

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Evaluatieonderzoek en
beleidsverkenning BLINK**

Oprachtgever
GR BLINK

Referentie

Arnhem, 10 april 2015
Ons kenmerk 1014125-009/bge/aht

Inhoud

Bestuurlijke samenvatting	1
1 Inleiding	5
2 Huidige situatie en trends	7
2.1 Algemene schets BLINK	7
2.2 Missie en doelstellingen	8
2.3 Producten en dienstenpakket	8
2.4 Organisatie en besturingsmodel	9
2.5 Resultaten eerdere evaluaties	10
2.6 Afvalbeleid gemeenten	11
2.7 Landelijke trends en ontwikkelingen	13
3 Benchmark prestaties	17
3.1 Kostenprestaties	17
3.1.1 Hoogte afvalstoffenheffing	17
3.1.2 Inzameltarieven	18
3.1.3 Kosten milieustraat	20
3.1.4 Indirecte kosten	20
3.2 Milieuprestaties	22
3.2.1 Afvalhoeveelheden	22
3.2.2 Scheidingsresultaten	23
4 Functioneren BLINK	24
4.1 Waardering en tevredenheid	24
4.2 Strategie en beleid	26
4.3 Bestuursmodel en rolinvulling	26
4.3.1 Bestuursmodel en structuur	26
4.3.2 Rolinvulling en samenspel	26
4.4 Management en organisatie BLINK	27
5 Verkenning samenwerking op beleid	28
5.1 Achtergrond	28
5.2 Inrichting samenwerking	29
5.3 Draagvlak voor beleidssamenwerking	33
5.4 Andere terreinen voor samenwerking	34
6 Conclusies en advies	35
6.1 Conclusies evaluatie	35
6.2 Verbeterpunten	36
6.3 Advies samenwerking	37
7 Reactie AB BLINK	39

Bijlagen

1	Bronnen
2	Organisatiestructuur
3	Conclusies en advies voorgaande evaluatie
4	Overzicht afvalscheidingsprestaties
5	Weergave kosten per fractie
6	Opzet plan van aanpak

Bestuurlijke samenvatting

De gemeenten Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Someren en Asten werken samen met afvalinzamelaar SITA in de Gemeenschappelijke Regeling BLINK. Dit is het regionale samenwerkingsverband waarbinnen de afval- en reinigingstaken voor deze gemeenten worden uitgevoerd. Door de deelnemende partijen is afgesproken de samenwerking periodiek te laten evalueren. Bijgaande rapportage is het verslag van de derde evaluatie, uitgevoerd in november en december 2014. Deze evaluatie is opgebouwd uit een marktconformiteitstoets met behulp van een uitgevoerde benchmark en toetsing van het functioneren van BLINK door middel van interviews. Naast een evaluatie, is in onderhavig onderzoek een verkenning van de beleidssamenwerking uitgevoerd.

Zodoende kent dit onderzoek vier doelstellingen:

1. evaluatie van het functioneren en presteren van BLINK in termen van kwaliteit van dienstverlening, afvalscheiding, kostenniveau, rolinvulling en relatiebeheer;
2. toetsing van de geleverde prestaties (met name tarieven) en toekomstbestendigheid door middel van een marktconformiteitstoets;
3. het verkennen van verdergaande samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van afval- en grondstoffenbeleid;
4. het helder krijgen van mogelijke verbeteringen en wensen ten aanzien van de verdere dienstverlening en samenwerking in BLINK-verband.

Hieronder vindt u een samenvatting van de conclusies, verbeterpunten, het advies over de samenwerking en de reactie van het AB van BLINK.

Conclusies

Uit de evaluatie en beleidsverkenning kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- BLINK voert haar dienstverlening uit tegen scherpe, marktconforme tarieven. Dit geldt voor de inzet van materieel en mensen en voor de ondersteunende diensten van BLINK. De directe kosten van huisvuilinzameling en exploitatie van de milieustraten zijn lager dan bij vergelijkbare dienstverleners in Noord-Brabant. Ook de overhead is laag ten opzichte van vergelijkbare organisaties.
- De marktconformiteit ten opzichte van 2011 is verder verbeterd. Bij de meeste BLINK-gemeenten zijn de tarieven de afgelopen jaren gedaald.
- Ook de milieuprestaties zijn beter dan gemiddeld. Op Helmond na zijn de scheidingspercentages van de gemeenten (flink) hoger dan de benchmark. De 75%-scheidingsdoelstelling van het Rijk voor 2020 wordt door één gemeente reeds gehaald. Om de ambities uit het regionale Manifest voor een Afvalloze Samenleving en de landelijke streefdoelstellingen voor 2025 te halen zijn echter nog forse inspanningen nodig, die alleen kunnen worden gerealiseerd met wijzigingen in de inzamelstructuur.
- De BLINK-gemeenten zijn zonder uitzondering (zeer) tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening door BLINK. Dit geldt voor de uitvoering van de afvalinzameling en reinigingstaken en ook voor de klachtenafhandeling en communicatie met de gemeentelijke opdrachtverleners/contactpersonen. De (financiële) rapportages van BLINK worden transparant gevonden en geven inzicht in kostenniveaus en prestaties op product (deeltaak)niveau.

- Met de toetreding van Asten en Someren is de continuïteit van het samenwerkingsverband verstevigd. Tegelijkertijd zijn gemeenten die al langer deel uitmaken van BLINK meer activiteiten gaan afnemen van BLINK, onder meer op het gebied van beheer van milieustraten en inzameling van deelstromen. Dit draagt positief bij aan de continuïteit en toekomstbestendigheid van BLINK.
- De BLINK-gemeenten wisselen onderling informatie uit over hun afvalbeleid, de kennisuitwisseling vindt niet actief en niet structureel plaats.
- Gezamenlijk afvalbeleid is nog niet geformuleerd. Alle BLINK-gemeenten geven aan dat er met het oog op de transitie "van afval naar grondstof" behoefte bestaat aan verdergaande beleidsmatige samenwerking en een sterke(re) adviserende rol van BLINK.
- De beleidsautonomie dient bij de gemeenten te blijven liggen, maar in het bepalen van gezamenlijke ambities en afwegingen ten aanzien van nieuwe inzamelsystemen kunnen de BLINK-gemeenten veel sterker dan nu het geval is samen optrekken. Er bestaat draagvlak voor gezamenlijk beleid rond milieustraten en betere, meer geüniformeerde digitale informatievoorziening en communicatie naar inwoners van de zes gemeenten.
- De beleidsadviserende taak aan de zes gemeenten kan het beste bij de BLINK-organisatie worden belegd. Peel 6.1 is in theorie een mogelijkheid, maar dit samenwerkingsverband kent een andere samenstelling, heeft een andere doelstelling en takenpakket en bevindt zich in een andere ontwikkelingsfase.

Specifiek voor onderstaande betrokken partijen signaleren wij de volgende verbeterpunten:

BLINK uitvoeringsorganisatie / SITA

De goede uitvoeringsprestaties en –efficiency komen voor een belangrijk deel op het conto van de operationele kwaliteit van de uitvoeringspartner SITA. De gemeenten zijn in dit opzicht ook zeer tevreden met SITA als samenwerkingspartner. Door aanwijsbare oorzaken, zoals de discussie over de juridische houdbaarheid van het huidige PPS-model en toetreding van Asten en Someren tot de GR zijn de afgelopen periode niet de gewenste stappen op het gebied van advies en beleidsondersteuning gemaakt.

Verbeterpunten van BLINK uitvoeringsorganisatie / SITA zijn:

- (Blijvende) transparantie over aanbesteding en/of inbesteding van contracten voor de verwerking van afvalstromen, onder andere door middel van een toetsing op de marktconformiteit van tarieven en voorwaarden.
- Versterking van de adviesfunctie van BLINK, hiervoor dient geïnvesteerd te worden in extra beleids capaciteit.
- Oplossing voor kwetsbaarheid van de BLINK-organisatie. De tevredenheid over de rolinvulling door de directeur en manager uitvoering is groot. Echter, als zij wegvallen kan dat grote invloed hebben op het functioneren van de organisatie.
- Verbeter de digitale communicatie. Via praktische informatie op de BLINK-site kan de dienstverlening richting inwoners worden verhoogd.
- Breng mogelijkheden van verhoogde inzet van sociale werkgelegenheid voor gemeenten in beeld.

BLINK Bestuur

De gemeenten zijn in grote lijnen positief over de samenwerking op bestuurlijk niveau. De bestuursvergaderingen verlopen effectief en efficiënt en in een goede sfeer. Er is behoefte aan een meer inhoudelijke agenda, aansluitend op beleidsmatige ontwikkelingen en belangrijke organisatorische ontwikkelingen.

Verbeterpunten op bestuurlijk niveau zijn:

- Hou een hogere frequentie voor de bestuursvergaderingen aan dan 2 keer per jaar en vul deze bestuursvergaderingen themagericht in.
- Stel elk jaar in het vierde kwartaal een jaarprogramma voor de bestuursvergaderingen op. Besteed daarin onder andere aandacht aan nieuwe zaken en ontwikkelingen op het gebied van afvalscheiding en preventie, circulaire economie, voortgang in de uitvoering van meerjarenstrategie et cetera.
- Verbeter de afstemming tussen het ambtelijk overleg en de bestuursvergaderingen, zodat kennisuitwisseling en afstemming die op ambtelijk niveau plaatsvindt ook, waar nodig, op bestuurlijk niveau aan bod komt. Dit is onder andere van belang bij de voorbereiding van een jaarprogramma.
- Op het moment dat Deurne daadwerkelijk is toegetreden: voer een discussie over het bestuursmodel en kom tot een passende invulling van AB en DB.

Gemeenten

De gemeenten kunnen zelf ook verbeteringen doorvoeren:

- Versterking van de opdrachtgeverrol: richting BLINK kunnen duidelijkere kaders worden aangegeven over wat de gemeente aan adviezen en concrete verbeteradviezen verwacht.
- Betere onderlinge afstemming over beleidsmatige ontwikkelingen, waaronder afvalpilots en initiatieven op het gebied van de circulaire economie.
- Beschikbaar stellen van capaciteit of budget aan BLINK om invulling te kunnen geven aan beleidsadvisering richting gemeenten.
- Vervullen van een actieve rol in het BLINK-bestuur.

Advies samenwerking

Wij adviseren op de eerste plaats om bovenstaande verbeterpunten in onderlinge samenhang op te pakken en projectmatig uit te voeren en de voortgang ervan met enige regelmaat in de vergaderingen van het bestuur van BLINK te bespreken.

Op de tweede plaats adviseren wij het BLINK-verband te benutten om tot verdergaande samenwerking en afstemming op het gebied van afvalbeleid te komen. Hiervoor dient binnen de BLINK-organisatie voldoende beleidscapaciteit beschikbaar te zijn en moeten de gemeenten BLINK als centrale beleidsadviseur accepteren. Daarnaast verdient het aanbeveling een gezamenlijk beleidskader te ontwikkelen, zonder dat de formele beleidsverantwoordelijkheid naar BLINK wordt overgeheveld. In dit gezamenlijke beleidskader dienen in ieder geval de volgende elementen een plek te krijgen:

- een ambitieuze restafvaldoelstelling voor 2020 met doorkijk naar 2025;
- heldere doelstellingen ten aanzien van serviceniveau, kosten en bijdrage aan sociale werkgelegenheid;
- een gedragen grondstoffenstrategie: intensivering van bronscheiding, al dan niet aangevuld met nascheiding;
- een afwegingskader voor passende inzamelsystemen;
- een gezamenlijke visie op de afvalverwijdering en bijdrage aan het sluiten van materiaalketens;
- regelmatige monitoring en analyse van inzamel- en hergebruikresultaten;
- onderling (intergemeentelijk) afgestemd acceptatie- en tarievenbeleid voor de milieustraten;
- wijze van communicatie naar inwoners;
- een gezamenlijk projectenprogramma.

Reactie AB BLINK

Op dinsdag 24 februari 2015 zijn de concept rapportage en het advies van KplusV besproken op de vergadering van het AB van BLINK. Het AB heeft aangegeven het beeld uit de evaluatie en de verbeterpunten te herkennen. Daarbij herkent het AB tevens de meerwaarde van het delen van ervaringen van elkaar en van Sita als marktpartij in BLINK. De frequentie van overleg kan omhoog en er is behoefte aan meer kennisuitwisseling en inhoudelijke input op de AB-vergaderingen. Het heeft de voorkeur van het AB om de verbeterpunten projectmatig op te pakken en uit te werken in een stappenplan.

Het AB herkent echter niet de meerwaarde om de samenwerking op het gebied van beleid (verder) te intensiveren of een gezamenlijk beleidskader te ontwikkelen. De gemeenten zijn tevreden over de huidige vorm van samenwerking in BLINK-verband en de resultaten die dit oplevert. De AB-leden stellen de beleidsautonomie van de gemeenten voorop en zien onvoldoende aanleiding voor een gezamenlijk beleidskader en vinden het niet wenselijk de BLINK-organisatie uit te breiden met beleidscapaciteit. Er is wel draagvlak bij het AB voor een ad-hoc inrichting van de samenwerking voor specifieke projecten of dossiers met ondersteuning vanuit BLINK.

1 Inleiding

Aanleiding onderzoek

De gemeenten Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Someren en Asten werken samen met afvalinzamelaar SITA in de Gemeenschappelijke Regeling BLINK. Dit is het regionale samenwerkingsverband waarbinnen de afval- en reinigingstaken voor deze gemeenten worden uitgevoerd. SITA participeert als particulier bedrijf in dit samenwerkingsverband en verzorgt het management en de uitvoering voor BLINK.

Bij de oprichting van BLINK is door de deelnemende partijen afgesproken de samenwerking periodiek te laten evalueren, met als specifiek onderzoekspunt de marktconformiteit van de dienstverlening. De eerste evaluatie vond plaats in 2004. De tweede evaluatie was in oktober 2011. Eind 2014 is het derde evaluatiemoment aangebroken.

Naast een evaluatie is in onderhavig onderzoek ook een verkenning van de beleidssamenwerking uitgevoerd. Gemeentelijk afvalbeheer bevindt zich overal in het land in een transitie naar grondstoffeninzameling. Ook in de BLINK-regio bestaan hoge ambities en wordt ingezet op intensivering van de inzameling van herbruikbare fracties en minimalisering van restafval. BLINK heeft de ambitie, conform de vigerende bedrijfsstrategie, om de gemeenten bij realisering van deze "van afval naar grondstof"-doelen sterker te ondersteunen. Hoe ver deze beleidsmatige samenwerking kan gaan, wat de voordelen ervan zijn en welke rol BLINK hierin kan spelen, is een centrale vraag in dit onderzoek.

Doel evaluatie en verkenning beleidssamenwerking

Dit onderzoek heeft een vierdelige doelstelling:

1. evaluatie van het functioneren en presteren van BLINK in termen van kwaliteit van dienstverlening, afvalscheiding, kostenniveau, rolinvulling en relatiebeheer;
2. toetsing van de geleverde prestaties (met name tarieven) en toekomstbestendigheid door middel van een marktconformiteitstoets;
3. het verkennen van verdergaande samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van afval- en grondstoffenbeleid;
4. het helder krijgen van mogelijke verbeteringen en wensen ten aanzien van de verdere dienstverlening en samenwerking in BLINK-verband.

Werkwijze en verantwoording

Bij het uitvoeren van de evaluatie en beleidsverkenning is een gefaseerde werkwijze gevolgd. Daarbij zijn de volgende stappen doorlopen:

Stap 1: Startbijeenkomst

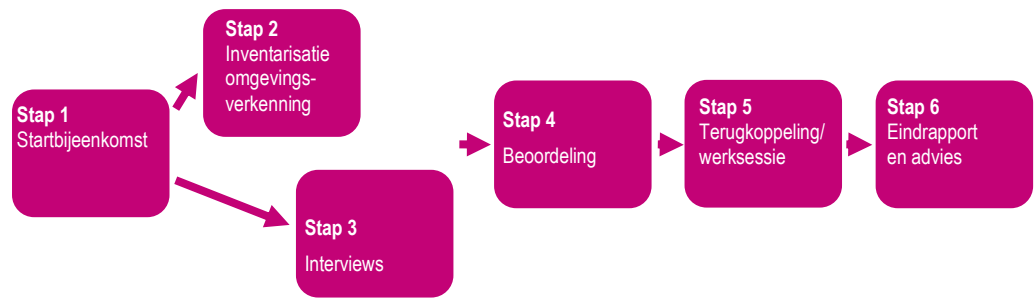
Stap 2: Inventarisatie en omgevingsverkenning

Stap 3: Interviews

Stap 4: Beoordeling marktconformiteit en samenwerkingsanalyse

Stap 5: Terugkoppeling/werksessie

Stap 6: Opstellen eindrapport en afronding onderzoek



Na bestudering van schriftelijke stukken (begroting, jaarrekening, gemeenschappelijke regeling, rapportages et cetera) zijn interviews gehouden met leden van het bestuur van BLINK, ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten en vertegenwoordigers van SITA. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Op basis van de verkregen cijfermatige informatie zijn de prijsniveaus van de dienstverlening van BLINK vergeleken met die van vergelijkbare uitvoeringsorganisaties. Hierbij is gebruik gemaakt van de benchmark van RWS/NVRD, beschikbare gegevens uit recente vergelijkbare aanbestedingen en de kennis en ervaring van KplusV in de afvalmarkt. Op basis van de uitkomsten van de marktconformiteitstoets en de interviews is een analyse gemaakt van het functioneren en presteren van BLINK. Ook is in stap 4 een analyse gemaakt van de samenwerkingsmogelijkheden op beleidsgebied en zijn belangrijke verbeterpunten in beeld gebracht. Na terugkoppeling in het ambtelijk beleidsoverleg is het eindrapport opgesteld. Daarin is een concreet advies opgenomen.

Leeswijzer

De rapportage legt de focus op de ontwikkelingen sinds de evaluatie uit 2011. Waar de situatie ongewijzigd is ten opzichte van de eerdere evaluatie(s) wordt daarom soms volstaan met een verwijzing naar de eerdere evaluatie. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de huidige situatie van BLINK en van het afvalbeleid in de verschillende BLINK-gemeenten. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de landelijke trends en ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijk afvalbeheer. In hoofdstuk 3 worden de kosten- en milieuprestaties geschetst en aan een marktconformiteitstoets onderworpen. Hoofdstuk 4 gaat nader in op het functioneren van BLINK aan de hand van de resultaten uit de interviews. Hoofdstuk 5 behandelt de samenwerkingsmogelijkheden op beleidsmatig gebied en beschrijft een aantal modellen om in regionaal verband tot nadere invulling te komen. Hoofdstuk 6 sluit af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Huidige situatie en trends

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de BLINK-organisatie in elkaar zit en wat de resultaten waren van de vorige evaluatie. Tevens geeft dit hoofdstuk een beschrijving hoe het afvalbeleid van de gemeenten is vorm gegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meest relevante landelijke trends en ontwikkelingen.

2.1 Algemene schets BLINK

De gemeenschappelijke regeling Reiniging BLINK (BLINK) is een publiek-private samenwerking tussen de gemeenten Asten, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek, Nuenen en Someren en SITA. In 2001 is het openbaar lichaam "Gemeenschappelijke regeling reiniging BLINK" (verder BLINK) opgericht door de gemeente Helmond, de gemeente Gemert-Bakel en WATCO Gemeentelijke dienstverlening (nu SITA). In 2005 zijn de gemeenten Nuenen en Laarbeek tot de Gemeenschappelijke Regeling toegetreden. In oktober 2012 zijn de gemeenten Someren en Asten toegetreden.

BLINK voert afvalinzamel- en reinigingsactiviteiten uit voor de zes deelnemende gemeenten. Het verzorgingsgebied bedraagt circa 198.00 inwoners en 84.000 aansluitingen.

Gemeente	Oppervlakte	Aantal inwoners	Aantal aansluitingen	Diftar / geen Diftar
Asten	7.138 ha	16.440	6.818	Volume & frequentie
Gemert-Bakel	12.336 ha	29.315	11.941	Volume & frequentie
Helmond	5.456 ha	89.256	38.847	Volume
Laarbeek	5.617 ha	21.802	8.885	Volume & frequentie
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	3.411 ha	22.620	9.777	Volume & frequentie
Someren	8.143 ha	18.690	7.632	Volume & frequentie
Totaal	42.101 ha	198.123	83.900	

Tabel 2-1 Overzicht verzorgingsgebied BLINK¹ (cijfers over 2014)

BLINK kende in 2013 een omzet/realisatie van circa € 6,5 miljoen, als volgt verdeeld over inzameltaken en reinigingstaken, zie tabel 2-2.

	2010	2011	2012	2013
Inzameling huisvuil	3.052.472	3.454.787	3.209.122	4.387.157
Reiniging en gladheidsbestrijding	1.687.232	1.760.968	1.766.759	2.077.101
Totaal	4.739.704	5.215.754	4.975.881	6.464.258

Tabel 2-2 Omzetgroei en -verdeling van BLINK naar afval- en reinigingstaken.

De omzetontwikkeling vertoont de afgelopen jaren gemiddeld een gestage groei met een sprong in 2013 als gevolg van de toetreding van de gemeenten Asten en Someren. De huisvuilinzameling maakte in 2013 ruim tweederde deel uit van de totale omzet.

¹ Bron: CBS, peildatum 14 december 2014.

2.2 Missie en doelstellingen

Sinds de laatste evaluatie in 2011 hebben zich geen wijzigingen voorgedaan in de mission statement van BLINK. De doelstelling die bij de oprichting van BLINK in 2001 werd opgesteld, is nog steeds van kracht:

"Een goede dienstverlening tegen een optimale prijs-kwaliteitverhouding met een maximum aan flexibiliteit en een directe sturing van het proces, ten einde de bestuurlijke doelstellingen optimaal te bereiken."

2.3 Producten en dienstenpakket

BLINK heeft zich bij oprichting de volgende kernactiviteiten ten doel gesteld:

- preventie en projectbeheer;
- inzameling;
- reiniging;
- sortering en overslag;
- afzet en commercialisatie;
- implementatie Beheers- en controlesystemen.

Het takenpakket dat BLINK bij de zes gemeenten uitvoert is weergegeven in tabel 2-3.

	Asten	Gemert-Bakel	Helmond	Laarbeek	Nuenen	Someren
Inzameling huisvuil, inclusief kunststof	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Inzameling papier		✓	✓	✓	✓	
Inzameling glas		✓	✓	✓	✓	
Inzameling van KCA			✓			
Inzameling kleding					✓	
Beheer milieustraat		✓		✓	✓	✓
Containermanagement			✓			
Reinigen van kolken (alleen handmatig)			✓			
Wegen, straten en pleinen						
- Gladheid		✓	✓		✓	
- Vegen			✓	✓	✓	
Overige werkzaamheden (Huisuitzettingen, inzameling kerstbomen, calamiteitendienst)			✓			

Tabel 2-3 Overzicht afgenomen taken per gemeente (2014).

Zichtbaar is dat Helmond het breedste pakket aan diensten afneemt van BLINK. Echter, sinds de laatste evaluatie in 2011 hebben ook andere BLINK-gemeenten meer taken ondergebracht bij BLINK.

De gemeenten Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Nuenen nemen nu alle vier de inzameling van papier (in Helmond beperkt tot de hoogbouwlocaties) en glas af en de gemeenten Laarbeek, Nuenen en Asten en Someren hebben inmiddels ook gezamenlijk het beheer van de milieustraat bij BLINK ondergebracht.²

Gemert-Bakel en Laarbeek hebben bovendien sinds 2011 het takenpakket uitgebreid met andere beheertaken in de openbare ruimte, zoals het vegen van wegen, straten en pleinen en gladheidsbestrijding.

Beide ontwikkelingen passen in het groeimodel dat BLINK voor samenwerking hanteert: uitvoeren van meer taken voor bestaande deelnemers en toetreding van nieuwe gemeenten. Wat dit laatste betreft: sinds 2012 zijn de gemeenten Asten en Someren toegetreden voor inzameling van huisvuil en kunststoffen door BLINK. In 2015 staat de toetreding van Deurne op de rol.

2.4 Organisatie en besturingsmodel

In de organisatie en het besturingsmodel van BLINK hebben zich ten opzichte van 2011 geen grote wijzigingen voor gedaan.

Centraal in de Gemeenschappelijke Regeling BLINK staat de taakverdeling waarbij de beleidsverantwoordelijkheid bij de gemeente blijft en de uitvoering wordt gedaan door een grote en professionele private partij. SITA heeft voor de participatie in het openbaar lichaam een 100% dochteronderneming opgericht onder de naam "SITA Gemeentelijke Dienstverlening BV".

Het personeel van BLINK is ondergebracht in een personeels-B.V. De B.V. is een 100% dochter van de GR en vormt hier een fiscale eenheid mee. Er is destijds voor deze vorm gekozen om het personeel rechtszekerheid te geven en te garanderen dat zij niet overgaan naar een ambtelijke status. Voor de uitvoering van taken huurt BLINK ook derden in. De inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vindt plaats bij het beheer van milieustraten. Voertuigen voor de uitvoering van werkzaamheden worden gehuurd of geleased van SITA.

BLINK heeft een – in de praktijk - gecombineerd algemeen en dagelijks bestuur waarin vertegenwoordigers van alle deelnemende partijen zitting hebben. Voor wat betreft de gemeenten zijn de leden afkomstig uit het College van Burgemeester en Wethouders. Alle gemeenten leveren één lid, waarbij het bestuurslid namens de gemeente Helmond tevens voorzitter is. SITA gemeentelijke diensten BV levert één lid. Er is geen portefeuilleverdeling in het bestuur.

Het besturingsmodel is zo ingericht dat het Algemeen Bestuur (AB) op afstand staat, een lichte invulling heeft en waarin het bestuur vooral een toetsende rol heeft (financiën en continuïteit). Het AB heeft met name de verantwoordelijkheid tot het vaststellen en eventueel wijzigen van de jaarlijks taakstellende begroting, het vaststellen van de jaarlijkse rekening en het vaststellen van de jaarlijkse vergoeding die door de deelnemende gemeenten aan BLINK worden betaald voor uitvoering van de werkzaamheden. Via het AB hebben gemeenten direct sturing op de koers van BLINK en de uit te voeren dienstverlening.

² Asten en Someren hebben een gezamenlijke milieustraat gelegen in Someren. Om die reden staat in tabel 2-3 bij Asten geen vinkje bij beheer milieustraat.

Naast het bestuur zijn er enkele functionarissen die het bestuur ondersteunen bij de uitvoering van haar werkzaamheden. Het betreft een secretaris en een controller. Daarnaast vervult de voorzitter van het ambtelijk afstemmingsoverleg een adviserende rol in het bestuur van BLINK. Er is één directeur. De directeur wordt door SITA aangewezen, onder goedkeuring van het bestuur.

Binnen BLINK zijn in de ondersteunende sfeer verder drie opzichters, twee medewerkers administratieve ondersteuning (1,5 fte) en een coördinator (0,5 fte) werkzaam. Verder wordt voor P&O en administratieve ondersteuning gebruik gemaakt van de SITA-organisatie (zie ook bijlage 2 voor een organogram van BLINK).

2.5 Resultaten eerdere evaluaties

Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen en verbeterpunten samengevat, zoals deze in de vorige evaluatie van oktober 2011 zijn geconstateerd. Het integrale hoofdstuk van de vorige evaluatie is opgenomen als bijlage 3 van deze eindrapportage.³

Conclusies en aanbevelingen voorgaande evaluatie

De operationele dienstverlening van BLINK zit kwalitatief en prijstechnisch op een goed en marktconform niveau en deze samenwerking heeft duidelijke voordelen voor de samenwerkende gemeenten. Deze voordelen kunnen verder worden verhoogd door op het gebied van de beleidsadviesing nog een verbeterlag te maken. Daarnaast zijn er in het functioneren van BLINK nog diverse optimaliseringen door te voeren die positieve invloed hebben op de toekomstbestendigheid en het toekomstige prestatieniveau van BLINK.

De verbeterpunten voor BLINK-Uitvoeringsorganisatie-SITA die in dit rapport genoemd worden betreffen een actievere houding wat betreft beleidsadviezen, het verfijnen van overheadberekeningen naar productniveau voor een grotere transparantie, het vinden van een juridische en bestuurlijke oplossing voor de inzet van materieel met behoud van efficiëntie en schaalniveau en het verbeteren van de band met en betrokkenheid van gemeenteraden.

Ook bij de BLINK-gemeenten zijn verbeterpunten genoemd: een actievere rol als opdrachtgever, meer kaderstellend opereren en afspraken (laten) vastleggen, onderling meer afstemmen en inhoudelijke discussies voeren over te maken keuzes en het neerleggen van meer taken bij BLINK voor meer synergie.

Ten aanzien van het bestuur (AB/DB) van BLINK zijn genoemde verbeterpunten het minimaal twee keer per jaar beleggen van een bestuursvergadering met een thematische/inhoudelijke invulling, het scheiden van opdrachtgevende en financieel controlerende rollen van portefeuillehouders van de gemeenten en de ontwikkeling van een gedragen en richtinggevende toekomststrategie, waarin de voorgestelde rolscheiding en de formulering van meetbare (SMART) doelstellingen is meegenomen.

³ Hoofdstuk 5, Conclusies en aanbevelingen, Evaluatie GR BLINK d.d. 31-10-2011.

2.6 Afvalbeleid gemeenten

De zes deelnemende gemeenten binnen BLINK voeren ieder een eigen afvalbeleid. De beleidsambities in de BLINK-gemeenten zijn nagenoeg gelijk, de mate waarin het gemeentelijk beleid is uitgewerkt verschilt.

Vijf van de zes gemeenten hebben als deelnemende gemeenten aan het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) in 2012 het "Manifest voor een afvalloze samenleving" ondertekend. In dit manifest spreken deze gemeenten de ambitie uit tot een duurzaam gebruik van energie en grondstoffen binnen hun gemeente te komen. Samen willen ze in 2020 een transitie hebben doorgemaakt naar 5% restafval en dus 95% hergebruik en recycling. Het manifest spreekt van het bereiken van deze materialentransitie door het voortouw te nemen in visieontwikkeling, strategiebepaling en het organiseren van voorbeeldprojecten. De gemeente Helmond heeft het manifest niet ondertekend. Zij onderschrijft de richting, maar vindt het gestelde percentage te ambitieus. In haar afvalbeleid streeft Helmond een hergebruikpercentage na dat minimaal gelijk is aan het landelijk afgesproken hergebruikpercentage van 65%.

In het manifest uit 2012 wordt gesproken over samenwerking tussen regionale bedrijven, kennisinstellingen en overheden om milieudoelstellingen te bereiken. In de sindsdien geformuleerde ambities van de BLINK-gemeenten wordt dit vaker genoemd als oplossingsrichting om gescheiden inzameling van afvalstromen te bevorderen. Twee gemeenten geven in hun ambities aan dat voor een goede samenwerking in de uitvoering van deze zorgtaak een actieve regierol noodzakelijk is.

Gemeente Asten

Gemeente Asten heeft geen vastgesteld afvalbeleid, wel worden er pilots ontwikkeld. De gemeente heeft hoge ambities: zij heeft het "Manifest voor een afvalloze samenleving" ondertekend: 5% restafval in 2020, en is momenteel in overleg met de gemeente Someren om samen tot nieuw afvalbeleid te komen.

Gemeente Gemert-Bakel

Naar aanleiding van de ondertekening van het hierboven genoemde manifest, heeft gemeente Gemert-Bakel in juli 2014 in haar gemeenteraad het "Visiedocument op afvalbeleid" vastgesteld. Vervolgstep is verdere uitwerking van het afvalbeleid en opstelling van een concreet uitvoeringsprogramma. In het visiedocument spreekt gemeente Gemert-Bakel haar ambitie uit, 5% restafval in 2020. Deze ambitie is vertaald naar de volgende doelen:

- regievoeren op afvalbeleid;
- controle op inzameling;
- flexibel inzamelsysteem;
- samenwerken met betrokken partijen;
- kosten en baten in duurzame balans;
- ontwikkeling communicatiestrategie.

In het visiedocument wordt ingegaan op de relatie met BLINK. Zo beschrijft het document het uitbreiden van het centrale contractbeheer door BLINK en het intensiveren van de samenwerking om de beleidsontwikkeling op te pakken waarbij BLINK als adviseur kan worden ingezet.

Gemeente Helmond

Gemeente Helmond heeft afgelopen jaar een nieuw afvalbeleidsplan 2014-2022 vastgesteld. Hierin spreekt zij haar ambities uit in de vorm van een aantal minimeisen waaraan haar afvalbeleid moet voldoen, onder andere:

- tot 2022 groeien naar minimaal 65% hergebruik (NB. deze ambitie dateert nog van voor het VANG-programma);
- het afvalbeheerbudget verminderen met € 700.000,- naar 8,5 miljoen Euro in 2018;
- het tevredenheidscijfer van de burger constant houden op een 7,5;
- gemeente Helmond voert regie en schept de voorwaarden voor burgers en organisaties om bij te dragen aan effectief afvalbeheer.

Gemeente Laarbeek

Het afvalbeleid van de gemeente Laarbeek is vastgesteld in 2011 en kent de volgende doelstellingen:

- een (gemiddelde) afvalstoffenheffing die in de periode 2011 – 2014 met niet meer dan de inflatie stijgt of beter nog daalt;
- een (gemiddelde) waardering van het afvalstoffenbeleid door de huishoudens van minimaal 7,5;
- er komt in 2014 niet meer of beter nog minder afval vrij dan in 2010, waarbij de gemeente minimaal aan het landelijke beleid voor afvalscheiding en hergebruik voldoet en duidelijke stappen op weg naar de afvalloze gemeente zet.

In 2012 heeft gemeente Laarbeek het manifest voor een afvalloze samenleving ondertekend, waarmee zij haar ambities op het behalen van milieudoelstellingen sterk verhoogde. Het beleidskader uit 2011 is echter niet aangepast.

Momenteel is de uitvoering van een afvalproef in voorbereiding. In de wijk Voorbeemd wordt, in samenspraak met de bewoners uit die wijk, een afvalproef gehouden om de verborgen waarde van afval te onderzoeken. In de proef wordt geëxperimenteerd met veranderingen in inzamelmiddelen (o.a. van grijze container naar grijze afvalzak) en aanpassingen in inzamelfrequentie. In de proef worden alle afval/grondstofstromen om de twee weken ingezameld, dit is nu nog verschillend per stroom. Ook worden nieuwe stromen ingezameld zoals metaal en drankkartonverpakkingen, gecombineerd met kunststofverpakkingen (PMD)

Gemeente Nuenen

“Ontmoediging van restafval en hogere service op grondstoffen” is een centraal beleidsuitgangspunt in het collegeprogramma 2014-2018. Dit zal naar verwachting van de gemeente leiden tot grotere bereidheid bij inwoners om afval en grondstoffen gescheiden aan te bieden. Afvalbeleid is onderdeel van de nota duurzaamheid. De laatst vastgestelde nota duurzaamheid is van juni 2011. In november 2014 is er een startnotitie voor een nieuwe nota duurzaamheid opgesteld.

In 2012 heeft ook gemeente Nuenen het "Manifest Afvalloze Samenleving" ondertekend. Gestreefd wordt naar een reductie van de hoeveelheid restafval tot 5% van het totale afval in 2020. Om deze doelstelling te realiseren is in de gemeente in 2014 een aantal afvalproeven gestart. Sinds begin 2014 loopt er een proef bij de hoogbouw in de wijk Luistruik met verdergaande afvalscheiding, waarbij onder meer de gft- en pmd-fractie (plastic, metaal en drankkartons) apart worden ingezameld. De proef wordt op dit moment geëvalueerd. Ook in de wijk Puyven is inmiddels een start gemaakt met een afvalproef. Hier wordt getest met

verdergaande afvalscheiding, inzameling op clusterplaatsen en lagere inzamelfrequenties van reststromen aan huis. Nederwetten zal spoedig volgen.

Gemeente Nuenen is voornemens om Diftar voor GFT af te bouwen en alleen nog in te zetten voor restafval.

Gemeente Someren

Gemeente Someren heeft haar afvalbeleid vastgesteld in 2011. Someren heeft ook de ambitie om uit te groeien tot een afvalloze gemeente onderschreven. Het gemeentelijk afvalbeleid kent de volgende doelstellingen voor 2011-2015:

- aansluiten bij de (scheidings)resultaten van de "beste SRE gemeente in dezelfde stedelijkheidsklasse", dan wel het landelijk gemiddelde van dezelfde stedelijkheidsklasse;
- afvalstoffenheffing in de planperiode stijgt niet meer dan met het CBS prijsindexcijfer voor huishoudens, uitgezonderd niet te beïnvloeden externe factoren;
- inwoners ervaren de inzamelstructuur als een stimulans voor een beter scheidingsgedrag. Indicator voor deze doelstelling is een waardering voor de inzamelstructuur door de inwoners van "ruim voldoende tot goed (score 7 – 8)".

Momenteel oriënteert de gemeente zich op de ontwikkeling van nieuw beleid. Hierin trekt Someren samen op met de gemeente Asten.

2.7 Landelijke trends en ontwikkelingen

De volgende algemene trends zijn relevant voor de ontwikkeling van een organisatie als BLINK.

Afvalbeheer en grondstoffeninzameling

Op het gebied van afvalbeheer en grondstoffeninzameling gelden steeds ambitieuzere doelstellingen op landelijk niveau. In juni 2013 introduceerde de Nederlandse overheid de term circulaire economie als oplossingsrichting voor een verdere verduurzaming van het afvalstoffenbeleid. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu presenteerde het programma: "Van Afval Naar Grondstof (VANG)" als de inspanning van dit kabinet om de transitie naar een circulaire economie of afvalloze samenleving deze kabinetsperiode te stimuleren.

Daartoe is een concrete stap nodig; een verhoging van scheidings- en hergebruikspercentage naar minimaal 75% in 2020. De meeste BLINK-gemeenten halen of benaderen dit al (zie hoofdstuk 3). Voor 2025 is in het Publiek Kader voor Huishoudelijk Afval⁴ een nog hogere ambitie als wensbeeld geformuleerd. Gestreefd wordt naar een verdere afname van de hoeveelheid huishoudelijk restafval naar maximaal 30 kg per inwoner in 2025. Hiervoor zijn ook andere inzamelsystemen nodig, zoals bijvoorbeeld omgekeerd inzamelen en inzameling van drankenkartons/blik.

Zoekproces richting trendbreuk afvalscheiding

In den lande vinden tal van initiatieven en experimenten plaats om het afvalscheidingspercentage flink omhoog te schroeven. Concepten als 'omgekeerd inzamelen', 'het nieuwe inzamelen', 'gecombineerd inzamelen / droog en herbruikbaar', etc. bouwen allen voort op de idee om ofwel het aanbieden van restafval onaantrekkelijk te maken en/of het aanbieden van grondstoffen aantrekkelijker (bijvoorbeeld door inzamelfrequenties te verlagen of juist te verhogen). De resultaten van de proeven laten grofweg een verbetering zien van circa 25% meer gescheiden ingezamelde fracties.

⁴ Bron: Publiek Kader voor Huishoudelijk afval, november 2014, Ministerie I&M, VNG en NVRD.

Hierbij geldt de kanttekening dat veel van de proeven in laagbouwgebieden plaatsvinden en veelal ook in situaties waarin men ver achterbleef bij de prestaties van andere, beter presterende gemeenten. Aanvullend onderzoek en nieuwe experimenten dienen meer informatie te leveren over het effect van toepassen van dergelijke inzamelsystematieken in beter presterende gebieden/wijken.

Bedrijfsvoering

Er is sprake van een toenemende mechanisering en automatisering in het productie- of verwerkingsproces. Hierdoor neemt de efficiency sterk toe. Het aandeel arbeid in dit proces wordt geëxtensiveerd. Dit speelt bij afvalinzameling in grotere mate dan bij reiniging.

Privatisering én deprivatisering

De afvalverwerkingsmarkt wordt verder geprivatiseerd, maar ten aanzien van de afvalinzameling en reiniging blijven overheidsgedomineerde uitvoeringsvormen dominant. Op diverse plaatsen in het land is zichtbaar dat deze deprivatiseringstrend zich nog verder doorzet (o.m. Bunnik, Bunschoten, Rheden). Deze gemeenten hebben de afvalinzameling nu uitbesteed bij een private inzamelaar en willen deze taken onderbrengen bij een overheidsgedomineerde uitvoeringsvorm.

Invoering vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 wordt (waarschijnlijk) de Vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven ingevoerd. Dit geldt zowel voor NV's als GR-en. Op 18 december 2014 is de Wet modernisering vpb-plicht overheidsondernemingen aangenomen in de Tweede Kamer. Daarbij is een amendement aangenomen dat ervoor zorgt dat overheidsactiviteiten die worden verricht op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden vrijgesteld van vennootschapsbelasting (vpb). Inzameling van huisvuil door publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke overheidslichamen en opruimen van zwerfvuil en het legen van prullenbakken langs de openbare weg lijken hier onder te gaan vallen, maar helemaal zeker is dit nog niet. Over activiteiten die voor derden (bijvoorbeeld inzameling van bedrijfsafval) worden verricht moet waarschijnlijk wel vpb worden betaald. De precieze consequenties voor organisaties als BLINK zijn echter nog niet duidelijk.⁵

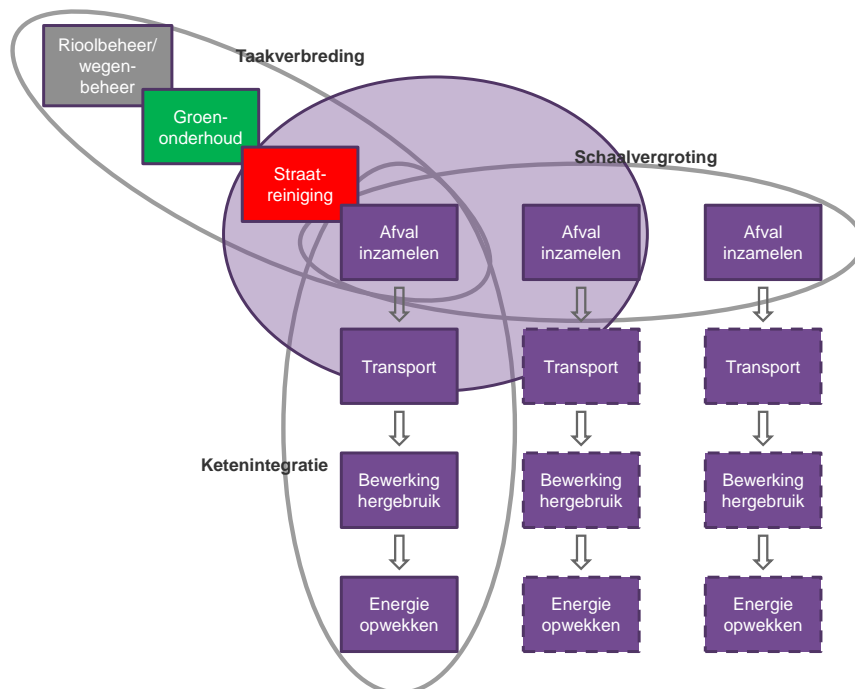
Strategische ontwikkelingen overheidsbedrijven

Bij vergelijkbare organisaties als BLINK (gemeenschappelijke regelingen en overheids-NV's, hiervan zijn er circa 25 in Nederland) zijn de volgende trends waarneembaar:

- Er is nog enige schaalvergroting en concentratie in de markt waarneembaar en groei van aantal deelnemers in NV's, BV's en GR-en. Het gemiddelde aantal aansluitingen schommelt rond de 100.000 aansluitingen. De spreiding is groot, van 30.000 aansluitingen tot meer dan 400.000 aansluitingen.
- Mede onder invloed van bezuinigingen bij gemeenten is er een sterke focus op het optimaliseren van de bedrijfsvoering en het verhogen van de efficiency. Dit leidt tot verdere verlaging van de kosten voor de burgers, vergroting van resultaten op het vlak van gescheiden inzameling en andere milieudoelen tegen gelijke kosten. Ook de dienstverlening aan de burger, het serviceniveau gaat omhoog. Trends hierin zijn het verbeteren van de afhandeling van meldingen en klachten, meer en betere communicatie, en het vergroten van gebruiksgemak.

⁵ De vraag is of dit enig verschil gaat maken. Er wordt in BLINK geen winst gemaakt. In het uiterste geval zal BLINK wel aangifte moeten doen, maar de betaling van de vpb komt dan op nul uit.

- Overheidsbedrijven krijgen een nadrukkelijker rol in de beleidsadvies over afvalbeheer richting deelnemende gemeenten. Gemeenten beschikken als gevolg van bezuinigingen over minder capaciteit en deskundigheid op het gebied van afvalbeheer, terwijl tegelijkertijd invulling moet worden gegeven aan de transitie van afval naar grondstof. Door deze beweging hebben gemeenten meer behoefte aan beleidsmatige ondersteuning vanuit het afvalbedrijf of samenwerkingsverband. De verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid blijft daarbij doorgaans bij het gemeentebestuur liggen. Uitzonderingen daarop zijn de gemeenschappelijke regelingen AVRI (Rivierenland) en GAD (Gooi- en Vechtstreek), die de volledige beleidstaak overgeheveld hebben gekregen. Bij andere samenwerkingsverbanden (ROVA, RMN, ACV, HVC, Rd4, Cyclus, Berkel en Circulus) heeft de versterking van de adviesrol betrekking op onderdelen van het beleid: opstelling van een gemeenschappelijk beleidskader, begeleiden van pilots, advisering over nieuwe inzamelsystemen, monitoring et cetera.



Figuur 2-1: Strategische ontwikkelrichtingen overheidsbedrijven.

- In het takenpakket richting beheer in de openbare ruimte vindt verbreding plaats. Het gaat hierbij om onder andere service klein civiel en groenbeheer. Deze beweging is bij veel overheidsbedrijven zichtbaar, waaronder AVRI, RMN, Cyclus, ACV, Twente Milieu en ROVA. Opvallend hierbij is dat:
 - het doorgaans om een of enkele gemeenten binnen een samenwerkingsverband of een overheidsbedrijf gaat waar deze taken voor worden verricht;
 - het initiatief daartoe vooral vanuit de betreffende gemeenten komt die hier voor kiezen vanuit hun visie op integraal beheer van de openbare ruimte, de wens om regiegemeente te zijn, hun behoefte om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten en/of vanuit bezuinigingen. In deze situaties vindt doorgaans een nauwe samenwerking met het WSW-bedrijf plaats, die zich meer op het leveren en begeleiden van de werknemers concentreert en niet meer of minder op het zelf uitvoeren van beheerwerkzaamheden;
 - een deel van de overheidsbedrijven zoals Omrin en HVC niet inzet op taakverbreding. Dit zijn bedrijven die al jarenlang actief zijn in de hele afvalketen (van inzameling tot en met

eindverwerking) en over eigen verwerkingsinstallaties beschikken. Duidelijk zichtbaar is dat er geen nieuwe bewegingen van overheidsbedrijven in inzameling en reiniging richting grootschalige eindverwerking zijn. Dit komt doordat dit een grotere schaal een andere expertise vereist, de publieke belangen anders liggen en er met eindverwerking gelet op benodigde investeringen grote risico's mee zijn gemoeid.

3 Benchmark prestaties

Dit hoofdstuk schetst de kostenprestaties van BLINK en toetst deze op marktconformiteit. Daarnaast zijn de milieuprestaties in kaart gebracht en vergeleken met prestaties van vergelijkbare gemeenten. Dit is gedaan op basis van een zogenaamde hoogbouwklasse-vergelijking (bepaald aan de hand van het percentage hoogbouw). Voor gemeente Helmond is klasse C gehanteerd (20-29% hoogbouw). Voor de overige BLINK-gemeenten geldt klasse D (8-19% hoogbouw). Hieronder worden, mits relevant, gemiddelden gehanteerd voor die twee hoogbouwklassen. Daarbij wordt naar de gemiddelden verwezen middels de benchmark-afkortingen BMG-C respectievelijk BMG-D. Voor kosten wordt, naast de gemeentelijke prestaties tevens specifiek gekeken naar de prestaties van diensten en bedrijven. Dit vindt plaats met verwijzingen naar ODB-C respectievelijk ODB-D⁶.

3.1 Kostenprestaties

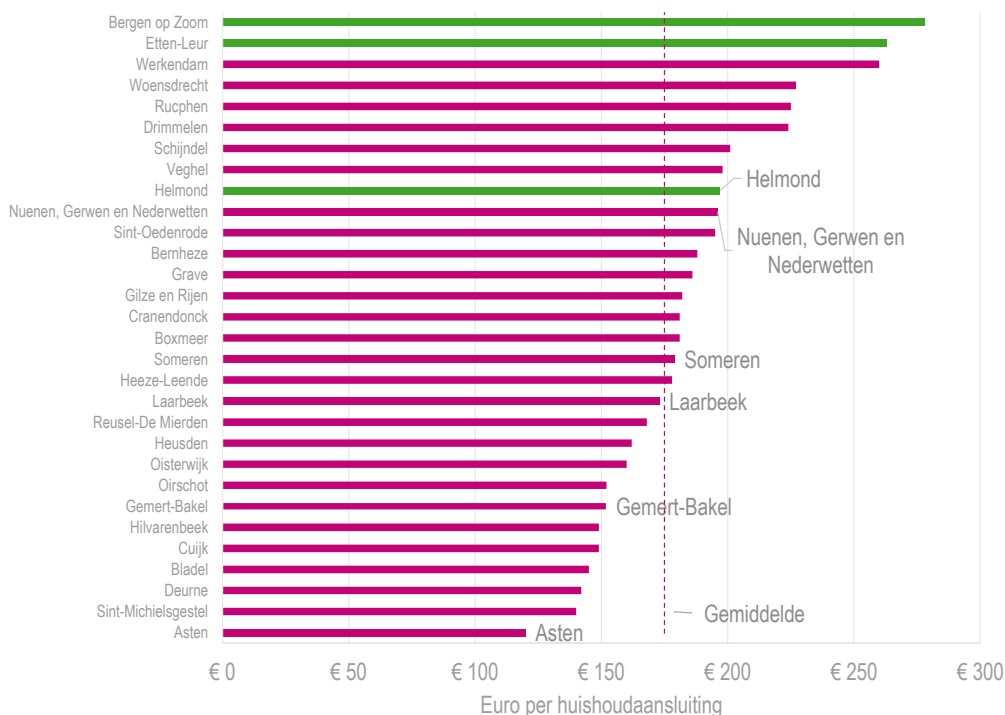
Hieronder worden de kostenprestaties van BLINK behandeld. Achtereenvolgens komen daarbij aan bod: de afvalstoffenheffing, inzameltarieven, kosten (beheer) milieustraten en de indirecte kosten.

3.1.1 Hoogte afvalstoffenheffing

De hoogte van de afvalbeheerkosten bepaalt voor een belangrijk deel de hoogte van de afvalstoffenheffing. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Naast de afvalbeheerkosten dekken veel gemeenten ook andere, verwante kosten met de afvalstoffenheffing zoals handhaving, straatreiniging en een deel van de overhead. Ondanks deze verschillen, geeft de hoogte van de afvalstoffenheffing van verschillende gemeenten een eerste, ruwe indicatie van het kostenniveau.

Figuur 3-1 laat de hoogte van de afvalstoffenheffing zien van vergelijkbare gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Hieruit blijkt dat de minder verstedelijkte BLINK-gemeenten een afvalstoffenheffing kennen die gelijk aan of lager is dan het Brabants gemiddelde. De gemiddelde afvalstoffenheffing van de gemeenten Nuenen en Helmond ligt iets hoger dan het Brabants gemiddelde. Kijkend naar met Helmond vergelijkbare gemeenten (in de grafiek in het groen weergegeven) dan kent ook gemeente Helmond een relatief lage afvalstoffenheffing.

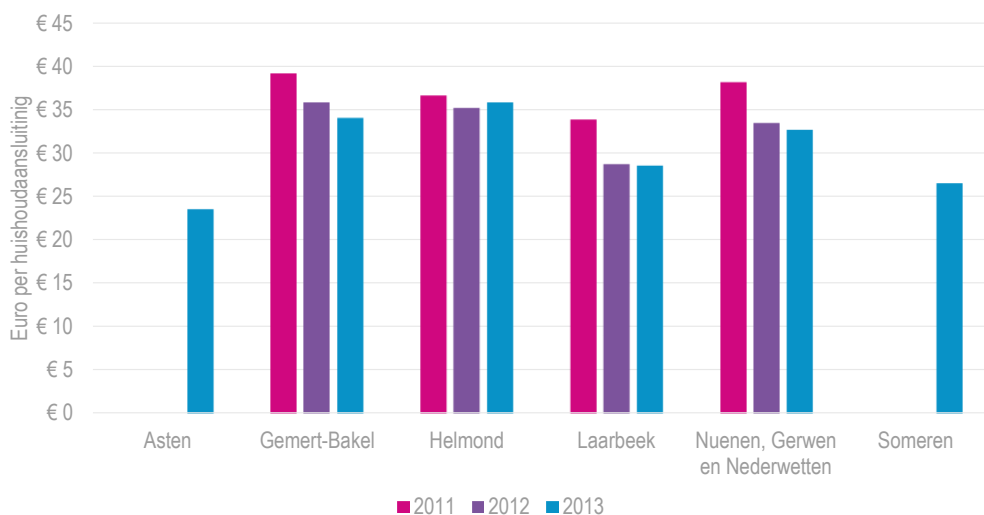
⁶ Binnen de benchmark wordt middels separate rapportages onderscheid gemaakt in een 'Benchmark Gemeenten' (BMG) en een 'Benchmark Diensten en Bedrijven' (ODB).



Figuur 3-1: Hoogte afvalstoffenheffing 2013 van stedelijkheidsklasse 2 (groen: o.a. Helmond) en 4 (roze: o.a. overige BLINK-) gemeenten met Diftar in Noord-Brabant.⁷

3.1.2 Inzameltarieven

Zoals uit paragraaf 2.1 tabel 2-2 blijkt, vormt het product 'huisvuilinzameling' circa twee derde van de totale omzet van BLINK. Figuur 3-2 geeft per gemeente de kostenontwikkeling per huisaansluiting van dit product weer.

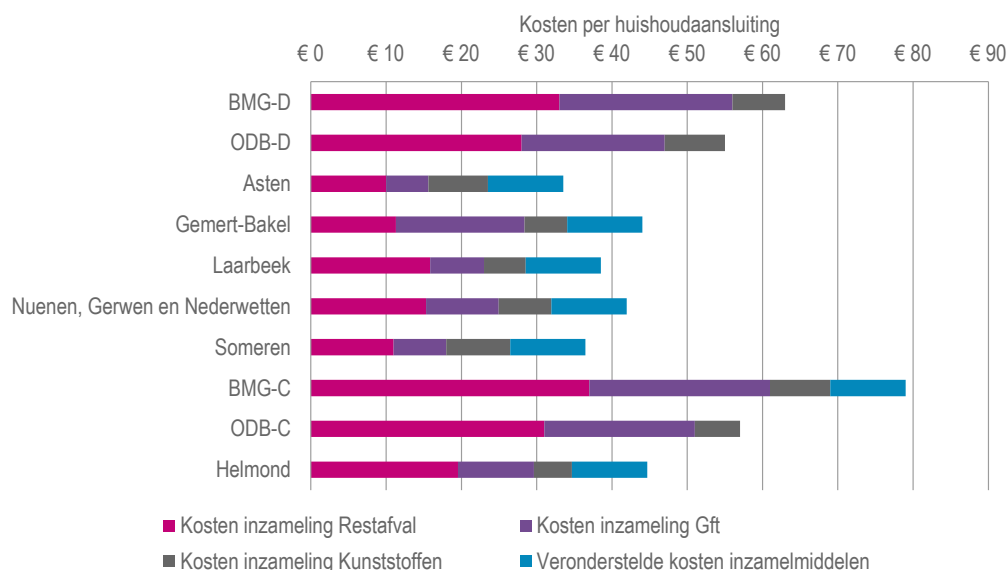


Figuur 3-2: Ontwikkeling kosten huisvuilinzameling in euro per huisaansluiting.

⁷ Bron: Benchmark RWS/NVRD.

Gelet op de recente toetreding van de gemeenten Asten en Someren zijn voor deze gemeenten geen eerdere kosten bekend. De ontwikkeling laat over de jaren een licht dalende tendens zien, met name als gevolg van de toegenomen effectiviteit en efficiëntie van de huisvuilinzameling. Enkel de gemeente Helmond is in 2013 iets meer per huisaansluiting gaan betalen.⁸

Binnen het product huisvuilinzameling wordt het merendeel van de kosten gevormd door de inzamelkosten voor restafval, gft en kunststofverpakkingen. Figuur 3-3 geeft een benchmarkvergelijking weer van deze drie grote inzamel fracties.



Figuur 3-3: Benchmarkvergelijking⁹ inzamelkosten restafval, gft en kunststofverpakkingen (zie bijlage 5 voor een weergave per fractie)

Bij figuur 3-3 geldt de kanttekening dat in de benchmark de kosten van (beheer van) inzamelmiddelen zijn inbegrepen¹⁰. Bij de BLINK-gemeenten maakt dit onderdeel uit van de gemeentelijke begroting en niet van het product huisvuil. Voor een goede vergelijking is derhalve bij de BLINK-gemeenten een (benchmark)gemiddelde van kosten inzamelmiddelen van € 10 per huisaansluiting opgenomen. De figuur laat duidelijk zien dat de BLINK-gemeenten (ver) onder de benchmark gemiddelden scores, ook wanneer de kosten voor inzamelmiddelen worden meegenomen. Dit geldt zowel in vergelijking met gemeenten als in vergelijking met andere diensten en (overheids)bedrijven.

Opgemerkt wordt dat de mogelijkheid tot benchmarken lastiger wordt naar mate er meer verschillen bestaan in inzamelsystematiek. Dit geldt voor kunststofverpakkingen (haal- en brengsystemen) maar vooral voor fracties als glas en papier waarbij veel variëteit bestaat in inzamelsystematiek alsmede personele inzet (of juist vrijwilligersinzet). Hierdoor geeft de kostenvergelijking voor deze (kleinere) stromen minder informatie over de eigen

⁸ Dit is voornamelijk het gevolg van een toename van het aantal aansluitingen in Helmond in gebieden met veel hoogbouw met in pandige verzamelvoorzieningen op eigen terrein.

⁹ Bron: Benchmark RWS/NVRD met onderscheid in een vergelijking met gemeenten (BMG) en diensten en bedrijven (ODB).

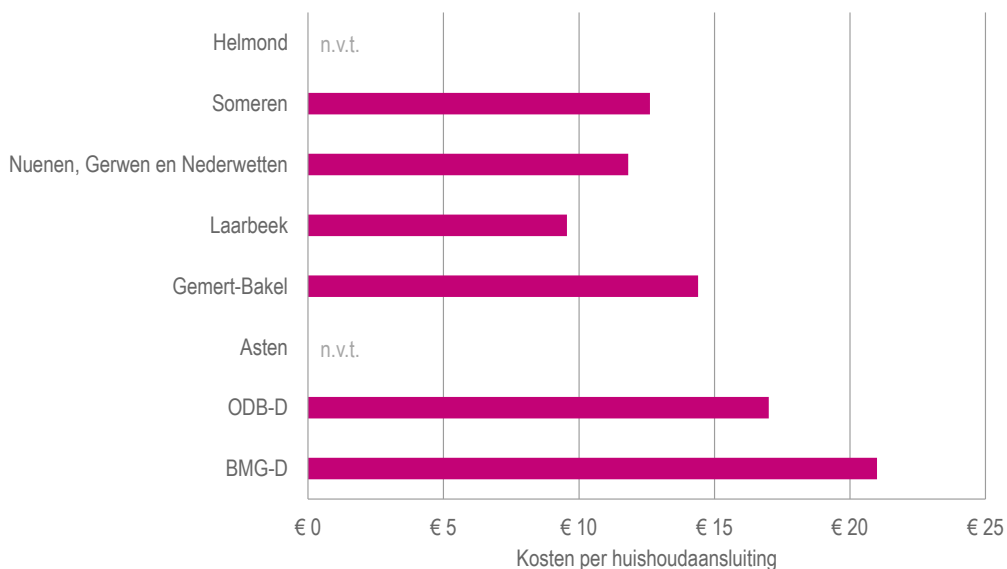
¹⁰ Het betreft kosten voor kapitaallasten, onderhoud en reiniging.

kostenefficiëntie (minder dan bij de inzameling van rest- en gft-afval) en deze zijn hier derhalve niet meegenomen.

Overigens geldt dat met de landelijke ontwikkelingen rondom restafvalreductie -en de daarmee gepaard gaande innovaties in de inzameling- de mogelijkheid tot benchmarken van restafval ook lastiger wordt als gevolg van grotere verschillen in inzamelfrequenties en -systemen.

3.1.3 Kosten milieustraat

Naast de drie grote fracties (aan huis) vormen de kosten van milieustraten een relatief grote kostenpost binnen het afvalbeheer. Voor de gemeenten Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen en Someren zijn de directe kosten van de milieustraat vergeleken met het gemiddelde van de benchmark, zie figuur 3-4. De milieustraat gelegen in Someren is ook voor de inwoners van de gemeente Asten. Bij de berekening van de kosten per aansluiting van de milieustraat in Someren zijn ook de aansluitingen in Asten meegenomen.



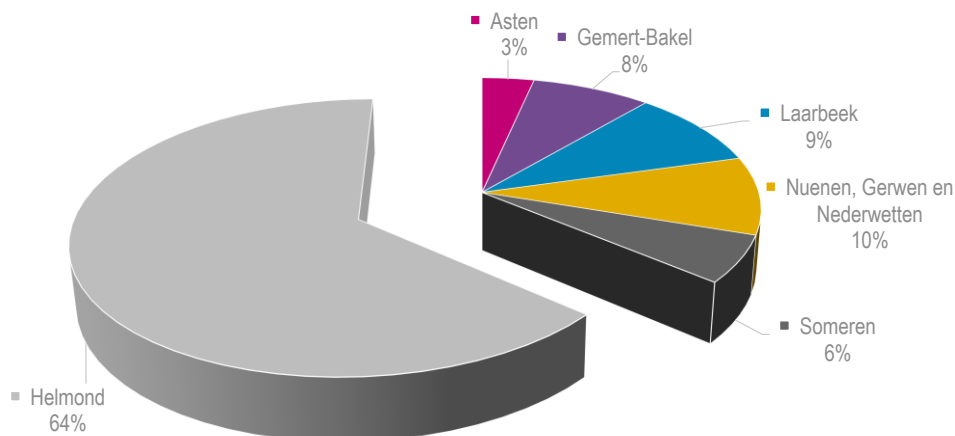
Figuur 3-4: Benchmarkvergelijking directe kosten milieustraat (exclusief verwerkingskosten afvalstromen).¹¹

Uit de figuur blijkt dat de gemeenten waarvoor BLINK de milieustraten exploiteert onder de benchmarkgemiddelden scoren. Voor de gemeenten Asten en Helmond voert BLINK deze taak niet uit. Aangezien gemeente Helmond als enige geclassificeerd is als hoogbouwklasse C, is hier benchmark-klasse C niet opgenomen in de grafiek.

3.1.4 Indirecte kosten

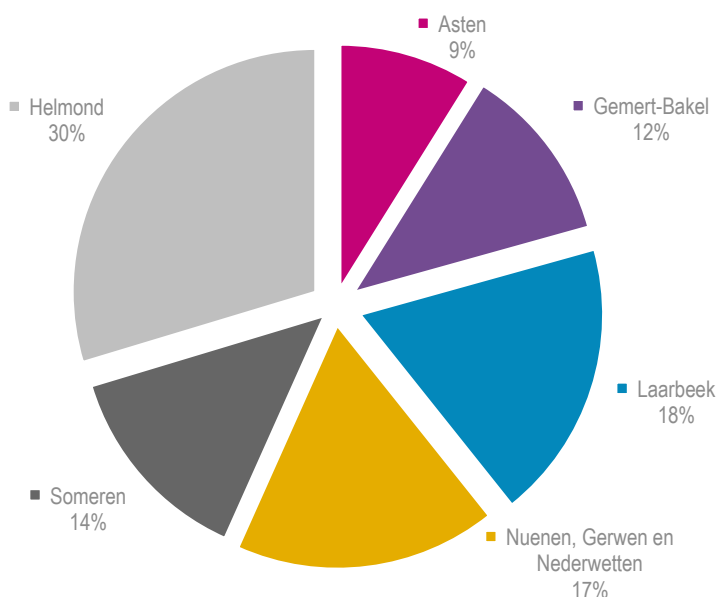
Naast de directe kosten vormen de indirecte kosten (overhead) een maatstaf ter beoordeling van de marktconformiteit van de uitgevoerde dienstverlening. In 2013 was een post *Algemene kosten* opgenomen in de jaarrekening van BLINK van € 503.743, ofwel bijna 8% van de totale realisatie. Het betreft hier een post voor indirecte loonkosten (administratieve ondersteuning, coördinator en opzichter), voertuigkosten opzichter, P&O en de directie. De verdeling van de algemene kosten over de verschillende gemeenten is weergegeven in figuur 3-5.

¹¹ Aangenomen is dat BLINK geen separate kosten voor tractie kent. De post 'Kosten transport en overige' is beschouwd als eventuele overslag en transport naar de verwerker.



Figuur 3-5: Verdeling algemene kosten over de deelnemende gemeenten.

Figuur 3-5 laat zien dat gemeente Helmond het merendeel van de algemene kosten krijgt doorbelast. Helmond neemt ook de meeste producten af van BLINK. Ook wanneer de kosten worden omgerekend naar kosten per huisaansluiting neemt de gemeente Helmond het merendeel van de algemene kosten voor haar rekening, zie figuur 3-6.



Figuur 3-6: Verdeling van de algemene kosten per aansluiting over de deelnemende gemeenten.

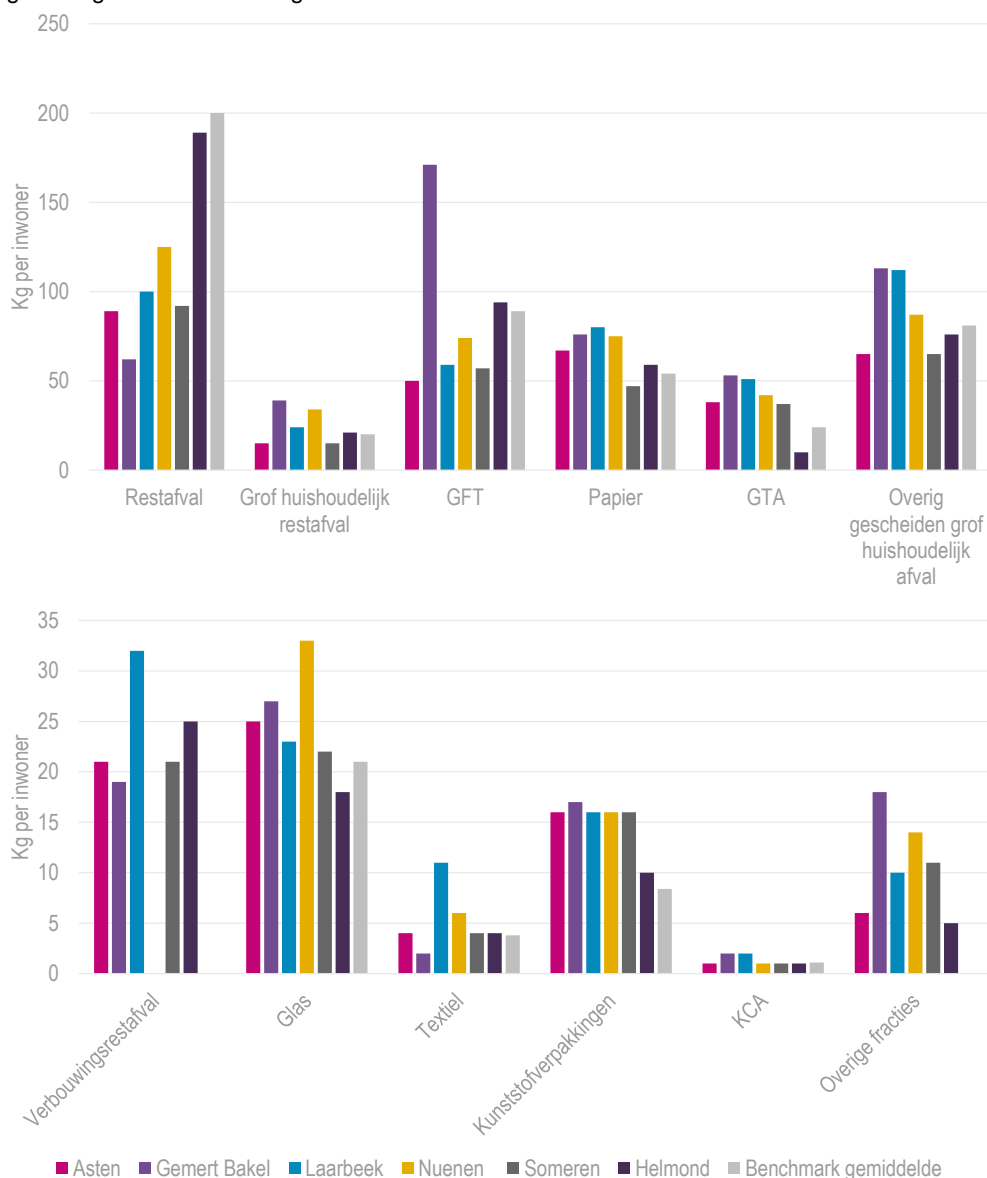
In totaal bedroegen in 2013 de algemene kosten circa 8% van de totale jaarrekening. In andere reinigingsbedrijven zien we uiteenlopende overheadpercentages variërend van circa 20% tot 30%. De benchmark laat een totaal gemiddelde van 18% indirecte kosten zien. Met circa 8% overhead kent BLINK daarmee dus een relatief kleine opslag voor indirecte kosten. Rekenend met de algemene kosten, inclusief de bonus/malus-fee bedraagt de opslag in totaal bijna 12%. Ook dan is de overhead in vergelijking met andere reinigingsbedrijven relatief laag.

3.2 Milieuprestaties

In paragraaf 2.5 is het afvalbeleid van de BLINK-gemeenten behandeld. Dit gemeentelijk beleid vormt de basis van de prestaties op het gebied van de afvalscheiding. Hoewel BLINK hier geen bepalende rol in heeft worden hieronder ter informatie en lering van elkaar de milieuprestaties van de verschillende gemeenten weergegeven.

3.2.1 Afvalhoeveelheden

Figuur 3-7 schetst de absolute inzamelprestaties per fractie per gemeente in kg per inwoner, afgezet tegen de benchmarkgemiddelden.



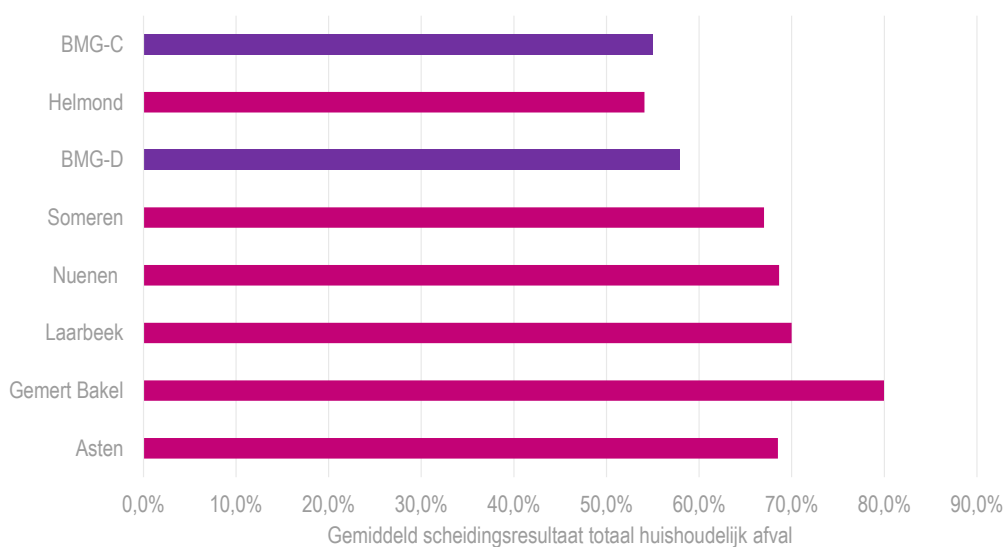
Figuur 3-7: Overzicht absolute scheidingsprestaties per fractie per gemeente in relatie tot benchmarkgemiddelde¹².

¹² Totaal benchmarkgemiddelde RWS/NVRD, ongeacht de hoogbouwklasse, voor zover per fractie beschikbaar.

De figuur laat zien dat de BLINK-gemeenten minder restafval kennen en veelal meer gescheiden inzamelen dan vergelijkbare gemeenten gemiddeld in de benchmark. Voor de overzichtelijkheid is hier gekozen voor een totaal benchmarkgemiddelde. Voor een meer gedetailleerd overzicht per hoogbouwklasse wordt verwezen naar bijlage 4.

3.2.2 Scheidingsresultaten

Kijkend naar de relatieve scheidingsresultaten in percentages zien we eveneens een positief beeld. Figuur 3-8 laat duidelijk zien dat de BLINK-gemeenten een vergelijkbaar of beter afvalscheidingsresultaat kennen dan de vergelijkbare gemeenten gemiddeld in de benchmark.



Figuur 3-8: Overzicht relatieve scheidingsprestatie per gemeente in relatie tot benchmarkgemiddelden.¹³

¹³ Bron: CBS 2013 en Benchmark RWS/NVRD.

4 Functioneren BLINK

Dit hoofdstuk gaat nader in op het functioneren van BLINK aan de hand van de resultaten uit de interviews. Eerst komt de waardering en tevredenheid over het functioneren van BLINK aan bod. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op strategie en beleid, en het bestuursmodel. Tot slot komen management en organisatie van BLINK aan de orde.

4.1 Waardering en tevredenheid

De indruk over het functioneren van BLINK is weinig veranderd ten opzichte van 2011. De tevredenheid over de dienstverlening, servicegerichtheid en uitvoering is onverminderd hoog. Dit geldt zowel voor de afvalbeheertaken als de, indien van toepassing zijnde, reinigingsdiensten. Positief punt dat hierin veel naar voren komt, is de flexibiliteit van BLINK. Als een gemeente specifieke wensen heeft, bijvoorbeeld ten aanzien van de frequentie van inzameling van een bepaalde afvalstroom, dan past BLINK dit adequaat en snel aan. In Helmond wordt de hoge mate van tevredenheid zichtbaar bevestigd in de hoge waardering door inwoners in tevredenheidsonderzoek¹⁴ en in de prijzen die gemeente Helmond in ontvangst mocht nemen. Gemeente Helmond viel in 2014 meerdere malen in de prijzen op het gebied van Beheer openbare Ruimte. Nederland Schoon organiseert jaarlijks publieksverkiezingen waarin bezoekers van diverse openbare ruimten deze omgeving kunnen beoordelen met een cijfer. In twee categorieën mocht gemeente Helmond de eerste prijs in ontvangst nemen: gemeenten met schoonste winkelgebieden en schoonste stationsgebied.

Het inzicht in de financiën is verbeterd. De kosten die aan gemeenten worden toegerekend zijn transparant. Wel zouden de gemeenten beter willen weten wat het financiële voordeel is van deelname aan BLINK ten opzichte van andere partijen, zowel ten aanzien van de tarieven en kosten voor inzameling en verwerking, als voor verwerkingscontracten van specifieke afvalstromen.

Sommige gemeenten geven aan dat de planning van de jaarstukkencyclus moet verbeteren, waarbij de stukken eerder worden aangeleverd, afgestemd op de vergadercycli van de verschillende gemeenten. Daarnaast kan de inhoudelijke verantwoording naar de gemeenteraden beter. Kwartaalrapporten van BLINK moeten in gemeentelijke MARAP's kunnen worden meegenomen. Bilaterale bezoeken/presentaties van BLINK in gemeenteraad worden op prijs gesteld.

Niet alle gebruikte voertuigen rijden met de belettering van BLINK rond. Regelmatig wordt het beeldmerk van SITA gevoerd. Dit is verwarrend voor inwoners. Voor de zichtbaarheid van BLINK en eenduidigheid voor inwoners is het beter om consequent het beeldmerk van BLINK op de wagens te gebruiken.

¹⁴ Bron: Hoe staat Helmond ervoor in 2014? Afdeling statistiek en onderzoek, gemeente Helmond, hoofdstuk 4, paragraaf 4: Schoon en heel, percentage tevreden en zeer tevreden inwoners.

Stand van zaken verbeterpunten evaluatie 2011

Uit de interviews met zowel gemeenten als BLINK blijkt dat de verbeterpunten uit de evaluatie van 2011 deels zijn blijven liggen. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de onzekerheid die lange tijd gold over de toekomstbestendigheid van de PPS-constructie. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat de uitwerking van juridische oplossingen voor de inzet van materiaal binnen BLINK niet heeft plaatsgevonden en de informatievoorziening aan gemeenteraden nog niet zo actief en laagdrempelig is ingericht als was voorgesteld in de evaluatie. Ook is hierdoor weinig inzet geweest om een belangrijkere rol bij BLINK neer te leggen rond beheerstaken en afvalbeleid.

Mede naar aanleiding van de evaluatie in 2011 heeft het bestuur van BLINK een toekomstvisie opgesteld. Deze notitie uit 2011 betreft een ambtelijk voorstel en is bestuurlijk nooit vastgesteld. In deze notitie zijn onder meer uitwerkingen van de verbeterpunten uit de evaluatie opgenomen. Alle verbeterpunten zijn vervolgens opgenomen in een overzichtslijst en verwerkt tot plan van aanpak inclusief prioritering, verantwoordelijken en uiterste realisatiedatum.

Uit dit document: "Overzicht verbeterpunten KplusV evaluatie BLINK inclusief Items toekomstvisie" dat op 15-03-2012 is vastgesteld door de bestuursvergadering van BLINK, is niet te herleiden wat de status is van de actiepunten na datum van vaststelling. Wel is door de directeur van BLINK op 10 september 2013 een memorandum geschreven waarin de status van een aantal verbeterpunten worden toegelicht. Naast de hierboven genoemde verbeterpunten die zijn blijven liggen vanwege de onzekerheid ten aanzien van de PPS-constructie, noemt de directeur de volgende zaken:

- Blink heeft door de invoering van het SAP-systeem een verfijning kunnen toepassen op de doorberekening van overheadkosten op productniveau.
- Door middel van vier- tot zeswekelijks overleg krijgt het gezamenlijk optrekken en hierdoor het versterken van de regierol als opdrachtgever steeds meer gestalte. De trekkende rol in dit overleg ligt bij de Gemeente Helmond. Daar is ook de meeste kennis aanwezig op het gebied van afval, grondstoffen, recycling en afvalverwijdering.
- Het vergoedingensysteem is vooralsnog niet gewijzigd. Met name de discussies die kunnen ontstaan rond de bonus/malus-vergoeding zijn niet afgerond. Wel is voor het jaar 2013 het ziekteverzuim-percentage aangepast naar een getal dat overeenkomt met een 'landelijke gemiddelde'.
- In de praktijk blijkt dat door steeds efficiënter te plannen en te werken, de kosten telkens worden teruggedrongen. Is er voor 2013 al sprake van een 'naar-beneden-aangepaste-begroting', in de praktijk blijkt (met uitzondering van de te verwachten en tevoren aangegeven overschrijdingen van het budget voor Asten en Someren) BLINK binnen de begroting te opereren. Dit is in die zin van belang, omdat een bonus/malus regeling eerst goed kan werken als de begroting 'haalbaar en realistisch is'.

Als belangrijkste verbeterpunten in het kader van de huidige evaluatie (2014) van BLINK komen actieve kennisuitwisseling/deling en de onderbouwing van de (financiële) meerwaarde van deelname aan BLINK naar voren.

4.2 Strategie en beleid

BLINK stelt zich in de dienstverlening voornamelijk op als uitvoerder. In optimalisaties die zijn doorgevoerd heeft BLINK in uitwerking en uitvoering een belangrijke rol gespeeld. Het initiatief hiervoor kwam vooral van gemeentezijde. BLINK neemt tot dusverre zelf geen of weinig initiatief om de dienstverlening te verbeteren of te vernieuwen. Positieve resultaten of nieuwe ontwikkelingen in de ene gemeente worden niet op eigen initiatief gedeeld met de andere gemeenten. In Nuenen bijvoorbeeld gaan ze in de afvalinzameling 'clusteren', dat wil zeggen het verzamelen van containers op een aantal vaste punten in wijk. Dit gaat naar verwachting kosten besparen. Dit initiatief wordt niet door BLINK gedeeld met andere BLINK-gemeenten.

Bij de gemeenten bestaat behoefte aan samenwerking op het gebied van beleid. Het gewenste niveau en diepgang verschilt tussen de gemeenten. Sommige gemeenten zien kansen in een verregaande samenwerking op beleidsniveau. Andere gemeenten zien wel voordelen in het delen van kennis en ervaringen, maar zien de verantwoordelijkheid voor beleid toch vooral bij zichzelf liggen. Samenwerking op het gebied van de uitvoering en bij het sluiten van contracten met verwerkers is door de meeste gemeenten als wenselijk genoemd. Een andere optie die is aangegeven is om meer samen te werken met BLINK bij de invulling van SROI beleid van de gemeenten. Over de mogelijkheden van samenwerking wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 5.

4.3 Bestuursmodel en rolinvulling

4.3.1 Bestuursmodel en structuur

De invulling van het bestuur van BLINK is zakelijk en routinematig. Ten opzichte van 2011 is op dit punt weinig veranderd. De vergaderfrequentie is met 2 keer per jaar laag, en op de vergaderingen wordt weinig meer besproken dan de jaarstukken. Dit wordt door alle betrokkenen als onbevredigend ervaren.

Ambtelijk overleg vindt 6 keer per jaar plaats. Op ambtelijk niveau vindt wel kennisuitwisseling plaats en worden ideeën met elkaar gedeeld.

Er is behoefte aan meer kennisuitwisseling, delen van ervaringen en best practices, afstemming en overleg. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn dat de koppeling tussen de ambtelijke en bestuurlijke overleggen sterker wordt, de capaciteit voor ondersteuning van de vergaderingen wordt uitgebreid en dat er een duidelijke agenda en/of jaarplanning komt van de vergaderingen. De meerderheid van de gemeenten ziet nog geen noodzaak om een AB/DB constructie in het leven te roepen. Pas na toetreding van gemeente Deurne is het overwegen van het instellen van een AB/DB aan de orde.

4.3.2 Rolinvulling en samenspel

De PPS-constructie werkt naar tevredenheid, maar tegelijkertijd roept het zowel bij de deelnemende gemeenten als bij BLINK vragen op. Enkele gemeenten zetten vraagtekens bij mogelijkheden om de rollen zuiver in te vullen. Tegelijkertijd is de meerderheid van de gemeenten tevreden over de invulling van het directeurschap van BLINK.

Ook vanuit SITA/BLINK zelf is er soms verbazing over de PPS-constructie. De indruk binnen SITA/BLINK bestaat dat de gemeenten veel voordeel hebben bij de constructie en dat SITA zeer scherp is in het doorberekenen van kosten.

Vanuit SITA zijn meerdere wisselingen geweest in het bestuur van BLINK. Hierdoor was de rolinvulling vanuit SITA niet altijd optimaal. De inbreng van SITA wordt wel als waardevol omschreven. SITA heeft directe kennis: over afval, uitvoering van taken en vanuit de markt. Onder andere het delen van inhoudelijke kennis vanuit hun kunststoffendossier is genoemd als waardevolle informatie.

4.4 Management en organisatie BLINK

De contacten met BLINK in de uitvoering zijn goed. De manager uitvoering is zeer goed aanspreekbaar en pakt vragen en verbeterpunten goed op. De contacten met de voorzitter zijn ook goed, maar de rolinvulling van directie en bestuurssecretariaat kan beter volgens sommigen. Dit laatste heeft met name betrekking op de invulling van de agenda van de bestuursvergaderingen, de koppeling tussen het ambtelijk overleg en het bestuurlijk overleg en de (lange termijn) planning van de bestuursvergaderingen. Als belangrijkste verbeterpunten zijn genoemd de afstemming tussen het ambtelijk en bestuurlijk overleg, het opstellen van een jaarplanning en een meer inhoudelijke invulling van de bestuursvergaderingen.

De communicatie met en vanuit de organisatie van BLINK verloopt goed. De digitale informatievoorziening kan beter. De organisatie van BLINK is klein en flexibel, maar daarmee ook afhankelijk van de kwaliteit van enkele individuen. Hierdoor is de organisatie ook kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid speelt ook op het punt van de gebruikte administratieve systeem. BLINK kan terugvallen op Sita, maar niet voor alle functies is dit zomaar op te vullen.

5 Verkenning samenwerking op beleid

5.1 Achtergrond

Aanleiding vraag

Uit de evaluatie van BLINK uit 2011 kwam naar voren dat er behoefte is aan een actievere opstelling van BLINK in de beleidsadvisering van gemeenten. BLINK heeft hiermee in overeenstemming en conform de vigerende bedrijfsstrategie de ambitie om de gemeenten bij realisering van de van "afval naar grondstof"-doelen sterker te ondersteunen. Hoe ver deze beleidsmatige samenwerking kan gaan, wat de voordelen daarvan zijn, welke rol BLINK daarbij zou kunnen spelen, is in dit onderzoek bij de BLINK-gemeenten verkend. In de interviews met de bestuurders en ambtenaren van de gemeenten en met de BLINK functionarissen is expliciet gesproken over de behoefte en wensen ten aanzien van verbreding van de samenwerking op het gebied van beleid. Daarnaast is ook gesproken over de mogelijkheden om op andere terreinen samen te werken.

Gezamenlijke opgaven

In paragraaf 2.6 is het beleid van de deelnemende gemeenten van BLINK geïnventariseerd. Wat daaruit naar voren komt, is dat de gemeenten hoge ambities en doelen stellen voor de afvalverwijdering. Vijf van de zes gemeenten hebben het SRE-manifest ondertekend dat als doel heeft in 2020 95% hergebruik te realiseren. Deze doelen en ambities zijn echter nog niet vertaald naar het gemeentelijke afvalbeleid. De gemeente Helmond heeft haar ambities recent wel vastgelegd in nieuw beleid, maar heeft het manifest niet ondertekend. Er ligt dus voor alle gemeenten een opgave om de ambities om te zetten in nieuw beleid en/of concrete maatregelen. Er is bij de meeste BLINK-gemeenten beperkt capaciteit beschikbaar voor ondersteuning en beleidsontwikkeling op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer.

Landelijke trends en ontwikkelingen leggen ook een druk op de BLINK-gemeenten om met nieuw afvalbeleid te komen en innovaties door te voeren in de inzamelstructuur. De introductie van de term circulaire economie en het programma 'Van Afval naar Grondstof (VANG)' zetten in op een transitie naar een afvalloze samenleving. Vanuit het rijk is dit vooralsnog vertaald in een verhoging van het scheidings- en hergebruikspercentage naar minimaal 75% in 2020. De meeste BLINK-gemeenten halen of benaderen dit al (zie hoofdstuk 3). Voor 2025 is in het Publiek Kader voor Huishoudelijk Afval (november 2014, Ministerie IenM, VNG en NVRD) echter een nog hogere ambitie als wensbeeld geformuleerd. Gestreefd wordt naar een verdere afname van de hoeveelheid huishoudelijk restafval naar maximaal 30 kg per inwoner in 2025. Hiervoor zijn ook andere inzamelsystemen nodig, zoals bijvoorbeeld omgekeerd inzamelen en inzameling van drankenkartons/blik. Ook hierin ligt een opgave voor alle BLINK-gemeenten. In enkele gemeenten vinden pilots plaats met nieuwe inzamelsystemen, maar de kennis over deze pilots wordt nog beperkt gedeeld in BLINK verband.

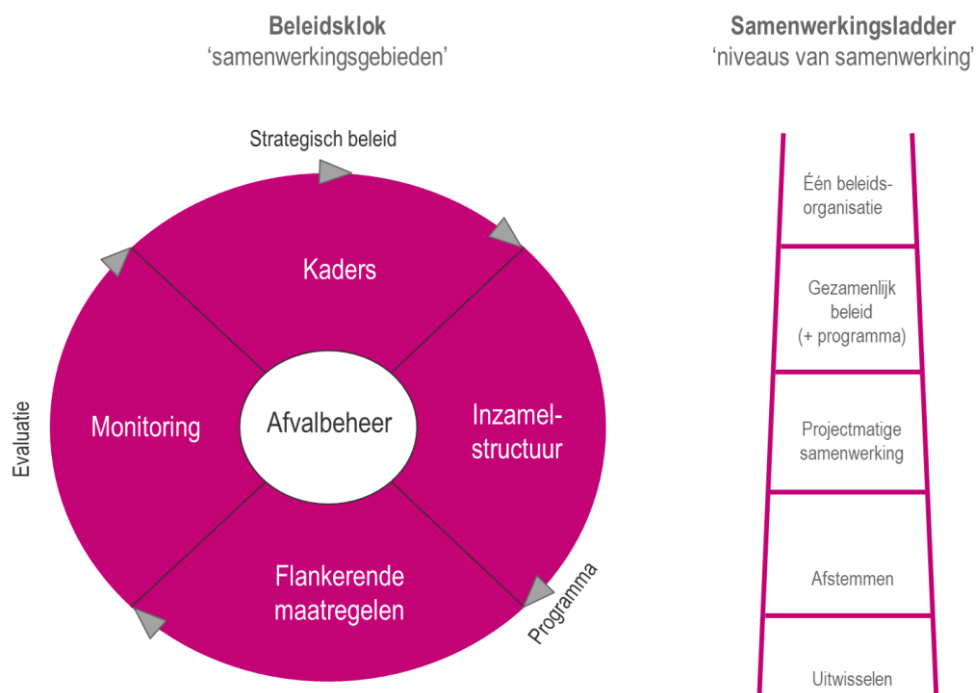
5.2 Inrichting samenwerking

Deze paragraaf gaat op de volgende vragen in:

- Op welke terreinen is meer samenwerking in het afvalbeleid mogelijk?
- Wat zijn de voor en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking?
- Welk samenwerkingsverband biedt het beste uitgangspunt voor samenwerking?
- Hoe zou deze samenwerking eruit kunnen zien?

Niveaus van samenwerking

De gezamenlijke opgaven voor de BLINK-gemeenten bieden een basis voor een intensivering van de samenwerking op het terrein van beleidsontwikkeling. Deze samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen, waarbij ook de rol van BLINK kan verschillen. In de samenwerking kunnen verschillende gebieden en niveaus onderscheiden worden. In figuur 5-1 zijn deze weergegeven.



Figuur 5-1: Gebieden en niveaus van samenwerking in afvalbeheer.

Gemeenten kunnen in het afvalbeheer samenwerken op verschillende terreinen: kaders (beleid), inzamelsystemen (uitvoering), flankerende maatregelen en de monitoring.

Bij kaders kunnen doelen en uitgangspunten worden afgestemd of kan een regionaal beleidskader worden vastgesteld. Daarbij kan aansluiting worden gezocht op het bestaande manifest of bij andere landelijke voorbeelden en actuele ontwikkelingen. Bij inzamelstructuur gaat het om de keuze van het basisinzamelsysteem, aanvullende systemen en de brengvoorzieningen waaronder de milieustraten. Afstemming hierin (bijvoorbeeld door een in BLINK-verband ontwikkelde afwegingsmatrix waarin de verschillende systemen, van 'grondstoffenton tot omgekeerd inzamelen' zijn opgenomen) kan op regionaal niveau tot kostenbesparingen en servicewinst voor inwoners leiden. Maatwerk in verband met de specifieke lokale situatie blijft natuurlijk een aandachtspunt.

Bij flankerende maatregelen gaat het om (afstemming over) tarievenbeleid, afval-communicatie, ITC/informatie-uitwisseling en toezicht en handhaving.

Samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. Het meest eenvoudige niveau van samenwerking is het uitwisselen van informatie en kennisdeling. Een andere optie is om in de samenwerking ontwikkelingen (beleid, inzamelsystemen, flankerend beleid) op elkaar af te stemmen, waar mogelijk gelijk op te trekken, en/of projectmatig samen te werken. Bij deze vormen van samenwerking blijft de autonomie van de afzonderlijke gemeenten groot. De verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en uitvoering blijft bij de gemeenten zelf. Bij een intensiever niveau van samenwerking is het mogelijk een gezamenlijk beleidsplan op te stellen inclusief een gezamenlijk uitvoeringsprogramma. Tot slot is het mogelijk alle verantwoordelijkheden voor het ontwikkelen, uitwerken en vaststellen van het beleid over te dragen aan één beleidsorganisatie, bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling.

Voor- en nadelen samenwerking

Intensivering van de samenwerking biedt mogelijkheden om de efficiëntie van de uitvoering en de effectiviteit van het beleid te vergroten:

- Efficiëntievoordelen in uitvoering: vergelijkbare inzamelmethoden, eenduidig beleid, heldere communicatie, kostenbesparing, inkoopmacht/schaalvoordelen bij aanbestedingen.
- Effectiviteitsvoordelen: kennisdeling, betere scheidingsresultaten, delen in opbrengsten/resultaten pilots, snellere toepassing innovaties, (financieel) betere resultaten aanbestedingen.

Nadeel van een intensivering van de samenwerking is een verlies van maatwerk en autonomie. De verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer ligt nog altijd bij gemeenten. Veel gemeenten hebben in de loop der jaren maatwerk ontwikkeld in aansluiting op de wensen en behoeften van de eigen inwoners. Intensivering van de samenwerking kan tot gevolg hebben dat minder maatwerk mogelijk wordt. Indien er gekozen wordt voor de meest vergaande samenwerkingsvorm, te weten het overhevelen van verantwoordelijkheden aan een GR, dan verliezen gemeenten ook de beleidsautonomie.

BLINK of Peel 6.1

De gemeenten die deelnemen aan BLINK zijn allen ook onderdeel van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). In SRE-verband was er op bestuurlijk niveau overleg over afval en milieuzaken. In SRE-verband vond kennisuitwisseling en afstemming plaats over afvalbeleid. Dit bestuurlijke overleg is opgeheven. In de interviews is aangegeven dat deze uitwisseling en ondersteuning wordt gemist.

Behalve Nuenen nemen alle gemeenten van BLINK ook deel aan de gemeenschappelijke regeling Peel 6.1. Peel 6.1 is primair gericht op de transities van de WMO, jeugdzorg en participatiewet. De GR wordt ondersteund door een eigen organisatie, waarin onder andere capaciteit voor beleidsontwikkeling beschikbaar is.

In theorie is het een mogelijkheid dat de BLINK-gemeenten voor uitbreiding van de samenwerking op het terrein van afvalbeleid een beroep doen op ondersteuning van de GR Peel 6.1. Uit interviews en een bespreking met de ambtelijke ondersteuning van BLINK is echter duidelijk geworden dat dit niet als een reële optie wordt beschouwd. Peel 6.1 is een nieuw samenwerkingsverband dat zich nog dient te bewijzen, en dat op geheel andere taken en beleidsvelden is gericht dan BLINK.

BLINK is voor alle betrokkenen de meest logische samenwerkingspartner en ondersteunende partij voor uitbreiding van de samenwerking in het afvalbeleid. De PPS-constructie van BLINK biedt toegang tot brede en specialistische kennis en ervaring uit de markt en biedt hoge kwaliteit in de uitvoering.

Mogelijkheden beleidssamenwerking BLINK

Aan de hand van een aantal concrete voorbeelden wordt duidelijk gemaakt hoe een intensivering van de (beleids)samenwerking op het terrein van het afvalbeheer in BLINK-verband vorm kan krijgen. Daarbij gaan we tevens in op de rol die BLINK in de samenwerking kan vervullen.

Voorbeeld 1 – één beleidskader

De BLINK-gemeenten kunnen op hoofdlijnen gezamenlijke beleidsdoelen stellen voor het afval- en grondstoffenbeheer. Aangezien niet alle BLINK-gemeenten het SRE-manifest hebben ondertekend, ligt een ander doel meer voor de hand. Overeenkomstig het Publiek Kader voor Huishoudelijk Afval (zie paragraaf 2.7) kan gekozen worden voor een afname van de hoeveelheid huishoudelijk restafval naar (gemiddeld) maximaal 30 kg per inwoner in 2025. Dit doel kan vervolgens vertaald worden naar doelstellingen voor de verschillende afvalstromen, afhankelijk van de specifieke kenmerken van een gemeente.

In aanvulling op de beleidsdoelen is het nuttig om één uitgangspunt voor de uitvoering vast te leggen: inzet op bronscheiding of nascheiding. De BLINK-gemeenten kiezen nu nog allen voor inzet op het verhogen van de bronscheiding. Er zijn in de afvalverwijdering diverse innovaties gericht op het verbeteren van de nascheiding. Omwille van de efficiëntie en effectiviteit van het afvalbeleid is het aanbevelenswaardig als binnen BLINK-verband voor hetzelfde uitgangspunt wordt gekozen en dit voor een langere termijn wordt vastgelegd.

Voor het vaststellen van een gezamenlijk afvalbeleid op hoofdlijnen kan de beslissingsbevoegdheid bij de individuele gemeenten blijven. BLINK kan ondersteuning bieden bij de uitwerking van het hoofddoel naar doelstellingen voor verschillende afvalstromen en een vertaling naar de uitvoering. Om dit mogelijk te maken zal er extra budget of capaciteit beschikbaar gesteld moeten worden voor BLINK om deze taak uit te voeren. De organisatie van BLINK is nu niet berekend op deze taak.

Voorbeeld 2 – keuzematrix afvalinzamelsystemen

Los van een gezamenlijk beleidskader kan er voor samenwerking bij de afvalinzameling gekozen worden. De BLINK-gemeenten hanteren momenteel verschillende systemen voor de afvalinzameling, alhoewel er met de keuze voor intensivering van de bronscheiding ook veel overeenkomsten zijn. Om de efficiëntie van de afvalinzameling te vergroten, kan het aantal opties voor afvalinzamelsystemen beperkt worden. Een mogelijkheid is daarbij om te kiezen voor een soort keuzematrix voor afvalinzamelsystemen. De BLINK-gemeenten kunnen dan kiezen uit een aantal verschillende opties voor de afvalinzameling. Hieronder is een illustratie gegeven van hoe een dergelijke matrix eruit zou kunnen zien, waarbij onderscheid is gemaakt in twee scenario's.

	Scenario 1 - Afvalinzameling aan huis incl. restafval	Scenario 2 - Omgekeerd inzamelen
Aantal containers bij huis (laagbouw)	2 (rest, gft) of 4 (rest, gft, papier, kunststof i.c.m.. blik en drankenkartons)	3 (gft, papier, kunststof i.c.m. blik en drankenkartons)
Aantal containers bij huis (hoogbouw)	1 (rest) of 3 (rest, gft, kunststof i.c.m. blik en drankenkartons)	2 (gft, kunststof i.c.m. blik en drankenkartons) of 3 (gft, kunststof i.c.m. blik en drankenkartons, papier)
Plaatsing afvalcontainers	Aan huis of verzamelpunten in de wijk	Aan huis of verzamelpunten in de wijk
Frequentie leging afvalcontainers	Wekelijks, om de twee of om de drie weken	Wekelijks, om de twee of om de drie weken
Type verzamelcontainers	Alleen ondergronds of alleen bovengronds	Alleen ondergronds of alleen bovengronds
Aantal afvalstromen in verzamelcontainers	3 (glas, papier, kunststof i.c.m. blik en drankenkartons) of 1 (glas)	2 (rest, glas)
Aantal gescheiden afvalstromen bij milieubringstation	21 of 28	21 of 28
Verdere opties

Tabel 5-1: Keuzematrix afvalinzamelsystemen.

De organisatie van BLINK kan de matrix uitwerken en de keuzes van de verschillende gemeenten monitoren en vertalen naar de uitvoering. Net als bij het vorige voorbeeld geldt dat hiervoor bij BLINK momenteel onvoldoende capaciteit of budget beschikbaar is. Overigens geldt dat verdergaande maatregelen voor verbetering van de afvalscheiding kostenverhogend zullen werken. Mogelijke opbrengsten van de inzet van afvalstoffen als grondstof zijn niet voldoende om deze toename in de kosten van de afvalinzameling te dekken.

Voorbeeld 3 – pilots en communicatie

In een aantal gemeenten zijn of worden pilots uitgevoerd, waarbij verschillende innovaties in afvalinzamelsystemen worden getest. De gemeenten stemmen de invulling van de pilots af op de specifieke situatie en de bestaande afvalinzamelstructuur van de gemeente. Kennisdeling over de pilots vindt beperkt plaats, en door het maatwerk per gemeente zijn resultaten niet altijd bruikbaar voor de andere BLINK-gemeenten. BLINK zou de opzet en communicatie over de pilots kunnen coördineren en op elkaar kunnen afstemmen, zodat de resultaten voor alle BLINK-gemeenten interessant zijn.

Daarnaast kan BLINK de communicatie over het afvalbeleid en de afvalinzameling voor alle BLINK-gemeenten verzorgen. Middels een gezamenlijke website en/of nieuwsbrieven kan alle informatie over het afvalbeheer en de inzameling (bijvoorbeeld tijden, frequenties en locaties van leging containers) gebundeld en op elkaar afgestemd worden. Dit biedt inwoners eenduidige informatie over het afvalbeheer en één loket voor vragen. BLINK kan het beheer van de website en andere communicatiemiddelen verzorgen. Ook deze invulling vraagt (aanvullend) capaciteit en budget.

Voorbeeld 4 – milieustraten

Het beleid en beheer voor afvalinzameling op de milieustraten kan op elkaar afgestemd worden. Momenteel verzorgt BLINK al voor de meeste BLINK-gemeenten het beheer van de milieustraten. In BLINK-verband kan ervoor gekozen worden het aantal fracties dat op de milieustraten aangeboden kan worden gelijk te trekken. Het is mogelijk inwoners van BLINK-gemeenten toegang te geven tot alle milieustraten in het BLINK gebied. Er kan afstemming plaatsvinden over betaling voor het aanleveren van bepaalde afvalstromen, en ook over de openingstijden van de milieustraten. Vooral als er gekozen wordt om inwoners van de BLINK-gemeenten toegang te geven tot alle milieustraten, wordt het belangrijk om het acceptatie- en tarievenbeleid op elkaar af te stemmen.

BLINK kan zowel het beheer van de milieustraten, het voorbereiden en afstemmen van het beleid, als de communicatie over de milieustraten verzorgen.

5.3 Draagvlak voor beleidssamenwerking

Momenteel is de samenwerking tussen BLINK-gemeenten en in BLINK verband beperkt. BLINK fungeert als uitvoerder van de afvalinzameling, maar biedt verder weinig ondersteuning op andere terreinen. Tussen enkele gemeenten vindt wel kennisuitwisseling plaats, maar niet structureel op BLINK niveau. Een beleidsondersteunende rol van BLINK is mogelijk, maar zoals al in de vorige paragraaf is aangegeven ontbreekt hiervoor de capaciteit en/of het budget.

Uit de interviews blijkt dat de meeste gemeenten voordelen zien in meer samenwerking op beleidsterrein in BLINK verband. De bestuurders zien in eerste instantie vooral meer mogelijkheden om de functie en impact van de bestuursvergaderingen te vergroten. In bestuursverband kan meer aan kennisdeling en afstemming over beleid en uitvoering worden gedaan. Tegelijkertijd hebben bijna alle bestuurders aangegeven dat beleidsautonomie van de gemeente belangrijk is. Gemeenten willen zelf beslissingsbevoegd blijven over het afvalbeleid, en ook een zekere mate van maatwerk voor de eigen gemeente in stand houden. Het volledig overdragen van de beleidsbevoegdheid aan de GR BLINK is daarom geen realistische optie.

Op ambtelijk niveau is vooral vanuit pragmatisch oogpunt draagvlak voor meer samenwerking in BLINK-verband. Sommige gemeenten hebben slechts beperkte capaciteit beschikbaar voor afvalbeleid en zien de voordelen van samenwerking. Of meer samenwerking betekent dat BLINK de ondersteuning daarvoor moet bieden of capaciteit vanuit sommige gemeenten beschikbaar moet worden gesteld, is niet direct duidelijk uitgesproken. In de situatie dat de beleidsmatige ondersteuning door BLINK geleverd zou worden, moet worden bepaald of die capaciteit binnen de GR zelf wordt ingevuld dan wel via de managementovereenkomst met en door Sita wordt geleverd.

Los van de precieze rol die BLINK kan vervullen bij een uitbreiding van de samenwerking is duidelijk dat BLINK nu onvoldoende budget en/of capaciteit heeft voor uitbreiding van het takenpakket. Dit geldt ook voor het intensiveren van de bestuursvergaderingen. Indien er meer taken naar BLINK komen, zal dit betekenen dat er extra capaciteit en/of budget beschikbaar moet worden gesteld.

5.4 Andere terreinen voor samenwerking

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt is een derde van de omzet van BLINK afkomstig van de reinigingstaken en gladheidsbestrijding. Uit de interviews blijkt dat een aantal BLINK-gemeenten overweegt om in de (nabije) toekomst ook deze dienstverlening bij BLINK af te nemen. Als voorbeeld daarbij is specifiek genoemd het containermanagement. Sommige gemeenten hebben hiervoor een contract met Attero, dat binnenkort afloopt.

Uit de interviews blijkt tegelijkertijd dat er over samenwerking en afstemming op deze terreinen weinig concrete ideeën of wensen bestaan bij de BLINK-gemeenten. Voor deze taken zien de gemeenten enkele efficiëntievoordelen door meer samen te werken met BLINK, waaronder bijvoorbeeld het gezamenlijk inkopen via BLINK van zout voor de gladheidsbestrijding. Duidelijk is in ieder geval dat een intensivering van de (beleids)samenwerking op deze terreinen op dit moment geen topprioriteit heeft voor de BLINK-gemeenten.

6 Conclusies en advies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van het evaluatie onderzoek opgenomen. Daarnaast komen de verbeterpunten en een advies over de samenwerking aan bod. Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, stemt voor een groot deel overeen met de evaluatie uit 2011. Tegelijkertijd zijn er ook nieuwe ontwikkelingen en aandachtspunten naar voren gekomen. In bijlage 3 is daarom een compleet overzicht opgenomen van de conclusies en het advies uit 2011, waarbij is aangegeven of de conclusies en verbeterpunten in de huidige evaluatie nog steeds relevant of onveranderd zijn.

6.1 Conclusies evaluatie

- Onderhavige evaluatie maakt duidelijk dat BLINK haar dienstverlening tegen scherpe, marktconforme, tarieven uitvoert. Dit geldt voor de inzet van materieel en mensen (directe kosten van de huisvuilinzameling en exploitatie van de milieustraten) en voor de ondersteunende diensten (bedrijfsvoering) van BLINK. De overhead is laag ten opzichte van vergelijkbare organisaties elders.
- Eerdere evaluaties lieten ook al scherpe tarieven zien, de marktconformiteit is ten opzichte van 2011 verder verbeterd. Bij de meeste BLINK-gemeenten zijn de tarieven de afgelopen jaren gedaald.
- Ook de milieuprestaties zijn beter dan gemiddeld. Op Helmond na zijn de scheidingspercentages van de gemeenten (flink) hoger dan de benchmark. De 75%-scheidingsdoelstelling van het Rijk voor 2020 wordt door één gemeente reeds gehaald. Om de ambities uit het regionale Manifest voor een Afvalloze Samenleving en de landelijke streefdoelstellingen voor 2025 te halen zijn echter nog forse inspanningen nodig, die niet zonder wijzigingen in de inzamelstructuur kunnen worden gerealiseerd.
- De BLINK-gemeenten zijn zonder uitzondering (zeer) tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening door BLINK. Dit geldt voor de uitvoering van de afvalinzameling en reinigingstaken en ook voor de klachtenafhandeling en communicatie met de gemeentelijke opdrachtverleners/contactpersonen. De (financiële) rapportages van BLINK worden transparant gevonden en geven inzicht in kostenniveaus en prestaties op product (deeltaak)niveau.
- Met de toetreding van Asten en Someren is de continuïteit van het samenwerkingsverband versterkt. Tegelijkertijd zijn gemeenten die al langer deel uitmaken van BLINK meer activiteiten gaan afnemen van BLINK, onder meer op het gebied van milieustraten en inzameling van deelstromen. Dit komt de continuïteit en toekomstbestendigheid van BLINK ook ten goede.
- De BLINK-gemeenten wisselen onderling informatie uit over hun afvalbeleid, maar van een actieve en structurele kennisuitwisseling is nog geen sprake.
- Gezamenlijk afvalbeleid is nog niet geformuleerd. Alle BLINK-gemeenten geven aan dat er met het oog op de transitie "van afval naar grondstof" behoefte bestaat aan verdergaande beleidsmatige samenwerking en een sterke(re) adviserende rol van BLINK.
- De beleidsautonomie dient bij de gemeenten te blijven liggen, maar in het bepalen van gezamenlijke ambities en afwegingen ten aanzien van nieuwe inzamelsystemen kunnen de BLINK-gemeenten veel sterker dan nu het geval is samen optrekken. Er bestaat ook draagvlak voor gezamenlijk beleid rond milieustraten en betere, meer geüniformeerde

digitale informatievoorziening en communicatie (via BLINK-site) naar inwoners van de zes gemeenten.

- De beleidsadviserende taak aan de zes gemeenten kan het beste bij de BLINK-organisatie worden belegd. Peel 6.1 is in theorie ook een mogelijkheid, maar dit samenwerkingsverband kent een andere samenstelling, heeft een andere doelstelling en takenpakket en bevindt zich in een andere ontwikkelingsfase.

6.2 Verbeterpunten

BLINK uitvoeringsorganisatie / SITA

De goede uitvoeringsprestaties en –efficiency komen voor een belangrijk deel op het conto van de operationele kwaliteit van de uitvoeringspartner SITA. De gemeenten zijn in dit opzicht ook zeer tevreden met SITA als samenwerkingspartner. Op het gebied van advies en beleidsondersteuning zijn door aanwijsbare oorzaken (juridische houdbaarheid van het huidige PPS-model, toetreding van Asten en Someren tot de GR) de afgelopen periode niet de gewenste stappen gemaakt. Op het niveau van de uitvoeringsorganisatie BLINK signaleren wij de volgende verbeterpunten:

- (Blijvende) transparantie over aanbesteding en/of inbesteding van contracten voor de verwerking van afvalstromen, onder andere door middel van een toetsing op de marktconformiteit van tarieven en voorwaarden.
- Versterking van de adviesfunctie van BLINK, hiervoor dient geïnvesteerd te worden in extra beleidscapaciteit.
- Oplossing voor kwetsbaarheid van de BLINK-organisatie. Er is grote tevredenheid over de rolinvulling door de directeur en manager uitvoering. Echter, als deze functionarissen zouden wegvallen kan dat grote invloed hebben op het functioneren van de organisatie.
- Verbeter de digitale) communicatie. Via praktische informatie op de BLINK-site kan de dienstverlening richting inwoners worden verhoogd.
- Breng de mogelijkheden van verhoogde inzet van sociale werkgelegenheid (opties SROI) voor gemeenten in beeld.

BLINK Bestuur

De gemeenten zijn in grote lijnen positief over de samenwerking op bestuurlijk niveau. De bestuursvergaderingen verlopen effectief en efficiënt en in een goede sfeer. Met het oog op de toekomst is de invulling van de bestuursvergaderingen wel een aandachtspunt. Er is behoefte aan een meer inhoudelijke agenda, aansluitend op beleidsmatige ontwikkelingen en belangrijke organisatorische ontwikkelingen. Concrete verbeterpunten op bestuurlijk niveau zijn:

- Hou een hogere frequentie voor de bestuursvergaderingen aan (vaker dan 2x per jaar) en vul deze themagericht in.
- Stel elk jaar in het vierde kwartaal een jaarprogramma voor de bestuursvergaderingen op. Besteed daarin o.m. aandacht aan nieuwe zaken en ontwikkelingen op het gebied van afvalscheiding en preventie, circulaire economie, voortgang in de uitvoering van meerjarenstrategie et cetera.
- Verbeter de afstemming tussen het ambtelijk overleg en de bestuursvergaderingen, zodat kennisuitwisseling en afstemming die op ambtelijk niveau plaatsvindt ook, waar nodig, op bestuurlijk niveau aan bod komt. Dit is onder andere van belang bij de voorbereiding van een jaarprogramma.
- Op het moment dat Deurne daadwerkelijk is toegetreden: voer een discussie over het bestuursmodel en kom tot een passende invulling van AB en DB.

Gemeenten

De gemeenten kunnen zelf ook verbeteringen doorvoeren in hun eigen organisatie, communicatie of opstelling richting BLINK:

- Versterking van de opdrachtgeverrol: richting BLINK kunnen duidelijkere kaders worden aangegeven over wat de gemeente aan adviezen en concrete verbeteradviezen verwacht.
- Betere onderlinge afstemming over beleidsmatige ontwikkelingen, waaronder afvalpilots en initiatieven op het gebied van de circulaire economie.
- Beschikbaar stellen van capaciteit of budget aan BLINK om invulling te kunnen geven aan beleidsadvisering richting gemeenten.
- Vervullen van een actieve rol in het BLINK-bestuur.

6.3 Advies samenwerking

Wij adviseren op de eerste plaats om bovenstaande verbeterpunten in onderlinge samenhang op te pakken (bijvoorbeeld als onderdeel van een meerjarenplan) en projectmatig ten uitvoer te brengen. De voortgang dient met enige regelmaat in de vergaderingen van het bestuur van BLINK aan de orde te komen. In bijlage 6 is een overzicht van de verbeterpunten opgenomen, dat kan dienen als basis voor een gezamenlijk plan van aanpak.

Op de tweede plaats adviseren wij het BLINK-verband te benutten om tot verdergaande samenwerking en afstemming op het gebied van afvalbeleid te komen. Om dit succesvol te kunnen doen, dient er binnen de BLINK-organisatie voldoende beleids capaciteit beschikbaar te zijn, moeten de gemeenten BLINK als centrale beleidsadviseur accepteren en verdient het aanbeveling een gezamenlijk beleidskader te ontwikkelen, zonder dat de formele beleidsverantwoordelijkheid naar BLINK wordt overgeheveld. Zonder zo'n beleidskader blijft de samenwerking te vrijblijvend en onvoldoende effectief. In dit gezamenlijke beleidskader dienen in ieder geval de volgende elementen een plek te krijgen:

- een ambitieuze restafvaldoelstelling voor 2020 met doorkijk naar 2025;
- heldere doelstellingen ten aanzien van serviceniveau, kosten en bijdrage aan sociale werkgelegenheid;
- een gedragen grondstoffenstrategie: intensivering van bronscheiding, al dan niet aangevuld met nascheiding;
- een afwegingskader voor passende inzamelsystemen;
- een gezamenlijke visie op de afvalverwijdering en bijdrage aan het sluiten van materiaalketens;
- regelmatige monitoring en analyse van inzamel- en hergebruikresultaten;
- onderling (intergemeentelijk) afgestemd acceptatie- en tarievenbeleid voor de milieustraten;
- wijze van communicatie naar inwoners;
- een gezamenlijk projectenprogramma.

Als bovenstaand advies wordt gevolgd dienen na besluitvorming de volgende punten nader te worden uitgewerkt:

- positionering van de extra beleids capaciteit en –budget. Wordt dit ingevuld bij de gemeenschappelijke regeling, wordt dit door SITA geleverd of wordt dit vanuit de BLINK-gemeenten ter beschikking gesteld? In de te maken afweging spelen criteria als gemeentelijke zeggenschap, effectiviteit en eenduidige aansturing een belangrijke rol;

- benodigde omvang van de beleidscapaciteit. Vooralsnog denken wij aan circa 1 fte en een aanvullend stimuleringsbudget;
- invulling van het beleidskader;
- formulering van gezamenlijke projecten en pilots.

7 Reactie AB BLINK

Algemeen

Op woensdag 25 februari 2015 zijn de conceptrapportage en het advies van KplusV besproken op de vergadering van het AB van BLINK. Het AB heeft aangegeven het beeld uit de evaluatie en de verbeterpunten te herkennen. Daarbij herkent het AB tevens de meerwaarde van het delen van ervaringen van elkaar en van Sita als marktpartij in BLINK. Het AB herkent echter niet de meerwaarde om de samenwerking op het gebied van beleid (verder) te intensiveren of een gezamenlijk beleidskader te ontwikkelen. De gemeenten zijn tevreden over de huidige vorm van samenwerking in BLINK-verband en de resultaten die dit oplevert.

Evaluatie en verbeterpunten

De leden van het AB herkennen het beeld uit de evaluatie. Zowel de conclusies als de verbeterpunten kunnen de AB-leden zich in vinden. De frequentie van overleg kan omhoog en er is behoefte aan meer kennisuitwisseling en inhoudelijke input op de AB-vergaderingen. Het heeft de voorkeur van het AB om de verbeterpunten projectmatig op te pakken en uit te werken in een stappenplan.

Beleidsamenwerking

De AB-leden zijn tevreden over de wijze waarop het beleid nu tot stand komt. De AB-leden stellen de beleidsautonomie van de gemeenten voorop en zien onvoldoende aanleiding voor een gezamenlijk beleidskader. De AB-leden zijn tevreden over de huidige efficiënte inrichting en omvang van de organisatie van BLINK. BLINK functioneert goed in de huidige opzet en de kostenefficiëntie en de milieuprestaties zijn hoog. De AB-leden vinden het niet wenselijk de BLINK organisatie uit te breiden met beleidscapaciteit.

Er is wel draagvlak bij het AB voor een ad-hoc inrichting van de samenwerking voor specifieke projecten of dossiers met ondersteuning vanuit BLINK. Bijvoorbeeld de pilots voor nieuwe inzameltechnieken zouden gezamenlijk opgepakt kunnen worden, waarbij BLINK als deskundige, coördinator of eventueel opdrachtgever kan optreden. Aangegeven is bijvoorbeeld in het AB jaarlijks één of twee specifieke thema's te kiezen voor verdere uitwerking in dat jaar. Per project of dossier kunnen vervolgens afspraken gemaakt worden over taken en verantwoordelijkheden, kosten, capaciteit en eventuele inhuur. Een dergelijk dossier kan daarbij meegenomen worden in het op te stellen projectenplan.

Vervolg

Na aanpassing van de rapportage werkt BLINK de verbeterpunten uit in een projectenaanpak en een stappenplan. Op de volgende vergadering van het AB zullen de definitieve rapportage en de projectaanpak en het stappenplan besproken worden.

Bijlage 1

Bronnen

Overzicht geïnterviewden

Gemeente Asten

- De heer Th. Martens
- De heer T. Smits

Gemeente Gemert-Bakel

- De heer R. Hoppezak
- De heer R. Welten

Gemeente Helmond

- De heer P. Smeulders
- De heer R. Slaats

Gemeente Laarbeek

- De heer F. van Zeeland
- De heer J. Sprengers

Gemeente Nuenen

- De heer H. Pero
- De heer M. Mahabier

Gemeente Someren

- De heer L. van de Moosdijk
- Mevrouw. R. Berkvens

SITA / BLINK

- De heer J. Hendriks
- De heer H. (Harm) Wiltink
- De heer H. (Hans) Verhoeven
- De heer R. Versluis
- De heer J. van der Meer

Gebruikte documenten en data

Gemeente Gemert-Bakel

- Manifest maximaal 5% restafval in 2020, vastgesteld B en W 29-05-2012
- SRE-groeidocument geen toekomst v huishoudelijk afval, vastgesteld B en W 29-05-2012
- Visie op afvalbeleid, vastgesteld Raad 10-07-2014

Gemeente Helmond

- Kadernotitie Afvalbeleid Helmond 2014-2022
- Hoe staat Helmond ervoor in 2014?

Gemeente Laarbeek

- Opzet afvalproef Voorbeemd, 29-09-2014
- Beleidsnotitie inzameling huishoudelijke afvalstoffen, definitief 14-10-2011

Gemeente Nuenen

- Collegeprogramma Nuenen 2014-2018 - Duurzaamheid en afval
- Communicatieplan Nuenen afvalloos park Luistruik
- Lias bestaand beleid 2015
- Manifest max 5pct restafval
- Materialent transitie - op weg naar de stip aan de horizon
- Nota duurzaamheid Nuenen 1 juni 2011, definitief
- Oplossingsrichtingen voor Nuenen afvalloos
- PMD Nuenen wt LR definitief
- Programmabegroting 2015-2018, programma 29 Afval
- Projectplan pilot Luistruik definitief
- Startnotitie Nota Duurzaamheid Nuenen, versie 2.1

Gemeente Someren

- Beleidskader 2011-2015

BLINK

- Ondernemingsplan BLINK 2007, 20 april 2007, definitief
- Toekomstvisie afval gemeenschappelijke regeling reiniging BLINK, 26-10-2011
- Memorandum: Svz Verbeterpunten, 10-09-2013
- Definitief verbeterpunten Blink, KplusV en toekomstvisie besluit bestuur 15-04-2012
- Eindrapportage KplusV evaluatie GR BLINK, 31-10-2011, kenmerk 1011717
- Jaarrekeningen BLINK 2011, 2012 en 2013
- Operationele rapportages gemeenten

Algemene trends en ontwikkelingen

- Publiek Kader voor Huishoudelijk Afval, november 2014, Ministerie IenM, VNG en NVRD

CBS-Statline

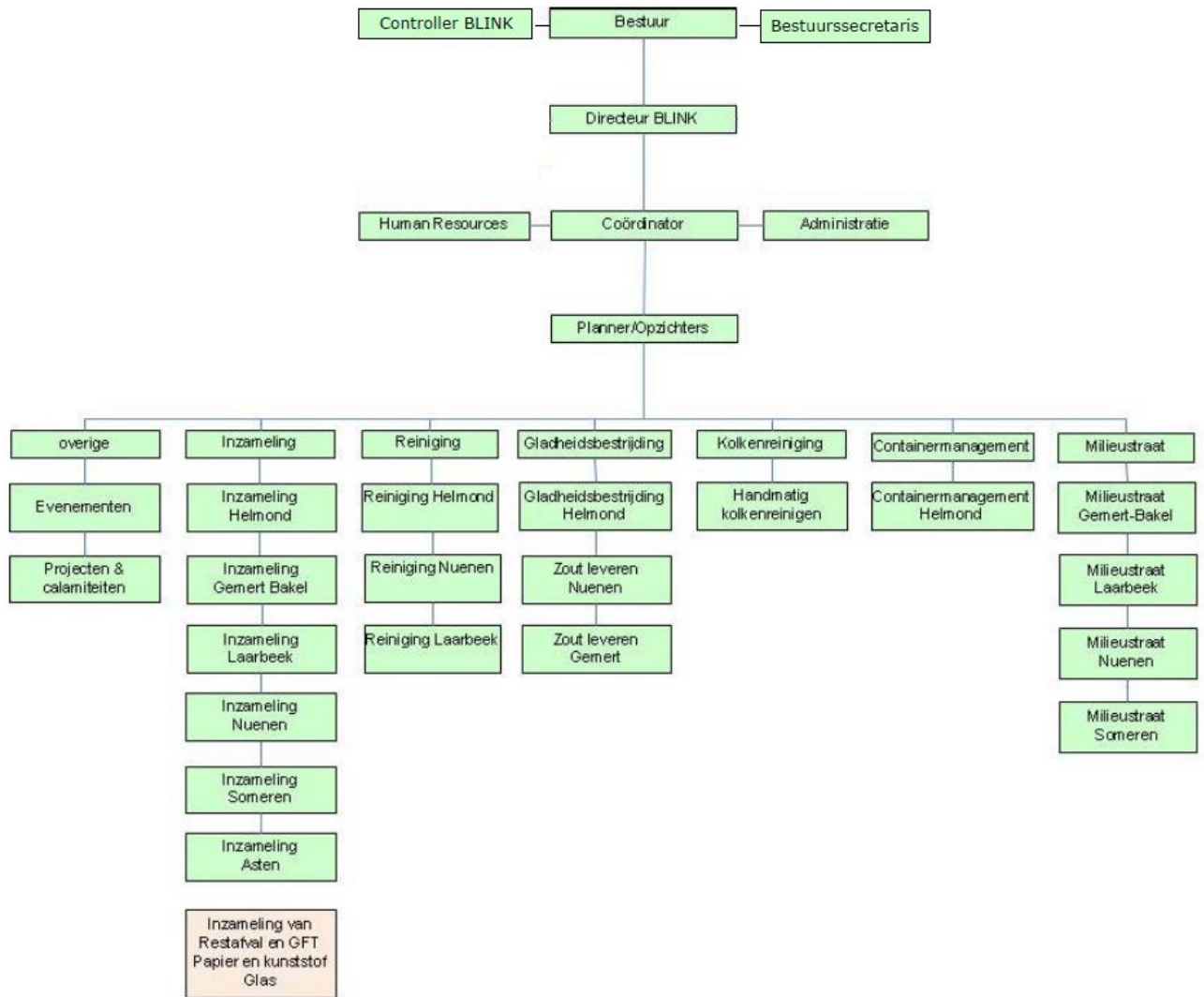
- Huishoudelijk afval per gemeente per inwoner, voorlopige data 2013.

Benchmark

RWS/NVRD via Cyclus Management, huishoudelijk afval, peiling 2013

Bijlage 2

Organisatiestructuur



Bijlage 3

Conclusies en advies voorgaande evaluatie

Overgenomen uit: Eindrapportage evaluatie GR BLINK, Hoofdstuk 5, blz. 24-25, d.d. 31-10-2011, kenmerk 1011717

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en verbeterpunten uiteengezet. Daarbij worden eerst bondig de hoofdbevindingen benoemd. Vervolgens worden de belangrijkste verbeterpunten uitgewerkt waarbij onderscheid wordt gemaakt in verbeterpunten voor de uitvoeringsorganisatie BLINK/SITA, de rol van gemeenten en de rol van het Bestuur.

Bevindingen

- BLINK kent relatief lage inzameltarieven voor de inzameling van huisvuil. De tarieven zijn lager dan gemiddeld bij overheidsgedomineerde inzamelorganisaties en vergelijkbaar met tarieven die in aanbestedingstrajecten naar voren komen. *(vergelijkbare conclusie in evaluatie 2014)*
- De milieu scheidingsprestaties zijn goed en beter dan gemiddeld bij vergelijkbare gemeenten. *(vergelijkbare conclusie in evaluatie 2014)*
- Alle BLINK-gemeenten zijn tevreden over de operationele uitvoering door BLINK. *(vergelijkbare conclusie in evaluatie 2014)*
- Er zijn geen kwantitatief meetbare doelstellingen opgenomen in het ondernemingsplan.
- BLINK is van oudsher een slank ingestoken GR voor met name de uitvoerende kant van de afvalinzameling en reinigingstaken. Inmiddels lijkt de beleidsmatig adviserende rol in behoefte toe te zijn genomen. *(vergelijkbare conclusie in evaluatie 2014)*
- Er is kritiek op het ontbreken van een toekomstvisie van BLINK. Vanuit het bestuur is er de verwachting geweest dat BLINK/SITA hier pro-actiever in handelt. Inmiddels is er een toekomstnotitie in ontwikkeling.
- Om tot een professionele invulling van de opdrachtgeverrol te komen kunnen de gemeenten nadrukkelijk nog stappen maken. Voor een groot deel is dit een capaciteitskwestie. Gemeente Helmond heeft hiervoor een fulltime-invulling; de andere gemeenten hebben slechts beperkte regiecapaciteit. *(vergelijkbare conclusie in evaluatie 2014)*

Samenvattend concluderen wij dat de operationele dienstverlening van BLINK kwalitatief en prijstechnisch op een goed en marktconform niveau zit en dat deze samenwerking duidelijke voordelen heeft voor de samenwerkende gemeenten. Deze voordelen kunnen verder worden verhoogd door op het gebied van de beleidsadvisering nog een verbeter slag te maken. Daarnaast zijn er in het functioneren van BLINK nog diverse optimaliseringen door te voeren die positieve invloed hebben op de toekomstbestendigheid en het toekomstige prestatieniveau van BLINK. In onderstaand overzicht hebben wij deze verbeterpunten opgenomen:

Verbeterpunten BLINK - uitvoeringsorganisatie - SITA

- BLINK kan zich actiever opstellen in de beleidsadvisering door vaker met concrete verbeteradviezen te komen, zowel met betrekking tot efficiencyverbeteringen als met betrekking tot (duurzaamheids)innovaties in het afvalbeheer. Deze rol wordt van haar verwacht. *(vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014)*
- De overheaddoorberekening kan verder worden verfijnd naar productniveau waardoor een grotere transparantie kan ontstaan. Door BLINK is aangegeven dat, met de invoering van een nieuw SAP-systeem invulling kan worden gegeven aan deze verdere verfijning.
- BLINK dient een juridische en bestuurlijke oplossing te zoeken voor de inzet van het materieel waarbij het huidige voordeel van schaalniveau / efficiëntie behouden kan blijven.
- Om betrokkenheid van de gemeenteraden te verbeteren en de band met gemeenteraden te versterken (nu op zeer grote afstand) kan de directie van BLINK jaarlijks een rondje maken langs de gemeenteraden/raadscommissies per gemeente om zo de raadsleden te informeren over de prestaties en ontwikkelingen.

Verbeterpunten gemeenten

- Gemeenten kunnen actiever in hun rol als opdrachtgever handelen en de door hier onderling in op te trekken de opdrachtgeverrol versterken. *(vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014)*
- Gemeenten dienen meer kaderstellend te opereren en heldere afspraken vast (te laten) leggen. Kaderstellend heeft daarbij met name ook te maken met de beleidsmatige keuzes die men wenst te maken: Wanneer bijvoorbeeld het serviceniveau of milieuscheidingsrendement niet ter discussie staan dan biedt dit weinig speelruimte tot kostenbesparingen. *(vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014)*
- Gemeenten kunnen onderling meer afstemmen en inhoudelijke discussies voeren over bijvoorbeeld al dan niet een wens tot (verdere) harmonisatie van inzamelsystematiek, grensoverschrijdende inzameling, gebruik van elkaars milieustraten, et cetera. BLINK kan in dergelijke zaken adviseren en hier aanbevelingen in doen maar gemeenten dienen hierover intenties uit te spreken en keuzes in te maken. *(vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014)*
- Gemeenten kunnen meer taken bij BLINK neerleggen, bijvoorbeeld klachtenregistratie, communicatie, de exploitatie van de milieustraten. Alle afvalbeheertaken (waaronder regionale afstemming over de milieustraten bij BLINK) levert synergievoordelen op. *(vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014)*

Verbeterpunten BLINK-bestuur

- Het BLINK-bestuur (AB/DB) zou minimaal twee keer per jaar een bestuursvergadering moeten beleggen. Deze vergaderingen zouden meer themagericht/inhoudelijk kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld met externe gastsprekers om zo het bestuur meer te informeren over nieuwe zaken en ontwikkelingen elders. *(vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014)*
- Het Bestuur bestaat uit inhoudelijk verantwoordelijke portefeuillehouders die naast een opdrachtgevende rol tevens een (financieel) controlerende rol hebben. Vanuit een controle-technische scheiding van functies is dit ons inziens met name vanuit het perspectief van de gemeenten niet wenselijk.

- De ontwikkeling van een gedragen en richtinggevende toekomststrategie is een belangrijke opgave voor het Bestuur van BLINK. Recente ontwikkelingen in de afvalwereld en in de bestuurlijke context van BLINK vragen echter ook om een meer strategische-inhoudelijke rol voor het Bestuur. Het ontwikkelen van een toekomstvisie voor BLINK zou ons inziens een cocreatie moeten zijn tussen SITA/Directie BLINK enerzijds en de bestuurlijke vertegenwoordiging van de gemeenten anderzijds. (*vergelijkbaar verbeterpunt in evaluatie 2014*)
- In de uitwerking van de gezamenlijke toekomststrategie is het verstandig de hierboven genoemde rolscheiding in besturingsmodel en de genoemde juridische aandachtspunten mee te nemen alsmede het formuleren van meetbare (SMART) doelstellingen.

Wij adviseren deze punten mee te nemen in en te verwerken in het strategisch kader en de meerjarenplanning van BLINK voor de komende jaren. Dat zou kunnen door het ondernemingsplan te actualiseren en aan te vullen op basis van de in ontwikkeling zijnde toekomstnotitie en voorliggende onderzoeksrapportage.

Bijlage 4

Overzicht afvalscheidingsprestaties

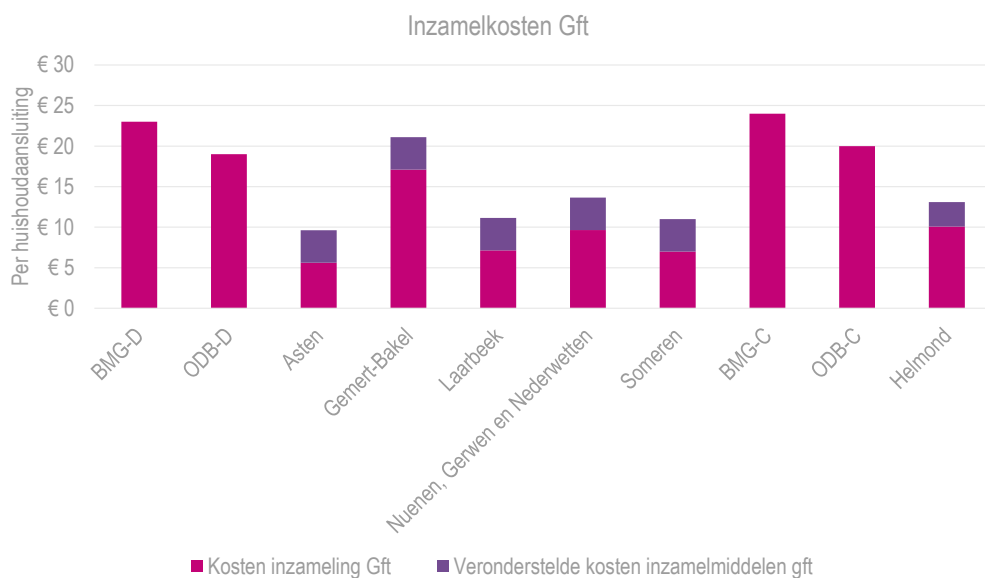
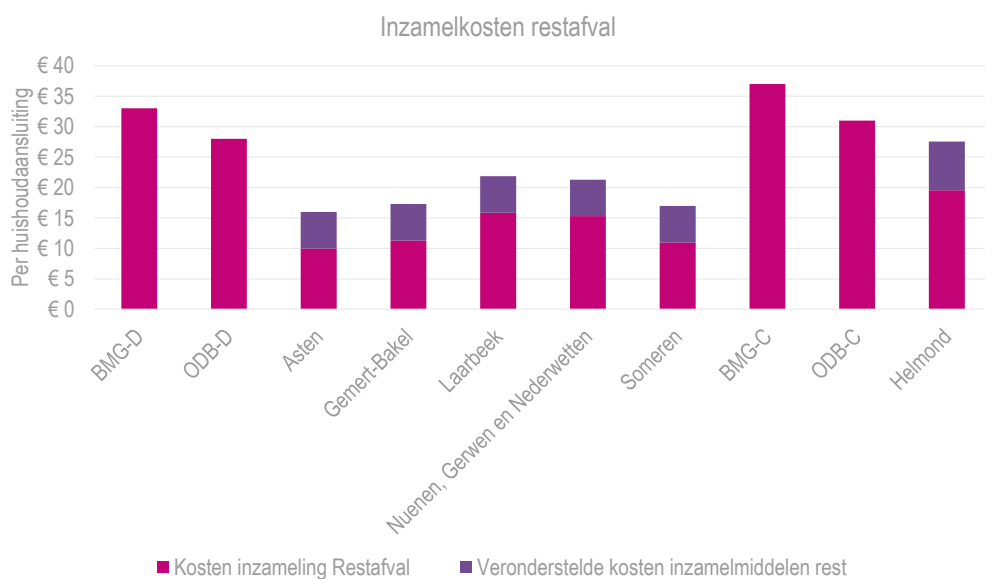
Hoogbouwklasse:									
	Asten	Gemert Bakel	Laarbeek	Nuenen	Someren	Benchmark gemiddelde	Benchmark gemiddelde	Helmond	Benchmark gemiddelde
	D	D	D	D	D	A-E	D	C	C
Restafval	89	62	100	125	92	200		189	
Grof huishoudelijk restafval	15	39	24	34	15	20		21	
Verbouwingsrestafval	21	19	32	-	21			25	
Totaal restafval	125	120	156	159	128	220	221	235	220
							(diftar: 140)		
GFT	50	171	59	74	57	89	101*	94	89
Papier	67	76	80	75	47	54	61	59	55
Glas	25	27	23	33	22	21	23	18	22
Textiel	4	2	11	6	4	4	4	4	4
Kunststofverpakkingen	16	17	16	16	16	8	9	10	8
KCA	1	2	2	1	1	1		1	1
GTA	38	53	51	42	37	24		10	
Overig gescheiden grof HH afval	65	113	112	87	65	81		76	
Totaal gescheiden grof huishoudelijk afval	103	166	163	129	102	105		86	
Overige fracties	6	18	10	14	11			5	
Totaal HH afval	397	599	520	507	388	502,3		512	
Scheidingsrendement	68,5%	80,0%	70,0%	68,6%	67,0%	53,0%		58,0%	54,1%

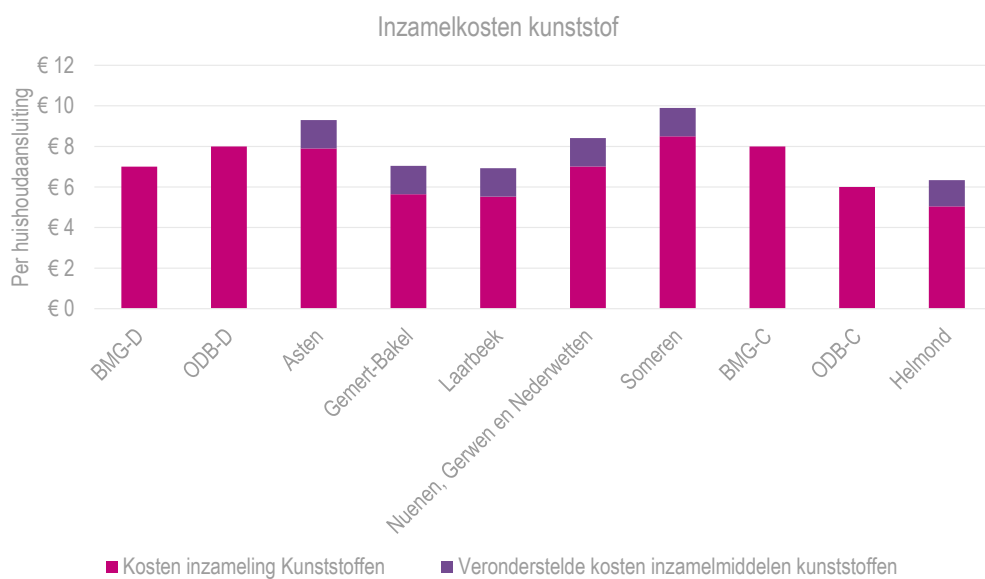
* 73 kg/inw voor de betaalde variant en 125 kg/inw voor de gratis variant, 102 voor hoogbouwklasse D.

Bijlage 5

Weergave kosten per fractie

Hieronder zijn de inzamelkosten per gemeente per fractie weergegeven. Het betreft de inzamelkosten van achtereenvolgens restafval, gft en kunststofverpakkingen. Voor een goede benchmarkvergelijking zijn bij de kosten van de gemeenten tevens kosten van inzamelmiddelen meegenomen. Deze zijn, op basis van de benchmark als veronderstelde kosten weergegeven in de grafiek.





Bijlage 6

Opzet plan van aanpak

In het onderstaande overzicht zijn alle verbeterpunten weergegeven. Het advies over de samenwerking is buiten beschouwing gelaten gezien de reactie van het AB. Per onderwerp is een korte toelichting opgenomen, de samenhang met andere verbeterpunten weergegeven, wie nodig zijn voor de realisatie en een indicatie van de tijd die benodigd is voor de uitvoering. Het overzicht kan daarmee de basis vormen voor een plan van aanpak op projectbasis.

Nr.	Onderwerp	Toelichting	Samenhang met andere verbeterpunten	Betrokkenen	Planning
1.	BLINK-uitvoeringsorganisatie-SITA				
1.1	(Blijvende) transparantie over aanbesteding en/of inbesteding van contracten voor de verwerking van afvalstromen	Dit is een blijvend aandachtspunt waar iedere keer bij een aanbestedings- of inbestedingstraject bij stil moet worden gestaan. Verdient aanbeveling om hier een trekker / verantwoordelijke voor te benoemen	-	Directie en organisatie BLINK / SITA	Doorlopend
1.2	Versterking van de adviesfunctie van BLINK.	Gezien de reactie van het AB op het advies over beleidssamenwerking zal dit punt op ad-hoc basis ingevuld kunnen worden. Duidelijk is dat er onvoldoende capaciteit is bij BLINK voor invulling van een adviesfunctie. Bij verzoeken vanuit het bestuur en/of de gemeenten voor advies en ondersteuning door BLINK, dient hier een oplossing voor gevonden te worden.	2.1, 2.3 en 2.4	Directie BLINK / bestuur BLINK / gemeenten	Doorlopend
1.3	Oplossing voor kwetsbaarheid van de BLINK-organisatie.	Hiervoor is een doorlichting van de organisatie benodigd, waarbij de kwetsbaarheden in kaart worden gebracht. Dit kan eenvoudig uitgevoerd worden door bv. de directie. Oplossingen zijn mogelijk door oa. het borgen van kennis bij andere personen en in processen, en door zorgvuldig personeelsbeleid.	-	Directie en organisatie BLINK / SITA	2015
1.4	Verbetering (digitale) communicatie	Aan te raden is als basis van de verbeteringen een inventarisatie uit te voeren bij de gemeenten van alle informatie die via BLINK gecommuniceerd wordt en nog kan worden.	2.3	Organisatie BLINK en gemeenten	2015-2016
1.5	Breng de mogelijkheden van verhoogde inzet van sociale werkgelegenheid (opties SROI) voor gemeenten in beeld.	Inventariseer de wensen en/of het beleid van de gemeenten op het gebied van SROI. Benoem concrete mogelijkheden van BLINK om hier een rol in te vervullen	2.3	Organisatie BLINK en gemeenten	2015

2. Gemeenten					
2.1	Versterking van de opdrachtgeverrol richting BLINK.	Zowel bij directe verzoeken vanuit gemeenten of vanuit het bestuur aan BLINK dienen heldere afspraken gemaakt te worden over het onderwerp/vraag vanuit de gemeenten/bestuur, de gevraagde ondersteuning door BLINK, evt. inzet capaciteit vanuit gemeenten, planning, budget e.d.	1.2, 2.2 en 2.3	Gemeenten en bestuur BLINK	Doorlopend
2.2	Vervullen van een actieve rol in het BLINK-bestuur	Met het wegvallen van bestuurlijke afstemming via het SRE-verband is er meer ruimte voor afstemming via BLINK. Dit vereist een actieve inzet van de gemeenten om onderwerpen te agenderen, kennis te delen, afstemming te zoeken via BLINK-bestuur.	2.1, 2.3, 3.1 en 3.3	Gemeenten	Doorlopend
2.3	Betere onderlinge afstemming over beleidsmatige ontwikkelingen, waaronder afvalpilots en initiatieven op het gebied van de circulaire economie.	Het kan nuttig zijn als BLINK standaard wordt betrokken bij het uitwisselen van informatie, kennisdeling en onderlinge afstemming van beleid, projecten en initiatieven. Via BLINK kan informatie dan sneller gedeeld worden met alle andere gemeenten. Evt. kan een vast contactpersoon binnen BLINK aangewezen worden voor kennisdeling en uitwisseling.	1.2, 1.4, 3.1 en 3.2	Gemeenten, bestuur BLINK2015 / doorlopend en organisatie BLINK	
2.4	Beschikbaar stellen van capaciteit of budget aan BLINK om invulling te kunnen geven aan beleidsadvisering richting gemeenten.	Zie opmerkingen bij 1.2. Invulling op ad hoc basis.	1.2	Gemeenten en organisatie BLINK	Doorlopend (op ad hoc basis)
3. BLINK-bestuur					
3.1	Hogere frequentie bestuursvergaderingen (vaker dan 2x per jaar) en themagerichte invulling	Basis hiervoor ligt in betere en gestructureerde kennisdeling, afstemming en samenwerking via BLINK. Zorg bij iedere vergadering dat onderwerpen voor een volgende vergadering zijn benoemd en maak afspraken over de gewenste vorm van de bespreking en uitwerking van de thema's.	2.2, 2.3, 3.2 en 3.3	Bestuur BLINK en gemeenten	Doorlopend
3.2	Opstellen jaarprogramma	Stel in het vierde kwartaal een jaarprogramma vast. Bewaak de uitvoering van het programma op de vergaderingen. De organisatie van BLINK kan van tevoren onderwerpen inventariseren en een voorzet voor het jaarprogramma opstellen.	3.1 en 2.3	Bestuur BLINK en organisatie BLINK	Jaarlijks in vierde kwartaal
3.3	Verbetering afstemming tussen het ambtelijk overleg en de bestuursvergaderingen.	Agenda's, het jaarprogramma en bespreking van thema's kunnen op elkaar afgestemd worden. Ondersteuning vanuit de organisatie van BLINK kan eventueel voor verbinding en bewaking van de onderwerpen zorgen.	3.1 en 2.2	Bestuur BLINK en organisatie BLINK	Doorlopend
3.4	Discussie over bestuursmodel na toetreding Deurne	Aan te raden valt om deze discussie pas enige tijd na toetreding van Deurne te voeren, zodat ervaring opgedaan is met de nieuwe bestuurlijke praktijk.	-	Bestuur BLINK	2016