

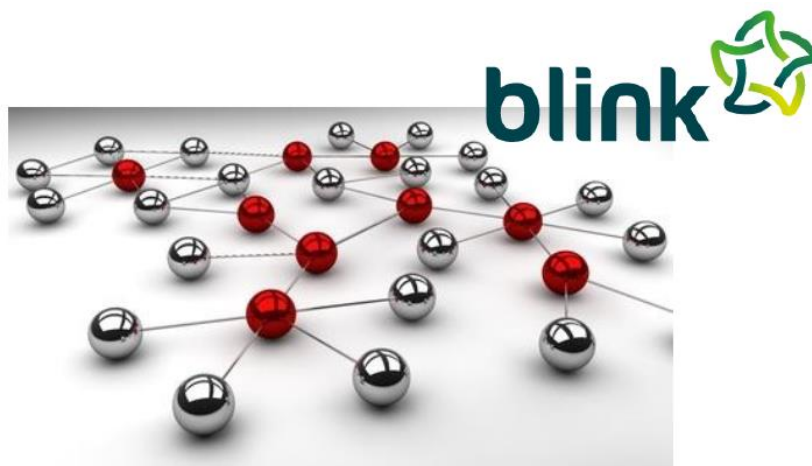
Samenwerkende gemeenten in GRR Blink

Krachtenveldanalyse

Beschrijving van de maatschappelijke opgaven van gemeenten en ontwikkelingen in het speelveld, als context voor de te voeren strategische dialoog over de toekomst van de samenwerking door de gemeenten in Blink en de rol en bijdrage van de private partij in de PPS constructie

Concept eindrapport

8 december 2021



● **Strategie** ● **Beleid** ● **Organisatie**

BEZOEKADRES: WAARDERWEG 33 KANTOOR B10, 2031 BN HAARLEM

POSTADRES: POSTBUS 2016, 2002 CA HAARLEM

T 023 531 91 41, E INFO@IPRNORMAG.NL, I WWW.IPRNORMAG.NL

In opdracht van:	GRR Blink-gemeenten
Opsteller(s):	Drs. ing. P.M.J. de Bruin (Paul) R.H.F. Oldenhof MSc (Ruben).
Projectnummer IPR Normag:	101295
Aantal pagina's:	50

Status	Datum	Toegestuurd naar
Eerste bespreekversie	12 nov 2021	Projectgroep krachtenveldanalyse voor bespreking op 15 november 2021 (15.00 uur online)
Concept	2 dec 2021	Projectgroep krachtenveldanalyse voor bespreking op 6 december 2021 (15.00 uur online)
Concept ter verspreiding	8 dec 2021	Projectgroep krachtenveldanalyse

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond krachtenveldanalyse en relatie met andere onderzoeken	4
1.2	Vraagstelling en methode.....	4
1.3	Onderscheid in domeinen nuttig voor scherp beeld krachtenveld	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Maatschappelijke opgaven voor gemeenten	7
2.1	Maatschappelijke ontwikkelingen afval en buitenruimte.....	7
2.2	Samenwerken op meer domeinen dan grondstoffenbeleid.....	10
2.3	Wat verlangen Blink gemeenten van hun uitvoeringsorganisatie.....	12
2.4	Kern van krachtenveld.....	13
3	Kader voor een publiek private samenwerking (PPS)	16
3.1	Uitgangspunt: samenwerken loont, verschillende modellen	16
3.2	Definitie en meerwaarde van een PPS.....	16
3.3	Pijlers van een PPS.....	17
4	huidige GRR Blink	19
4.1	Kernpunten Berenschot rapportage.....	19
4.2	Beschrijving structuur Blink en rol en inbreng private partij.....	19
4.3	Financiering rol van de private partij	20
5	Analyse per domein	24
5.1	Analyse als context voor strategisch gesprek	24
5.2	Domein A – Bedrijfsvoering afval en grondstoffen (logistiek).....	24
5.3	Domein B – Bedrijfsvoering beheer openbare ruimte	26
5.4	Domein C – Afvalbeheerbeleid Van Afval naar Grondstof.....	28
5.5	Domein D – Grondstoffenmanagement	29
	Bijlagen	32
bijlage 1	Maatschappelijke ontwikkelingen.....	33
bijlage 2	Vraag en aanbodkant in de afvalmarkt.....	37
bijlage 3	Inzoomen: ontwikkelingen grondstoffenmanagement en –verwerking.....	43
bijlage 4	Organisatiemodellen	46
bijlage 5	Blink-gemeenten schaalgrootte (feiten en cijfers).....	50

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond krachtenveldanalyse en relatie met andere onderzoeken

Blink is gezamenlijke uitvoeringsorganisatie in de vorm van een openbaar lichaam waarin de 8 deelnemende gemeenten en private partner Suez samenwerken. Het betreft dus een publiek-privaat-samenwerkingsmodel (PPS). De gemeenten en PreZero (de rechtsopvolger van 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. PreZero 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. De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.

Het recent door Berenschot uitgevoerde evaluatieonderzoek GRR Blink vormt samen met de nu gevraagde krachtenveldanalyse de input voor de gemeenten voor de dialoog en bespreking voor de deelnemende gemeenten en de private partner voor de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Meerjarenplan (SMP).

In het voorjaar van 2022 worden drie sessies georganiseerd, het zogeheten ‘strategisch traject’. De voorlopige planning hiervan is:

- Januari 2022: eerste bijeenkomst, gericht op het presenteren van de diverse (voor)onderzoeken en het gelijkschakelen wat betreft kennis
- Februari 2022: tweede bijeenkomst, gericht op het gesprek tussen de gemeenten over de gezamenlijke visie op de samenwerking en de wensen vanuit de gemeenten wat betreft (her)inrichting van blink
- Maart 2022: derde bijeenkomst; gericht op definitieve besluitvorming..

Ter voorbereiding op dit traject wordt door de Blink-gemeenten afzonderlijk gewenst om een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de huidige constellatie c.q. positionering van Blink met het oog op de uitdagingen toekomst. Een krachtenveldanalyse.

1.2 Vraagstelling en methode

De vraagstelling is als volgt:

Verricht een krachtenveldanalyse aan de hand waarmee (de gemeenten) de volgende vraag kunnen beantwoorden:

Is het huidige construct van Blink houdbaar en de beste vorm voor good governance voor nu en in de toekomst? Op welke wijze moet Blink worden ingericht respectievelijk getransformeerd, zodat zij in staat is om de opgaven voor de toekomst optimaal in te vullen (de toekomstbestendigheid van Blink).

Deze rapportage is opgesteld in oktober en november 2021. Tijdens een startbespreking met de stuurgroep zijn de kaders besproken. Vervolgens is samen met een ambtelijke projectgroep met een afvaardiging uit de Blink gemeenten een proces doorlopen dat heeft geleid tot deze rapportage. Er is gebruik gemaakt van openbaar beschikbaar bronmateriaal en aan-geleverd materiaal vanuit de gemeenten.

De analyse beredeneert vanuit de maatschappelijke opgaven op welke manier gemeenten hier samen invulling aan kunnen geven. Dit resulteert in een lijst met bespreekpunten waar- over de gemeenten, op basis van het beschreven krachtenveld, met elkaar het gesprek over moeten voeren.

Er is bewust (nog) geen contact geweest met het management van Blink en PreZero over de inhoud van deze rapportage. De (gezamenlijke) evaluatie van de huidige samenwerking is reeds uitgevoerd door Berenschot.

1.3 Onderscheid in domeinen nuttig voor scherp beeld krachtenveld

Voor een scherpe analyse van het krachtenveld rondom de GRR Blink is het relevant om een onderscheid in domeinen te maken. De inzamelactiviteiten van Blink kennen een wezenlijk ander krachtenveld dan de taken in de buitenruimte of de verwerkingsmarkt. De rol van de private partner PreZero verschilt ook per domein.

De volgende vier domeinen worden onderscheiden in dit rapport:

- a) **Bedrijfsvoering afval en grondstoffen** inzameling, logistiek, dienstverlening
- b) **Bedrijfsvoering Beheer Openbare Ruimte** reiniging, dienstverlening
- c) **Afvalbeheerbeleid Van Afval Naar Grondstof** gedragsbeïnvloeding
- d) **Grondstoffenmanagement en –verwerking** het (doen) verwerken en recycelen van in-gezamelde afval- en grondstoffen

Bij start van Blink was de private partner de logistiek uitvoerder van de inzameling (domein A) en droeg zorg voor de verwerking (domein D). Inmiddels is de schaal van Blink flink toe- genomen. Met een verzorgingsgebied van ruim 265.000 inwoners (110.000 huishoudens) be- hoort Blink wat betreft schaalgrootte tot de middenmoot van de overheidsgedomineerde af- val- en grondstoforganisaties in Nederland.

De toename van het aantal deelnemende gemeenten is gepaard gegaan met meer toename van activiteiten op het gebied van afval- en grondstoffen en een verdere verbreding van de dienstverlening richting beheer en onderhoud in de buitenruimte. In de afgelopen 10 jaren is de jaaromzet ruim verdrievoudigd richting € 18 miljoen¹.

En hoewel de private partner nog steeds een aantal ondersteunende functies vervult wordt ook steeds meer uitgevoerd door het ‘eigen personeel’ van Blink. Blink fungeert steeds meer als eigenstandige organisatie. Dit heeft gevolgen voor de type afspraken en de financiering

¹ Omzet/realisatie Blink 2011 € 5.215.754,- In 2022 is de omzet begroot op € 17.881.326

in de pps-constructie.

Domein B beheer en onderhoud in de buitenruimte, wordt gezien als apart domein in deze analyse, dit werkveld stelt specifieke eisen aan de bedrijfsvoering en ondersteunende functie(s). Domein C afvalbeheerbeleid is de core business van gemeenten en is qua dynamiek (business to consumer) anders dan domein D (business- to business). Grondstoffenmanagement is juist weer de core-business van private partner PreZero).

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft beknopt de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan en introduceert de verschillende terreinen waarop naar de samenwerking in Blink word gekeken. Een meer uitgebreider toelichting op de maatschappelijke uitdagingen van gemeenten vindt u in bijlage 1.

Ook wordt in hoofdstuk twee de afvalmarkt en uitdagingen die daarbij spelen toegelicht. Tevens worden trends en ontwikkelingen beschreven waarmee het belang van (intergemeentelijke) samenwerking kan worden geduïd. Dit hoofdstuk wordt in de bijlagen – voor de fijnproevers – verder uitgewerkt. In bijlage 2 wordt ingegaan op de vraag- en aanbod kant van de afvalmarkt. Bijlage 3 zoomt nader in op de strategisch en tactisch grondstoffenmanagement.

Met hoofdstuk 2 worden de kaders voor de krachtenveld analyse geschetst. Hoofdstuk drie schetst specifiek een theoretisch kader voor een publiek-private samenwerking een basis voor de analyse op de genoemde vier benoemde domeinen.

Het vierde hoofdstuk beschrijft kernachtig de huidige GRR, de inbreng van de private partij en de financiering daarvan.

Het vijfde hoofdstuk kan worden gezien als een samenvatting, waarin de toelichtingen op het speel- en krachtenveld in de voorgaande hoofdstukken uitmonden in vraagstukken en beschouwingen voor de door u te voeren strategische dialoog.

Per domein worden de relevante context geschetst en de belangrijkste strategische vragen van de te voeren strategische dialoog over de toekomst van de samenwerking:

1. Wat komt op ons af: wat zijn de uitdagingen van de gemeenten op dit domein?
2. Hoe geven we daar als gemeenten invulling aan?
3. Willen we op dit domein de intergemeentelijke regionale samenwerking in Blink continueren (of intensiveren?)
4. Wat is daarbij de toegevoegde waarde en rol van de private partner PreZero? En welke vergoeding en pikkels staan daar tegenover?

2 MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN VOOR GEMEENTEN

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen afval en buitenruimte

Wat komt op gemeenten af: afval en grondstoffen

Gemeenten hebben inmiddels vanuit hun wettelijke zorgplicht en maatschappelijke verantwoordelijkheid de rol van afvalregisseur richting de circulaire economie. Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid in de uitvoering maar zijn in veel gevallen ook volgend aan (op nationaal en Europees niveau) aangescherpte doelstellingen en wetten. Europese en landelijke wet- en regelgeving stellen doelen en kaders vast, waarbinnen de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval moeten plaatsvinden.

Om de ambitieuze doelen van minder verspilling (restafval) en hoogwaardige recycling te bereiken zal de uitvoering steeds breder en complexer worden. Enkel een goed logistiek netwerk voor afvalstromen garanderen is niet voldoende. De gemeenten en de aan hen verbonden of gecontracteerde uitvoerders moeten daarom uitvoering kunnen geven aan de volgende zaken:

Afval en grondstoffenbeheer: Nieuwe rol van gemeenten en inzamelaars

- A. Van nadruk logistieke dienstverlening naar **verregaande gedragsverandering** in de omgang met afvalstromen. Dit wordt extra prioriteit bij verdere aanscherping van de kwantiteit en kwaliteitsdoelen.
- B. **Integrale aanpak en duidelijke regie** op grondstofstromen binnen de gemeente: beleid, eigen uitvoering, (innovatieve) communicatie (ook ICT), samenwerking met maatschappelijke partners, samenhang op systemen vanuit de producentenverantwoordelijkheid en handhaving/coachen.
- C. Door gemeente gewenste **diversificatie (maatwerk) dienstverlening**
b.v.: extra grondstoffen gescheiden inzamelen (bv luiers), gebiedsgerichte inzamelvoorzieningen (b.v. GFE bij hoogbouw, afwijkende inzamelservice buitengebied). Dit kan zowel opschalen (extra grondstof) als afschalen (bij volgroeiende retourlogistiek) betekenen.
- D. Ingaan op **dynamiek grondstoffenmarkten**, grondstoffenmanagement, van microschaal en regionale afzet naar internationale markt (per stroom).
- E. Verdere **efficiëntie en modernisering inzameling**: het legen van containers op vulgraad routeoptimalisatie op basis van ICT en databeheer.
- F. Publiek-privaat de ketens sluiten. Initiatieven als een **Circulair Ambachtscentrum**, regionale functie met verbinding MKB.

Veel grotere gemeenten hebben voldoende schaal om de eigen gemeentelijke dienst te professionaliseren. Het is een uitdaging voor met name middelgrote en kleinere gemeenten om met een eigen dienst of een contractpartner voor afvallogistiek deze uitdagingen het hoofd te bieden.

Vaak werken deze gemeenten samen: zowel om te leunen op een robuuste uitvoeringsorganisatie als ook om professioneel ondersteund en ontzorgd te worden met sector kennis en grondstoffenmanagement. Eventuele (extra) overheadkosten kunnen door meer gemeenten worden gedragen.

Deze nieuwe rol vereist een ander type afspraken dan meerjarige logistieke contracten. Samen met de partner moeten goede afspraken worden gemaakt gericht op flexibiliteit en meervoudige waardecreatie. De Blink gemeenten hebben in het verleden ook gekozen om samen te werken gericht op deze meervoudige waardecreatie tegen maatschappelijk acceptabele kosten.

Marktontwikkelingen afval en grondstoffen (inzameling)

Aan de aanbodkant van de markt is een aantal ontwikkelingen bepalend: verminderde marktwerking, verschuiving in taakopdracht en schaalvergroting. Er is sprake van een hybride sector, waarin marktpartijen, samenwerkingsverbanden en gemeentelijke diensten actief zijn.

Op het gebied van afvalbeheer is de marktwerking fors afgenomen. Bij de recente aanbestedingen van huishoudelijk afval inzameling is in 48% van de aanbestedingen sprake geweest van één aanbiedende partij. Oorzaken voor de verminderde marktwerking zijn onder andere:

- Er is sprake van een sterk toegenomen concentratie en daarmee marktdominantie bij enkele marktspelers. De marktsituatie is te typeren als een oligopolie, waarbij in diverse regio's te weinig concurrentie wordt geconstateerd.
- Aanbesteding van uitsluitend de logistieke inzameldienstverleningen (zonder be- en verwerking van de ingezamelde afval- en grondstoffen) is voor commerciële marktpartijen minder aantrekkelijk.
Zo zien we ook dat bij de inzameling van bedrijfsafval commerciële partijen wél bereid zijn om de logistieke dienst elders te organiseren (via Green Collective of White Label), maar de be- en verwerking van afval- en grondstofstromen per klant administratief aan het betreffende bedrijf is gekoppeld. Logistieke dienstverlening is dus meer een middel voor meer activiteiten (en rendement) op het gebied van be- en verwerking van afval- en grondstoffen, en geen doel op zich.
- In regio's waar langere tijd nog sprake was van marktwerking hadden samenwerkingsverbanden een positief effect op de mate van marktwerking. Echter, veel samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om niet langer te concurreren via aanbesteding. Daardoor ontstaat als vanzelf druk op aanbestedende gemeenten om een heroverweging te maken (tussen zelf doen, samenwerken en uitbesteden).

Veel overheidsgedomineerde inzamelaars verdiepen hun rol van voornamelijk logistieke dienstverleners naar organisaties die mede namens de gemeente de 'brede regierol' kunnen oppakken. Om deze nieuwe rol te kunnen waarmaken, zijn veel (overheidsgedomineerde) inzamelorganisaties in de afgelopen jaren recent opgeschaald (of wordt dit onderzocht).

In bijlage 1 en 2 wordt uitgebreider ingegaan op maatschappelijke opgaven en de kenmerken en ontwikkelingen op het gebied van de afval- en grondstoffensector (vraag en aanbodzijde) in Nederland.

Marktontwikkelingen afval en grondstoffen (grondstoffenmanagement en –verwerking)

Zie voor een uitgebreidere toelichting bijlage 3 Inzoomen op ontwikkelingen bij grondstoffenmanagement en –verwerking.

De ‘markt’ voor het be- en verwerken van afval- en grondstoffen is sterk in beweging. Denk daarbij aan wet- en regelgeving, de introductie van producentenverantwoordelijkheid voor deelstromen, aangescherpte Europese en landelijke beleidsdoelen, et cetera. In de praktijk neemt de complexiteit daardoor sterk toe. Ook de kennisintensiteit neemt sterk toe. Zowel op beleidsmatig terrein, als op het gebied van techniek. Ook hebben gemeenten bij de verwerking van de bij huishoudens ingezamelde afval- en grondstoffen hoge(re) ambities op het gebied van duurzaamheid en de circulaire economie.

Daarnaast beschikken gemeenten (onder andere door taakverbreding) doorgaans ten opzichte van een aantal jaren geleden over minder personele capaciteit waardoor de noodzaak om (delen van de keten van) het afval- en grondstoffenbeheerproces via een regierol te organiseren sterk is toegenomen.

Al deze ontwikkelingen vergen investeringen om de vereiste kennis te borgen om namens de gemeenten adequaat regie te kunnen blijven voeren op de diverse grondstofketens. Professioneel strategisch contractbeheer (c.q. afval- en grondstoffenmanagement) is daarvoor benodigd. In bijlage 3 lichten wij dit vakgebied nader toe en maken daarbij onderscheid in strategisch, tactisch en operationeel afval- en grondstoffenmanagement.

In het algemeen kan worden gesteld hoe groter de stroom, des te meer mogelijkheden ontstaan voor strategisch afval- en grondstofmanagement bij het aangaan van nieuwe contracten (aanbesteden) welke kunnen leiden tot een kostenefficiënte(re) en hoogwaardige(re) verwerking of hergebruik. Dit betekent dat er meer opties zijn c.q. te kiezen valt ten aanzien van de inkoop van dienstverlening. Er kan bijvoorbeeld een afweging wordt gemaakt of het beter is om de betreffende grondstofstroom als bulk op hetzelfde moment in de markt te zetten, of in kleinere hoeveelheden en eventueel in de tijd gefaseerd.

Samenwerking biedt de mogelijkheid om slimmer om te gaan met ontwikkelingen (bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, kennis en inzicht, maar ook in verwerkingstechnieken en andere ketenopties voor waard behoud), adequater in te spelen op specifieke marktomstandigheden (o.a. marktstructuur, ontwikkeling tarieven en (verscherpt inzicht in) andere sleutelmechanismen van de verwerkingsmarkten (zoals kwaliteit afval- en grondstoffen, producentenverantwoordelijkheid, beschikbaarheid subsidies, e.d.)), meer inzicht te verkrijgen in de circulariteit van de afval- en grondstoffenketens (na verwerking), en de markt (zowel producenten als verwerkers) te bewegen om haar producten en/of processen en de keten (verder) te verduurzamen met als uiteindelijke doel het realiseren van een circulaire economie.

Voor voldoende inkoopkracht en adequate regie en rolneming van gemeenten is schaalgrootte van belang. Maar wat de optimale massa en schaal is, verschilt per stroom. In de

praktijk zien we voor de diverse afval- en grondstofstromen verschillen, vooral als gevolg van verschil in de hiervoor geschetste ontwikkelingen, de marktomstandigheden en circulariteit van de ketens van de afval- en grondstofstromen.

Wat komt op gemeenten af: beheer en onderhoud van de buitenruimte (BOR)

Ook op het gebied van taken in het fysieke domein (afvalbeheer, beheer buitenruimte, infrastructuur) zien we dat gemeenten steeds vaker de afweging ‘van uitvoering naar regie’ maken. Onder meer de schaalgrootte van de eigen gemeente stelt grenzen aan de inzet van eigen uitvoeringsorganisatie én de mogelijkheden om professioneel opdrachtgeverschap te organiseren bij het inzetten van externe partijen. De budgetten staan vaak onder druk, de benodigde informatie- en beheersystemen zijn niet alleen kapitaalsintensief maar vergen ook meer gespecialiseerde kennis.

Voorts is mede als gevolg van de vergrijzing sprake van een toenemend tekort aan vakspecialisten. Daarbij is het beheer en onderhoud van de openbare ruimte als zodanig complexer geworden. Inwonerparticipatie en aandacht voor biodiversiteit en klimaatadaptatie vragen om nieuwe concepten en integratie van bestaande concepten, kennis en capaciteiten.

Uit de trendanalyse – uitgevoerd door overheids N.V. Meerlanden in samenwerking met IPR Normag – is vanaf 2010 een trend zichtbaar waarbij dat gemeenten steeds meer BOR-taken overdragen aan hun overheidsgedomineerde afval- en grondstoffenbedrijven. Hier is een duidelijke parallel waarneembaar met de verdieping én verbreding van de rol en bijdrage van overheid gedomineerde organisaties zoals Meerlanden op het gebied ‘van afval naar grondstof’.

Ook bij Blink gemeenten zal naar verwachting de behoefte toenemen om de krachten te bundelen op het gebied van kennis, professioneel opdrachtgeverschap en investeren in materieel. In hoeverre (al) deze taken binnen de huidige Blink constructie passen hangt mede af van de (her)inrichting van de samenwerking met de private partij, die op het gebied van Buitenruimte minder bijdraagt vanuit sectorspecialisme.

2.2 Samenwerken op meer domeinen dan grondstoffenbeleid

Het doel van de samenwerking in Blink is in de eerste plaats het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Bij oprichting ging dit met name om het efficiënt uitvoeren van de dienstverlening om afval en grondstoffen in te zamelen. Op het gebied van afvalgrondstoffen en de VANG- doelstellingen hebben de gemeente een vergelijkbaar beleid: prioriteit op restafvalverlaging, hoge scheidingsresultaten met behoud van kwaliteit. Het tempo en de exacte doelen verschillen zie ook het figuur.

Gemeente	Jaartal beleid(s)plan	Kwantitatieve beleidsdoelstelling Afval en CE	Kern van aanpak overig beleid	Context waarin Blink wordt benoemd in beleid
Deurne	2020	30 kg 2025 (nu 87) & zuivere grondstofstromen	Nu al diftar en laagfrequent. Inzetten op verbeteren prestatie prioritaire stromen en het voorkomen ervan: - Groente-, fruit- en tuinafval; - Luijer- en incontinentiemateriaal; - PMD; - Textiel. - Papier en Karton;	Duurzame publiek-private co-creatie om hogere, concrete ambitieuze maatschappelijke en circulaire doelen te realiseren en zo de regionale circulaire economie aan te jagen
Helmond	2020	75 % hergebruik en 100 kg restafval per inwoner in 2025 (in 2019 51% en medio 2021 al 67%)	Vanaf 2021 intensiveren: miv 1-1-2021 Diftar bij laagbouw; in 2022 GFT-inzameling bij hoogbouw en miv 1-1-2024 ook daar Diftar ingevoerd. Mogelijke vervolgstappen (bv. lagere frequentie) in overweging indien resultaten achterblijven.	O.a. samenwerking in de regio, duurzaam materieel, communicatie
Nuenen	2019	30 kg in 2025 (VANG) & zuivere grondstofstromen	Blink GFT afval verwerken in Nuenen (met Carbiogas B.V.). Onderzoeken rol gemeente bij bedrijfsafval Circulair Ambachtscentrum	Alleen in context gft verwerking genoemd (Blink regio). De gemeente nuenen zet in op het alles omgekeerd inzamelen van grond- en afvalstoffen. Dit houdt zoveel mogelijk "Ondergrondse brengvoorzieningen in de wijk"
Someren en Asten	2015	75% scheiding in 20200 SRE zelfs 95%	Restafval laagfrequent, service op grondstoffen.	De Gemeenschappelijke Regeling Blink zamelt het gft- en restafval en kunststof in beide gemeenten in. Ook beheert Blink de gezamenlijke milieustraat.
Heeze-Leende	2012	5% restafval per inwoner 95% hergebruik	Diftar, restafval laagfrequent, overige stromen frequent of met hoge service (kleding, inco, glas)	er is geen apart beleid op afval
Gemert-Bakel	n.v.t.	Zie regionaal Manifest	Flinke diftar, restafval lage frequentie Overige stromen hah inzameling gratis Communicatie afval scheiden en verminderen	Samenwerking Communicatie Partner voor verduurzaming
Laarbeek	n.v.t. Wel werkplan Circulaire economie (2018) en duurzaamheids agenda (vanaf 2019)	Zie regionaal Manifest	Flinke diftar, restafval lage frequentie GFT hah-inzameling symbolisch bedrag (€1/container) Overige stromen hah inzameling gratis Communicatie afval scheiden en verminderen	Samenwerking Communicatie Partner voor verduurzaming

Op aanverwante maatschappelijke doelstellingen is een vergelijkbare regionale samenwerking het overwegen waard, of een intensievere opdracht aan de bestaande samenwerking Blink (al dan niet met een rol voor de private partner). Dit gaat met name om de volgende doelstellingen:

- Circulariteit
- Klimaatadaptatie
- Duurzame energie
- Mobiliteit
- Inclusieve samenleving

Op deze terreinen hebben gemeenten, net als met de bestaande milieu en buitenruimte taken, te maken met een schaarste aan beleidscapaciteit en middelen om vaart te maken in de transitie. Samenwerken kan een oplossing zijn voor deze schaarste, het succes zal afhangen

van de volgende drie factoren:

1. Duidelijke gezamenlijke strategische richting van de gemeenten
2. Expliciete opdracht aan het samenwerkingsverband
3. Voldoende middelen om de strategische agenda te realiseren.

Blink is in de huidige vorm het meest actief op het gebied van circulariteit en inclusieve samenleving. Op de overige terreinen kan Blink een rol spelen, maar daar is nog niet aan bovenstaande factoren voldaan. Samenwerken in Blink verband is in ieder geval voldoende om kennis en ambtelijke capaciteit te bundelen. Afhankelijk van het domein is bovenregionale, nationale of internationale samenwerking noodzakelijk.

2.3 Wat verlangen Blink gemeenten van hun uitvoeringsorganisatie

De gemeenten werken samen en door de gecombineerde schaal kunnen zij leunen op een professionele organisatie. Van deze organisatie (Blink) wordt op verschillende niveaus een hoog kwaliteitsniveau verwacht. Op basis van een uitvraag aan de gemeenten zijn de wensen en eisen geïnventariseerd.

Kwaliteit en flexibiliteit van de dienstverlening – een professionele organisatie die levert

- Een organisatie van professionals afgestemd op de omvang en hoeveelheid van taken en die werkt volgens vastgestelde richtlijnen, protocollen en methodieken.
- Machines, middelen ICT en huisvesting zijn “state of the art”.
- Veiligheid van data/gegevens en privacy is op orde.
- Een inclusieve organisatie die ook meerwaarde levert op sociaal-economische en brede maatschappelijke doelstellingen.
- De kern: langjarig hoogkwalitatieve continuïteit dienstverlening gemeenten garanderen

Kostenbeheersing en kostenniveau, efficiëntie van de uitvoering

- Introductie en adoptie van nieuwe technieken en innovaties
- (Privaat) partnerschap met drive naar efficiëntie en effectiviteit
- Durven investeren in bijvoorbeeld in eigen beheer nemen van taken als “containermanagement en onderhoud”, om afhankelijkheid van derden/marktpartijen zoveel mogelijk te beperken

Milieurendement en beleidseffectiviteit

- Kiezen voor de ‘best beschikbare verwerkingstechniek’ op de R-ladder, gemeenten en inwoners inzicht hierin bieden en controle op het daadwerkelijk realiseren van hoogwaardig hergebruik.
- In brede zin minimaliseren van CO2 uitstoot door keuzes in de bedrijfsvoering
- Partnership aangaan met (regionale) partners om de grondstoffenketen te sluiten

Goed bestuur en rechtmatigheid(good governance)

- Compliance met aanbestedingsregels
- Informatie voor gemeenten tijdig en compleet
- ISO gecertificeerd

- Volledige transparantie inclusief audit

Private partner

In aanvulling op de vier algemene voorwaarden hebben de Blink gemeenten ook specifieke verwachtingen geuit van hun private partner. Deze partner:

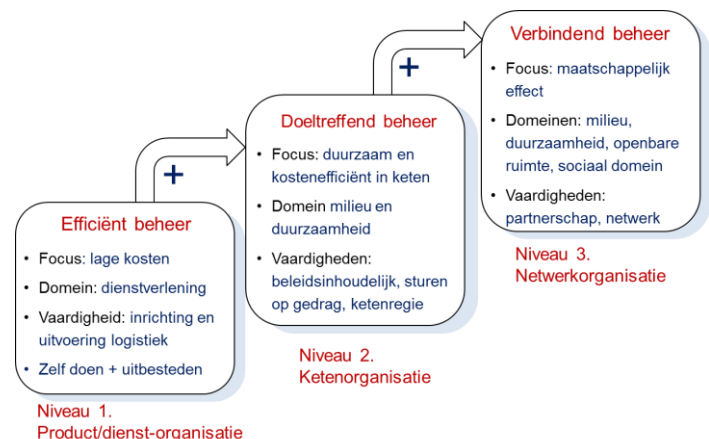
- Moet een positieve imago hebben, moet solide en betrouwbaar zijn
- Zoekt de samenwerking met andere marktpartijen, voor financieel voordeel maar ook in het belang van circulariteit en andere maatschappelijke waarden.
- Levert gevraagd en ongevraagd advies levert op het gebied van bedrijfsvoering, afvalbeleid en grondstofstromen en -verwerking
- Biedt pro-actieve ondersteuning aan gemeenten in hun zoektocht naar systemen in relatie tot inzameling en verwerking van grondstof- en afvalstromen (zoals pilots, proeven etc.)
- Toont lef om samen te werken en te investeren in technieken en innovaties voor het sluiten van kringlopen

Model: drie niveaus van organisaties

De samenwerkende gemeenten verwachten dus van de organisatie Blink dat de (logistieke) uitvoering 'staat', dit is echter slechts de basis van de verwachte brede waardencreatie. De focus op deze 'hogere niveaus' speelt in de brede afval- en grondstoffensector.

Wij kunnen deze ontwikkeling illustreren met de volgende figuur². Wij maken daarbij onderscheid in drie verschillende ontwikkelniveaus met de meest relevante organisatieaspecten per niveau. Deze organisatie-ontwikkelniveaus geven inzicht in de (maatschappelijke) meerwaarde die de uitvoeringsorganisatie geacht wordt te bieden. Elk ontwikkelniveau stelt andere (of aanvullende) eisen aan de organisatie.

Zo ook nieuwe en veranderende functies met bijbehorende competenties, veranderende wijzen van samenwerking binnen de organisatie en met partijen en belanghebbenden in netwerken, et cetera. Deze omslag tekent de toenemende complexiteit en de veranderende rol van de overheid, overheidsorganisaties en aan overheden verbonden organisaties. Per niveau is ook de rol van de private partner wezenlijk verschillend.



2.4 Kern van krachtenveld

De Duurzame Ontwikkelingsdoelen op het gebied van afval en de openbare ruimte

² Dit model is ontwikkeld door IPR Normag en gebaseerd op ervaringen uit de adviespraktijk.

(circulariteit, klimaatadaptatie, duurzame energie, duurzame mobiliteit, inclusieve samenleving) hebben in algemeen zin maatschappelijk draagvlak. Het zijn complexe onderwerpen met op elke schaal meerdere stakeholders en belangen. Om toch voortgang te boeken is er een vrij brede consensus: (inter)nationale overheidssturing is nodig.

Vanuit internationale en nationale afspraken, komt er bestuurlijke, juridische en financiële druk op de lagere overheden: maak werk van transitie in lokale context. Voorbeelden van dit soort druk zijn:

- Hogere eisen duurzaamheid materieel
- Afvalverbrandingsbelasting en CO2 heffing.
- Extra druk op meedoen alle doelgroepen. Bijvoorbeeld via 'sociale ontwikkelbedrijven'

Gemeenten en politieke vertegenwoordigers onderschrijven deze transitie in algemene zin, maar hebben te maken: schaarste in kennis, capaciteit en financiële middelen. Inwoners verwachten van hun gemeenten: afgewogen beleid, goede communicatie en degelijk financieel management. Mede vanwege deze schaarste zijn er verschillen in politieke prioritering per gemeenten en verschilt de mate van tempo waarin gemeenten bepaalde doelstellingen willen bereiken.

Krachten bundelen (zoals in een GR of PPS) is een gangbare oplossing voor deze schaarste, om gezamenlijk effectief te zijn moeten deelnemers wel concessies doen aan de eigen doelstellingen en het tempo. Een samenwerkingsverband (zoals Blink) heeft behoefte aan duidelijkheid om effectief te opereren:

- Uniformiteit opdracht: worden zelfde doelen onderschreven en expliciet neergelegd in samenwerking (het 'wat')
- Vrijheidsgraden samenwerkingsorganisatie in het realiseren hiervan (het 'hoe')
- Financiële dekking voor waarmaken ambities en eventuele prioritering

Dit zijn basisvragen voor het strategische traject. Niet alleen over 'nieuwe' doelen voor Blink maar ook over het opnieuw goed formuleren bestaande opdracht. Pas daarna komen vervolgvragen over het construct van intergemeentelijke samenwerking en de rol private partij aan de orde. Dit onderscheid wordt ook in hoofdstuk vijf bij de vier domeinen gemaakt. In de eerste plaats: wat zijn overwegingen om samen te werken tussen de gemeenten. En daarna: wat zou de rol van de private partner kunnen zijn.

De hoofdvraag van dit rapport: *Is het huidige construct van Blink houdbaar en de beste vorm voor good governance voor nu en in de toekomst?*, is niet definitief te beantwoorden voordat het strategische gesprek over de samenwerking tussen de gemeenten is gevoerd. Dit komt in het strategisch traject naar aanleiding van de Berenschot Evaluatie in het voorjaar van 2022 uitgebreid aan de orde.

Dit rapport geeft wel veel benodigde context voor een goede dialoog. Het vervolg van rapportage bevat een analyse van huidige samenwerking en PPS aan de hand van vier pijlers

voor een succesvolle PPS en beschrijft per domein context en stellingen voor strategische dialoog.

3 KADER VOOR EEN PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING (PPS)

3.1 Uitgangspunt: samenwerken loont, verschillende modellen

Veel Nederlandse gemeenten werken samen in de uitvoering van afvalbeheerbeleid in brede zin om de continuïteit te waarborgen en om de slagkracht te hebben om als organisatie door te ontwikkelen naar een 'hoger niveau'. De manier waarop de samenwerking is ingericht verschilt.

In de praktijk zijn meerdere organisatiemodellen aan de orde. Het merendeel van de overheidgedomineerde verzelfstandigde organisaties betreft een vennootschap of gemeenschappelijke regeling. In een aantal situaties – zoals bij Blink – is sprake van een publiek private samenwerking.

In Nederland zijn de volgende organisatiemodellen gangbaar:

- 1) De gemeentelijke dienst;
- 2) De gemeenschappelijke regeling;
- 3) De overheidsvennootschap;
- 4) Het regiemodel (marktinschakeling).

PPS modellen zijn vaak een variatie op de bovenstaande modellen. Een gemeentelijke dienst, GR of overheids NV en een private partij werken daarin samen vanuit hun eigen specialisme. Een verdere toelichting op deze modellen is opgenomen in bijlage 4.

Vanuit de analyse van de maatschappelijke opgaven en de wensen vanuit de gemeenten is te concluderen dat samenwerking loont. De alternatieven: het (her)oprichten van eigen diensten of op individueel niveau aanbesteden zijn onvoldoende aantrekkelijk. De Blink-gemeenten hebben los van elkaar niet de schaal om dit efficiënter in te richten dan samen of om scherper in te kopen in de markt.

Toch is het in de te voeren strategische dialoog van belang om (nogmaals) expliciet te bespreken waarom de gemeenten samen willen werken en welke opdracht en voorwaarden Blink vanuit de gemeenten meekrijgen.

3.2 Definitie en meerwaarde van een PPS

De vraag die volgt uit een herbevestiging van de samenwerking tussen de gemeenten is of de huidige publiek-private samenwerking (PPS-constructie) hiervoor nog wel het best passende model?

De vraag is met name of de samenwerking met de private partij voldoende meerwaarde biedt voor de gemeenten. Het alternatief is een volledig publieke overheidsvennootschap waarin de activiteiten die nu door PreZero worden uitgevoerd, zelf of door derden wordt uitgevoerd.

Om de meerwaarde van een PPS scherp te analyseren zijn definities van belang. Een volledige definitie van het toenmalige 'kenniscentrum PPS' van het ministerie van Financiën (1999) is als volgt:

In een PPS:

- Werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke contractueel vastgelegde afspraken;
- is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en inbreng van ieder specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten);
- behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

In de vakliteratuur wordt aangegeven dat deze definitie te streng is en zelden volledig van toepassing. Een passendere definitie zou zijn: (Klijn en Teisman, 2000))

“Een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld.”

Naast een definitie zijn in de literatuur ook 'voorwaarden' voor een succesvolle PPS gedefinieerd (Bult-Spiering, 2003):

- Gericht op synergie/meerwaarde;
- maatschappelijke en commerciële belangen dienen;
- eigen identiteit en doelstelling van actoren blijft behouden;
- opbrengsten worden verdeeld in overeenstemming met de inbreng van middelen en risicoverdeling.

En vanuit onze adviespraktijk willen we benadrukken dat in een PPS samenwerking het benutten van complementaire kennis en capaciteit van de partijen vaak centraal staat. Dit vormt de basis voor het toetsingskader waarop de meerwaarde van de PPS ten opzichte van een publieke samenwerkingsorganisatie.

3.3 Pijlers van een PPS

Dit leidt tot het volgende kader, waarop per domein de huidige samenwerking wordt geanalyseerd:

- A. Meerwaarde/synergie door inzet eigen kerncompetentie van beide partijen op het gebied van:
 - 1) Kwaliteit en flexibiliteit van de dienstverlening
 - 2) Kostenbeheersing en kostenniveau, efficiëntie van de uitvoering
 - 3) Milieurendement en brede beleidseffectiviteit
- B. Geen conflicterende belangen
- C. Goede verdeling risico's kosten en opbrengsten
- D. Rechtmatigheid en good governance

Deze vier pijlers zijn de basis onder de PPS. Als een van deze vier wegvalt is de PPS niet

meer houdbaar. De rechtmatigheid is de meest stringente, dit is een basisvoorwaarde voor elke constructie.

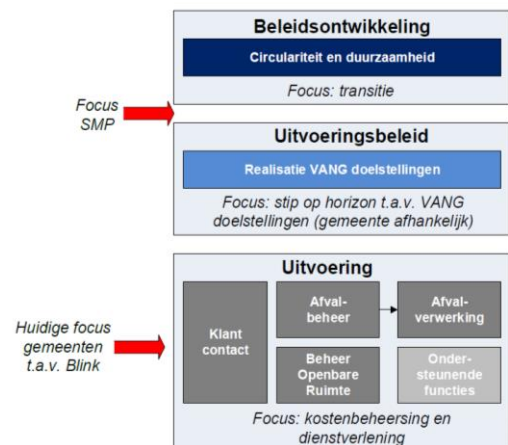
Berenschot signaleert in hun Evaluatieonderzoek aanbestedingsrechtelijke risico's. De rechtmatigheid van de Blink constructie (aanbestedingsrechtelijk) is onderwerp van een separaat onderzoek. Ten tijden van dit schrijven is hiervan nog geen uitkomst.

4 HUIDIGE GRR BLINK

4.1 Kernpunten Berenschot rapportage

De Samenwerking tussen de gemeenten en Suez in Blink is zeer recent geëvalueerd door Berenschot (Bronvermelding). Dit biedt een breed inzicht in de visie van de verschillende partijen op de samenwerking en de gesignaleerde verbeterpunten. Belangrijke conclusies waren:

- Ambities van de deelnemers (gemeenten en SUEZ) zijn gelijklopend: prioriteiten circulariteit en efficiëntie. Gemeenten willen beleidsontwikkeling in eigen hand houden, maar hebben daarvoor ook beperkte capaciteit.
- Gemeenten hebben geen gezamenlijke strategie op sturing op Blink, er is ook geen uniforme visie op gewenste mate van zelfstandigheid van Blink en het achterliggende doel daarvan.
- Aanbeveling: Maak in AB onderscheid zakelijke (P&C) en thematische/strategische bijeenkomsten.
- Positie Blink t.o.v. gemeenten zoals verwoord in SMP is (nog) niet de realiteit (figuur). Diverse oorzaken: houding en prioriteit gemeenten en capaciteit en focus Blink organisatie.
- SUEZ beschouwt Blink als een mogelijkheid om te experimenteren en innoveren op het gebied van circulariteit in de partner-rol van mede-eigenaar. Gemeenten ervaren vooral tactisch/operationele inbreng en meerwaarde. Gemeenten zijn niet actief in het bevragen van SUEZ, verwachten pro-actieve houding SUEZ hierin.
- Afspraken tussen Blink en SUEZ zijn zeer beperkt vastgelegd. De (dagelijkse/ operationele) samenwerking tussen Blink en SUEZ verloopt niet optimaal.
- De Directeur van Blink, die op de loonlijst staat van SUEZ, heeft een complexe schakelfunctie



4.2 Beschrijving structuur Blink en rol en inbreng private partij

De GRR Blink is een publiek private samenwerking tussen de gemeenten en PreZero (voorheen Suez). Zowel de gemeenten als PreZero zijn afgevaardigd in het bestuur.

Binnen de 'organisatie Blink' kan een onderscheid worden gemaakt tussen wat wel en niet door de private partner wordt 'ingebracht'. Dit onderscheid is niet expliciet vastgelegd en is in de loop van de ontwikkeling van Blink verschoven.

In de eerste jaren verzorgde de private partner het volledige management van de bedrijfsvoering. In toenemende mate voert de Blink organisatie ook functies uit die niet ingebracht worden door de private partner, bijvoorbeeld het eigen bedrijfsbureau. De onderverdeling

van taken is momenteel:

Binnen gemeentelijke organisatie:

- Verantwoordelijk voor beleid, verordeningen,
- Inningen en bepalen heffingen,
- Contacten derden en non-profit,
- Locaties en plaatsing containers.
- Leveren zienswijze op Blink begroting (gemeenteraden)

Blink organisatie:

- Personeel en aansturing
- Beleidsuitvoering in brede zin: communicatie: afhandeling meldingen, projecten, gedragsbeïnvloeding etc.
- Bedrijfsbureau: P&C en bedrijfsadministratie, aanbestedingen, finance, handling SAP en CMS, data analyse, invullen Wastetool etc.
- KCC (incl. meldingen)

Via PreZero/Suez:

- Inkoop: Bedrijfsmiddelen, materieel, containers,
- P&O functie, interne corporate communicatie, inkoopcontract uitzendkrachten, back-up PreZero personeel
- ICT: gebruik maken infrastructuur Suez hard en software (ERP/SAP),
- Wagenparkbeheer en werkplaats (financiering leasetarief voertuigen)
- Directiefuncties en secretariaat (o.a. controller GR), (beroep op) kennis en advies
- Transport en verwerking milieustraten, stromen zonder alternatief bepaalde route.

Blink is momenteel te typeren als een zelfstandig overheidsgedomineerd bedrijf dat via de PPS constructie gebruikt maakt van vele ondersteunen de functies (HRM, ICT, wagenpark, garage en inkoop) en in PreZero een preferred supplier heeft op de verwerkingsmarkt. Op al deze gebieden kan ook een beroep worden gedaan op de kennis van de private partij op deze gebieden.

Op dit moment is onvoldoende duidelijk op welke terreinen PreZero een andere visie of koers voorstaat dan Suez. Dit wordt in een parallel spoor opgepakt door PreZero en is onderdeel van het strategische traject. In officiële communicatie van PreZero is de volgende zin opgenomen:

PreZero is een dochteronderneming van de Schwarz Gruppe. Daar horen ook Lidl en Kaufland bij. Het bedrijf ziet het als haar verantwoordelijkheid om het milieu te beschermen. PreZero is actief in de hele waardeketen: van productie tot handel, inzameling, sortering, verwerking en recycling.

4.3 Financiering rol van de private partij

De inkomsten van de private partij bestaan uit drie componenten:

1. Directe vergoeding voor geleverde producten/diensten (bijvoorbeeld leasetarief voor voertuigen of expliciet in de begroting opgenomen ICT kosten.

2. Managementfee, percentage van de jaarlijkse Blink omzet, na aftrek van enkele kostensoorten.
3. Resultaat van de bonus-malusregeling, op basis van de realisatie van het bedrijfsresultaat van Blink (binnen/buiten begroting) van het jaar van verslaglegging.

De vergoeding van kosten voor de te leveren diensten en producten jaarlijks worden vastgelegd in het door PreZero en Blink te tekenen tarievenoverzicht. Het bestuur geeft uiteindelijk akkoord op verwerking van die tarieven

Directe vergoeding

De directe en indirecte kosten vanuit PreZero worden in de huidige verrekeningssystematiek direct doorbelast. Volgens de door het AB vastgestelde notitie (dd. 25 maart 2017), dient deze doorrekening op transparante basis tot stand te komen en door het bestuur akkoord te worden bevonden. Het betreft hier, in ieder geval, de indirecte kosten die gemoeid gaan met:

- P&O-ondersteuning
- Shared service diensten
- Wagenparkbeheer
- Huisvesting
- Kantoorbenodigdheden
- ICT/werkplekautomatisering
- Licenties boardcomputers

Suez dient de hiervoor genoemde diensten tegen de kostprijs door te belasten. Onderwerp bij de uitwerking van het financieel fundament is de vraag op welke wijze deze kostprijs wordt bepaald en hoe dit transparant kan worden geborgd richting de deelnemende gemeenten.

Management fee

De algemene financiële vergoeding voor de bijdrage van Suez aan Blink bestaat uit een 'fee' op basis van een percentage van de omzet, met uitzondering van diensten die niet door Suez te beïnvloeden zijn danwel tegen commerciële tarieven worden afgenomen.

In artikel 33 van de GR tekst is opgenomen dat Blink en Suez een managementovereenkomst sluiten met daarin de hoogte en voorwaarden van de fee. De fee dient als algemeen rendement voor de toegevoegde waarde die Suez levert in de samenwerking. Deze fee is niet gekoppeld aan specifieke goederen en diensten die Suez daadwerkelijk levert.

De hoogte van de fee werd vanaf het in werking treden van het ondernemingsplan Blink 2007 gebaseerd op een degressieve tabel met staffel, gerelateerd aan de omzet van Blink. Bij een omzet boven de €3.400.000,- was de fee 5,5%. Door de omzetgroei van Blink voldeed deze tabel niet langer en is de Fee lange tijd bevroren op 5,5%. Begin 2017 is na bestuurlijke discussie over de toerekening van kosten door Suez een nieuwe afspraak gemaakt. Deze is opgenomen in een door het AB op 12 augustus 2017 vastgestelde notitie (dd. 25 maart 2017). De Fee is daarbij op 4% van de omzet bepaald exclusief diensten die niet door Suez te

beïnvloeden zijn dan wel tegen commerciële tarieven worden afgenomen.

Bonus/malus regeling

De bonus/malus heeft als doel om Suez prikkels te geven voor effectieve en efficiënte dienstverlening. Artikel 33 van de GR tekst (lid 3 en 4) beschrijft de bonus/malusregeling. Kort samengevat:

- In geval van besparingen ten opzichte de begroting per gemeente ontvangt Suez een bonusvergoeding van 10% van de besparing, de overige 90% komt ten goede van de gemeente zelf.
- Bij een begrotingsoverschrijding zijn 40% van de extra kosten voor rekening van Suez en 60% voor rekening van de gemeente.
- Daarnaast is er een bonus/malusregeling gekoppeld aan het ziekteverzuim. Van besparingen ten opzichte van het streefpercentage van 5,5% komt 40% ten goede van Suez.

Discussie: transparantie en financiering

Een proportionele vergoeding voor de inbreng van de private partner in GR Blink staat niet ter discussie. Wel is er behoefte aan een reflectie op de wijze waarop deze vergoedingen worden bepaald en de manier waarop de vergoeding samenhangt met de geleverde (interne) diensten van PreZero aan GR Blink.

De in de GR tekst benoemde managementovereenkomst is (nog steeds) niet tussen partijen opgemaakt hetgeen de discussie over de fee in stand doet houden. Ook is niet vastgelegd welke componenten op basis van commercieel tarief worden doorbelast. Ook hier ligt een bron voor discussie over de hoogte van de fee.

De berekeningsgrondslag van de fee en de bonus/malus dateert uit de periode dat Suez (nu PreZero) grote invloed had op de bedrijfsvoering van Blink. Naarmate Blink meer en meer als zelfstandige organisatie is gaan functioneren en waarin PreZero de facto slechts de rol heeft als 'preferred supplier' van personele capaciteit, materieel en verwerking, is de basis onder deze berekenmethode geërodeerd. De invloed van PreZero op omzetgroei (nieuwe taken of nieuwe gemeenten), maar ook op besparingen is niet altijd te onderscheiden. Daarnaast zijn termen als "begrotingsoverschrijding" multi-interpretabel.

Op al de drie componenten van de financiering van PreZero is het de moeite waard om de volgende vragen gezamenlijk te bespreken.

- A. De directe vergoeding: hoe komen deze tarieven momenteel tot stand? Welk proces moet idealiter worden doorlopen om deze tarieven te actualiseren?
- B. De management fee: Als Blink over een eigen management beschikt en er al een directe vergoeding voor de diverse ondersteunende diensten wordt betaald, is een fee op de totale omzet (met enkele uitzonderingen) een goede graadmeter om de toegevoegde waarde van de private partij te kwantificeren?
- C. De bonus/malus: In hoeverre heeft de private partner invloed op het bedrijfsresultaat? Is een generieke bonus-malusregeling dan een goede prikkel? Of zijn er meer

gerichte prikkels gewenst?

In het gesprek over een eventuele 'herinrichting' van Blink is de vergoeding aan de private partij op elk domein een centraal onderwerp. Meer transparantie is gewenst over de manier waarop kosten worden doorberekend, waar er winst en risicomarges in de tarieven zitten en hoe de overige meerwaarde van de private partij goed kan worden ingeprijsd.

Deze discussie gaat ook over input- of outputfinanciering. Past het in een samenwerkingsrelatie om alle inputs financieel te vertalen, of is dit te verbinden aan het bereiken van op te stellen doelstellingen (verschillend per domein)?

5 ANALYSE PER DOMEIN

5.1 Analyse als context voor strategisch gesprek

In de te voeren strategische dialoog over de toekomst van de samenwerking en de breedte van de taakopdracht van Blink is het aan te bevelen om per domein de volgende vragen doorlopen:

1. Wat komt op ons af: wat zijn de uitdagingen van de gemeenten op dit domein?
2. Hoe geven we daar als gemeenten invulling aan?
3. Willen we op dit domein de intergemeentelijke regionale samenwerking in Blink continueren (of intensiveren?)
4. Wat is daarbij de toegevoegde waarde en rol van PreZero?
Welke vergoeding en pikkel staan daar tegenover?

Naast de vragen over de domeinen waar Blink nu al een rol speelt zijn sommige zaken domein overstijgend: Waar zien we kansen om (meer dan nu) invulling te geven aan meerdere maatschappelijke uitdagingen in de samenwerking Blink?

Ter ondersteuning van deze dialoog bevat dit hoofdstuk per domein een analyse van het krachtenveld en overwegingen om samen te werken of dat niet te doen. Daarnaast geven we context voor het gesprek over de rol van de private partner aan de hand van de pijlers voor de PPS:

- A. Meerwaarde/synergie door inzet eigen kerncompetentie van beide partijen op het gebied van:
 - 1) Kwaliteit en flexibiliteit van de dienstverlening
 - 2) Kostenbeheersing en kostenniveau, efficiëntie van de uitvoering
 - 3) Milieurendement en brede beleidseffectiviteit
- B. Geen conflicterende belangen
- C. Goede verdeling risico's, kosten en opbrengsten
- D. Rechtmatigheid en good governance

5.2 Domein A – Bedrijfsvoering afval en grondstoffen (logistiek)

Samenwerking tussen de gemeenten als antwoord op uitdagingen

In hoofdstuk 2 en bijlage 2 worden de ontwikkelingen en uitdaging op het gebied van afvallogistiek en daarvoor benodigde bedrijfsvoeringkwaliteiten beschreven. Logistiek dienstverlening vergt steeds meer diversificatie (maatwerk) dienstverlening en een adequate kosten efficiënte én duurzame bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld fossielvrije (inzamel)materieel en adequate ICT en databeheer. Voldoende schaalgrootte is daarbij een voorwaarde.

In de afgelopen 15 tot 20 jaar heeft zich een transitie voltrokken in de gemeentelijke afval(inzamel)sector. Samenwerking tussen gemeenten en het op- en inrichten van een (verzelfstandigde) overheid gedomineerde inzamelorganisaties is daarbij de meeste gebruikelijke route.

Belangrijke maatschappelijke opgaven die mede op dit domein gerealiseerd kunnen worden

zijn een verduurzaming van de in te zetten productiemiddelen. Zoals fossielvrije inzamelen en transportvoertuigen en duurzaamheid van huisvesting

Voldoende (financieel) draagvlak is van belang om te kunnen voorzien in adequate kennis- en kapitaal intensieve (ondersteunende) functies en duurzame productiemiddelen). Dit was ook de directe aanleiding voor de oprichting van Blink in het verleden. Inmiddels is de schaal van Blink flink toegenomen. Met een verzorgingsgebied van inmiddels ruim 265.000 inwoners (110.000 huishoudens) behoort Blink tot de gemiddelde schaalgrootte van de overheid gedomineerde afval- en grondstoforganisaties in Nederland. Zie bijlage 5 voor een samenvatting van areaal gegevens. De nut en de noodzaak van samenwerking tussen de gemeenten in dit domein lijkt niet tot discussie te leiden, wel is het (her)bekrachtigen van de samenwerking op dit domein, inclusief de breedte van de opdrachtformulering en de vrijheidsgraden van de organisatie.

Meerwaarde PPS is duidelijk maar minder dan voorheen

Op dit domein komt de meerwaarde van de samenwerking tussen de gemeenten, als ook de samenwerking met de private partij het meest naar voren. Deze efficiënte uitvoering is de basisvoorwaarde voor afvalbeleid en maatschappelijke meerwaarde op de hogere ontwikkelniveaus (toelichting ontwikkelniveaus zie 2.3).

Blink kent een professionele logistieke uitvoering en kent relatief lage directe en indirecte kosten, het is zonder nader onderzoek niet te bepalen of dit zo is dankzij of ondanks de PPS-constructie.

De synergie is goed te herleiden, dit gaat om het delen van een gebouw, materieel, ondersteunende functies (ICT, financieel-administratieve systemen, HR-consulent) et cetera dat voor zelfde doelstelling (inzameling, op- en overslag) wordt gebruikt. Toch is de dienstverlening aan gemeenten anders dan de private klanten van PreZero. ICT in administratieve systemen zijn niet één-op-één in te zetten op beide markten. Wat betreft inkoop van materieel heeft Blink een voordeel: Blink kan aanbesteden – maar ook via PreZero direct op markt inkopen.

We schatten in dat de opstallen (kantoor, werf, stalling) voor een substantieel deel worden aangewend door Blink ten behoeve van de gemeenten en een beperkter deel door PreZero voor eigen activiteiten. De gedeelde huisvesting (en opstallen) biedt beide partijen voordelen. Voor PreZero is het strategisch belang wellicht nog groter omdat met deze (gedeelde) huisvesting hun regionale aanwezigheid is gewaarborgd.

De meerwaarde van de PPS voor PreZero is waarschijnlijk de synergie op operationele en ondersteunende diensten (die op kostprijsbasis worden vergoed), de vergoeding voor de input (de fee en eventuele bonus/malus), maar vooral het verwerken van de grondstofstromen. Private afvalbedrijven zijn in de gehele markt vooral een verwerker van afval en grondstoffen, logistiek is een ondersteunende dienst. Logistieke dienstverlening zonder eigendom van grondstofstromen is voor veel marktpartijen niet interessant. De markt laat zien: scherpe aanbiedingen voor uitsluitend logistieke diensten (zonder be- en verwerking)

blijven uit.

De meerwaarde van de PPS voor Blink is ten opzichte van het verleden verminderd. De schaalgrootte van Blink zelf is in de afgelopen jaren fors toegenomen, zodat de behoefte en de mogelijkheden om als eigenstandige organisatie te functioneren is toegenomen. Het bedrijfsvoeringresultaat van Blink is grotendeels bepaald door de kostenefficiëntie van de uitvoering van de dienstverlening. Dit betreft de inzet van mens en materieel, met oog voor mogelijke kostenbesparende maatregelen. Beheersbare kosten en zo mogelijk verbetering van de efficiëntie tot gevolg. Het zijn voornamelijk de (eigen) directeur en functionarissen (bedrijfsbureau, planning en opzichters) die hiervoor verantwoordelijk zijn en over de benodigde handelingsperspectieven beschikken.

Belangen, risico's kosten en opbrengsten in de PPS

In de basis zijn er geen conflicterende belangen in de samenwerking op de bedrijfsvoering. De financiële vergoeding voor de inbreng (en risico's) van de private partij is wel een kwetsbaar punt in de samenwerking. Blink heeft steeds meer een eigen bedrijfsbureau en stuurt de operationele uitvoering zelf aan (planning, opzichters, uitvoering projecten, inkoop). Hierdoor zal de 'brede management fee' steeds meer ter discussie komen te staan.

De meerwaarde van de PPS (c.q. de private partij) is dus te herleiden, maar het is onduidelijk is of de kosten, risico's en opbrengsten goed verdeeld zijn. Het kernpunt van de afweging over de rol van de private partner is de verhouding tussen de toegevoegde waarde, de vergoeding en de mate van wederzijdse transparantie hierover.

Vanwege de beperkte invloed van de private partner op het operationeel resultaat is het te overwegen om de vergoeding aan de private partij op dit domein sterker te koppelen aan de input (zoals ICT of HRM gebruik) in plaats van een brede fee of een bonus/malus op het bedrijfsresultaat.

Het is zonder nader onderzoek niet vast te stellen of de totale vergoeding (fee, directe vergoeding en bonus-malus) 'te hoog of te laag' is. Zelfs als de vergoeding aan de hoge kant is (t.o.v. kostprijs PreZero), is het niet automatisch zo dat Blink het als eigenstandige overheidsorganisatie het goedkoper uit kan voeren.

De verhouding op de toegevoegde waarde van de private partner en de vergoeding is een verdiepend onderzoek waard (idealiter per domein). Als deze niet in balans zijn he er twee opties: afspraken herzien of PPS loslaten en doorstarten als eigenstandige overheidsorganisatie.

5.3 Domein B – Bedrijfsvoering beheer openbare ruimte

Samenwerking tussen de gemeenten als antwoord op uitdagingen

Belangrijke maatschappelijke opgaven in relatie tot de beheer en onderhoud taken zijn gericht op duurzaamheid (inzet materieel), inclusiviteit (inzet mensen met afstand tot de reguliere arbeidsmarkt). Ook klimaatadaptatie (groen, water) raakvlakken met dit werkveld, maar is vooral gericht op ontwerp vraagstukken en de inrichting van de buitenruimte. Dit is

niet direct een werkveld waarop Blink actief is, maar biedt wel kansen voor de gemeenten om kennis met elkaar te delen en gezamenlijke doelen te stellen.

Op dit domein is sprake van een bedrijfskundige uitdaging: voor veel diensten is enige schaal nodig om echt specialisme binnen eigen gemeentelijke dienst te hebben. Bij uitbesteding aan de markt is regie belangrijk: gemeente wil direct kunnen sturen op beeld en kwaliteit openbare ruimte. De keuze die gemeenten hierin maken is een afweging tussen prijszekerheid, directe invloed, lokale (sociale) werkgelegenheid.

Een samenwerkingsverband kan de voordelen van voldoende schaal en bestuurlijke invloed combineren. Voor Blink-gemeenten vormt Blink dan ook een goede (eigen) organisatie waaraan taken op het gebied van beheer en onderhoud in de openbare ruimte worden overgedragen.

Landelijk is een trend waarneembaar waarbij gemeenten steeds meer taken op het gebied van beheer en onderhoud van de buitenruimte overdragen aan hun eigen (verzelfstandigde) overheid gedomineerde organisatie. Ook bij Blink is op dit domein sprake van groei en uitbreiding van de dienstverlening door Blink. Dit werkveld verschilt (qua kennis, competenties, werktuigen, systemen, etc.) van de diensten op het gebied van afvallogistiek. Werkzaamheden zijn vaak meer gebiedsgericht en gebied specifiek en omvatten een diversiteit aan vakdisciplines (logistiek, groen, gladheid, civiel technisch, et cetera).

Meer met afvallogistiek vergelijkbare taken zijn gemechaniseerde, kapitaalsintensieve en logistieke taken zoals kolkenreinigen en grote veegmachines. Voor de andere taken in de buitenruimte zoals vegen, onkruid, zwerfafval, et cetera is sprake van werkprocessen met andere dynamiek, vakspecialisten, materieel en geautomatiseerde systemen. Het is verstandig dat (een deel van) de Blink gemeenten hun krachten bundelen wat betreft kennis, gezamenlijk uitvoeren of gezamenlijk opdrachtgeven.

Om Blink een (nog) grotere rol te laten spelen bij maatschappelijke uitdagingen als klimaatadaptatie, mobiliteit en inclusieve samenleving is vooral een duidelijke visie en opdracht van de gemeenten belangrijk.

Rol private partij en afspraken in PPS

Een aantal van de ondersteunende functies geboden door PreZero (ICT, financieel-administratieve systemen, HR-consulent) zijn goed inzetbaar voor de bedrijfsprocessen rond buitenruimte. De private partner beschikt niet over – voor buitenruimte – vakspecifieke bedrijfsprocesondersteuning. Deze zullen door de Blink-organisatie zelf geïmplementeerd moeten worden.

In de basis zijn er geen conflicterende belangen in de samenwerking op de bedrijfsvoering. Maar dit is mede het gevolg van de beperktere relevantie van de private partij op dit werkveld. De managementfee en de aan omzet-gerelateerde financiële vergoeding voor de inbreng (en risico's) van de private partij kan hierdoor wel ter discussie worden gesteld.

De meerwaarde van de PPS op dit domein lijkt beperkter dan bij domein A. PreZero is geen

specialist op de werkvelden beheer en onderhoud van de buitenruimte. Omdat er minder synergie is met de private partij (andere softwaresystemen, beperkt gedeeld materieel. etc.), kan overwogen worden om hier een ander type governance model op toe te passen met een geheel andere relatie met de private partij.

5.4 Domein C – Afvalbeheerbeleid Van Afval naar Grondstof

Samenwerking tussen de gemeenten als antwoord op uitdagingen

De maatschappelijke opgave op dit domein is het bewerkstelligen van een duurzame samenleving zonder verspilling van grondstoffen, in een woord ‘circulariteit’. Op het gebied van gemeentelijk afval- en grondstoffenbeleid is de nadruk op logistieke dienstverlening verschoven naar verregaande gedragsverandering in de omgang met afvalstromen. Dit wordt extra prioriteit bij verdere aanscherping van de kwantiteit en kwaliteitsdoelen.

De geschetste uitdagingen voor de komende jaren om het restafval nog verder te verlagen, geschetst in paragraaf 2.1 en bijlage 2 bieden veel aanleidingen om dit regionaal aan te pakken. De toekomst van huishoudelijk afvalbeheerbeleid (o.a. producentenverantwoordelijkheid, hogere kwaliteitseisen grondstoffen, samenhang overig gemeentelijk beleid) vereisen een hoog kennisniveau. Met Blink gemeenten (verder) de krachten bundelen een optie, binnen of buiten het construct Blink.

Op dit onderwerp zijn de verwachtingen naar elkaar (gemeenten richting Blink) niet duidelijk. Zie ook het Berenschot rapport. Gemeenten moeten duidelijker aangeven: willen zij dat Blink leidend in het afvalbeleid (met name het ‘hoe’, algemene doelstellingen en kaders (het ‘wat’) blijft bij gemeenten.

Uiteraard verlangen gemeenten een vorm van maatwerk in het afvalbeleid. Toch zullen de gemeenten naar verwachting naar elkaar toegroeien wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten. De NVRD³ geeft aan: om een verdere restafvalverlaging en meer en beter recyclebare grondstoffen te realiseren gaat het niet om een keuze tussen instrumenten (prijsprikkels, serviceprikkels, communicatie), maar een samenhangende combinatie daarvan. Hierin samen optrekken bevordert de beleidseffectiviteit: het is voor inwoners logisch als het beleid in buurgemeenten niet wezenlijk verschilt.

Samen optrekken in Blink verband op het gebied van beleidsonderzoek en beleidsvorming is dus logisch en effectief. In de huidige governance bepaalt elke gemeente autonoom het eigen afval- en grondstoffenbeleid. Dit kan er ook toe leiden dat de gezamenlijk organisatie over meer daartoe benodigde kennis en capaciteit voor beleidsonderzoek en advisering kan beschikken. Ook kan worden gedacht aan een gecombineerde personele formatie op dit domein, ten behoeve van samenhang met wat binnen de gemeenten zelf ontwikkeld en besloten wordt.

³ Intergemeentelijke samenwerking bij ontwikkeling en uitvoering van afvalbeleid: hoe samenwerking bijdraagt aan de VANG-doelen, IPR Normag in opdracht van NVRD, 2016.

Om de samenwerking op dit gebied tot zijn recht laten komen is vooral duidelijkheid nodig op deze gebieden, inclusief de manier van het financieren ervan. Expliciete keuzes verdienen de voorkeur boven het enkel benoemen van beleidsontwikkeling als speerpunt van de samenwerking in Blink. Blink kan daarbij meer als een kennisplatform voor ambtelijk beleidsadviseurs op het gebied van afval- en grondstoffen gaan fungeren.

Rol private partij en afspraken in PPS

Het ontwikkelen en implementeren van adequaat afval- en grondstoffenbeleid gericht op gedragsbeïnvloeding door middel van serviceprikkels, prijsprikkels, communicatie en participatie (bewustwording, motivatie) en gerichte inzet van handhaving (curatief en preventief) zijn werkvelden waarop de private partner minder of beperkt actief is.

Uiteraard is PreZero ook de uitvoerende partij in andere gemeenten en brengt daarvanuit kennis en ervaring mee, dit type uitwisseling is echter ook via andere kanalen zoals de NVRD te organiseren. De relatie van PreZero met detailhandel (binnen en buiten Schwartz groep) zijn voor het sluiten van ketens wel een interessante aanvulling op het gemeentelijk VANG beleid.

Op dit terrein lijkt geen sprake van tegengestelde belangen of onevenwichtigheden in risico's en vergoeding. De onderscheidende meerwaarde van de PPS op dit domein lijkt echter wel beperkt. PreZero is geen specialist op het gebied van gedragsbeïnvloeding huishoudens/inwoners. Maar dit kan mogelijk wel onderdeel (of ontwikkelgebied) van PreZero zijn. Van belang is dus duidelijkheid te krijgen of PreZero hier ambities en reële bijdragen in heeft en, ten tweede, wat het dan de gemeenten 'waard' is.

Mocht PreZero op dit gebied een grote rol willen en kunnen oppakken is wederom duidelijkheid vanuit de gemeenten benodigd in de taakopdracht aan Blink én PreZero.

Expliciet uitspreken welke rol Blink in domein C (Vang beleid), inclusief welke input vanuit private partner wordt verwacht.

5.5 Domein D – Grondstoffenmanagement

Samenwerking tussen de gemeenten als antwoord op uitdagingen

Maatschappelijke opgaven op die op dit domein gerealiseerd kunnen worden zijn vooral gericht duurzame afval- en grondstoffenverwerking (recycling, reductie CO₂, sluiten van grondstofketens, et cetera).

De 'markt' voor het be- en verwerken van afval- en grondstoffen is sterk in beweging. In de praktijk neemt de complexiteit daardoor sterk toe. Ook de kennisintensiteit neemt sterk toe. Al deze ontwikkelingen vergen voor gemeenten investeringen om de vereiste kennis te borgen om professioneel grondstoffenmanagement en contractbeheer van afval- en grondstoffen te bewerkstelligen. In het algemeen kan worden gesteld hoe groter de stroom, des te meer mogelijkheden ontstaan voor strategisch afval- en grondstofmanagement bij het aangaan van nieuwe contracten (aanbesteden) welke kunnen leiden tot een kostenefficiënte(re) en hoogwaardige(re) verwerking of hergebruik. Er kan bijvoorbeeld een afweging wordt

gemaakt of het beter is om de betreffende grondstofstroom als bulk op hetzelfde moment in de markt te zetten, of in kleinere hoeveelheden en eventueel in de tijd gefaseerd.

Intergemeentelijke samenwerking blijft voor de Blink-gemeenten in de komende jaren ook belangrijk. Mede met het oog op het differentiëren van (de huidige) mono-grondstofstromen (restafval, GFT en andere stromen) naar meer en verschillende grondstofkwaliteiten. Bijvoorbeeld het differentiëren van de huishoudelijk restafvalstroom in verschillende kwaliteiten, die elk een passende recycling- en/of verwijderingsroute kunnen volgen. De gedifferentieerde (deel) stromen worden per saldo kleiner in omvang, waarbij samenwerking met anderen schaalgroottevoordelen kan opleveren.

Samenwerking bij strategievorming en het aanbesteden van de verwerking van afval- en grondstoffen biedt door het organiseren van voldoende slagkracht in de markt meer mogelijkheden en kansen welke eigenstandig niet onmogelijk, maar zeker lastiger te realiseren zijn. Het is dan ook de verwachting dat samenwerking door gemeenten op het gebied van afval- en grondstoffenmanagement in de komende jaren verder intensificeert.

Om voldoende schaalgrootte en slagkracht te bewerkstelligen kunnen gemeenten onderling samenwerken en / of daarbij een gespecialiseerde (overheid gedomineerde op private) organisatie in de arm nemen.

Zoals gezegd behoort Blink met een verzorgingsgebied van 110.000 huishoudens tot de gemiddelde schaalgrootte van de overheid gedomineerde afval- en grondstoforganisaties in Nederland. Organisaties die als eigenstandige organisaties die op eerder genoemde ontwikkel niveaus adequaat kunnen opereren.

Omdat voor verschillende afval/grondstofstromen verschillende (optimale) schaalgroottes gelden, besteden deze organisaties een aantal stromen zelfstandig aan. Voor stromen waarvoor dat gewenst is wordt samenwerkt met daartoe gespecialiseerde (overheid gedomineerde op private) organisaties zoals Midwaste en CirkelWaarde. Ook worden gelegenheidssamenwerkingsverbanden gesloten.

PreZero is een voorbeeld van een private partner die hierbij een rol kan spelen. De Blink-gemeenten hebben de verwerkingstaak onderbracht bij Blink.

Rol private partij en afspraken in PPS

De private partner PreZero heeft veel kennis van en contacten in de verwerkingsmarkt. Dit is een kwalitatieve meerwaarde. Grondstoffenmanagement is core-business van PreZero en dus in een PPS een deel dat zij oppakken, met daarbij kaders vanuit de publieke partner en het vertrouwen in het specialisme van de private partij.

Toch is hier bij de gemeenten of zelfs binnen de Blink organisatie wantrouwen over de tarieven en is er de wens om te controleren of er geen betere deal (prijs/kwaliteit) is. Dit wantrouwen in de eigen partner is een kwetsbaar punt, mogelijk moeten prikkels of kaders duidelijker worden vastgelegd voor meer vertrouwen.

Of sprake is van een betere prijs/kwaliteit van grondstoffenmanagement door de PPS

constructie is nu niet te toetsen. Dit is ook niet met een puntmeting te bepalen. Bij veel grondstof is het financiële effect van algehele marktfluctuatie vaak groter dan het volumevoordeel door PPS.

De Blink gemeenten worden in huidige afspraken niet beperkt: PreZero is wel preferred supplier, maar er kan ook aanbesteed worden. Daarbij is wel sprake van impliciete druk om stromen bij PreZero te verwerken.

PreZero is wel een grote speler in B2B markt, en investeert ook zelf in innovatieve technieken. Dit is direct een mogelijk nadeel: Blink is door deelname van PreZero geen 'onafhankelijke partij' in regionale (intergemeentelijke) samenwerking. Bijvoorbeeld bij de verkenningen van de haalbaarheid en bouw van een nascheidingsinstallatie in Noord-Brabant.

Tegenstrijdige belangen zijn beperkt, er zijn vooral goede afspraken nodig over gewenste prijs/hoogwaardige verwerking en eventuele prikkels en marge voor de private partij. Op dit werkveld is het goed mogelijk om op output gericht prestatieafspraken te maken.

In de huidige situatie is Blink in overleg met de gemeenten aan zet om meest passende verwerkingswijze te kiezen: regionaal/bovenregionaal (rest en GFT) collectief (stromen milieu-straten, glas en OPK) afzonderlijk (KCA) en waar PreZero dan betekenis kan hebben). De vraag is of de huidige werkwijze (met name de vrijheid die de gemeenten hebben om per afval- en grondstofstroom andere keuzes te maken) tot gezonde constructieve concurrentie leidt.

Het (met duidelijke opdracht en kaders) volledig overlaten van het strategisch, tactisch en operationeel grondstoffenmanagement aan PreZero kan worden overwogen. De opdracht aan de private partner kan dan zijn: draag zorg voor een kostenefficiënte en duurzame be- en verwerking van de ingezamelde afval- en grondstofstromen met prestatieafspraken over het recyclingrendement, CO₂-reductie en de kostenefficiëntie. Uiteraard naast het voldoen aan de wettelijke en andere vereisten ten aanzien van een milieuhygiëne, veiligheid, et cetera.

-0-0-0-

BIJLAGEN

bijlage 1 **Maatschappelijke ontwikkelingen**

Algehele maatschappelijke veranderingen

Allerlei trendstudies geven het aan: de maatschappij is sterk aan het veranderen. Voor gemeenten betekent dit een andere rolopvatting. Het inspelen op trends en ontwikkelingen vergt vooral faciliteren en mogelijkheden scheppen: voor een duurzame leefomgeving met meer ruimte voor lokale- en burgerinitiatieven.

Voor overheidsgedomineerde organisaties, betekent dit een veranderende governance: veel meer gericht op het bieden van meervoudige waarden en op het functioneren in netwerken. Deze omslag tekent de toenemende complexiteit en de veranderende rol van de overheid en aan overheden verbonden organisaties.

Ontwikkeling: circulaire economie

Ontwikkeling naar een economisch systeem met herbruikbare producten en grondstoffen en minimale waardevernietiging is nodig teneinde duurzaam om te gaan met de schaarse grondstoffen. Daarin is een omslag nodig 'van afval naar grondstof'.

Een centraal thema in de transitie naar de circulaire economie is het terugdringen van restafval. De stip op de horizon is duidelijk gesteld: in 2050 worden er geen grondstoffen verspild, alles komt (indien mogelijk) weer terug in de kringloop. Dit betekent 0 kg restafval per inwoner. Als tussenstappen zijn de 100 en 30 kg geformuleerd als streefdoelen.

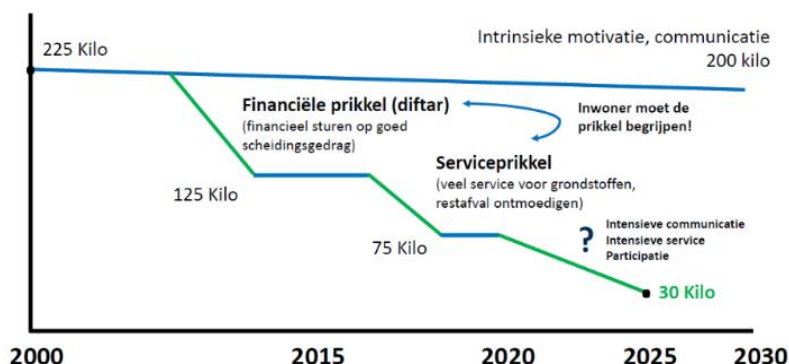
Prikkels en instrumenten om transitie te versnellen

De Rijksoverheid zet ook verschillende instrumenten in om dit te bevorderen, waaronder een sterke fiscale prikkel. Restafval wordt steeds zwaarder belast (fiscalisering), door bijvoorbeeld de afvalstoffenbelasting voor afvalverbrandingsinstallaties (op basis van de tonnages restafval die verbrand worden) en een CO₂-heffing. Dit type prikkels wordt regelmatig versterkt, zowel om duurzaamheidsredenen als om de inkomsten voor het Rijk op peil te houden bij een afnemende grondslag (restafval). Voor gemeenten geldt dus: restafvalreductie is van groot (financieel) belang, ongeacht eigen milieuambities.

Het invoeren van prijsprikkels als diftar, gecombineerd met serviceprikkels, communicatie en handhaving zorgt ook in veel gemeenten voor een stevige daling van het restafval. Verdere reductie van restafval na implementatie van deze 'standaard prikkels' is echter een grote uitdaging, dit is enkel te bereiken met een integraal afgestemd pakket van relatief kleine maatregelen zoals intensieve service op extra stromen en vernieuwende vormen van communicatie, participatie en marketing.

Geen van de 'standaard prikkels' zijn individueel voldoende effectief voor de lange termijn doelstelling: een circulaire economie in 2050 en een forse vermindering van huishoudelijk restafval dat verbrand wordt. Dit schetst ook de NVRD in de volgende grafiek.

Inzet instrumentarium koplopers



Andere rol afvalorganisaties

Deze ontwikkeling heeft in potentie grote gevolgen voor afvalorganisaties. Deze moeten een omslag maken naar grondstoffenregisseurs, en daarbij een andere rol innemen. De komende 10 jaar is de impact nog overzichtelijk:

- Er is sprake van een langdurige en complexe transitie.
- Ook in een circulaire economie blijft regionale schaal van belang.
- Op langere termijn is een meer eenduidige inzamelstructuur te verwachten (en blijven er regionale verschillen).
- De juridische kaders en de rolverdeling tussen markt en overheid zal veranderen. Bijvoorbeeld door de 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'. Hier wordt in dit document verder op ingegaan.

In de komende jaren blijft er ruim behoefte aan afvallogistiek. Wel zal de rol van overheidsvennootschappen zich ontwikkelen: naar kennisorganisatie, grondstoffenmakelaar, ketenregie, et cetera.

Ontwikkeling: Verduurzamen van de woon- en leefomgeving

Fundamentele veranderingen zijn nodig in ons waterbeheer, milieu en de ontwikkeling van onze steden en dorpen om een blijvende prettige leefomgeving te kunnen bieden. Daarbij is mede rekening te houden met het lokale karakter van de regio of buurt.

Deze ontwikkeling gaat gepaard met een toenemende complexiteit. De politiek-bestuurlijke aandacht zal in de komende jaren juist op dit terrein toenemen. De komende 10 jaar is het volgende te verwachten:

- Budgettaire schaarste in het beheer en onderhoud neemt toe.
- Er ontstaat ook een toenemende schaarste in kennis en capaciteit (door vergrijzing).
- Gemeenten moeten zich professionaliseren op hun rollen van beleid, beheer en uitvoering om de uitdagingen het hoofd te bieden.
- Lokaal maatwerk neemt in belang toe en het belang van samenwerking en dialoog tussen partijen neemt daardoor ook toe.

Ontwikkeling: Burgerparticipatie

Een toenemende rol en betrokkenheid van burgers is wenselijk om tegemoet te komen aan de grote diversiteit in wensen en verwachtingen en gelijktijdig in te spelen op een terugtrekkende rol van overheden en verminderd economisch draagvlak.

Juist bij openbare ruimte en (zij het wat minder) bij afvalbeheer zal burgerparticipatie zich verder ontwikkelen. Dit raakt de burger direct en biedt kansen. De impact van deze ontwikkeling is nog begrensd en gaat (vaak) gepaard met budgettaire druk. De impact laat zich echter steeds duidelijker voelen:

- De gemeente zoekt steeds meer dialoog met burgers en ondernemers.
- De mogelijkheden worden bepaald door 'het sociaal kapitaal' van de wijk: wat kan en wil men zelf.
- Bij burgerparticipatie is lokaal maatwerk belangrijker dan schaalgroottevoordelen.
- Vooralsnog blijft de gemeente verantwoordelijk (zorgplicht) voor de openbare ruimte. Er moet een vangnet zijn.

Ontwikkeling: Arbeidsparticipatie

Teneinde mensen méér kansen te bieden en de druk op sociale voorzieningen te verminderen, is behoefte aan meer activering en werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Vooralsnog in de openbare ruimte en het afvalbeheer liggen er kansen voor arbeidsparticipatie, maar ligt ook een (lange termijn) behoefte om voldoende mensen op te leiden. In de komende jaren zal de infrastructuur rondom arbeidsparticipatie zich echter nog verder ontwikkelen. De impact is echter structureel:

- Arbeidsparticipatie blijft een relevante doelstelling voor gemeenten.
- Binnen openbare ruimte en afvalbeheer liggen er kansen, maar dit vergt duidelijke afspraken tussen gemeente en uitvoerder.
- Gemeenten hebben verschillende opgaven en verschillen daardoor in ambitie en doelstellingen.
- Voor uitvoeringsorganisaties is arbeidsparticipatie een aanvullende waarde: de trekkersrol ligt elders (i.e. regionaal werkbedrijf).

Voor overheidsgedomineerde organisaties kan arbeidsparticipatie een mogelijkheid zijn om méér waarde te bieden aan haar gemeenten. Arbeidsparticipatie heeft in potentie invloed op de bedrijfsvoering. Daarom is transparantie over de effecten en consequenties van toenemend belang.

Actueel: Kamermeerderheid voor opzetten (vernieuwde) sociale ontwikkelbedrijven

De infrastructuur om arbeidsparticipatie voor diverse doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen blijft in ontwikkeling. In februari 2021 heeft de Tweede Kamer een plan aangenomen om een landelijk dekkend netwerk van sociale ontwikkelbedrijven op

te zetten. Belangrijke pijlers van deze (vernieuwde) sociale ontwikkelbedrijven zijn het recht op persoonlijke begeleiding, scholing en 'recht op initiatief' waarbij mensen (tot een bepaald budget) zelf een re-integratie plan kunnen indienen.

Elke gemeente dient volgens dit plan te participeren in een Sociaal Ontwikkelbedrijf (al dan niet in regionaal verband). Gemeenten worden door het Rijk gefinancierd op basis van gerealiseerde aantallen in het voorafgaande jaar, gedifferentieerd naar drie zwaarte-groepen. De meerkosten voor het scholen en begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden vergoed door het Rijk, voor zover ze nog niet binnen de huidige systematiek worden vergoed.

bijlage 2 **Vraag en aanbodkant in de afvalmarkt**

Vraagkant van de markt – nieuwe complexere rol gemeenten

Gelet op de beschreven ontwikkelingen, doelstellingen en de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het afvalbeheer kan worden gesteld dat de gemeenten op het gebied van huishoudelijk afval zich voor de volgende uitdagingen geplaagd zien:

1. Waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening (service en kwaliteit) richting burger als ‘gebonden gebruiker’.
2. Waarborgen van de betaalbaarheid van de dienstverlening. Hierbij zijn enerzijds de kosten en betaalbaarheid van de inzameldiensten aan de orde, en anderzijds de kosten (of opbrengsten) van het be- of verwerken van huishoudelijk afval.
3. Adequaaf afvalbeheerbeleid. Het landelijk beleid zoals vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan III is gericht op verdergaande afvalpreventie en toenemend hergebruik van recyclebare grondstoffen.

Gemeenten werken vaak samen met buurgemeenten, inzamelbedrijven en organisaties om deze drie uitdagingen het hoofd te bieden.

Toekomstverwachting: hogere ambities, strengere wet- en regelgeving

Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid in de uitvoering maar zijn in veel gevallen ook volgend aan aangescherpte doelstellingen en wetten. Europese en landelijke wet- en regelgeving stelt doelen en kaders vast, waarbinnen de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval moeten plaatsvinden.

De afgelopen jaren zijn – vooral op het gebied van afvalbeheer – zowel de doelstellingen als de randvoorwaarden verder aangescherpt. De details van toekomstige wet- en regelgeving is onduidelijk, maar de invloed staat bij voorbaat vast. Dat wijst het verleden uit: strengere milieueisen, liberalisering van de afvalmarkt en Arbonormering hebben de afvalinzameling veranderd. Ook de producentenverantwoordelijkheid (van bijvoorbeeld verpakkingen) is gebaseerd op een – door het Rijk – genomen besluit.

Voor hoogwaardige recycling worden ook de kwaliteitseisen van de huishoudelijke afvalstromen waarschijnlijk strenger dan dat ze nu zijn. Enkele ‘vervulde’ containers kunnen een hele vracht in waarde laten afnemen. Gemeenten sorteren hierop voor door een aanpak te ontwikkelen met daarin een samenhangende inzet van vernieuwende communicatie, een afvalcoach en handhaving⁴.

Gemeenten zijn volgend hieraan en moeten snel schakelen

Dit betekent dat een gemeente – vanuit de wettelijke zorgplicht voor het huishoudelijk afval – bij wijziging van wet- en regelgeving snel moet kunnen schakelen: op beleid en op uitvoering. Gemeenten met een eigen inzameldienst moeten zorgen dat deze dienst hierop is

⁴ Zie bijvoorbeeld de Handreiking Aandacht voor Kwaliteit ingezameld PMD, IPR Normag in opdracht van Platform Ketenoptimalisatie (PKO) Verpakkingen.

ingericht. Het regionaal samenwerken is met name voor middelgrote en kleinere gemeente een uitkomst om hierin te voorzien.

Nu al worden er in absolute zin veel meer grondstoffen ingezameld dan restafval per inwoner. Deze trend zal zich doorzetten waardoor voor inzamelaars geldt: restafvalinzameling is geen hoofdtaak meer. Gemeenten en de aan hen verbonden inzamelaars gaan op den duur waarschijnlijk (extra) verschillende grondstoffen inzamelen met verschillende middelen, zoals bijvoorbeeld keukenafval (door middel van kleine emmertjes bij de hoogbouw) en luiers. Ook stromen die nu naar gemeentelijke of regionale aanbestedingen worden gebracht zullen op meer manieren worden ingezameld om de drempel te verlagen.

Bij doorontwikkelde producentenverantwoordelijkheid wordt regierol juist belangrijker
Verdere doorontwikkeling van het principe 'producentenverantwoordelijkheid' zal ook flexibiliteit van de gemeenten en inzamelaars vragen. Een aantal grondstoffen zal naar verwachting via retoursystemen van winkels worden ingenomen. Gemeenten en inzamelaars zullen niet alles zelf gaan doen, wel wordt een regierol belangrijk om binnen de gemeente een samenhangend geheel van afvalbeleid en faciliteiten daarvoor te waarborgen. Het is voor coherent regionaal grondstoffenbeleid ongewenst als per stroom verschillende (concurrerende) partijen inzamelvoorzieningen bieden met verschillende acceptatievoorwaarden.

Voor veel grondstoffen met enig volume zal, ook bij verder uitgewerkte producentenverantwoordelijkheid, blijven gelden: het is efficiënt als een inzamelaar met ervaring met huis-aan-huis logistiek hier een belangrijke rol speelt. Ook bij inzameling door een maatschappelijke instellingen of verenigingen zal de gemeente een regierol houden of krijgen.

De inzameling en het sorteren van plastic verpakkingsafval is hiervan een voorbeeld. Hoewel de producentenverantwoordelijkheid bij de verpakkingsindustrie ligt, worden de gemeenten gevraagd (tegen een vergoeding van de producenten) de huis-aan-huis inzameling te verzorgen. Producentenverantwoordelijkheid vertaalt zich dus vaak in een financiële verantwoordelijkheid en niet in een organisatieverantwoordelijkheid.

Grenzen huishoudelijk en bedrijfsafval, commerciële en overheidsinzameling minder hard

Voor de verdere verbetering van afvalscheiding verschuift ook de gemeentelijke focus van logistiek en voorzieningen voor de eigen inwoners naar de brede regie van grondstoffen in de eigen gemeente. Veel gemeenten willen (vanuit meer een aanjagende rol) ook de circulariteit van grondstofstromen van lokale ondernemingen bevorderen, ook als zij die zelf niet (laat) inzamelen.

De harde scheiding tussen huishoudelijk afval en 'bedrijfsafval' van scholen en kleine bedrijven staat ook nationaal ter discussie. In veel landen wordt dit gezamenlijk als 'stedelijk afval' beschouwd. Met name in verstedelijkte gebieden werken gemeenten in private inzamelaars ook samen om (vervuilende) logistieke bewegingen te beperken door de inzamellogistiek (huishoudens en bedrijven) te combineren en op basis van ingezamelde grondstofstromen en de 'eigen contracten' met elkaar afrekenen. Dit gebeurt in meerdere gemeenten en wordt 'Green Collectieve' of 'White Label' inzameling genoemd.

Samenvattend

De gemeenten en de aan hen verbonden of gecontracteerde uitvoerders moeten daarom op korte termijn (binnen vijf jaar) uitvoering kunnen geven aan de volgende zaken:

Kader: Nieuwe rol van gemeenten en inzamelaars

- A. Van nadruk op logistieke dienstverlening naar **verregaande gedragsverandering** in de omgang met afvalstromen. Dit wordt extra prioriteit bij verdere aanscherping van de kwantiteit en kwaliteitsdoelen.
- B. **Integrale aanpak** en duidelijke regie op grondstofstromen binnen de gemeente: beleid, eigen uitvoering, (innovatieve) communicatie (ook ICT), samenwerking met maatschappelijke partners en handhaving/coachen.
- C. Door gemeente gewenste **diversificatie (maatwerk) dienstverlening**
b.v.: extra grondstoffen gescheiden inzamelen (o.a. luiers), gebiedsgerichte inzamelvoorzieningen (o.a. GFE bij hoogbouw, afwijkende inzamelservice buitengebied). Dit kan zowel opschalen (extra grondstof) als afschalen (bij volgroeide retourlogistiek) betekenen.
- D. Ingaan op **dynamiek grondstoffenmarkten**, grondstoffenmanagement, van microschaal en regionale afzet naar internationale markt (per stroom).
- E. Verdere **efficiëntie en modernisering inzameling**: het legen van containers op vulgraad routeoptimalisatie op basis van ICT en databeheer.
- F. Publiek-privaat de ketens sluiten. Initiatieven als een **Circulair Ambachtscentrum**, regionale functie met verbinding MKB.

Per gemeente verschilt in hoeverre deze ontwikkelingen binnen de eigen organisatie doorontwikkeld worden of binnen de opdracht (gaat) vallen van de (verbonden) uitvoeringsorganisatie of bedrijf. Met name voor kleine gemeenten met beperkte beleidscapaciteit die enkel de logistieke inzameling in- of uitbesteden zal de 'brede regierol' een uitdaging zijn.

Aanbodzijde van de markt – sector in ontwikkeling

IPR Normag monitort de ontwikkeling in de afval(inzamel)sector. Daarbij wordt de schaalgrootte, organisatievorm en (voor zover mogelijk) de marktwerking in beeld gebracht. Op basis van de meest recente CBS-cijfers is een landelijk referentiebeeld voor 2020 opgesteld. Het eerste deel beschrijft de ontwikkelingen in de sector, het tweede deel de ontwikkelingen op organisatieniveau.

Toename aantal overheid gedomineerde (inzamel)organisaties

In de afgelopen 15 tot 20 jaar heeft zich een transitie voltrokken in de gemeentelijke afval(inzamel)sector. In een betrekkelijk korte periode heeft een enorme concentratieslag plaatsgevonden. De wens om (financieel) schaalvoordeel te behalen, was hierin één van de argumenten.

Op dit moment is sprake van een hybride sector, waarbij de sector is verdeeld tussen marktpartijen, gemeentelijke diensten en samenwerkingsverbanden (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). De verwachting is dat de hybride marktstructuur in stand blijft in de komende decennia. Er lijkt zelfs, mede onder druk van de VANG-doelen en beperkte marktwerking, sprake te zijn van een beperkte mate van deprivatisering.

Eén van de trends in de afgelopen 10 jaar is de taakverbreding van overheidsgedomineerden. Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om het beheer & onderhoud op afstand te organiseren, waarbij voornamelijk wordt gekeken naar de reeds aanwezige overheidsbedrijven. De onderliggende argumenten zijn divers. Van praktisch (haalbaar, geringe personele consequenties) tot principieel (regiege-meenten, scheiding tussen beleid en uitvoering). Onduidelijk is nog in hoeverre deze trend een grote invloed zal krijgen op de structuur van de sector.

Marktstructuur

Ten opzichte van de afgelopen 10 jaar zet de eerder beschreven trend zich voort.

Het aantal (unieke) inzamelorganisaties (begin 2020) is als volgt:

- 33 OGD-bedrijven (samenwerkingsverbanden als vennootschap of GR);
- 65 Eigen diensten (voornamelijk de grote gemeenten);
- 11 Marktpartijen (inzamelaars). Dit was: 16 partijen in 2015, en 32 partijen in 2000.

In de bijgaande figuur is de trend vanaf 2000 zichtbaar. Duidelijk is dat met name de overheidsgedomineerde organisaties groeien in het segment van (huishoudelijk afval) inzameling.

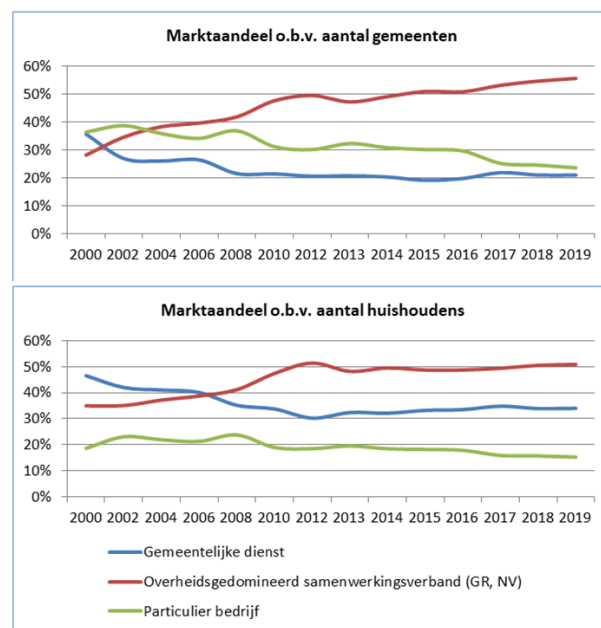
Nota bene: In het segment van bedrijfsafval(-inzameling) zijn uiteraard de marktpartijen dominant. In de afgelopen 20 jaren is (mede door de gedragsregels Markt en Overheid) de rol van overheidsgedomineerde organisaties hier teruggedrongen.

Toename van schaalgrootte

De schaalgrootte in de sector is geleidelijk verder aan het toenemen, waarbij de grootste concentratieslag achter de rug is. In 2000 bedroeg de gemiddelde schaalgrootte van overheidsgedomineerde

Schaalgrootte overheidsgedomineerde organisaties (2018)

Naam	Gemeenten	huishoudens
HVC-Inzameling	24	486.178
ROVA	22	332.518
N.V. Haagse Milieu Services	1	260.887
OMRIN	22	213.560
Circulus Berkel	9	208.240
Twente Milieu	7	195.027
Avalax	6	160.095
DAR	6	155.078
CURE	3	149.896
RD4	11	142.481
Meerlanden	9	139.982
Cyclus	8	133.963
GAD	7	115.184
Blink	8	114.077
ACV	4	111.998
Reinigingsbedrijf Midden Nederland	6	109.332
AVRI	10	98.779
Area Reiniging	3	87.796
Saver	4	86.855
Spaarnelanden N.V.	1	76.946
Irado	2	71.135
RWM	4	69.413
ZRD	7	61.314
Reinigingsdienst Waardlanden	6	53.953
NV BAR Afvalbeheer	3	49.867
BuHa B.V.	2	42.367
Afvalinzameling Land van Cuijk en Boekel	6	41.349
N.V. Reinis	1	38.425
RAD Hoeksche Waard	5	36.470
Reinigingsdienst Maasland	3	35.243
Reinigingsdienst De Liemers	2	25.101
N.V. Milieuservices AVR-Noordwijk	1	11.828



Bron: CBS, RWS (ASH), bewerking IPR Normag

inzamelorganisaties 60.000 huishoudens, in 2019 was dit 120.000 huishoudens.

Vrijwel alle kleinere overheid gedomineerde organisaties (vooral met minder dan 40.000 huishoudens) zijn bezig met schaalvergroting of zijn al uitgebreid.

RD Maasland (3 gemeenten) onderzocht fusie met RWM (4 gemeenten), bij RAD Hoeksche Waard is gemeente Goeree-Overflakkee per 2020 toegetreden. Reinis verkent mogelijkheden tot inzameling op het gehele eiland Voorne-Putten.

Voor gemeentelijke diensten is de gemiddelde schaalgrootte in deze periode verdubbeld van 20.000 huishoudens tot 40.000 in 2019. Dit is grotendeels het gevolg van het toetreden (met de eigen gemeentelijke dienst) tot een bestaande overheidsgedomineerde organisatie dan wel het samen met andere gemeenten oprichten van een publieke inzamelorganisatie. De kleinere gemeentelijke inzamelorganisaties zijn zodoende steeds meer verdwenen.

Verminderde marktwerking – logistieke diensten minder interessant

Er sprake is van een hybride sector, waarbij marktpartijen, samenwerkingsverbanden en gemeentelijke diensten actief zijn. De kostenstructuur en het 'verdienmodel' van dit type organisaties verschillen sterk.

Een reguliere (op benchmarking gebaseerde) marktconformiteitstoets in deze sector is (steeds) lastig(er). Het aantal goed vergelijkbare aanbestedingen is sterk verminderd⁵ en de marktwerking in de sector is de afgelopen jaren fors aan het afnemen.

Bij de aanbestedingen van de inzameling van huishoudelijk afval in de afgelopen 2 jaar is in 48% van de aanbestedingen sprake geweest van 1 aanbiedende partij.

Oorzaken voor de verminderde marktwerking zijn onder andere:

- Er is sprake van een sterk toegenomen marktdominantie bij enkele marktspelers. De marktsituatie is te typeren als een oligopolie, waarbij in diverse regio's te weinig concurrentie wordt geconstateerd. Daarbij constateren wij dat in diverse regio's het aantal inschrijvende partijen vaak beperkt is tot één;
- Aanbesteding van uitsluitend de logistieke inzameldienstverleningen (zonder be- en verwerking van de ingezamelde afval- en grondstoffen) is voor commerciële marktpartijen minder aantrekkelijk.

Zo zien we ook dat bij de inzameling van bedrijfsafval commerciële partijen wél bereid zijn om de logistieke dienst elders te organiseren (via Green Collective of White Label), maar de be- en verwerking van afval- en grondstofstromen per klant administratief aan het betreffende bedrijf is gekoppeld. Logistieke dienstverlening is dus meer een middel voor meer activiteiten (en rendement) op het gebied van be- en verwerking van afval- en grondstoffen, en geen doel op zich.

⁵ De frequentie van aanbestedingen is beperkt en aanbestedingen kennen grote(re) verschillen: enerzijds vanwege groter beleidsverschillen (zoals diftar) en anderzijds vanwege de grote verschillen in gebiedskenmerken (zoals mate van hoogbouw).

- In regio's waar langere tijd nog sprake was van marktwerking hadden samenwerkingsverbanden nog een positief effect op de mate van marktwerking. Echter, veel samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om niet langer te concurreren via aanbesteding. Daardoor ontstaat als vanzelf druk op aanbestedende gemeenten om een heroverweging te maken (tussen zelf doen, samenwerken en uitbesteden).

Voorbeeld uit de sector: verminderde marktwerking

Bekende voorbeelden in 2020 zijn: gemeenschappelijke regeling Blink (geen inschrijving op OPK), Altena (fors hoge inschrijving op huishoudelijk afvalinzameling, één inschrijver), Land van Cuyk (geen inschrijving op gevraagd bestek). Ook in 2020 hebben meerdere gemeenten de keuze gemaakt van markt naar overheid/samenwerkingsverband. Uit de CBS-cijfers blijken de volgende gemeenten overgestapt te zijn naar een publieke inzamel organisatie:

- Gemeente Altena;
- Gemeente Etten-Leur;
- Gemeente Capelle aan den IJssel;
- Gemeente Goeree-Overflakkee;
- Gemeente Moerdijk;
- Gemeente Mook en Middelaar;
- Gemeente Noordwijk.

Voorbeeld 1: Etten-Leur: Op 17 juli 2019 besteedde de gemeente Etten-Leur de inzameling en verwerking van diverse afvalfracties aan. De aanbesteding leverde echter maar één inschrijving op en die leidde tot aanmerkelijk hogere prijzen dan de prijzen onder de lopende overeenkomst. Breda moest de gemeente uit de brand helpen;

Voorbeeld 2: De gemeente Alphen-Chaam wil vanaf volgend jaar aansluiten bij het Brabants Afval Team (Bat). De afvalinzameling aan de markt laten kost de gemeente te veel geld. De afgelopen 10 jaar hebben na aanbesteding eerst Baetsen (nu Remondis) en vanaf 2019 Renewi de inzameling verzorgd. De laatste aanbesteding was al een voorsortering richting publieke samenwerking. De tender werd samen met Baarle-Nassau uitgeschreven voor één jaar. Er was één inschrijver, Renewi, die voor het jaar inzamelen de prijzen verhoogde: de gemeente is voor 2021 119.000 euro meer kwijt dan het jaar ervoor.

Bovenstaande gemeenten hebben vaak gekozen voor samenwerking om meerdere redenen; gebrekkige marktwerking is één van deze redenen.

Uit aanvullende casuïstiek blijkt dat meerdere gemeenten nog bezig zijn met deze positioneringsvraag, waarbij de huidige marktsituatie hier aanleiding toe geeft. Voorbeelden zijn: Echt-Susteren, Hellevoetsluis en de Noord-Veluws gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet en Oldebroek.

bijlage 3 **Inzoomen: ontwikkelingen grondstoffenmanagement en –verwerking**

Afval- en grondstoffenbeheer wordt een steeds complexer werkveld. Voor adequaat grondstoffenmanagement is van belang om hiervan (voldoende) op de hoogte te blijven. De ‘markt’ voor het be- en verwerken van afval- en grondstoffen is sterk in beweging. In de afgelopen jaren zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in het werkveld. Denk daarbij aan wet- en regelgeving, de introductie van producentenverantwoordelijkheid voor deelstromen, aangescherpte Europese en landelijke beleidsdoelen, et cetera. In de praktijk neemt de complexiteit daardoor sterk toe. Ook de kennisintensiteit neemt sterk toe. Zowel op beleidsmatig terrein, als op het gebied van techniek (inzameling, verwerking, digitalisering, et cetera).

Voor de komende jaren worden organisaties (gemeenten en overheidgedomineerde organisaties) die zorg dragen voor de be- en verwerking van ingezamelde afval- en grondstoffen geconfronteerd met hoge ambities van gemeenten op het gebied van duurzaamheid en de circulaire economie. Daarnaast beschikken gemeenten (onder andere door taakverbreding) doorgaans ten opzichte van een aantal jaren geleden over minder personele capaciteit waardoor de noodzaak om (delen van de keten van) het afval- en grondstoffenbeheerproces via een regierol te organiseren sterk is toegenomen.

Al deze ontwikkelingen vergen investeringen om de vereiste kennis te borgen om namens de gemeenten adequaat regie te kunnen blijven voeren op de diverse grondstofketens. Hierbij is voor het goed kunnen organiseren van het afval- en grondstoffenbeheerproces en het realiseren van de hoge ambities ten aanzien van duurzaamheid en circulaire economie de behoefte aan actieve ontwikkeling van concrete kennis op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer en kennisontsluiting aan gemeenten van essentieel belang.

Professioneel strategisch contractbeheer (c.q. afval- en grondstoffenmanagement) kent verschillende niveaus van de werkzaamheden:

1. **Strategisch.** Allereerst omvat strategisch contractmanagement de strategische oriëntatie en strategievorming met betrekking tot verwerkingsroutes, ontwikkelingen en marktomstandigheden op alle – voor de gemeenten – relevante afval- en grondstofstromen. Dit is een continuproces van monitoren en signaleren. Om deze functie goed te kunnen vervullen is de het ontwikkelen en cultiveren van kennis van en nieuwe inzichten over de meest essentiële sleutelmechanismen van de markt voor het verwerken van afval- en grondstoffen cruciaal.

Zodoende kan proactief (in mindere mate op basis van de looptijden van contracten, maar meer gedreven door gunstige marktomstandigheden), slimmer (in de onderlinge afspraken tussen gemeenten en verwerkers meer gericht op de wensen en ambities van gemeenten; of een opdracht voor verwerking in delen in plaats van in één keer als bulk in de markt te zetten waardoor het mogelijk is om eventuele negatieve

effecten van stijgende verwerkingstarieven op gemeentelijke budgetten op te vangen) en duurzamer (waarbij schaalgrootte meer opties/mogelijkheden biedt voor innovatieve verwerking, maar ook meer mogelijkheden biedt om marktpartijen te prikkelen/stimuleren duurzamer te (ver)werken (inclusief ketenpartners)) worden aanbestedingen van dienstverlening voor bepaalde afval- en grondstofstromen geïnitieerd, voorbereid en geëffectueerd.

2. **Tactisch.** Vervolgens wordt deze strategie vertaald naar de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding. Hierbij komen ook allerlei tactische vragen en afwegingen aan de orde. Onder meer de keuzes ten aanzien van de inrichting van het aanbestedingsproces (bijvoorbeeld inzake de mate van participatie van marktpartijen in het proces, maar ook de mogelijkheid om deskundigen mee te laten denken, te laten adviseren of zelfs mee te beslissen), prestatiecontracten (bijvoorbeeld een contract waarbij de hoogte van het tarief/opbrengst voor de verwerking in relatie staat tot de kwaliteit van de aangeleverde grondstof; of een contract waar de verwerker het leveren van de gevraagde prestaties waarborgt, maar vrijheidsgraden krijgt voor technische/technologische ontwikkeling).
3. **Operationeel.** Na het sluiten van een contract volgt de fase van operationeel en administratief contractbeheer. Zoals registratie van de contracten en afspraken inclusief mutaties bij wijzigingen van contracten. Dossiervorming met betrekking tot onderwerpen rond het contract en de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het bewaken van (de voortgang in) de gemaakte afspraken en waar nodig signaleren, escaleren en bij (laten) sturen. Tevens valt hierbij te denken aan onder andere verlenging-, opzeg- en einddata, indexatie van tarieven, evaluaties, informatie ten behoeve van planning, et cetera. Deze signalen vormen mede de input voor de monitorfunctie op strategisch niveau.

In het algemeen kan worden gesteld hoe groter de stroom, des te meer mogelijkheden ontstaan voor strategisch afval- en grondstofmanagement bij het aangaan van nieuwe contracten (aanbesteden) welke kunnen leiden tot een kostenefficiënte(re) en hoogwaardige(re) verwerking of hergebruik. Dit betekent dat er meer opties zijn c.q. te kiezen valt ten aanzien van de inkoop van dienstverlening. Er kan bijvoorbeeld een afweging wordt gemaakt of het beter is om de betreffende grondstofstroom als bulk op hetzelfde moment in de markt te zetten, of in kleinere hoeveelheden en eventueel in de tijd gefaseerd.

Het belang van schaalgrootte

Samenwerking bij strategievorming en het aanbesteden van de verwerking van afval- en grondstoffen biedt door het organiseren van voldoende slagkracht in de markt meer mogelijkheden en kansen welke eigenstandig niet onmogelijk, maar zeker lastiger te realiseren zijn. Het is dan ook de verwachting dat samenwerking door gemeenten op het gebied van afval- en grondstoffenmanagement in de komende jaren verder intensificeert.

Samenwerking biedt namelijk de mogelijkheid om slimmer om te gaan met ontwikkelingen

(bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, kennis en inzicht, maar ook in verwerkingstechnieken en andere ketenopties voor waard behoud), adequater in te spelen op specifieke marktomstandigheden (o.a. marktstructuur, ontwikkeling tarieven en (verscherpt inzicht in) andere sleutelmechanismen van de verwerkingsmarkten (zoals kwaliteit afval- en grondstoffen, producentenverantwoordelijkheid, beschikbaarheid subsidies, e.d.)), meer inzicht te vergrijpen in de circulariteit van de afval- en grondstoffenketens (na verwerking), en de markt (zowel producenten als verwerkers) te bewegen om haar producten en/of processen en de keten (verder) te verduurzamen met als uiteindelijke doel het realiseren van een circulaire economie. Dit laatste gezegd hebbende is enige realiteitszin van belang, maar zonder begin geen vervolg en zonder de juiste prikkels is verandering en het realiseren van gezamenlijke maatschappelijke doelen lastig.

Daarnaast is het - zeker in een keten c.q. markt welke (nog) niet tot volledige wasdom is gekomen ten aanzien van circulariteit; eigenlijk alle markten tot er sprake is van een volledige circulaire economie - met name van groot belang dat gemeenten (en andere overheden) inzicht krijgen in de keten (en welke prikkels en mechanismen hierbij van belang zijn) en deze kennis ontwikkelen, bundelen en delen met elkaar om de juiste vragen te kunnen stellen en goed geëquipeerd te zijn om gesprekken met andere stakeholders te voeren en haar rol als overheid in de keten en transitie naar een circulaire economie adequaat te vervullen.

Intergemeentelijke samenwerking blijft in de komende jaren ook belangrijk als gevolg van het differentiëren van (de huidige) mono-grondstofstromen (restafval, GFT en andere stromen) naar meer en verschillende grondstofkwaliteiten. Bijvoorbeeld het differentiëren van de huishoudelijk restafvalstroom in verschillende kwaliteiten, die elk een passende recycling- en/of verwijderingsroute kunnen volgen. De gedifferentieerde (deel) stromen worden per saldo kleiner in omvang, waarbij samenwerking met anderen schaalgroottevoordelen kan opleveren.

Voor voldoende inkoopkracht en adequate regie en rolneming van gemeenten is schaalgrootte van belang. Maar wat de optimale massa en schaal is, verschilt per stroom. In de praktijk zien we voor de diverse afval- en grondstofstromen verschillen, vooral als gevolg van verschil in de hiervoor geschetste ontwikkelingen, de marktomstandigheden en circulariteit van de ketens van de afval- en grondstofstromen.

bijlage 4 Organisatiemodellen

In deze paragraaf beschrijven wij – compact – de vier meest voorkomende organisatiemodellen.

- De gemeentelijke dienst;
- De gemeenschappelijke regeling;
- De overheidsvennootschap;
- Het regiemodel (marktinschakeling).

1. Gemeentelijke dienst

In dit model valt de uitvoeringsorganisatie binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbij wordt het volledige afvalbeheerproces zoveel mogelijk als één proces aangestuurd en georganiseerd.

Kenmerkend

Voor het model van gemeentelijke dienst is kenmerkend:

- **Rechtsvorm en zeggenschap:** De sturing en verantwoording verloopt binnen de gemeente en is hiërarchisch. Daarbij is gebruikelijk dat de sturingslijn als volgt verloopt: Raad – College – Directie – uitvoeringsorganisatie. Binnen de gemeente zijn de belangrijkste instrumenten: programma-begroting, Burap en jaarrekening. De dienstverlening, zoals verankerd in de begroting en grondstoffenbeleidsplan worden herbezien en – waar wenselijk en nuttig – vertaald naar “werkplannen”.
- **Structuur:** De uitvoeringsorganisatie voor afvalbeheer wordt veelal zo plat mogelijk georganiseerd. Dit heeft vaak tot gevolg dat de afvaltaken over meerdere teams/afdelingen worden verspreid. Dit bemoeilijkt mogelijk de benodigde integraliteit. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de span-of-control.
- **Ondersteuning** (PIOFACH⁶): Vanuit het gemeentelijke concern wordt ondersteuning geleverd. De ruimte voor meer organisatie-specifieke ondersteuning is beperkt mogelijk, waarbij vaak de direct ondersteunende diensten worden gecentraliseerd. Aandachtspunt binnen de gemeente is de wijze van overheadtoerekening, welke ongunstig uitpakt voor een sterk uitvoerende afdeling (door toepassing van de BBV⁷). Ook zal de financiële administratie worden geïntegreerd in de gemeentelijke administratie, waardoor het inzicht in bedrijfsmatigheid afneemt.
- **Arbeidsvoorwaarden:** Als onderdeel van de gemeente heeft afvaldienst te maken met de CAR UWO. In vergelijking met de huidige situatie zal een andere functiewaardering te verwachten zijn (o.b.v. HR21). Aandachtspunt is het deels vergrijzend personeel. Bij keuze voor dit organisatiemodel blijven de bestaande en nieuwe medewerkers de ambtenarenstatus behouden (en onder de CAR UWO vallen).

2. Gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling is een bekend organisatiemodel, waarbij bestuurders zijn

⁶ PIOFACH staat voor: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting

⁷ BBB: Besluit Begroting en Verantwoording

vertegenwoordigd in Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur. De verantwoordingsplicht van de besturen krachtens een GR is bij wet geregeld. Er is sprake van een dubbele verantwoordelijkheidsrelatie: a) binnen de organisatie berustend op de GR zelf en b) tussen de besturen berustend op de GR en de raden van de deelnemende gemeenten.

Kenmerkend

Voor het model van gemeentelijke dienst is kenmerkend:

- **Rechtsvorm en zeggenschap:** Een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam kan op eigen naam contracten aangaan en zonodig personeel aanstellen. Het openbaar lichaam heeft een eigen/afgezonderd vermogen. De deelnemende gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat van het openbaar lichaam. In de GR is geregeld hoe moet worden omgegaan met tekorten of overschotten en hoe moet worden omgegaan met de (financiële) consequenties van uit-treding. De invloed van gemeente(n) is helder vastgelegd en de basis-governance is al grotendeels in de WGR vastgelegd.
- **Structuur:** Het openbaar lichaam valt onder de directe aansturing van het Dagelijks Bestuur. Binnen het openbaar lichaam is de secretaris-directeur verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en uitvoering (via mandaatregeling). Onder de secretaris-directeur is sprake van één, in teams onder-verdeelde organisatiestructuur.
- **Ondersteuning:** De gemeenschappelijke regeling is een onafhankelijk openbaar lichaam, waarbij de gemeenschappelijke regeling haar eigen ondersteuning kan organiseren. De GR kan ook be-drijfsspecifieke keuzen kunnen maken: branche-specifieke software, eigen financieel pakket, et cetera.
- **Arbeidsvoorwaarden:** Ook voor de gemeenschappelijke regeling geldt de CAR-UWO.

3. Overheidsvennootschap

In de sector zijn steeds meer initiatieven zichtbaar om te komen tot verzelfstandigde pri-vaatrechtelijke uitvoeringsorganisaties. Indien de gemeente(n) zowel eigenaar als opdracht-gever zijn én geen derde partij als eigenaar is verbonden aan de vennootschap dan spreken wij van een overheidsvennootschap.

De overheidsvennootschap is onderscheidend door enerzijds de verzakelijking (in de gover-nance) en het daarbij duidelijke(r) onderscheid tussen de opdrachtgever- en eigenaarslijn. En anderzijds is de bedrijfsmatige context van de vennootschap onderscheidend, waarbij zelfs de aansprakelijkheid van de gemeente (als eigenaar) beperkt blijft.

Voor bepaalde taken staat vast dat deze enkel door publiekrechtelijke rechtspersonen uitge-voerd mogen worden. Het is bijvoorbeeld voor een privaatrechtelijke rechtspersoon niet mogelijk om boetes te heffen (BOA's) en belasting te heffen. Bij keuze voor een overheids-vennootschap moeten deze handelingen onder verantwoordelijkheid van de (deelnemende) gemeente(n) worden verricht⁸. De vennootschap kan hierin wel ondersteunende activiteiten verrichten (zoals bij de bepaling van de hoogte van de Afvalstoffenheffing).

⁸ Inhuur van BOA's is – bijvoorbeeld – wel mogelijk.

De overheidsvennootschap biedt, tenslotte, ook veel ruimte voor (uitbreiding van) samenwerking. De vennootschap heeft dankzij de mogelijkheid van uitgifte van (verschillende soorten) aandelen de mogelijkheid om de aard en mate van samenwerking goed te regelen.

Kenmerkend

Hoewel wij in deze variant uitgaan van overeenkomsten in de organisatiewijze, zijn er – uiteraard – ook relevante verschillen. De kenmerkende verschillen worden veroorzaakt door de kostenstructuur, het besturingsmodel en de wijze van ondersteuning.

- **Rechtsvorm en zeggenschap:** De uitvoeringsorganisatie is een overheids-vennootschap. De sturing verloopt via de eigenaarsrol en via de opdrachtgeversrol, waarbij de heringedeelde gemeente de enige en doorslaggevende deelnemer is. De bestaande dienstverlening wordt vertaald naar een werkbare dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie. Binnen de gemeente wordt regievoering georganiseerd.
- **Relatie gemeente en uitvoeringsorganisatie:** De wijze van sturing is gebaseerd op opdrachtgestuurd samenwerken. Samenwerken tussen gemeente en haar uitvoeringsorganisatie is anders dan hiërarchisch sturen of opdracht geven aan een marktpartij. In deze relatie is het noodzakelijk te werken aan ‘opdrachtgestuurd samenwerken’ (o.b.v. lange termijn commitment, transparantie, flexibiliteit en vertrouwen). Dit kan een verandering zijn ten opzichte van de huidige situatie.
- **Structuur en ondersteuning:** De uitvoeringsorganisatie voor dagelijks beheer en onderhoud wordt binnen de overheidsvennootschap aangestuurd als één onderneming. Onder de verantwoordelijkheid van een directeur-bestuurder stuurt het management de uitvoering aan. Binnen de overheidsvennootschap is bij voorkeur sprake van een bedrijfsspecifieke ondersteuning.
- **Arbeidsvoorwaarden:** Uitgangspunt van de overheidsvennootschap is dat de medewerkers komen te vallen onder een (voor overheidsbedrijven in deze branche) gebruikelijke cao. Uitgangspunt hierbij is de cao Grondstoffen, Energie en Milieu (ENb); deze is geschikt voor de afvaltaken en heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld richting een breed terrein van beheer en onderhoud⁹.

4. Regiemodel

In het regiemodel besluit de gemeente tot het inschakelen van een marktpartij. In deze variant is sprake van een aanbestedingsprocedure en vervolgens uitvoering op basis van een contract. Vanuit de gemeente is hiervoor voldoende kennis en capaciteit nodig om als professioneel opdrachtgever te kunnen optreden.

De keuze voor marktinschakeling heeft in potentie voordelen. De gemeente kan de efficiëntie en schaalgrootte van de marktpartij benutten. Voorwaarde hierbij is wel dat voldoende sprake is van marktconcurrentie én dat de gevraagde dienstverlening voldoende contractueel is vast te leggen. Door schaalvergroting en fusie is het aantal relevante marktpartijen (en daardoor de marktwerking) in veel regio's beperkt.

⁹ De ontwikkeling komt voort uit de – eerder vermelde – trend dat de leden van deze cao hun werkveld verbreden naar beheer en onderhoud voor gemeenten. Er is geen andere cao, welke alle taken van de gemeentelijk uitvoeringsorganisatie dekt. Bijvoorbeeld, de hovenierscao heeft alleen betrekking op de groen-werkzaamheden.

Kenmerkend

De keuze voor een marktinschakeling is een rigoureuze breuk met het heden. Kenmerkende verschillen zijn:

- **Invloed en zeggenschap:** De invloed van de gemeente is vooral terug te voeren op het contract én de mate waarin de gemeente professioneel opdrachtgever is. Er is geen directe invloed op de uitvoeringswijze en/of organisatie.
- **Flexibiliteit:** Enerzijds heeft de gemeente een grote mate van flexibiliteit. Immers, de gemeente kan – zonder rekening te houden met consequenties voor de uitvoeringsorganisatie – afvalbeleidswijzigingen doorvoeren. Anderzijds is de flexibiliteit op korte termijn beperkt doordat de gemeente de dienstverlening moet afspreken binnen een (meerjarig) contract.
- **Marktprijs versus kostprijs:** Bij marktinschakeling is sprake van een marktprijs, welke sterk afhankelijk is van de mate van marktwerking. Bij de andere drie organisatiemodellen is sprake van vergoeding op basis van kostprijs.

bijlage 5 **Blink-gemeenten schaalgrootte (feiten en cijfers)**



2019	Inwoners	Huishoudens	inw/hh
Asten	16.700	7.220	2,31
Deurne	32.360	13.825	2,34
Gemert-Bakel	30.447	13.101	2,32
Heeze-Leende	30.723	6.856	4,48
Helmond	91.524	41.418	2,21
Laarbeek	22.333	9.670	2,31
Nuenen	23.186	10.289	2,25
Someren	19.322	9.219	2,10
Totaal	266.595	111.598	2,39