Onderzoeks- en evaluatieopdracht GRR Blink

Eindrapportage

64363 – Openbaar

29 september 2021

Berenschot

Onderzoeks- en evaluatieopdracht GRR Blink

Daniël Huisman
Philip van Veller
Jeroen Boot
Bram van den Boogaard

29 september 2021

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6
   - 1.1 Kort profiel Blink 6
   - 1.2 Doelstelling opdracht en onderzoeksvragen 6
   - 1.3 Aanpak onderzoek 7
   - 1.4 Leeswijzer 7
   - 1.5 Enige opmerkingen vooraf 8
2. Analyse Blink langs het publieke waardemodel 11
   - 2.1 Inleiding 11
   - 2.2 Publieke Waarde 11
   - 2.3 Organisatie 14
   - 2.4 Legitimiteit 16
3. Conclusies en aanbevelingen 19
   - 3.1 Inleiding 19
   - 3.2 Belangrijkste conclusies 19
   - 3.3 Aanbevelingen 21
4. Onderzoeksvragen KPMG evaluatie en SMP 2018-2022 26
   - 4.1 Inleiding 26
   - 4.2 Opvolging verbeterpunten KPMG evaluatierapport 26
   - 4.3 Beoordeling SMP als richtinggevend document 31
5. Onderzoeksvragen marktconformiteit en compliance 35
   - 5.1 Inleiding 35
   - 5.2 Beoordeling Blink op marktconformiteit 35
   - 5.3 Compliance op het gebied van aanbestedingsrecht 37
   - 5.4 Compliance op het gebied van ARBO- en milieu wetgeving 39
6. Onderzoeksvragen relatie Blink-SUEZ / governance Blink 41
   - 6.1 Inleiding 41
   - 6.2 De inhoud van de deelname/bijdrage van SUEZ aan Blink en de vergoedingen/incentives die zij daarvoor ontvangt 41
   - 6.3 Mate van ervaren synergie; knelpunten in de huidige en toekomstige samenwerking 44
   - 6.4 Governance 46
7. Rode lijnen uit de twee raadsavonden 49
   - 7.1 Inleiding 49
   - 7.2 Publieke waarde 49
   - 7.3 Organisatie 49
   - 7.4 Legitimiteit 50

Samenvatting [1]

Deze samenvatting gaat eerst in op wat volgens ons de belangrijkste conclusies zijn die uit dit onderzoek naar voren komen. Op basis daarvan hebben wij vervolgens onze aanbevelingen geformuleerd.

Belangrijkste conclusies

Conclusies ten aanzien van de door Blink *gerealiseerde* publieke waarde

Feiten en beelden tonen aan dat Blink met haar (huidige) prestaties voldoet aan de eisen die aan haar worden gesteld door de stakeholders (zoals de betrokken portefeuillehouders en de raadsleden). Er bestaat overwegend tevredenheid over de dienstverlening van Blink, over het kostenniveau en over de organisatie.

Voor de beoordeling van de marktconformiteit van Blink hebben wij gebruik gemaakt van de Berenschot benchmark. Hieruit blijkt dat de uitvoeringskosten per inwoner van afvalbeheer[2] gemiddeld of lager liggen. Ten aanzien van de compliance van Blink op het gebied van ARBO- en milieuwetgeving constateren we dat -als gevolg van een aantal factoren- er vanaf eind 2019 op het gebied van (arbeids)veiligheid een inhaalslag is gepleegd.

Er is in onze visie sprake van aanbestedingsrechtelijke risico's ten aanzien van de juridische constructie van:

- De gemeenten met Blink. Niet in alle gevallen lijkt voldaan te zijn aan de criteria voor een zogenaamd "uitsluitend recht".
- Blink met SUEZ. Blink is een aanbestedende dienst en zal overheidsopdrachten dus moeten aanbesteden. Wettelijke uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht lijken niet van toepassing te zijn.

Conclusies ten aanzien van de door Blink te realiseren *toekomstige* publieke waarde

Wat betreft de basistaken constateren wij dat de ambities van de deelnemers (gemeenten en SUEZ) gelijkluidend zijn: Blink moet op een efficiënte wijze dienstverlening leveren op het gebied van afvalbeheer en het beheer van de openbare ruimte. Daar bovenop leven verschillende -meer of minder ver reikende- ambities ten aanzien van:

- De wijze waarop de (wettelijk ingegeven) transitie naar circulariteit wordt vormgegeven.
- De mate waarin men van het huidige cafetariamodel toe wil naar een model waarbij meer wordt geharmoniseerd en gestandaardiseerd (met als doel dat Blink effectiever en efficiënter kan werken).

Conclusies ten aanzien van de Blink organisatie en de onderlinge samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat de interne organisatie van Blink in de afgelopen periode sterk is geprofessionaliseerd, onder meer naar aanleiding van de vorige evaluatie (KPMG 2017), het daarop gebaseerde Strategisch Meerjarenplan 2018-2022 (afgekort: SMP) en aanbevelingen van de accountant.
Wat betreft het onderlinge samenspel van de deelnemers en de rol en positie van SUEZ daarin, komen uit de interviews diverse knelpunten naar voren.[3] Over de verschillende knelpunten wordt beperkt gezamenlijk het gesprek gevoerd; dit versterkt het 'wij-zij denken' tussen de betrokken partijen.

[1] Aan het einde van de onderzoeksperiode is SUEZ Nederland is overgenomen door PreZero. Overal waar in deze rapportage SUEZ staat, kan dus PreZero gelezen worden.
[2] Dit betreft de taken inzake afvalinzameling en verwerking. Deze taken zijn grotendeels bij Blink ondergebracht.
[3] Zie voor een nadere uitwerking paragraaf 7.2 en paragraaf 7.3.

Aanbevelingen

Sinds de vorige evaluatie uit 2017 is veel werk verzet om de interne organisatie te verbeteren. Daarbij zijn er nog diverse lopende projecten en acties vanuit het SMP 2018-2022 die zich hierop richten. Bij onze aanbevelingen hebben we daarom de focus gelegd op een aantal cruciale te maken keuzes inzake de toekomst*richting* van Blink.

1. Maak concrete keuzes over de gewenste toekomstrichting van Blink

Zowel het beleidsonderwerp (de transitie naar circulariteit) als de Blink organisatie (met toenemende eisen, verwevenheid met andere terreinen en een private partner die sinds kort in andere handen is) bevinden zich in een tijdperk waarin veel gaat veranderen. Daarom is onze belangrijkste aanbeveling dat de betrokken gemeenten en SUEZ samen met Blink op korte termijn eenduidige keuzes gaan maken over de gewenste toekomstrichting. Hiervoor wordt een (separaat) traject ingericht waarin een aantal strategische vragen zullen worden beantwoord.

Wij constateren dat vergelijkbare vraagstukken ook voorlagen bij het SMP, begin 2018. De gemeenten lopen risico's als de fundamentele beslissingen over de toekomst van Blink opnieuw worden uitgesteld, bijvoorbeeld tot na de volgende verkiezingen. De urgentie voor het maken van keuzes vloeit voort uit de volgende factoren:

- In de eerste plaats zijn er (landelijke) doelstellingen ten aanzien van circulariteit en duurzaamheid. De rijksoverheid stuurt bijvoorbeeld op het terugdringen van de hoeveelheid restafval door het heffen van steeds meer belasting (op restafval). Om de afvalstoffenheffing niet te laten groeien is het van belang het aantal kilo restafval per inwoner te verminderen. De samenwerking in Blink verband (met SUEZ) is een belangrijke kans om op een effectievere en efficiëntere manier om te gaan met deze en andere ontwikkelingen op het gebied van circulariteit en duurzaamheid.
- Een andere factor is dat de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en SUEZ 'groot onderhoud' behoeven op de verschillende (bestuurlijke en ambtelijke) niveaus.

2. Betrek de raadsleden bij de inhoudelijke keuzes en de voortgang

Mede gezien het feit dat afvalbeheer, door de toenemende verwevenheid met het vraagstuk van circulariteit, in belang alleen maar zal toenemen is betrokkenheid van raadsleden bij de te maken beleidskeuzes volgens ons cruciaal. We zien hierbij twee invalshoeken:

- In de eerste plaats moeten de raden volgens ons betrokken worden bij de bovenstaande fundamentele (inhoudelijke) beleidskeuzes die voorliggen. Informeer de raden daarom -beknopt- over de inhoudelijke keuzes en dilemma's van het afvalbeleid, met name rond de gewenste publieke waarde, en betrek hen bij de te maken keuzes. Juist als de gemeenten steeds meer gaan samenwerken, moeten de raden in hun inhoudelijke kaderstellende rol komen en daarin worden gefaciliteerd.
- Daarnaast verdient het aanbeveling om de raden ook *daarna* nauwer te betrekken en te informeren, vanuit hun kaderstellende en controlerende rol. Belangrijke onderwerpen daarbij zijn:
  - de publieke waarde (dienstverlening, de voortgang richting meer circulariteit);
  - kosten (er leven bijvoorbeeld vragen bij raadsleden over de stijgende afvalstoffenheffing).

3. Laat een aanbestedingsjurist onderzoek doen naar de juridische constructies tussen Blink enerzijds en de gemeenten en SUEZ anderzijds

Wij zien aanbestedingsrechtelijke risico's bij de huidige (juridische) vormgeving. Wij adviseren daarom dat een aanbestedingsjurist de feitelijke situatie nader onderzoekt.

4. Herijk de governance van Blink op basis van de uitkomsten van aanbeveling 1

We bevelen aan om de rolverdeling in de governance te herijken na afloop van het strategische traject. We lichten er specifiek het volgende uit: het AB, de gemeenteraden en de directeur van Blink.

Om in het **AB** meer aandacht te krijgen voor de strategische vraagstukken, adviseren wij om onderscheid te maken tussen:

- Zakelijke/formele bijeenkomsten. In deze bijeenkomsten worden met name de verplichte documenten in het kader van de P&C cyclus besproken, namelijk de kadernota, de begroting en de jaarrekening.
- Thematische/strategische bijeenkomsten, waarin het 'goede gesprek' plaatsvindt over een beperkt aantal strategische thema's.

De **gemeenteraden** hebben een kaderstellende en controlerende functie op afstand. Uit de raadssessies ten behoeve van dit onderzoek bleek een grote inhoudelijke betrokkenheid bij het onderwerp en behoefte om verder en dieper in gezamenlijkheid over thema's als de afvaltransitie te spreken. Dit kan bijvoorbeeld via (gezamenlijke) informatiesessies vanuit de GR richting de raden, werkbezoeken en een (gezamenlijke) raadswerkgroep met raadsleden die dan vervolgens in hun eigen raad(scommissie) rapporteren.

Een specifiek aandachtspunt is de complexe scharnierfunctie van de **directeur** tussen de verschillende belangen. Mede gezien de hiervoor geschetste ontwikkeling van Blink in de afgelopen jaren adviseren we dat de directeur in dienst komt bij het openbaar lichaam.

5. Herijk de bedrijfsvoering van Blink op de uitkomsten van aanbeveling 1

Afhankelijk van de uitkomsten van aanbeveling 1 zal de bedrijfsvoering van Blink op een andere manier moeten worden ingericht. Als vervolg op het traject waarin de strategische vragen worden beantwoord is het daarom van belang om de bedrijfsvoering van Blink te herijken.

1. Inleiding

1.1 Kort profiel Blink

De Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink (hierna te noemen: Blink) is een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie in de vorm van een openbaar lichaam, waarin de gemeenten Gemert-Bakel, Heeze Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Someren, Asten en Deurne samenwerken met SUEZ Recycling & Recovery Netherlands. De gemeenten en SUEZ zijn allen vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink. De gemeenten bepalen de beleidsmatige kaders voor de werkzaamheden, geven deze in opdracht bij Blink en stellen voor de uitvoering hiervan de financiële middelen aan Blink ter beschikking. SUEZ draagt zorg voor het ter beschikking stellen van de operationele bedrijfsmiddelen, be- en verwerkingsmogelijkheden van de afval- en grondstofstromen, ondersteunende bedrijfsprocessen, fungeert als expertisecentrum, etc.

Het servicegebied van Blink in de Peelregio (Zuidoost-Brabant) telt ongeveer 110.000 huisaansluitingen. Blink is hier namens de genoemde gemeenten actief op het gebied van afvalinzameling, grondstoffenbeheer, reiniging en onderhoud van de openbare ruimte en beheer van de milieustraten. Kortom, Blink is een overheidsbedrijf van en voor de gemeenten en wordt daarin gefaciliteerd door de private onderneming SUEZ.

Dagelijks zijn er circa 110 medewerkers actief. Jaarlijks wordt er zo'n 105.000 ton aan grof en fijn huishoudelijk afval ingezameld, waarvan een deel door SUEZ duurzaam wordt verwerkt en een ander deel door contractpartners. Daarnaast speelt Blink een rol in het aanjagen van de regionale circulaire economie.

1.2 Doelstelling opdracht en onderzoeksvragen

Artikel 43 van de Gemeenschappelijke Regeling van Blink voorziet in een driejaarlijkse evaluatie gericht op de prijskwaliteitsverhouding van de geleverde dienstverlening en het juridisch functioneren (aanbestedingsrechtelijk, milieurechtelijk en arbeidsrechtelijk). Naast deze aspecten bestaat de behoefte aan een doorkijk naar de toekomst. Het bestuur van Blink heeft Berenschot gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren dat inzicht geeft in de mogelijke verbeteringen en wensen ten aanzien van de verdere dienstverlening en samenwerking in Blink-verband.

De doelstelling van de opdracht is als volgt geformuleerd.

Doelstelling onderzoeks- en evaluatieopdracht:

Het genereren van een toekomstbestendig gedragen en gedeeld beeld op de inrichting, omvang en inhoud van de samenwerking binnen de gemeenschappelijke regeling reiniging Blink, de daarbij horende bedrijfsorganisatie en pakket aan financiële afspraken en incentives.

Deze doelstelling hebben wij vertaald in de volgende kernvraag:

> *Welke publieke waarde moet Blink in de toekomst leveren, en wat zijn mogelijke toekomstscenario's voor de organisatiestructuur en de legitimiteit die dit in kunnen vullen?*

Om deze kernvraag te beantwoorden bestaat dit onderzoek uit de volgende onderdelen:

- Het in beeld brengen en *evalueren van de huidige situatie*.
- Daartegenover moeten de *toekomstbeelden* komen te staan zoals die door de eigenaren van de GRR Blink worden gezien en beleefd.
- Het organiseren van een *strategische sessie* waarin de toekomst, inrichting en werkwijze van het bedrijf Blink en daarmee de samenwerking tussen de gemeenten en SUEZ centraal staan.

Daartoe dienden de werkzaamheden te worden uitgevoerd c.q. de onderzoeksvragen beantwoord te worden die staan aangegeven in onderstaande tabel. In de rechterkolom hebben we aangegeven waar (hoofdstuk of paragraaf) een vraag wordt beantwoord.

Onderzoeksvragen	Beantwoording
1. Het beoordelen van de GRR Blink op:	
a. Marktconformiteit	a. § 5.2
b. Compliance op het gebied van aanbestedingsrecht, ARBO- en milieuwetgeving	b. § 5.3 en § 5.4
c. Het realiseren van de verbeterpunten zoals geformuleerd in het eindrapport van KPMG van 16 november 2017	c. § 4.2
2. Het beoordelen of dan wel in welke mate het SMP 2018-2022 daadwerkelijk als richtinggevend document heeft gefunctioneerd en de daarin genoemde doelstelling (wel/niet) worden of zijn gerealiseerd.	§ 4.3
3. Het, door middel van interviews of een andere beproefde methode, genereren van de bij de deelnemers aan de GRR Blink aanwezige meningen, ideeën, beelden over:	
a. De inhoud van de deelname/bijdrage van SUEZ aan Blink en de vergoedingen/incentives die zij daarvoor ontvangt;	Hoofdstuk 6
b. De vraagstelling of de (voortschrijdende) verzelfstandiging van Blink (uiteindelijk) leidt tot realisatie van de maximale synergie die een publiek-private samenwerking zoals Blink voor alle partijen op kan leveren	Hoofdstuk 6
c. Daarbij zijn de volgende deelvragen te stellen:	
1. Wat wordt ervaren als knelpunten in de huidige en toekomstige samenwerking	Hoofdstuk 6
2. Wat betekenen die voor de voortzetting van de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten, SUEZ en (de ontwikkeling van) Blink?	Onderdeel strategisch traject
d. *Het vertalen van de uitkomsten van het bovenstaande naar de gewenste vorm, omvang en inrichting van de Blink-organisatie.*	Onderdeel strategisch traject

De cursief gedrukte vragen (c2) en (d) hebben betrekking op de te formuleren toekomstscenario's. Om invulling te geven aan de toekomstscenario's is een vervolgtraject gestart (waarin een aantal strategische vragen beantwoord zullen worden).[4]

Wij hebben deze verschillende onderzoeksvragen tevens in het perspectief gezet van het model van de 'publieke waarde'. Daartoe hebben wij op de drie domeinen van het Publieke Waarde model – publieke waarde, organisatiestructuur en legitimiteit – een aantal deelvragen geformuleerd. Informatie over het Publieke Waarde model en de deelvragen is opgenomen in hoofdstuk 2 en bijlage 1.

1.3 Aanpak onderzoek

Bestuurlijk opdrachtgever van dit onderzoek is de stuurgroep. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek is uitgebreid contact geweest met een ambtelijke begeleidingsgroep. In een startgesprek met de ambtelijke begeleidingsgroep is het volgende besproken: de onderzoeksvragen, de wederzijdse verwachtingen, de aanpak en de planning. Na dit startgesprek is een analyse gemaakt van relevante documenten vanuit Blink. Mede op basis hiervan is een interviewleidraad gemaakt. Langs de lijnen van de interviewleidraad zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren bij zowel de gemeenten, SUEZ, Blink en vertegenwoordigers van andere -voor dit onderzoek- relevante organisaties. Een overzicht van documenten en interviews treft u aan in bijlage 4.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen. We lichten beide delen nu nader toe.

[4] Dit strategische traject komt in de plaats van de -bij de start van de opdracht voorziene- strategische sessie.

Deel 1. Analyse, conclusies, aanbevelingen en toekomstscenario's

Ten behoeve van de leesbaarheid van de rapportage starten we met de analyse, conclusies en aanbevelingen in deel 1. De analyse en conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen die in deel 2 zijn opgenomen. De lezer met weinig tijd adviseren wij om dit eerste deel door te nemen en dan specifiek hoofdstuk 3.

Deel 1 is verdeeld over de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 analyseert de situatie van Blink vanuit het perspectief van het zogenaamde Publieke Waarde model.
- Hoofdstuk 3 bevat de (samenvattende) conclusies en aanbevelingen.

Deel 2. Beantwoording onderzoeksvragen/ nota van bevindingen

Deel 2 bevat de nota van bevindingen. In dit deel beantwoorden wij de onderzoeksvragen. [5] We maken bij de beantwoording steeds onderscheid tussen *feitelijkheden* rond het bestaan en de ontwikkeling van Blink en de *verwachting en de beleving* daarvan van sleutelfiguren. In de aanpak hebben wij eerst de nota van bevindingen opgeleverd. Na vaststelling van deze nota van bevindingen door de stuurgroep hebben wij -als onafhankelijke onderzoekers- op basis hiervan onze analyse en conclusies geformuleerd; zie hiervoor deel 1 van deze rapportage.

De nota van bevindingen bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- In hoofdstuk 4 beantwoorden we de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de evaluatie van KPMG uit 2017 en het Strategisch Meerjarenplan (SMP) 2018-2022.
- Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de onderzoeksvragen inzake marktconformiteit en compliance.
- Hoofdstuk 6 bevat de antwoorden inzake de onderzoeksvragen over de relatie van Blink met SUEZ. Tevens gaat dit hoofdstuk in op het thema governance.
- Hoofdstuk 7 geeft inzicht in de uitkomsten van de twee raadsavonden die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd.

Daarnaast bevat deze rapportage de volgende bijlagen:

1. Interviewleidraad op basis van Publieke Waarde model.
2. Hoofdlijnen Strategisch Meerjarenplan 2018 -2022.
3. Benchmark IPR Norm.
4. Overzicht van bestudeerde documenten en interviews.
5. Ontwikkelingen in afvalbeheer.[6]

1.5 Enige opmerkingen vooraf

Voordat we in de komende hoofdstukken op de inhoud zullen ingaan, hebben we vooraf nog enige opmerkingen.

In de eerste plaats hoeven wij in het kader van deze evaluatie *niet* de vraag te beantwoorden in welke mate de gemeentelijke deelnemers tevreden zijn over de prestaties van de Blink organisatie.[7] In de komende hoofdstukken zullen diverse aandachtspunten de revue passeren over de (context van de) Blink organisatie. Voor de interpretatie (duiding) van deze onderzoeksbevindingen vinden we het belangrijk om op te merken dat er bij de gemeenten

[5] Met uitzondering van de onderzoeksvragen die gaan over de gewenste toekomst van Blink. Dit betreft de onderzoeksvragen c2 en 2 (zie paragraaf 1.2). Deze vragen komen aan de orde in het hoofdstuk met de toekomstscenario's.
[6] De sector van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval – is reeds enige jaren in (geleidelijke) ontwikkeling. In deze bijlage vatten wij de belangrijkste ontwikkelingen samen.
[7] We zullen dit thema overigens wel adresseren in hoofdstuk 2, over de door Blink gerealiseerde publieke waarde.

een grote mate van tevredenheid bestaat over de prestaties van de Blink organisatie. Het is dus van belang de bevindingen in de komende hoofdstukken in deze context te bezien.

In de tweede plaats bevat deze rapportage, en specifiek deel 2 (met de nota van bevindingen) niet een waardeoordeel ten aanzien van een bevinding. Anders gezegd zult u in de komende hoofdstukken geen oordeel aantreffen of een bevinding 'goed' of 'fout' is. [8] Daarbij merken we op dat dit onderzoek zich -met de bevindingen als vertrekpunt- gezien de eerder vermelde doelstelling van dit onderzoek primair richt op een handelingsperspectief voor Blink richting de toekomst, zoals verder uitgewerkt zal worden in het strategische traject.

In aanvulling hierop willen wij enige opmerkingen maken over het onderscheid en gebruik van feiten, beelden (meningen) en expertise in dit onderzoek:

- Om tot een transparante en navolgbare evaluatie te komen, is het voor ons in de eerste plaats van belang om uit te gaan van de juiste *feitelijke informatie*. We baseren ons in dit onderzoek daartoe op documenten, rapportages en ander feitelijk materiaal. Dit feitelijke beeld legt de basis voor de evaluatie.
- Daarnaast haalden we *beelden* op via de diverse gevoerde gesprekken. Daaronder verstaan wij de verwachtingen en belevingen (meningen/oordelen) van belanghebbenden, bijvoorbeeld de portefeuillehouders en beleidsambtenaren van de gemeenten, vertegenwoordigers van SUEZ, management van Blink, partners van Blink (zoals Senzer) et cetera. Ofschoon beelden soms worden afgedaan als 'subjectief', hebben zij in onze ervaring een niet te onderschatten doorwerking. De beelden in dit rapport zijn alle meerdere keren door diverse respondenten aangegeven; het zijn dus (regelmatig terugkerende) patronen en geen individuele meningen. Waar relevant en van toepassing, wordt aangegeven welke groep(en) binnen de totale groep van respondenten het beeld naar voren bracht.
- Onze *expertise* op dit gebied ondersteunde ons tenslotte in de analyse van de onderzoeksresultaten en het komen tot conclusies.

We maken dit onderscheid niet alleen in de uitvoering van het onderzoek, maar ook heel transparant in de rapportage. Daardoor is het duidelijk wat de (onweerlegbare) feiten zijn en wat betrokkenen ervan vinden (hetgeen voor hun eigen rekening komt).

[8] Hierbij is van belang op te merken dat de door ons opgehaalde beelden (meningen) wél een waardeoordeel kunnen bevatten.

Deel 1. Analyse, conclusies, aanbevelingen en toekomstscenario's

Berenschot

2. Analyse Blink langs het publieke waardemodel

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de opbrengsten uit het onderzoek langs de lijnen van het publieke waardemodel (public value model) van Mark Moore.[9] Dit model is eenvoudig en toegankelijk, terwijl het tevens de essentie van de werking van publieke organisaties in een netwerkachtige setting systematisch in beeld kan brengen.

Het model bestaat uit drie samenhangende elementen, te weten: **publieke waarde** (dat wat je bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor publieke vraagstukken), de **organisatiestructuur** (hoe heb je het georganiseerd, wat kost dat aan middelen/mensen) en de **legitimiteit** (wat is de rechtmatigheid van publiek handelen en wat is het draagvlak onder de belangrijke stakeholders). Bijgaande figuur geeft dit schematisch weer, toegepast op Blink.
Bij een goede balans tussen deze drie elementen ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Tezamen vormt dit een zeer bruikbaar kader om de GRR Blink te evalueren. Hoe is zij georganiseerd en wat gaat daar aan menskracht/middelen in om? Hoe is de samenwerking gelegitimeerd, juridisch gezien én in termen van draagvlak? En wat bereikt het samenwerkingsverband eigenlijk? Hoe verhoudt dat zich tot de doelstellingen van de deelnemers? Daarbij is het natuurlijk zaak de drie elementen verder uit te werken en te laden met specifieke kenmerken en omstandigheden.

In de komende paragrafen evalueren wij Blink aan de hand van de drie elementen van het model.

2.2 Publieke Waarde

In de eerste plaats kijken we naar de publieke waarde: dat wat Blink toevoegt voor de deelnemers. Immers, uiteindelijk gaat het om deze inhoudelijke meerwaarde die de samenwerking biedt.

Dienstverlening

Volgens de Gemeenschappelijke Regeling levert Blink aan alle gemeenten de dienstverlening om te zorgen voor de uitvoering van de inzameling, het vervoer, de sortering en overslag en de eventuele opslag van afvalstoffen. Ook zorgt Blink voor de sortering, vermarkting en (eind)verwerking van (grondstoffen in) grof en fijn huishoudelijke afvalstoffen afkomstig uit de deelnemende gemeenten. Blink kan nog meer dienstverlening leveren aan gemeenten die daarvoor een apart contract sluiten. Het gaat daarbij met name om de zorg voor de uitvoering van reinigingstaken, inclusief gladheidbestrijding (beheer openbare ruimte).

Ten aanzien van de dienstverlening zien we het volgende:

- Ten eerste is de afgelopen jaren sprake geweest van (grote) *groei*. Blink groeit zowel in termen van producten en diensten als het aantal deelnemende gemeenten. In 2017 is de gemeente Heeze-Leende toegetreden en er wordt gekeken naar nog meer mogelijke toetreders.

[9] Mark H. Moore: *Recognizing Public Value*. Harvard, 2013.

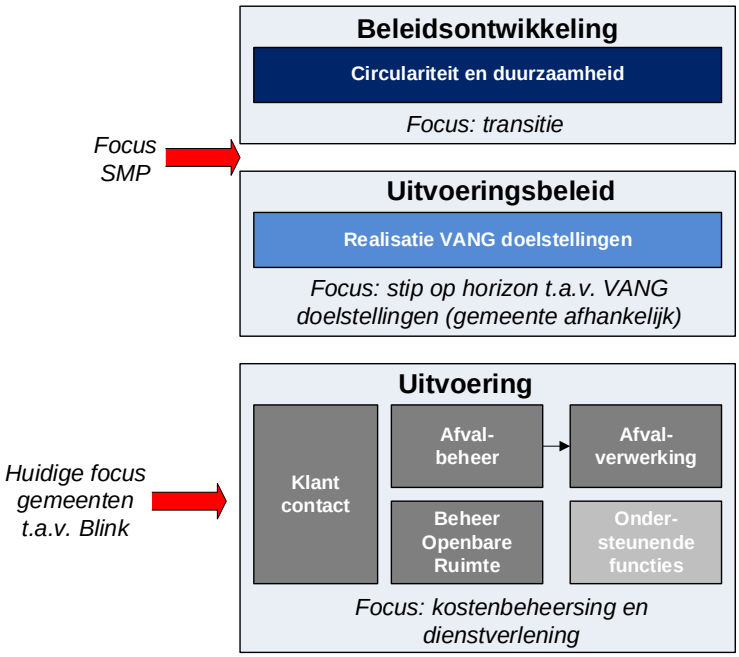
- Ten tweede is de dienstverlening aan de gemeenten *niet volledig geharmoniseerd en geoptimaliseerd*. Dit vloeit voort uit het gehanteerde 'cafetariamodel' en het denken in termen van (individuele) gemeentelijke belangen bij de afname van diensten.
  De dienstverlening aan de gemeenten verschilt. Er zijn geen uniforme dienstenpakketten[10] die moeten worden afgenomen als deelnemer.[11] Bovendien zijn er verschillen binnen dezelfde dienstverlening die doorwerken naar de effectiviteit en kostenefficiëntie. De (verschillen in) tarieven bij milieustraten vormen hier een evident en in de interviews vaak genoemd voorbeeld van. Rond diezelfde milieustraten wordt aangegeven dat winst zou kunnen worden behaald als de locaties niet per gemeente zouden worden bepaald, maar de spreiding zou worden geoptimaliseerd in de regio. Immers, voor inwoners is de reistijd naar een milieustation meer bepalend dan de ligging binnen de gemeentegrens. Ook kunnen de ophaalmomenten worden geoptimaliseerd. Hierover later meer bij de aanbevelingen en toekomstscenario's.
- Ten derde treedt Blink in termen van *communicatie* meer rechtstreeks op naar burgers. Waar eerst nog de gemeenten op de voorgrond traden en Blink uitvoerder was, maakt communicatie onder de vlag van Blink nu expliciet onderdeel uit van het dienstenpakket.

Kennis en beleidsondersteuning

De publieke waarde van Blink zit verder in de ondersteuning van de kennispositie van de gemeenten op het gebied van afval en circulariteit. De (beoogde) ontwikkeling van Blink in het Strategisch Meerjarenplan 2018-2022 (afgekort: SMP) is die van een goede uitvoerder naar een kennis- en ondersteuningsorganisatie die de gemeenten een gezamenlijk platform biedt voor beleidsvoorbereiding, -afstemming en –uitvoering.

Op het terrein van afval is in de afgelopen jaren landelijk een enorme ontwikkeling zichtbaar geweest. Na lange tijd te zijn beschouwd als een 'basisvoorziening', wordt dit terrein steeds meer gezien vanuit het veel bredere perspectief van het klimaat en duurzaamheid. Daarbij is uiteindelijk sprake van een transitie naar (meer) circulariteit, met een belangrijke rol van de lokale overheid.[12] Schematisch ziet dit er als volgt uit:

[10] Dit betreft de huidige deelnemers van Blink. Voor de nieuwe gemeenten is wel een basispakket opgesteld.
[11] Blink levert bijvoorbeeld niet aan alle gemeenten diensten ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte en de gladheidsbestrijding.
[12] Bijlage 5 gaat nader in op ontwikkelingen in afvalbeheer.



Het type organisatie wat Blink zou moeten zijn verschilt per onderdeel van de figuur. Onderin de figuur is Blink primair een uitvoeringsorganisatie, terwijl bovenin sprake is van een netwerkorganisatie.

Blink kan (en moet volgens het SMP) de gemeenten ondersteunen bij deze transitie. Dat kan Blink doen door specifieke kennis te leveren die gemeenten zelf ontberen. De rol van Blink verschuift dan -in de lijn van het SMP- van uitvoering naar (ook) beleidsontwikkeling. In deze ontwikkeling liggen er nadrukkelijk kansen in de samenwerking van de Blink gemeenten met SUEZ; SUEZ kan immers kennis inbrengen. Het gaat dan niet zozeer om de materiële meerwaarde van SUEZ (in operationele zin), maar om de immateriële meerwaarde in termen van expertise.

Stagnatie van ontwikkeling Blink naar beleidsrijkere organisatie (zoals beoogd door het SMP)

Veel van de verbeterpunten uit de vorige evaluatie (in 2017 uitgevoerd door KPMG) zijn verwerkt in het SMP en de twee daarin opgenomen deelprogramma's. Uitvoering van de twee deelprogramma's van het SMP, met daaronder diverse in de periode 2018-2022 uit te voeren projecten en acties, heeft echter vertraging opgelopen. Er kan daarmee niet worden gesproken van het SMP als richtinggevend document, zoals wel de bedoeling was van dit stuk. Hiervoor zijn diverse oorzaken genoemd. Aan de kant van de *gemeenten* gaat het dan met name om:

- Blink wordt door de gemeenten primair gezien als een uitvoerende partij; beleidsontwikkeling (een richting in het SMP) wordt als de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf gezien.
- Er is geen gezamenlijke *strategie* van de gemeenten op de door Blink te leveren publieke waarde en de samenwerking.
- Er waren veel wisselingen van sleutelfiguren bij deelnemers: na de verkiezingen in 2018 kwamen er nieuwe wethouders (portefeuillehouders) en er kwamen in de loop der tijd ook nieuwe beleidsmedewerkers.
- Er ontbrak bestuurlijk eigenaarschap (portefeuillehouderschap) van de SMP-projecten.
- Binnen de AB vergaderingen lag de focus vooral op de 'going concern', namelijk tactische en operationele vraagstukken.
- Bij sommige gemeenten hadden andere dossiers hogere prioriteit, bijvoorbeeld duurzaamheid (RES).

Aan de kant van de *Blink-organisatie* gaat het dan met name om:

- Gebrek aan capaciteit[13] bij Blink voor het uitvoeren van de (vele) projecten. Dit beeld wordt bevestigd door een drietal signalen:
    - De conclusie van de IPR Normag benchmark is dat Blink lage indirecte kosten heeft; dit hangt samen met een kleine staf.
    - Opmerkingen van de accountant.
    - In SMP-begroting was geen beleids- en projectformatie opgenomen.
- Begin 2019 heeft het DB besloten voorrang te geven aan projecten die te maken hebben met de financiële compliance; een aantal SMP projecten inzake maatschappelijke meerwaarde is on hold gezet.

Verbinding met andere publieke waarde: sociale doelstellingen gemeente

Blink biedt meer dan dienstverlening en kennis op het gebied van afval en het beheer van de openbare ruimte. Met name moet hier worden genoemd dat Blink in samenwerking met de werkbedrijven Senzer, Ergon en WSD werk biedt aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo weet Blink haar dienstverlening te verbinden aan sociale doelstellingen van de deelnemende gemeenten. Dit is dan ook één van de strategische doelen van Blink zoals opgenomen in het SMP.

2.3 Organisatie

Het tweede element van het publieke waardemodel is de organisatie. Immers, het voortbrengen van de (juiste) publieke waarde moet worden *georganiseerd*. Daartoe dient de -zelfstandige- organisatie Blink, die in relatie staat tot de organisatie van het private bedrijf SUEZ.

Groei en ontwikkeling Blink organisatie

Bovenstaand werd al aangegeven dat Blink zowel groeit in producten en diensten als het aantal deelnemende gemeenten. Bovendien brengen autonome ontwikkelingen een grotere druk op de organisatie en specifiek de bedrijfsvoering met zich mee; denk aan factoren als de AVG , informatieveiligheid en wijzigingen in het aanbestedingsrecht. Verder constateren we dat -als gevolg van een aantal factoren- er bij Blink op het gebied van (arbeids)veiligheid vanaf eind 2019 een inhaalslag is gepleegd. [14]

Mede in verband met de groei wordt verwacht dat de organisatie zich navenant door ontwikkelt. Het SMP moet daarin voorzien. Een belangrijk doel daarbij *binnen* het SMP is dat Blink zich ontwikkelt van uitvoerder meer naar inhoudelijke en beleidsmatige excellentie. Na een trage start (geweten aan capaciteitsproblemen) zijn diverse SMP-projecten op gang gekomen om deze ontwikkeling mogelijk te maken. Binnen Blink wordt echter betwijfeld of zij kan voorzien in de bovengenoemde inhoudelijke excellentie en/of hierbij aansluiting vindt bij de directe behoeften van de gemeenten. Het apparaat van Blink wordt nog gezien als 'smal en kwetsbaar'; in de vorige paragraaf benoemden we al dat er gebrek aan capaciteit bij Blink was voor het uitvoeren van de (vele) projecten. Uit de Berenschot benchmark blijkt dat de uitvoeringskosten voor afvalinzameling en -verwerking van de Blink gemeenten per inwoner *lager* liggen dan gemiddeld in onze benchmark, terwijl de werklast een gemiddeld beeld laat zien.[15]

---

[13] Het gaat dan om capaciteit qua (a) beschikbare formatie (uren) en/ of (b) budget voor -bijvoorbeeld- inhuur.
[14] Een externe adviseur heeft diverse maatregelen geïmplementeerd om de veiligheidsstrategie van Blink te verbeteren.
[15] Hierbij zijn de kosten van SUEZ en ook uitvoeringskosten die bij de gemeenten in de begroting zitten meegenomen. We merken hierbij tevens op dat dit puur een cijfermatige vergelijking is, waarbij we geen uitspraken doen over de kwaliteit, het dienstverleningsniveau of andere omgevingskenmerken die impact kunnen hebben op de kosten.

Ontwikkeling van de organisatie op het gebied van bedrijfsvoering en specifiek beleidsondersteuning blijven door de beperkte capaciteit achter. Daarnaast wordt in de gevoerde gesprekken genoemd dat investeringen in materiaal zijn achtergebleven (uitgesteld) in verband met de overname van SUEZ Nederland door PreZero.[16]

Blink als platform en verbinder

De samenwerking via Blink biedt -naast het hiervoor genoemde- ook een platform aan de gemeenten en SUEZ om *gezamenlijk* te werken aan publieke waarde. Bovendien kan de Blink-organisatie zelf een rol spelen als verbinder tussen deze partijen, zodat zij kunnen profiteren en leren van elkaars capaciteiten en gezamenlijk richting kunnen geven aan de ondersteuning en uitvoering door Blink. Niet in de laatste plaats fungeert Blink als een verbinder tussen gemeenten en de private partij SUEZ.

Blink wordt echter, zo blijkt uit de interviews, (nog) *niet* door alle gemeenten gezien als een kennisplatform, waarbij de Blink-organisatie de kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers van de gemeenten onderling zou moeten entameren en faciliteren. Ondanks het feit dat vanuit de gemeenten beleidsambtenaren betrokken zijn die wisselende capaciteit beschikbaar hebben, is het overheersende beeld dat het beleid (voldoende) belegd moet blijven in de gemeenten zelf. Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat er bij diverse gemeenten vaak minimale capaciteit beschikbaar is om de steeds uitdijende en complexere opgaven op een juiste wijze in te vullen. Uit de sessies met raadsleden komt naar voren dat zij wel een trend naar circulariteit zien en wensen, maar dat zij op afstand staan en (vanzelfsprekend) niet sturen op hoe de kennisontwikkeling op dit vlak tot stand komt.

Knelpunten in de samenwerking met SUEZ

Zowel de gemeenten als SUEZ zijn partners in de BLINK-samenwerking; allen nemen zij deel aan de Gemeenschappelijke Regeling. Terwijl zij daarmee alle 'eigenaar' zijn van Blink, kunnen de gemeenten daarnaast worden gezien als opdrachtgever van de diensten, terwijl SUEZ daarnaast een rol heeft als strategisch partner/ leverancier. Tussen deze verschillende rollen kunnen spanningsvelden optreden, waarvan we er inderdaad een aantal zien.

Uit de gesprekken met diverse respondenten van gemeenten en van de Blink-organisatie komen in de samenwerking van de gemeenten en Blink met SUEZ verschillende knelpunten naar voren. Wij hebben deze knelpunten als volgt gecategoriseerd:

- In de eerste plaats bestaat een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen dat de maximale synergie (nog) niet wordt gerealiseerd. Als belangrijke oorzaak komt uit het onderzoek naar voren dat de primaire verwachtingen met name op het gebied van de gewenste ontwikkelrichting van de samenwerking (in ieder geval deels) uiteen lopen. SUEZ beschouwt Blink als een mogelijkheid om te experimenteren en innoveren op het gebied van circulariteit in de partner-rol van mede-eigenaar. Door de gemeenten wordt Blink echter, zoals hiervoor al aangegeven, niet als kennisbasis van beleidsontwikkeling gezien. De kennis die SUEZ inbrengt is veelal operationeel/ tactisch van aard, en in veel mindere mate strategisch, zo wordt aangegeven vanuit de gemeenten (en Blink). Een substantiële -gevraagde en ongevraagde- beleidsmatige (innovatieve) inbreng van SUEZ wordt niet herkend. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat vanuit de gemeenten ook geen (of een beperkt) beroep op SUEZ wordt gedaan voor strategische vraagstukken. Anders gezegd ligt de *beschikbare* kennis van SUEZ op een breed vlak van circulariteit, maar de *gevraagde/ ervaren/ genoemde* kennis van SUEZ bevindt zich primair op het vlak van de (internationale en nationale) afvalmarkt en het netwerk op dit gebied.
- Daarbij kijken de partners anders aan tegen de (beoogde en gewenste) status van Blink. Er is onduidelijkheid over de gewenste mate van zelfstandigheid van Blink en het achterliggende doel daarvan.

[16] Inmiddels is de overname van SUEZ Nederland door Prezero formeel afgerond. Daar waar in dit rapport SUEZ staat, kan daarom ook Prezero worden gelezen als rechtsopvolger.

- Afspraken tussen Blink en SUEZ zijn zeer beperkt vastgelegd. Afspraken (wat wordt geleverd, tegen welke kosten) zijn onduidelijk. In samenhang daarmee ervaren de gemeenten en de Blink-organisatie onvoldoende transparantie over de opbouw van de tarieven/ kostprijzen die door SUEZ worden gerekend. Daarbij leeft de vraag bij gemeenten in hoeverre deze tarieven marktconform zijn.[17]
- Er is onzekerheid rondom de toekomst van SUEZ Nederland door de (inmiddels afgeronde) overname door PreZero.
- De directeur van Blink, die op de loonlijst staat van SUEZ, heeft een complexe scharnierfunctie[18] tussen de verschillende belangen. De aansturing van de directeur is daarmee diffuus: enerzijds moet hij verantwoording afleggen aan DB en AB, anders heeft hij ook een verantwoordingsrelatie met SUEZ. Een voorbeeld is dat tot dit jaar de afspraken tussen Blink en SUEZ over de te hanteren tarieven geaccordeerd werden door de directeur van Blink (die op de loonlijst staat van SUEZ en wordt gedetacheerd aan Blink).
- De (dagelijkse/ operationele) samenwerking tussen Blink en SUEZ verloopt niet optimaal. Binnen de Blink-organisatie leeft bijvoorbeeld weinig enthousiasme over de ondersteuning vanuit SUEZ. Het beeld is dat er onvoldoende en/of teveel vanuit de eigen procedures van SUEZ (in plaats van op maat) wordt gefaciliteerd.

Over de genoemde knelpunten wordt beperkt gezamenlijk het gesprek gevoerd; dit versterkt het 'wij-zij denken'.

2.4 Legitimiteit

Het derde element van het publieke waardemodel is de legitimiteit. Hierbij gaat het niet alleen om de legitimiteit van de juridische basis, maar ook (en met name) om het draagvlak voor Blink bij stakeholders. Dit betreft de mate van tevredenheid voor zowel de door Blink gerealiseerde publieke waarde (doen we de goede dingen) als voor de organisatie en de samenwerking (doen we de dingen goed) bij stakeholders als raadsleden, wethouders en beleidsmedewerkers (van de gemeenten).

Tevredenheid over de door Blink geleverde publieke waarde

Een belangrijke bevinding in dit onderzoek is dat in de deelnemende gemeenten overwegend *tevredenheid* heerst over de dienstverlening en het kostenniveau van Blink. Weliswaar worden er verbeterpunten en kansen aangegeven in de interviews (bijvoorbeeld mogelijkheden om de dienstverlening meer te harmoniseren), maar dit gebeurt vanuit een uitgesproken positieve houding. De raadsleden gaven in de sessies aan dat de inwoners over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van Blink, op een aantal operationele klachten na.

De meeste gemeenten, zo blijkt uit de interviews met wethouders en beleidsmedewerkers, bezien Blink daarbij vooral in termen van 'commodity'. Daarbij staan de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening en het kostenaspect voorop. Ook in de raadssessies kwamen deze aspecten uitgebreid aan de orde. Diverse raadsleden geven aan dat er wel ontevredenheid bestaat bij inwoners over stijgende kosten voor afvalheffing, terwijl inwoners juist meer aan afvalscheiding (moeten) doen en er in bepaalde gevallen minder vaak wordt opgehaald.

Sommige gemeenten werken aan nieuw beleid waar de duurzaamheidskant nadrukkelijker wordt ingebracht. Hiermee gaan deze gemeenten dus meer 'naar boven' in het schema dat hierboven is getoond: van uitvoering en uitvoeringsbeleid naar beleidsontwikkeling.

De geleverde *kennis* vanuit Blink (en via Blink door SUEZ) wordt minder gezien. Nog steeds is Blink in de ogen van de gemeenten meer een *uitvoerder* dan (in aanvulling daarop) een beleidsondersteuner. Raadsleden van kleinere gemeenten geven in dit kader aan dat zij wel zien dat hun eigen gemeente kwetsbaar is voor wat betreft eigen beleidsontwikkeling. Door beleidsruimte op te schalen naar het niveau van Blink zou volgens sommige raadsleden

[17] Hierbij merken we op dat voor de beoordeling van de marktconformiteit van Blink we gebruik hebben gemaakt van de Berenschot benchmark. Hieruit blijkt dat de uitvoeringskosten per inwoner van afvalbeheer gemiddeld of lager liggen (ten opzichte van het gemiddelde in onze benchmark).
[18] Zie voor een gedetailleerde uitwerking paragraaf 7.3.

ruimte kunnen ontstaan om beleidsambtenaren met elkaar te delen. Daarbij maakt een beleidsambtenaar beleid 'vanachter een bureau' gaf een raadslid aan, terwijl Blink in de praktijk ziet wat er feitelijk gebeurt.

De (gezamenlijke) strategie van de in Blink deelnemende gemeenten en SUEZ op de (gewenste) publieke waarde is vastgelegd in het SMP. Tegelijkertijd constateren wij op basis van de interviews dat het SMP niet wordt ervaren als hét richtinggevende document inzake de gezamenlijke strategie. Portefeuillehouders spreken elkaar meer over uitvoeringszaken en kostenontwikkeling dan de strategische koers. Hier geven raadsleden aan dat zij op zich een gezamenlijke koers van de in Blink deelnemende gemeenten onderschrijven en ondersteunen, vanuit de gedachte dat harmonisatie kan leiden tot lagere kosten en een betere dienstverlening aan de eigen inwoners.

Wisselende tevredenheid over de organisatie en samenwerking

Uit de interviews komt naar voren dat over de wijze waarop Blink is georganiseerd, de meningen en waarderingen verschillen.

Er is overeenstemming tussen de gemeentelijke respondenten over de groei van Blink in termen van geleverde (en dus overgedragen) diensten en het aantal deelnemende gemeenten. Er is steun voor geleidelijke uitbreiding met een aantal gemeenten. Dat moet dan stapsgewijs gebeuren en met oog voor wat gemeenten met elkaar gemeen hebben. Daarentegen leeft een breder regionaal perspectief (bijvoorbeeld in MRE-verband, zoals aangegeven in het SMP) nauwelijks bij de gemeentelijke respondenten.

De rapportage en transparantie over de financiën vormen een belangrijk element voor het draagvlak onder gemeenten. Zeker tegen de achtergrond van de kwetsbare financiële situatie van de gemeenten werken begroting en realisatie sterk door naar de waardering over Blink; zeker ook met kritische gemeenteraden in hun controlerende rol op de achtergrond. Een aantal waarnemingen:

- Uit de interviews komt naar voren dat het SMP, vanwege uiteenlopende oorzaken, *niet* als hét richtinggevend document voor de toekomst van Blink heeft gefunctioneerd, zoals hiervoor al opgemerkt.
- Gemeenten worden regelmatig verrast met mee- en tegenvallers in financieel opzicht.
- Diverse raadsleden gaven aan het niet te begrijpen dat de afvalstoffenheffing voor de inwoners stijgt, terwijl er tegelijkertijd steeds meer inspanning wordt gepleegd op afvalscheiding. Dit zorgt voor vermindering van de legitimiteit van Blink.
- In de samenwerking met SUEZ worden door gemeenten én binnen Blink vraagtekens gesteld bij de 'fee' (opslagpercentage en grondslag) en andere kostendoorrekeningen vanuit SUEZ.
- Zoals hiervoor opgemerkt blijkt uit de Berenschot benchmark dat de uitvoeringskosten voor afvalinzameling en -verwerking van de Blink gemeenten per inwoner lager liggen dan gemiddeld in onze benchmark, terwijl de werklast een gemiddeld beeld laat zien. Hierin is de fee van SUEZ meegenomen.

Als belangrijke rode draad kan hier een gebrek aan (ervaren) transparantie worden genoemd. Een sterkere informatiepositie kan helpen om de betrokkenheid en gevoel van grip te versterken.[19] Dit kwam ook uit het vorige evaluatieonderzoek van KPMG (uit 2017) al als verbeterpunt naar voren. Tegelijkertijd merken wij hierbij op dat de informatievoorziening vanuit Blink naar de gemeenten de afgelopen jaren (sterk) is verbeterd; dit kwam voort uit één van de projecten die in het kader van het SMP zijn opgestart.

Juridische legitimiteit

Naast het draagvlak bestaat de legitimiteit ook uit het juridische aspect. Hierover merken we het volgende op:

[19] Daarbij is het -bij een beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit (bij de deelnemers en bij Blink)- wel van belang dat afgesproken wordt wat specifiek de gewenste informatie is.

- Het voldoen als Blink-organisatie aan de rechtmatigheid c.q. wetgeving inzake aanbestedingen, mede naar aanleiding van opmerkingen van de accountant, vereiste dat er in de afgelopen jaren diverse aanbestedingstrajecten in de markt werden gezet. Tevens is het inkoopbeleid en contractmanagement ontwikkeld en vastgesteld.
- Er bestaan volgens ons aanbestedingsrechtelijke risico's bij de huidige vormgeving van het juridisch construct. Dit valt in twee onderdelen uiteen:
  - Wij zetten vraagtekens bij de vraag of de juridische constructie van Blink met SUEZ voldoet aan de aanbestedingsregels. Blink is een aanbestedende dienst en zal als gevolg daarvan overheidsopdrachten moeten aanbesteden. Wettelijke uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht lijken niet van toepassing te zijn in de samenwerking met SUEZ.
  - Tevens lijkt de opdracht die de gemeenten bij Blink hebben belegd niet rechtmatig te zijn, omdat niet in alle gevallen voldaan is aan de criteria voor een zogenaamd "uitsluitend recht".

Governance en sturing

Uit het onderzoek komt als knelpunt naar voren dat er nog wel eens sprake is van onduidelijkheid ten aanzien van de (gewenste invulling van de) rollen eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en strategisch partner (SUEZ). De bevoegdheden zijn weliswaar te vinden in de Wgr en opgeschreven in de Gemeenschappelijke Regeling, maar dat is iets anders dan dat de rollen worden 'doorleefd'. Dit leidt er in de praktijk toe dat partners niet in gezamenlijkheid als eigenaren sturen op het maximaliseren van de voordelen van deze samenwerking via de Blink organisatie. Daardoor is niet primair sprake van het maximaliseren van synergie als *gezamenlijk* doel, maar zijn de doelen van de *individuele* gemeenten en SUEZ leidend. Daarbij bestaat ook onbekendheid over wat meer gezamenlijk sturen zou kunnen opleveren.

In de aansturing zien we dat DB en AB vaak vergaderen. De vergaderingen worden meer gewaardeerd om de informatie die voor portefeuillehouders beschikbaar komt dan om de sturingsmogelijkheden. Openlijke conflicten tussen de deelnemers worden vermeden, zo komt uit de interviews naar voren.

We zien tussen de gemeenten onderling solidariteit (bijvoorbeeld ten aanzien van kostenverdeling), maar geen gezamenlijke strategie op de samenwerking, zoals beoogd in het SMP. Diverse respondenten geven aan dat deze evaluatie en toekomstoriëntatie hiervoor dient.

Het verschil in karakter tussen de deelnemers (gemeenten en SUEZ; zie ook hierboven onder 'organisatie') speelt ook op in de governance. In de samenwerking met SUEZ speelt mee dat SUEZ en de gemeenten een eigen perspectief hebben (onder meer andere interne besluitvormingsprocessen) die naar hun aard verschillen. Gemeenten zoeken elkaar ook op in hun eigenaarsrol en opdrachtgeversrol, los van mede-eigenaar SUEZ, bijvoorbeeld over beleidsgerelateerde zaken.

Over het algemeen gaven de raadsleden aan voldoende grip te ervaren op Blink. De informatievoorziening vanuit Blink is adequaat, aldus diverse raadsleden.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

De bevindingen in het tweede deel van dit rapport bieden een gestructureerd overzicht van de opbrengsten van dit onderzoek. Het vorige hoofdstuk bevat een analyse van deze bevindingen langs de lijn van het publieke waarde model. Dit hoofdstuk gaat in op wat volgens ons de *belangrijkste conclusies* zijn die uit dit onderzoek naar voren komen, met op basis daarvan onze aanbevelingen.

3.2 Belangrijkste conclusies

Deze rapportage bevat de evaluatie van de GRR Blink over de periode januari 2018-februari 2021. Daarbij wordt gekeken naar het huidige presteren van de samenwerking en een toekomstige opzet daarvan. De vraag is dus drieledig:

- Het *richten* van de samenwerking: tot welke resultaten (publieke waarde) moet de samenwerking leiden (nu en in de toekomst). Dit is het niveau van de (bestuurlijke) ambities en doelen van de deelnemers ten aanzien van afval en gerelateerde taken en thema's. Hierbij gaat het om de zogenaamde 'wat-vraag': wat moet Blink realiseren?
- Het *inrichten*: wat is de beste manier om de samenwerking vorm te geven? Dit is het niveau van de organisaties die aan zet zijn om het beleid uit te voeren rond afval en gerelateerde taken en thema's. Dit betreft de zogenaamde 'hoe-vraag'.
- Het *verrichten*: worden de beoogde resultaten ook daadwerkelijk bereikt? Dit is het niveau van de dagelijkse praktijk (uitvoering), waarbij medewerkers van Blink en andere betrokken organisaties aan zet zijn om -soms in samenwerking met elkaar- de (bestuurlijke) ambities/ doelen te realiseren.

Kort samengevat concluderen wij per onderdeel het volgende.

Richten: de door Blink *te realiseren* (gewenste) publieke waarde

Ten aanzien van het richten komt uit de nota van bevindingen naar voren dat dat de doelstellingen van de deelnemers (gemeenten en SUEZ) niet allemaal even ver gaan. Over de basistaken is men het eens: Blink moet op een efficiënte wijze dienstverlening leveren op het gebied van afvalbeheer en het beheer van de openbare ruimte. Daar bovenop leven meer of minder vergaande ambities ten aanzien van:

- De wijze waarop de (wettelijk verplichte) transitie naar circulariteit wordt vormgegeven[20].
- De mate waarin men van het huidige cafetariamodel toe wil naar een model waarbij meer wordt geharmoniseerd en gestandaardiseerd (met als doel dat Blink effectiever en efficiënter kan werken).

We merken op dat een cafetariamodel op zich een transitie naar circulariteit niet in de weg hoeft te staan. Het behoud en (weer) laten circuleren van waardevolle grondstoffen kan via een (groot) aantal mogelijkheden in beleid en uitvoering worden bereikt. Gemeenten zouden -voor de eigen gemeente- kunnen kiezen voor (een mix aan) maatregelen die dan binnen het cafetariamodel van Blink worden afgenomen. Zo kan gemeenten maatwerk worden geboden in het bereiken van hun eigen 'business case' op het gebied van circulariteit. Bovendien kunnen gemeenten die dat wensen méér interventies plegen dan anderen.

[20] Bijvoorbeeld via businesscases van grondstoffenstromen (samen met fabrikanten).

Inrichten: de organisatie om dit mogelijk te maken

Ten aanzien van het inrichten van de samenwerking blijkt uit het onderzoek dat de Blink organisatie zich sterk heeft ontwikkeld. Dit is onder meer gebeurd naar aanleiding van de vorige evaluatie (KPMG 2017) en het SMP 2018-2022 die daarop was gebaseerd. Ook hebben interventies van de accountant geleid tot versterking van de interne organisatie.

Onder de inrichting c.q. de 'hoe-vraag' verstaan we ook het onderlinge samenspel van de deelnemers en de rol en positie van SUEZ daarin. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er diverse knelpunten zijn in dit samenspel. Het gaat dan met name om de volgende knelpunten:[21]

- De maximale synergie wordt (nog) niet wordt gerealiseerd, daarover bestaat een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen. Vanuit de gemeenten (en Blink) wordt onvoldoende toegevoegde waarde van SUEZ ervaren.
- Er is onvoldoende ervaren transparantie over de opbouw van tarieven/ kostprijzen.
- Afspraken tussen Blink en SUEZ zijn zeer beperkt vastgelegd.
- Er is onduidelijkheid over de gewenste mate van zelfstandigheid van Blink en het achterliggende doel daarvan.
- De directeur van Blink, die op de loonlijst staat van SUEZ, heeft een complexe scharnierfunctie tussen de verschillende belangen.
- De (dagelijkse/ operationele) samenwerking tussen Blink en SUEZ verloopt niet optimaal. Binnen de Blink-organisatie leeft bijvoorbeeld weinig enthousiasme over de ondersteuning vanuit SUEZ. Het beeld is dat er onvoldoende en/of teveel vanuit de eigen procedures van SUEZ (in plaats van op maat) wordt gefaciliteerd.

Over de verschillende knelpunten wordt beperkt gezamenlijk het gesprek gevoerd; dit versterkt het 'wij-zij denken' tussen de betrokken partijen.

Verrichten: de door Blink *gerealiseerde* publieke waarde

Rond het verrichten van de huidige taken tonen feiten en beelden aan dat Blink met haar prestaties voldoet aan de eisen die aan haar worden gesteld door de stakeholders. Bij de deelnemende gemeenten bestaat overwegend tevredenheid over de dienstverlening en het kostenniveau van Blink. Uit de Berenschot benchmark blijkt daarnaast dat de uitvoeringskosten van afvalbeheer (waaronder de bij Blink neergelegde taken vallen) ten opzichte van andere gemeenten gemiddeld of lager zijn.

Daarnaast merken we op dat de interne organisatie van Blink in de afgelopen periode sterk is geprofessionaliseerd.

Wat betreft het draagvlak onder de belangrijke stakeholders komt uit het onderzoek naar voren dat er zowel rond de prestaties van Blink als de organisatie om die prestaties te realiseren voldoende draagvlak bestaat. Daarbij merken we wel op dat zowel het beleidsonderwerp (de transitie naar circulariteit) als de Blink organisatie (met toenemende eisen, verwevenheid met andere terreinen en een private partner die straks in andere handen is) zich in een tijdperk bevinden waarin veel gaat veranderen.

Tot slot wijzen we op het aspect van de juridische legitimiteit. Er is in onze visie sprake van aanbestedingsrechtelijke risico's ten aanzien van de juridische constructie van:

- De gemeenten met Blink. Niet in alle gevallen lijkt voldaan te zijn aan de criteria voor een zogenaamd "uitsluitend recht".

[21] Zie voor een nadere uitwerking paragraaf 7.2 en paragraaf 7.3.

- Blink met SUEZ. Blink is een aanbestedende dienst en zal overheidsopdrachten dus moeten aanbesteden. Wettelijke uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht lijken niet van toepassing te zijn.

3.3 Aanbevelingen

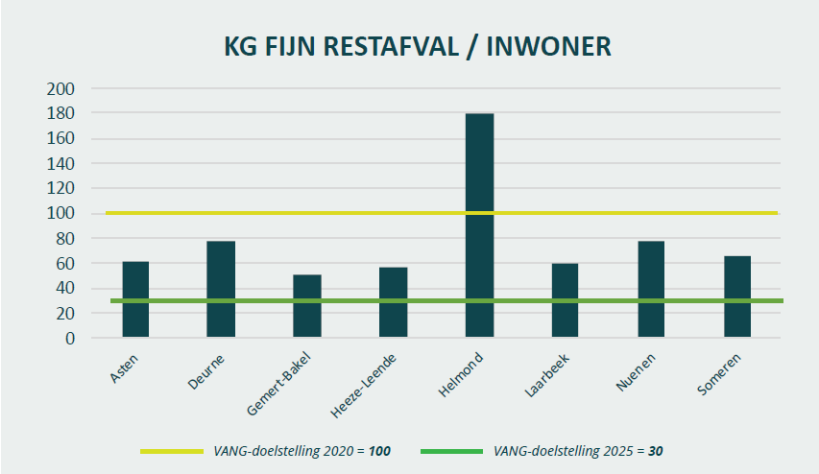
Onze lijst van aanbevelingen houden we met opzet relatief kort. We hebben in dit onderzoek geconstateerd dat sinds de vorige evaluatie uit 2017 er veel werk is verzet om de interne organisatie op het niveau van de *inrichting* en de *verrichting* te verbeteren. In onze visie is het nu van belang om de focus te leggen op een aantal cruciale te maken keuzes inzake de toekomst*richting* van Blink. Een lange lijst van aanbevelingen die gericht zijn op relatief detaillistische verbeteringen op het gebied van inrichting en verrichting zou af kunnen leiden van deze te maken strategische keuzes. Daarbij zijn er nog diverse lopende projecten en acties vanuit het SMP, die zich met name richten op verbetering van de inrichting en de verrichting van Blink.

Op basis van onze analyse en de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen.

1. Maak concrete keuzes over de gewenste toekomstrichting van Blink

Uit de analyse komen een aantal kernvraagstukken rondom de toekomst van Blink naar voren. De basistaken worden weliswaar naar tevredenheid b mnmuitgevoerd, maar zowel de ontwikkeling van Blink als de bredere context maken keuzes voor de toekomst noodzakelijk. Onze belangrijkste aanbeveling is daarom dat de betrokken gemeenten en SUEZ samen met Blink eenduidige keuzes gaan maken over de gewenste toekomstrichting van Blink en de door Blink te realiseren (gewenste) publieke waarde en wijze van organiseren. Hiervoor wordt een (separaat) traject ingericht waarin een aantal strategische vragen worden beantwoord. Tegelijkertijd constateren wij dat vergelijkbare vraagstukken ook voorlagen bij het SMP 2018-2022. De gemeenten lopen risico's als de meer fundamentele beslissingen, inclusief de daaruit volgende implementatie van deze beslissingen, over de toekomst van Blink opnieuw worden uitgesteld, bijvoorbeeld tot na de volgende verkiezingen. Een ander risico is dat de keuzes wel op papier worden gezet, maar niet worden uitgevoerd.

De urgentie om deze keuzes te maken komt voort uit de volgende factoren. In de eerste plaats zijn er (landelijke) doelstellingen ten aanzien van circulariteit en duurzaamheid. Het gaat dan onder meer om het aantal kilo fijn restafval per inwoner. De nu volgende figuur (afkomstig uit het jaarverslag 2020 van Blink) laat zien dat de meeste gemeenten de doelstelling van 100 kilo in 2020 hebben gerealiseerd, terwijl er voor alle gemeenten een opgave ligt om het doel van 30 kilo in 2025 te realiseren. [22]



[22] Hierbij merken we op dat de gemeente Helmond ten opzichte van de andere gemeenten een andere stedelijkheidsklasse heeft (bijvoorbeeld als gevolg van relatief veel hoogbouw). De opgave van Helmond wijkt daardoor af van de andere gemeenten.

In bijlage 5 is te lezen dat de rijksoverheid stuurt op het terugdringen van de hoeveelheid restafval door het heffen van extra belasting (op de hoeveelheid restafval).[23] Om de afvalstoffenheffing niet te laten groeien (of zelfs te verminderen) is het dus van belang het aantal kilo restafval per inwoner te verminderen. De samenwerking in Blink verband (met SUEZ) is een belangrijke kans om op een slimmere, effectievere en efficiëntere manier om te gaan met deze en andere ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen ten aanzien van circulariteit en duurzaamheid. De (volledig) circulaire economie die landelijk voor 2050 vanuit wetgeving wordt afgedwongen, vereist immers zeker ook van gemeenten inzet. De Blink-gemeenten moeten daarop een (gezamenlijke) strategie formuleren en daadwerkelijk uitvoeren.

Omdat het urgentiegevoel op Rijks en Europees niveau ten aanzien van het belang van verduurzaming en een klimaatneutraal Europa is toegenomen, zijn er diverse subsidies beschikbaar.[24] Daarnaast zijn er ook andere initiatieven, bijvoorbeeld van ondernemers, die (grote) stappen willen zetten richting een circulaire economie.

Een andersoortig argument om beantwoording van de strategische vragen inzake de toekomst niet uit te stellen heeft te maken met het feit dat de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en SUEZ 'groot onderhoud' behoeven op de verschillende (bestuurlijke en ambtelijke) niveaus, om te voorkomen dat incidenten en misverstanden uitgroeien tot conflicten die de diepere samenwerking raken. Dit kan vervolgens zorgen voor risico's in de uitvoering en het realiseren van de (wettelijke) verplichtingen ten aanzien van circulariteit in gevaar brengen.

2. Betrek de raadsleden bij de strategische keuzes en de voortgang

De betrokkenheid van raadsleden is in termen van legitimiteit een absolute noodzaak, mede gezien het feit dat afvalbeheer in belang -wat betreft publieke waarde en financieel- alleen maar zal toenemen. We zien hierbij twee invalshoeken:

- In de eerste plaats moeten de raden volgens ons worden betrokken bij de bovenstaande (in het verlengde van aanbeveling 1) fundamentele inhoudelijke beleidskeuzes die voorliggen. Informeer de raden daarom -beknopt- over de inhoudelijke keuzes en dilemma's van het afvalbeleid, met name rond de gewenste publieke waarde, en betrek hen in de keuzes voor de richting die daarbij wordt gekozen. Juist als de gemeenten steeds meer gaan samenwerken, moeten de raden in hun inhoudelijke kaderstellende rol komen en daarin worden gefaciliteerd. Dat kan (ook) in gezamenlijkheid met een of meerdere beeldvormende en (voorbereidend) oordeelsvormende sessies.
- Daarnaast verdient het aanbeveling om de raden ook *daarna* nauwer te betrekken en te informeren, vanuit hun kaderstellende en controlerende rol. Belangrijke onderwerpen daarbij zijn:
  - de publieke waarde (dienstverlening, de voortgang richting meer circulariteit);
  - kosten (er leven bijvoorbeeld vragen bij raadsleden over de stijgende afvalstoffenheffing).

Hierbij is van belang op te merken dat -tot voor enkele jaren geleden- Blink voor de deelnemende raden periodiek een gezamenlijke bijeenkomst organiseerde, zo werd aangegeven vanuit een respondent. Dit was veelal

[23] De heffing wordt geheven op al het afval dat gestort of verbrand wordt (en niet op afval dat wordt gescheiden of als grondstof wordt ingezet).
[24] De VNG heeft een overzicht gemaakt van subsidies vanuit het Rijk gerelateerd aan de energietransitie en verduurzaming, zie https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/overzicht-regelingen-financiering-energietransitie.pdf.
Een voorbeeld van een Europese subsidie is het LIFE programma, gericht op de bescherming van milieu en natuur. Het huidige LIFE programma loopt van 2021 t/m 2027 en verleent subsidies voor projecten voor een van de volgende onderwerpen: natuur, milieu, klimaat, circulaire economie. Het budget voor dit programma is verhoogd naar € 5,4 miljard.
Voor de transitie naar een duurzame leefomgeving zet de EU de Green Deal in. Zie https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20200618STO81513/green-deal-essentieel-voor-een-klimaatneutrale-en-duurzame-eu. Wellicht zijn er in dit kader kansen voor het grootschalig inzetten van een upcycleplein en die in verbinding te stellen met andere upcyclepleinen, met als doel zo van de hoge verwerkingskosten voor GFT af te komen én de huishoudens met een warmtenet te voorzien van duurzame energie.

gekoppeld aan het verschijnen van de begroting/jaarrekening. Doel van deze gezamenlijke bijeenkomst was het delen van informatie en het geven van inhoudelijke toelichting op een actueel thema. Gebrek aan animo vanuit de raden was uiteindelijk reden om deze bijeenkomsten niet meer te houden. Vanwege de grote inhoudelijke ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen, de 'actieve informatieopgave' vanuit Blink en de interesse vanuit de raadsleden in dit onderzoek (zie hoofdstuk 8 voor een verslag van de twee raadsavonden die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd) geven wij in overweging om vaker gezamenlijke bijeenkomsten te gaan organiseren. Meer hierover hieronder bij aanbeveling 4.

3. Laat een aanbestedingsjurist onderzoek doen naar de juridische constructies tussen Blink enerzijds en de gemeenten en SUEZ anderzijds

Op voorhand is duidelijk dat er, alhoewel wij geen definitief oordeel over de rechtmatigheid kunnen geven op basis van de huidige informatie, er aanbestedingsrechtelijke risico's kleven aan de huidige vormgeving. Wij adviseren daarom dat een aanbestedingsjurist de feitelijke situatie nader onderzoekt.

Wij merken hierbij op dat, indien GRR Blink niet compliant is waar het gaat om de aanbestedingsregels, dit kan leiden tot het onthouden van goedkeuring van de jaarrekeningen door de accountant. Daaraan zijn potentieel ook politieke en financiële risico's verbonden.

4. Herijk de governance van Blink op basis van de uitkomsten van aanbeveling 1

Een onderdeel dat vaak terugkomt bij (evaluaties van) gemeenschappelijke regelingen, is de rolduidelijkheid en rolverdeling tussen de deelnemers. We bevelen aan om de hierna te beschrijven rolverdeling te herijken na afloop van het strategische traject.

Wie is waarvan in een GR?

Om het 'goede gesprek' aan de goede tafel te voeren, is het belangrijk om te weten wat ieders rol is in een gemeenschappelijke regeling. Wij doen hiervoor een eerste aanzet vanuit onze expertise en ervaring:

- Het Dagelijks Bestuur handelt primair vanuit het belang van de verbonden partij (de GR). Daarbij is het belast met personele aangelegenheden, privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur. De leden van het DB praten niet vanuit hun eigen gemeente (c.q. SUEZ), maar vanuit het belang van de GR (en haar organisatie) zelf. Het DB legt verantwoording af aan het AB.
- Het Algemeen Bestuur is het hoogste orgaan van de GR en vertegenwoordigt dus het belang van de verbonden partij, daarbij rekening houdend met de belangen van de deelnemers. Het is een vertegenwoordigend orgaan dat de deelnemers aan de samenwerking vertegenwoordigt. De leden leggen verantwoording af binnen hun eigen gemeente (wethouders aan het college en de gemeenteraad) en onderneming. Het AB opereert bestuurlijk en vervult – voorbereid door het DB - een meer strategische rol. Om in het AB meer aandacht te krijgen voor de strategische vraagstukken, adviseren wij om onderscheid aan te brengen tussen:
  - Zakelijke/formele bijeenkomsten. In deze bijeenkomsten worden met name de verplichte documenten in het kader van de P&C cyclus besproken, namelijk de kadernota, de begroting en de jaarrekening.
  - Thematische/strategische bijeenkomsten. In deze bijeenkomsten vindt het 'goede gesprek' plaats over een beperkt aantal strategische thema's. Wij adviseren om per jaar twee thematische bijeenkomsten te beleggen, bijvoorbeeld één in de eerste en één in de tweede helft van het jaar. Op basis hiervan kan het AB in een daaropvolgende 'formele' vergadering richtinggevende besluiten nemen ten aanzien van de besproken strategische vraagstukken.

  Een vergelijkbare indeling zou ook voor de DB vergaderingen gehanteerd kunnen worden.
- De gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende functie op afstand. Zij kunnen via de P&C cyclus (beperkt) sturen, met name via zienswijzen, en hebben recht op informatie van leden van het

Algemeen Bestuur. Deze positie kan beter worden ingevuld om inhoudelijk richting te geven (welke publieke waarde is gewenst); zie ook aanbeveling 2. Voorbeelden van manieren om de raden nog nadrukkelijker te betrekken bij de inhoudelijke richting van de GR Blink zijn:

- Met betrekking tot de *informatiepositie* van raadsleden kan dat met (gezamenlijke) informatiesessies vanuit de GR richting de raden, werkbezoeken en een (gezamenlijke) raadswerkgroep met raadsleden die dan vervolgens in hun eigen raad(scommissie) rapporteren.
- Uit de raadssessies ten behoeve van dit onderzoek bleek een grote inhoudelijke betrokkenheid bij het onderwerp en behoefte om verder en dieper in gezamenlijkheid over thema's zoals de afvaltransitie te spreken. Zelfs zou samen kunnen worden gebouwd aan een (nieuwe en gezamenlijke) visie van de gemeenten. De raden richten zich daarbij primair op de inhoud (het wat), terwijl AB en DB zich richten op de strategie van de GR zelf (vanuit het wat naar het hoe).

5. Herijk de bedrijfsvoering van Blink op de uitkomsten van aanbeveling 1

Afhankelijk van de uitkomsten van aanbeveling 1 zal de bedrijfsvoering van Blink op een andere manier moeten worden ingericht. Anders gezegd zijn er bij elke keuze (voor elk van de te beantwoorden vragen inzake de toekomst van Blink) andere randvoorwaarden die volgens ons ingevuld zouden moeten worden om de betreffende keuze tot een succes te maken. Als vervolg op het traject waarin de strategische vragen worden beantwoord is het daarom van belang de bedrijfsvoering van Blink te herijken.

Deel 2. Beantwoording onderzoeksvragen/ nota van bevindingen

Berenschot

4. Onderzoeksvragen KPMG evaluatie en SMP 2018-2022

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen inzake de opvolging van de verbeterpunten uit de KPMG evaluatie en de mate waarin het -mede daarvan afgeleide- Strategische Meerjarenplan (afgekort: SMP) als richtinggevend document heeft gefunctioneerd.

4.2 Opvolging verbeterpunten KPMG evaluatierapport

In 2017 is door KPMG de vorige evaluatie van Blink uitgevoerd. Deze evaluatie diende ook concrete handvatten te bieden voor integratie in het ondernemingsplan 2018-2021 van BLINK. Onderzoeksvraag (1c) betreft de vraag *in welke mate de verbeterpunten zijn gerealiseerd zoals geformuleerd in het eindrapport van KPMG van 16 november 2017*. Daarom beschrijven we in deze paragraaf relatief uitgebreid wat de genoemde verbeterpunten waren uit het KPMG rapport en wat de mate van realisatie is van deze verbeterpunten.

KPMG geeft in het rapport aan dat de bevindingen vanuit het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen een positief beeld laten zien over de huidige uitvoering van de dienstverlening door BLINK. Tegelijkertijd constateert KPMG dat er uit het onderzoek een aantal ontwikkelpunten naar voren komen voor het bestuur van Blink. In de nu volgende drie tabellen zijn deze ontwikkelpunten weergegeven en onderverdeeld naar drie aandachtsgebieden: Dienstverlening, Interne organisatie en Governance. Per ontwikkelpunt beantwoorden we (beknopt) de vraag in welke mate deze zijn gerealiseerd. We baseren ons hierbij zowel op de ontvangen documenten als de gevoerde gesprekken.

Ontwikkelpunten t.a.v. *Dienstverlening*	**In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?**
Maak afspraken in het nieuwe ondernemingsplan over de mogelijke expertise– beleidsondersteunende rol voor BLINK.	Deze afspraken zijn gemaakt in het SMP 2018-2022. In het SMP zijn namelijk ambities uitgesproken ten aanzien van deze rol. Dit heeft geresulteerd in diverse projecten en maatregelen onder het 'Deelprogramma maatschappelijke meerwaarde', waaronder 'Blink als kenniscentrum en proactieve adviseur'. Er is daarnaast een werkgroep beleid grondstoffen- en afvalbeheer contactambtenaren Blink ingericht waarin gesproken wordt over thema's gerelateerd aan deze rol.
• Verken in samenwerking met gemeenten de mogelijkheid om te komen tot voorwaarden en/of uitgangspunten voor het wijzigen (of beëindigen) van bepaalde dienstverlening in relatie tot gevraagde investeringen. • Onderzoek daarnaast de mogelijkheid om te komen tot een bepaalde mate van standaardisatie van het cafetariamodel (beperken van het aantal aangeboden diensten en/of variaties op de operationele uitvoering van deze diensten). • Borg hierbij het regioperspectief en maak hierbij de potentiële efficiency- en kwalitatieve voordelen inzichtelijk van een optimale (deels gestandaardiseerde) dienstverlening voor gemeenten als collectief.	In het nieuwe Financieel Fundament is in DVO deel A artikel 9 ('Regeling gevolgen wijzigingen in dienstverlening') een regeling opgenomen die het mogelijk maakt dat een gemeente een wijziging in de dienstverlening doorvoert. Daarnaast kennen de statuten van de GR een desintegratieregeling. In het beleidsoverleg grondstoffen- en afvalbeheer wordt op ambtelijk niveau (onder meer) gesproken over de mogelijkheden van harmonisatie en standaardisatie. Een actueel voorbeeld zijn de milieustraten en de daarvoor gehanteerde tarieven. Tegelijkertijd is het cafetariamodel nog wel leidend voor de wijze waarop de dienstverlening van Blink wordt aangeboden. Dat belemmert een verdergaande mate van harmonisatie en standaardisatie.

Ontwikkelpunten t.a.v. *Interne organisatie*	In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?
• Blijf in nauwe samenwerking met betrokken gemeenten en SUEZ de gewenste inhoudelijke invulling van de strategische ontwikkeling verkennen (bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid en VANG-doelstellingen). • Breng daarnaast prioritering aan in de strategische keuzes die je als organisatie maakt en vastlegt in het ondernemingsplan.	• Blink werkt nauw samen met de betrokken gemeenten en heeft o.a. realisatie van VANG-doelstellingen opgenomen in het SMP. Uit diverse gesprekken blijkt dat na oplevering van het SMP (begin 2018) deze strategische keuzes in het SMP, zoals realisatie van de VANG doelstellingen en het betrekken van Blink bij beleidsontwikkeling ten aanzien van duurzaamheid, niet zijn opgevolgd via concrete acties. Hier liggen verschillende factoren aan ten grondslag, zo blijkt uit de interviews. Zie voor een verdere uitwerking de volgende paragraaf. Ten aanzien van de samenwerking met SUEZ verwijzen wij naar hoofdstuk 6. • De strategische keuzes zijn gemaakt in het SMP (zie de volgende paragraaf) en vertaald in twee programma's met deelprojecten. Deze strategische keuzes zijn vervolgens geprioriteerd. Daarnaast is prioritering aangebracht binnen de projecten van het SMP.
Onderzoek of met de reeds genomen maatregelen (waaronder de zoektocht naar een hoofd bedrijfsbureau en (administratieve) ondersteuning) de ontwikkeling tot een robuuste kennisorganisatie kan worden gerealiseerd of dat aanvullende maatregelen/investeringen nodig zijn vanwege verder toegenomen en nog te voorziene groei van BLINK sinds de begrotingsaanpassing van 2017.	• Er is een hoofd bedrijfsbureau aangesteld. • Uit de bestudeerde documenten en de interviews komt naar voren dat Blink nog niet alle stappen heeft kunnen zetten om de kennisorganisatie te worden zoals beoogd in het SMP. Zie de volgende paragraaf voor een overzicht van oorzaken.
• Voer een portfolioanalyse uit waarbij in kaart wordt gebracht welke operationele en ondersteunende taken worden uitgevoerd om bepaalde dienstverlening voor gemeenten uit te voeren. • Kom mede op basis van een dergelijke analyse tot kengetallen over de benodigde operationele en administratieve inzet om bepaalde dienstverlening uit te voeren. • Voer een dergelijke analyse tevens uit in het geval gemeenten nieuwe taken onderbrengen bij BLINK / nieuwe diensten afnemen en treed hierover in gesprek met de desbetreffende gemeente.	• In het SMP is een aantal acties opgenomen die hierop betrekking hebben, met name: - "Uitvoeren portfolio analyse in geval van nieuwe opdrachtverlening door gemeente(n) aan Blink" - "Verder reguleren relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer tussen gemeenten en Blink onder andere door opstellen van Dienstverleningsovereenkomsten en Service level agreements en benoemen Kritische prestatie Indicatoren (KPI's)". • Ten aanzien van dit ontwikkelpunt is een aantal concrete resultaten geboekt. Er is een overzicht gemaakt welke diensten bij welke gemeente aangeboden worden. In het project Financieel Fundament is sprake van een drietal 'opslagen' voor de indirecte kosten die met ingang van de begroting 2022 gehanteerd worden (eigen werk, werk derden en contracten). Voor wat betreft de operationele inzet (directe kosten/uren) wordt dat in de begrotingsopzet betrokken, maar of daar (een lijst van) kengetallen voor vastgelegd zijn is niet duidelijk. • In het kader van de mogelijke toetreding van Son en Breugel en later Cranendonck is een uitbreide kostenraming ('bidbook') opgesteld Daarnaast is dit aspect aan de orde geweest bij de afwegingen hoe te reageren op de mogelijke toetreding van beide gemeenten. [25]

[25] In deze trajecten zijn aan beide genoemde gemeenten randvoorwaarden gemeld waarvan het bestuur wil dat er -bij een eventuele toetreding- invulling aan wordt gegeven. Dit betreft zaken als:
- Gelijkblijvende of dalende kostprijzen.
- Geen noodzaak tot niet renderende investeringen tenzij de toetredende gemeente het niet-renderende deel voor haar rekening wil nemen.
- Commitment uitspreken aan het bestaande SMP.
- Geen 'cherrypicking' in de af te nemen dienstverlening.

Het bestuur heeft deze aspecten benoemd tot standaard randvoorwaarden indien er sprake is van een verzoek tot toetreding, waarbij er potentieel sprake is van maatwerk. Bij een eerstvolgend toetredingsverzoek zullen in ieder geval deze randvoorwaarden aan de potentiële toetreder voorgelegd worden.

Ontwikkelpunten t.a.v. *Interne organisatie*	In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?
Geef op korte termijn uitvoering aan het voorgenomen onderzoek om te komen tot voorwaarden/ visie voor verdere groei van het samenwerkingsverband.	In het SMP staat aangegeven dat er binnen het AB meerdere visies bestaan op de vraag of verdere groei van de GR door toetreding van andere gemeenten in de regio wenselijk is of niet. Het AB geeft daarom opdracht tot "een nadere verkenning waarbij pro's en contra's in beeld dienen te worden gebracht van uitbreiding van de GR". In het document 'Plan van aanpak Uitvoering projecten, verbetermaatregelen en ontwikkelingen Blink 2019 e.v.'. is te lezen dat er een "Project Voorwaarden verdere groei" is geformuleerd, dat opgestart zal gaan worden. Dit project is nog niet opgestart.
• Houd bij het opstellen en uitvoeren van de groeiambitie van BLINK voldoende aandacht voor aanbestedingsrechtelijke aspecten. • Werk daarbij gericht aan het verkrijgen van exclusief recht voor dienstverlening met betrekking tot beheer/reiniging openbare ruimte.	KPMG stelde vast dat er geen 1:1 relatie was te leggen tussen de opdrachtenportefeuille van Blink en de formele onderlegger daarvan in de vorm van toegekend alleenrecht of inbestedingsopdrachten. Daarnaast was de constatering dat in de relatie Opdrachtgever (OG)-Opdrachtnemer (ON), dus tussen de opdrachtgevende gemeenten en Blink, er weinig tot niets was vastgelegd over de door Blink te leveren prestaties, voorwaarden waaraan voldaan moet worden, in rekening te brengen kosten etc. Het herinrichten van die OG-ON relatie is onderdeel geworden van het project Financieel Fundament en heeft geleid tot de documenten DVO deel A en deel B die zijn vastgesteld in het AB van 28 oktober 2020. De hierbij behorende product- en prestatiebladen dienen nog ingevuld te worden. Deze taak wordt onderdeel van een nieuwe functie, namelijk projectmedewerker. Hiervoor is Blink capaciteit aan het werven. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op het vraagstuk van exclusief recht (alleenrecht).

Ontwikkelpunten t.a.v. *Governance*	In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?
• Stem met leden van het AB, DB en directeur de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse gremia zoals deze staan beschreven in de GR af. • Gebruik de inzichten die dit oplevert als input voor de actualisatie van de financiële verordening van BLINK. • Borg hierbij de rol van de gemeenteraden door het beschrijven van een duidelijk proces, dat leidt tot de invulling van haar verantwoordelijkheden.	In het SMP is een project "Verduidelijken en verbeteren besturingsmodel GR" opgenomen. Het formuleren van de Governance, het actualiseren van de Financiële Verordening en de beschrijving van de relatie met de gemeenteraden is sinds medio 2019 onderdeel geworden van het project "Actualiseren Financieel Fundament/ herdefiniëren Governance/ Opstellen DVO's en SLA's". Omdat de uitkomsten van dit lopende Onderzoeks- en Evaluatie traject (O&E-traject) daarop invloed heeft, is er voor gekozen dit onderdeel on hold te zetten en de uitkomsten van dit traject af te wachten. [26]
Gebruik het nieuwe ondernemingsplan als jaaragenda c.q. koersdocument voor de organisatie op een wijze dat het richting kan geven aan het AB en DB en dat het AB hier op kan sturen.	Het SMP is het opgestelde koersdocument, wat weer vertaald is in twee deelprogramma's met daaronder verschillende (deel)projecten en activiteiten. De status van deze projecten wordt zeer regelmatig besproken in de DB en AB vergaderingen, bijvoorbeeld via presentaties van de directeur van Blink en via de P&C documenten.

[26] Dit omdat deze uitkomsten (toekomstscenario's voor Blink) een directe relatie hebben met het formuleren/beschrijven van de organisatie, taken, bevoegdheden, mandaten en verantwoordelijkheden, oftewel de Governance. Deze denklijn is terug te vinden in de besluiten van het DB/AB van met name 2e helft 2020.

Ontwikkelpunten t.a.v. *Governance*	In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?
Verken de behoefte voor BLINK om over een eigen vermogen/ werkbudget te beschikking of om een post onvoorzien op te nemen in de reguliere begroting. Besteed hierbij voldoende aandacht aan het belang van afspraken en waarborgen ten aanzien van de voorwaarden waaronder dit budget mag worden aangesproken.	Uit het accountantsverslag over 2018 (opgeleverd maart 2019) komt het volgende citaat: "Wij denken daarom dat instelling van een dergelijk buffervermogen de effectiviteit van de GR kan vergroten en de financiële afstemming met de deelnemers kan verbeteren. Wij adviseren u daarom om dit in overweging te nemen". In het jaarverslag over 2019 (opgeleverd april 2020) staat hierover het volgende: "De GR Blink beschikt niet over een eigen vermogen om niet begrote en onvoorziene kosten te dekken." Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen draagvlak was bij het bestuur voor eigen vermogen (weerstandsvermogen) bij Blink, omdat men in het algemeen niet wil dat er 'dood geld' (reserves) in de balans van de diverse gemeenschappelijke regelingen opgenomen is. Het onderwerp risicomanagement is daarom aan het project Financieel Fundament toegevoegd. Dit heeft -onder meer- geleid tot een bepaling en becijfering van de benodigde omvang van de post onvoorzien in de begroting van Blink. Er is een concept-risicomodel opgesteld ten behoeve van een systematische bepaling en selectie van risico's; hierover moet nog bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden.
• Voorkom achterstanden in het opleveren van maandrapportages en onderzoek op welke wijze achterstanden kunnen worden ingelopen. • Verken daarbij de mogelijkheden tot verdere automatisering van dit verantwoordingsproces en maak potentiële besparingen inzichtelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de automatische verwerking van facturen. • Stem daarnaast met gemeenten de inhoudelijke aanscherping en wensen van de verantwoordingsrapportages verder af.	De huidige werkwijze is dat Blink kwartaalrapportages oplevert (Blink totaal en per deelnemers) over de (financiële) ontwikkelingen. Deze worden zowel aan de aan inhoudelijk betrokkene beleidsmedewerkers en de financials van de deelnemers gestuurd; op verzoek kan nadere informatie worden aangeleverd aan de genoemde functionarissen. In het SMP zijn (onder meer) de volgende acties opgenomen: • Versterken toepassen PDCA-cyclus in werkprocessen Blink • Verdergaande automatisering bedrijfsprocessen Blink (m.n. t.a.v. onderwerp opstellen rapportages). In een memo van medio 2019 gericht aan het DB met als titel "Overzicht werkvoorraad i.h.k.v. ontwikkeling Blink" zijn de volgende twee gerelateerde projecten terug te vinden: • Project Robuust maken bedrijfsadministratie • Doorontwikkelen organisatie Blink n.a.v. evaluatie KPMG en accountantsverslag 2017 Deze twee, nog lopende, projecten vloeien voort uit de in het SMP genoemde acties. Een belangrijke oorzaak dat deze projecten begin 2021 nog niet zijn afgerond is dat er geen eenduidig beeld bleek te bestaan over wat noodzakelijk en wenselijk is op het gebied van informatiemanagement. Blink heeft daarom hiervan een inventarisatie laten maken[27] en gesprekken gevoerd. Op basis hiervan is een beeld verkregen van de systemen die behulpzaam kunnen zijn bij efficiënt rapporteren en verantwoorden.

[27] Dit heeft geresulteerd in het document 'Blauwdruk voor de gewenste informatievoorziening en functionele applicatie-eisen' (30 december 2020).

Ontwikkelpunten t.a.v. *Governance*	**In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?**
Zorg voor een duidelijke beschrijving van de gewenste rol- en taakverdeling en bijbehorende verantwoordelijkheden van werknemers van SUEZ en BLINK. Ga na of de formele vastlegging van bovenstaande vragen oproept en verduidelijk deze wanneer gewenst.	In het SMP zijn de volgende gerelateerde acties terug te vinden (als onderdeel van het deelprogramma "Doorontwikkeling organisatie Blink"): • Verder reguleren relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer tussen gemeenten en Blink onder andere door opstellen van Dienstverleningsovereenkomsten en Service level agreements en benoemen Kritische prestatie Indicatoren (KPI's) • Actueel houden financieringsmodel Blink en vergoedingen SUEZ Deze acties zijn medio 2019 opgenomen in het al eerder genoemde project "Actualiseren Financieel Fundament/ herdefiniëren Governance/ Opstellen DVO's en SLA's". Het vastleggen van afspraken tussen Blink en SUEZ is daarmee onderdeel geworden van het project Financieel Fundament (blok OG/ON en Governance). Dit onderdeel is echter 'on hold' gezet, omdat de inhoud mede wordt bepaald door de uitkomst van dit O&E onderzoek.
• Laat SUEZ haar visie en ambities ten aanzien van BLINK delen met de gemeenten. • Vervolgens dient in gezamenlijkheid met gemeenten de gewenste rol van SUEZ in het samenwerkingsverband te worden verkend. De behoefte van SUEZ om investeringen in onder meer materieel beter te borgen is hierbij een aandachtspunt, net als de wens van gemeenten om te komen tot prikkels voor SUEZ die leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering/uitvoering van taken. • Maak ten slotte afspraken met elkaar op basis van bovengenoemde verkenningen en leg deze formeel vast in de Gemeenschappelijke Regeling.	• De gewenste rol van SUEZ is in het SMP benoemd (zie de volgende paragraaf), maar lijkt op basis van de ontvangen documenten en diverse gesprekken niet de in het SMP beoogde vorm te hebben gekregen. In hoofdstuk 4 gaan wij hier nader op in. • Wat betreft het vastleggen van afspraken is de constatering dat er op dit moment (februari 2021) geen onderleggers zijn in de vorm van SLA's/DVO's tussen SUEZ en Blink. Hierover wordt opgemerkt dat dit O&E onderzoek ervoor zorgde dat deze ontwikkeling 'on hold' is gezet. Wel is er een Excel sheet beschikbaar met een tarievenoverzicht.

Ontwikkelpunten t.a.v. *Governance*	In welke mate zijn verbeterpunten gerealiseerd?
Continueer de afstemming/gesprekken met de werkbedrijven in de regio (zoals Senzer, Ergon en WSD) waarin de huidige en toekomstige samenwerking tussen partijen wordt besproken. Adresseer in deze gesprekken in ieder geval de kansen en (juridische) uitdagingen met betrekking tot de overlap in taken tussen de werkbedrijven en BLINK in het gedeelde werkgebied (dit speelt bij Senzer).	In het SMP is een actie opgenomen "Verbetering afstemming activiteiten arbeidsparticipatie". Een memo van medio 2019 getiteld "Overzicht werkvoorraad i.h.k.v. ontwikkeling Blink" geeft een overzicht van lopende projecten en bevat onder meer een project "Intensiveren samenwerking Senzer". Dit project resulteerde in een additionele aanvraag vanuit Blink aan Senzer om een 7 tot 10-tal SROI-medewerkers binnen Blink te detacheren. Deze uitvraag heeft Senzer niet kunnen invullen vanwege gebrek aan geschikte arbeidskrachten. Verder is er in toenemende mate sprake van afstemming tussen Senzer en Blink waar het de werkzaamheden in de openbare ruimte betreft. Op 19 februari 2021 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de algemeen directeur van Senzer en de directeur van Blink met als doel te komen tot verdergaande en structurele vormen van samenwerking en afstemming. Hieraan wordt projectmatig verdere invulling gegeven. Het bestuur heeft Senzer alleenrecht toegekend v.w.b. haar werkzaamheden t.b.v. Blink. Tot slot merken we op dat uit het onderzoek naar voren komt dat er t.a.v. de werkzaamheden van Blink en Senzer in de openbare ruimte sprake is van deels overlappende, en daardoor mogelijk concurrerende activiteiten (en daarmee mogelijk suboptimale invulling).[28] Dit kan een belemmering vormen in de samenwerking.
Maak gemeenten ervan bewust dat zij keuzes moeten maken in de toekenning van taken en het bijbehorende exclusieve recht aan ofwel de werkbedrijven dan wel BLINK.	In het SMP is als actie opgenomen "Verder toekomstbestendig maken samenwerkingsmodel d.m.v. vestigen door gemeenten van exclusief recht op Blink voor al haar taken." Er is op dit punt geen verdere actie genomen (die resulteert in een verbeterde situatie dan door KPMG vastgesteld). Zie ook paragraaf 3.3. Wel is binnen Blink voorbereid dat Senzer en WSD via een verordening worden aangewezen als preferente leveranciers van SROI (Social Return On Investment). Formele besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

4.3 Beoordeling SMP als richtinggevend document

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag: *Het beoordelen of dan wel in welke mate het SMP 2018-2022 daadwerkelijk als richtinggevend document heeft gefunctioneerd en de daarin genoemde doelstelling (wel/niet) worden of zijn gerealiseerd.* Als achtergrondinformatie bij deze vraag zijn in bijlage 2 de hoofdlijnen van het SMP en de daarin opgenomen twee deelprogramma's (met diverse in de periode 2018-2022 uit te voeren projecten en acties) terug te vinden.

Uit de interviews komt naar voren dat het SMP *niet* als hét richtinggevend document voor de toekomst van Blink heeft gefunctioneerd. Hiervoor zijn diverse oorzaken genoemd.

Aan de kant van de gemeenten gaat het, zo komt uit de gesprekken naar voren, met name om:

- Bij sommige gemeenten hadden andere dossiers (thema's) hogere prioriteit, bijvoorbeeld duurzaamheid (RES). Daardoor had het SMP van Blink minder urgentie. Bovendien was er sprake van een 'rimpelloze' uitvoering door Blink. Mede als gevolg van deze grote mate van tevredenheid heeft het thema afval relatief

[28] Gedacht kan worden aan bepaalde werkzaamheden op het gebied van onkruidbestrijding.

weinig politiek-bestuurlijke aandacht, zo komt uit de interviews naar voren. De aandacht bij de deelnemers ging daardoor naar thema's met meer urgentie.
Betrokkenen geven aan dat als gevolg van deze factoren het thema afval een "ondergeschoven kindje" is geweest. Het heeft lang geduurd voordat afval op de politieke agenda kwam, waardoor de ingezette ambtelijke capaciteit bij gemeenten op dit thema gering was (en is).

- Blink wordt door een aantal deelnemers primair gezien als een uitvoerende partij en als een onderling kennisplatform. Daadwerkelijke beleidsontwikkeling wordt primair gezien als de verantwoordelijkheid van de deelnemer.
- Ten aanzien van beleidsontwikkeling op het vlak van circulariteit en duurzaamheid zijn sommige gemeenten verder in de transitie dan andere. Het contact tussen sommige vooroplopende gemeenten is daarmee vanuit Blink intensiever dan met andere gemeenten. Blink wordt bij dit beleidsontwikkelingsproces primair gezien als een partij die expertise inbrengt van de (on)mogelijkheden van het nieuwe beleid in de uitvoeringspraktijk.
- Mede als gevolg van de verschillende snelheden qua beleidsontwikkeling op het gebied van afval en circulariteit is er geen gezamenlijke strategie van de gemeenten op de door Blink te leveren publieke waarde en de samenwerking. Tegelijkertijd dient hierbij opgemerkt te worden dat de deelnemers op specifieke thema's wel proberen te komen tot harmonisatie en standaardisatie. Een vaak genoemd voorbeeld zijn hierbij de milieustraten en de gehanteerde tarieven. Ondanks de lastigheid dat dit per gemeente 'geven en nemen' betekent proberen de gemeenten er wel samen uit te komen.
- Er is sprake van veel wisselingen van sleutelfiguren geweest bij deelnemers. Na de verkiezingen in 2018 kwamen er nieuwe wethouders (portefeuillehouders) en ook veel nieuwe en/ of tijdelijke (interim) beleidsmedewerkers. Hierbij werd door een beleidsmedewerker opgemerkt dat het enige tijd kost om ingewerkt te raken op de specifieke vraagstukken van het afvaldossier.
  Deze nieuwe sleutelfiguren waren niet actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het SMP. Vanuit Blink is er wel inspanning gepleegd om de inhoud van het SMP over het voetlicht te krijgen. Dat neemt niet weg dat de inhoud van het SMP niet "doorleefd' was bij de (nieuwe) gemeentelijke sleutelfiguren.
  Wel waren deze sleutelfiguren in de afgelopen jaren betrokken bij de uitwerking van en de besluitvorming over deelonderwerpen van het SMP. Het effect daarvan is dat veel bestuurders het SMP als zodanig niet doorleven, maar afzonderlijke onderwerpen ervan wel herkennen en daarop sturen.
- Er ontbrak bestuurlijk eigenaarschap (portefeuillehouderschap) van de projecten. Een bestuurder merkte hierbij het volgende op: "Als iedereen verantwoordelijk is, is uiteindelijk niemand verantwoordelijk". De in eerdere instantie in het DB afgesproken portefeuilleverdeling tussen de leden wordt niet meer ingevuld (en is daardoor niet meer actueel).
- Mede als gevolg van de bovenstaande punten lag binnen de AB vergaderingen de focus vooral op de 'going concern', namelijk tactische en operationele vraagstukken. Er zijn geen periodieke 'benen op tafel' sessies waarbij de AB leden met elkaar de meer strategische vraagstukken bespreken. Gevolg is dat -in de woorden van een beleidsmedewerker- ook het SMP zelf getypeerd kan worden als 'going concern'.

Aan de kant van Blink worden als oorzaken genoemd:

- Er was (en is) gebrek aan capaciteit bij Blink voor het uitvoeren van de (vele) projecten die voortvloeiden uit het SMP. Een van de respondenten gaf aan dat er binnen Blink een laag mist tussen het managementteam en de uitvoering die dit op zich kan nemen. In de begroting van het SMP was geen beleids- en projectformatie opgenomen voor de uit te voeren projecten. Dit betekent dat de met de projecten benodigde werklast met name bij de MT-leden van Blink kwam te liggen. Deze hadden -mede daardoor- te maken met een grote werkdruk.[29]

[29] Hierbij is van belang op te merken dat begin 2020 in de Blink organisatie de functie van Hoofd Projecten en Advies is geïntroduceerd. Deze is vooral bedoeld om invulling te geven aan de (toenemende) projectmatige en inhoudelijke vragen van

Daarbij blijkt uit diverse onderzoeken dat Blink over beperkte (indirecte) formatie beschikt.[30] In het verslag over 2019 heeft de accountant hierover opmerkingen gemaakt. Een citaat: "Ondanks het feit dat Blink de afgelopen jaren een forse groei heeft doorgemaakt in exploitatie valt het ons in algemene zin op dat Blink nochtans met een beperkte organisatie en middelen opereert. Dit maakt Blink inherent genomen kwetsbaar zowel in continuïteit als in kwaliteit. Dit heeft de nadrukkelijke aandacht van het bestuur."

- Daarbij wordt in de gesprekken met Blink vertegenwoordigers diverse malen genoemd dat de huidige gebruikte informatiesystemen -vanwege de brede range aan producten en diensten van Blink- de noodzakelijke (administratieve/ bedrijfseconomische) werkzaamheden onvoldoende ondersteunen. Dit zorgt voor extra werklast voor de MT-leden.
- Begin 2019 heeft het DB besloten voorrang te geven aan projecten die te maken hebben met de (financiële) compliance, mede naar aanleiding van opmerkingen van de accountant. Het bestuur heeft in de gewijzigde 2021 begroting extra middelen opgenomen ten behoeve van de doorontwikkeling van de interne organisatie. Het gaat dan om projecten die beogen aspecten van non-compliance op te heffen en/of verschillende disciplines aan de organisatie toe te voegen. Dit betreft met name de volgende aandachtsgebieden: inkoop/ aanbestedingen, Arbo/ HSE, AVG/ privacy en informatiemanagement. Een aantal SMP projecten inzake maatschappelijke meerwaarde zijn toen on hold gezet.

Hierbij merken we op dat de hiervoor genoemde oorzaken elkaar versterken.

Resultaten van projecten voortvloeiend SMP

Ter nuancering van de vorige paragraaf is het van belang op te merken dat er wel vele, direct uit het SMP voortgekomen, projecten zijn uitgevoerd en afgerond. We noemen met name:

- Actualisatie van het financieel fundament was een belangrijk project dat eind 2020 afgerond is (en veel tijd heeft gekost). Dit project heeft met name het volgende opgeleverd:
    - Aansluiting van de P&C cyclus Blink op die van de gemeenten.
    - Verdere implementatie van de BBV richtlijnen in de bedrijfsadministratie van Blink.
    - (Financiële) rapportages vanuit Blink die beter inspelen op de behoeften van de gemeenten. Het gaat dan onder meer om de frequenties van rapportages; informatie is nu zelfs realtime beschikbaar.
    - Het leggen van een systematische koppeling van de groei van Blink in de uitvoering (primair proces) met de daarbij benodigde indirecte organisatie (via opslagen voor de indirecte kosten). Aan het einde van deze paragraaf staat hierop een nadere toelichting. [31]
    - Risicomanagement: een analyse van de risico's van Blink, de daarbij behorende beheersmaatregelen en de benodigde omvang van de post onvoorzien in de begroting.[32]

  Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat deze tevreden zijn over deze resultaten.
- Het voldoen als Blink organisatie aan rechtmatigheid c.q. wetgeving inzake aanbestedingen, naar aanleiding van opmerkingen van de accountant. Dit vereiste dat er diverse aanbestedingstrajecten in de markt werden gezet. Tevens is het inkoopbeleid en contractmanagement ontwikkeld en vastgesteld. De inkoopfunctie is opgehoogd naar 0,4 fte. Zie ook paragraaf 3.3.
- Ontwikkeling en implementatie van AVG beleid (privacy) en arbo en milieu beleid (HSE en RI&E) heeft plaatsgevonden.

---

de gemeenten. Verder is het bestuur sinds 1 januari 2021 akkoord gegaan met het toevoegen van een projectmedewerker aan dit organisatieonderdeel. Deze twee nieuwe functies spelen geen rol bij beleidsontwikkeling/ beleidsadvisering.

[30] De conclusie van de IPR Normag benchmark uit 2017 was dat Blink relatief lage indirecte kosten heeft; zie bijlage 3. Uit de benchmark van Berenschot komt naar voren dat Blink werkt tegen relatief lage kosten per inwoner; zie paragraaf 3.2.

[31] Zie verder ook de eerdere opmerking in de paragraaf over de opvolging van de KPMG ontwikkelpunten: de drie opslagen indirecte kosten en het bidbook voor toetreding van Son en Breugel.

[32] Over de omvang van de post onvoorzien moet nog bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden.

- De interne organisatie is versterkt. Er is een hoofd Bedrijfsbureau aangesteld[33] en een Hoofd Projecten en Advies. Een projectmedewerker wordt momenteel geworven.
- Er is door een adviesbureau onderzoek gedaan naar het verzamelen en verwerken van GFT afval. Voor deze categorie afval is een contract voor twee jaar aangegaan.[34] Toekomstige stappen gericht op verdere circulaire verwerking van GFT afval wordt nog verder uitgedacht.
- Er loopt een masterplan ten behoeve van harmonisatie van de milieustraten en -tarieven. Dit valt onder het project "Versnellen en Uniformeren". Het AB heeft besloten de milieustraten in drie fasen onder de loep te nemen. Komend kwartaal gaat de laatste fase in.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de mogelijke toetreding van Son & Breugel en Cranendonck.
- Conceptuele communicatie is ontwikkeld en er is invulling gegeven aan een communicatieplan. Resultaten zijn onder meer een Afval App en een periodieke nieuwsbrief. Blink is hierdoor zichtbaarder geworden.

(Deel)resultaat project Financieel Fundament: koppeling ontwikkeling uitvoering (groei of krimp) met de omvang van de indirecte organisatie

Tot 2020 werd geen systematische koppeling gelegd tussen de groei van Blink in de operatie/ uitvoering (primair proces) en de groei van de indirecte organisatie. Om een automatische koppeling te leggen tussen de omvang van de uitvoering en de omvang van de indirecte organisatie is -als onderdeel van het project Financieel Fundament- een andere kostprijsberekeningswijze vastgesteld. Er komt een procentuele toeslag op ieder uur dat operationeel of qua dienstverlening wordt ingevuld. Deze toeslag moet borgen dat er, voor ieder operationeel uur, financiële middelen ontstaan.

Deze methode wordt voor het eerst toegepast op de nu in voorbereiding zijnde concept-begroting 2022 en zal dan nog niet leiden tot een verhoging van het budget voor de indirecte organisatie. Daarvan is wel sprake indien er sprake is van groei binnen de uitvoering van Blink, bijvoorbeeld in de situatie dat de gemeenten Son en Breugel en Cranendonck besluiten toe te treden.

[33] Vóór het aantreden van het hoofd bedrijfsbureau werden de betreffende taken uitgevoerd door een controller (die in dienst is van SUEZ). De rol van de controller als adviseur van het bestuur is wel gebleven. Hiermee wordt beoogd een extra borging aan te brengen die het bestuur voedt met informatie, naast de informatie die het bestuur krijgt via het hoofd bedrijfsbureau en de directeur van Blink. Deze functie van controller Blink is vanuit SUEZ in de afgelopen jaren overigens door diverse personen ingevuld.
[34] Blink heeft in de Europese aanbesteding hiervoor als penvoerder opgetreden van meerdere gemeenten en samenwerkingsverbanden, waarna een contract voor twee jaar tot stand is gekomen

5. Onderzoeksvragen marktconformiteit en compliance

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen inzake de beoordeling van Blink op marktconformiteit en compliance op het gebied van aanbestedingsrecht en ARBO- en milieuwetgeving.

5.2 Beoordeling Blink op marktconformiteit

De beoordeling van de marktconformiteit van Blink doen we aan de hand van een benchmark van IPR Normag uit 2017 (zie bijlage 3 voor de hoofdlijnen van deze benchmark) en een benchmark van Berenschot van begin 2021.

Benchmark Berenschot (2021)

Aanpak

In het kader van dit evaluatieonderzoek naar Blink is door Berenschot een beknopte benchmark uitgevoerd. We hebben daarbij de uitvoeringskosten voor de taken inzake afvalinzameling en -verwerking voor de deelnemende gemeenten vergeleken met de cijfers in de Berenschot benchmark database.

Het betreft een vergelijking van de apparaatskosten[35]. Het maakt hierbij niet uit welke partij de werkzaamheden uitvoert (de gemeente zelf of -via uitbesteding- aan een gespecialiseerde organisatie), omdat we de *kosten* vergelijken voor de werkzaamheden inzake afvalinzameling- en verwerking.

De volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd in het kader van deze benchmark:

1. Op basis van de begrotingen 2019 (inclusief een doorkijk naar 2021) is achterhaald welk bedrag de individuele gemeenten betalen aan BLINK ten behoeve van de afvalinzameling- en verwerking.[36] Hierbij zijn meegenomen:
    a. De directe kosten (personeel, materieel en derden).
    b. De kosten van transport en verwerking.
    c. De indirecte kosten (indirect werk, overhead en de management fee van SUEZ).
2. Aanvullend hebben we een uitvraag gedaan bij de deelnemende gemeenten om te achterhalen in hoeverre er nog uitvoeringskosten in de eigen gemeentelijke begroting zitten.[37]
3. De ingevulde gegevens hebben wij vergeleken met de cijfers in onze benchmark. Waar nodig zijn er aanvullende checkvragen gesteld aan de deelnemende gemeenten.
4. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van open data inzake de omgevingsadressendichtheid en het aantal woningen om zo een beeld te vormen van de zogenaamde 'werklast' van elke gemeente voor Blink.
5. Op basis van de verzamelde gegevens hebben wij tot slot de kosten per inwoner[38] van BLINK vergeleken met de gegevens in onze benchmark database.

---

[35] De apparaatskosten bestaan uit de loonkosten (voor formatie), inhuurkosten bovenop de vaste gestelde formatie, materiële kosten (zoals vastgoedkosten voor een milieustraat), kosten taken belegd bij derden (de bijdrage van de gemeenten aan Blink) en gecorrigeerd voor eventuele opbrengsten uit diensten voor derden. Inkomsten uit de afvalstoffenheffing maken geen onderdeel uit van de vergelijking.
[36] Hierbij merken we op dat taken zoals gladheidsbestrijding en straatreiniging geen onderdeel uit maken van deze benchmark inzake afvalinzameling- en verwerking.
[37] Bijvoorbeeld verwerkingskosten, kosten voor de milieustraat en (eventueel aanwezige) uitvoerende formatie.
[38] Dit hebben we becijferd door de (voor deze benchmark relevante) kosten van Blink en de kosten in de begrotingen van de deelnemende gemeenten bij elkaar op te tellen en vervolgens te delen door het totaal aantal inwoners van de in Blink deelnemende gemeenten.

Waarde en beperkingen van deze benchmark

Een benchmark gaat altijd gepaard met waarde en beperkingen. Zo gaan we uit van de begrote cijfers, wat geen inzicht geeft in de realisatiecijfers (en het mogelijke verschil ten opzichte van de begroting). Ook gaat een benchmark uit van een puur cijfermatige vergelijking; het geeft daarmee geen oordeel in hoeverre de uitkomsten van de benchmark 'goed' of 'fout' zijn. De benchmark geeft immers geen oordeel over de kwaliteit, het dienstverleningsniveau, het ambitieniveau en andere omgevingskenmerken die allen een impact kunnen hebben op de uitkomsten. De benchmark geeft wel een eerste handvat om het gesprek verder te voeren.

Tot slot merken we op dat diverse gemeenten de kosten voor uitvoerende taken nog in de eigen gemeentelijke begroting hebben zitten, waarbij het lastig bleek te zijn om te achterhalen hoeveel tijd (en daarmee formatie en kosten) hiermee gepaard gaat. Naar verwachting gaat dit niet om grote bedragen en zorgt dit daarmee niet voor een grote impact op de vergelijking.

Uitkomst

Op basis van de aangeleverde gegevens is er voor gekozen om twee referentiegroepen samen te stellen, namelijk:

- Vergelijking met het landelijk gemiddelde.[39]
- Vergelijking met gemeenten van +/- 30.000 inwoners. [40]

Deze indeling in twee verschillende referentiegroepen komt voort uit het feit dat de in Blink deelnemende gemeenten verschillend zijn qua grootte. De gemeente Helmond is veruit de grootste deelnemende gemeente. De andere gemeenten hebben allen minder dan 35.000 inwoners en hebben veelal een uitgestrekter gebied dan de gemeente Helmond.

	Totaal alle gemeenten	Gemiddelde referentiegroep (landelijk)	% verschil t.o.v. landelijk gemiddelde
Uitvoeringskosten afval	€ 70	€ 82	-14%
Aantal woonruimten per 1.000 inwoners	432	445	-3%
Omgevingsadressendichtheid	1160	1172	-1%

In bovenstaande tabel is te zien dat de uitvoeringskosten voor afvalinzameling en -verwerking lager liggen dan gemiddeld in onze benchmark, terwijl de werklast een gemiddeld beeld laat zien.

	Totaal alle gemeenten	Gemiddelde referentiegroep (+/- 30.000 inwoners)	% verschil t.o.v. 30.000 inwoners
Uitvoeringskosten afval	€ 70	€ 79	-11%
Aantal woonruimten per 1.000 inwoners	432	443	-2%
Omgevingsadressendichtheid	1.160	1.008	15%

De tweede tabel bevat een vergelijking met gemeenten van gemiddeld +/- 30.000 inwoners. Hierbij zien we dat de uitvoeringskosten per inwoner lager liggen dan gemiddeld.[41]

[39] Dit betreft een gemiddelde van Nederlandse gemeenten, er zijn geen specifieke cijfers beschikbaar voor gemeenten in de regio.
[40] Het gemiddelde aantal inwoners van de in Blink deelnemende gemeenten (inclusief Helmond) komt namelijk uit op circa 30.000 inwoners.
[41] De werklast laat zien dat het aantal woonruimten vergelijkbaar is, terwijl de omgevingsadressendichtheid hoger is dan gemiddeld. Dit heeft er mee te maken dat de gemeente Helmond qua omvang afwijkt van de andere gemeenten.

Het beeld wat uit beide vergelijkingen naar voren komt is dat de kosten van afvalbeheer[42] per inwoner lager liggen dan gemiddeld in onze benchmark, waarbij de werklast gemiddeld is.

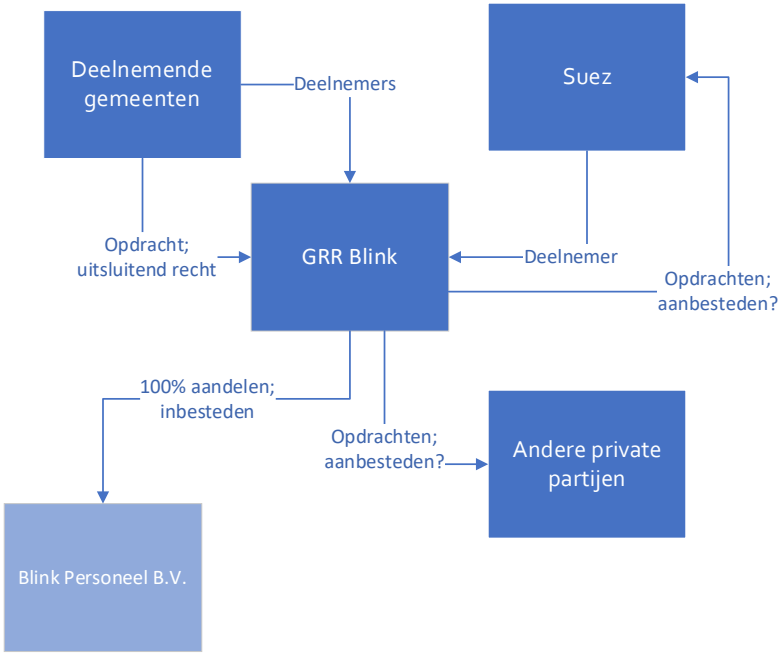
We merken hierbij nogmaals op dat dit puur een cijfermatige vergelijking is, waarbij we geen uitspraken doen over de kwaliteit, het dienstverleningsniveau of andere omgevingskenmerken die impact kunnen hebben op de kosten. [43]

5.3 Compliance op het gebied van aanbestedingsrecht

In deze paragraaf gaan we in op de onderzoeksvraag inzake compliance op het gebied van het aanbestedingsrecht.

Context

Om de analyse in het vervolg van deze paragraaf te kunnen duiden geeft de nu volgende figuur op hoofdlijnen inzicht in de context van Blink vanuit het oogpunt van aanbestedingsrecht.



Uit de gewijzigde begroting 2020 komt het volgende citaat: "Naar aanleiding van de controle over het jaar 2018 heeft de accountant de goedkeuring over de rechtmatigheid van de uitgaven over dat jaar aan Blink onthouden. Reden hiervoor was het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels bij het verstrekken van opdrachten aan een aantal leveranciers. Tevens stelde hij vast dat de Inkoopfunctie binnen Blink niet is ontwikkeld"

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat het DB van Blink naar aanleiding hiervan op 29 maart 2019 tot de nodige maatregelen heeft besloten die uiteindelijk tot een plan van aanpak hebben geleid (welke is vastgesteld in het AB van 26 juni 2019). De ambities van deze maatregelen waren dat:

- Aanbestedings- en inkoopprocedures binnen de organisatie van Blink op de juiste wijze zouden worden belegd en geborgd.

[42] Het gaat hierbij om de optelling van de kosten van Blink en om de uitvoeringskosten inzake afvalbeheer die door elke gemeente zelf worden uitgevoerd.
[43] Ook maakt deze benchmark geen onderscheid tussen directe en indirecte kosten.

- Er voor de relevante contracten nieuwe overeenkomsten/ contracten zouden worden aangegaan die voldoen aan de aanbestedingswet- en regelgeving.
- Dit uiterlijk eind 2019 zodanig gerealiseerd zou zijn dat een en ander de rechtmatigheidstoets zou kunnen doorstaan.

Compliance analyse

Vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief staan een paar punten niet ter discussie:

- GRR Blink is een aanbestedende dienst in de zin van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet. De deelnemende gemeenten zijn (uiteraard) ook allemaal aanbestedende diensten.
- SUEZ is een private onderneming en (bijgevolg) geen aanbestedende dienst.
- GRR Blink voert dienstverlening uit voor de deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten betalen hiervoor een vergoeding.
- In de uitvoering door GRR Blink worden diensten van SUEZ en andere private partijen afgenomen, waarvoor vergoedingen worden betaald.

Vanuit het oogpunt van compliance op het gebied van de aanbestedingsregels doen zich drie rechtmatigheidsvragen voor.

1. Rechtmatigheid van de opdrachten tussen deelnemende gemeenten en GRR Blink

De eerste vraag die zich voordoet is of de opdrachten van de deelnemende gemeenten aan GRR Blink aanbesteed moeten worden. Omdat de gemeenten aanbestedende dienst zijn en het om substantiële bedragen gaat, is dit in beginsel het geval, tenzij er sprake is van een uitzondering. Twee denkbare uitzonderingen springen in het oog:

- Allereerst de uitzondering “quasi-inbesteden”. Deze uitzondering moet getoetst worden aan de drie criteria van artikel 2.24a Aanbestedingswet. Beschouwing verdient of door de deelname van SUEZ in de GR sprake is van ‘directe participatie van privékapitaal” in de zin van artikel 2.24a van de Aanbestedingswet, eerste lid onder c. Indien dit het geval is, kunnen gemeenten niet op deze uitzonderingsgrond terugvallen.
- Ten tweede de uitzondering van het “uitsluitend recht”, zoals geregeld in artikel 2.24, sub a, Aanbestedingswet. Voor deze uitzonderingsgrond moet een aanbestedende dienst aan een andere aanbestedende dienst -kort gezegd- een expliciete en transparante opdracht verstrekken die verenigbaar is met Europees recht. Hiervan zou tussen de gemeenten en de GRR Blink sprake kunnen zijn, omdat dit allen aanbestedende diensten zijn.

Voor een beoordeling van de rechtmatigheid is relevant te bezien of:

1. Voldaan is aan de criteria voor “quasi-inbesteden”, met name gelet op de deelname van SUEZ in GRR Blink.
2. Zo dit niet het geval is, of voldaan is aan de criteria voor een “uitsluitend recht”. Concreet vraagt dit per deelnemende gemeente een analyse of:
   a. inderdaad geldig een uitsluitend recht is verleend, bijvoorbeeld door middel van een college- of een raadsbesluit;
   b. dit uitsluitend recht verleend had mogen worden, gelet op de deelname van de private onderneming SUEZ in GRR Blink;
   c. bewoordingen van het uitsluitende recht en de dienstverlening door GRR Blink op elkaar aansluiten, kortom dat er geen licht zit tussen de dienstverlening door GRR Blink en de door de gemeente aan GRR Blink gegeven opdracht.

2. Rechtmatigheid van de opdracht van GRR Blink aan SUEZ

Zoals aangegeven staat niet ter discussie dat SUEZ diensten verleent aan GRR Blink. De vraag is of deze dienstverlening, waarvoor GRR Blink aan SUEZ een (substantiële) vergoeding betaalt, kwalificeert als een overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingswet.

Indien dit het geval is, is het in onze visie onwaarschijnlijk dat de juridische constructie van Blink met SUEZ voldoet aan de aanbestedingsregels. Blink is, zoals al aangegeven, een aanbestedende dienst en zal overheidsopdrachten dus moeten aanbesteden. Wettelijke uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht lijken ten opzichte van SUEZ niet van toepassing te zijn:

- Quasi-inbesteding is niet mogelijk omdat niet is voldaan aan de eisen daarvoor (het merendeel en toezichtscriterium, bovendien is SUEZ een private partij).
- Uitsluitend recht (alleenrecht): SUEZ is geen aanbestedende dienst. Een uitsluitend recht is daardoor niet mogelijk, omdat dit altijd betrekking heeft op een opdracht tussen twee aanbestedende diensten.

3. Rechtmatigheid van de opdracht van GRR Blink aan derde private partijen

Naar wij begrijpen zijn -afgezien van de relatie met SUEZ- alle andere overheidsopdrachten (die boven de drempels uitstijgen) naar aanleiding van de eerder vermelde opmerkingen van de accountant inmiddels aanbesteed of is het tender proces opgestart. Compliance op het gebied van aanbesteding blijft een aandachtspunt, maar er is geen aanleiding te twijfelen aan de rechtmatigheid van de nu (via een aanbesteding) gegunde opdrachten.

Vervolgstappen

Op voorhand is duidelijk dat er, alhoewel wij geen definitief oordeel over de rechtmatigheid kunnen geven op basis van de huidige informatie, er grote aanbestedingsrechtelijke risico's kleven aan de huidige vormgeving.

Berenschot adviseert om -gezien deze risico's- een gespecialiseerde aanbestedingsadvocaat de feitelijke situatie minutieus tegen het licht te laten houden. Dit advies zou in ieder geval in moeten gaan op de risico's zoals genoemd onder de punten 1 en 2.

Wij merken hierbij op dat, indien GRR Blink niet compliant is waar het gaat om de aanbestedingsregels, dit kan leiden tot het onthouden van goedkeuring van de jaarrekeningen door de accountant. Daaraan zijn potentieel ook politieke risico's verbonden. Ook kleven er juridische risico's aan, met name omdat het kan leiden tot schadeclaims door concurrenten.

5.4 Compliance op het gebied van ARBO- en milieu wetgeving

Ten aanzien van de compliance van Blink op het gebied van ARBO- en milieuwetgeving benoemen we de volgende bevindingen. Uit de bestudeerde documenten maken wij op dat in november 2019 een ernstig ongeval heeft plaatsgevonden bij Blink. Dit riep bij het management van Blink de vraag op: hoe heeft dit kunnen gebeuren als er nauwelijks veiligheidsmeldingen zijn? Om deze vraag te beantwoorden is begin 2020 een gespecialiseerde HSE[44] adviseur ingehuurd. Deze adviseur kwam tot een aantal dieperliggende oorzaken en adviseerde vervolgens een aantal maatregelen om deze dieperliggende oorzaken te adresseren.

Uit de gesprekken komt als belangrijke oorzaak naar voren dat de aanname was dat facilitaire zorg en veiligheidsbeleid onder verantwoordelijkheid van SUEZ zou vallen. Blink en SUEZ gebruiken hetzelfde pand en terrein en SUEZ is met eigen deskundigen actief op veiligheidsgebied. Het veiligheidsbeleid is echter wel degelijk een eigen verantwoordelijkheid van Blink. Vanuit die verantwoordelijkheid dient Blink ook te beschikken over een

[44] HSE staat voor Health, Safety en Environment.

zogenaamde Risico Inventarisatie en - Evaluatie (RI&E). [45] Blink beschikte echter niet over een RI&E, vanuit de genoemde aanname dat dit de verantwoordelijkheid zou zijn van SUEZ.

Als gevolg hiervan moest er bij Blink op het gebied van veiligheid een inhaalslag gepleegd worden.

Om hier invulling aan te geven heeft de eerder genoemde externe adviseur diverse aanbevelingen geïmplementeerd om de veiligheidsstrategie van Blink te verbeteren. Zo is medio 2020 de RI&E vastgesteld. Per februari 2021 wordt deze adviseur nog steeds ingehuurd (voor 0,2 ft) om Blink te ondersteunen bij voldoen aan relevante wetgeving op het gebied van arbo en milieu.

[45] Het doel van een RI&E is het bieden van een veilige en gezonde werkomgeving aan het personeel. Vanuit de Arbowet is elke organisatie met personeel verplicht om een RI&E uit te voeren, ongeacht de omvang van het bedrijf. Met een RI&E worden alle arbeidsrisico's in kaart gebracht. Een werkgever is ook verplicht om een plan van aanpak op te stellen om deze risico's te mitigeren.

6. Onderzoeksvragen relatie Blink-SUEZ / governance Blink

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij eerst antwoorden op de volgende onderzoeksvragen.

3. Het, door middel van interviews of een andere beproefde methode, genereren van de bij de deelnemers aan de GRR Blink aanwezige meningen, ideeën, beelden over:
a. De inhoud van de deelname/bijdrage van SUEZ aan Blink en de vergoedingen/incentives die zij daarvoor ontvangt;
b. De vraagstelling of de (voortschrijdende) verzelfstandiging van Blink (uiteindelijk) leidt tot realisatie van de maximale synergie die een publiek-private samenwerking zoals Blink voor alle partijen op kan leveren
c. Daarbij zijn de volgende deelvragen te stellen:
- Wat wordt ervaren als knelpunten in de huidige en toekomstige samenwerking

Tot slot bevat dit hoofdstuk een paragraaf over het thema governance. Er is geen onderzoeksvraag die specifiek gericht is op dit thema. Ten behoeve van deze evaluatie leek het ons echter van belang om ook (beknopt) op dit thema in te gaan.

6.2 De inhoud van de deelname/bijdrage van SUEZ aan Blink en de vergoedingen/incentives die zij daarvoor ontvangt

Uit de gesprekken met diverse respondenten van gemeenten en van Blink komen ten aanzien van de vraag inzake de deelname/bijdrage van SUEZ aan Blink en de vergoedingen/incentives die zij daarvoor ontvangt twee knelpunten naar voren:

- onvoldoende ervaren transparantie over opbouw tarieven/ kostprijzen;
- onvoldoende ervaren synergie (toegevoegde waarde) van SUEZ.

We werken beide punten nu verder uit.

Onvoldoende ervaren transparantie over tarieven/ kostprijzen

Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat de bijdrage van SUEZ als onvoldoende transparant wordt ervaren. Zo wordt er volgens de gemeenten onvoldoende openheid gegeven omtrent de opbouw van de kostprijzen die SUEZ rekent. Bij sommige gemeentelijke respondenten en sommige medewerkers van Blink bestaat de indruk dat de kostprijzen te hoog zijn. [46]

Daarnaast worden vraagtekens geplaatst bij de hoogte van de algemene fee die SUEZ doorrekent. Deze fee is in 2017 aangepast. Tot aan het moment dat anders werd besloten verkreeg SUEZ een fee van 5.5% op basis van de volgende formule:

[46] Voor de goede orde: wij doen hiermee niet een uitspraak of dit beeld klopt of niet. Wel zien we het als een bevinding die van belang is om te rapporteren, aangezien het een antwoord vormt op de gestelde onderzoeksvraag. Dit geldt ook voor andere meningen die in dit hoofdstuk -als bevinding- naar voren worden gebracht.
Verder merken we ten aanzien van dit punt op dat we voor de beoordeling van de marktconformiteit van Blink gebruik hebben gemaakt van de Berenschot benchmark. Hieruit blijkt dat de uitvoeringskosten per inwoner van de Blink gemeenten van de taak afvalbeheer gemiddeld of lager liggen dan gemiddeld in onze benchmark. Het gaat hierbij overigens om *alle* uitvoeringskosten inzake afvalbeheer, dus zowel de taken die bij Blink zijn ondergebracht als de taken die door de eigen gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd.

*Omzet Blink minus inzet kosten SW-medewerkers minus vergoedingen verwerking stromen milieustraten minus omzet SUEZ voortkomend uit het PMD-verwerkingscontract= Totaal * 5,5% = fee.*

In 2017 werd vastgesteld dat SUEZ structureel te weinig aantoonbare kosten bij Blink in rekening bracht waarvan zij, op basis van de GR, wel het recht heeft/ had die door te berekenen. Het ging hierbij om een bedrag van €190.100 per jaar. De hernieuwde afspraak is toen gemaakt dat:[47]

- SUEZ de niet gefactureerde kosten vanaf 2018 mocht gaan toevoegen en doorrekenen.
- In dat jaar de fee werd verlaagd van 5,5% naar 4%. De formule waarlangs de hoogte van de fee werd bepaald is toen geworden:

  *Omzet Blink minus omzet PMD-contract minus kosten SW-medewerkers = totaal * 4% = fee.*

Dit is vastgelegd in het document "Advies en Besluitvorming inrichting en aanpassing Financieel verrekenmodel". Het Algemeen Bestuur van Blink heeft in haar overleg van 12 april 2017 op basis van deze notitie als bovenstaand besloten.

Deze hernieuwde afspraak komt erop neer dat de fee is verlaagd en de grondslag is verbreed. Sommige respondenten (vanuit gemeenten en Blink) vinden dat het bedrag wat uit deze nieuwe rekensom voortvloeit hoog is ten opzichte van de meerwaarde die SUEZ levert aan Blink.

Over deze twee bovenstaande punten – kostprijzen en fee – wordt vanuit het management van Blink aangegeven dat de afspraken complex zijn en niet (meer) bij iedereen scherp op het netvlies staan. [48]

Onvoldoende ervaren toegevoegde waarde van SUEZ

Uit de gesprekken met de gemeenten komen weinig concrete voorbeelden van meerwaarde van SUEZ, alleen in abstracte termen worden de voordelen van SUEZ genoemd. Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat zij weinig innovatieve initiatieven vanuit SUEZ hebben gezien in de afgelopen jaren.[49] Daarbij wordt vanuit de gemeentelijke respondenten opgemerkt dat SUEZ aanwezig is bij de diverse overleggen (zoals het ambtelijk beleidsoverleg), maar zich meer op de achtergrond bevindt en niet met innovatieve voorstellen komt. Geconstateerd wordt door diverse respondenten dat de kennis en kunde waarover SUEZ -gezien de dienstverlening aan gemeenten elders in het land- onvoldoende bij Blink of bij de gemeenten terecht komt.

Vanuit SUEZ wordt benoemd dat de synergie in de relatie Blink-SUEZ sterk kan worden verbeterd. SUEZ beschikt over innovatieve expertise op het gebied van afvalbeheer en -verwerking, bijvoorbeeld opgedaan bij andere Nederlandse gemeenten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat deze ervaringen bij Blink niet of nauwelijks worden ingezet. Daardoor worden niet alle synergiekansen van deze publiek-private samenwerking benut. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. In diverse gesprekken werden als belangrijke oorzaken genoemd:

- Vanuit SUEZ wordt aangegeven dat er binnen de bestaande overleggen weinig/geen ruimte voor dit soort meer beleidsrijke initiatieven zijn, omdat overleggen erg op (detail)vraagstukken in de uitvoering ingaan.
- De gemeenten bevragen SUEZ beperkt over de ervaringen elders. Dit komt bijvoorbeeld niet of nauwelijks aan de orde in het beleidsoverleg of het AB.

---

[47] Daarnaast bestaan er de bonus/malus vergoedingen voor het functioneren binnen de begroting en inzake het ziekteverzuim. De grondslagen daarvoor zijn ondertussen gedateerd geraakt, zo komt uit het onderzoek naar voren.
[48] Het gaat daarbij verder ook om incentives (bonus malus regeling) voor SUEZ op bijvoorbeeld het gebied van ziekteverzuim bij Blink.
[49] Dit betreft het huidige beeld bij de respondenten. We hebben niet specifiek onderzocht of dit beeld gedurende de beschouwde evaluatieperiode ongewijzigd is gebleven of gestegen/ gedaald.

- Aan de andere kant wordt door gemeenten gesteld dat SUEZ (zeer) beperkt het initiatief neemt om pro-actief de gemeenten, bijvoorbeeld via het beleidsoverleg of het AB, te informeren.

Een voorbeeld dat de mogelijkheden van SUEZ niet tot volle wasdom komen in de samenwerking met Blink is de zogenaamde 'Piramide van partnerschap' die SUEZ hanteert om de invalshoeken rond afval in beeld te brengen, in de maatschappelijke transitie naar een circulaire economie[50]. Zie de nu volgende figuur.

Ofschoon deze benadering een handvat kan bieden om de uiteindelijke transitie naar circulariteit in beeld te brengen en bespreekbaar te maken, werd gedurende het onderzoek duidelijk dat dit model van SUEZ niet bekend is bij de gemeenten en erkend wordt als behulpzaam in (het denken over) de beleidsontwikkeling. SUEZ wordt meer gezien als een uitvoerende organisatie, als een op nationale en internationale schaal betekenisvolle speler in de afvalbranche, maar niet als organisatie die ondersteuning aan de gemeenten en aan Blink kan bieden aan een beleidsintensieve transitie naar circulariteit. Hierbij wordt tevens door diverse respondenten vanuit gemeenten en Blink opgemerkt dat bij een private partij in de regel commerciële belangen zullen meewegen bij het geven van adviezen.

Ook in de dagelijkse/ operationele samenwerking tussen Blink en SUEZ signaleren respondenten dat de potentiële meerwaarde daarvan niet (helemaal) tot haar recht komt. Binnen de Blink-organisatie leeft bijvoorbeeld weinig enthousiasme over de ondersteuning vanuit SUEZ. Het beeld is dat er onvoldoende en/of teveel vanuit de eigen procedures van SUEZ (in plaats van op maat) wordt gefaciliteerd. Dat hangt onder meer samen met verschillende systemen en werkwijzen vanuit SUEZ, zoals rond ICT en HRM, die niet volledig aansluiten bij de praktijk en het takenpakket van Blink.

SUEZ ziet kansen in versterken partnerschap/ samenwerking

Ten aanzien van de onderzoeksvraag inzake de inhoud van de deelname/bijdrage van SUEZ aan Blink en de vergoedingen/incentives die zij daarvoor ontvangt is verder van belang om op het volgende op te merken. Vanuit SUEZ wordt aangegeven dat er diverse kansen liggen binnen de huidige samenwerking met Blink. SUEZ ziet Blink als een plek waar op een mooie manier in gelijkwaardig partnerschap vanuit gezamenlijke ambities kan worden samengewerkt en pilots kunnen worden georganiseerd. SUEZ geeft aan zich binnen deze pilots graag te willen richten op het ontwikkelen van duurzaamheid en circulariteit. Op deze thema's ligt potentiële meerwaarde die SUEZ onder andere op het beleid van Blink kan hebben. Door de expertise en best practices op deze gebieden te delen, kan Blink (meer) voordeel halen uit de samenwerking met SUEZ. [51]

[50] Zie ook hoofdstuk 6 over de door Blink gerealiseerde publieke waarde.
[51] Het gaat dan met name om innovatieve logistieke concepten op het gebied van inzameling en nascheiding (best practices die door SUEZ elders in Nederland worden ingezet).

6.3 Mate van ervaren synergie; knelpunten in de huidige en toekomstige samenwerking

De vraagstelling of de (impliciete, voortschrijdende) verzelfstandiging van Blink (uiteindelijk) leidt tot realisatie van de maximale synergie die een publiek-private samenwerking zoals Blink voor alle partijen op kan leveren wordt -als gevolg een aantal knelpunten- door alle betrokkenen (gemeenten, Blink, SUEZ) ontkennend beantwoord. In deze paragraaf geven we een overzicht van deze knelpunten.

In de vorige paragraaf hebben we reeds de volgende twee knelpunten in de samenwerking benoemd: onvoldoende ervaren transparantie over tarieven/ kostprijzen en onvoldoende ervaren synergie en meerwaarde SUEZ. Verder kwam uit de aanbestedingsrechterlijke analyse (zie het vorige hoofdstuk) als knelpunt naar voren dat de samenwerking met SUEZ mogelijk niet rechtmatig is. Deze bevinding kan potentieel grote implicaties hebben voor de samenwerking.

Naast deze drie eerder genoemde knelpunten komt op basis van de interviews een aantal andere knelpunten in de huidige samenwerking naar voren. We hebben deze in een aantal categorieën geclusterd.

Afspraken tussen Blink en SUEZ zijn zeer beperkt vastgelegd

In paragraaf 2.2, over de opvolging van de ontwikkelpunten van KPMG, werd geconstateerd dat er geen contractuele afspraken tussen Blink en SUEZ zijn vastgelegd, anders dan afspraken rondom de in een jaar te hanteren tarieven/ kostprijzen[52]. Er zijn bijvoorbeeld geen onderleggers in de vorm van SLA's/ DVO's met prestatieafspraken tussen SUEZ en Blink. Deze zouden worden opgesteld als onderdeel van het project Financieel Fundament (Blok OG/ON en Governance). De inhoud wordt echter mede bepaald door de uitkomst van dit O&E-traject.

Ten aanzien van dit punt wordt vanuit SUEZ aangegeven dat in de afgelopen periode initiatief is genomen om de afspraken tussen Blink en SUEZ meer vast te gaan leggen (vooralsnog in een Excel sheet).

Onzekerheid rondom de toekomst van SUEZ Nederland door overname PreZero

SUEZ Nederland bevindt zich in een overnameproces waarbij zij zal worden overgenomen door PreZero, de milieudivisie van de Schwarz Groep. Verwacht wordt dat deze overname in de eerste helft van 2021 definitief zal worden bekrachtigd (met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2021). Deze overname brengt bij diverse gemeentelijke respondenten onzekerheid met zich mee rond de vraag wat de strategie van de nieuwe eigenaar ten aanzien van de Nederlandse activiteiten gaat worden.

Uitstel van investeringen vanuit SUEZ in Blink wordt door de gemeenten en Blink zelf gerelateerd aan deze overname door een andere marktpartij. Transparantie daarover blijft achter, zo werd in een aantal interviews met vertegenwoordigers van de gemeenten en Blink opgemerkt. SUEZ stelt daar tegenover dat -totdat de overname definitief beslecht is- geen (grote) investeringen mogen worden gedaan en dat vanwege 'non-disclosure' afspraken geen transparantie mogelijk is. Tevens wordt vanuit SUEZ aangegeven dat er geen grote beleidsmatige veranderingen te verwachten zijn als gevolg van de overname door PreZero en tevens dat er voor 2021 wel investeringsbudget beschikbaar is.

Dubbelrol directeur Blink: scharnierfunctie tussen de verschillende belangen

In de tekst van de GR is opgenomen dat SUEZ een voordracht doet aan het Algemeen Bestuur voor de tewerkstelling van de directeur van Blink op basis van een te sluiten detacheringsovereenkomst tussen SUEZ en het openbaar lichaam. Verder staat in de GR dat tot de taken van de directeur het periodiek verantwoorden en

[52] Deze zijn vastgelegd in een Excel sheet.

rapporteren aan Algemeen Bestuur en het Dagelijks bestuur Behoort. Er staat niet beschreven dat dit de *enige* verantwoordingsrelatie van de directeur is.

Deze constructie is historisch verklaarbaar, omdat in de eerdere situatie -waarin Blink een beperkte omvang had- de functie van directeur Blink in deeltijd werd uitgevoerd en gecombineerd met die van vestigingsmanager SUEZ. In de huidige omvang van Blink gaat het bij de functie van directeur Blink om een fulltime functie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij de jaarlijkse vaststelling van de Blink begrotingen op meerdere momenten door het AB -dus gemeenten en SUEZ- is ingestemd met (impliciete) uitbreiding van de Blink organisatie (en de door 'eigen' Blink medewerkers uit te voeren taken). We noemen in dit kader:

- De directeursfunctie is gegroeid van ooit 0,2 fte naar 0,8 fte bij het aantreden van de huidige directeur en 1 fte in de huidige situatie.
- Blink beschikt in de huidige situatie over een 'eigen' hoofd bedrijfsbureau, een coördinator uitvoering, opzichters en dergelijke.
- Het bedrijf heeft zich in de afgelopen jaren zodanig ontwikkeld dat daaraan meerdere disciplines toegevoegd moesten worden. Vaak was dit een gevolg van de wettelijke verplichtingen die Blink -als zelfstandig deelnemer- aan het zakelijke verkeer dient in te vullen. Daarvoor zijn budgettaire goedkeuringen van het Algemeen Bestuur verkregen. We noemen specifiek het toevoegen van disciplines zoals AVG/Privacy, HSE[53], Inkoop en Informatiemanagement.

Deze in de afgelopen jaren genomen besluiten -als consequentie van de vaststelling van de begrotingen- hebben (impliciet) de onafhankelijkheid (zelfstandigheid) van Blink ten opzichte van SUEZ versterkt.

Deze verdergaande verzelfstandiging van Blink schuurt in de praktijk met name bij de invulling van de directeursfunctie. De directeur van Blink bevindt zich namelijk in een dubbele positie, zo komt op basis van de interviews naar voren. De directeur staat namelijk op de loonlijst van SUEZ, maar is tegelijkertijd directeur van Blink. Het functioneringsgesprek van de directeur wordt bijvoorbeeld gevoerd door de directeur Sales van SUEZ (en niet door het DB van Blink). De bezoldiging van de directeur is door de beloningsstructuur van SUEZ voor het variabele deel onder meer[54] afhankelijk van het presteren van SUEZ Nederland. Een laatste voorbeeld wat we noemen is dat tot dit jaar de afspraken tussen Blink en SUEZ over de te hanteren tarieven geaccordeerd werden door de directeur van Blink (die op de loonlijst staat van SUEZ en wordt gedetacheerd aan Blink).

De aansturing van de directeur is daarmee diffuus: enerzijds moet hij verantwoording afleggen aan DB en AB, anders heeft hij ook een verantwoordingsrelatie met SUEZ. De directeur bevindt zich daardoor vaak in een spagaat tussen (de belangen van) SUEZ, Blink en de gemeenten. Deze scharnierfunctie tussen de verschillende belangen maakt het lastig om onafhankelijk (namens Blink) op te treden. Hierbij merken we op dat er geen (vastgestelde) detacherings- en managementovereenkomst is tussen de GR Blink en SUEZ over de inzet van de directeur waarin afspraken zijn vastgelegd.

Onduidelijkheid over de gewenste mate van zelfstandigheid van Blink (en het achterliggende doel van zelfstandigheid)

De onderzoeksvraag betreft "of de *(voortschrijdende) verzelfstandiging* van Blink (uiteindelijk) leidt tot realisatie van de maximale synergie die een publiek-private samenwerking zoals Blink voor alle partijen op kan leveren". Een vraagstuk wat in dit onderzoek naar voren kwam is wat het doel van verzelfstandiging zou moeten zijn en welke besluiten hierover in de afgelopen jaren genomen zijn. Bij het vorige punt stipten we dit reeds aan.

---

[53] Blink heeft haar eigen HSE systeem moeten ontwikkelen. Het bleek namelijk niet mogelijk om gebruik te maken van het SUEZ-systeem, vanwege de eigen wettelijke verantwoordelijkheid van Blink.
[54] Daarnaast is er -voor het variabele deel van de beloning- ook sprake van persoonlijke doelstellingen.

In aanvulling op de bij vorige onderdeel genoemde punten kunnen we feitelijk vaststellen dat ook uit andere factoren de zelfstandigheid van de Blink organisatie blijkt:

- Blink is een zelfstandige juridische entiteit met een eigen inschrijving in de Kvk.[55] Blink vormt geen fiscale eenheid met SUEZ en er vindt geen consolidatie van resultaten plaats. Blink doet haar eigen BTW- en VPB-aangiften. Blink voorziet in haar eigen financiële middelen en betalingsverkeer, zonder autorisatie vanuit SUEZ.[56]
- Blink ondergaat jaarlijks een accountantscontrole waarbij de accountant zich puur richt op de entiteit GRR Blink en Personeel Blink BV. De verbinding met SUEZ wordt daarin louter bezien vanuit de opdrachtgever-leverancier relatie (en niet vanuit verwevenheid van entiteiten).
- Blink is OR-plichtig en gaat dit jaar haar eigen OR organiseren. Aansluiting bij de OR van SUEZ blijkt -na onderzoek- juridisch niet mogelijk.
- Tot in 2017 verzorgde SUEZ de planning van de huisvuilinzameling voor Blink. Per juni van dat jaar is de betrokken medewerkster van SUEZ bij Blink in dienst gekomen en wordt de planning vanaf dat moment door Blink zelf ingevuld.

Tegelijkertijd constateren we dat in het SMP geen expliciete voorstellen zijn gedaan inzake een toenemende zelfstandigheid van Blink, dus los van SUEZ.

Dit alles leidt tot het knelpunt dat bij de verschillende sleutelfiguren niet een gedeeld beeld bestaat over wat de gewenste mate van zelfstandigheid zou moeten zijn van Blink, welk doel hiermee gerealiseerd zou moeten worden en wat de -hieruit voortvloeiende- gewenste rolverdeling is tussen Blink en SUEZ.

Over de genoemde knelpunten wordt beperkt *gezamenlijk* het gesprek gevoerd; dit versterkt het 'wij-zij denken'

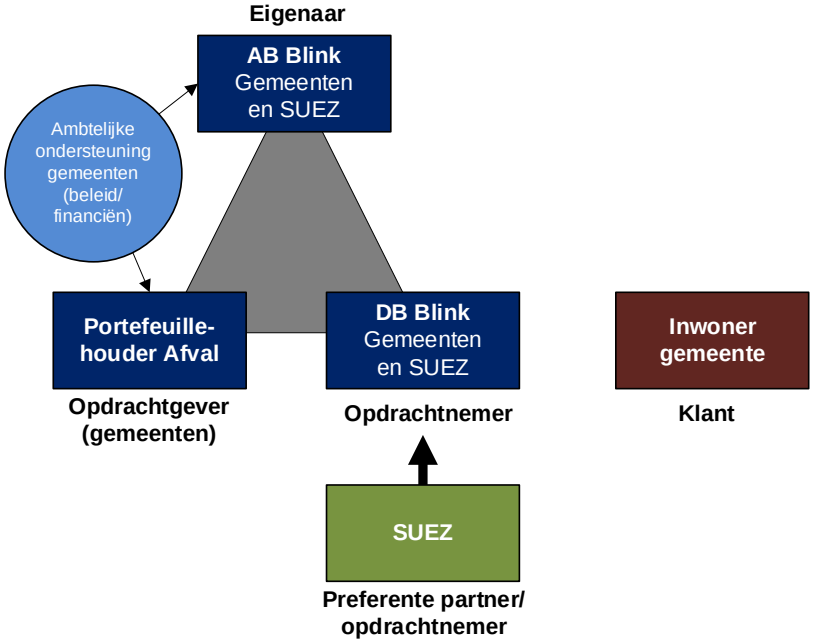
Uit de interviews komt naar voren dat over de hierboven genoemde lijst van knelpunten (zeer) beperkt *gezamenlijk* het 'goede' gesprek wordt gevoerd. Mogelijke gremia voor het bespreken van deze thema's zijn het (ambtelijke) beleidsoverleg, het (bestuurlijke) AB- en DB-overleg. Deze meer strategische thema's over de samenwerking staan niet op de agenda van deze overleggen. Deze overleggen kennen namelijk meer een operationeel 'going concern' karakter. Hierbij is van belang op te merken dat deze overleggen in een goede sfeer plaatsvinden, zo wordt door diverse respondenten aangegeven.

Doordat zeer beperkt een gezamenlijk gesprek wordt gevoerd over de genoemde knelpunten, en hoe deze op te lossen, wordt -zo komt uit de gesprekken naar voren- het 'wij-zij denken' versterkt en komt het vertrouwen in elkaar onder druk te staan. Dit geldt met name vanuit de gemeenten en Blink richting SUEZ en veel minder de andere kant op, zo blijkt uit de gesprekken.

6.4 Governance

Hoewel er geen onderzoeksvraag specifiek gericht is op het thema governance, is het volgens ons voor deze evaluatie wel van belang dit thema (beknopt[57]) mee te nemen. De nu volgende figuur laat -vereenvoudigd- de governance structuur van Blink zien, met de verschillende rollen.

[55] Dit geldt ook voor Personeel Blink B.V.
[56] Er is ook geen sprake van bancaire eenheid.
[57] We hebben dit thema niet in detail onderzocht. De hoofdlijnen (voor zover relevant voor dit onderzoek) staan beschreven in deze paragraaf.



Uit het onderzoek komt als knelpunt naar voren dat de rollen en verantwoordelijkheden van de rollen eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en strategisch partner (SUEZ) vaak niet eenduidig zijn vastgelegd en dat er nog wel eens sprake is van rolonduidelijkheid. In het document 'Kostenallocatiemodel, tarievenbeleid, inrichting van de P&C cyclus en risicomanagement'[58] wordt dit benoemd als risico en als volgt geformuleerd: "Governance-rol in de GR; onduidelijkheid over de rollen van Blink en SUEZ in de GR en van de (geformaliseerde en gepraktiseerde) onderlinge taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden." [59]

Wij werken dit als volgt nader uit:

- Het AB (met daarin vertegenwoordigers van alle gemeenten en SUEZ) is eigenaar van Blink. Bij het eigenaarschap van een gemeenschappelijke regeling gaat het om zeggenschap vanuit het collectief van de deelnemers (gemeenten en SUEZ) over de vast te stellen doelstellingen ('belangen'), de uit te voeren taken van Blink, de instandhouding van de organisatie en het bewaken van de duurzaamheid en continuïteit van Blink (toekomstbestendigheid, goed werkgeverschap). Als we deze -vanuit de governance theorie beoogde- invulling van de rol van eigenaar vergelijken met de feitelijke situatie komt op basis van de gevoerde gesprekken het volgende naar voren:
    - De AB vergaderingen zijn vaak meer operationeel van aard. Strategische en tactische discussies over de toekomst van Blink worden maar heel beperkt gevoerd.
    - De focus ligt meer op de invulling van *individuele* gemeentelijke belangen (in plaats van de *gezamenlijke* ambities ten aanzien van de Blink organisatie).
- Het DB (met daarin vertegenwoordigers van enkele gemeenten en SUEZ) is opdrachtnemer en huurt SUEZ als preferente partner (opdrachtnemer) in. Zoals eerder aangegeven zijn de afspraken tussen het DB en SUEZ zeer beperkt vastgelegd. [60]
- Formeel heeft -voor zover wij na hebben kunnen gaan- de directeur van Blink geen positie in de relatie DB-SUEZ. Tot dit jaar werden echter de afspraken tussen Blink en SUEZ over de te hanteren tarieven (zoals

[58] Dit document is opgeleverd als onderdeel van het project Financieel Fundament.
[59] Dit rapport is 19 augustus 2020 opgeleverd als onderdeel van het project 'Financieel fundament Blink'.
[60] Wat wordt vastgelegd tussen DB en SUEZ resp. tussen directeur Blink en SUEZ is afhankelijk van de nog nader in te vullen afspraken rondom governance, financiële verordening, de uit te werken DVO's en SLA's, etc. Zie de eerdere opmerkingen die ten aanzien van dit thema zijn gemaakt.

opgenomen in een Excel sheet) geaccordeerd door de directeur van Blink. Deze staat echter op de loonlijst van SUEZ (en wordt gedetacheerd aan Blink). Er is nergens vastgelegd dat de directeur van Blink deze verantwoordelijkheden heeft in de relatie Blink-SUEZ.[61]
- Zoals aangegeven in het document 'Kostenallocatiemodel, tarievenbeleid, inrichting van de P&C cyclus en risicomanagement' is de inrichting van de Opdrachtgever-Opdrachtnemerrelatie medio 2020 in ontwikkeling. Citaat uit dit document: *Momenteel worden eenvoudige 'productbladen' gehanteerd. Dit wordt doorontwikkeld naar een dienstverlenings-overeenkomst (DVO)*.

Dit leidt tot de volgende bevinding. De samenwerkingspartners (gemeenten, SUEZ) verhouden zich als mede-eigenaar tot elkaar, maar hebben tevens de rol van respectievelijk opdrachtgever (portefeuillehouders afval), eigenaar (AB leden), opdrachtnemer (DB) en preferente partner/ opdrachtnemer (SUEZ). We zien dat deze rollen in de praktijk niet gescheiden worden beleefd, maar door elkaar heen lopen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er niet bij alle sleutelfiguren sprake is van rolbesef c.q. besef wat een rol precies inhoudt.

Dit leidt er in de praktijk toe dat partners niet in gezamenlijkheid als eigenaren sturen op het maximaliseren van de voordelen van deze samenwerking via de Blink organisatie. Daardoor is niet primair sprake van het maximaliseren van synergie als *gezamenlijk* doel, maar zijn de doelen van de *individuele* gemeenten en SUEZ leidend. Daarbij bestaat ook onbekendheid over wat meer gezamenlijk sturen zou kunnen opleveren.

Project 'Financieel Fundament'

Hierbij is van belang op te merken dat het project 'Financieel Fundament' (onder meer) moet gaan leiden tot verbetering van de wijze waarop de governance is ingericht. We noemen als gewenste resultaten van dit project in relatie tot (verbetering van de) governance:

- een gedragen, proportioneel, pragmatisch en evenwichtig governance-model;
- een pragmatische en robuuste formele basis ter regulering van de relatie opdrachtgever - opdrachtnemer waarvan DVO's en SLA's onderdeel uitmaken.

Omdat de uitkomsten van het thans lopende O&E-traject daarop direct van invloed zijn, is er -zoals hiervoor reeds enige malen benoemd- voor gekozen dit onderdeel 'on hold' te zetten en de uitkomsten van dit O&E traject af te wachten. Dit omdat die uitkomsten (toekomstscenario's, zie hoofdstuk 6) een directe relatie hebben met het formuleren/beschrijven van de organisatie, taken, bevoegdheden, mandaten en verantwoordelijkheden, en daarmee met de governance. Deze denklijn is terug te vinden in de besluiten van het DB/AB in met name de tweede helft van 2020.

[61] Er is bijvoorbeeld geen (getekende) detacheringsovereenkomst tussen Blink en SUEZ waarin dit vastgelegd zou kunnen zijn.

7. Rode lijnen uit de twee raadsavonden

7.1 Inleiding

Op 21 april en 22 april zijn in het kader van dit onderzoek twee avonden gehouden om de beelden onder de gemeenteraden te inventariseren. In totaal waren er ruim 30 raadsleden (en daarnaast ook burgerraadsleden[62]) aanwezig. Vanuit alle deelnemende gemeenten waren één of meer vertegenwoordigers aanwezig, verspreid over beide avonden.

Met het publieke waarde model als kader is een aantal stellingen voorgelegd aan de raadsleden. De belangrijkste rode draden uit de gegeven antwoorden staan in het vervolg van dit hoofdstuk weergegeven.

7.2 Publieke waarde

- De raadsleden geven aan dat de inwoners over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van Blink, op een aantal operationele klachten na.
- Er bestaat een toenemend bewustzijn bij de raadsleden dat -op het werkveld waar Blink actief is- een transitie gaande is van het klassieke afval ophalen naar hergebruik van grondstoffen. Het belang van het realiseren van doelstellingen op het gebied van circulaire economie en duurzaamheid werd breed gedeeld. Diverse malen werd aangegeven dat hier ook een opgave ligt voor bijvoorbeeld de verpakkingsindustrie. Daarnaast benadrukte een raadslid dat het belang hiervan bij scholing van kinderen meegenomen zou moeten worden. Eén raadslid benoemde dat duurzaamheid ook een leidend principe zou moeten zijn voor de bedrijfsvoering van Blink, via bijvoorbeeld zonnepanelen op het dak en een elektrisch wagenpark. Ook de mate van duurzaamheid verderop in de keten werd genoemd als belangrijk aandachtspunt.
- Diverse raadsleden geven aan dat er wél ontevredenheid bestaat bij inwoners over stijgende kosten voor afvalheffing, terwijl inwoners juist meer aan afvalscheiding (moeten) doen en er in bepaalde gevallen minder vaak wordt opgehaald. Bij diverse gemeenten wordt diftar ingevoerd, waar veel om te doen is bij de inwoners. Een raadslid verwoordde dit als volgt: hoe kan het dat hoe beter inwoners scheiden, de prijzen toch hoger worden? En welk deel van de kosten is van Blink afkomstig en welk deel wordt toegerekend vanuit de eigen gemeentelijke organisatie? Het verhaal hierachter wordt naar zeggen van diverse raadsleden onvoldoende uitgelegd aan inwoners.
- Eén raadslid bracht naar voren dat Blink ook een rol speelt in het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

7.3 Organisatie

- Sommige raadsleden gaven aan dat wat er met de afvalstromen gebeurt en welke partij hieraan verdient nadat deze zijn ingezameld onvoldoende transparant is. Vragen die hierbij speelden zijn bijvoorbeeld: klopt het verhaal dat bepaalde afvalstromen naar China gaan? En is het juist dat een paar grote bedrijven in de afvalbranche veel geld verdienen aan de afvalstromen? En welke relatie bestaat hierbij met de stijgende afvalstoffenheffing?
- Diverse raadsleden van de kleinere gemeenten gaven aan te kwetsbaar te zijn wat betreft de beleidsontwikkeling binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Een beleidsambtenaar met 0,1 fte heeft te weinig uren om een goede bijdrage te leveren aan de eerder genoemde transitie. Waarom moet elke gemeente voor zich het wiel uitvinden over wat beleidsmatig verstandig is om te doen, bijvoorbeeld ten aanzien van invoering van diftar, zo vroeg een raadslid zich af. Door beleidsruimte op te schalen naar het

[62] Deze volksvertegenwoordigers die aanvullend op gemeenteraadsleden opereren, kennen in diverse gemeenten andere benamingen. Zij nemen deel aan debatten maar hebben geen stemrecht.

niveau van Blink ontstaat ruimte om minimaal 1 fte beleidsambtenaar (een 'superambtenaar' aldus het betreffende raadslid) met elkaar te delen. Daarbij merkte een raadslid op dat een beleidsambtenaar beleid 'vanachter een bureau' maakt, terwijl Blink in de dagelijkse praktijk ziet wat er gebeurt.

- Er bestond bij diverse raadsleden bereidheid om nauwer samen te werken met de andere Blink gemeenten, vanuit de gedachte dat (beleids)harmonisatie kan leiden tot lagere kosten en een betere dienstverlening aan de eigen inwoners. Een voorbeeld wat werd genoemd is harmonisatie van de milieustraten en de bijbehorende tarieven, maar ook samen optrekken inzake de ontwikkeling richting een circulaire economie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om beleidsbeslissingen inzake afvalscheiding bij de bron of verbetering van de nascheiding. Wellicht kan deze samenwerking verder uitgebreid worden naar de 21 gemeenten in de regio, gaf een raadslid aan.
- Er bestaat op dit moment weinig inzicht bij raadsleden inzake beleidsontwikkelingen bij de andere Blink gemeenten, mede omdat er niet of nauwelijks onderling contact is tussen de raadsleden. Beide avonden werden daarom zeer gewaardeerd door de raadsleden.
- Een raadslid bracht naar voren dat Blink een te kleine schaal heeft om te opereren op een markt die door een beperkt aantal wereldspelers wordt bepaald. In hoeverre is Blink in staat om de juiste marktpartijen te vinden voor een kosteneffectieve verwerking van de verschillende afvalstromen, vroeg een ander raadslid zich af. Schaalvergroting met gelijk gestemde organisaties (die werken voor kleinere, landelijke gemeenten) zou dan volgens een raadslid te verkiezen zijn boven samenwerking met een partij die een 100.000+ gemeente bedient. Dit vanwege het idee dat de vraagstukken van landelijke gemeenten en 100.000+ gemeenten op het gebied van afvalbeheer te verschillend zijn.

7.4 Legitimiteit

- Over het algemeen gaven de raadsleden aan voldoende grip te ervaren op Blink. De informatievoorziening vanuit Blink is prima, aldus diverse raadsleden. Het is eerder te veel informatie dan te weinig, aldus een ander raadslid. Tegelijkertijd is soms inzicht in details nodig om een besluit te kunnen nemen. Daarbij werd aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het college ligt. Een raadslid gaf aan zich daardoor minder eigenaar te voelen van Blink. Een ander raadslid gaf aan te hebben weinig grip te hebben als raadslid met 1 keer per jaar een bijeenkomst met Blink.
- Diverse raadsleden gaven aan het niet te begrijpen dat de afvalstoffenheffing voor de inwoners stijgt, terwijl er tegelijkertijd steeds meer inspanning wordt gepleegd op afvalscheiding door de inwoners. Dit zorgt voor verlaging van de legitimiteit. De (beperkte) invloed van Blink op de hoogte van de afvalstoffenheffing leek slechts zeer beperkt bekend te zijn.
- Vanuit diverse raadsleden werd het belang genoemd van de plaats waar de verschillende grondstoffen worden verwerkt. Het zou niet mogelijk moeten zijn dat bijvoorbeeld PMD naar China gaat.

Bijlage 1. Interviewleidraad op basis van Publieke Waarde model

Deze bijlage bevat de interviewleidraad zoals we die gehanteerd hebben bij de interviews. De vragen in deze interviewleidraad zijn gecategoriseerd naar de drie onderdelen van het Publieke Waarde model.

Over de huidige en toekomstige publieke meerwaarde van Blink

1. Hoe presteert Blink op dit moment c.q. welke publieke waarde wordt geleverd? Hoe tevreden bent u als gemeente daarover? Wat gaat goed en wat zijn knelpunten?
2. Wat zijn uw *huidige* en *toekomstige* beleidsambities ten aanzien van het bij Blink ondergebrachte takenpakket en mogelijke andere relevante -aanpalende- terreinen? Welke publieke waarde streeft u daarbij nu en in de toekomst na?
3. Hoe ziet u de publieke meerwaarde van samenwerking op regionale schaal (van het bij Blink ondergebrachte takenpakket en mogelijke andere relevante -aanpalende- terreinen)?
   In hoeverre ziet u voor Blink een rol weggelegd bij het faciliteren van regionale samenwerking?

Legitimiteit en draagvlak

1. In hoeverre is er betrokkenheid en steun voor de huidige *prestaties* en *organisatie* van de GRR Blink in uw gemeente (college, raad, inwoners)? In hoeverre is het takenpakket van Blink politiek gevoelig in uw gemeente?
2. In hoeverre ervaart u een gedeelde visie en overeenstemming over de *doelen* en *ontwikkelrichting* tussen de deelnemers? In hoeverre staat u als gemeente zelf achter de huidige doelen en ontwikkelrichting?
3. In hoeverre bent u als gemeente tevreden over de wijze van samenwerken en de governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden), ook in de combinatie met SUEZ?
   Welke ontwikkeling ziet u hierbij? Hoe kijkt u aan tegen de kwaliteit/ inhoud van de AB vergaderingen en de informatievoorziening vanuit Blink (in het kader van deze vergaderingen)? En in hoeverre is de huidige wijze van samenwerking en governance adequaat om de samenwerkingsrelatie optimaal te laten functioneren en de nagestreefde publieke waarde te (doen laten) realiseren?
4. Ziet u hier nog relevante regionale ontwikkelingen, bijvoorbeeld in verband met andere samenwerkingsverbanden in de regio?

Organisatie en toekomst

1. In hoeverre bent u bekend met het evaluatierapport van KPMG uit 2017 en het Strategisch Meerjarenplan (SMP) uit 2018? In welke mate zijn volgens u de verbeterpunten uit de evaluatie en de doelstellingen uit het KPMG rapport en het SMP gerealiseerd?
2. Hoe kijkt u aan tegen het besluit in 2016 tot toenemende zelfstandigheid van Blink?
3. Hoe kijkt u aan tegen de (sterke) groei van Blink in de afgelopen jaren? Hoe waardeert u deze ontwikkeling? En in hoeverre hebt u het beeld dat de Blink organisatie voldoende is uitgerust om deze groei te equiperen?
4. In hoeverre wordt naar uw mening de synergie van de samenwerking van SUEZ voldoende benut in de huidige situatie? Hoe zou er meer synergie uit deze relatie gehaald kunnen worden? En op welke categorie van taken ziet u met name synergie (en welke niet)?
5. Waar ligt de belangrijkste ontwikkelrichting van Blink (en de samenwerking met SUEZ) naar uw mening voor de toekomst? Wat ziet u als belangrijkste risico's voor Blink in de toekomst?
6. In hoeverre vindt u dat GRR Blink de gevraagde publieke waarde (beter) kan realiseren door:
   a. Het voortzetten/intensiveren van de huidige publiek/private samenwerking;
   b. Het zelfstandig verder te opereren;
   c. Het, al dan niet op specifieke onderwerpen/thema's, aangaan van een publiek/publieke samenwerking;

d. Of een publiek/publiek/private (SUEZ) samenwerking.
Dit mede in relatie tot de (mogelijke) knelpunten in de huidige situatie.

7. Hoe ziet u de (toekomstige) relatie van de Blink organisatie met uw gemeente (wie doet wat), bijvoorbeeld op het vlak van beleidsontwikkeling?
8. Wat ziet u -gezien hetgeen hiervoor besproken is- als logische toekomstscenario's voor Blink (waaronder de samenwerking met SUEZ)? En wat zijn niet logische toekomstscenario's?
9. Wat zijn logische afwegingscriteria om deze toekomstscenario's met elkaar te vergelijken en tegen elkaar af te wegen?

Bijlage 2. Hoofdlijnen Strategisch Meerjarenplan 2018 -2022

Inleiding

Het Strategisch Meerjarenplan (afgekort: SMP) van Blink, opgesteld in 2018, beschrijft het profiel en de strategie van Blink voor de periode 2018-2022. De strategie wordt uitgewerkt in acties en doelstellingen. Redenen om een dergelijk meerjarenplan op te stellen zijn, naast de evaluatie van KPMG:

- Maatschappelijke en vakinhoudelijke trends en ontwikkelingen t.a.v. gemeentelijke doelstellingen op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer en duurzaam onderhoud van de openbare ruimte.
- Groei van Blink als uitvoeringsorganisatie voor de deelnemende gemeenten.
- Resultaten van een strategische sessie met alle stakeholders van Blink in 2017.

Visie en missie Blink (volgens het SMP)

Er volgt nu een (lang) citaat uit het SMP wat inzicht geeft in het SMP geschetste richting voor Blink, inclusief de gewenste relatie met SUEZ.

Blink anno 2018

Blink, overheidsbedrijf van en voor de gemeenten daarin gefaciliteerd door SUEZ, heeft zich in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld en wordt gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit, servicegerichtheid en een laag kostenniveau. Dat heeft er toe geleid dat de gemeenten in de periode van 2014 tot en met 2017 Blink aanzienlijk meer en verschillende taken in opdracht hebben gegeven. Dit leidde, behalve tot een verdubbeling van de omzet (van € 6,5 miljoen (2014) naar € 13 miljoen (2017)), tot een sterke groei van producten en diensten en (in mindere mate) de organisatie.

Toekomstvisie

Zoals gesteld voltrekken er zich momenteel voor de gemeenten, SUEZ en Blink, belangrijke maatschappelijke en vakinhoudelijke trends en ontwikkelingen binnen de hiervoor genoemde publieke domeinen. Deze zijn o.a.:

- Migratie naar een circulaire economie (hogere scheidingsresultaten en sluiten grondstofketens)
- Verduurzamen van de woon- en leefomgeving
- Geven van verdere invulling van burgerparticipatie
- Geven van verdere invulling van arbeidsparticipatie
- Verder ontwikkelen intergemeentelijke samenwerking
- Benutten kansen publiek-private samenwerking gemeenten met SUEZ

De groei in dienstverlening en het gezamenlijk geven van invulling aan deze ontwikkelingen, leidt tot een intensievere relatie tussen de gemeenten, SUEZ en Blink. Daarbij vervult Blink, in opdracht en op verzoek van de gemeenten, meer en meer de rol van:

- Kennisplatform
- Initiator en verbinder
- Projectgenerator
- Communicator

Vast is te stellen dat de publiek-private samenwerking de gemeenten, SUEZ en Blink veel brengt. Daarnaast heerst de overtuiging dat, indien deze samenwerking intensiever wordt, er zicht ontstaat op een grotere maatschappelijke meerwaarde als tot nu toe gerealiseerd én daarmee het hebben van een adequaat antwoord op de hiervoor beschreven trends en ontwikkelingen. In hoofdzaak moet zij er toe leiden dat de doelstellingen, waartoe de deelnemende gemeenten zich hebben gecommitteerd, tijdig ingevuld kunnen worden. Hiermee wordt vooral gedoeld op het commitment dat de Blink-gemeenten zijn aan gegaan door het onderschrijven van de VANG-doelstellingen (75% restafval in 2020 of het Manifest voor een Afvalloze Samenleving (5% restafval in 2020). Hiervoor is een trendbreuk en versnelling nodig. Om deze te bereiken bundelen de gemeenten de krachten en dragen Blink op te komen met een conceptueel voorstel (en bij acceptatie implementatie daarvan) dat leidt tot

de vereiste versnelling, trendbreuk en daarmee de tijdige realisatie van de genoemde doelstellingen. Daarbij voorzien zij Blink van de faciliteiten om aan deze opdracht invulling te geven. Als belangrijke randvoorwaarde geldt daarbij dat het resultaat tevens leidt tot een structurele verlaging van de verwerkingskosten van het restafval en het ombuigen van waardevolle stromen vanuit het restafval naar hergebruik of inzet in circulaire concepten.

Op basis van deze opdracht is er duidelijk sprake van een verdere verdieping van de relatie tussen de gemeenten, SUEZ en Blink. Vanwege deze constatering en haar hiervoor beschreven profiel en toekomstvisie, heeft Blink behoefte aan het toekennen van een extra dimensie aan de relatie met de gemeenten en SUEZ, haar bestaan en legitimatie. Zij geeft hieraan uiting door het als volgt formuleren van haar visie en missie:

Visie

Duurzame publiek-private co-creatie leidt tot het realiseren van hogere concrete ambitieuze maatschappelijke en circulaire doelen.

Het traject dat leidt tot intensivering van de relatie ziet Blink als haar missie, die zich als volgt laat omschrijven:

Missie

Blink draagt bij aan het realiseren van de ambities en doelstellingen van de deelnemende gemeenten en SUEZ, door het (verder) ontwikkelen en leveren van de nu en toekomstig aan haar opgedragen taken op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer en duurzaam onderhoud van de openbare ruimte.

Blink wil daarvoor een betrouwbare en hechte partner van de deelnemende gemeenten en SUEZ zijn in de totstandkoming en uitvoering van afvalbeheerbeleid en duurzame inzet van grondstoffen, op een milieubewuste en maatschappelijk gewenste wijze. Tevens wil Blink op dezelfde wijze invulling geven aan haar taken in de openbare ruimte en daarmee een wezenlijke bijdrage leveren aan een hoogstaande leefomgeving en de maatschappelijke aspecten die dat met zich mee brengt. Kort samengevat, Blink wil duurzaam verbindend naar een circulaire economie en een kwalitatief hoogstaande participatieve samenleving.

Kort samengevat wil Blink zijn:

Duurzaam verbindend naar een circulaire economie en een kwalitatief hoogstaande participatieve samenleving.

Met deze visie en missie geeft Blink uitvoering aan een strategie gericht op de verdere ontwikkeling van de producten en diensten, de samenwerking met deelnemende ge-meenten en SUEZ, de eigen organisatie en de rol en positie van Blink in de regio.

Blink heeft de ambitie om een verbindende en meedenkende partner te zijn en wil zich, vanwege de geconstateerde gemeentelijke behoeften, verder ontwikkelen als pro-actieve adviseur met aantoonbare meerwaarde daarbij intensief gebruik makend van de expertise en faciliteiten, geboden door SUEZ.

Strategie en strategische doelen

De van de visie en missie afgeleide strategie en strategische doelen wordt in het SMP als volgt verwoord:

Blink streeft naar maatschappelijke meerwaarde en kiest ervoor om zowel doelmatig, doeltreffend, als ook verbindend te werken. Blink wil een efficiënte organisatie combineren met beleidseffectief handelen in de keten (zowel op afvalbeheer als op duurzaam onderhoud) én wil zich onderscheiden als gemeentelijk partner in het initiëren en faciliteren van o.a. burgerparticipatie en arbeidsparticipatie.

Blink kan hiermee het verschil kan maken voor en met haar gemeenten. Dit is dé uitdaging voor de komende jaren. Met het oogmerk vast te stellen of zij hier in slaagt, is het noodzakelijk doelen te stellen die, bij realisatie, leiden tot het slagen van Blink haar hiervoor gedefinieerde missie. Door Blink zijn de volgende doelen in dit kader geformuleerd:

In 2018 heeft Blink de volgende doelen opgesteld om de vernieuwde missie te bereiken:

- **Partnerschap met (deelnemende) gemeenten en SUEZ**. In de publiek-private partnerschap doen partijen waar ze goed in zijn en vullen elkaar aan. Het partnerschap is duurzaam en gericht op het bewerkstelligen van – door de gemeenten en SUEZ beoogde – strategische en maatschappelijke doelen.
- **Efficiënte en effectieve dienstverlening**. In de wetenschap dat de dienstverlening door Blink wordt gefinancierd met publieke middelen, is het management permanent alert op mogelijkheden ter verbetering van de kostenefficiëntie.
- **Slanke wendbare organisatie.** Blink streeft naar een organisatie waarbij lijnen zo kort mogelijk zijn en de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn weg gelegd. Blink maakt voor veel ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties gebruik van de SUEZ-organisatie.
- **Adequate en transparante governance en goed functionerend bestuur.** De rollen van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de directeur zijn helder en zorgen voor het optimaal functioneren van de organisatie. Voorts is sprake van een professionele en zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. In deze contractgestuurde relatie zijn duidelijke afspraken gemaakt over de te leveren diensten, de te bereiken resultaten en de voorwaarden.
- **Duurzaamheid en arbeidsparticipatie.** Blink maakt verbinding tussen ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen en (gemeentelijke) doelstellingen voor arbeidsparticipatie.
- **Bijdrage circulaire economie en afvalbeheerprestaties gemeenten**. Blink draagt actief bij aan de totstandkoming van een circulaire economie en fungeert daarbij ook als kennisplatform voor deelnemende gemeenten.
- **Regionale verankering, samenwerking en schaalgrootte.** Blink sluit samenwerking met andere gemeenten in haar directe regio niet uit en wil als platform bijdragen aan de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke partners.

Relatie van SMP met KPMG evaluatie: succesbepalende voorwaarden

In het SMP worden de verbeterpunten uit de KPMG evaluatie als volgt vertaald naar succesbepalende voorwaarden voor het realiseren van de strategie.

Blink heeft de ambitie om zich in deze planperiode verder te ontwikkelen tot een verbindende partij. Vanuit eigen waarnemingen én voortvloeiend uit de periodiek uit te voeren evaluatie van de gemeenschappelijke regeling Blink (KPMG, Q4 2017) heeft Blink echter nog verbeter- en ontwikkelpunten in te vullen. Daarbij zijn er drie aandachtsgebieden:

- De dienstverlening
- Interne organisatie
- Governance

De door KPMG vastgestelde verbeter- en ontwikkelpunten zijn vooral een gevolg van de meermalen aangehaalde groei en doorontwikkeling van (de organisatie van) Blink. Realisatie daarvan vindt in de planperiode van dit Strategisch Meerjarenplan plaats.

Als gevolg daarvan zet Blink in de komende planperiode sterk in op het verder professionaliseren van de uitvoeringsorganisatie en het ontwikkelen van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, resulterend in een duidelijke, contract gestuurde relatie, waarbij de gemeente(n) en Blink samenwerken aan verbetering. Dat leidt tot het opstellen van dienstverleningsovereenkomsten waarin afspraken worden belegd over de te bereiken resultaten en voorwaarden.

Van ‘het wat’ naar ‘het hoe’

Hiervoor is ingegaan op de zogenaamde ‘wat-vraag’ ten aanzien van de toekomst van Blink: wat is de visie en missie en wat zijn de -daarvan afgeleide- strategie en strategische doelen? Het SMP gaat vervolgens in op de vraag ‘hoe’ dit te bewerkstelligen en welke maatregelen – in de vorm van een meerjarenprogramma– daarvoor

moeten worden getroffen, in welke volgorde en prioriteit en met welke benodigde middelen (kennis, capaciteit, financiën).

Voor het 'hoe' heeft Blink twee deelprogramma's opgesteld die dienen te worden uitgevoerd:

1. Het 'Deelprogramma maatschappelijke meerwaarde afval- en grondstoffen'. Dit betreft de onderzoeken en projecten gericht op het bewerkstelligen van de gemeentelijke ambities en doelstellingen op het gebied van afval, grondstoffen en circulariteit (maatschappelijke meerwaarde). Hierop is de cafetaria-gedachte van toepassing. Dit houdt in dat de gemeenten hierin op basis van vrijwilligheid participeren en daarmee dan ook de onderzoeken en projecten financieren.
2. Het 'Deelprogramma doorontwikkeling organisatie Blink'. Hierbij gaat het om de onderzoeken, maatregelen en projecten die noodzakelijk zijn in het kader van de verdere professionalisering van Blink, de professionalisering van de samenwerking en relatie (opdrachtgever/opdrachtnemerschap) tussen de gemeenten en Blink, de gemeenten onderling (in Blink-verband) en het robuust worden van de organisatie (doorontwikkeling organisatie Blink). Omdat deze onderzoeken, maatregelen en projecten Blink als totale organisatie raken en de relatie met alle gemeenten, is er in deze geen sprake van facultatieve deelname

De programma's bestaan uit meerdere projecten, ontwikkelingen en maatregelen die in de periode 2018-2022 uitgevoerd moeten worden.

Deelprogramma maatschappelijke meerwaarde

De nu volgende tabel geeft hiervan een overzicht voor het deelprogramma maatschappelijke meerwaarde.

Project/ontwikkeling maatregel deelprogramma maatschappelijke meerwaarde	Korte toelichting
Versnelling gemeentelijke VANG-prestaties en doelstellingen Manifest	Project dat leidt tot een door Blink gegenereerde conceptuele aanpak (en bij acceptatie de implementatie daarvan) die voor de deelnemende gemeenten resulteert in het behalen/zo dicht mogelijk benaderen van de doelstellingen uit het VANG-programma en het Manifest voor een Afvalloze Samenleving én structureel lagere verwerkingskosten van het restafval (en zo mogelijk de andere afval- en grondstofstromen)
Onderzoek naar uniformering beleid en uitvoering afval- en grondstoffen	Verkenningen zijn gericht op mogelijkheden voor uniformering van (inzamel)beleid dat bijdraagt aan vergroting van de beleidseffectiviteit (minder restafval, meer scheiding en recyclebare grondstoffen) als ook een kostenefficiëntere uitvoering.
Onderzoek transport en verwerking grondstoffen in eigen beheer	Onder andere van de stromen GHRA, GFT, AEEA en Textiel is bekend dat transport, be- en/of verwerking in eigen beheer kan leiden tot structureel maatschappelijk (werkgelegenheid/inzet SROI) en bedrijfseconomisch voordeel. Tevens kan er sprake zijn van het (regionaal) circulair maken van deze stromen, dan wel het opwekken van warmte, elektriciteit en brandstof (groen gas). Ook de samenwerking met Kringloopwinkels dient na-der te worden onderzocht op mogelijke synergie.
Blink als kenniscentrum en proactieve adviseur	Blink ontwikkelt zich verder tot kennis- en ondersteuningsorganisatie die de gemeenten een gezamenlijk platform biedt voor beleidsvoorbereiding, -afstemming en –uitvoering. Deelnemende gemeenten behouden vanzelfsprekend de beleidsautonomie.
Versterking rol Blink in de grotere regio	In de strategische sessie van 2017 uitgesproken dat na het wegvallen van de SRE als breed regionaal afval- en grondstoffen platform voor kennisuitwisseling door gemeenten in de regio, Blink deze functie meer en meer op zich neemt ten behoeve van de deelnemende gemeenten. Niet uit te sluiten is dat ook bij andere gemeenten in de regio behoefte bestaat aan een vervangend platform voor kennisuitwisseling en intergemeentelijke contacten op het gebied van afval, grondstoffen en circulariteit. Dit project is erop gericht op het verkennen van de mogelijkheden en behoefte om Blink daarbij een regisserende en faciliterende rol te laten vervullen.
Verbetering afstemming activiteiten arbeidsparticipatie	• Continueer en intensiveer afstemming/samenwerking werkbedrijven • Verken wenselijkheid afstemming/samenwerking gemeente-Blink-werkbedrijf • Keuzes toekenning taken + exclusieve recht aan werkbedrijven of Blink

Project/ontwikkeling maatregel deelprogramma maatschappelijke meerwaarde	Korte toelichting
Verduurzaming bedrijfsvoering Blink	Betreft het hebben van permanente aandacht voor het verminderen van de milieudruk die de bedrijfsvoering van Blink met zich brengt. Hierbij aandacht voor het reduceren van uitstoot en gebruik van fossiele brandstoffen, etc. Als pilotproject wordt in 2019 gebruik gemaakt van 2 waterstof aangedreven inzamelvoertuigen

Deelprogramma doorontwikkeling organisatie Blink

Het voorgaande deelprogramma is vooral gericht op het realiseren van betere scheidings- en hergebruiksresultaten en migreren naar een meer circulair model. Het deelprogramma doorontwikkeling organisatie Blink, betreft het, gedurende de gehele planperiode, ontwikkelen en doorvoeren van maatregelen en verbeteringen die er toe leiden dat de groei van Blink en de relaties met de deelnemende, gemeenten verder worden geprofessionaliseerd en toekomstbestendig gemaakt. Hierdoor is in dit deelprogramma meer sprake van acties en van een enkel project.

Actie/project deelprogramma doorontwikkeling organisatie Blink	Korte toelichting
Diverse acties	• Verder toekomstbestendig maken samenwerkingsmodel d.m.v. vestigen door gemeenten van exclusief recht op Blink voor al haar taken. • Verder reguleren relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer tussen gemeenten en Blink onder andere door opstellen van Dienstverleningsovereenkomsten en Service level agreements en benoemen Kritische prestatie Indicatoren (KPI's) • Actueel houden financieringsmodel Blink en vergoedingen SUEZ • Uitvoeren protfolio analyse in geval van nieuwe opdrachtverlening door gemeente(n) aan Blink • Versterken toepassen PDCA-cyclus in werkprocessen Blink • Verdergaande automatisering bedrijfsprocessen Blink (m.n. t.a.v. onderwerp opstellen rapportages).
Project Verduidelijken en verbeteren besturingsmodel GR	Uit de Evaluatie Blink 2017 blijkt dat niet bij alle deelnemers aan de GR gelijke percepties bestaan ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het Algemeen en Dagelijks Bestuur, alsmede de rol en verantwoordelijkheden van SUEZ, de directie en de controller (ten dienste van het Bestuur).
Voorwaarden voor groei en ontwikkeling	Binnen het Algemeen Bestuur bestaan er meerdere visies op de vraag of verdere groei van de GR door toetreding van andere gemeenten in de regio wenselijk is of niet. Door het Algemeen Bestuur is gesteld dat hier een nadere verkenning dient te worden gedaan waarbij pro's en contra's in beeld dienen te worden gebracht alsmede eventuele toetredingscriteria, te hanteren indien wordt over gegaan tot uitbreiding van de GR.
Ontwikkelen MVO-beleid	Dit project omvat het formuleren van een visie op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, alsmede het opstellen, uitvoeren, monitoren en verbeteren van een MVO-plan dat leidt tot het realiseren van een bij de bedrijfsvoering van Blink passend MVO- niveau.

De nu volgende tabel bevat een overzicht van de uitvoeringskosten van het meerjarenprogramma.

Strategisch Meerjarenplan Blink

	'Facultatieve deel'		Kostenraming
6,1,1	Verkenning versnelling Vang prestaties	€	50.000
6,1,2	Verkenning Uniformering beleid en uitvoering	€	40.000
6,1,3	Verkenning verwerking in eigen beheer	€	35.000
6,1,4	Blink als kenniscentrum; intern	€	-
6,1,5	Versterken rol Blink in regio	€	-
6,1,6	Afstemming arbeidsparticipatie	€	-
	Totaal facultatieve deel gedurende planperiode 5 jaar	€	125.000
	'Collectieve deel'		
6,2,1	Acties doorontwikkeling organisatie Blink	€	-
6,2,2	Projecten doorontwikkeling Blink		
	- verduidelijken besturingsmodel; extern advies	€	15.000
	- Voorwaarden groei en ontwikkeling	€	15.000
	- Ontwikkelen MVO-beleid	€	15.000
	Totaal collectieve deel gedurende planperiode 5 jaar	€	45.000
	Totaalkosten in planperiode 2018-2022	€	170.000
	aansluitingen ca.		
	Totaal per aansluiting over gehele planperiode*		
	*= bij collectieve deelname aan alle projecten		
	EU-onderzoekstraject inzet alternatieve brandstoffen		
6,1,7	inzet 2 H2 voertuigen per 2 jaar (2x € 150.000)	€	300.000

Bijlage 3. Benchmark IPR Normag (2017)[63]

Conclusie benchmark ondersteunende functies

In 2017 heeft IPR Normag onderzoek een benchmark uitgevoerd van de ondersteunende functies van Blink. De conclusie was destijds de volgende:

De algemene kosten van de Blink organisatie bedragen € 16,- per huishouden per jaar (dit is inclusief de management fee). Dit bedrag is relatief laag. Op basis van de Benchmark Overhead – waarin de ondersteunende functies van circa 12 met Blink vergelijkbare organisaties zijn geanalyseerd – is sprake van een bandbreedte van € 20,- tot € 70,- per huishouden.

Ook procentueel is de overhead van Blink met 24% van de totale kosten (exclusief afvalverwerking) laag te noemen. Op basis van de Benchmark Overhead varieert dit percentage van 25% tot 35% van de totale kosten (exclusief afvalverwerking).

Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat Blink – inclusief de voorgestelde en als reëel te kwalificeren uitbreidingen van de indirecte kostenstructuur – ten opzichte van andere organisaties zeer lage (vaak zelfs de laagste) indirect kosten kent. Dit is grotendeels te verklaren door de schaalgroottevoordelen en de samenwerking (c.q. ondersteuning) door de SUEZ-organisatie. Dit geldt voor nagenoeg alle indirecte kostencategorieën, maar het meest voor de functies automatisering/ICT, huisvesting en de P&O functie.

Bevindingen benchmark marktconformiteit en analyse kostenstructuur Blink

Daarnaast is door IPR Normag een Benchmark marktconformiteit en analyse van de kostenstructuur van Blink uitgevoerd. Hieronder staat een citaat van de bevindingen.

Om inzicht te krijgen in de kostenefficiëntie van Blink is de (directe) kostenstructuur nader onderzocht. Op basis van deze analyse wordt geconcludeerd dat de kosten voor de inzet van mens en materieel relatief laag zijn. Dit is ook hier grotendeels te verklaren door de samenwerking van Blink met de SUEZ-organisatie, waarbij Blink de operationele schaalgrootte voordelen van SUEZ kan benutten. Verder is binnen de Blink-organisatie sprake van een zeer efficiënte inzet (en verrekening) van productiemiddelen met een zeer beperkte overcapaciteit van kapitaalgoederen. En tot slot is sprake van (ten opzichte van andere organisaties) relatief lage arbeidskosten en een relatief grote flexibele schil (60%). Dus ook arbeidsinzet is groot en bovendien goedkoop.

De integrale (kost)prijs, na toevoeging van de additionele indirecte kosten, voor de dienstverlening op het gebied van afvalbeheer is getoetst (benchmark) op marktconformiteit. Hiervoor is gebruik gemaakt van een inventarisatie van gegevens van 59 gemeenten in Nederland die worden bediend door particuliere inzamelaars (22), overheids-NV's (29 gemeenten) of een gemeenschappelijke regeling (8). Met het oog op de vergelijkbaarheid met de Blink-gemeenten is onderscheid gemaakt tussen gemeenten met en zonder diftar. Dit betreft de kosten voor het inzamelen van huishoudelijk afval van rest- en gft door middel van minicontainers en (ondergrondse) verzamelcontainers.

Geconcludeerd kan worden dat de integrale kostprijs voor inzameling van rest- en gft door middel van minicontainers en (ondergrondse) verzamelcontainers door Blink ten opzicht van andere gemeenten goed kostenefficiënt gebeurt. De kostprijs voor de meest omvangrijke diensten (inzameling van restafval en gft) bevindt zich aan de lage kant van de bandbreedte.

[63] Bron: Besluitvorming inrichting en aanpassing Financieel model en inrichting publiek-private samenwerking

Bijlage 4. Overzicht van bestudeerde documenten en interviews

Bestudeerde documenten

- KPMG onderzoek 2017.
- Strategisch Meerjarenplan Blink 2018-2022 (SMP).
- Benchmark IPR Normag (2017).
- Diverse P&C documenten, accountantsverslagen, etc.
- Diverse documenten over de uitgevoerde projecten, zoals Actualisatie Financieel Fundament, HSE, AVG, de Afval App, etc.
- Verslagen DB vergaderingen.
- Diverse presentaties voor het AB (van de directeur van Blink).
- Diverse documenten inzake het juridisch construct.

Overzicht interviews

De nu volgende tabel geeft inzicht in de gehouden interviews.

Organisatie	Respondenten
Gemeenten	Duo-interviews met de verantwoordelijke wethouders (portefeuillehouders) en de betrokken beleidsmedewerker
Blink	Interviews met de directeur en andere MT leden
SUEZ	Twee interviews met sleutelfiguren bij SUEZ
Overig	Interviews met de werkgroep beleid Blink, Senzer, Facet Advies, EnergyPort Peelland, Cure

Bijlage 5. Ontwikkelingen in afvalbeheer

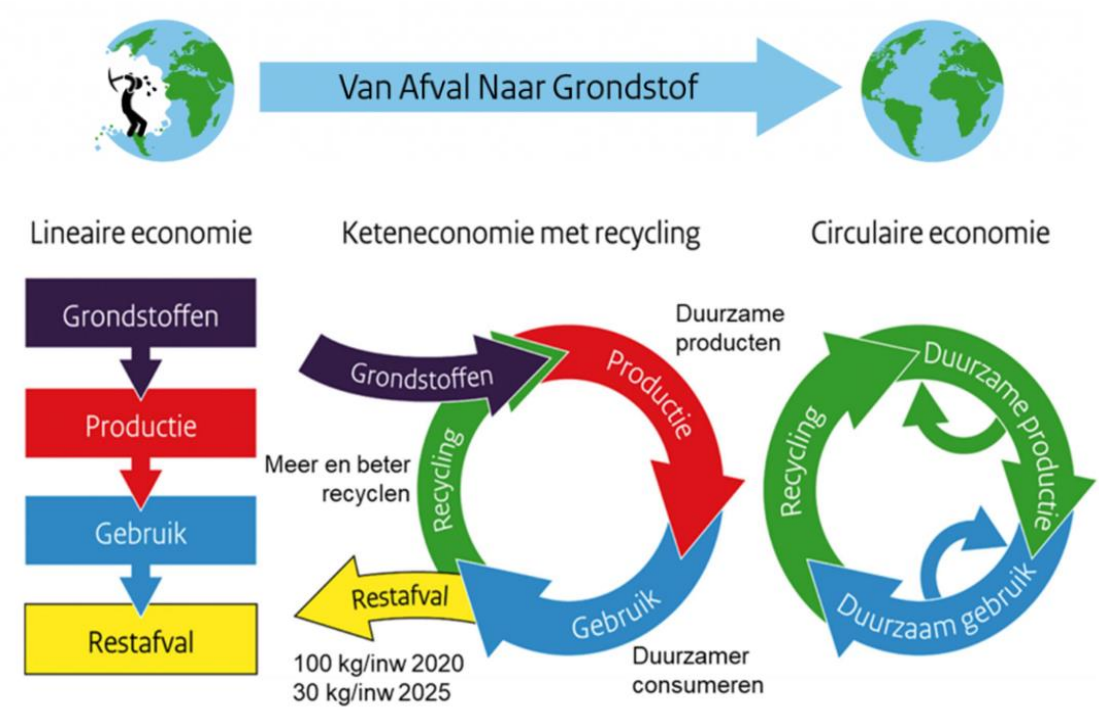
De sector van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval – is reeds enige jaren in (geleidelijke) ontwikkeling. In deze bijlage vatten wij de belangrijkste ontwikkelingen samen.

Van een lineaire economie naar een circulaire economie

Er is sprake van een geleidelijke overgang van:

- een *lineaire economie* (grondstof winnen, produceren, consumeren, afdanken en vernietigen) via…
- een *keteneconomie met recycling* naar…
- een *circulaire economie*.

De nu volgende figuur geeft deze ontwikkeling (transitie) 'van afval naar grondstof' grafisch weer.



In het regeerakkoord van Kabinet Rutte 2 was dit streven naar een circulaire economie opgenomen. Hierbij speelt afvalbeheer een belangrijke rol. Afval wordt niet meer gezien als een ongewenst en negatief bijproduct van productie en consumptie, maar steeds meer als grondstof. De ambitie is om uit het (resterende) afval meer componenten nuttig te gaan gebruiken.[64] Het mes snijdt daarbij vaak aan twee kanten: er wordt bijgedragen aan de milieudoelstellingen en een betere scheiding en hergebruik van afval is financieel veelal ook aantrekkelijker.

[64] De gedachte is hierbij de volgende. Afval dient als onderdeel van een product- of materiaalketen. Vrijwel alle afvalstoffen die vrijkomen in een huishouden, maar ook bij de gemeente zelf en in bedrijven, zijn geschikt als secundaire grondstoffen en hebben een economische waarde. Het totale afvalbeleid kan derhalve een wezenlijke bijdrage leveren aan het beperken van het gebruik van primaire grondstoffen en de ontwikkeling van een duurzame samenleving.

Doelstellingen rijksoverheid en gemeenten (VANG-doelstellingen)

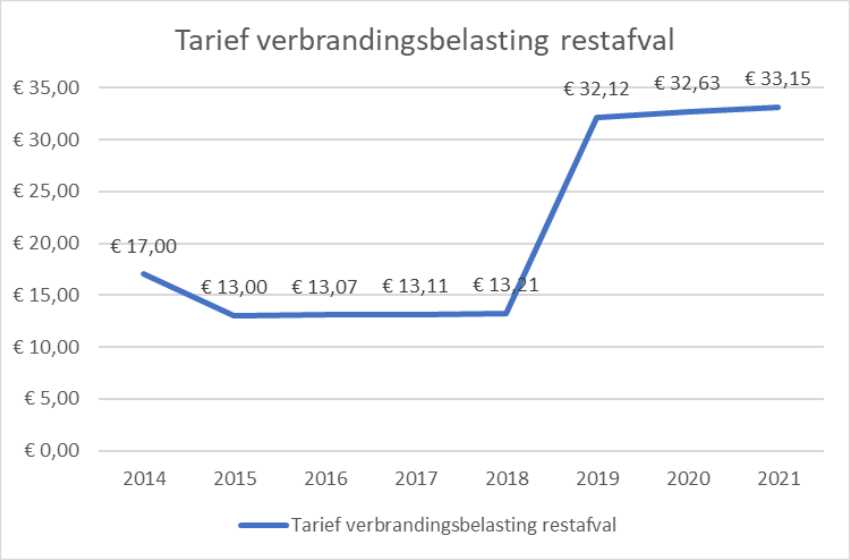
In de transitie naar een circulaire economie zijn de ambities van rijksoverheid en gemeenten de volgende:

- De *rijksoverheid* heeft de ambitie uitgesproken dat de Nederlandse economie in 2050 helemaal circulair is (alles wat dan wordt weggegooid, kan nog worden hergebruikt) en in 2030 tenminste voor de helft.
- In de route hiernaar toe hebben Nederlandse *gemeenten* uitgesproken dat zij streven naar 100 kg restafval per inwoner (en 75% nuttige toepassing/hergebruik[65]) per 2020 en 30 kg restafval per 2025. Het gaat hierbij om de totale hoeveelheid fijn en grof huishoudelijk restafval tezamen. Dit betreft de zogenaamde VANG-doelstellingen: Van Afval Naar Grondstof.[66] Deze doelstellingen zijn weliswaar niet afdwingbaar, maar worden sterk gestimuleerd door onder meer de verhoging van de verbrandingsbelasting; zie de volgende paragraaf.

Verhoging van de verbrandingsbelasting

De rijksoverheid stuurt op het terugdringen van de hoeveelheid restafval door het heffen van extra belasting op de hoeveelheid restafval. De heffing wordt geheven op al het afval dat gestort of verbrand wordt (en niet op afval dat wordt gescheiden of als grondstof wordt ingezet).

De nu volgende tabel laat de ontwikkeling van het tarief in de periode 2014 – 2021 zien. Met name van 2018 naar 2019 is een sprong in het tarief te zien: van € 13,21 per 1.000 kilo in 2018 naar € 32,12 in 2019.



Verschuiving van focus: van logistieke processen naar gedragsverandering bij inwoners

Om de VANG-doelstellingen te realiseren verschuift de focus van het beheer van huishoudelijk afval. Het gaat van:

- een focus op efficiëntie/lage kosten van het (logistieke) proces van inzamelen naar…
- duurzaamheid, waarbij preventie, scheiding en hergebruik van afvalstoffen belangrijke instrumenten zijn om primaire grondstoffen te besparen en CO2-uitstoot te verminderen.

[65] Dit betreft het zogenaamde afvalscheidingspercentage.
[66] Voor de transitie naar een circulaire economie is het programma VANG ontwikkeld. In dit programma worden actielijnen beschreven waarmee in Nederland de circulaire economie wordt bereikt.

Om de hoeveelheid restafval terug te dringen is het van belang afval goed te scheiden. Als uit het afval alle herbruikbare materialen worden gehaald, neemt de waarde van afval toe en dalen de kilo's restafval.

Gemeentelijk afvalbeheer omvat dus in toenemende mate (veel) meer dan alleen het zo efficiënt als mogelijk inzamelen van afval. Met het oog op de VANG-ambities om de hoeveelheden restafval fors te verminderen en de scheiding en het hergebruik van grondstoffen te bevorderen, omvat adequaat gemeentelijk afvalbeheerbeleid meer en meer het sturen op het "afval aanbiedgedrag" van de inwoners. Bij het halen van deze ambitie spelen inwoners immers een grote rol.

Impact van deze ontwikkelingen op de betrokken partijen (de gemeente, Blink en SUEZ)

Deze verschuiving in focus betekent dat er hogere ambities en -daaruit voortvloeiend- hogere eisen zijn ten aanzien van het functioneren van alle partijen die betrokken zijn rondom het afvalbeleid en de uitvoering van het afvalbeleid (de gemeente, Blink en SUEZ). Het gaat hierbij om een geleidelijk proces van steeds hogere ambities en eisen.

Een competentie die blijvend van belang is, is het kunnen inrichten van efficiënte logistieke (inzamel)processen. Het inzamelproces wordt daarbij wel complexer. Om te kunnen gaan voldoen aan de VANG doelstellingen wordt in veel gemeenten nieuw afvalbeleid vastgesteld. Dit nieuwe afvalbeleid zorgt er vaak voor dat er meer maatwerk nodig is bij de inzameling van afval in de gemeente. Het belang van informatiemanagement en asset management bij afvalinzameling neemt daarbij toe. [67]

Nieuwe/ aanvullend benodigde competenties zijn:

- Het -vanuit de uitvoering- kunnen adviseren over beleid(sontwikkeling) inzake afval in relatie tot gerelateerde thema's zoals duurzaamheid.
- Het effectief kunnen inzetten van instrumenten om gedragsverandering bij inwoners te realiseren. Hierbij speelt het dilemma (spanningsveld) tussen dienstverlening leveren aan burgers versus het inbouwen van (negatieve) prikkels om het aantal kilo's restafval en zwerfafval te verminderen.
- Het vervolgens kunnen implementeren van beleid. Hiervoor is expertise nodig op het gebied van projectmanagement, programmamanagement en procesmanagement.
- Expertise op het gebied van informatiemanagement. Dit betreft -naast het hiervoor genoemde punt- bijvoorbeeld ook het op wijk- en buurtniveau kunnen analyseren en rapporteren over de mate waarin de doelstellingen van de afvalbeleidsplannen gerealiseerd worden; het gaat dan met name de scheidingsresultaten. Dat inzicht in de effectiviteit van de maatregelen is nodig om de maatregelen zonodig te kunnen bijstellen.
- Het organisatie overstijgend en integraal werken, hetgeen betekent dat goed begrip nodig wat de rol en plaats van Blink is in de totale afvalketen, zoals weergegeven in de figuur "Van Afval naar Grondstof" aan het begin van deze paragraaf. Het gaat dan om de volgende ketens/netwerken waarin Blink één van de spelers is:
    - De afvalketen, zoals hiervoor gepresenteerd.
    - De rol van afvalinzameling in relatie tot het beheer van de openbare ruimte in brede zin (bijvoorbeeld: zwerfafval, verkeer).

  Daarbij is afval(inzameling) steeds meer verbonden met andere thema's en taakgebieden, zoals duurzaamheid en circulariteit. Een verkokerde gerichtheid op sec het taakgebied afval wordt daardoor steeds minder mogelijk.

[67] Het gaat dan onder meer om te voorspellen wanneer een afvalcontainer vol is, om hier vervolgens het inzamelproces zo efficiënt en effectief mogelijk op in te richten.

Berenschot

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot