23-173 – d.d. 22 maart 2023

RAPPORTAGE

Strategisch advies GR Blink

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

Doelstelling strategisch traject 4

Vereisten en randvoorwaarden gemeenten: 6

Risico's bij uitvoering stappenplan 9

1. Inleiding 10

1.1. Aanleiding 10

1.2. Vraagstelling 10

1.3. Aanpak 10

2. Huidige situatie GR Blink 12

2.1. GR Blink 12

2.2. Gemeenschappelijke dienstverlening en aanvullende dienstverlening: cafetariamodel 14

3. Juridische constructie 15

3.1. Position Papers 15

Historie en juridische ontwikkeling aanbesteden *16*

3.2. Juridisch kader 16

3.3. Visie BDO 16

3.4. Oplossingsrichtingen 18

3.5. Conclusies 19

4. Ontwikkelingen 20

4.1. Maatschappelijke ontwikkelingen 20

4.1.1. Duurzaamheid *20*

4.1.2. Circulaire economie *20*

4.2. Onderscheid in vier domeinen 21

4.2.1. Bedrijfsvoering afval en grondstoffen (inzameling, logistiek en dienstverlening) *21*

4.2.2. Bedrijfsvoering Beheer Openbare Ruimte *21*

4.2.3. Afvalbeheerbeleid (van afval naar grondstof gedragsbeïnvloeding) *21*

4.2.4. Grondstoffenmanagement en -verwerking (recyclen van ingezamelde afval- en grondstoffen) *22*

5. Rechtsvormen 23

5.1. Juridische vormen 23

5.2. Voorbeelden in het land 30

6. Vereisten en randvoorwaarden 33

6.1. Zekerheid en zorgvuldigheid 33

6.2. Regionale samenwerking 33
6.3. Grip op financiën, versterking P&C-cyclus 33
6.4. Inclusieve werkgelegenheid 34
6.5. Rechtmatigheid 34
6.6. Beleidsvrijheid en cafetariamodel dienstverlening 34
6.7. Meerjarig gezamenlijke afvalbeleidsvisie 35
6.8. Innovatie 35

7. Conclusie, aanbevelingen, consequenties en risico's 36
7.1. Conclusie 36
7.2. Aanbeveling 36
7.3. Consequenties 36
7.3.1. Medewerking PreZero 37
7.3.2. Geen medewerking PreZero 38
7.4. Risico's bij uitvoering stappenplan 39

A) Stuurgroepen en projectgroep 41

B) Interviews 42

C) Documenten 43

D) Dienstverlening 44

Samenvatting

Doelstelling strategisch traject

BDO Advisory heeft in de periode december 2022 tot en met maart 2023, in samenwerking met de project- en stuurgroepen een strategisch traject voor u uitgevoerd. Dit strategisch traject heeft betrekking op de GR Blink en heeft ten doel om inzicht te verschaffen in de wensen en mogelijkheden omtrent de ambitie, doelstelling en inrichting van de GR Blink. Hierin was het juridische construct van de huidige en toekomstige samenwerking tevens van belang. De uitkomsten van dit strategische traject moeten het Algemeen Bestuur (hierna: AB) in staat stellen om een besluit hieromtrent te nemen. Voor u ligt de rapportage met daarin de bevindingen naar aanleiding van het uitgevoerde strategisch traject.[1]

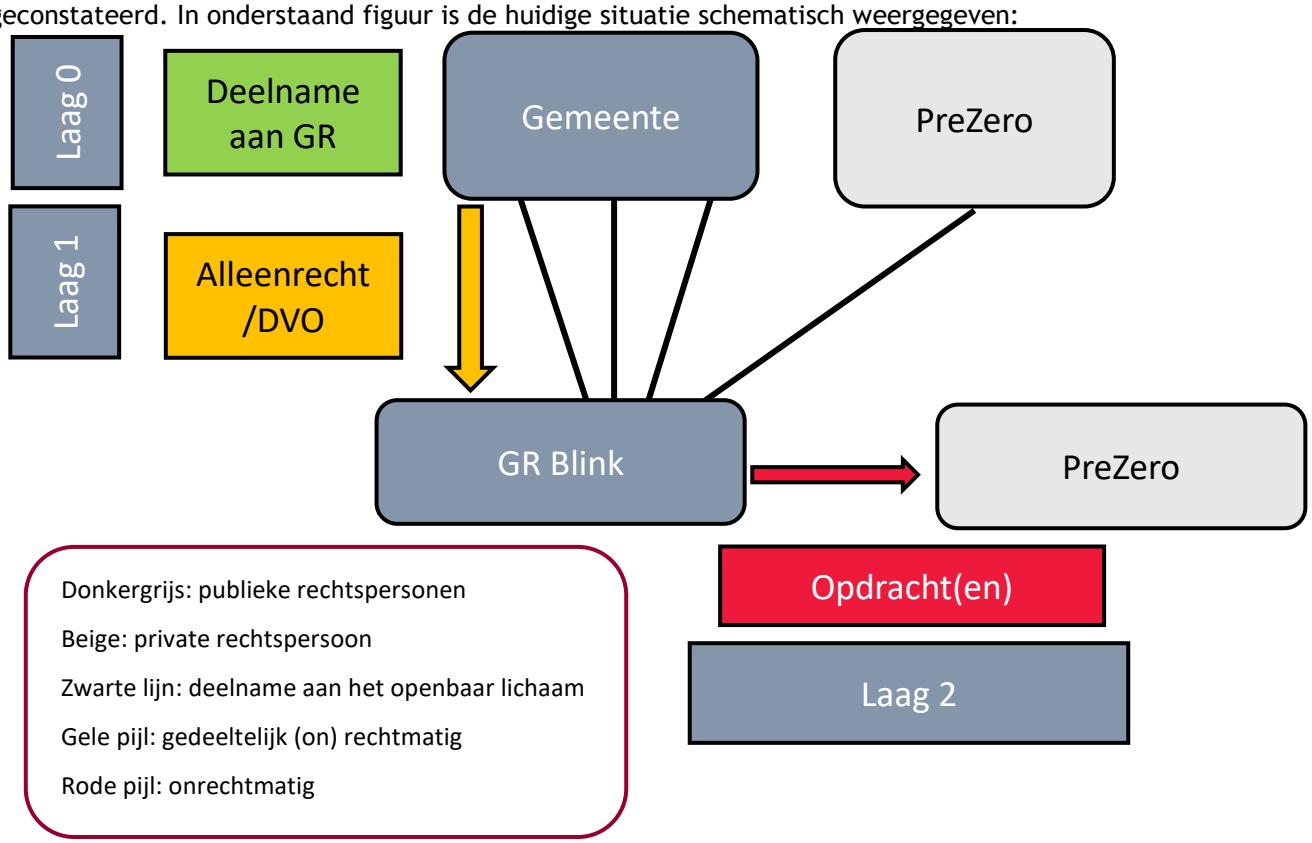
Over GR Blink

De Gemeenschappelijke regeling reiniging Blink (hierna: de GR Blink) is een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Someren, Son en Breugel en private organisatie PreZero.
De GR Blink is een uitvoeringsorganisatie met de taak om de inzameling van huishoudelijk afval, sortering, vermarkten en (eind)verwerking van (grondstoffen in) grof en fijn huishoudelijke afvalstoffen, gladheidsbestrijding en reiniging van openbare ruimte uit te voeren.
Een aantal taken worden uitgevoerd door PreZero.

Bevindingen

Juridische houdbaarheid

De huidige situatie is niet rechtmatig. Op diverse onderdelen hebben we bevindingen geconstateerd. In onderstaand figuur is de huidige situatie schematisch weergegeven:



Figuur 1: huidige situatie

[1] PreZero heeft in een brief gedateerd op 9 maart 2023 aan het Algemeen Bestuur medegedeeld dat zij de samenwerking wil beëindigen. Vanaf dat moment heeft zij niet meer deelgenomen aan de besprekingen over dit rapport in het Dagelijks Bestuur van 15 maart 2023 en in het Algemeen Bestuur van 22 maart 2023.

- Laag 0 ziet op de samenwerking binnen de gemeenschappelijk regeling. Vanuit juridisch perspectief is de wijze waarop deze is vormgegeven, rechtmatig; dus heeft een groen blokje.
- Laag 1 ziet op het uitvoeren van taken van gemeenten door de GR Blink. De basis hiervoor is een alleenrecht in combinatie met een dienstverleningsovereenkomst. Dit is nog niet in alle gevallen goed georganiseerd, dus heeft een gele blokje.
- Laag 2 gaat over de opdrachtverlening vanuit de GR Blink. Hier geldt een aanbestedingsplicht. De huidige opdracht(en) zijn echter niet aanbesteed, dus heeft een rood blokje.

Voor een deel van deze bevindingen hebben we oplossingen aangedragen. De oplossingen in laag 1 zijn relatief overzichtelijk en op korte termijn realiseerbaar. Voor het uitvoeren van de oplossingen in laag 2 is aanzienlijke inzet benodigd. Bovendien gaat dit gepaard met risico's.

Een belangrijke conclusie is dat de opdracht(en) in laag 2 aanbesteed moeten worden. Allereerst moet bekeken worden wat de effecten zijn van beëindiging van de huidige opdracht(en) tussen de GR Blink en PreZero. Daarbij is de GR Blink momenteel nog niet klaar voor het uitvoeren van een Europese aanbestedingsprocedure. De GR Blink moet hiervoor nog een aantal keuzes maken en maatregelen doorvoeren. Het doorvoeren van deze maatregelen kost aanzienlijke inspanning en heeft een onzekere uitkomst. De doorlooptijd van minimaal twee jaren is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De onrechtmatigheid duurt tot die periode voort. Op korte termijn kan de noodzakelijke verbetering niet gerealiseerd worden.

Maatschappelijke opgaven
Naast de juridische houdbaarheid, zijn de maatschappelijke opgaven voor gemeenten van belang in het bepalen van de strategische richting en inrichting van de afvalverwerking.

- Landelijk willen gemeenten bijdragen aan de zeventien 'Sustainable Development Goals' (SDG's) van de Verenigde Naties. Dit zijn zeventien duurzaamheidsdoelen waarbij naast milieu ook onderwijs, inkomen en dergelijke zijn benoemd. Het realiseren van deze ambities ten aanzien van duurzaamheid behoeft een actieve ontwikkeling van concrete kennis op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer en kennisontsluiting aan gemeenten.
- Een ander thema voor gemeenten in de transitie is het terugdringen van restafval. Ook in een circulaire economie blijft regionale schaal van belang. Gemeenten dienen daarin de samenwerking op te zoeken.
- De doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en circulariteit van de gemeente en PreZero passen bij elkaar, weliswaar ieder vanuit hun eigen perspectief als gemeente of als commerciële organisatie.
- Gemeenten zien voor zich dat de rol van de GR Blink zich verder ontwikkelt naar een rol van een kennisorganisatie, grondstoffenmakelaar en ketenregisseur. Hierin zijn vier domeinen te onderscheiden, waarbij per domein keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van bestuur, beleid en uitvoering. Deze domeinen en onze bevindingen hierbinnen betreffen:
  - Bedrijfsvoering afval en grondstoffen (inzameling, logistiek en dienstverlening);
    De toekomstige dienstverlening van de GR Blink vraagt om een adequate kostenefficiënte en duurzame bedrijfsvoering. Gemeenten zijn verplicht de dienstverlening (service, kwaliteit en betaalbaarheid) richting de burger te waarborgen. Deze uitdaging willen gemeenten nog steeds neerleggen bij de GR Blink.

  - Bedrijfsvoering Beheer Openbare Ruimte;
    Op het domein Beheer Openbare Ruimte zien we groei en uitbreiding van de dienstverlening door de GR Blink. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De raad bepaalt op welk kwaliteitsniveau dat gebeurt. De keuze die gemeenten hierin maken, is een afweging tussen prijszekerheid, directe invloed en lokale (sociale) werkgelegenheid.

  - Afvalbeheerbeleid (van afval naar grondstof gedragsbeïnvloeding);
    Op het gebied van gemeentelijk afval- en grondstoffenbeleid is de nadruk op logistieke dienstverlening verschoven naar verregaande gedragsverandering in de omgang met afvalstromen. De toekomst van huishoudelijk afvalbeheerbeleid (o.a. producentenverantwoordelijkheid, hogere kwaliteitseisen grondstoffen, samenhang overig gemeentelijk beleid) vereisen een hoog kennisniveau. Gemeenten willen op dit domein ook hun krachten verder bundelen, met de mogelijkheid tot maatwerk.

- Grondstoffenmanagement en –verwerking (recyclen van ingezamelde afval- en grondstoffen);
  De maatschappelijke opgave op dit domein is het realiseren van een duurzame afval- en grondstoffenverwerking (recycling, reductie CO2, sluiten van grondstofketens). Bij dit domein neemt de kennisintensiteit sterk toe. Tevens zijn schaalvoordelen te realiseren in dit domein.

In algemene zin zien wij dat samenwerking bij strategievorming en het aanbesteden van de verwerking van afval- en grondstoffen, door het organiseren van voldoende slagkracht in de markt meer mogelijkheden en kansen biedt.

PreZero is een speler in 'business-to-business' (B2B) markt, en investeert zelf in innovatieve technieken en wil deze expertise graag delen met gemeenten. Dit geeft ook een mogelijk nadeel: de GR Blink is door deelname van PreZero geen 'onafhankelijke partij' in regionale (intergemeentelijke) samenwerking.

Vereisten en randvoorwaarden gemeenten:

- zekerheid: de continuïteit van het afvalophalen wordt als zeer belangrijk ervaren. Hier wenst men geen risico op te lopen. Helderheid over de toekomstige uitvoering(svorm) is van belang;
- regionale samenwerking: de schaalgrootte levert een positieve bijdrage in kennis en efficiëntievoordelen op. Gemeenten willen door met de huidige schaalgrootte. Gemeenten willen enkel met een publiek samenwerkingsverband verder, zonder een private partij. PreZero ziet meer toegevoegde waarde in een publiek-private-samenwerking om de gehele afvalketen te kunnen sluiten. De optimale omvang is voor de toekomst een belangrijk vraagstuk;
- grip op financiën: gemeenten willen in de toekomst ontzorgd worden en een goede dienstverlening tegen acceptabele kosten, vergelijkbaar aan kosten die bij soortgelijke organisaties worden gemaakt;
- Inclusieve werkgelegenheid: de combinatie van leerwerktrajecten en de dienstverlening van Blink lenen zich uitstekend om mensen mee te laten doen en ze -indien dit mogelijk is- een steuntje in de rug te geven om zich door te ontwikkelen naar betaald werk.
- rechtmatigheid: de gemeenten geven aan dat rechtmatigheid voorop staat bij een juridische constructie en bepalend is voor de vraag om wel of niet verder te gaan met een private partij. Gemeenten zijn tevreden over de uitvoering van Blink. Wel dient de juridische vorm aanbestedingsrechtelijk, milieurechtelijk en arbeidsrechtelijk houdbaar te zijn. De positie van een eventuele private partner in de samenwerking met de GR Blink-gemeenten dient helder te zijn. PreZero geeft aan dat zij mogelijkheden ziet om vanuit de GR Blink rechtmatig te handelen (zie hoofdstuk 3). Tegelijkertijd geeft PreZero ook aan niet enkel aan een GR deel te willen nemen als dat betekent dat zij geen rol kan spelen in de uitvoering van de taken;
- beleidsvrijheid: alle gemeenten zijn van mening dat het ophalen van huishoudelijk afval een publieke verantwoordelijkheid is van de gemeente en daarmee van de GR Blink. Daarnaast zijn ook andere taken door een aantal gemeenten ondergebracht bij de GR Blink. Gemeenten zetten erop in om hier een regierol te houden richting de GR Blink. Beleidsvrijheid is van belang, gemeenten willen dat hun raden grip blijven houden op de regionale samenwerking en in de keuzes die gemeente maken op het eigen afvalbeleid;
- meerjarig (regionale) afvalbeleidsvisie: er is behoefte aan een gezamenlijke meerjarige (regionale) afvalbeleidsvisie;
- innovatie: gemeenten willen blijven innoveren. De kennis en ervaring van private partijen kan toegevoegde waarde leveren aan innovatie. PreZero ziet daarom toegevoegde waarde in een publiek-private-samenwerking om de gehele afvalketen te kunnen sluiten: grondstoffen sparen, hergebruiken en recyclen. Er blijkt na een rondgang in het land dat (vooral) publieke organisaties in het land zorgen voor innovatie. Blink kan een expertise-/kenniscentrum worden met specialistische kennis die nadenkt over innovaties en de gemeenten daarover adviseert;
- zorgvuldig proces: gemeenten willen hun inwoners en gemeenteraden meenemen in de doelstellingen en de koers van Blink als het gaat om circulaire economie (minder verspilling en meer hergebruik van grondstoffen) en de uitvoering ervan. Ook in de vervolgstappen willen zij een zorgvuldig proces doorlopen, onder andere door de consequenties en risico's uit te werken. Bijvoorbeeld in de vorm van een business case.

Conclusie & aanbevelingen

Onze conclusie en aanbevelingen luiden als volgt, op basis van de volgende vragen:

1. *Wat is de GR Blink in de kern voor organisatie?*

De GR Blink is een Gemeenschappelijke Regeling Openbaar Lichaam van negen gemeenten en één private partij (PreZero). Door de huidige constructie waarbij de directeur en de concerncontroller door PreZero worden geleverd én diverse activiteiten door PreZero worden uitgevoerd, heeft PreZero een belangrijke invloed op de uitvoering van de organisatie.

2. *Wat is (gezien) deze aard van de GR Blink organisatie de rol van een private partij in de samenwerking?*

De rol van een private partij in de samenwerking kan verschillend zijn:

- deelnemer aan de GR: ná een aanbestedingsprocedure en gewonnen gunning de uitvoerder van bepaalde taken in opdracht van de GR Blink.

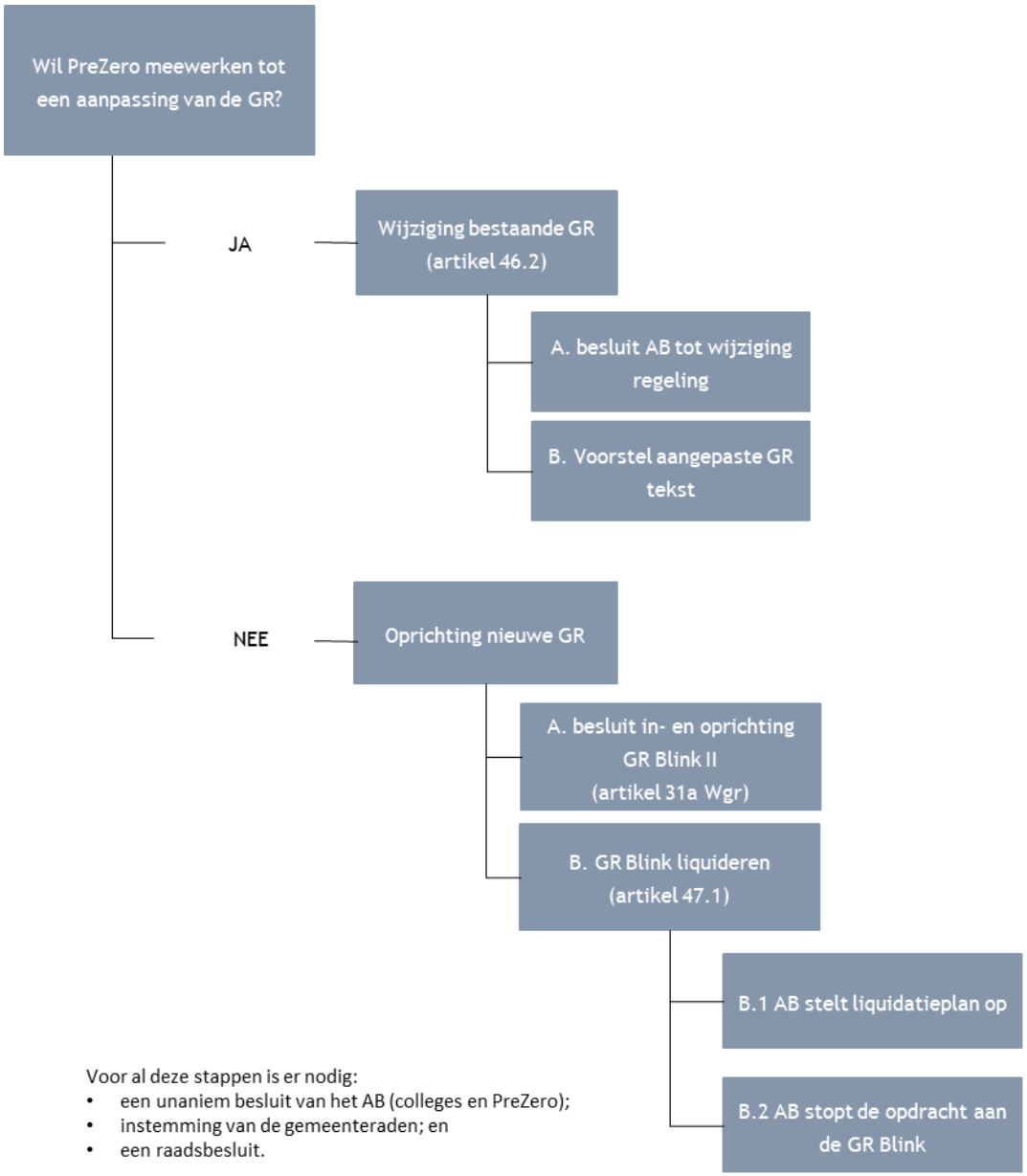
Daarbij is van belang dat het rechtmatig gebeurt en dat een private partij deelnemer kan zijn van de GR. Wij concluderen dat een private partij beide rollen tegelijkertijd zou kunnen vervullen maar dat vergt een aantal acties die dermate complex én risicovol zijn dat dit praktisch niet uitvoerbaar is en bestuurlijk onwenselijk is.

3. *Wat is het daarbij gewenste juridische construct?*

Gelet op hoofdstuk 4 (rechtsvormen) en hoofdstuk 5 (vereisen en randvoorwaarden) is een Gemeenschappelijke Regeling de meest voor de hand liggend. Die geeft immers de meeste beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden van de individuele gemeente, waarbij tegelijkertijd de schaalvoordelen van de negen samenwerkende gemeenten geldt. Binnen de GR vormt het Openbaar Lichaam de meest voor de hand liggende vorm, omdat dan alle deelnemende gemeenten ook deel uitmaken van het AB en daarmee directe invloed hebben op de GR. Bij een GR bedrijfsvoeringsorganisatie is dat niet het geval.

Op basis van onze conclusies en de beantwoording van de gestelde vragen, komen wij tot de aanbeveling om de GR Blink alleen nog te laten bestaan uit de negen gemeenten. Dat betekent een uittreding van PreZero uit de GR.
PreZero heeft in een brief gedateerd op 9 maart 2023 aan het Algemeen Bestuur medegedeeld dat zij de samenwerking wil beëindigen. Op het moment van schrijven van dit rapport is niet duidelijk of PreZero wel of niet wil meewerken tot aanpassing van de GR.

In onderstaand schema geven wij aan wat de consequenties zijn van beide antwoorden:



Figuur 2: beslisschema van consequenties of PreZero wel of niet wil meewerken aan de aanpassing van de GR

Indien PreZero wil meewerken aan de aanpassing van de GR dan kan de GR op basis van artikel 46.2 worden gewijzigd. In het AB zal daartoe een besluit moeten worden genomen en de tekst van de GR zal moeten worden aangepast. In dat kader dient de GR gewijzigd te worden en de organisatie ingericht te worden. Hiervoor dient een uitvoeringsplan gemaakt te worden. De gemeenteraden moeten goedkeuring geven aan deze wijziging van de GR. Onderdeel van het uitvoeringsplan is het opstellen van een businesscase om de uitvoerende taken te regelen.

De personeels-bv kan blijven zoals deze nu is. Dat geeft de meeste zekerheid voor de werknemers. De GR Blink zal de uitvoerende taken die PreZero tot nu toe inbracht anders moeten organiseren. ICT, hrm, wagenpark, inkoop en het gebouw zal anders uitgevoerd moeten worden. Ofwel binnen de

GR zelf of via aanbesteding bij private partijen. Wij adviseren om hiervoor een businesscase op te stellen.

Indien PreZero niet wil meewerken aan de aanpassing van de huidige GR, adviseren wij dat de negen gemeenten een nieuwe GR gaan oprichten om daar de taken geheel of gedeeltelijk uit te laten voeren, op basis van artikel 31 van de Wgr. Ook dit vraagt om een businessplan.

Omdat de huidige GR Blink van de negen gemeenten geen opdracht meer krijgt, zal het belang van de private partij om de GR Blink in stand te houden, afnemen. Dat zal, op korte dan wel langere termijn, betekenen dat de GR Blink wordt geliquideerd. Hiertoe dient het AB op dat moment een liquidatieplan op te stellen.

Wij adviseren verder om de huidige projectstructuur in stand te houden. Daarbij is het de vraag of en in welke mate PreZero betrokken blijft bij de projectstructuur. Daarnaast zullen de gemeenten hun financiële, juridische en fiscale expertise in moeten brengen.

Risico's bij uitvoering stappenplan

Het risico is het kleinst als PreZero besluit mee te werken en de GR wijzigt. Voor het personeel zijn de veranderingen minimaal. Voor de continuïteit van het ophalen en verwerken van afval kan het enige risico geven maar door snel een uitvoeringsplan op te stellen, wordt dat risico beperkt.

Als PreZero niet besluit mee te werken ten aanzien van de GR wijziging zijn de risico's groter. Het personeel kan overstappen naar een nieuw te vormen personeels-bv, maar niet zeker is of ze dat ook allemaal doen.
Ook zal een nieuwe uitvoeringsorganisatie opgezet moeten worden. De risico's van de businesscase kunnen groter zijn omdat door, nu nog niet bekende factoren, de situatie onzekerder is. In ieder geval dient de continuïteit van dienstverlening geborgd te zijn.

Tot slot is niet bekend welke stappen PreZero zal zetten en welke risico's dat met zich meebrengt voor de gemeenten.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Bij de oprichting van de GR Blink is afgesproken, door de deelnemende gemeenten en PreZero, de samenwerking driejaarlijks te laten evalueren. Daarbij bevat dit cyclische evaluatieonderzoek in ieder geval de prijs- kwaliteitsverhouding en het juridisch functioneren.

In het evaluatierapport van 20 juli 2021[2] zijn aanbevelingen gedaan om een onderzoek te doen naar de juridische basis vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief en om een strategisch traject te doorlopen. In opdracht van het AB heeft advocatenkantoor AKD op 2 februari 2022[3] een rapport uitgebracht over de rechtmatigheid en juridische houdbaarheid van de huidige structuur. Op 23 februari 2022 heeft advocatenkantoor Pot Jonker op verzoek van PreZero een reactie gegeven op het advies AKD.
Daarna is door het AB vervolg gegeven aan het Berenschot advies om ook een strategisch traject te doorlopen. Daarbij dient ook naar het juridisch construct gekeken te worden.

Na een voorbereidingsperiode, in het najaar van 2022, heeft het AB van de GR Blink op 30 november 2022 opdracht verstrekt aan BDO voor het uitvoeren van het strategisch traject. Daarbij zijn door het AB een drietal vragen geformuleerd.

1.2. Vraagstelling

In opdracht van het AB treedt BDO als onafhankelijke partij op om het strategisch traject uit te voeren. In dit traject staat de beantwoording van volgende vragen centraal:

1. Wat is Blink in de kern voor organisatie?
   Het antwoord op deze vraag kan zich bewegen tussen twee uitersten:
   a) Een zelfstandige, overheid gedomineerde organisatie die zich focust op het realiseren van een maatschappelijk rendement (en daarbij gefaciliteerd wordt door de private partij PreZero).
   b) Een privaat-publiek samenwerkingsverband met de private partij PreZero (die belangrijke invloed heeft op de bedrijfsvoering).
2. Wat is, gezien deze aard van Blink organisatie, de rol van een private partij in de samenwerking?
   Daarbij is het uitgangspunt de toekomstvisie op Blink. Dit betekent dat niet alleen uitgegaan moet worden van de huidige deelnemende marktpartij, maar van een private partner in het construct.
3. Wat is het daarbij gewenste juridische construct?
   Daarbij nemen wij in deze vraag de rechtmatigheid van het juridisch construct mee.

Bij de bespreking van de aanpak door BDO tijdens het AB, van 14 december 2022, heeft het AB aangegeven dat zorgvuldigheid boven snelheid gaat.

Het doel van het strategisch traject is om de toekomst van de GR Blink te kunnen bepalen. Daarbij zal het AB eind maart 2023 in staat moeten worden gesteld om tot een richtingbepalend (concept) besluit te komen. Uiteraard in lijn met de bestuurlijke rollen richting de desbetreffende colleges en gemeenteraden.

1.3. Aanpak

In de uitvoering van de opdracht is met de desbetreffende wethouders en beleidsmedewerkers, directie van PreZero en het managementteam van de GR Blink gesproken. In het kader van het bevorderen van openheid in de gesprekken zijn geen gespreksverslagen gemaakt. De inhoud van de gesprekken is meegenomen als input voor deze rapportage. Er worden dan ook geen personen geciteerd in deze rapportage. BDO heeft verder geen controle gedaan naar de getrouwheid van de door de partijen aangeleverde informatie en/of controle van de cijfers.

[2] Onderzoeks- en evaluatierapport GRR Blink. Berenschot.
[3] Notitie aanbestedingsrechtelijke toets construct GR Blink. AKD.

Bij dit onderzoek is in diverse gremia, in de vorm van een bestuurlijke en ambtelijke stuurgroep en een projectteam, gereflecteerd op de uitkomsten en meegedacht over de inhoud en inrichting van de GR Blink. Dit is in bijlage A opgenomen. Tevens zijn de gemeentesecretarissen betrokken in dit traject. Daarnaast zijn de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten betrokken tijdens een informatiesessie op 9 maart 2023. Op die manier zijn alle mogelijke perspectieven op de toekomst van de GR Blink meegenomen.

PreZero heeft in een brief gedateerd op 9 maart 2023 aan het Algemeen Bestuur medegedeeld dat zij de samenwerking wil beëindigen. Vanaf dat moment heeft zij niet meer deelgenomen aan de besprekingen over dit rapport in het Dagelijks Bestuur van 15 maart 2023 en in het Algemeen Bestuur van 22 maart 2023.

In bijlage B is een lijst opgenomen van de personen die ten behoeve van het strategisch traject zijn gesproken. Tevens is in bijlage C een overzicht gegeven van de geraadpleegde documenten. In bijlage D is de dienstverlening opgenomen die Blink voor de gemeenten uitvoert.

In de beantwoording van de onderzoeksvragen is de volgende opbouw gehanteerd.

Hoofdstuk 2	Geeft een beschrijving weer van de huidige situatie van de GR Blink en de uitvoeringsorganisatie.
Hoofdstuk 3	Geeft een beschrijving van de huidige situatie vanuit juridisch perspectief.
Hoofdstuk 4	Gaat over de maatschappelijke opgaven voor gemeenten met betrekking tot duurzaamheid, circulaire economie en afvalbeleid. Daarvoor zijn onder andere de coalitieakkoorden en raadsprogramma's van de deelnemende gemeenten op dit thema bezien en is de krachtenveldanalyse van adviesbureau IPR Normag en de visie van PreZero geraadpleegd.
Hoofdstuk 5	Beschrijft de diverse rechtsvormen waaruit een aantal varianten mogelijk zijn voor de toekomstige inrichting. In dit hoofdstuk worden de twee uitersten van 'zelf doen' tot 'geheel op afstand' in verschillende varianten uitgewerkt en toegelicht.
Hoofdstuk 6	Beschrijft de vereisten en randvoorwaarden en geeft het kader aan hoe gemeenten en PreZero naar de toekomstige situatie kijken: hoe zou het toekomstige construct er uit moeten zien?
Hoofdstuk 7	De huidige situatie zoals in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 zijn uitgewerkt, worden vergeleken met de wensen uit hoofdstuk 6. Daarbij worden de mogelijke rechtsvormen uit hoofdstuk 5 betrokken. In hoofdstuk 7 volgen dan ook conclusie en aanbevelingen. We geven antwoord op de centrale vragen en er wordt een advies gegeven over de meest passende rechtsvorm en de strategische keuze voor de toekomst van de GR Blink. Na de conclusie en aanbevelingen komen de consequenties en risico's van de aanbevelingen aan de orde.

Tabel 1:opbouw rapportage

2. Huidige situatie GR Blink

2.1. GR Blink

De GR Blink is een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Someren, Son en Breugel en de private partij PreZero met als doel afval op te halen en te (laten) verwerken.

De GR Blink is in 2001 opgericht als Publiek Private Samenwerking (PPS) tussen de gemeenten Helmond en Watco. Kort na de oprichting is de gemeente Gemert-Bakel toegetreden, later gevolgd door de andere gemeenten. In 2022 is Son en Breugel als laatste gemeente toegetreden, hierop is de GR Blink in 2022 aangepast. De GR Blink heeft de vorm van een openbaar lichaam met als primaire taak de uitvoering van afvalinzameling en -verwerking. Dat doet zij voor circa 122.000 huishoudens en is daarmee landelijk gezien een middelgrote organisatie.

Watco is de rechtsvoorganger van PreZero. In de tussenliggende jaren zijn SITA en SUEZ rechtsopvolgers geweest, totdat in 2021 PreZero SUEZ overnam. Daarmee is PreZero de rechtsopvolger van Watco.

Hieronder het overzicht van de toetredingen in de GR Blink:

Toetreding
2001 – Gemeente Helmond, Watco en Gemert-Bakel
2006 – Gemeente Laarbeek en Nuenen
2013 – Gemeente Asten en Someren
2016 - Gemeente Deurne
2017 – Gemeente Heeze-Leende
2022 – Gemeente Son en Breugel

Figuur 3: toetreding door de jaren heen

De GR Blink is een uitvoeringsorganisatie met de taak om de inzameling van huishoudelijk afval, sortering, vermarkten en (eind)verwerking van (grondstoffen in) grof en fijn huishoudelijke afvalstoffen, gladheidsbestrijding en reiniging van openbare ruimte, samen met een private partner, te regelen.
Dit gebeurt op basis van bilaterale afspraken tussen de deelnemende gemeenten en de GR Blink. In financieel opzicht worden deze afspraken opgenomen in de programmabegroting en in de jaarrekening van de deelnemende gemeenten.

Op grond van de gemeentelijke afvalstoffenverordening en de Wet milieubeheer is de GR Blink aangewezen als de uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de afvalinzameling en reiniging in negen gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant. De GR Blink voert het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen uit, zoals bedoeld in de afvalstoffenverordening. Daarnaast doet zij ook het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in de artikelen 10.21 eerste lid en artikel 10:22 eerste lid Wet milieubeheer. De colleges van de deelnemende gemeente dragen in samenspraak met PreZero zorg voor de besturing van de GR Blink, waarbij rekening wordt gehouden met de gemeenschappelijke en zelfstandige belangen van de deelnemers.

De GR Blink bevat ook een regeling over toetreding, uittreding en wijziging. De condities bij toetreding worden bepaald door het AB in overleg met de toetredende gemeente. Een toetreding of uittreding betekent een wijziging in de tekst van de huidige GR.
Een wijziging van de GR kan alleen wanneer alle colleges na verkregen toestemming van de gemeenteraden en PreZero hierover eensluidend besluiten, als bedoeld in de artikelen 44, 45 en 46 van huidige regeling 2022. Een toetreding of tussentijdse uittreding vindt plaats met ingang van 1 januari van het volgende jaar. Bij het besluit tot toe- of uittreding dient een termijn van minstens één jaar in acht genomen te worden.

Uittreding door PreZero heeft tot gevolg dat de regeling wordt opgeheven, aldus artikel 45 lid 2. De gevolgen van deze opheffing staan vermeld in artikel 47[4]. Daarin staat onder ander vermeld dat het AB een liquidatieplan opstelt dat voorziet in de afwikkeling van alle financiële, organisatorische en personele gevolgen.

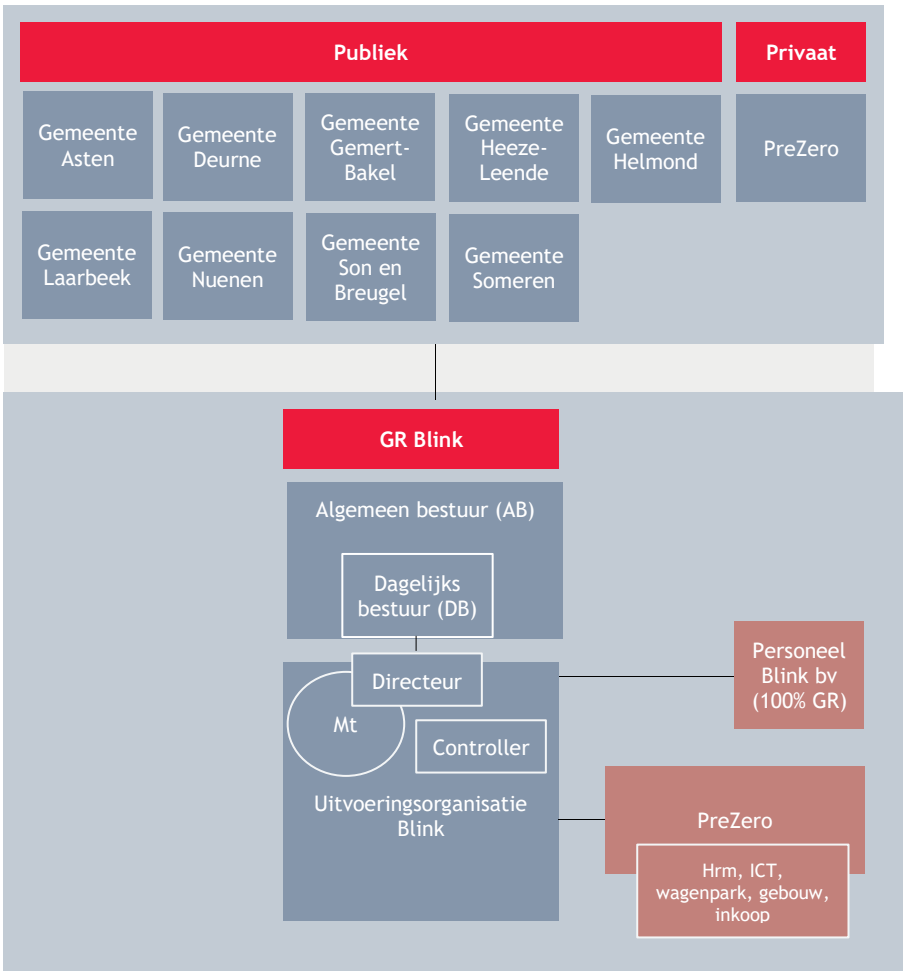
De samenstelling van de GR Blink bestaat uit een Algemeen bestuur (AB) en een Dagelijks bestuur (DB). Het AB bestaat uit tien leden en elk lid heeft een stemrecht. Het AB opereert bestuurlijk en vervult een strategische rol. Het DB bestaat uit drie leden waaronder de voorzitter, een lid van de deelnemende gemeenten en een aangewezen lid door PreZero. Het DB heeft de taak van voorzitter en portefeuillehouder van inhoudelijke onderwerpen zoals financiën, personele aangelegenheden en privaatrechtelijke rechtshandelingen. Daarbij is het belast met het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het AB.

De uitvoeringsorganisatie bestaat uit een directeur, een controller en een managementteam (mt).
De directeur is, zo is in de regeling opgenomen, in dienst van PreZero en op basis van een detacheringsovereenkomst te werk gesteld bij de GR Blink. De directeur onderhoudt daarmee een arbeidsrelatie met PreZero. Destijds is voor deze constructie gekozen vanwege de noodzakelijke kennis en expertise bij de private partner. De benoeming van een directeur gebeurt op voordracht van PreZero aan het AB. De taken van de directeur zijn de dagelijkse leiding en het periodiek verantwoorden en rapporteren aan het AB en DB. Door de toetreding van meer gemeenten is de invulling van de directeursfunctie gegroeid van destijds 0,2 fte naar 0,8 fte en in de huidige situatie 1 fte. Daarbij was het bij de start van de GR logisch dat de directeur in dienst was van Watco. Naast de directeur wordt door PreZero ook de controller voorgedragen, zoals opgenomen in artikel 19 van de GR. Daarover beslist het DB. De taken van de controller betroffen de jaarlijkse begroting, jaarrekening en inrichten van de administratieve organisatie en interne beheersing. Sinds de komst van de manager bedrijfsbureau, een financial controller en een business controller worden deze taken door Blink zelf uitgevoerd en niet meer door de controller die voorgedragen is door PreZero. De controller die PreZero heeft voorgedragen is de controller van het bestuur van de GR. Het mt draagt zorg voor de bedrijfsvoering van Blink. De directeur beschikt over een mandaatbesluit van het DB.

Het personeel dat werkzaam is bij de uitvoeringsorganisatie, is in dienst van “Personeel Blink B.V”. Dit is een apart opgerichte vennootschap van de GR Blink. De GR Blink heeft in de basis geen eigen personeel in dienst, maar doet dat op basis van een detacheringsovereenkomst met “Personeel Blink B.V”. Hierdoor kan personeel worden ingehuurd. Voor de operationele inzet van hrm, ICT, het wagenpark, huisvestiging en inkoop worden bij PreZero de ondersteunende diensten afgenomen[5]. AKD geeft aan dat GR Blink een bij benadering 50% van haar uitbestede activiteiten van PreZero afneemt. Het gaat om een bedrag van € 500.000,- per jaar aan overhead, € 2,2 miljoen aan materieel, € 3,5 miljoen voor (afval)verwerking en € 550.000,- voor overige zaken[6]. In de rapportage van Berenschot wordt de eigen benchmark van Berenschot aangehaald, waarbij aangegeven is dat de GR Blink qua kosten circa 14% lager zit dan het gemiddelde van dergelijke organisaties[7].

In figuur 4 is de structuur van de Gemeenschappelijke regeling Blink schematisch weergegeven.

[4] Gemeenschappelijke regeling reiniging Blink 2022.
[5] Samenwerkende gemeenten in GRR Blink. Krachtenveldanalyse, 2021.
[6] Notitie AKD d.d. 2 februari 2022, randnummer 12.
[7] Omdat het geen openbare benchmark is, kan BDO deze cijfers niet verifiëren.



Figuur 4: organisatiestructuur van de GR Blink

2.2. Gemeenschappelijke dienstverlening en aanvullende dienstverlening: cafetariamodel

Binnen de GR worden een aantal zaken gemeenschappelijk uitgevoerd en een aantal zaken voor één of meerdere gemeenten. Dit is in feite het 'cafetariamodel', een model dat vaker voorkomt bij afvalverwerkingsorganisaties en gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. In de bijlage staat een overzicht van de diensten. Samenvattend zijn ze hieronder weergegeven.

Gemeenschappelijke diensten voor alle negen gemeenten betreffen:

- inzamelen:
  - huis-aan-huisinzameling:
    - restafval;
    - gft;
    - pmd.
  - inzameling en beheer verzamelcontainers:
    - glas;
    - incontinentie.
  - transport & overslag restafval;
  - verwerking gft;
  - CMS-dienstverlening.
- reinigen:
  - calamiteitenbestrijding.
- digitale dienstverlening.
- projecten, advies en communicatie.

Aanvullende diensten voor de gemeenten betreffen diverse diensten zoals in bijlage D opgenomen.

3. Juridische constructie

In het kader van het strategisch traject is aan BDO gevraagd om een oordeel te geven over de huidige structuur van de deelnemende gemeenten, GR Blink en PreZero. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen wij in dit hoofdstuk ingaan op de huidige juridische constructie. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van enkele position papers van advocatenkantoren, openbare informatie en informatie uit interviews. Naast het oordeel over de huidige structuur, is verzocht om oplossingsrichtingen weer te geven en te voorzien van commentaar.

3.1. Position Papers

Notitie AKD

Naar aanleiding van het Berenschot-rapport heeft AKD een notitie d.d. 2 februari 2022 uitgebracht. AKD heeft de structuur getoetst op juridische houdbaarheid en komt tot de conclusie dat de inrichting in huidige vorm tot problemen leidt. In deze notitie maakt AKD het onderscheid tussen laag 1 (verhouding gemeenten – GR Blink) en laag 2 (verhouding GR Blink – PreZero).

AKD gebruikt de volgende schematische weergave:



Figuur 5: onderscheiding laag 1 en laag 2.

In de notitie is gebruik gemaakt van een aantal aannames, daarbij wordt het volgende geconcludeerd:

- Zowel in laag 1 als laag 2 is sprake van aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten waarvoor een aanbestedingsprocedure moet worden doorlopen.
- Uitzonderingsbepalingen zijn bij beide lagen niet van toepassing. In geval van laag 1 zijn niet voor alle activiteiten en voor alle gemeenten rechtsgeldige alleenrechten gevestigd. In geval van laag 2 bieden de uitzonderingen op de aanbestedingsplicht evenmin een rechtvaardiging. Een aantal oplossingsrichtingen is verkend, die zijn gericht op in stand houden van de samenwerking op basis van nieuwe rechtmatige constructies.

Reactie PreZero

Op de notitie van AKD heeft de advocaat van PreZero (mr. Blaisse-Verkooijen van Pot Jonker Advocaten) inhoudelijk gereageerd met een memorandum d.d. 23 februari 2022. PreZero volgt de inhoud van de notitie van AKD niet. Volgens PreZero kan een uitzonderingsbepaling nog steeds van toepassing zijn op de situatie. Daarvoor wijst zij op een aantal redenen:

- Laag 1: in de rechtspraak is nog niet duidelijk gemaakt op welke wijze het criterium ‘mits dit uitsluitend recht verenigbaar is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ wordt uitgelegd.
- Laag 1: uit de notitie van AKD blijkt niet op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd naar de aard en omvang van de gevestigde alleenrechten.
- Laag 2: PreZero wijst erop dat de diverse overeenkomsten (dienstverleningsovereenkomst, managementovereenkomst en servicelevel agreement) niet zomaar beëindigd kunnen worden. Indien in deze overeenkomsten geen (contractuele) beëindigingsbepalingen zijn opgenomen, kan sprake zijn van één of meer duurovereenkomsten, waardoor een lange(re) opzegtermijn in acht moet worden genomen.

Historie en juridische ontwikkeling aanbesteden

De samenwerking binnen de GR is op 6 maart 2001 tot stand gekomen. Uit de tekst van de gemeenschappelijke regeling volgt dat gemeente Helmond samen met de rechtsvoorganger van PreZero de samenwerking is gestart. Uit de notities maken wij op dat een informele inkoopprocedure georganiseerd is met een aantal marktpartijen om interesse in de samenwerking te peilen. Wij begrijpen dat onder andere Van Gansewinkel interesse heeft getoond. Het resultaat daarvan is dat een samenwerking met PreZero tot stand is gekomen.

Van belang is om te vermelden dat de Aanbestedingswet zich de afgelopen jaren sterk heeft ontwikkeld. De belangrijkste bron van deze ontwikkelingen is jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie op verschillende deelonderwerpen, waaronder publiek/private samenwerking[8]. Een andere belangrijke wijziging was de transitie van het Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) naar de Aanbestedingswet per 1 april 2013, onder invloed van Europese richtlijnen.

3.2. Juridisch kader

Op basis van de informatie uit beide rapportages hebben wij een oordeel gevormd over de rechtsgeldigheid van het huidige construct en bijbehorende verhoudingen. Wij hebben bij het vormgeven ons standpunt beperkt gebruik kunnen maken van onderliggende documentatie.

Voordat we toekomen aan een oordeel over de huidige inrichting is het zaak het algemene juridische kader helder te hebben.

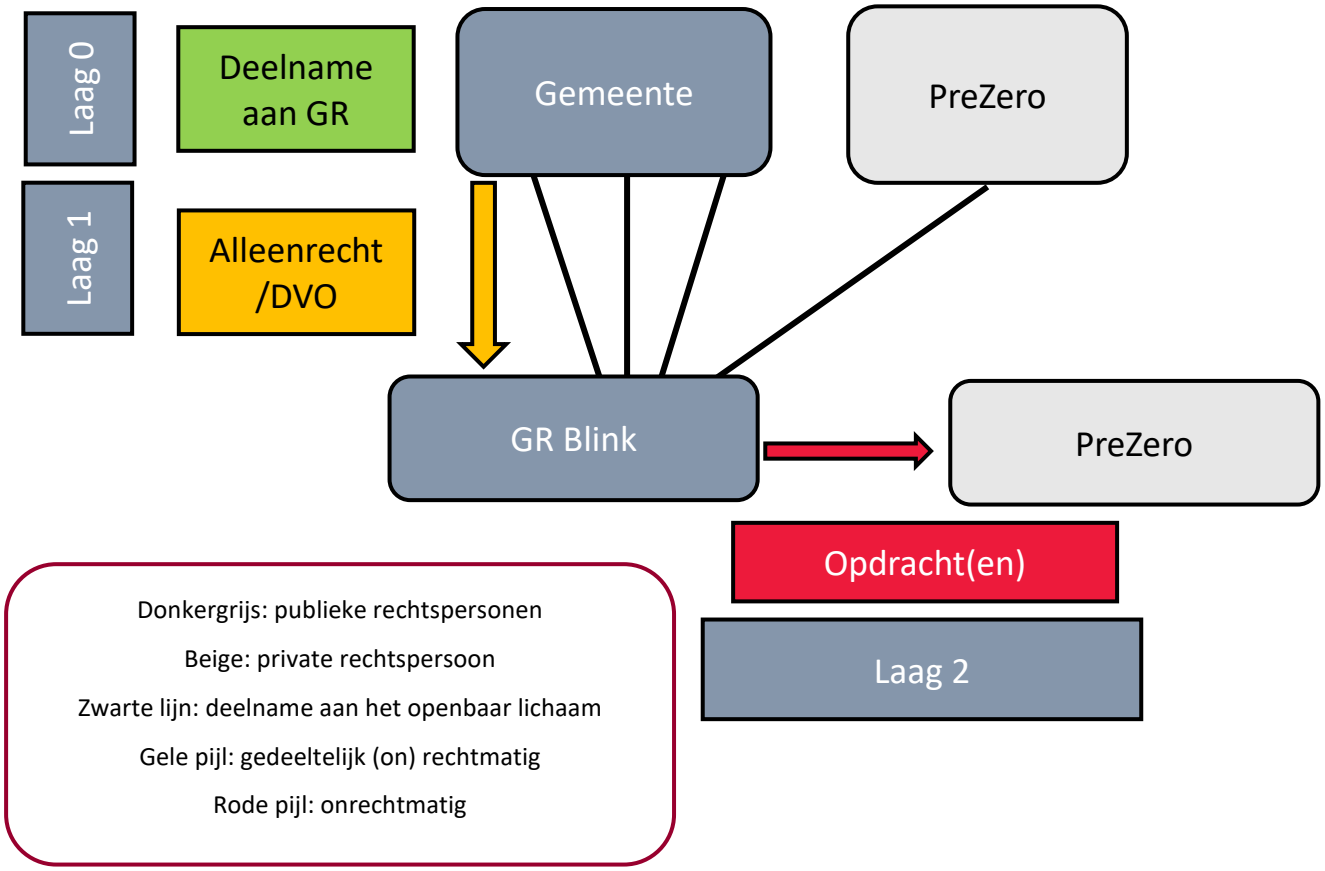
- Een private partij kan deel uitmaken van een gemeenschappelijke regeling (PPS).
- Deelname van een private partij aan een GR komt inmiddels weinig voor.
- Het instrument quasi-inbesteding kan niet gebruikt worden bij een PPS met een private partij.
- Gemeenten kunnen aan een GR een alleenrecht opdragen voor de uitvoering van wettelijke taken.
- Naast de publiekrechtelijke inrichting van het alleenrecht, moet een dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden gesloten. In een DVO staan zakelijke afspraken over de aard en omvang van de dienstverlening van de GR aan de gemeenten.
- Een GR is gekwalificeerd als publiekrechtelijke instelling/aanbestedende dienst. Wanneer een GR inkoopt of een samenwerkingsrelatie aangaat moet de Aanbestedingswet worden gevolgd.

3.3. Visie BDO

De schematische weergave vanuit de notities van AKD geeft de situatie niet volledig weer. De vraag is naar voren gekomen of de samenstelling van de gemeenschappelijke regeling inclusief PreZero is toegelaten. Die vraag beantwoorden we bij de beschrijving van “laag 0”.

[8] Bijvoorbeeld HvJ EG 11 januari 2005, C-26/03, (*Stadt Halle*).

In figuur 6 is schematische de huidige situatie weergegeven:



Figuur 6: samenwerking in huidige vorm

Laag 0
Met AKD en Pot Jonker Advocaten zijn wij van oordeel dat het vormen van de gemeenschappelijke regeling met daarin een private partij PreZero een rechtmatige constructie is. Daarom is het blokje ‘deelname aan de GR’ groen gekleurd.

Laag 1
Laag één betreft het vestigen van alleenrecht en het vastleggen van afspraken in een dienstverleningsovereenkomst. Voor de GR Blink geldt dat een aantal gemeenten het alleenrecht hebben gevestigd. Er zijn geen dienstverleningsovereenkomsten gesloten. Daarom is de pijl en het blokje ‘alleenrecht/DVO’ geel gekleurd.

Toelichting laag 1
AKD heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar laag 1. AKD heeft in haar rapportage onder andere aangegeven dat niet alle alleenrechten rechtsgeldig zijn gevestigd. Kortheidshalve verwijzen wij naar de uitkomsten van dit onderzoek.

Alleenrechten kunnen alleen worden gevestigd voor activiteiten die samenhangen met een wettelijke taak. Deze wettelijke taak (art. 10.24 Wet Milieubeheer) ziet op de activiteiten voor inzameling, vervoer, sortering op- en overslag van huishoudelijke afvalstoffen, hetzelfde geldt voor reiniging en gladheidsbestrijding. Voor verwijdering van KWD-bedrijfsafval kan een alleenrecht niet worden gevestigd, die opdracht moet in de dienstverleningsovereenkomst worden verstrekt.

Naast de publiekrechtelijke inrichting van het alleenrecht, moet een dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden gesloten, waarin zakelijke afspraken gemaakt worden over de aard en omvang van de dienstverlening van de GR aan de gemeenten.

De verstrekte alleenrechten bieden een smalle basis voor de uitvoering van het werk door GR Blink. Uit het onderzoek van AKD volgt dat niet elke gemeente slechts gedeeltelijk een alleenrecht aan GR Blink heeft verleend. Bovendien is slechts een deel van de activiteiten door GR Blink op deze manier geborgd, voor een belangrijk deel ontbreekt een grondslag. De conclusie is dat deze situatie suboptimaal is.

Laag 2
Voor de opdracht(en) aan PreZero geldt een aanbestedingsplicht. Door de GR Blink zijn de opdracht(en) niet aanbesteed. Om die reden is de pijl en het blokje 'opdrachten' rood gekleurd.

Toelichting laag 2
Een gevolg van de oprichting van de GR is dat zij kwalificeert als publiekrechtelijke instelling/aanbestedende dienst. De GR moet wanneer zij inkoopt of samenwerkingsrelaties aangaat de Aanbestedingswet in acht nemen.

Evenmin heeft GR Blink een beroep gedaan op een uitzondering van deze aanbestedingsplicht. Wij begrijpen dat het onder meer gaat om het afnemen van voertuigen, de afspraken over de inzet van de directeur en de verwerking van afvalstromen. Er is geen rechtvaardiging voor de verstrekking van de opdracht(en) vanuit de GR Blink aan PreZero.

Vanuit perspectief van rechtmatigheid kan de huidige structuur niet in stand blijven. Het heeft de voorkeur om de onrechtmatigheid op korte termijn op te lossen. Daarvoor is actie en handelingsperspectief nodig. Wanneer geen stappen worden ondernomen, duurt de onrechtmatige situatie voort.

Afrondende opmerking analyse laag 0 tot en met laag 2
Uit de tekst van de GR lijkt een inherente samenhang te bestaan tussen de deelneming van PreZero aan de GR (laag 1) en de uitvoering (laag 2). Anders geformuleerd: de reden dat PreZero deelneemt aan de GR en daarin een centrale positie heeft, is waarschijnlijk minder goed te scheiden van de rol die zij heeft in de uitvoering van de opdracht van GR Blink in laag 2. PreZero is op verschillende manieren verweven met de uitvoering van de GR Blink. Die rollen zijn in de praktijk niet gemakkelijk van elkaar te scheiden. Een bijkomend punt is dat er op dit moment onduidelijkheid bestaat over de onderlinge afspraken, op het niveau van laag 1 en/of laag 2. Afspraken zijn beperkt vastgelegd in (getekende) overeenkomsten. Dat is een complicerende factor wanneer ofwel gekozen wordt voor instandhouding van de samenwerkingsrelatie ofwel voor beëindiging van de samenwerkingsrelatie.

Tussenconclusie juridische discussie
De belangrijkste conclusies sommen we hieronder op:
- de gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten en PreZero is rechtmatig (laag 0);
- de structuur waarbij opdrachtverlening plaatsvindt van gemeenten aan de GR (laag 1) op basis van een alleenrecht is in beginsel verdedigbaar. Er dienen nog werkzaamheden uitgevoerd te worden om omissies te repareren;
- de opdracht(en) vanuit de GR Blink aan PreZero (laag 2) zijn niet aanbesteed en onrechtmatig.

3.4. Oplossingsrichtingen
De vraag is gesteld op welke manier de samenwerking tussen de gemeente, GR Blink en PreZero verbeterd/rechtmatig gemaakt kan worden vanuit juridisch perspectief. Om het gele en rode blokje in figuur 3 op groen te krijgen, is een aantal activiteiten benodigd. Hieronder beschrijven we de activiteiten die moeten worden uitgevoerd, zowel bij laag 1 als bij laag 2.

Laag 1
Om laag 1 op groen te krijgen, kunnen de gemeenten alsnog de alleenrechten vestigen en de dienstverleningsovereenkomsten sluiten. Bij de vestiging van een alleenrecht kunnen derden (andere marktpartijen) zich hiertegen verzetten. In de afvalbranche wordt hierover geprocedeerd.[9] Als het tot een procedure komt, dan leidt dat tot vertraging.

Daarnaast adviseren wij een inventarisatie naar de omvang van de uitgaven van gemeenten aan buiten wettelijke taken aan de GR Blink. Afhankelijk van de omvang van deze uitgaven, leidt dat tot een

[9] Bijvoorbeeld uitspraken van AVR: Rechtbank 's-Gravenhage 29 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5722 en Rechtbank Gelderland 29 juli 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:5490.

(Europese) aanbestedingsplicht van de gemeenten aan GR Blink. Is de omvang per opdracht beperkt tot onder de Europese aanbestedingsdrempel van € 215.000,- per opdracht, dan kan een opdracht zonder Europese procedure worden gegund aan de GR Blink. Ook moet worden bekeken of het inkoopbeleid van de individuele gemeenten zich leent voor onderhandse gunning.

Laag 2
Om laag 2 op groen te krijgen, moet er worden aanbesteed.

Aandachtspunten bij beëindiging overeenkomst(en)
Voor het opzetten van een nieuwe aanbesteding, is het relevant dat de opdracht(en) in laag 2 met PreZero worden beëindigd. Op basis van de beschikbare informatie zien wij een zekere samenhang tussen de relaties in laag 0 en laag 2. Het gevolg van deze samenhang kan zijn, dat het minder gemakkelijk is om de opdracht(en) in laag 2 te beëindigen. Wij hebben geen volledige inzage in de gemaakte afspraken, onder meer omdat slechts een gedeelte van de afspraken op papier is vastgelegd. Wij adviseren om onderzoek te laten doen naar de aard en omvang van de afspraken en deze door een juridisch adviseur te laten duiden.

Aandachtspunten bij starten aanbesteding
Bij het uitvoeren van een aanbestedingsprocedure wordt de markt gevraagd om de interesse in de uitvoering van de opdracht(en) te laten blijken. Als diverse marktpartijen inschrijven, zal daaruit de inschrijving worden gekozen die het beste past bij de uitvraag. Vervolgens zal de winnaar van een aanbestedingsprocedure de opdracht(en) uitvoeren. Daarmee is het onzeker of PreZero na uitvoering van de aanbesteding opdracht(en) kan uitvoeren.

De organisatie van GR Blink is op dit moment nog niet klaar om een Europese aanbesteding uit te voeren. Vanwege de verwevenheid van PreZero in de organisatie van GR Blink bestaat de kans dat tijdens een aanbesteding het gelijke speelveld van inschrijvers niet kan worden gewaarborgd. PreZero heeft een informatievoorsprong. Wanneer geen aanvullende maatregelen worden genomen om de effecten van de informatievoorsprong te beperken, is het organiseren van de aanbestedingsprocedure risicovol. In dat geval is de kans op een ‘mislukte’ aanbestedingsprocedure of een aanbestedingsprocedure waartegen andere marktpartijen gerechtelijke procedures starten, is aanwezig.

GR Blink kan maatregelen nemen om een succesvolle aanbesteding te organiseren. We noemen er twee:
1. Een ‘ultimum remedium’ om belangenverstrengeling te voorkomen, is het uitsluiten van PreZero als deelnemer bij een aanbesteding. Dat leidt mogelijk tot (juridische) actie vanuit PreZero.
   Óf
2. Een mogelijkheid om informatievoorsprong bij PreZero te voorkomen/tegen te gaan is het op- en inrichten van ‘Chinese Walls’. Dat vraagt een aanzienlijke aanpassing van de bedrijfsvoering van GR Blink en bovendien deze oplossing is niet risicoloos.

Het doorvoeren van deze maatregelen en het vervolgens uitvoeren van een Europese aanbesteding kost tijd. De verwachting is dat laag 2 na verloop van een periode van twee jaren rechtmatig is, wanneer een nieuwe opdrachtnemer de opdracht(en) kan uitvoeren. Tot die tijd is het onrechtmatig.

3.5. Conclusies
De huidige situatie is niet rechtmatig. Op diverse onderdelen in laag 1 en laag 2 hebben we bevindingen geïnventariseerd. Voor een deel van deze bevindingen hebben we oplossingen aangedragen.

De oplossingen in laag 1 zijn relatief overzichtelijk en op korte termijn realiseerbaar. Voor het uitvoeren van de oplossingen in laag 2 is aanzienlijke inzet benodigd.

Een belangrijke conclusie is dat de opdracht(en) in laag 2 aanbesteed moeten worden. Allereerst moet bekeken worden wat de effecten zijn van beëindiging van de huidige opdracht(en) tussen GR Blink en PreZero. Daarbij is GR Blink momenteel nog niet klaar voor het uitvoeren van een Europese aanbestedingsprocedure. GR Blink moet hiervoor nog een aantal keuzes maken en maatregelen doorvoeren. Het doorvoeren van deze maatregelen kost aanzienlijke inspanning en heeft een onzekere uitkomst. De doorlooptijd van minimaal twee jaren is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De onrechtmatigheid duurt tot die periode voort. Dit is geen gewenste situatie. Op korte termijn kan de noodzakelijke verbetering niet gerealiseerd worden.

4. Ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt de brede context van afvalverwerking geschetst. Dit geeft een beeld van de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan en de complexiteit waarbinnen de GR Blink opereert. Hiertoe geven we een beschrijving over duurzaamheid, circulaire economie en afvalbeleid. Daarvoor zijn onder andere de coalitieakkoorden en raadsprogramma's van de deelnemende gemeenten op deze thema's bezien en is de Krachtenveldanalyse en de visie van PreZero geraadpleegd. Deze context is belangrijk voor het advies over de toekomstvisie van de GR Blink. De analyse beredeneert vanuit de maatschappelijke opgaven op welke manier gemeenten en PreZero hier invulling aan kunnen geven en waarover gemeenten, op basis van het beschreven krachtenveld en visie, met elkaar het gesprek over moeten voeren. Dit is dus niet zo zeer een beleidsmatig hoofdstuk, maar geeft het kader aan waar binnen het beleid opgesteld kan worden.

4.1. Maatschappelijke ontwikkelingen

Op basis van de informatie uit de coalitieakkoorden komt naar voren dat de maatschappelijke opgaven samenhangen met de transitie van klimaat en energie. Dit vraagt een andere manier van denken van gemeenten en aan gemeenten verbonden organisaties.

De Rijksoverheid zet daarbij verschillende instrumenten in als prijsprikkel om de transitie te versnellen. Dat uit zich in strengere regelgeving en toenemende gemeentelijke verplichtingen. Het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval (restafval) wordt steeds zwaarder belast, omdat de afvalstoffenbelasting voor afvalverbrandingsinstallaties en de CO^2-heffing verhoogd zijn. Deze prijsprikkels worden regelmatig versterkt om duurzaamheidsredenen. Een ander voorbeeld is de invoering van Diftar. Het principe van Diftar is dat de inwoner betaalt voor iedere lediging per container/ elke kilo aangeboden restafval. Bij een aantal gemeenten zorgt het voor een daling van het restafval. Hier ligt overigens een gemeentelijke beleidskeuze. Zo kiest Son en Breugel bijvoorbeeld niet voor Diftar en Helmond wel.

Er is sprake van een complexe transitie omdat maatschappelijke ontwikkelingen en (markt)omstandigheden tegelijkertijd veranderen. Deze transitie vergt continue bijstelling vanwege snelle en onvoorziene veranderingen (bijvoorbeeld door geopolitieke onrust en de toegenomen inflatie), maar draagvlak blijft voorop staan onder de gemeenten. Voor de komende jaren blijft behoefte aan afvallogistiek vanuit de maatschappelijke opgaven van afvalreductie, inzameling, hergebruik, recycling en verbranden met energieterugwinning.

4.1.1. Duurzaamheid

Landelijk willen gemeenten bijdragen aan de zeventien 'Sustainable Development Goals' (SDG's) van de Verenigde Naties. Dit zijn zeventien duurzaamheidsdoelen waarbij naast milieu ook onderwijs, inkomen en dergelijke zijn benoemd; duurzaamheid heeft breder betrekking op mensen, planeet en economie.
In de afgelopen jaren wordt daarbij ook vaker het begrip 'brede welvaart' gehanteerd, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor de Leefomgeving. Ook steeds meer gemeenten hanteren deze term, onder andere in college-akkoorden en werken dit verder uit.

4.1.2. Circulaire economie

Eén van de doelstellingen van duurzaamheid richt zich onder andere op circulaire economie: het tegengaan van voedselafval en -verspilling, het beperken van afvalproductie via preventie en hergebruik, het verantwoord beheer van afvalstoffen en terugdringen van verontreiniging. Het realiseren van deze ambities ten aanzien van duurzaamheid behoeft een actieve ontwikkeling van concrete kennis op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer en kennisontsluiting aan gemeenten.

Het terugdringen van restafval is dan ook een belangrijke doelstelling. In 2050 bestaat geen afval, maar grondstoffen die weer terugkomen in een kringloop, circulaire economie. Dit betekent 0 kg restafval per inwoner. Als tussenstappen zijn de 100 en 30 kg per inwoner geformuleerd als streefdoelen. Ook in een circulaire economie blijft regionale schaal van belang. Daar zoeken gemeenten de samenwerking op, op de schaal van de MRE en de schaal van de negen gemeenten. Gemeenten beginnen niet op een nulpunt, maar benutten de mogelijkheden in de regio.

4.2. Onderscheid in vier domeinen

Zowel de GR Blink als PreZero streven naar duurzaamheid en circulariteit. Dit zijn de uitdagingen van deze tijd. Hoe kunnen gemeenten hier, vanuit hun regierol en overheidstaak binnen de GR Blink, vorm aan geven en welke instrumenten hebben ze tot hun beschikking?
Voor gemeenten geldt dat zij gehouden zijn aan wet- en regelgeving vanuit de Rijksoverheid en daarnaast lokale beleidsvrijheid hebben.

Voor PreZero geldt dat zij in de strategie hebben opgenomen dat zij toegevoegde waarde wil leveren in de hele afvalketen. In die zin wil PreZero graag partner blijven van de gemeenten. En passen de doelstellingen bij elkaar, weliswaar ieder vanuit hun eigen perspectief als gemeente of als commerciële organisatie. Daarbij is zichtbaar dat er in de afgelopen jaren door consolidatie een klein aantal internationaal opererende afvalwerkingsbedrijven over zijn gebleven. Daarnaast blijkt uit de rapport van IPR Normag dat in de afgelopen tien tot vijftien jaar een toename zichtbaar is van het aantal overheid gedomineerde inzamelingsorganisaties. Daarbij is ook een taakverbreding zichtbaar zoals beheer en onderhoud onder te brengen bij deze organisaties.

Op de lange termijn zien de gemeenten dat de inzamelactiviteiten van de GR Blink een ander karakter krijgen dan alleen huishoudelijk afvalophalen, beheer openbare ruimte of de verwerkingsmarkt. Gemeenten zien voor zich dat de rol van de GR Blink zich verder ontwikkelt naar een rol van een kennisorganisatie, grondstoffenmakelaar en ketenregisseur. Daarbij zijn vier domeinen te onderscheiden waarbij per domein naar bestuur, beleid en uitvoering gekeken kan worden. Vanuit deze vier domeinen verschilt de rol van de huidige private partner PreZero ook per domein[10].

4.2.1. Bedrijfsvoering afval en grondstoffen (inzameling, logistiek en dienstverlening)

Hier gaat het vooral over logistieke duurzaamheid. De toekomstige dienstverlening van de GR Blink vraagt om een adequate kostenefficiënte en duurzame bedrijfsvoering. Dat houdt in een duurzaam wagenpark, ICT, financieel beheersysteem, hr en huisvesting. Verduurzaming is een langetermijndoelstelling, waar nu nog niet expliciet op ingezet wordt. Dit is een afweging tussen kosten en duurzaamheid, afhankelijk van volume, marktomstandigheden en afstand[11]. Voldoende financieel draagvlak is hier van belang om te kunnen voorzien in adequate kennis en kapitaalintensieve ondersteunende middelen.

Deze dienstverlening aan gemeenten is anders dan aan de private klanten van PreZero. Gemeenten zijn verplicht de dienstverlening (service en kwaliteit) richting de burger als ‘gebonden gebruiker’ te waarborgen. Waarborgen betekent ook de betaalbaarheid van de dienstverlening voor burgers. Deze uitdaging willen gemeenten nog steeds neerleggen bij de GR Blink.

4.2.2. Bedrijfsvoering Beheer Openbare Ruimte

Op het domein Beheer Openbare Ruimte zien we een groei en uitbreiding van de dienstverlening door de GR Blink. De GR Blink verzorgt voor enkele gemeenten de onkruid- en gladheidsbestrijding. Dit werkveld verschilt per gemeente. Dit zien we terug in het huidige cafetariamodel.
Voor veel diensten is enige schaal nodig om specialisme binnen de eigen gemeentelijke dienst te hebben. Bij uitbesteding aan de markt is regie belangrijk. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De raad bepaalt op welk kwaliteitsniveau dat gebeurt. De keuze die gemeenten hierin maken, is een afweging tussen prijszekerheid, directe invloed en lokale (sociale) werkgelegenheid.

PreZero heeft geen specialisme op het werkveld van beheer en onderhoud openbare ruimte.

4.2.3. Afvalbeheerbeleid (van afval naar grondstof gedragsbeïnvloeding)

Dit domein richt zich op het bewerkstelligen van een duurzame samenleving zonder verspilling van grondstoffen, in één woord: ‘circulariteit’. Op het gebied van gemeentelijk afval- en grondstoffenbeleid is de nadruk op logistieke dienstverlening verschoven naar verregaande gedragsverandering in de omgang met afvalstromen.

De toekomst van huishoudelijk afvalbeheerbeleid (o.a. producentenverantwoordelijkheid, hogere kwaliteitseisen grondstoffen, samenhang overig gemeentelijk beleid) vereisen een hoog kennisniveau. Gemeenten willen op dit domein ook hun krachten verder bundelen.

[10] Samenwerkende gemeenten in GRR Blink. Krachtenveldanalyse, 2021.
[11] Visie op samenwerking met Blink, PreZero, 2022.

Uiteraard verlangen gemeenten een vorm van maatwerk in het afvalbeleid. Toch zullen de gemeenten naar verwachting naar elkaar toegroeien wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten. De Koninklijke Vereniging van Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) geeft aan: om een verdere restafvalverlaging en meer en beter recyclebare grondstoffen te realiseren, het gaat niet om een keuze tussen instrumenten (prijsprikkels, serviceprikkels, communicatie), maar een samenhangende combinatie daarvan. Hierin samen optrekken bevordert de beleidseffectiviteit; het is voor inwoners logisch als het beleid in buurgemeenten niet wezenlijk verschilt.

In de huidige governance bepaalt elke gemeente autonoom het eigen afval- en grondstoffenbeleid. Dit kan ertoe leiden dat de gezamenlijk organisatie over meer daartoe benodigde kennis en capaciteit voor beleidsonderzoek en advisering kan beschikken.

Het ontwikkelen van een adequaat afval- en grondstoffenbeleid gericht op gedragsbeïnvloeding en gerichte inzet van handhaving, zijn werkvelden waarop PreZero bijvoorbeeld in Arnhem op actief is.

4.2.4. Grondstoffenmanagement en -verwerking (recyclen van ingezamelde afval- en grondstoffen)

De maatschappelijke opgave op dit domein is het realiseren van een duurzame afval- en grondstoffenverwerking (recycling, reductie CO2, sluiten van grondstofketens). Bij dit domein neemt de kennisintensiteit sterk toe. In het algemeen kan worden gesteld hoe groter de stroom, des te meer mogelijkheden ontstaan voor strategisch afval- en grondstofmanagement bij het aangaan van nieuwe contracten (aanbesteden). Deze kunnen leiden tot een kostenefficiënte en hoogwaardige verwerking of hergebruik. Er kan bijvoorbeeld een afweging worden gemaakt of het beter is om de betreffende grondstofstroom als bulk op hetzelfde moment in de markt te zetten óf in kleinere hoeveelheden en eventueel in de tijd gefaseerd.

De raad is kaderstellend en de GR Blink doet de uitvoering. De gemeenten willen daarbij ook weten of hun beleid efficiënt en effectief wordt uitgevoerd. Ook willen ze de wijze waarop afval wordt verwerkt weten en indien nodig ook kunnen bijsturen. Bijvoorbeeld de afweging of afvalhout wel of niet verbrand moeten worden: wat is het effect op de beleidsdoelstellingen en wat zijn de kosten?

Samenwerking bij strategievorming en het aanbesteden van de verwerking van afval- en grondstoffen, biedt door het organiseren van voldoende slagkracht in de markt meer mogelijkheden en kansen.

PreZero is een speler in ‘business-to-business’ (B2B) markt en investeert zelf in innovatieve technieken. Zij willen deze expertise graag delen met gemeenten. Dit geeft ook een mogelijk nadeel: GR Blink is door deelname van PreZero geen ‘onafhankelijke partij’ in regionale (intergemeentelijke) samenwerking. Bijvoorbeeld bij de verkenningen van de haalbaarheid en bouw van een na scheidingsinstallatie in Noord-Brabant.

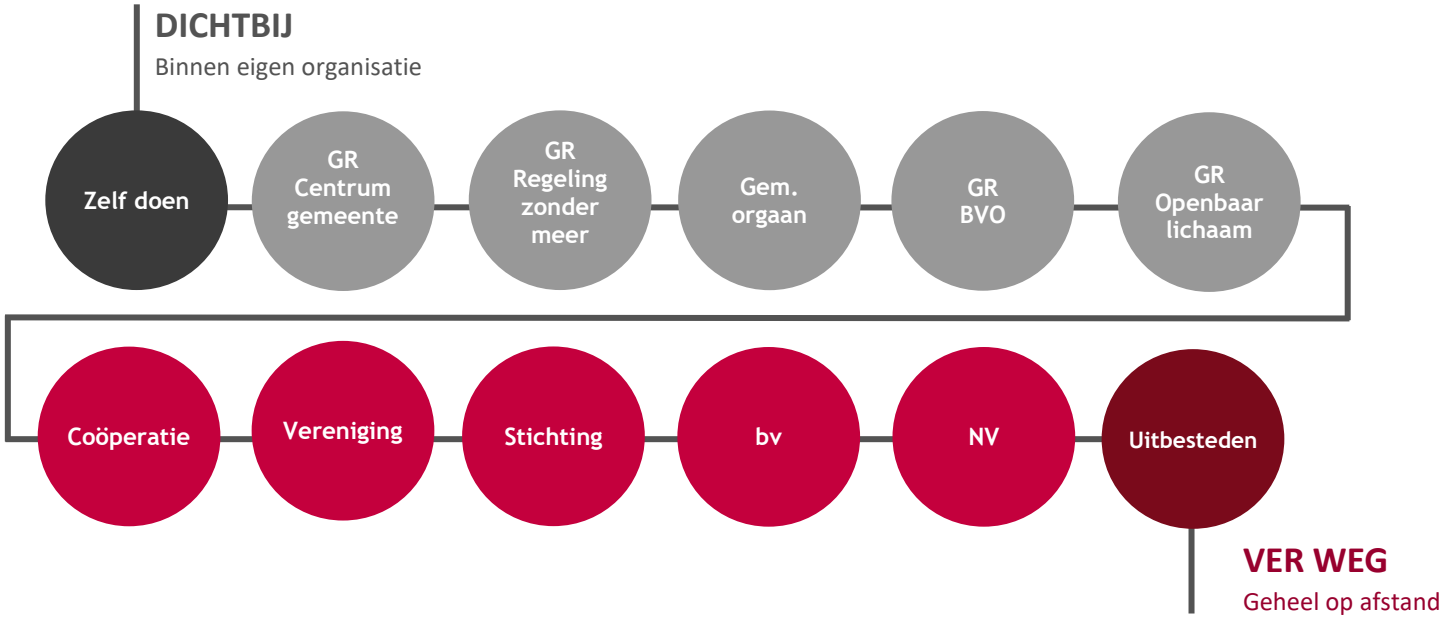
5. Rechtsvormen

In dit hoofdstuk worden de mogelijke rechtsvormen toegelicht. Het doel van dit hoofdstuk is inzicht te geven in de mogelijke juridische vorm.

5.1. Juridische vormen

Er zijn tien juridische rechtsvormen. Deze vormen bevinden zich op een as tussen de twee uitersten ‘zelf doen’ en het ‘geheel op afstand zetten’. Daarbinnen kan een keuze worden gemaakt tussen een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke rechtsvorm. De eerste vorm wordt bepaald door een wettelijke basis. Dit is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Bij een samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak geldt dat deze via een publiekrechtelijke weg is vormgegeven. De tweede vorm is het deelnemen van gemeenten in een privaatrechtelijke rechtspersoon. De exacte inrichting van de (governance) bij de rechtspersonen is voor een groot deel in te vullen op basis van de wensen van de gemeenten. Wel gelden enkele specifieke kaders en uitgangspunten.

Onderstaand volgen de verschillende rechtsvormen:



Figuur 7: as van ‘zelf doen’ tot ‘geheel op afstand’

Toelichting GR Centrum gemeente	
Algemene beschrijving	Bij de ‘GR centrumgemeente’ wordt één gemeente aangewezen die namens andere gemeenten de bevoegdheid ontvangt over de uitvoering van taken.
Organisatie	Geen aparte rechtspersoon. Geen nieuwe organisatie, alleen een centrumgemeente en deelnemende gemeenten.
Zeggenschap	De centrumgemeente staat dicht bij de andere gemeenten. Colleges houden zelf regie en nemen gezamenlijk besluiten. Democratisch gehalte is hoog.
Governance	Gemeenten en centrumgemeente voeren een bestuurlijk overleg met elkaar om te komen tot afspraken. Er is geen sprake van een rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
Beleid	Colleges zijn politiek verantwoordelijk voor het beleid. Met de centrumgemeente worden afspraken gemaakt over de uitvoeringstaken in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of mandaat.
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het college van de centrumgemeente.
Kosten	Kostendekkend. Afhankelijk van de afspraken en eigen inzet van de centrumgemeente. De kosten worden verdeeld met een verdeelsleutel of op basis van taakuitoefening.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Minder geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking, vanwege het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid. Er moet gebruik gemaakt worden van de faciliteit van de centrumgemeente. Lijkt minder logisch om slechts voor de uitvoering van één taak (afval- en reiniging) gebruik te maken van de centrumregeling. We zien dit vaker wanneer meerdere taken worden overgedragen.
Toelichting GR Regeling zonder meer	
Algemene beschrijving	De ‘GR regeling zonder meer’ is gericht op het gestructureerd samenwerken tussen gemeenten met behoud van ieders zelfstandigheid en inbreng.
Organisatie	Geen rechtspersoon. Geen nieuwe organisatie, alleen zakelijke afspraken met deelnemende gemeenten.
Zeggenschap	Taken en verantwoordelijkheden staan dicht bij het gemeentebestuur. colleges houden zelf regie en nemen gezamenlijk besluiten. Democratisch gehalte is hoog.
Governance	Gemeenten zien elkaar als gelijke partners en voeren een bestuurlijk overleg met elkaar om te komen tot afspraken. Er is geen sprake van een rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
Beleid	Colleges zijn politiek verantwoordelijk voor het beleid. Voor de uitvoering van taken maken gemeenten gebruik van convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken.
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij de colleges van de deelnemende gemeenten.
Kosten	Iedere gemeenten houdt zijn eigen kosten voor de inzet van personeel en ondersteunende diensten. Kostendekkend. Het is volledig op basis van de gemaakte afspraken.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Minder geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking, vanwege het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid. Vanuit deze samenwerkingsvorm kan bijvoorbeeld geen factuur worden verstuurt. Daarvoor moet gebruik worden gemaakt van een faciliteit van een of meerdere gemeenten.

Toelichting GR gemeenschappelijk orgaan	
Algemene beschrijving	De ‘GR gemeenschappelijk orgaan’ is qua samenwerking zeer geschikt voor nauw omschreven taken, waar geen noodzaak is om politieke verantwoordelijkheid af te leggen. Dit kan het geval zijn als er sprake is van een rekenkamer, ombuds-, advies- of klachtencommissie.
Organisatie	Geen rechtspersoon. Geen nieuwe organisatie, alleen een groep die de verantwoordelijkheid draagt voor het uitvoeren van een specifieke taak.
Zeggenschap	Taken en verantwoordelijkheden staan op geringe afstand van het gemeentebestuur. De raad heeft direct invloed op de GR. Democratisch gehalte is hoog.
Governance	De organisatie heeft één bestuur. Het bestuur bestaat uit een secretaris en bestuursleden. Dat kunnen portefeuillehouders/raadsleden zijn. Er is geen sprake van een rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
Beleid	Gemeenschappelijk orgaan is een verlengstuk van het lokaal bestuur. Voor de uitvoering van taken zijn bevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan overgedragen, waardoor het orgaan deze bevoegdheden op eigen verantwoordelijk uitoefent. Er is geen sprake van ‘check en balances’, omdat de democratische verantwoording niet in het geding is.
Planning en control	Monitoring op de begroting en jaarrekening ligt bij de raad. De raad kan een zienswijze indienen.
Kosten	Kostendekkend. Alleen uitvoering van taken van het gemeenschappelijk orgaan. Alle deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kosten en inzet van personeel en ondersteunende diensten.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Minder geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking, vanwege het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid. Vanuit deze samenwerkingsvorm kan bijvoorbeeld geen factuur worden verstuurt. Daarvoor moet gebruik worden gemaakt van een faciliteit van een of meerdere gemeenten.
Toelichting GR bedrijfsvoerings-organisatie	
Algemene beschrijving	De ‘GR Bedrijfsvoeringsorganisatie’ is gericht op de uitvoering van gemeentelijke taken onder beleidsmatige sturing van gemeenten.
Organisatie	Publiekrechtelijke rechtspersoon. Eigenstandige organisatie, decentraal, geleid door een directeur in dienst van de GR.
Zeggenschap	Lage bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op enige afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte is hoog.
Governance	De organisatie heeft een dagelijks bestuur (DB). Het DB kan bestaat uit raadsleden of leden van het college. Het DB legt verantwoording af aan de raad. Er kan geen sprake zijn van een rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
Beleid	Gemeenschappelijk orgaan is een verlengstuk van het lokaal bestuur. Colleges zijn politiek verantwoordelijk voor het beleid. De bedrijfsvoeringsorganisatie is uitsluitend ter behartiging van eenvoudige uitvoerende taken, ondersteunende processen en beperkt tot bedrijfsvoering (beleidsluw).
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij de bedrijfsvoeringsorganisatie. Monitoring op de begroting en jaarrekening ligt bij het DB. De raad kan een zienswijze indienen.

Kosten	Kostendekkend. Alleen uitvoering. Alle deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kosten en inzet van personeel en ondersteunende diensten.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Zeer geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking.
Toelichting GR openbaar lichaam	
Algemene beschrijving	Een 'Openbaar lichaam' is volledig zelfstandig in de uitvoering van gemeentelijke taken.
Organisatie	Publiekrechtelijke rechtspersoon. Eigenstandige organisatie, centraal, geleid door een directeur in dienst van de GR.
Zeggenschap	Hoge bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op grote afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte is hoog.
Governance	De organisatie heeft een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Enkel leden van het college kunnen lid worden van het AB of DB. Zowel het AB en DB moeten verantwoording afleggen aan de raad. Er is kan sprake zijn van een rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer middels een onderhandse aanbestedingen.
Beleid	Bevoegdheden van het college en de raad zijn volledig gedelegeerd aan de organisatie. Het openbaar lichaam is bevoegd zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en kan privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Het openbaar lichaam heeft een breed takenpakket (alle taken van een overheid mogelijk).
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het openbaar lichaam.
Kosten	Kostendekkend. Volledige organisatie. Alle deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kosten en inzet van personeel en ondersteunende diensten.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Zeer geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking.
Toelichting coöperatie	
Algemene beschrijving	Een coöperatie is gericht op het realiseren van de belangen van haar leden. De coöperatie draagt collectief zorg voor de bedrijfsmatige activiteiten en heeft een winstoogmerk. Een coöperatie is een speciale vorm van een vereniging.
Organisatie	Privaatrechtelijke rechtspersoon. Eigenstandige organisatie, geleid door een directeur.
Zeggenschap	Lage bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op grote afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte laag, afhankelijk van de betrokkenheid van bestuurders van de gemeente. Binnen de coöperatie ligt de zeggenschap bij de leden.
Governance	De organisatie heeft een bestuur, algemene leden vergadering (Alv) en raad van commissarissen (RvC). Leden van het college kunnen lid worden van het bestuur, de Alv en RvC. De inzet van collegeleden in het bestuur of RvC geeft meer invloed in de verantwoording afleggen aan de raad. Er kan sprake zijn van een rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer middels een onderhandse aanbestedingen.
Beleid	Bevoegdheid van de raad is beperkt in een coöperatie. De coöperatie is bevoegd zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en kan privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten.

Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het college.
Kosten	Marktconform. Volledige organisatie. Alle deelnemende leden zijn verantwoordelijk voor de kosten en (verlies) ingebracht kapitaal. WA: Wettelijke Aansprakelijkheid. De leden van een coöperatie zijn gezamenlijk aansprakelijk.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking.
Toelichting vereniging	
Algemene beschrijving	Een vereniging is gericht op het gezamenlijk realiseren van maatschappelijke activiteiten. De vereniging heeft geen winstoogmerk.
Organisatie	Privaatrechtelijke rechtspersoon. (Onlogisch) een eigenstandige organisatie te houden, anders dan wel ondersteunend aan het bestuur organisatie, wel bepaalde personen
Zeggenschap	Lage bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op grote afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte laag, afhankelijk van de betrokkenheid van bestuurders van de gemeente. Binnen de vereniging ligt de zeggenschap bij de leden.
Governance	De organisatie heeft een bestuur en een algemene leden vergadering (Alv). Leden van het college kunnen lid worden van het bestuur en de Alv. De inzet van collegeleden in het bestuur of de Alv geeft meer invloed in de verantwoording afleggen aan de raad. De Alv benoemt het bestuur en dit wordt, samen met werkzaamheden, bevoegdheden en verplichtingen vastgelegd in statuten.
Beleid	Bevoegdheid van de raad is beperkt in een vereniging. De vereniging is bevoegd zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en kan privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten.
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het college.
Kosten	Marktconform. Volledige organisatie. Alle deelnemende leden zijn verantwoordelijk voor de kosten en (verlies) ingebracht kapitaal.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking, maar meer gebruikelijk is de keuze voor een coöperatie.
Toelichting stichting	
Algemene beschrijving	Een stichting is gericht op het realiseren van een bepaald sociaal of maatschappelijk doel. De stichting heeft geen winstoogmerk.
Organisatie	Privaatrechtelijke rechtspersoon. Geen eigenstandige organisatie, een van kapitaal geleid door een directeur.
Zeggenschap	Lage bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op grote afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte laag, afhankelijk van de betrokkenheid van de gemeente.
Governance	De organisatie heeft geen leden, slechts een bestuur en soms een raad van toezicht (RvT). Het college kan lid worden van het bestuur en raad van toezicht (RvT). De inzet van collegeleden in het bestuur en RvT geeft meer invloed in de verantwoording afleggen aan de raad. Het bestuur heeft bevoegdheden en verplichtingen vastgelegd in statuten.
Beleid	Bevoegdheid van de raad is indirect in een stichting. De stichting is bevoegd zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en kan privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten.
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het college.

Kosten	Marktconform. Volledige organisatie. Alle deelnemende leden zijn verantwoordelijk voor de kosten en (verlies) ingebracht kapitaal.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Minder geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking.
Toelichting bv	
Algemene beschrijving	Een bv is gericht op het realiseren van bedrijfsmatige activiteiten met winstoogmerk. Aandelen zijn op naam gesteld en niet vrij verhandelbaar.
Organisatie	Privaatrechtelijke rechtspersoon. Eigenstandige organisatie, geleid door een directeur.
Zeggenschap	Lage bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op grote afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte is zeer laag, afhankelijk van de betrokkenheid van gemeenten als aandeelhouder. Gemeenten vinden het doorgaans ingewikkeld om de rol als aandeelhouder te doorgronden en intern te beleggen. Binnen de bv ligt de zeggenschap bij de aandeelhouders, dat zijn de deelnemende gemeenten
Governance	De organisatie heeft een bestuur en kan een raad van Commissarissen (RvC) hebben. Bij de inrichting van de governance is het van belang oog te hebben voor scheiding van belangen. Immers hebben de leden van het bestuur en de RvC zich primair te richten naar het belang van de vennootschap, niet naar het belang van de gemeente(n). Leden van het college van gemeenten kunnen lid worden van het bestuur. Het komt voor dat de relatie tussen de NV en gemeenten zakelijk(er) van aard is, waarbij gemeenten de rol van opdrachtgever en de NV die van opdrachtnemer inneemt.
Beleid	Bevoegdheid van de raad is beperkt in een bv. De bv is bevoegd zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en kan privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Van belang is dat de bv beperkt wordt in mogelijkheden nieuwe (markt) activiteiten te verrichten. Deze beperking is vaak statutair vastgesteld.
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het college.
Kosten	Marktconform. Volledige organisatie. Alle aandeelhouders zijn verantwoordelijk voor de kosten en (verlies) ingebracht kapitaal.
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking.

Toelichting NV	
Algemene beschrijving	Een NV is gericht op het realiseren van bedrijfsmatige activiteiten met winstoogmerk. Aandelen zijn niet op naam gesteld en vrij verhandelbaar.
Organisatie	Privaatrechtelijke rechtspersoon. Eigenstandige organisatie, geleid door een directeur.
Zeggenschap	Lage bestuurlijke betrokkenheid. Taken en verantwoordelijkheden staan op grote afstand van het gemeentebestuur. Democratisch gehalte is zeer laag, afhankelijk van de betrokkenheid van gemeenten als aandeelhouder. Gemeenten vinden het doorgaans ingewikkeld om de rol als aandeelhouder te doorgronden en intern te beleggen. Binnen de NV ligt de zeggenschap bij de aandeelhouders, dat zijn de deelnemende gemeenten.
Governance	De organisatie heeft een bestuur en kan een raad van Commissarissen (RvC) hebben. Bij de inrichting van de governance is het van belang oog te hebben voor scheiding van belangen. Immers hebben de leden van het bestuur en de RvC zich primair te richten naar het belang van de vennootschap, niet naar het belang van de gemeente(n). Leden van het college van gemeenten kunnen lid worden van het bestuur. Het komt voor dat de relatie tussen de NV en gemeenten zakelijk(er) van aard is, waarbij gemeenten de rol van opdrachtgever en de NV die van opdrachtnemer inneemt.
Beleid	Bevoegdheid van de raad is beperkt in een NV. De NV is bevoegd zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en kan privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Van belang is dat de NV beperkt wordt in mogelijkheden nieuwe (markt) activiteiten te verrichten. Deze beperking is vaak statutair vastgesteld.
Planning en control	Verantwoording van de begroting en jaarrekening ligt bij het college.
Kosten	Marktconform. Volledige organisatie. Alle aandeelhouders zijn verantwoordelijk voor de kosten en (verlies) ingebracht kapitaal. Wanneer economische activiteiten worden verricht moet tenminste de kostprijs van deze activiteiten worden doorberekend (Wet markt en overheid).
Overwegingen voor afvalsamenwerking	Zeer geschikt om te gebruiken in geval van een afvalsamenwerking.

Tabel 2: toelichtingen

5.2. Voorbeelden in het land

Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven die in het land zichtbaar zijn. Daarbij is de gemeentelijke dienst, GR Centrumgemeente, GR Openbaar Lichaam, Naamloze Vennootschappen (waarbij gemeenten aandeelhouders zijn) en een publiek/private samenwerking in een naamloze vennootschap (NV) beschreven.

Amsterdam, dienst Stadsbeheer	
Algemene beschrijving	Het organisatieonderdeel Stadsbeheer zorgt ervoor dat Amsterdam een fijne stad is om in te wonen. Door duurzaam met afval om te gaan, de stad goed schoon te houden en te zorgen voor toezicht en handhaving. Ook helpt Stadsbeheer de bewoners aan de balie, per telefoon en online. Daarnaast zorgt Stadsbeheer voor de heffing van belastingen. Stadsbeheer bestaat uit vijf afdelingen: Afval en Grondstoffen, Belastingen, Dienstverlening, Stadswerken, en Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte.
Gemeente	1
Vorm	Gemeentelijke dienst (inbesteding)
Aantal huishoudens	485.000
Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch	
Algemene beschrijving	De Afvalstoffendienst van de gemeente 's-Hertogenbosch zamelt huishoudelijk afval bij bewoners van 's-Hertogenbosch en regiogemeenten in. Daarnaast zamelt zij ook afval bij zo'n 3.000 bedrijven, instellingen en horeca in. De gemeente 's-Hertogenbosch is met de gemeenten Heusden, Oisterwijk en Maasdonk een samenwerking in de vorm van GR Centrumgemeente aangegaan.
Gemeenten	4
Vorm	GR Centrumgemeente (inbesteding/gezamenlijke taakuitvoering)
Aantal huishoudens	120.000
AVRI	
Algemene beschrijving	Avri (Rivierenland) is een overheidsorganisatie die voor de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval en grondstoffen uitvoert, het gemeentelijke afvalstoffenbeleid ontwikkeld, de afvalstoffenverordening handhaaft en de voorlichting over afval verzorgt.
Gemeenten	8

Rechtsvorm	GR Openbaar lichaam (quasi-inbesteding)
Aantal huishoudens	250.000
HVC-inzameling	
Algemene beschrijving	HVC (Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Friesland) is een duurzaam energie- en afvalbedrijf van 51 gemeenten en acht waterschappen. De kerntaken zijn het ondersteunen van de aandeelhoudende gemeenten en waterschappen als partner bij de transitie ‘aardgasvrij’ en de verduurzaming van het afvalbeheer.
Gemeenten	24
Rechtsvorm	Naamloze Vennootschap (quasi-inbesteding)
Aantal huishoudens	486.178
Twente Milieu	
Algemene beschrijving	Twente Milieu streeft voor haar negen gemeenten in Twente naar een afvalloze maatschappij in 2030. Ze willen afvalstromen duurzaam inzamelen zodat zij geschikt blijven voor hergebruik om zo een bijdrage te leveren aan de circulaire economie. Tevens levert men diensten voor het Beheer Openbare Ruimte (vanuit een cafetariamodel).
Gemeenten	9
Rechtsvorm	Naamloze Vennootschap (quasi-inbesteding)
Aantal huishoudens	195.000

Haagse Milieu Service inzameling	
Algemene beschrijving	HMS is ontstaan op 29 december 1998 uit een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Den Haag en AVR. Daarvoor maakten de mensen van HMS-deel uit van de Dienst Reiniging als onderdeel van de Dienst Stadsbeheer (DSB) van de gemeente Den Haag. HMS is een Naamloze Vennootschap met als statutair bestuurder Renewi Overheidsdiensten B.V. en als enig aandeelhouder de gemeente Den Haag. Een raad van Commissarissen (RvC) houdt onafhankelijk toezicht, richt zich op transparant en goed ondernemingsbestuur van HMS en houdt tevens toezicht op de financiële verslaglegging van HMS.
Gemeenten	Den Haag als aandeelhouder en private onderneming Renewi als bestuurder
Rechtsvorm	Naamloze Vennootschap (quasi-inbesteding)
Uitvoering	Renewi
Aantal huishoudens	270.000

Tabel 3: voorbeelden in het land

6. Vereisten en randvoorwaarden

In dit hoofdstuk zijn de vereisten en randvoorwaarden uitgewerkt op basis van de interviews en documentstudie. Dit geeft het kader aan hoe gemeenten en PreZero naar de toekomstige situatie kijken: hoe zou het toekomstige construct er uit moeten zien? Dit wordt in hoofdstuk 7 gebruikt om te bezien of er een verschil is tussen de huidige situatie zoals in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 is toegelicht en de toekomstige situatie. In hoofdstuk 7 volgen dan ook conclusie en aanbevelingen.

6.1. Zekerheid en zorgvuldigheid

De negen gemeenten zijn in algemene zin tevreden over de dienstverlening van Blink. De continuïteit van de dienstverlening dient voorop te staan, de continuïteit voor de burgers wordt als zeer belangrijk gezien.

Er is in het afgelopen jaar tussen de stakeholders van de GR Blink veel gebeurd, waardoor het vertrouwen geen vanzelfsprekendheid is. Om dit te herstellen zal het tijd en energie kosten.

Aangegeven is dat de tijdshorizon voor een strategische periode circa tien jaar is in de zin dat het gaat om een langere periode waarbinnen het beleid bestendig en robuust uitgevoerd wordt. In die zin is 2023 een overbrugginsjaar.

Wat betreft het (bestuurlijk) proces willen gemeenten hun inwoners en gemeenteraden meenemen in de doelstellingen en de koers van Blink als het gaat om circulaire economie (minder verspilling en meer hergebruik van grondstoffen) en de uitvoering ervan.

Ook de vervolgstappen zullen zorgvuldig genomen moeten worden, onder andere door de consequenties en risico's uit te werken, bijvoorbeeld in een business case.

6.2. Regionale samenwerking

De samenwerking van de negen gemeenten levert een schaalgrootte die een positieve bijdrage in kennis en efficiëntievoordelen oplevert. Het strategisch traject (discussie met elkaar over doelstellingen, governance en dergelijke) heeft ook opgeleverd dat de samenwerking versterkt is. Gemeenten willen dan ook door met de huidige samenwerking en schaalgrootte.

Er is geen enkele gemeente die uit de GR wil stappen, ook wil geen van de gemeente de rol voor de andere gemeenten oppakken of willen gemeenten dat één van de andere gemeenten die rol oppakt. Daarmee vervalt de GR Centrumgemeente zoals in hoofdstuk 5 uitgewerkt.

Daarbij is de vraag wat de optimale omvang voor de verdere toekomst is, afhankelijk van de tijdshorizon. Zo kan op langere termijn de intergemeentelijke samenwerking breder gezocht worden. Dit om verdere efficiëntievoordelen te realiseren, meer 'marktmacht' te creëren en grotere investeringen te dragen. Aangegeven wordt dat, gelet op de samenwerking van de 21 gemeenten en bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie (RES), de schaal van de MRE-regio op langere termijn wellicht denkbaar is. Overigens zonder dat het in de GR MRE wordt ondergebracht. Wel moet in deze overweging meegenomen worden wat dit voor de beleidsvrijheid, democratische legitimiteit en zeggenschap van de raad betekent ten opzichte van schaalvoordelen, robuustheid en slagkracht.

6.3. Grip op financiën, versterking P&C-cyclus

Gemeenten willen in de toekomst ontzorgd worden en een goede dienstverlening tegen acceptabele kosten, vergelijkbaar aan kosten die bij soortgelijke organisaties worden gemaakt. Elke bestuurder moet op zijn beurt verantwoording kunnen afleggen aan de gemeenteraad, waarvoor de inwoners van de gemeente betalen. Er zal nader uitgewerkt moeten worden hoe dat het beste kan; een benchmark is een mogelijkheid. Transparantie is daarbij een belangrijk uitgangspunt.
Dat financiën een belangrijk onderwerp is in de zin dat burgers tegen zo laag mogelijke kosten een zo goed mogelijke dienstverlening dienen te krijgen, kwam ook naar voren tijdens de informatiebijeenkomst voor gemeenteraadsleden op 9 maart 2023.

Door de stijging van onder andere de brandstofkosten is de exploitatie van de afvalophaalwagens duurder geworden. Tevens zijn er onzekerheden in de kosten van afvalverwerking. De markt is ‘volatiel’: grote pieken en dalen. De grondstofmarkten zijn gevoelig door de energietransitie en geopolitieke situatie. Als gevolg daarvan is de inzameling duurder geworden. Dit betekent dat het lastig is om meerjarenprognoses te maken. Dat geldt voor afvalinzameling in het algemeen. Zowel bij het ‘zelf uitvoeren’ als het uitvoeren door een marktpartij zullen de gemeenten met dit risico worden geconfronteerd.

Bij de GR Blink zal in de toekomst de combinatie van financiële expertise en expertise van afval aanwezig moeten zijn, zodat Blink vanuit deze gecombineerde expertise de gemeenten kan meenemen in de kostenontwikkelingen, ramingen en verantwoording.

Gemeenten willen met elkaar bezien hoe het sturen op efficiëntie geoptimaliseerd kan worden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemeenten net als bij iedere andere verbonden partij kunnen sturen op efficiëntie op basis van de planning & controlcyclus. Dat vraagt wel om het goed en periodiek betrekken van de ‘financiële kolom’ binnen gemeenten bij het beoordelen van de begroting, tussenrapportages en verantwoording. Daarmee wordt de planning- en controlcyclus versterkt: de ‘beleidskolom’ en de ‘financiële kolom’ gezamenlijk naar de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de taken van de GR Blink te laten kijken, versterken de gemeenten hun sturing & beheersing richting de GR Blink.

6.4. Inclusieve werkgelegenheid

In dit traject is een aantal keren naar voren gekomen dat bepaalde dienstverlening van Blink door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt uitgevoerd. Daarbij spelen de sociale leerwerkbedrijven Senzer en WSD een belangrijke rol. Tot tevredenheid van de werknemers, de organisaties en gemeenten. De combinatie van leerwerktrajecten en de dienstverlening van Blink lenen zich uitstekend om mensen mee te laten doen en ze -indien dit mogelijk is- een steuntje in de rug te geven om zich door te ontwikkelen naar betaald werk.
Ook in de informatiebijeenkomst voor gemeenteraadsleden op 9 maart 2023 is dit belang benadrukt.

6.5. Rechtmatigheid

De gemeenten geven aan dat rechtmatigheid voorop staat bij een juridische constructie. Zij hebben aangegeven dat de vraag om wel of niet verder te gaan met een private partij, allereerst een vraag over rechtmatigheid is.

Gemeenten zijn tevreden over de uitvoering van Blink. Dit mag in de toekomst een GR blijven, met een juridische vorm die aanbestedingsrechtelijk, milieurechtelijk en arbeidsrechtelijk houdbaar is. Aangegeven is dat de positie van een private partner in de samenwerking met de Blink-gemeenten helder moet zijn.

PreZero geeft aan dat zij mogelijkheden ziet om vanuit de GR Blink rechtmatig te handelen (zie hoofdstuk 3). Tegelijkertijd geeft PreZero ook aan niet enkel aan een GR deel te willen nemen als dat betekent dat zij geen rol kan spelen in de uitvoering van de taken.

6.6. Beleidsvrijheid en cafetariamodel dienstverlening

Alle gemeenten zijn van mening dat het ophalen van huishoudelijk afval, een publieke verantwoordelijkheid is van de gemeente en daarmee van de GR Blink. Ze geven aan dat de GR Blink een publieke uitvoeringsorganisatie is met een publieke taak. De GR Blink is in het leven geroepen om de uitvoerende taken voor de deelnemende gemeenten te verrichten en zo nieuwe kansen op het gebied van afvalinzameling en -verwerking te vergroten. Tegelijkertijd zijn bepaalde activiteiten, zoals het beheer en schoonhouden van de openbare ruimte groen, wegen, straatmeubilair en verlichting, door een aantal gemeenten ondergebracht bij de GR Blink. Gemeenten zetten erop in om hier een regierol te houden richting de GR Blink. Landelijk is een trend waarneembaar, waarbij gemeenten steeds meer taken op het gebied van beheer en onderhoud van de buitenruimte overdragen aan hun eigen (verzelfstandige) overheid gedomineerde organisatie.

Daarbij is beleidsvrijheid van belang. Gemeenten willen dat hun raden grip blijven houden op de regionale samenwerking en in de keuzes die gemeente maken op het eigen afvalbeleid. Vanuit democratisch oogpunt is dat belangrijk. De gemeenteraad dient op de toekomstige regionale vorm van de GR Blink nog steeds invloed kunnen uitoefenen.

Tijdens de informatiebijeenkomst voor gemeenteraadsleden op 9 maart 2023 is het punt van invloed op het beleid door de gemeenteraden benadrukt.

Er wordt gepleit om de gemeenschappelijke basis van de GR te bestendigen en om van daaruit naar het cafetariamodel van de dienstverlening te kijken. Zo wordt voorgesteld dat in de nabije toekomst, van de GR Blink, de gemeenschappelijke dienstverlening bestaat uit een aantal diensten die alle gemeenten afnemen. Op die manier kunnen schaalvoordelen worden bereikt. Daarbij is het denkbaar dat de gemeenschappelijke basis zich als een groeimodel uitbreidt: inzamelaar, technische dienst, inkoper, verhandelaar (van regionaal vermarkten van afvalstoffen) tot beleidsondersteuner. Daarbij kan mogelijk op operationeel niveau samengewerkt worden met andere samenwerkingsverbanden, zoals Cure. Daarnaast zou het cafetariamodel, als het al wordt doorgezet, helder moeten zijn in termen van kwaliteit van dienstverlening en kostprijs. Dat vraagt transparantie over kosten die separate dienstverlening kost.

6.7. Meerjarig gezamenlijke afvalbeleidsvisie

Voor de komende jaren is er behoefte aan een meerjarige afvalbeleidsvisie voor de GR Blink. Daar is naar aanleiding van het eerdergenoemde onderzoek van IPR Normag een begin mee gemaakt. Dit willen de gemeenten te zijner tijd weer gezamenlijk oppakken. Er moet een gezamenlijke gedragen stip op de horizon komen, onder andere ten aanzien van circulaire economie en duurzame afvalinzameling. Dit komt steeds nadrukkelijker terug in de politieke agenda's, omdat het de burger raakt en daar ook een mening over heeft. Dat was een aantal jaren geleden minder het geval. Gemeenten geven aan dat de meerjarige visie in hoofdlijnen hetzelfde is, maar de weg ernaartoe soms kan verschillen.

6.8. Innovatie

Innovatie wordt belangrijk gevonden, omdat op het gebied van duurzaamheid en circulaire economie in snel tempo zaken veranderen. De opvatting is dat die innovatie en de visie erop binnen Blink georganiseerd in gang moet worden gezet en waar mogelijk ook uitgevoerd moet worden. Kennis en ervaring van private partijen kan toegevoegde waarde leveren aan innovatie. PreZero ziet daarom toegevoegde waarde in een publiek-private-samenwerking om de gehele afvalketen te kunnen sluiten: grondstoffen sparen, hergebruiken en recyclen.

Eén gemeente heeft de vraag gesteld of publieke organisaties voldoende innovatief kunnen zijn op dit vlak. Daarbij blijkt na een rondgang in het land dat (vooral) publieke organisaties in het land zorgen voor de innovatie zoals elektrische afvalophaalwagens, regionale samenwerkingsverbanden voor een circulair Ambachtscentrum (waar meerdere functies van inname, reparatie, kringloop, opleiding en inclusieve werkgelegenheid samen komen) en risicovollere investeringsbeslissingen voor nieuwe technieken nemen. Voorbeelden zijn afvalophaler en -verwerker HVC, TwenteMilieu of expertise-coöperatie Midwaste- die volop innoveren en in afstemming met hun gemeenten soms ook risicovolle investeringsbeslissingen nemen in lijn met het beleid van hun gemeenten. Op die manier kan Blink een expertise-/kenniscentrum worden met specialistische kennis die nadenkt over innovaties en vervolgens de gemeenten daarover adviseert.

Daarbij kan nog onderscheid worden gemaakt tussen de vier domeinen en de innovaties binnen die domeinen. PreZero geeft aan dat haar internationale kennis van afvalverwerking deze innovatie ook kan bieden, evenals hun ervaring bij de gemeente Arnhem.
Overigens kan GR Blink nu geen gebruik maken van de expertise en schaalvoordelen van Midwaste. De reden hiervan is dat een private partij (PreZero) onderdeel uitmaakt van de GR Blink en er geen private partijen worden toegelaten door Midwaste, dan wel dat er geen constructies worden toegelaten bij Midwaste waar private partijen aan deelnemen.

7. Conclusie, aanbevelingen, consequenties en risico's

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de onderzoeksvragen, geven wij aanbevelingen en brengen de consequenties en risico's in beeld.

7.1. Conclusie

Het AB van de GR Blink heeft een drietal vragen gesteld. Hieronder de vragen en de antwoorden op deze vragen.

1. Wat is Blink in de kern voor organisatie?

Het antwoord op deze vraag kan zich bewegen tussen twee uitersten:

a. een zelfstandige, overheid gedomineerde organisatie die zich focust op het realiseren van een maatschappelijk rendement (en daarbij gefaciliteerd wordt door de private partij PreZero);
b. een privaat-publiek samenwerkingsverband met de private partij PreZero (die belangrijke invloed heeft op de bedrijfsvoering).

De GR Blink is een Gemeenschappelijke Regeling Openbaar Lichaam van negen gemeenten en één private partij (PreZero). Door de huidige constructie waarbij de directeur en de concerncontroller door PreZero worden geleverd én diverse activiteiten door PreZero worden uitgevoerd, heeft PreZero een belangrijke invloed op de uitvoering van de organisatie.

2. Wat is, gezien deze aard van Blink organisatie, de rol van een private partij in de samenwerking?

Daarbij is het uitgangspunt de toekomstvisie op Blink. Dit betekent dat niet alleen uitgegaan moet worden van de huidige deelnemende marktpartij, maar van een private partner in het construct.

De rol van een private partij in de samenwerking kan verschillend zijn:

a. deelnemer aan de GR;
b. ná een aanbestedingsprocedure en gewonnen gunning de uitvoerder van bepaalde taken in opdracht van de GR Blink.

Daarbij is van belang dat het rechtmatig gebeurt en dat een private partij deelnemer kan zijn van de GR. Gelet op hoofdstuk 3 concluderen wij dat een private partij beide rollen tegelijkertijd zou kunnen vervullen, maar dat vergt een aantal acties die dermate complex én risicovol zijn dat dit praktisch niet uitvoerbaar en bestuurlijk onwenselijk is.

3. Wat is het daarbij gewenste juridische construct?

Daarbij nemen wij in deze vraag de rechtmatigheid van het juridisch construct mee.

Gelet op hoofdstuk 4 (rechtsvormen) en hoofdstuk 5 (vereisen en randvoorwaarden) is een Gemeenschappelijke Regeling het meest voor de hand liggend. Die geeft immers de meeste beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden van de individuele gemeente, waarbij tegelijkertijd de schaalvoordelen van de negen samenwerkende gemeenten geldt. Binnen de GR vormt het Openbaar Lichaam het meest voor de hand liggende vorm, omdat dan alle deelnemende gemeenten ook deel uitmaken van het AB en daarmee directe invloed hebben op de GR. Bij een GR Bedrijfsvoeringsorganisatie is dat niet het geval.

7.2. Aanbeveling

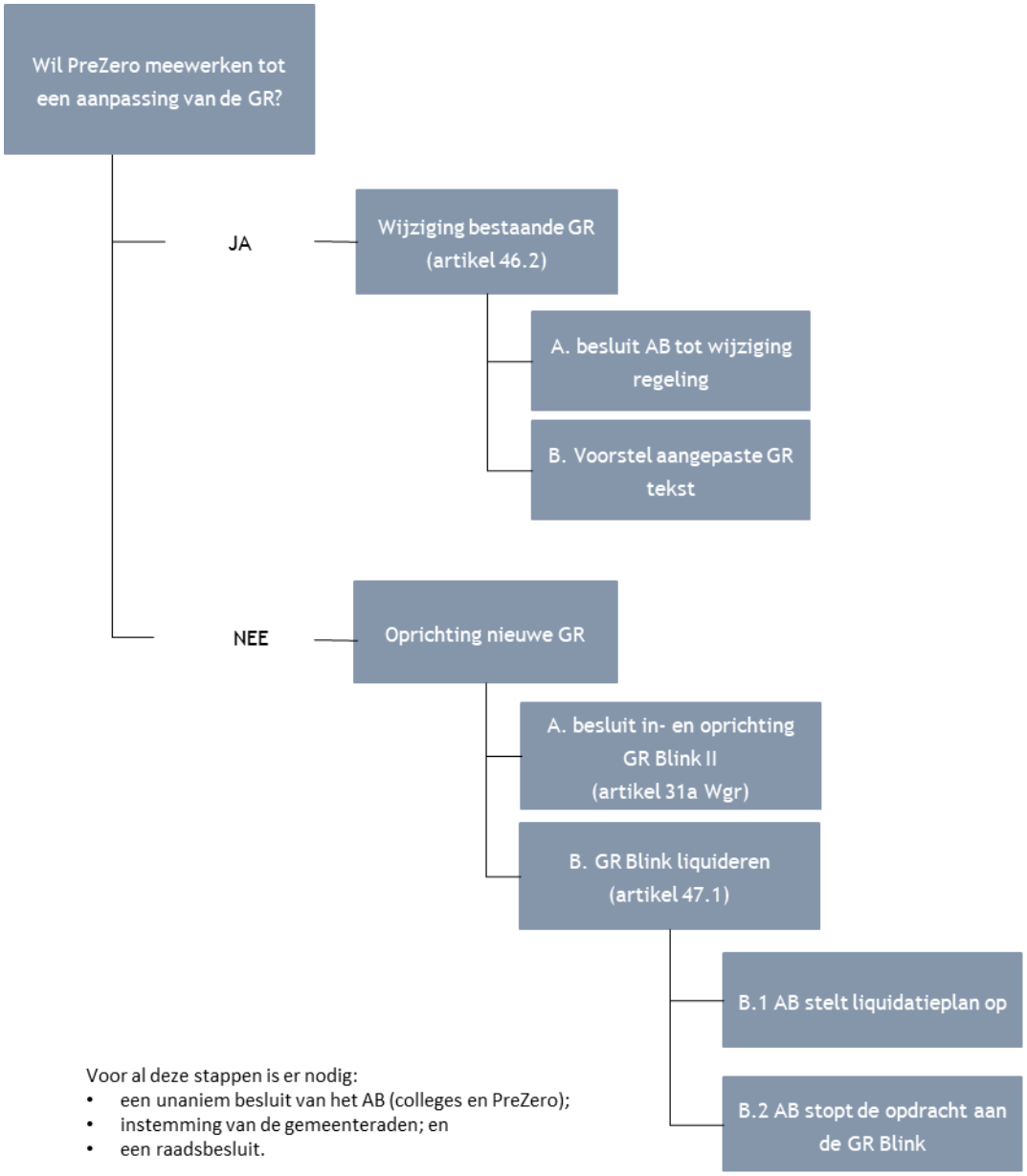
Op basis van onze conclusie komen wij tot de aanbeveling om de GR Blink alleen nog te laten bestaan uit de negen gemeenten. Dat betekent dat PreZero zal uittreden uit de GR.

7.3. Consequenties

Dit rapport, onze conclusie en aanbevelingen heeft consequenties voor de samenwerkingsstructuur en de uitvoeringsorganisatie. PreZero heeft in een brief gedateerd op 9 maart 2023 aan het Algemeen Bestuur

medegedeeld dat zij de samenwerking wil beëindigen. Op het moment van schrijven van dit rapport is niet duidelijk of PreZero wel of niet wil meewerken tot aanpassing van de GR.

In onderstaand schema geven wij aan wat de consequenties zijn van beide antwoorden:



Figuur 8: beslisschema van consequenties of PreZero wel of niet wil meewerken aan de aanpassing van de GR

7.3.1. Medewerking PreZero

Indien PreZero wil meewerken aan de aanpassing van de GR dan kan de GR op basis van artikel 46.2 worden gewijzigd. In het AB zal daartoe een unaniem besluit moeten worden genomen en de tekst van de GR zal moeten worden aangepast. Hiervoor is ook besluitvorming van de colleges van B&W benodigd. De gemeenteraden moeten tevens goedkeuring geven aan deze wijziging van de GR.

In dat kader dient de GR gewijzigd te worden en de organisatie ingericht te worden. Hiervoor dient een uitvoeringsplan gemaakt te worden.

Onderdeel van het uitvoeringsplan is het opstellen van een businesscase om de uitvoerende taken te regelen.

De personeels-bv kan blijven zoals het is, dat geeft de meeste zekerheid voor de werknemers.
De GR Blink zal de uitvoerende taken die PreZero tot nu toe inbracht anders moeten gaan organiseren. ICT, hrm, wagenpark, inkoop en het gebouw zal anders uitgevoerd moeten worden. Ofwel binnen de GR zelf of via aanbesteding bij private partijen. Wij adviseren om hiervoor een businesscase op te stellen.

In de businesscase worden onder andere de volgende zaken opgenomen:
- visie van de gemeenten:
  - beleid (bv wat bindt de gemeenten qua beleid en uitvoering, wat is gemeenschappelijk en wat is individueel);
  - visie op de uitvoeringsorganisatie (bv kerntaken in eigen organisatie, op operationeel niveau samenwerken, gebruik maken van Midwaste).
- primaire taken die de GR gaat uitvoeren:
  - bedrijfsvoering afval en grondstoffen (inzameling, logistiek en dienstverlening);
  - bedrijfsvoering Beheer Openbare Ruimte;
  - afvalbeheerbeleid (van afval naar grondstof gedragsbeïnvloeding);
  - grondstoffenmanagement en -verwerking (recyclen van ingezamelde afval- en grondstoffen).
- secundaire processen die de GR gaat uitvoeren:
  - personeel;
  - informatievoorziening;
  - organisatie;
  - financiën:
    - incidenteel/investeringen;
    - structureel.
  - automatisering;
  - huisvesting;
  - communicatie;
  - juridisch/inkoop & aanbesteden.
- planning:
  - tijdspad;
  - mijlpalen.
- risico's en risicobeheersmaatregelen:
  - continuïteit dienstverlening;
  - personele gevolgen;
  - financiële gevolgen.
- besluitvormingstraject:
  - AB, colleges B&W (besluitvorming), Gemeenteraden (goedkeuring wijziging GR).

7.3.2. Geen medewerking PreZero
Indien PreZero niet wil meewerken aan de aanpassing van de huidige GR, dan adviseren wij dat de negen gemeenten een nieuwe GR gaan oprichten om daar de taken van de vier genoemde domeinen (1. bedrijfsvoering afval en grondstoffen, 2. bedrijfsvoering beheer openbare ruimte, 3. afvalbeheerbeleid en 4. grondstoffenmanagement en -verwerking) geheel of gedeeltelijk uit te laten voeren, op basis van artikel 31 van de Wgr. Dit vraagt om een businessplan met dezelfde onderdelen als in paragraaf 7.3.1 is aangegeven.

Omdat de huidige GR Blink van de negen gemeenten geen opdracht meer krijgt, zal het belang van de private partij om de GR Blink in stand te houden afnemen. Dat zal, op korte dan wel langere termijn, betekenen dat de GR Blink wordt geliquideerd. Hiertoe dient het AB op dat moment een liquidatieplan op te stellen.

Wij adviseren verder om de huidige projectstructuur in stand te houden. Daarbij is het de vraag of en in welke mate PreZero betrokken blijft bij de projectstructuur. Daarnaast zullen de gemeenten hun financiële expertise in moeten brengen. Daarbij is het zinvol om dit extern te laten ondersteunen, zodat iedere gemeente vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid inbreng kan hebben. Tevens is het raadzaam om specifieke gebieden extern te laten ondersteunen, bijvoorbeeld op juridisch, fiscaal en mogelijk financieel gebied.

7.4. Risico's bij uitvoering stappenplan

Het risico is het kleinst als PreZero besluit mee te werken en de GR wijzigt. Voor het personeel zijn de veranderingen minimaal. Voor de continuïteit van het ophalen en verwerken van afval kan het enige risico geven, maar door snel een uitvoeringsplan op te stellen wordt dat risico beperkt.

Als PreZero niet besluit mee te werken ten aanzien van de GR wijziging, dan zijn de risico's groter. Het personeel kan overstappen naar een nieuw te vormen personeels-bv, maar niet zeker is of ze dat ook allemaal zullen doen. Ook zal een nieuwe uitvoeringsorganisatie opgezet moeten worden. De risico's van de businesscase kunnen groter zijn omdat door, nu nog niet bekende factoren, de situatie onzekerder is. In ieder geval dient de continuïteit van dienstverlening geborgd te zijn. Daarnaast is niet bekend welke stappen PreZero zal zetten en welke risico's dat met zich meebrengt voor de gemeenten.

BIJLAGEN

A) Stuurgroepen en projectgroep

Bestuurlijke Stuurgroep

Leden	
Marita van Lierop	Voorzitter AB en DB Blink (wethouder gemeente Helmond)
Helm Verhees	Lid AB en DB (wethouder gemeente Deurne)
Iwan te Winkel	Lid AB en DB (PreZero)
Sandor Löwik	Lid AB (wethouder gemeente Nuenen)
John Bankers	Lid AB (wethouder gemeente Asten)

BDO	
Anton Revenboer	Partner Advisory
Youri Rojas	Adviseur

Bestuurssecretaris
Theo Lemmen

Ambtelijke Stuurgroep:

Leden	
Jeroen Wesselink	Gemeentesecretaris Son en Breugel
Giovanni Wouters	Gemeentesecretaris Gemert-Bakel
Adri Gabriels	Afdelingshoofd gemeente Someren
Gert Koops	Gemeente Helmond
Ilse van den Breemer	Manager overheden PreZero
Peter Verhoeven	Nuenen c.a.
Jorrit Visée	Son en Breugel

BDO	
Anton Revenboer	Partner Advisory
Youi Rojas	Adviseur

Bestuurssecretaris
Theo Lemmen

Projectgroep:

Leden	
Susan Rozema	Laarbeek
Jeroen van Helmond	Helmond
Amber ten Haaf	Heeze-Leende
Dirk van Roosmalen	Asten
Ria Berkvens	Someren
Lotte Haan	PreZero

BDO	
Anton Revenboer	Partner Advisory
Youi Rojas	Adviseur

Bestuurssecretaris
Theo Lemmen

B) Interviews

Interviews met wethouders en beleidsadviseurs

Wethouder	Beleidsadviseur	Organisatie	Datum interview
Marita van Lierop	Gert Koops	Helmond	2 januari 2023
Joan Briels	Susan Rozema	Laarbeek	5 januari 2023
Martien Bankers	Wil Welvaarts	Gemert-Bakel	5 januari 2023
Willem van Doorn	Ria Berkvens	Someren	11 januari 2023
John Bankers	Dirk van Roosmalen	Asten	11 januari 2023
Helm Verhees	Cas van der Wissel	Deurne	11 januari 2023
Sandor Löwik	Peter Verhoeven	Nuenen c.a.	12 januari 2023
Jan Boersma	Jorrit Visée	Son en Breugel	12 januari 2023
Jan de Bruijn	Amber ten Haaf	Heeze-Leende	12 januari 2023

Interviews met mt Blink

Interim Hoofdprojecten, inkoop en contractmanager	Hoofd Uitvoering	Interim informatiemanager	Datum interview
Sanjo Lehmann	Eric van den Boogaert	Harry van Montfort	11 januari 2023

Interviews met PreZero

Directeur	Datum interview
Iwan te Winkel	16 januari 2023

Raadsinformatiebijeenkomst 9 maart 2023

C) Documenten

Titel	Auteur	Publicatiedatum
Besluit tot oprichting GR reiniging Blink	Gemeente Helmond	6 maart 2001
Arrest van het Hof (Eerste kamer), Stadt Halle, C-26/03	Hof van Justitie EU	11 januari 2005
Toelichting Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink 2022	De colleges en PreZero	1 april 2021
Gemeenschappelijke regeling reiniging Blink 2022	De colleges en PreZero	1 april 2021
Onderzoeks- en evaluatierapport GRR Blink	Berenschot	20 juli 2021
Samenwerkende gemeenten in GRR Blink. Krachtenveldanalyse	IPR Normag	8 december 2021
Visie op samenwerking met Blink	PreZero	8 januari 2022
Notitie aanbestedingsrechtelijke toets construct GR Blink	AKD	2 februari 2022
Notitie aanbestedingsrechtelijke toets construct GR Blink	AKD	2 februari 2022
Oplegnotitie bij AKD-advies	Pot Jonker	23 februari 2022
Voorstel vervolg strategisch traject	AB Blink	17 maart 2022
Advisering omtrent verwerving inzamelvoertuigen GR Blink	AKD	29 augustus 2022
Notitie belangenverstrengeling en aanbesteden	AKD	29 augustus 2022
Rapportage Blink Q2/2022	Blink	20 oktober 2022
Raadsinformatiebrief Ontwikkelingen GR Blink	Gemeente Helmond	13 december 2022
Beëindigen samenwerking Blink	PreZero	9 maart 2023

D) Dienstverlening

(bron: Begrotingswijziging 2023)

Totale kosten Blink per product en per kostenrubriek voor gemeente:	Asten	Deurne	Gemert-Bakel	Heeze-Leende	Helmond	Laarbeek	Nuenen	Someren	Son & Breugel
Producten									
INZAMELEN									
1. Huis aan huisinzameling mini-containers									
Restafval	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GFT	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Papier					X				
2. Huis aan huisinzameling overigen									
PMD	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Papier	X		X	X		X	X	X	X
Snoei-afval		X							
Kerstbomen		X			X				
3. Afval op afroep									
Grof-afval				X					
Huisuitzettingen					X				
4. Inzameling en beheer verzamelcontainers									
Restafval		X	X	X	X		X		X
Papier			X	X	X		X		
GFT							X		
Glas	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Textiel		X			X		X		
Incontinentie	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PMD							X		
Hoogbouw					X		X		
5. Inzameling overige									
Apothekers		X			X		X		
KCA-inzameling					X				
Textiel-inzameling									
6. Transport&overslag restafval	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Handling&vermarkten PMD									
6. Verwerking GFT	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7. Milieustraat									
Verwerking		X	X		X	X	X	X	X
Transport/Huur		X	X		X	X	X	X	X
Beheer		X	X		X	X	X	X	X
8. CMS dienstverlening									
Uitzetten	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inkoop en beheer									
REINIGEN									
Wijkvegen									
Maatschappelijk afval					X				
Bladcampagne	X	X		X	X			X	
Kolken									
Machinaal vegen									
Groot					X	X			
Klein	X		X		X	X	X	X	
Veegvuil	X				X	X		X	
Onkruidbeheersing	X		X		X		X	X	
Gladheidsbestrijding									
Uitvoering					X				
Inkoop / Levering zout		X	X		X	X	X		
Calamiteitenbestrijding	X	X	X	X	X	X	X	X	
DIGITALE DIENSTVERLENING	X	X	X	X		X	X	X	X
PROJECTEN, ADVIES EN COMMUNICATIE	X	X	X	X	X	X	X	X	X

nieuwe perspectieven

In de nieuwe economie doen kansen zich sneller voor dan ooit. Nieuwe spelregels geven een boost aan zakelijk werken. En een nieuwe generatie staat klaar om het anders te doen. Beter, slimmer, innovatiever. Wie succesvol wil ondernemen, moet zelf ook vernieuwen. Open staan voor verandering. En met open vizier kijken naar de mogelijkheden die voor ons liggen.

Nieuwe perspectieven, dát is wat BDO u wil bieden. En kan bieden, dankzij onze unieke combinatie van lokale marktkennis en een internationaal netwerk. Persoonlijke dienstverlening en een professionele aanpak. BDO helpt u graag om vanuit een andere invalshoek naar uw business te kijken. Zodat u de juiste beslissingen neemt om uw organisatie sterker, wendbaarder en succesvoller te maken. Of u nu een mkb-bedrijf, familiebedrijf, publieke organisatie of internationale onderneming bent.

BDO kijkt graag met u vooruit. Samen komen we tot nieuwe inzichten en nieuwe kansen in uw markt. Samen creëren we nieuwe perspectieven.