

Inlichtingen

Marjolein E. Barel-Glashouwer
T 06 25 39 38 64
E m.barel@barneveld.nl

Datum

12 juni 2024

Onderwerp

Doorwerkingsonderzoek RMN

Bijlagen

1

Aan de gemeenteraad van de gemeente Bunnik
Postbus 5
3980 CA Bunnik

Geachte leden van de raad,

Graag informeert de rekenkamer u over een doorwerkingsonderzoek dat we hebben uitgevoerd.

In 2019 hebben we een onderzoek gedaan naar de gemeenschappelijke regeling Reinigingsbedrijf Midden Nederland (RMN). Dit onderzoek was gezamenlijk uitgevoerd door de rekenkamers van Baarn, Bunnik, Nieuwegein, IJsselstein en Soest. Het oorspronkelijke rapport kunt u hier vinden: [Functioneren reinigingsdienst Midden Nederland Bunnik | Rekenkamer \(rkvalleienveluwerand.nl\)](#).

Het onderzoek uit 2019 leidde tot acht aanbevelingen. Het college van Bunnik bracht de raad via een [raadsinformatiebrief](#) (d.d. 3 december 2019) op de hoogte hoe ze de aanbevelingen zou gaan opvolgen. De Rekenkamer Vallei en Veluwerand heeft in het jaarplan voor 2024 een doorwerkingsonderzoek ingepland om te kijken in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd. Op verzoek van de auditcommissie van Bunnik hebben we gevraagd of de andere rekenkamers hieraan wilden meedoen. De uitkomst was dat de rekenkamers van Baarn, Bunnik (Vallei en Veluwerand), Nieuwegein, Soest en Zeist dit doorwerkingsonderzoek grotendeels tegelijkertijd en in onderlinge afstemming hebben uitgevoerd. De Rekenkamer Zeist deed destijds niet mee, maar wilde wel onderzoeken of de aanbevelingen geïmplementeerd zijn. De aanbevelingen waren namelijk voor alle deelnemende gemeenten van toepassing, ook voor Zeist. De Rekenkamer IJsselstein heeft besloten niet mee te doen aan het doorwerkingsonderzoek. Elke deelnemende rekenkamer is bij het college van de eigen gemeente nagegaan in hoeverre de aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

De rekenkamer is in het huidige doorwerkingsonderzoek nagegaan hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd. We hebben daarvoor een informatieverzoek aan het college gedaan, relevante documenten bestudeerd (zie bijlage 1) en de betrokken wethouder en manager gesproken.

In deze brief informeren we u over de resultaten van dit doorwerkingsonderzoek. Eerst vatten we de conclusies uit 2019 samen. Vervolgens beschrijven we de algemene conclusies van het doorwerkingsonderzoek 2024: in hoeverre heeft de gemeente de aanbevelingen opgevolgd?

Conclusies uit het onderzoek 2019 samengevat

Eén van de conclusies uit het onderzoek in 2019 was dat RMN goed functioneerde en presteerde als het gaat om de uitvoerende taak op het gebied van inzameling en reiniging. De cijfers lieten zien dat RMN efficiënt opereerde en op sommige punten zelfs significant beter presteerde dan andere partijen in de benchmark. De gemeentelijke ambities waren echter niet in lijn met de landelijke doelstellingen. Met de ambities en het beleid geldig in 2019 zouden de landelijke beleidsdoelen wat betreft de vermindering van de hoeveelheid huishoudelijk restafval per inwoner bij lange na niet gehaald worden.

Onder meer door achterlopende ambities van de gemeenten functioneerde en presteerde RMN niet (voldoende) toekomstgericht. RMN heeft hier als organisatie echter nauwelijks invloed op. De vraag of RMN in staat is om toekomstgericht te opereren en te functioneren, hangt namelijk nauw samen met de verwachtingen van de gemeenten richting RMN, en de opdracht aan RMN die daaruit voortvloeit. RMN is immers afhankelijk van de beleidskeuzes die gemeenten maken en de middelen die aan RMN ter beschikking worden gesteld om aan de verwachtingen te voldoen. De verwachtingen van de gemeenten met betrekking tot andere taken dan de zuiver uitvoerende werkzaamheden, waren niet expliciet (genoeg) gemaakt. Dit had onder meer betrekking op beleidsontwikkeling: de gemeenten hadden onvoldoende duidelijk gemaakt of RMN daarin een rol moest vervullen. RMN richtte zich daarom - begrijpelijk - met name op het zo goed mogelijk uitoefenen van de aan haar opgedragen taak.

De rekenkamer concludeerde destijds dat als de gemeenten de ambitie hebben om de landelijke doelstellingen te halen, dat daarop beleid zal moeten worden geformuleerd. Daar lag een belangrijke opgave voor de gezamenlijke RMN-gemeenten.

Algemene conclusies uit het doorwerkingsonderzoek 2024

Hier volgen de algemene conclusies over de opvolging van de aanbevelingen. De bevindingen per aanbeveling volgen verderop in deze brief.

Het beeld dat uit het doorwerkingsonderzoek naar voren komt, is dat de gemeente Bunnik met de aanbevelingen aan de slag is gegaan. Door het gebrek aan capaciteit op dit beleidsterrein in de afgelopen drie jaar heeft de gemeente echter minder vorderingen kunnen maken dan ze wenste. Desalniettemin heeft de gemeente – samen met de andere gemeenten – zeker verbeteringen doorgevoerd:

- De dienstverleningsovereenkomst (DVO) is geprofessionaliseerd en daarin liggen nu verwachtingen van de gemeenten vast. Elke gemeente sluit met RMN een DVO af.
- Er vinden op meer structurele basis gesprekken plaats tussen gemeenten en RMN.
- Bij RMN zelf vinden ook verbeteringen plaats op het gebied van bedrijfsvoering. Dit gebeurt in het kader van het verbeterplan 'Basis op orde'.

De rekenkamer constateert dat het harmoniseren van verwachtingen van de gemeenten over RMN een zoektocht blijft. Aan de ene kant willen de gemeenten beleidsvrijheid hebben, aan de andere kant willen de gemeenten de opdrachten aan RMN zoveel als mogelijk harmoniseren zodat RMN haar taak zo efficiënt mogelijk kan uitvoeren.

Een laatste algemene bevinding betreft het volgende. Aan het begin van het doorwerkingsonderzoek heeft elke rekenkamer het college verzocht om informatie te geven over hoe de aanbevelingen opgevolgd zijn. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat niet in elke gemeente de raad alle acht aanbevelingen heeft overgenomen. De rekenkamer constateert, samen met de andere rekenkamers, dat voor zover

gemeenten de aanbevelingen hebben overgenomen er soms sprake is van interpretatieverschillen. Die interpretatieverschillen zijn er ook als het gaat om de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd. Het ene college beoordeelt een aanbeveling als afgehandeld terwijl een ander college bij dezelfde ontwikkelingen oordeelt dat er nog stappen gezet moeten worden in de opvolging van een aanbeveling.

Overige relevante ontwikkelingen bij RMN

Nadat het rekenkameronderzoek werd gepubliceerd in 2019 hebben andere ontwikkelingen bij RMN een rol gespeeld. RMN is zelf gestart met een traject om de bedrijfsvoering te verbeteren: het verbeterplan Basis op Orde. Aanleiding daarvoor was een negatief financieel resultaat over het boekjaar 2020, waarover de raad van Bunnik op [9 maart 2021](#) geïnformeerd werd door het college. In 2022 is RMN gestart met het uitvoeren van dit verbeterplan. Ook in 2023 is hier gevolg aan gegeven. De raad is tot nu toe op verschillende manieren over dit verbetertraject geïnformeerd, via een raadsinformatiebrief, twee bijeenkomsten en een voortgangsrapportage.

Aangezien deze ontwikkelingen los staan van het oorspronkelijke rekenkameronderzoek hebben we dit verbeterplan niet betrokken bij het doorwerkingsonderzoek. Het toont wel aan dat er veel ontwikkelingen gaande zijn bij RMN.

Bevindingen en conclusies per aanbeveling

De rekenkamer beschrijft hier de bevindingen en conclusies over de opvolging van elke aanbeveling.

Aanbeveling 1

Expliciteer de verwachtingen over wat RMN wordt geacht te doen en wat niet.

De gemeente Bunnik heeft de verwachtingen van RMN voor een deel vastgelegd in de DVO, zie verder bij aanbeveling 3. Er zijn ook verwachtingen die lastig vast te leggen zijn in een DVO, bijvoorbeeld 'meedenken bij gebiedsontwikkeling'. Deze verwachtingen zijn niet op een andere manier vastgelegd. Ambtelijk is aangegeven dat dit soort verwachtingen aan bod komt in gesprekken met RMN.

Aanbeveling 2

Maak een heldere keuze welke rollen RMN moet invullen (en welke niet).

Deze aanbeveling is nog in uitvoering. Er is een aantal gezamenlijke strategiesessies uitgevoerd over welke rol RMN zou moeten invullen. De verwachtingen tussen de gemeenten en RMN liggen nog steeds uit elkaar.

Aanbeveling 3

Scherp de DVO aan en waarborg een formeel-professionele houding ten aanzien van RMN.

In 2023 is de DVO aangescherpt en geharmoniseerd voor de deelnemende gemeenten. Voorheen verschilden de DVO's die de gemeenten met RMN afsloten van elkaar. Daar is nu één structuur voor

opgesteld. In de DVO staan per product of dienst de eisen waaraan RMN dient te voldoen. Ook zijn de onderdelen beschreven waarop RMN moet rapporteren. Verder zijn de verschillende overleggen die plaatsvinden benoemd.

De DVO wordt jaarlijks herijkt. Dan worden de verbeteringen besproken en eventuele nieuwe punten opgenomen in de nieuwe DVO. De DVO beschrijft wat RMN doet voor de gemeente en welke eisen de gemeente daaraan stelt. In de DVO staat duidelijk dat de gemeenten het beleid maken, niet RMN. RMN levert wel gevraagd en ongevraagd advies, ten behoeve van beleid, over de afgenomen producten. En de gemeenten hebben in de DVO afgesproken dat ze RMN betrekken bij de voorbereiding van beleidsaanpassingen of nieuw beleid, als deze gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de taken door RMN.

Aanbeveling 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.

Deze aanbeveling is opgevolgd. De gemeenteraad heeft de Regionale grondstoffenvisie 2021-2025 'Meer grip op grondstoffen' vastgesteld op [30 september 2021](#). Op [16 juni 2022](#) heeft de raad vervolgens de Startnotitie Uitvoeringsplan Grondstoffen Bunnik 2022-2027 vastgesteld. Na vaststelling van deze startnotitie zou het uitvoeringsplan 2022-2027 geschreven worden. Uiteindelijk is er recent een Uitvoeringsplan Grondstoffen 2024-2027 opgesteld. In het uitvoeringsplan beschrijft de gemeente Bunnik hoe de ambities uit de regionale grondstoffenvisie behaald gaan worden en welke maatregelen hiervoor geïmplementeerd worden. De raad besprak het uitvoeringsplan tijdens een informatieavond op [6 juni 2024](#). Naar verwachting ligt het uitvoeringsplan in juli ter besluitvorming voor in de raad.

Verderop in deze brief, bij aanbeveling 8, gaan we iets meer in op de inhoud van de regionale grondstoffenvisie.

Aanbeveling 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.

De gemeente Bunnik heeft aangegeven dat deze aanbeveling geen prioriteit heeft en niet is opgevolgd.

Aanbeveling 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.

De gemeenten kiezen ervoor om de beleidscapaciteit bij de gemeenten te houden. In de praktijk blijkt het, door krapte op de arbeidsmarkt, voor de gemeente Bunnik in de afgelopen drie jaar wel lastig te zijn om de vacature hiervoor in te vullen. Dit wordt deels opgelost door tijdelijke inhuur en deels door extra taken bij de verantwoordelijke manager te leggen. De gemeente hoopt in 2024 de vacature ingevuld te krijgen.

Aanbeveling 7

Ontwikkel een adequaat monitoringsinstrument voor de afval- en reinigingsprestaties van RMN (in de vorm van bijvoorbeeld een 'dashboard').

In 2022 heeft RMN een start gemaakt met het maken van een dashboard. In 2023 is dit verder verbeterd, waardoor RMN rapportages kan maken die voldoen aan de wensen van de gemeente Bunnik. Het gaat om kwartaalrapportages over de beeldkwaliteit. Die worden gemaakt door schouwen in de gemeente te houden, waarbij verslag gedaan wordt over het onderhoudsniveau van locaties. Daarnaast levert RMN cijfers over de afvalinzameling. Over de verwerking daarvan, en de mate waarin afvalstromen daadwerkelijk goed gescheiden worden, rapporteert de AVU.

Aanbeveling 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.

In de grondstoffenvisie benoemen de RMN-gemeenten gezamenlijke ambities. De hoofdambitie is 'een afvalvrije samenleving in 2050, 0 kilo restafval'.

Om een afvalvrije samenleving te bereiken, zetten de zes RMN-gemeenten in op beleidsinstrumenten om afvalscheiding verder te faciliteren. Ze willen inwoners stimuleren om minder restafval te produceren. Dit willen de gemeenten bereiken door afvalscheiding makkelijk te maken en het produceren van restafval te ontmoedigen.

De gemeenten geven in de grondstoffenvisie aan dat ze willen zorgen voor meer eenduidigheid in het beleid zodat de uitvoering van het takenpakket efficiënter wordt. Ook willen de gemeenten eenduidig optreden als gezamenlijke opdrachtgever van RMN, zodat deze blijvend effectief en efficiënt kan opereren. Hoe de gemeenten de ambities gaan uitvoeren en willen zorgen voor meer eenduidigheid is niet in de grondstoffenvisie toegelicht: dat zal – volgens de grondstoffenvisie – onderdeel worden van het uitvoeringsplan dat elke gemeente voor zich zal opstellen. Daarin zal elke gemeente beleidskeuzes maken. Bunnik heeft recent een Uitvoeringsplan Grondstoffen 2024-2027 opgesteld, waarin maatregelen worden uitgewerkt om doelstellingen op het gebied van afvalreductie te bereiken (zie ook aanbeveling 4).

Het college van Bunnik heeft aangegeven dat de RMN-gemeenten keuzevrijheid in het beleid belangrijk vinden, ondanks het streven naar eenduidigheid. Binnen de gemaakte keuzes willen de gemeenten zoveel mogelijk harmoniseren. Een voorbeeld: er zijn gemeenten die kiezen voor omgekeerd inzamelen. Omgekeerd inzamelen is het huis-aan-huis ophalen van gescheiden afvalstromen, zoals oud papier. Het huishoudelijk restafval moeten inwoners zelf wegbrengen naar bijvoorbeeld een ondergrondse container

in de buurt. Voor de gemeenten die kiezen voor omgekeerd inzamelen is er een geharmoniseerd inzamelingsplan ontwikkeld, zodat RMN de taak op eenzelfde manier in deze gemeenten kan uitvoeren. Voor de gemeenten die niet kiezen voor omgekeerd inzamelen, vult RMN de taak op een andere manier in.

Tot slot

De rekenkamer hoopt u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over de bevindingen en conclusies uit dit doorwerkingsonderzoek. De rekenkamer is uiteraard bereid tot het geven van een nadere toelichting als daar behoefte aan is.

Tot slot bedankt de rekenkamer het college en de ambtenaren voor de medewerking aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,



Dr. Mark Pen
Voorzitter rekenkamer

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten en geïnterviewden

Gemeente Bunnik

- Brief van college als reactie op informatieverzoek van de Rekenkamer Vallei en Veluwerand. Brief college gedateerd op 24-04-2024.
- Dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente Bunnik en RMN, 2024
- Raadsinformatienota Geconstateerde tekorten bij jaarrekening 2020 RMN, d.d. 09-03-2021
- Raadsinformatienota Nvolging aanbevelingen rekenkamercommissie onderzoek functioneren en presteren RMN, d.d. 03-12-2019, op de lijst ingekomen stukken raadsvergadering 23-01-2020
- Raadsinformatienota Regievoering RMN en AVU, d.d. 07-02-2023, op de lijst ingekomen stukken raadsvergadering 23-02-2023
- Regionale grondstoffenvisie 2021-2025 'Meer grip op grondstoffen', door gemeenteraad van Bunnik vastgesteld op 30 september 2021
- Startnotitie Uitvoeringsplan Grondstoffen Bunnik 2022-2027, door gemeenteraad van Bunnik vastgesteld op 16 juni 2022
- Uitvoeringsplan Grondstoffen Bunnik, 2024-2027, op de agenda van de informatieavond van 6-6-2024.

RMN

- Externe raadsinformatiebrief Aansturing RMN, d.d. 02-09-2021
- Voortgangsrapportage Verbeterplan Basis op Orde 2022-2023 + aanbiedingsbrief, d.d. oktober 2023, op de lijst ingekomen stukken raadsvergadering 23-02-2023

Overige documenten

- Uitkomsten onderzoek oorzaken negatieve resultaat 2020 en late melding daarvan aan het bestuur door Reinigingsbedrijf Midden Nederland, d.d. 11-05-2021 + regionale raadsinformatienota + bestuursopdracht onderzoek, op de lijst ingekomen stukken raadsvergadering 17-06-2021

Geïnterviewde personen

- Afdelingshoofd ruimtelijke regie
- Wethouder verantwoordelijk voor onder andere inzameling en circulariteit