. Het strategisch overleg op managementniveau wordt bijvoorbeeld niet georganiseerd, terwijl Nieuwegein daar wel behoefte aan heeft. In dat overleg zouden ook de kaders en ontwikkelingen op hoofdlijnen besproken kunnen worden. Nu wordt vooral overlegd over operationele zaken. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op de overlegstructuur.

In de DVO is opgenomen dat RMN periodiek rapportages levert met informatie omtrent de ingezamelde hoeveelheden afval en financiën. Nieuwegein heeft echter behoefte aan meer (gedetailleerde) sturingsinformatie (o.b.v. data vanuit de operatie van RMN) en ontwikkelingen. Dat is nodig om RMN beter (toekomstgericht) te kunnen aansturen. In de huidige DVO is niet expliciet gemaakt welke sturingsinformatie RMN aan Nieuwegein moet leveren. In aanbeveling 7 wordt hiervoor de oplossingsrichting gegeven een dashboard te ontwikkelen.

5. Twee belangrijke constateringingen voor Nieuwegein

De twee belangrijkste constateringingen voor Nieuwegein zijn:

1. Noodzaak van een dashboard voor afvalprestaties
2. Aandachtspunten bij opstellen van een nieuw regionaal afvalplan

Ad 1) Dashboard voor afval- en reinigingsprestaties

RMN beschikt over veel data met betrekking tot afvalinzameling. Deze data wordt nu niet of nauwelijks ontsloten cq beschikbaar gesteld aan gemeenten, terwijl daar (zeker ook bij Nieuwegein), wel behoefte aan is. Daarom is de ontwikkeling van een dashboard met sturingsinformatie als aanbeveling meegenomen.

De Nieuwegeinse raad zou idealiter over meer sturingsinformatie beschikken om enerzijds de juiste keuzes en afwegingen te kunnen maken ten aanzien van bijvoorbeeld serviceniveau (strategie) en anderzijds om ingezette (financiële) middelen te kunnen verantwoorden en bijsturing daarop mogelijk te maken. Verantwoording vanuit RMN geschiedt thans op basis van nacalculatie (achteraf). Bijsturing is dan niet meer mogelijk. Nieuwegein zou daarom bij de raad en ambtelijke organisatie moeten ophalen aan welke (sturings-) informatie behoefte is en vervolgens de dialoog aangaan met het dagelijks bestuur hoe deze behoefte in te vullen.

Ad 2) Aandachtspunten bij een nieuw regionaal afvalplan

Een nieuw regionaal afvalplan is nodig: de plantermijn van het huidige plan is inmiddels verstreken, de doelstellingen uit het plan zijn inmiddels niet meer relevant (te weinig ambitieus in vergelijking met de VANG-richtlijn), de doelen gaan niet gehaald worden met de voorgestelde strategie en de hoofdstrategie is niet meer in lijn met het besluit van de Raad in Nieuwegein van 28 maart 2019.

Voor Nieuwegein in het bijzonder is het van belang dat nascheiding van restafval en het liefst breder dan nascheiding van PMD-verpakkingen alleen (bijv. ook glas, steen, alle plastics en metalen) een belangrijk onderdeel wordt van het afvalplan. De andere RMN-gemeenten die PMD gescheiden inzamelen kunnen hun hoeveelheid restafval met deze maatregelen ook verder reduceren. De (financiële) consequenties en milieueffecten dienen dan nog wel goed in beeld te worden gebracht.

Uit onderzoek dat Nieuwegein heeft laten verrichten, lijken de financiële consequenties van nascheiding in combinatie met bronscheiding beperkt. Wanneer alle RMN gemeenten hierop inzetten, is de positie van Nieuwegein voor de nieuwe aanbesteding, bij voorkeur in AVU verband, sterker en zijn vanwege schaalvoordelen wellicht ook gunstigere nascheidingstarieven mogelijk.

6. Tot slot

De conclusies en aanbevelingen zijn uitgebreid beschreven in het rapport in respectievelijk paragraaf 2.2 vanaf pagina 9 en paragraaf 2.4 vanaf pagina 16. De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen zijn per deelvraag te vinden vanaf hoofdstuk 3 (pagina 21).

Tot slot bedanken wij de betrokken ambtenaren vanuit de gemeentelijke organisatie en het college voor haar medewerking aan het onderzoek.

Rekenkamercommissie Nieuwegein