# RAADSVOORSTEL (via commissie)
**BIJ ZAAKNUMMER: 2023097486**

**AGENDANUMMER: 05**

**Commissie Ruimte op 9 januari 2024**

| Onderwerp: | Bijlage(n): | Vergadering van: | Agenda-nummer: | p.h.: |
|---|---|---|---|---|
| Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink, eerste fase | -4- | 23 januari 2024 | 24.01.xx | JB |

de raad
van de gemeente
Asten

**Samenvatting**
Als gemeente nemen we deel aan de gemeenschappelijke regeling Blink. Dit voorstel heeft als doel een gewijzigde regeling vast te stellen om daarmee de deelname van PreZero aan Blink te beëindigen.

**Beslispunten**
Op het ontwerp van de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink geen zienswijze in te dienen.

**Inleiding**
Dit voorstel gaat over de toekomstige inrichting van de gemeentelijk afvalinzamelaar 'Blink'.

Uw raad is deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink, hierna: 'GR Blink'. Blink is een openbaar lichaam, ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen waaraan deelnemen de colleges van de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen c.s., Someren, Son en Breugel en de private organisatie PreZero.

Tot de taken van Blink behoren, naast de inzameling, sortering, vermarkting en (eind)verwerking van (grondstoffen in) grof en fijn huishoudelijk afval, de gladheidsbestrijding en reiniging van de openbare ruimte. De beide laatst genoemde diensten zijn zogenaamde verzoektaken.

Bij de oprichting van de GR Blink is door de deelnemende gemeenten en PreZero afgesproken, de samenwerking driejaarlijks te laten evalueren. Het cyclische evaluatieonderzoek dient in ieder geval in te gaan op de prijs- kwaliteitsverhouding en het juridisch functioneren. Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door Berenschot.

In het evaluatierapport van 20 juli 2021 heeft Berenschot geadviseerd over het uitvoeren van een onderzoek naar de juridische basis vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief en het doorlopen van een strategisch traject.

In opdracht van het Algemeen Bestuur heeft advocatenkantoor AKD op 2 februari 2022 een rapport uitgebracht over de rechtmatigheid en juridische houdbaarheid van de huidige structuur. Daarna is door het Algemeen Bestuur vervolg gegeven aan het

Berenschot advies om ook een strategisch traject te doorlopen. Hiervoor is BDO ingeschakeld.

Het Algemeen bestuur heeft BDO gevraagd antwoord te geven op een drietal onderzoeksvragen. BDO is aan de slag gegaan waarbij ze haar antwoorden gebaseerd heeft op interviews, documentstudie en (juridisch) onderzoek. Uit die exercitie zijn een aantal vereisten en randvoorwaarden naar voren gekomen die het kader bieden voor de toekomstige situatie van Blink. Uit het onderzoek van BDO blijkt dat de gemeenten de samenwerking via een gemeenschappelijke regeling wensen voort te zetten, maar dat eisen omtrent de rechtmatigheid een verdere deelname van PreZero aan die gemeenschappelijke regeling uitsluiten.

De uitkomsten van het juridisch onderzoek zijn door BDO verwerkt in haar eindrapport. Gaandeweg het strategisch traject werd allengs duidelijk dat de rechtmatigheid van de constructie vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief ter discussie zou komen te staan. Kort voor het opleveren van het eindrapport door BDO, gaf PreZero bij brief van 9 maart 2023 aan, de samenwerking in Blink verband te willen beëindigen.

Het richtinggevend besluit dat het algemeen bestuur op basis van de uitgevoerde onderzoeken heeft genomen, leidt tot een voorstel dat in twee onderdelen separaat en volgtijdelijk aan de deelnemende colleges en PreZero wordt voorgelegd. Het 1e onderdeel gaat over de wijziging van de GR Blink aan de hand van de uitkomsten van het juridisch onderzoek. Het tweede onderdeel bevat meer inhoudelijke wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling aan de hand van de strategische inzichten, opgedaan gedurende het strategisch traject over positie en taakstelling van Blink. Ook worden in dat onderdeel de wijzigingen meegenomen die voortvloeien uit een recente wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het onderhavige voorstel heeft betrekking op het 1e onderdeel van de beoogde wijziging van de GR Blink. Later volgt een voorstel over het 2e onderdeel. De reden om u een gefaseerd voorstel over de toekomstige inrichting van Blink voor te leggen, heeft betrekking op de geconstateerde gebreken aan de rechtmatigheid van de huidige constructie.

Het algemeen bestuur van Blink is er uiteraard veel aan gelegen om die gebreken op zo kort mogelijke termijn op te heffen. Uiteindelijk beslissen de deelnemers, dus de colleges daarover. Zij doen dat pas nadat ze de gezamenlijke raden om een zienswijze over de voorgestelde wijziging hebben gevraagd. Dat is het doel van dit voorstel.

In onze ogen gaat om een noodzakelijke en onvermijdelijke wijziging van de gemeenschappelijke regeling. De wijzigingen hebben enkel en alleen betrekking op het uitschrijven van private organisatie PreZero. Andere wijzigingen zijn (nog) niet aan de orde.

Ons voorstel kent een uitvoerige beschrijving van de achtergronden en de context waarbinnen besluitvorming plaatsvindt. De ontwikkelingen rondom Blink geven aanleiding om u uitgebreid bij te praten over het krachtenveld waarbinnen deze organisatie de afgelopen tijd heeft geopereerd.

<u>Huidige situatie</u>
Voor een goed begrip van dit voorstel, schetsen wij eerst de huidige organisatie van Blink. Vervolgens gaan wij in nader in op de juridische constructie en de noodzaak om hier wijzigingen in aan te brengen.

Blink is in 2001 opgericht als Publiek Private Samenwerking (PPS) tussen de gemeenten Helmond en Watco. Kort na de oprichting is de gemeente Gemert-Bakel toegetreden,

later gevolgd door de andere gemeenten. In 2022 is Son en Breugel als laatste gemeente toegetreden, hierop is de GR Blink in 2022 aangepast. Blink heeft de vorm van een openbaar lichaam met als primaire taak de uitvoering van afvalinzameling en -verwerking. Dat doet zij voor circa 122.000 huishoudens en is daarmee landelijk gezien een middelgrote organisatie. Watco is de rechtsvoorganger van PreZero. In de tussenliggende jaren zijn SITA en SUEZ rechtsopvolgers geweest, totdat in 2021 PreZero SUEZ overnam. Daarmee is PreZero de rechtsopvolger van Watco.

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

Het takenpakket van Blink kan grofweg worden onderverdeeld in de gemeenschappelijke taken en een aantal zaken voor één of meerdere gemeenten; de zogenaamde verzoektaken. De afvalinzameling is een gemeenschappelijke taak. Blink is daartoe door iedere gemeente aangewezen als gemeentelijke inzameldienst.

De colleges van de deelnemende gemeente dragen in samenspraak met PreZero zorg voor de besturing van Blink, waarbij rekening wordt gehouden met de gemeenschappelijke en zelfstandige belangen van de deelnemers.

Blink bestaat uit een Algemeen bestuur (AB), een Dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. Het Algemeen Bestuur bestaat uit negen wethouders en een directeur van PreZero en elk lid heeft een stemrecht. Het Algemeen Bestuur opereert bestuurlijk en vervult een strategische rol. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit drie leden waaronder de voorzitter, een lid van de deelnemende gemeenten en een aangewezen lid door PreZero. Het Dagelijks Bestuur is o.a. belast met het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur.
De uitvoeringsorganisatie bestaat uit een directeur, een controller en een managementteam (MT). De directeur is, zo is in de regeling opgenomen, in dienst van PreZero en op basis van een detacheringsovereenkomst te werk gesteld bij de GR Blink. De directeur onderhoudt daarmee een arbeidsrelatie met PreZero.

Destijds is voor deze constructie gekozen vanwege de noodzakelijke kennis en expertise bij de private partner. De benoeming van een directeur gebeurt op voordracht van PreZero aan het Algemeen Bestuur. De taken van de directeur zijn de dagelijkse leiding en het periodiek verantwoorden en rapporteren aan het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur.

Het MT draagt zorg voor de bedrijfsvoering van Blink. De directeur beschikt over een mandaatbesluit van het Dagelijks Bestuur. Het personeel dat werkzaam is bij de uitvoeringsorganisatie, is in dienst van “Personeel Blink B.V”. Dit is een apart opgerichte vennootschap van Blink.

Blink heeft in de basis geen eigen personeel in dienst, maar doet dat op basis van een detacheringsovereenkomst met “Personeel Blink B.V”. Hierdoor kan personeel worden ingehuurd. Voor de operationele inzet van hrm, ICT, het wagenpark, huisvestiging en inkoop worden bij PreZero de ondersteunende diensten afgenomen. AKD geeft aan dat Blink een bij benadering 50% van haar uitbestede activiteiten van PreZero afneemt. Het gaat om een bedrag van € 500.000,- per jaar aan overhead, € 2,2 miljoen aan materieel, € 3,5 miljoen voor (afval)verwerking en € 550.000,- voor overige zaken. In de rapportage van Berenschot wordt de eigen benchmark van Berenschot aangehaald,

waarbij aangegeven is dat Blink qua kosten circa 14% lager zit dan het gemiddelde van dergelijke organisaties.

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

In laag 1 dus de relatie gemeenten en Blink zitten weliswaar onvolkomenheden, maar die zijn in de ogen van de geraadpleegde adviseurs oplosbaar binnen de huidige constructie. Anders ligt het met laag 2.

Wij stellen voorop dat de deelname van een private partij, zoals PreZero aan de gemeenschappelijke regeling een geoorloofde constructie is. De relatie tussen Blink en de private partij wordt echter ook beheerst door regels van aanbestedingsrecht. Die regels hebben zich sinds de oprichting van Blink sterk ontwikkeld. Op basis van de huidige wet- en regelgeving kunnen vraagtekens worden gesteld bij de huidige constructie waarbij opdrachten vanuit Blink één op één worden gegund aan de deelnemende partij. Daarvoor bestaat op dit moment geen rechtvaardiging. Door de adviseurs en in navolging daarvan door het Algemeen Bestuur van Blink is geconcludeerd dat vanuit het perspectief van rechtmatigheid de huidige structuur niet in stand kan blijven. Het heeft de voorkeur om de onrechtmatigheid op korte termijn op te lossen.

Oplossingsrichting
Om de gebreken aan de huidige constructie te herstellen is actie en handelingsperspectief nodig. Dat handelingsperspectief wordt naast het rechtmatigheidsaspect bepaald door de wensen van de deelnemende gemeenten over de toekomstige inrichting van de gemeentelijke afvalinzameling. De deelnemende gemeenten hebben in een interviewronde te kennen gegeven dat zij de samenwerking wensen voort te zetten en dat de huidige rechtsvorm in stand kan blijven, zij het dat zij daarin geen rol meer weggelegd zien voor een private partij. Zij zijn tot die voorlopige conclusie gekomen op basis van een aantal vereisten en randvoorwaarden die zij hebben gesteld aan de toekomstige constructie van de samenwerking. In het rapport van BDO komen deze als volgt terug:

- Het merendeel van de taken die Blink voor de gemeente uitvoert behoren tot de publieke verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dat geldt zeker voor de primaire taak van Blink; het inzamelen van huishoudelijk afval. Daarmee is Blink een publieke uitvoeringsorganisatie met een publieke taak;
- Gemeenten bepalen in gezamenlijkheid het takenpakket van Blink. Blink mag hier geen eigen koers gaan varen. Dat geldt eveneens voor de beleidsmatige kaders waarbinnen Blink opereert. Voorop moet staan dat de gemeenteraden grip blijven houden op de regionale samenwerking en in de keuze die gemeenten maken op het eigen afvalbeleid. De gemeenteraad dient op de toekomstige regionale vorm van Blink nog steeds invloed te kunnen uitoefenen;
- Er bestaat in het algemeen tevredenheid over de dienstverlening door Blink. De continuïteit van de dienstverlening dient voorop te staan. Continuïteit voor de burgers is zeer belangrijk
- De samenwerking van de negen gemeenten levert een schaalvoordeel op die een positieve bijdrage in kennis en efficiëntievoordelen oplevert;
- De huidige schaalgrootte van de samenwerking volstaat. Of dat ook de optimale omvang voor de verdere toekomst is, kan onderwerp zijn van discussie op de langere termijn. Dit om verdere efficiëntievoordelen te realiseren, meer ‘marktmacht’ te creëren en grotere investeringen te dragen;

- De samenwerking via Blink dient gemeenten te ontzorgen en een goede dienstverlening tegen acceptabele kosten op te leveren;
- Elke bestuurder moet langs de reguliere lijnen verantwoording af kunnen leggen aan de eigen gemeenteraad;
- Een adequate dienstverlening vereist het bezit van een combinatie van financiële expertise en expertise van afval;
- Tot slot, dient de samenwerking en de taakuitvoering door Blink rechtmatig te zijn.

Dit alles heeft het Algemeen Bestuur tot het pleidooi gebracht om de gemeenschappelijke basis van de Gemeenschappelijke regeling te bestendigen en Blink als uitvoeringsorganisatie in stand houden. Uit oogpunt van rechtmatigheid is het zaak dat de private partij niet langer deel uitmaakt van de Gemeenschappelijke regeling. De acties die uit deze laatst genoemde aanbeveling voortvloeien dienen op zo kort mogelijke termijn uitgevoerd te worden. Deels liggen de acties bij het openbaar lichaam zelf, en voor het overige bij de deelnemende partijen. Het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling door de private partij daaruit te schrijven is een zaak van de negen gemeenten. Vervolgens kan een openbare aanbesteding worden uitgeschreven door Blink voor het gunnen van de opdrachten die thans door de private partij worden uitgevoerd. Het onderhavige voorstel heeft betrekking op het uitschrijven van de private partij.

De onderhandelingen met PreZero zijn nog aan de gang. Het uitschrijven van PreZero uit de GR Blink is daarbij de eerste stap. Wel zijn er een aantal gezamenlijke uitgangspunten voor de ontvlechting tussen PreZero en Blink geformuleerd om de verdere voortgang te waarborgen.

Uitgangspunten
1. We streven naar een nette afscheiding, met oog op ieders positie;
2. We streven naar een continuïteit van dienstverlening van GR Blink;
3. Het is niet mogelijk om de samenwerking onmiddellijk te staken, partijen voorzien een afbouw van de samenwerking in 2024. Dat is afhankelijk van de snelheid waarmee de diverse onderdelen van de bedrijfsvoering van GR Blink verzelfstandigd kunnen worden.
4. We onderschrijven een finaal einde van de betrokkenheid van PreZero in GR Blink per 31 december 2024;
5. Er komt een gezamenlijk werkdocument waarin de werkstromen & tijdlijnen van de diverse onderdelen wordt opgenomen.

In een later stadium leggen wij u een voorstel voor over de meer inhoudelijke aspecten van de toekomstige taakstelling en positionering van Blink als gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Dat voorstel volgt nadat wij toestemming van uw raad hebben gekregen om de thans voorgelegde gewijzigde gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Die wijzigingen hebben, nogmaals, enkel en alleen betrekking op het uitschrijven van de private partij.

De toestemmingsprocedure volgt na het doorlopen van de zienswijzeprocedure. Uw raad wordt bij een wijziging van de gemeenschappelijke regeling dus op twee afzonderlijke momenten geraadpleegd. Samenvoegen van beide procedures is niet toegestaan. De toestemmingsprocedure volgt nog. Ook de 2e fase van de voorziene wijziging (de meer beleidsmatige wijzigingen) van de gemeenschappelijke regeling Reiniging Blink doorloopt deze procedure.

**Beoogd effect voor gemeenteraad**
Het uitvoeren van een publieke taak (afvalinzameling) op een rechtmatige wijze.

**Argumenten**
*1.1 Gefaseerd voorstel voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling is nodig vanuit rechtmatigheidsperspectief.*
Omdat met PreZero goede afspraken zijn gemaakt over een 'warme' overdracht van de bedrijfsvoering, is het voorstel van het Algemeen Bestuur van Blink om via een wijzigingsprocedure, de GR Blink, op zo kort mogelijke termijn in overeenstemming te brengen met rechtsmatigheidseisen zoals door BDO uiteengezet in haar rapport. Dat betekent het voortzetten van de GR Blink door alleen de negen gemeenten per 1 januari 2025. Parralel aan die procedure zal door Blink een aanbestedingsprocedure in gang worden gezet. De afvalinzameling komt met dit gefaseerde voorstel niet in het gedrang.

In een later stadium legt het Algemeen Bestuur een voorstel aan colleges en raden voor een meer beleidsmatige wijziging van de GR Blink. Die wijzigingen zijn gebaseerd op de overige uitkomsten van het strategisch traject. Die gaan in op de toekomstige taakstelling en positionering van Blink. Een belangrijke uitkomst uit het onderzoek van BDO is dat gemeenten de samenwerking wensen voort te zetten en dat de huidige rechtsvorm in stand kan blijven. In deze wijzigingen worden aanpassingen naar aanleiding van de wetswijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling ook meegenomen. Uiteraard kan hier later over worden gediscussieerd aan de hand van zienswijzen door de raad. Op dit moment is die discussie nog niet aan de orde.

*1.2 Wijzigingen GR Blink dragen hoofdzakelijk technisch karakter.*
Vanuit juridisch perspectief is bekeken of de GR Blink voorlopig kan worden voortgezet zonder deelname van de private partij PreZero. Een grondige analyse van de GR Blink heeft aan het licht gebracht dat dat zonder meer kan. Het 'uitschrijven' van PreZero leidt niet tot wezenlijke veranderingen in de bedrijfsvoering of anderszins tot grote structuurwijzigingen. Zo is PreZero niet langer de partij die een voordracht doet voor een directeur. Deze functie wordt in samenhang van de functie van secretaris (secretaris-directeur) direct benoemd door het Algemeen Bestuur. Dit is gebruikelijk in de governance van andere gemeenschappelijke regelingen. Een andere constructie, maar niet zodanig dat hierdoor een compleet andere aansturing van de organisatie ontstaat. Het gaat dus om een noodzakelijke en onvermijdelijke wijziging van de GR Blink zonder dat daaraan financiële of kaderstellende implicaties verbonden zijn.

**Vervolg**
Het Algemeen Bestuur van Blink wil graag de zienswijze van de gemeenteraad uiterlijk binnen acht weken via onze tussenkomst ontvangen, waarna eventuele aanpassing van het voorstel kan volgen. Gelet op het feit dat de gemeenschappelijke regeling Reiniging Blink een regeling van colleges van deelnemende gemeenten betreft, is vervolgens instemming met de voorgestelde aanpassingen van alle colleges vereist. Op grond van artikel 1 lid 3 en 5 Wgr en artikel 46 lid 2 GR Blink kunnen colleges alleen instemmen als zij hiertoe toestemming van hun gemeenteraden krijgen. Wij tekenen daarbij aan dat de toestemmingsprocedure weinig tot geen ruimte meer laat voor amendementen of anderszins wijzigingen op de regeling zoals die dan definitief komt te luiden. Uiteindelijk dienen er 9 volstrekt identieke instemmingsbesluiten te liggen van de deelnemende colleges respectievelijk toestemmingsbesluiten van de gemeenteraden.

**Wat mag het kosten**
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

**Bijlage(n)/ter inzage (incl. Document-nr)**
2023097992 Raadsbesluit
2023032539 Eindrapportage BDO inzake Strategisch advies GR Blink;
2023097815 Ontwerp- wijziging Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink;
2023097799 Aanbiedingsbrief aan colleges en raden;

# RAADSBESLUIT

| Onderwerp: | Dagtekening: | Agendanummer: |
|---|---|---|
| Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink, eerste fase | 23 januari 2024 | 24.01.XX |

De raad van de gemeente Asten;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 december 2023 met zaaknummer 2023097486;

gehoord het advies van de commissie Ruimte van 9 januari 2024;

besluit:

1. op het ontwerp van de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Reiniging Blink geen zienswijze in te dienen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Asten van 23 januari 2024.

De raad voornoemd,
griffier,
mr. M.B.W. van Erp-Sonnemans

voorzitter,
A.A.H.C.M. van Extel-van Katwijk