

ONDERZOEKSRAPPORT - DEEL 1

Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB)

Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging

november 2015

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT - DEEL 1

Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB)

Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging

november 2015

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider)

Marien van Grondelle Mc

drs. John van Leuken

mr. drs. Arjan Kok RA

drs. Daniëlle van der Wiel

Het onderzoeksrapport van de rekenkamer naar het verzelfstandigingstraject van AEB bestaat uit 3 delen. Dit is deel 1. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast is er een bestuurlijk rapport met een bondige samenvatting en aanbevelingen. Ook zijn in dat rapport de bestuurlijke reacties van het college van burgemeester en wethouders en de directie AEB opgenomen inclusief het nawoord van de rekenkamer.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Probleemstelling	6
1.3	Aanpak	8
1.4	Leeswijzer	9
2.	Organisatie	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Aansturing door college	13
2.3	Kaders projectorganisatie	16
2.4	Conclusie	19
3.	Kwaliteit van de achterliggende informatie	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Benodigde gegevens	21
3.3	Kwaliteit van de informatie	23
3.4	Voldoende tegenspraak	28
3.5	Conclusie	31
4.	Kwaliteit van de basisinformatie	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Keuzemogelijkheden in de besluitvormingsinformatie	33
4.3	Risico's in beeld	39
4.4	Conclusie	42
5.	Besluitvormingsproces	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Wet- en regelgeving	43
5.3	De richtlijnen van het deelnemingenbeleid	44
5.4	Gang van zaken in het college	45
5.5	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	46
5.6	Conclusie	49
	Bijlage 1 - Geraadpleegde personen	51
	Bijlage 2 - Literatuurlijst	53

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

AEB is een op 1 januari 2014 verzelfstandigd onderdeel van de gemeente Amsterdam. Het op afstand zetten van een gemeentelijke dienst, zoals bij AEB is gebeurd, kan veel gevolgen hebben voor medewerkers en burgers. Maar ook voor een overheid is het ingrijpend. Een verzelfstandiging of privatisering verandert de zeggenschap die de overheid heeft op de uitvoering van een taak. Het publieke belang waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt, moet dan op een andere wijze geborgd worden.¹ De verzelfstandiging zelf is vaak ook een complex proces. Beslissingen worden onder meer genomen op basis van prognoses en het is moeilijk te voorspellen wat verzelfstandiging op termijn voor gevolgen zal hebben. Het gaat dan ook wel eens mis.²

Op 26 augustus 2014 heeft AEB Amsterdam (AEB) via een persbericht laten weten dat het verwachte jaarresultaat in dat jaar lager zou zijn dan voorzien werd in 2013. De wethouder Deelnemingen heeft in 2014 de raadscommissie een aantal keren geïnformeerd over de ontwikkeling bij AEB en onderzoek laten uitvoeren. Op 31 maart 2015 meldt de wethouder Deelnemingen namens het college schriftelijk dat *op basis van het uitgevoerde onderzoek de dividendramingen naar beneden worden bijgesteld. Eveneens wordt de aandeelhouderswaarde van het bedrijf naar beneden bijgesteld waarvoor in de jaarrekening 2014 voorzieningen worden getroffen van in totaal € 70 miljoen.*

De gemeenteraad van Amsterdam heeft voor het uitvoeren van verzelfstandigingen in 2013 de vernieuwde nota *Doelgericht op Afstand*³ vastgesteld. Dit beleid is er onder meer op gericht om verzelfstandigingstrajecten te beheersen. Daarbij is het uitgangspunt 'nee, tenzij', ook als gaat om uitvoering van taken met een publiek belang. Dit houdt in dat de gemeente alleen zelf taken uitvoert als andere partijen hier niet op een juiste wijze toe in staat zijn. Dit is veelal een politieke afweging. Het onderwerp zal dus nog wel regelmatig op de bestuurlijke agenda staan. Deze voortdurende actualiteitswaarde in combinatie met ingrijpende gevolgen en complexe processen maken dat verzelfstandigingen en privatiseringen van groot maatschappelijk en politiek belang zijn. Dat was voor ons een reden om in het onderzoeksprogramma 2015 een verkenning naar het AEB op te nemen.

¹ Eerste Kamer, *Verbinding verbroken*, p. 69-75; WRR, *Het borgen van het publiek belang* (Den Haag 2000), p. 10-11

² Zo is er veel kritiek geweest op het functioneren van de NS na de verzelfstandiging, onder meer omdat marktwerking ontbrak. Het privatiseren van energiebedrijven werd gezien als een succesvolle operatie, waar bedrijven en burgers de vruchten van hebben geplukt. WRR, *Het borgen van publiek belang*, p. 36-37.

³ Er zijn drie achtereenvolgende gemeentelijke beleidsnota's geweest over verzelfstandiging: *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II*, 28 maart 2001; *Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen*, 17 januari 2008; *Doelgericht op afstand II Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016*, 15 maart 2013.

De verkenning naar AEB was gepland in het najaar. Vanwege de financiële situatie bij AEB en de mogelijke risico's verzocht de gemeenteraad via een met algemene stemmen op 22 april 2015 aanvaarde motie de rekenkamer direct met dit onderzoek te beginnen. De rekenkamer heeft de gemeenteraad per brief laten weten dit verzoek te honoreren en publiceerde op 25 juni 2015 een rekenkamerbrief met daarbij een verkenning van onze eerste bevindingen en de onderzoeksopzet.

In de bijlage bij de motie waarin de gemeenteraad de rekenkamer verzocht het onderzoek naar AEB te vervroegen, zijn door de verschillende fracties concrete suggesties gedaan voor onderzoeksvragen. Deze vragen kunnen worden gegroepeerd in vijf onderwerpen:

1. validatie en waardevermindering;
2. kwaliteit van het besluitvormingsproces rondom de verzelfstandiging;
3. opzet van de governance en het functioneren daarvan in de praktijk;
4. grip op de bedrijfsvoering bij AEB;
5. context waarbinnen AEB opereert.

De rekenkamer kan in één onderzoek niet op alle vragen ingaan. In ieder geval niet even intensief. Er moet een bepaalde invalshoek worden gekozen. Het tweede onderwerp spoort met de conclusie in onze onderzoeksopzet dat het besluitvormingsproces bij de verzelfstandiging de nodige vraagtekens oproept. Bij een dergelijk onderzoek zullen ook de andere onderwerpen in meer of mindere mate aan de orde komen. In de onderzoeksopzet zijn we globaal ingegaan op de validatie en waardevermindering. Deze komen ook in dit onderzoeksrapport aan bod.

Het derde onderwerp over governance heeft een wat andere invalshoek. Het betreft vooral de situatie na de verzelfstandiging. Dat geldt ook wel enigszins voor het vierde onderwerp (grip op de bedrijfsvoering bij AEB).

De rekenkamer heeft gekozen voor een onderzoek naar het besluitvormingsproces van de verzelfstandiging bij AEB, waarbij de kwaliteit en het gebruik van informatie een belangrijke rol speelt.

1.2 Probleemstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het beoordelen of het verzelfstandigingstraject van AEB adequaat heeft plaatsgevonden. Voor het verzelfstandigen en privatiseren van bedrijfsonderdelen en het beheer van deelnemingen heeft de gemeente uitgangspunten en spelregels vastgelegd in de nota *Doelgericht op afstand* uit 2008 en herzien in 2013. De rekenkamer gaat mede op basis van deze nota's na of de besluitvorming en de informatievoorziening aan de raad goed is verlopen.

Probleemstelling

Gedurende het proces van verzelfstandiging bleek al dat de afvalmarkt een sterk concurrerende markt is, waarin het voor een gemeentelijke dienst lastig opereren is. De gemeente heeft ervoor gekozen om AEB per 1 januari 2014 te verzelfstandigen, met de gemeente Amsterdam als enig aandeelhouder. In augustus 2014 meldde de directie van AEB dat door operationele problemen en tegenvallende marktomstandigheden het verwachte jaarresultaat € 12 miljoen lager zou zijn dan voorzien in 2013. Het verwachte jaarresultaat 2014 werd toen geschat op € 7 miljoen. Inmiddels is bekend geworden dat de verbrandingsinstallaties ten opzichte van 2013 € 100 miljoen lager zijn gewaardeerd en dat het jaarresultaat over 2014 € 817.000 bedraagt.

Belangrijke vragen in dit onderzoek zijn in hoeverre de verschillende keuzemogelijkheden voor de toekomst van AEB voldoende zijn onderzocht en of de financiële tegenvallers al voorzienbaar waren tijdens het verzelfstandigingsproces. Daarbij vragen wij ons af of de bestuurlijke informatievoorziening over de verzelfstandiging op orde was. Voor het onderzoek gaan we uit van de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen.

In hoeverre is het verzelfstandigingstraject van het AEB adequaat geweest?

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag valt uiteen in vier onderzoeksvragen. De eerste vraag gaat over de organisatie van de besluitvorming. De tweede vraag richt zich op de kwaliteit van de achterliggende informatie en de derde vraag op de kwaliteit van de informatie, waarop de besluitvorming mede is gebaseerd. Bij de beantwoording van deze vraag gaat de aandacht uitsluitend uit naar de informatie die is opgenomen in de besluiten en voordrachten voor college en gemeenteraad. De vierde onderzoeksvraag richt zich op de kwaliteit van het besluitvormingsproces. In tabel 1.1 zijn de onderzoeksvragen opgenomen.

Tabel 1.1 – Onderzoeksvragen

Onderdeel	Onderzoeksvragen
Organisatie	1. In hoeverre heeft de gemeente de organisatie rondom de besluitvorming op orde?
Informatievoorziening	2. In hoeverre is er ter voorbereiding van de besluitvorming adequate informatie verzameld?
	3. In hoeverre zijn de belangrijkste keuzemogelijkheden en onzekerheden transparant en helder in beeld gebracht voor de besluitvorming?
Besluitvormingsproces	4. In hoeverre is de besluitvorming ordentelijk verlopen?

Belangrijke aspecten die we bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen zullen beoordelen zijn de taken en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie, de kwaliteit van de informatie, de volledigheid van de informatie, het inzicht in de risico's en de maatregelen om deze te beheersen.

In vergelijking met de onderzoeksopzet zijn de vragen iets veranderd. Er is een groter onderscheid gemaakt tussen de organisatie, informatievoorziening en besluitvorming van het verzelfstandigingstraject. Hierbij is er zeker ook aandacht voor de rol van de gemeenteraad. De bevoegdheid tot besluitvorming rondom de verzelfstandiging valt onder het college van burgemeester en wethouders, maar voor de democratische legitimiteit is het van belang dat de gemeenteraad hierin voldoende betrokken en gekend is.

1.3 Aanpak

De aanpak van dit onderzoek valt uiteen in vier delen. Het eerste deel van het onderzoek betrof de opzet van dit onderzoek. Naar aanleiding van een met algemene stemmen op 22 april 2015 aanvaarde motie heeft de rekenkamer op 25 juni 2015 een uitgebreide onderzoeksopzet gepubliceerd. Deze onderzoeksopzet betrof naast de belangrijkste onderzoeksvragen een verdieping ter onderbouwing van de betreffende vragen. Gezien de motie is de onderzoeksopzet zonder hoor en wederhoor gepresenteerd aan de gemeenteraad. De vraagtekens die in de onderzoeksopzet gesteld zijn, waren geen oordelen over de gang van zaken maar voor de rekenkamer aandachtspunten voor het onderzoek.

In het tweede deel van het onderzoek vond een uitgebreide documentenstudie plaats waarin alle relevante interne en externe rapportages zijn geanalyseerd. Ook is in deze fase aan de hand van de begrotingen, jaarverslagen en overige P&C-documenten van de gemeente en het AEB nagegaan of ontwikkelingen en risico's consistent zijn doorvertaald naar de besluitvormingsdocumenten. Daarnaast zijn verslagen van het college, de stuur- en projectgroepen, staf, directie AEB, commissievergaderingen en de raad bestudeerd. Doel daarvan is om na te gaan welke informatie op welk moment en op welk niveau beschikbaar was en welke aantoonbare afwegingen er ten behoeve van de besluitvorming van de verzelfstandiging zijn gemaakt.

Het derde deel van het onderzoek betrof het interviewen van actoren die bij de verzelfstandiging betrokken waren. Daarbij zijn interviews gevoerd met een verantwoordelijk (oud-)wethouder, (oud-)directieleden en (oud-)raadsleden. Verder zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren, ACAM en externe adviseurs. Met behulp van deze interviews heeft de rekenkamer beoogd meer inzicht te krijgen in de belangrijkste ontwikkelingen, heeft ze nagegaan op welke wijze de gemeente hiermee is omgegaan en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

In de vierde fase hebben we ons onderzoeksrapport opgesteld. Zoals bij elk onderzoek van de rekenkamer zal er wederhoor worden georganiseerd waarin de ambtelijke organisatie en AEB in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op onze bevindingen in het onderzoeksrapport (feitelijk) en het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport (bestuurlijk).

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport van de rekenkamer bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het onderzoeksrapport is gesplitst in drie onderdelen. Dit is het hoofdrapport. Hierin worden de onderzoeksvragen beantwoord. Deel 2 omvat een diepte-analyse gericht op een aantal specifieke knel- en aandachtspunten, die in dit hoofdrapport al worden benoemd. We gaan daarbij op de volgende onderwerpen in: afweging van scenario's, de winstverwachting van AEB, waardeanalyse, transitieprojecten en alleenrecht. In het derde deel wordt de geschiedenis van de verzelfstandiging van AEB weergegeven. We hebben voor drie deelrapporten gekozen om zo de compactheid en de overzichtelijkheid van het hoofdrapport (deel 1) te bevorderen zonder belangrijke informatie over details (deel 2) te verliezen. En een ieder die het overzicht dreigt kwijt te raken kan in deel 3 terecht voor de geschiedenis van het verzelfstandigingsproces in hoofdlijnen.

2. Organisatie

2.1 Inleiding

Een goede voorbereiding van een verzelfstandigheidsbesluit vereist deskundigheid op meerdere disciplines. Er spelen vele onderwerpen waar specialistische kennis voor nodig is, zowel financieel, fiscaal, juridisch als organisatorisch. De belangen van de te verzelfstandigen onderneming en die van de gemeente moeten worden afgewogen. De informatie over de belangen en de specialistische kennis moeten hun plek krijgen in de uiteindelijke besluitvorming. Om dit in goede banen te leiden moet de gemeente dit goed organiseren. Uit de kwaliteit van de documenten en het verloop van het besluitvormingsproces blijkt ook of de organisatie daadwerkelijk tot goede resultaten heeft geleid. In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag:

In hoeverre heeft de gemeente de organisatie rondom de besluitvorming op orde?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we het volgende beoordelingskader gebruikt.

Tabel 2.1 – Beoordelingskader onderzoeksvraag 1

Norm	Toetsaspect	Paragraaf
De aansturing vanuit college is adequaat.	De (bestuursopdracht)opdracht van het college aan ambtelijk opdrachtgever is helder (doel, planning, organisatie en budget)	2.2.1
	Tussentijdse rapportages zijn regelmatig besproken en college/bestuurlijk team houden vinger aan de pols over de procesvoortgang en bestuurlijk relevante keuzes	2.2.2
De kaders waarbinnen de programma-organisatie functioneert dragen bij aan een ordentelijke besluitvorming.	De samenstelling van de programmaorganisatie is goed afgewogen en de capaciteit is voldoende.	2.3.1
	Taken en verantwoordelijkheden voor de stuurgroep en projectteams zijn duidelijk.	2.3.2
	Opdrachtformulering aan deelprojecten is helder en duidelijk.	2.3.3
	De planning draagt bij aan een zorgvuldig verzelfstandigingsproces.	2.3.4

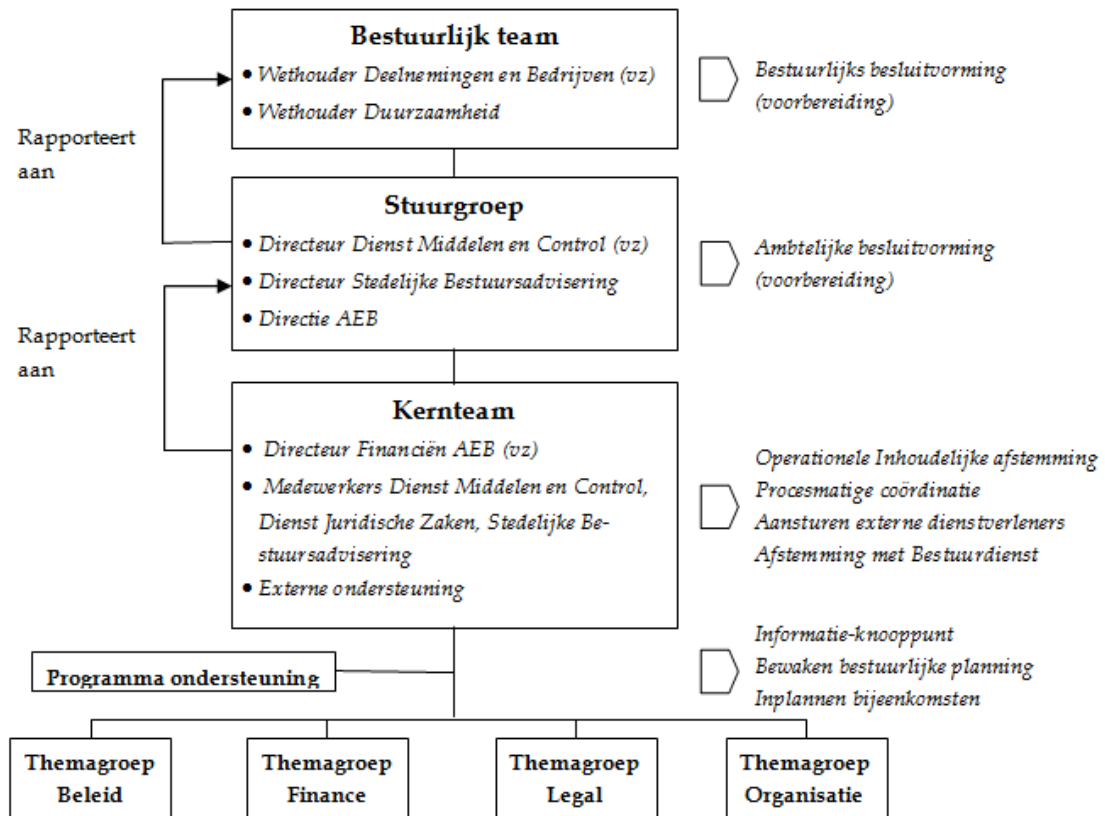
De beoordeling van de verschillende normen worden in onderstaande paragrafen uitgewerkt. We maken daarbij voor zover relevant onderscheid tussen de denk- en onderzoeksfase en de uitvoeringsfase.⁴

Voordat we in dit hoofdstuk ingaan op de normen laten we eerst de organogrammen van de programmaorganisatie bij de onderzoeks- en de uitvoeringsfase van de verzelfstandiging van AEB zien.

⁴ Deze fasen worden onderscheiden in het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam.

Bij de herstart van de onderzoeksfase van het verzelfstandigingsproces van AEB is een programmaorganisatie ingericht. Het *Plan van aanpak Onderzoeksfase verzelfstandiging AEB* geeft de programmaorganisatie schematisch weer. Dit organogram is in figuur 2.1 weergegeven.

Figuur 2.1 – Programmaorganisatie onderzoeksfase

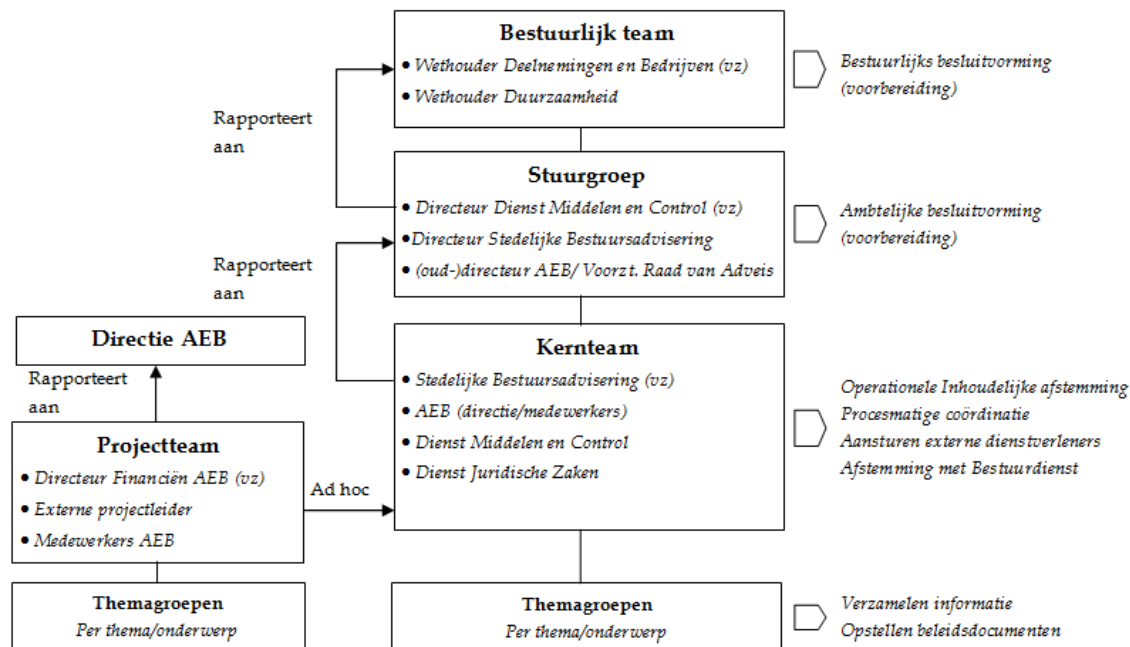


Bron: Gebaseerd op - Gemeente Amsterdam, Afval Energie Bedrijf, *Plan van Aanpak – Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012, p. 8.⁵

Na de denkfase- en onderzoeksfase is een wijziging aangebracht in de programmaorganisatie. De voorbereidingen voor de verzelfstandiging worden in de uitvoeringsfase voor een groot deel door de directie AEB uitgevoerd. Figuur 2.2 laat zien dat hiervoor binnen de dienst AEB een apart projectteam is ingesteld.

⁵ In figuur 2.1 hebben we de persoonsnamen vervangen door functies en uit de interviews is gebleken dat het voorzitterschap van de stuurgroep alleen in de beginfase werd vervuld door de Directeur Stedelijke Bestuursadvisering (zoals is aangegeven in het *Plan van aanpak Onderzoeksfase*), later was dit de Directeur Dienst Middelen en Control.

Figuur 2.2 – Programmaorganisatie uitvoeringsfase



Bron: Gebaseerd op - Gemeente Amsterdam, Afval Energie Bedrijf, Plan van Aanpak - Uitvoeringsfase Verzelfstandiging AEB, 8 april 2013, p. 21.⁶

2.2 Aansturing door college

Norm

De aansturing vanuit het college is adequaat.

Toelichting op de norm

Gelet op het maatschappelijke belang en de financiële en politieke risico's bij het verzelfstandigen van het AEB verwachten wij bij dit proces een grote betrokkenheid van het college. Om te beoordelen of er vanuit het college sprake is van een adequate aansturing kijken we ten eerste of het college een duidelijke opdracht heeft verstrekt aan de ambtelijke organisatie. Hierbij moet er aandacht zijn voor het doel, de planning, de organisatie en het budget. Ten tweede of het college voldoende controle houdt op de voortgang.

De feitelijke aansturing vanuit het college is gemandateerd aan een bestuurlijk team. Het bestuurlijk team werd eind september 2012 ingesteld en heeft gefunctioneerd tot de afronding van het verzelfstandigingsproces. Het bestuurlijk team bestond uit de wethouder Deelnemingen en Bedrijven (Gehrels) en wethouder Duurzaamheid (Van Poelgeest). Het bestuurlijk team is bestuurlijk opdrachtgever en beslist uiteindelijk of en

⁶ In figuur 2.1 hebben we de persoonsnamen vervangen door functies en uit de interviews is gebleken dat de voorzitter van de stuurgroep niet de Directeur van Stedelijke Bestuursadvisering was, maar de Directeur Dienst Middelen en Control.

wanneer het voorstel voor verzelfstandiging het proces van bestuurlijke besluitvorming ingaat.⁷

2.2.1 Opdracht van het college

In deze paragraaf toetsen we of de opdracht die het college aan de ambtelijke organisatie heeft gegeven voldoende kaders bevat voor de ambtelijke organisatie om de verzelfstandiging te onderzoeken en voor te bereiden. In de praktijk vindt dit plaats door het vaststellen van een plan van aanpak.

Onderzoeksfase

Volgens het deelnemingenbeleid moet bij de afronding van de denkfase, op het moment dat het principebesluit genomen wordt, een plan van aanpak aangeleverd worden voor de onderzoeksfase. Bij de verzelfstandiging van AEB werd op 10 juli 2012 door het college het besluit genomen de onderzoeksfase te herstarten. Nadat dit besluit genomen was, is er een plan van aanpak opgesteld⁸. Hiermee heeft het college van burgemeester en wethouders op 11 september 2012 ingestemd.⁹ Dit plan van aanpak geeft inzicht in het doel, opdracht, projectorganisatie, planning van de besluitvorming en het budget van de onderzoeksfase. In het plan van aanpak is de status van het principebesluit echter onduidelijk. In de eerste paragraaf van het plan van aanpak wordt het principebesluit gekoppeld aan de onderzoeksfase.¹⁰ In een later schema staat het bij de afronding van de denkfase. In een later schema staat het bij de afronding van de denkfase. Een principebesluit koppelt aan de onderzoeksfase spoort, zoals hierboven beschreven, niet met het deelnemingenbeleid.¹¹

Uitvoeringsfase

Het plan van aanpak en budgetaanvraag voor de uitvoeringsfase moet volgens het deelnemingenbeleid onderdeel vormen van de afronding van de onderzoeksfase. Het college besloot op 15 januari 2013 over de afronding van de onderzoeksfase verzelfstandiging AEB. Onderdeel van dit besluit was een plan van aanpak op hoofdlijnen voor de uitvoeringsfase.¹² Dit plan van aanpak geeft de grote lijnen aan, maar bevat geen planning voor de uitvoeringsfase. Wel geeft het op hoofdlijnen inzicht in de projectorganisatie, de producten die moeten worden opgeleverd en het benodigde budget.¹³ Het voldoet daarmee wel aan het deelnemingenbeleid, maar geeft onvol-

⁷ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak: Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012, p. 8.

⁸ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak: Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012.

⁹ Gemeente Amsterdam, College B&W, Voordracht voor de collegevergadering van 11 september 2012, *Herstart onderzoeksfase verzelfstandiging AEB: Plan van Aanpak*, 11 september 2012. [Beperkt Kabinet]

¹⁰ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak: Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012, p.4.

¹¹ In DOA 1 is het principebesluit nog niet expliciet gekoppeld als een raadsbesluit waarmee de denkfase wordt afgerond. Wel wordt in DOA 1 gesproken over een 'principekeuze' die bij het afsluiten van de denkfase ter advies voorgelegd kan worden aan de raadscommissie en eventueel de gemeenteraad. In DOA 2 staat vast dat de onderzoeksfase pas wordt gestart als de gemeenteraad een principebesluit heeft genomen. Bovendien wordt volgens DOA 2 het principebesluit verzegeld met een plan van aanpak.

¹² Gemeente Amsterdam, College B&W, Voordracht voor de collegevergadering van 15 januari 2013, *AEB: Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging*.

¹³ Gemeente Amsterdam, AEB, *Uitvoeringsfase Verzelfstandiging Afoal Energie Bedrijf AEB*, Januari 2013.

doende houvast voor de ambtelijke organisatie om de werkzaamheden goed uit te voeren. Een dergelijke conclusie wordt ook getrokken door het review team in het *Gateway Review* en door PriceWaterhouseCoopers (PWC) in de second opinion voor de gemeenteraad. Het review team constateert in het *Gateway Review* dat er snel een concreet plan van aanpak voor de uitvoeringsfase moet komen.¹⁴ PWC concludeert dat op basis van het verstrekte *Plan van aanpak hoofdlijnen Uitvoeringsfase Verzelfstandiging AEB* de haalbaarheid en doorlooptijd van de uitvoeringsfase niet goed te beoordelen is. PWC vindt het plan van aanpak voor de uitvoeringsfase in vergelijking met het plan van aanpak voor de onderzoeksfase zeer summier. Volgens PWC ontbreken onderdelen als projectstructuur, detailplanning en een risicoregister. PWC merkt wel op dat er door de ambtelijke organisatie een nadere uitwerking zal worden opgesteld.¹⁵ Dit uitgewerkte plan van aanpak wordt op 8 april 2013 door de wethouder Deelnemingen en Bedrijven naar de commissie EZP gestuurd.¹⁶ In dit plan van aanpak wordt ingegaan op het doel, organisatie, planning en budget en is vergelijkbaar met het plan van aanpak voor de onderzoeksfase. Daarmee geeft dit plan van aanpak wel voldoende richting voor de ambtelijke organisatie om de taken uit te kunnen voeren. Voor de verzelfstandigingsdatum wordt nog uitgegaan van 1 juli 2013. Voor zover we kunnen nagaan heeft het college geen apart besluit genomen over het (gedetailleerde) plan van aanpak, zoals wel is gebeurd bij het plan van aanpak voor de onderzoeksfase.

2.2.2 Controle op de voortgang

We onderzoeken bij dit onderdeel of het college tussentijdse rapportages heeft besproken of op een andere manier vinger aan de pols heeft gehouden over de voortgang van het proces en bestuurlijk relevante keuzes.

Het college werd - via het bestuurlijk team - op de hoogte gesteld door de stuurgroep tijdens de maandelijkse besprekingen. In totaal heeft het bestuurlijk team veertien keer vergaderd. In het bestuurlijk team kwamen actuele kwesties en risico's rondom de verzelfstandiging aan de orde (zoals de contractverleningen, lopende aanbestedingsprocedures en werden de producten voorgelegd die ter besluitvorming naar het college zouden gaan. Door de stuurgroep zijn tussentijds geen rapportages gemaakt waarin de voortgang van het verzelfstandigingsproces inzichtelijk werd. Hierdoor was de controle op de voortgang door het bestuurlijk team meer ad hoc van karakter en gebaseerd op de producten die op dat moment gereed waren. De controle op de voortgang was hoofdzakelijk gericht op het tijdig aanleveren van documenten voor de bestuurlijke besluitvorming.

¹⁴ PBLQ HEC, *Gateway Review, Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 21 december 2012, p. 17-18.

¹⁵ PWC, *Second opinion voor de gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval energie Bedrijf*, 4 april 2013, p.92-93. [Openbare versie]

¹⁶ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Brief aan Raadscommissie EZP van Wethouder Bedrijven, *Second opinion verzelfstandiging AEB – Plan van Aanpak uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 8 april 2013.

2.3 Kaders projectorganisatie

Norm

De kaders waarbinnen de projectorganisatie functioneert dragen bij aan een ordentelijke besluitvorming.

Toelichting op norm

De projectorganisatie van het verzelfstandigingstraject moet voldoende zijn toegerust om het beoogde doel te kunnen realiseren. Om dit te toetsen gaan we na of van te voren nagedacht is over de samenstelling en de benodigde capaciteit van het team. Ook beoordelen we of de taken en verantwoordelijkheden voor de projectorganisatie duidelijk zijn en de verschillende deelprojecten helder en duidelijk worden aangestuurd. De planning moet bijdragen aan een zorgvuldig verloop van het verzelfstandigingsproces.

2.3.1 Samenstelling teams

Om de kwaliteit van de besluitvorming te kunnen waarborgen zijn er bij de teamsamenstelling tenminste twee punten van belang. Ten eerste moet een bewuste afweging worden gemaakt bij de bemensing van de teams gelet op de benodigde deskundigheden en belangen. Ten tweede moet voldoende capaciteit beschikbaar zijn. In deze paragraaf bekijken we of hiervan sprake is.

Bewuste afweging

In de stuurgroep en het kernteam zitten medewerkers van het AEB en de Bestuursdienst (Dienst Middelen en Control, Stedelijke Bestuursadvisering en Juridische Zaken). Vanuit de Bestuursdienst waren daarmee de relevante disciplines om de verzelfstandiging goed vorm te geven, vertegenwoordigd. De Bestuursdienst kijkt met meer afstand en daardoor meer onafhankelijk naar het proces van verzelfstandiging. De Bestuursdienst let op de belangen van de gemeente als toekomstig aandeelhouder, als toekomstig financier van AEB en als opdrachtgever voor de afvalverwerking.¹⁷ De medewerkers van AEB kunnen meer inhoudelijke kennis inbrengen over de bedrijfsvoering, de technische staat van de installaties, markt- en prijsontwikkelingen en de haalbaarheid van innovatieve projecten. AEB ziet hoofdzakelijk toe op het toekomstig belang van zelfstandige onderneming.

Door de vertegenwoordiging van beide partijen in de programmaorganisatie worden de belangen van de gemeente en het toekomstige verzelfstandigde bedrijf gehoord en kunnen afwegingen worden gemaakt. Vanuit de Bestuursdienst werd zowel in de stuurgroep als in het kernteam vrijwel dezelfde mensen ingezet als ook bij de verzelfstandiging van de Haven betrokken waren. Vanwege de daarmee aanwezige kennis en ervaring moest dit zorgen voor voldoende kwaliteit in het besluitvormingsproces en een snelle besluitvorming.

¹⁷ Gespreksverslagen, 4 augustus 2015, 10 augustus 2015 & 18 augustus 2015 en feitelijke reactie 12 oktober 2015.

Voldoende capaciteit

In het *Plan van aanpak uitvoeringsfase* (versie 8 april 2013) is als risico onvoldoende capaciteit en kennis opgenomen. Als beheersmaatregel wordt kennis inhuren genoemd.¹⁸ In de stuurgroep is een enkele keer het gebrek aan capaciteit bij de Dienst Middelen en Control besproken. Om dit op te lossen werd het budget onvoorzien aangesproken.¹⁹ Uit de gevoerde gesprekken kwam desgevraagd naar voren dat gedurende het verzelfstandigingsproces de beschikbare of bestuurlijke capaciteit niet als knelpunt is ervaren.

2.3.2 Taken en verantwoordelijkheden

Om het project goed uit te kunnen voeren, moeten taken en verantwoordelijkheden helder zijn belegd. Daarmee is duidelijk wie aanspreekbaar is op de voortgang en de kwaliteit van de op te leveren documenten. We bekijken of hiervan in opzet sprake was.

Onderzoeksfase

In figuur 2.1 zijn per onderdeel van de programmaorganisatie de taken weergegeven. Zo is bijvoorbeeld een taak van de themagroepen het verzamelen van informatie en het opstellen van beleidsdocumenten. Daarnaast is in het plan van aanpak aangegeven welk deel van de organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Zo is de stuurgroep ambtelijk opdrachtgever en verantwoordelijk voor de aansturing van de projectgroep. Het kernteam is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de diverse beleidsvoorstellen en voor het verstrekken van opdrachten aan externe adviseurs.

Uitvoeringsfase

De programmaorganisatie voor de uitvoeringsfase verschilt met de programmaorganisatie van de onderzoeksfase. De taken en verantwoordelijk zijn net als in het plan van aanpak voor de onderzoeksfase opgenomen. Maar daarnaast is er in de uitvoeringsfase een duidelijke rol voor de directie AEB opgenomen en is er naast het bestaande kernteam een projectteam vanuit AEB ingesteld. Bij het besluit de onderzoeksfase af te ronden worden tevens de uitgangspunten en kaders voor de verzelfstandiging vastgelegd. Deze uitgangspunten en kaders worden in de uitvoeringsfase uitgewerkt in concrete documenten voor de verzelfstandiging. Volgens de betrokkenen bij het verzelfstandigingsproces ligt het daarom ook voor de hand dat de rol van het AEB in deze fase groter wordt. Echter uit de interviews kwam naar voren dat voorafgaande aan de herstart de inbreng van AEB ook al relatief groot was. Deze had al een aan Rabobank gevraagd om een actualisatie van het rapport uit 2009 over de ondernemingswaarde en aan Allen & Overy om een verkenning van enkele belangrijke juridische en fiscale aspecten van de eventuele verzelfstandiging. Het doel was om na te gaan of herstart van de onderzoeksfase een reëel optie was. De rol van de Bestuursdienst was in deze fase beperkt tot betrokkenheid via de Staf AEB.

¹⁸ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak – Uitvoeringsfase Verzelfstandiging AEB*, 8 april 2013, p. 14.

¹⁹ Gemeente Amsterdam, Verslag stuurgroep, 4 september 2012.

2.3.3 Opdracht aan deelprojecten

Voor een goede aansturing van het kernteam en de themagroepen is het van belang om voor hen duidelijke opdrachten te formuleren. Dit kan bijvoorbeeld door plannen van aanpak die door de themagroepen worden opgesteld en geaccordeerd door de stuurgroep of door een duidelijke opdrachtformulering vanuit de stuurgroep.

In de plannen van aanpak van de onderzoeks- en uitvoeringsfase is een product-overzicht opgenomen. Voor het kernteam en de verschillende themagroepen is opgenomen welke producten in welke fase moeten worden opgeleverd. Er staat niet wat de inhoud van deze producten moest zijn en aan welke eisen deze moeten voldoen. In het *Plan van aanpak Uitvoeringsfase* van 8 april 2013 is wel een beschrijving van het te doorlopen proces per thema opgenomen.

Uit het *Plan van aanpak Onderzoeksfase verzelfstandiging AEB* van 10 september 2012 blijkt dat de leden uit het kernteam ook de trekkers waren van de verschillende themagroepen. Uit de gevoerde gesprekken is echter gebleken dat er wel sprake was van een kernteam, maar dat er geen themagroepen bestonden. Ook werd uit de gesprekken duidelijk dat er vanuit de stuurgroep of het kernteam geen sprake was van formele opdrachten. In het kernteam werden de taken besproken en deze werden door de betrokken medewerkers opgepakt. Indien nodig werden hier andere medewerkers bij betrokken, maar deze organisatie was niet gestructureerd in formele themagroepen. De medewerkers werden ad hoc op basis van deskundigheid en beschikbaarheid ingeschakeld wanneer dit nodig was.

2.3.4 Planning

Het voorbereiden en het nemen van een besluit tot verzelfstandiging kost tijd. Aan de ene kant is er voldoende tijd nodig om het besluit zorgvuldig te nemen. Aan de andere kant kan een bepaalde tijdsdruk noodzakelijk zijn om knopen door te hakken en voortgang te boeken. We hebben hier bekeken of er signalen waren dat de zorgvuldigheid onvoldoende was vanwege het gebrek aan tijd.

Onderzoeksfase

In het *Plan van aanpak Onderzoeksfase* is het uitgangspunt om de onderzoeksfase in december 2012 met een besluit van de gemeenteraad af te ronden. Het plan was om dan begin 2013 met de uitvoeringsfase te beginnen. In het *Plan van aanpak Onderzoeksfase* wordt meerdere keren benadrukt dat er bij dit project sprake is van een korte doorlooptijd. Om desondanks besluitvorming in december 2012 mogelijk te maken worden in het plan van aanpak verschillende maatregelen genoemd. Zo zal het project 'voortrollend' diverse deelproducten opleveren, heeft de directie van AEB reeds voorwerk gedaan om versnelling in de onderzoeksfase te kunnen aanbrengen en zullen kernteam, stuurgroep en bestuurlijk team frequent bij elkaar komen. Daarnaast wordt er in het plan van aanpak uitgegaan van een 'weinig controversiële besluitvorming'.²⁰ Hiermee werd bedoeld dat vrijwel de gehele gemeenteraad achter de verzelfstandiging stond. De besluitvorming zou daarom naar verwachting niet een vertragende factor

²⁰ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak: Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012, p. 10.

behoeven te zijn. Uit de gesprekken blijkt dat het opnemen van een ambitieuze planning ook een bewuste keuze is om een gevoel van urgentie bij alle betrokken te creëren.²¹

In de stuurgroep is vanaf november 2012 op meerdere momenten de planning van de onderzoeksfase aan bod gekomen. Het gaat dan vooral over de planning van de bestuurlijke besluitvorming gericht op de afronding van de onderzoeksfase. De interne planning over de op te leveren producten zien we niet terugkomen in de verslagen van de stuurgroep. Een interne planning helpt bij op een strakke en duidelijke aansturing. Hiermee kan op tijd gesignaleerd worden dat stappen en planning niet gehaald worden en dat moet worden bijgestuurd. Uit de interviews kwam naar voren dat het kernteam daarvoor als eerste verantwoordelijk was.²²

Uitvoeringsfase

In het plan van aanpak op hoofdlijnen van de uitvoeringsfase van januari 2013 is geen planning opgenomen voor de afronding van de uitvoeringsfase. In het meer gedetailleerde plan van aanpak van de uitvoeringsfase april 2013 is dit wel het geval. Daarin wordt uitgegaan van een verzelfstandiging van AEB per 1 juli 2013.²³

In de stuurgroep wordt op meerdere momenten over de realiseerbaarheid van de planning gesproken. Half april 2013 wordt er nog vanuit gegaan dat alle producten voor de uitvoeringsfase half juni 2013 kunnen zijn afgerond. Half mei vraagt de stuurgroep aan het kernteam een notitie op te stellen met daarin verschillende opties voor de datum voor verzelfstandiging. Uit de stukken en verslagen voor de stuurgroep van half juni 2013 blijkt dat er dan uit wordt gegaan van een verzelfstandiging per 1 oktober 2013, waarbij ook wordt vermeld dat deze planning nog ambitieus is. Begin september 2013 komt in de stukken terug dat verzelfstandiging per 1 januari 2014 haalbaar is. Ook is daarbij een planning opgenomen met data waarop de verschillende documenten opgeleverd zouden moeten worden. De ambitieuze planning heeft ertoe geleid dat de stuurgroep en het bestuurlijk team een sterke focus hadden op het halen van deadlines. Dit heeft er zeker aan bijgedragen dat de verzelfstandiging, ondanks de vertraging, binnen een zeer korte periode is gerealiseerd.

2.4 Conclusie

De aansturing van het college op het verzelfstandigingsproces was voldoende. Het college heeft de programmaorganisatie bij de start van de onderzoeksfase een duidelijke opdracht gegeven door in te stemmen met het plan van aanpak voor de onderzoeksfase. Bij de uitvoeringsfase is dit echter minder duidelijk gebeurd. De aansturing en de bewaking van de voortgang van het verzelfstandigingsproces van AEB was door het college gemandateerd aan het bestuurlijk team. Dit bestuurlijk team vergaderde regelmatig, waardoor de voortgang bewaakt werd.

²¹ Gespreksverslag, 4 augustus 2015, 10 augustus 2015.

²² Gespreksverslag, 4 augustus 2015, 18 augustus 2015.

²³ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van aanpak Uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 8 april 2013, p. 2.

De kaders waarbinnen de programmaorganisatie moest functioneren waren niet op alle onderdelen voldoende. Bij de samenstelling van de programmaorganisatie is bewust nagedacht over de vertegenwoordiging van verschillende belangen. De bestuursdienst behartigde de belangen van de gemeente als toekomstig aandeelhouder en financier. AEB behartigde de belangen voor het toekomstige zelfstandige AEB. De beschikbare capaciteit was gedurende het verzelfstandigingsproces voldoende, of er werd een adequate oplossing gezocht. De taken en verantwoordelijkheden waren voor de stuurgroep, het kernteam en andere betrokkenen voldoende duidelijk. De stuurgroep gaf gedurende het proces echter geen formele opdrachten aan het kernteam of de themagroepen voor de aan te leveren producten. Voor zover we kunnen beoordelen heeft dit echter geen nadelige uitwerking gehad op de voortgang van de opgeleverde documenten. In de programmaorganisatie was veel kennis en ervaring aanwezig vanuit de verzelfstandigingstraject van de Haven. Dit heeft volgens alle betrokkenen een positief effect gehad op de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming. De planning was echter te ambitieus. Dit was een bewuste keuze om een gevoel van urgentie te creëren. Het bleek dat voor een zorgvuldige besluitvorming de planning meer tijd nodig was. Die tijd is ook genomen. In plaats van 1 juli 2013 is de verzelfstandiging gerealiseerd per 1 januari 2014.

We concluderen dat de gemeente de organisatie rondom de besluitvorming *in opzet* voldoende op orde had om het verzelfstandigingsproces goed te laten verlopen. Of de programmaorganisatie ook voldoende heeft gefunctioneerd blijkt onder andere uit de kwaliteit van de opgeleverde documenten en het verloop van het besluitvormingsproces. Deze onderwerpen komen in de volgende hoofdstukken aan bod.

3. Kwaliteit van de achterliggende informatie

3.1 Inleiding

Voor een zorgvuldige besluitvorming is een veelheid aan informatie nodig. Deze informatie is afkomstig van verschillende specialisten van zowel binnen als buiten de gemeente. Deze informatie vormt de basis voor de te nemen besluiten door het college en de gemeenteraad. Voor een goede besluitvorming is het belangrijk dat de achterliggende informatie van voldoende kwaliteit is. In dit hoofdstuk onderzoeken we de tweede onderzoeksvraag.

In hoeverre is ter voorbereiding van de besluitvorming adequate informatie verzameld?

Het beoordelingskader dat we daarbij hebben gehanteerd is in tabel 3.1 weergegeven.

Tabel 3.1 - Beoordelingskader onderzoeksvraag 2

Norm	Toetsaspecten	Paragraaf
De kwaliteit van de geleverde producten is voldoende.	De benodigde gegevens zijn verzameld	3.2
	De informatie is van voldoende kwaliteit	3.3
	De georganiseerde tegenspraak is voldoende	3.4

Norm

De kwaliteit van de geleverde producten is voldoende.

Toelichting op de norm

De kwaliteit van de geleverde producten is van belang om te komen tot een afgewogen besluit. In het deelnemingenbeleid zijn richtlijnen opgenomen over welke onderwerpen minimaal informatie moet worden verzameld. Daar gaat het over bij het eerste toetsaspect. De benodigde informatie moet niet alleen aanwezig zijn, de kwaliteit moet ook voldoende zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie. Daarnaast is in het deelnemingenbeleid opgenomen dat tegenspraak georganiseerd moet worden gedurende het proces. Tegenspraak draagt bij aan het vergroten van de kwaliteit van de informatie.

3.2 Benodigde gegevens

De kwaliteit van de geleverde producten beoordelen we in eerste instantie door te kijken of de benodigde gegevens, die volgens het deelnemingenbeleid moeten worden verzameld, aanwezig zijn. We verwachten dat bij een verzelfstandigingsproces systematisch informatie wordt verzameld over het beleid, de financiën, juridische aspecten, personeelszaken en de organisatie. Per onderwerp hebben we bekeken welke informatie volgens het deelnemingenbeleid hiervoor nodig is.²⁴ We hebben alle in het

²⁴ Hierbij hebben we zowel DOA I uit 2008 en DOA II uit 2013 geraadpleegd.

kader van ons onderzoek opgevraagde informatie bekeken en beoordeeld of benodigde informatie aanwezig was. In tabel 3.2 zijn de resultaten samengevat. Ons oordeel hebben we er in gekleurde bullets achter gezet. We geven daarbij aan of we de kwaliteit voldoende vinden (●), of dat we daar opmerkingen bij hebben (○).

Tabel 3.2 - Uit te voeren activiteiten per fase

Onderwerp	Denkfase	Onderzoeksfase	Uitvoeringsfase
Beleid	– Toets beleidskader DOA ○ – SWOT-analyse ● – Afweging kosten, baten en risico's binnengemeentelijk houden ○	– Randvoorwaarden en uitgangspunten ●	
Financieel		– Randvoorwaarden en uitgangspunten ○ – Businesscase ○ – Voorstel financiering ● – Risico en kwaliteitsmanagement ○ – Uitgangspunten overdracht activa en passiva ○	– Vastleggen financiële afspraken in overeenkomsten ●
Juridisch		– Randvoorwaarden en uitgangspunten ● – Voorstel governance & structuur ● – Concept statuten ● – License to operate ●	– Vastleggen juridische afspraken in overeenkomsten ● – Opstellen statuten ● – Benoemen directie en toezicht ●
Personeel		– Uitgangspunten sociaal plan en keuze ●	– Vastleggen personele afspraken in Sociaal Plan ● – OR-advies ●
Organisatie		– Integrale doorlichting bedrijfsvoering ○ – Voorstel inrichting organisatie ○	– Vastleggen organisatorische afspraken in overeenkomsten ● – Ontvlechting ●
● informatie is aanwezig en we vinden de kwaliteit voldoende ○ informatie is aanwezig, maar we hebben opmerkingen bij de kwaliteit			

Tabel 3.2 laat zien dat de informatie die volgens het deelnemingenbeleid aanwezig moest zijn, opgeleverd is. PWC concludeert in de second opinion ook dat de denk- en onderzoeksfase volgens de richtlijnen uit het deelnemingenbeleid zijn uitgevoerd.²⁵ Ondanks dat informatie conform het deelnemingenbeleid is opgeleverd, zien wij wel tekortkomingen op een aantal onderdelen. In paragraaf 3.3 gaan we hier nader op in.

3.3 Kwaliteit van de informatie

We hebben de kwaliteit van de informatie op hoofdlijnen beoordeeld. Om de kwaliteit te beoordelen hebben we gelet op de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie en de consistentie met eerdere producten. We zagen bij de juridische en personele aspecten geen inhoudelijke tekortkomingen. Bij het beleid, de financiële en organisatie aspecten constateren we dat de kwaliteit van de achterliggende informatie op onderdelen tekort schiet. Deze onderdelen behandelen we in deze paragraaf.

3.3.1 Beleid

Het deelnemingenbeleid schrijft voor dat in de denkfase de verzelfstandiging getoetst moet worden aan het denkkader uit de nota deelnemingen. Het denkkader stelt vier vragen die in de denkfase van een verzelfstandigingsproces beantwoord moeten worden:

1. Is er sprake van een gemeentelijk publiek belang?
2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?
3. Is behartiging belang als opdrachtgever- of regelgever of subsidie- of leningsverstrekker mogelijk en afdoende?
4. Keuze meest geschikte rechtsvorm.

Bij de vraag of er sprake is van een gemeentelijk publiek belang en noodzakelijke betrokkenheid spelen bij de verzelfstandiging van AEB minstens twee onderwerpen: de gemeentelijke taak bij de afvalverwerking en de gemeentelijke duurzaamheidsambitie. Bij een goede beoordeling van het gemeentelijk publiek belang moet ook de gehele afvalketen bekeken worden, dus ook de afvalinzameling en de afvalpunten. Ook speelt bij AEB de verbrandingscapaciteit een rol en de verwerking van afval voor de publiek en private sector.

In het *Eindrapport Principebesluit* wordt onvoldoende ingegaan op de mate waarin sprake is van een wettelijk verplichting. Afvalinzamelingen van huishoudelijk afval is een verplichte taak, maar afvalverwerking niet. Het feit dat de afvalinzameling een verplichte taak is, betekent echter niet dat deze niet zou kunnen worden uitbesteed. De duurzaamheidsambities van de gemeente worden mede gerealiseerd door het verbranden van afval van private partijen. Dit is belangrijk en in het eindrapport niet goed toegelicht. Daarnaast wordt onvoldoende inzicht gegeven in de verhouding tussen de verwerking van publiek en privaat afval bij AEB.

²⁵ PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, Openbare versie, 4 april 2013, p. 34.

Ook vinden we dat bij de herstart van de onderzoeksfase de verschillende toekomst-scenario's op twee punten onvoldoende zijn afgewogen en beschreven.. Allereerst is de mogelijkheid om AEB te privatiseren niet serieus genoeg onderzocht. In het *Eindrapport Principebesluit* staat dat privatisering alleen maar nadelen heeft: de marktwaarde van AEB is te beperkt, vanwege overcapaciteit en het openbreken van HRC-contracten. Daarnaast heeft de gemeente bij privatisering geen invloed op het realiseren van de duurzaamheidsambities.²⁶ Men veronderstelde dat er geen serieuze koper te vinden zou zijn, maar deze aanname is niet nader onderzocht. Wellicht was er toch wel een koper te vinden geweest als de koop aantrekkelijker was gemaakt, bijvoorbeeld door de afvalinzameling aan te besteden en de verkoop van AEB hieraan te koppelen²⁷ of het Amsterdams volume aan te verwerken afval erbij te verkopen. Daarnaast is er geen business case gemaakt van de optie privatisering. En worden mogelijke voordelen niet genoemd. Ten tweede zijn de scenario's die wel worden onderzocht niet scherp genoeg gedefinieerd. In het *Eindrapport Principebesluit* wordt beschreven dat, gezien de marktontwikkelingen, AEB voor een principiële keuze staat: het bedrijf afbouwen of transitie naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf. De keuze om het bedrijf af te bouwen wordt verbonden aan de optie om AEB in gemeentelijke dienst te houden. Bij de keuze voor het transitiescenario wordt de verzelfstandiging van AEB als enige optie gegeven. De vraag is of relaties zo dwingend zijn. Ook bij optie afbouw had verzelfstandiging als mogelijkheid goed bekeken moeten worden.²⁸ Daarnaast is de mogelijkheid van afbouw door PWC en het Utrecht Sustainability Institute (USI) ook genoemd als terugvaloptie bij het transitiescenario. In deel 2 van het onderzoeksrapport besteden we nog andere aandacht aan de verschillende toekomstscenario's voor AEB.

We constateren dat de achtergrondinformatie over het beleid slechts ten dele het denkkader volgt uit het deelnemingenbeleid. In 2008 was dit bij de afronding van de denkfase duidelijker door de verschillende vragen uit het deelnemingenbeleid na te lopen. Dit is niet meer op die manier opgenomen in het *Eindrapport principebesluit*.

3.3.2 Financieel

De informatie over financiële onderwerpen komt op verschillende momenten in het verzelfstandigingsproces beschikbaar. Op de volgende onderdelen zijn kanttekeningen te plaatsen bij de kwaliteit van de informatie.

Afweging belangen

Bij een verzelfstandiging is het van belang de financiële consequenties goed voor ogen te hebben. Er zijn immers verschillende belangen mee gemoeid; het belang van de gemeente als financier, als aandeelhouder, als opdrachtgever en AEB als zelfstandige onderneming. Een keuze voor het belang van de een kan gevolgen hebben voor de belangen van de ander.

²⁶ Gemeente Amsterdam, AEB, *Eindrapport Principebesluit Verzelfstandiging AEB*, 22 november 2012, p. 3 & p. 26.

²⁷ Gemeente Amsterdam, AEB, *Project Verzelfstandiging, Optie verkoop*, 30 augustus 2012. [Kabinet]

²⁸ PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, openbare versie, 4 april 2013, p.10 -11.

Business case

Volgens het deelnemingenbeleid van de gemeente moet in de onderzoeksfase een business case worden opgeleverd. Bij de verzelfstandiging van AEB zijn op meerdere momenten business cases opgeleverd, de laatste als onderdeel van het *Strategisch plan AEB 2018*. Hiermee heeft de gemeenteraad in december 2013 ingestemd. Wat de business cases gemeen hebben is dat de opgenomen prognoses niet of nauwelijks zijn onderworpen aan een onafhankelijk onderzoek. De gegevens zijn door de directie van AEB aangeleverd en we vragen ons af in hoeverre de gemeente goed heeft onderzocht of de door de directie geformuleerde aannames wel realistisch of aannemelijk waren. De winstverwachting is van belang voor AEB als toekomstig verzelfstandigde organisatie, voor de aandeelhouder vanwege de dividendverwachting en voor de financier voor het bepalen van de ondernemingswaarde van het bedrijf. De gerealiseerde en de te verwachten winsten hebben we nader onderzocht. Onze bevindingen treft u aan in deel 2 van het onderzoeksrapport.

Dividendprognoses

In de 4-maandsrapportage van mei 2014 wordt voor het eerst melding gemaakt van een dividenduitkering van AEB. Dit bedrag is gebaseerd op de business case uit het *Strategisch Plan AEB 2018* en gaat uit van een dividenduitkering voor 2014 van € 18,5 miljoen. De latere ontwikkelingen onderstrepen de gebrekkige kwaliteit van de business cases. Al een paar maanden later, in de begroting 2015 wordt namelijk gemeld dat zich in de eerste maanden van 2014 ontwikkelingen hebben voorgedaan met een negatieve impact op het resultaat. Daarbij gaat het niet alleen om incidenten, maar ook om ongunstige markt- en tariefontwikkelingen. Deze ontwikkelingen waren bij de verzelfstandiging al voorzien en daar als risico's benoemd. De gemeente gaat voor het jaar 2015 echter nog steeds uit van een vergelijkbaar dividend (€ 18,9 miljoen). Pas vanaf de *Voorjaarsnota 2015* wordt de prognose voor 2015 en latere jaren ingrijpend gewijzigd. De verwachte dividendinkomsten zijn dan structureel op € 5 miljoen gezet.

Tabel 3.3 - Begroot dividend 2015-2018 in (in miljoenen euro's)

	2014	2015	2016	2017	2018
Begroting 2015	18,2	18,9	18,0	16,9	16,0
Voorjaarsnota 2015	0,0	5,0 ²⁹	5,0	5,0	5,0
Verschil	-18,2	-12,9	-12,0	11,9	11,0

Activa en passiva

Uit de besluitvormingsdocumenten blijkt dat op 1 oktober 2013 een (voorlopige) openingsbalans voor de AEB Holding N.V. is opgesteld op basis van de boekwaarden van de dienst AEB en afspraken over de financiering (langlopende leningen en eigen vermogen).³⁰ Daarin wordt niet duidelijk gemaakt of AEB als verzelfstandigd bedrijf de

²⁹ Vanaf 2015 is de begrotingssystematiek voor de AEB-dividenden gewijzigd (dividenden worden verantwoord in het jaar waarin het wordt vastgesteld). Vanwege deze wijziging is nu reeds bekend dat er in de jaarrekening 2015 geen dividendopbrengst AEB zullen worden verantwoord.

³⁰ AEB Holding NV is opgericht op 10 december 2013. De eerst gepubliceerde balans van de dienst AEB is die van 31/12/2013. De dienst wordt pas op 1/1/2014 ingebracht.

waarderingsgrondslagen mag wijzigen zonder instemming van de financier of aandeelhouder. De informatie daarover is niet duidelijk.

Waarde

Het deelnemingenbeleid van de gemeente schrijft niet voor dat de ondernemingswaarde van het te verzelfstandigen bedrijf moet worden bepaald. Volgens ons is dit echter wel essentieel en ontbreekt dit nu in het deelnemingenbeleid. In juli 2012 heeft op verzoek van de directie AEB de Rabobank een onderzoek gedaan naar de ondernemingswaarde van het AEB. Dit stuk is ook bij de besluitvormingsstukken van het college en de raad gevoegd. Uit dit onderzoek blijkt dat AEB minder waard is dan waarvoor het in de boeken staat. Voor de stuurgroep, het bestuurlijk team en het college was dit geen reden om de waarde van het AEB in het kader van de verzelfstandiging aan te passen. Wel is er in de jaarrekening 2012 rekening gehouden met een mogelijke lagere ondernemingswaarde voor AEB. In deel 2 gaan we in een verdiepende analyse nader in op de (af-)waardering van het bedrijf en de gevolgen daarvan voor de gemeente.

Risico's beheersmaatregelen

Op verschillende plekken in de documenten worden risico's genoemd. In de onderzoeksfase wordt uitgebreid aandacht besteed aan het risico van de ontwikkelingen op de afvalmarkt. Op de afvalmarkt is sprake van overcapaciteit en de afvalprijzen dalen. Het risico voor AEB is dat er te weinig afval wordt binnengehaald tegen een lage prijs. Met dit risico wordt door het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses bij de business cases rekening gehouden. Daarnaast zet AEB in op het aanpassen van de contracten, waardoor afval voor een langere periode wordt zeker gesteld. Waar echter geen rekening mee gehouden wordt, is een ander marktrisico: de ontwikkelingen op de energiemarkt en de markt voor recycling. Door de beoogde transitie worden deze markten voor AEB steeds belangrijker. De risico's die deze ontwikkelingen met zich meebrengen zijn pas in oktober 2013 voor het eerst in de stukken benoemd. Terwijl PWC in de second opinion voor de gemeenteraad al waarschuwde voor het onbenoemd laten van dit risico.³¹ Dat betekent dat er in de stukken rondom het principebesluit en de afronding onderzoeksfase al aandacht voor had moeten zijn.

In de stukken wordt de verzelfstandiging van AEB als beheersmaatregel gezien voor de onzekere toekomst die AEB tegemoet treedt. Door de verzelfstandiging wordt het voor AEB mogelijk om mee te dingen bij aanbestedingsprocedures en kan het beter het transitieprogramma realiseren dat essentieel is om het bedrijf sterker te maken. Om dit een beheersmaatregel te noemen vinden wij wat kort door de bocht. In een afvalmarkt met sterke concurrentie is het niet eenvoudig een aanbesteding te winnen. Daarnaast is het realiseren van het transitieprogramma allerm minst zeker. Er zijn forse investeringen nodig en ook voor het transitieprogramma als geheel ontbreekt een risico-analyse. Er wordt wel uitgegaan van positieve winstverwachtingen. Gelet op de aard van de transitieprojecten, de ervaring die AEB heeft met innovatieve projecten en de onzekere marktomstandigheden hadden lagere geraamde opbrengsten op zijn plaats geleken. Het

³¹ PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, 4 april 2013, p. 19. [Openbare versie]

belang dat bij de verzelfstandiging aan het transitieprogramma wordt gehecht en de onzekerheid over het kunnen realiseren van die transitieprojecten vinden wij een diepgaandere analyse in onderzoeksrapport deel 2 waard.

In het kader van de P&C-cyclus moeten de diensten de risico's benoemen en de beheersmaatregelen aangeven. DMC geeft in het kader van het ambtelijk wederhoor aan dat de gemeente de zogenaamde restrisico's beheerst door van elk resterend risico de inschatting te maken van de kans en het gevolg en dit in te voeren in de scenario analyse van het risico model in Naris. Dit model indiceert vervolgens de hoogte van de aan te houden Algemene Reserve voor de gemeente als totaal. Deze werkwijze is in 2014 geformaliseerd met de regels Weerstandsvermogen- vastgesteld door het College B&W- en de Nota Risicomanagement - vastgesteld door de Gemeenteraad. De risico-inschattingen worden niet, eventueel onder geheimhouding, gedeeld met de raad. Dit is minimaal transparanter en wellicht bij risicovolle projecten ook verstandiger.

3.3.3 Organisatie

Volgens het deelnemingenbeleid moet in de onderzoeksfase zowel een integrale doorlichting van de bedrijfsvoering als een voorstel voor de inrichting van de organisatie worden opgeleverd. Bij de bedrijfsvoering en inrichting van de organisatie van AEB vinden wij het belangrijk dat beoordeeld is of de dienst gereed is om als commercieel bedrijf in de afval- en energiemarkt te kunnen opereren. De Galan Groep deed op verzoek van de stuurgroep een quick scan naar de bedrijfsvoering bij AEB. De Galan Groep concludeerde dat verzelfstandiging verantwoord was, dat de bedrijfsvoering op randvoorwaarden klaar was voor verzelfstandiging en dat doorontwikkeling van een aantal functies noodzakelijk was om de ambities en het potentieel van de verzelfstandiging te realiseren. De Galan Groep deed vijf aanbevelingen ter verbetering.³² Door de stuurgroep is niet beoordeeld in hoeverre de aanbevelingen van De Galan Groep zijn opgevolgd. In het *Eindrapport Onderzoeksfase* en later bij de uitvoeringsfase wordt hier niet op ingegaan. Wij vinden dat de informatie op dit punt tekortschiet. Hoewel dit als eerste een verantwoordelijkheid is voor de directie AEB is een goede bedrijfsvoering bij AEB ook voor de gemeente vanuit meerdere perspectieven van belang: aandeelhouder, financier en opdrachtgever. Een goede bedrijfsvoering biedt ondersteuning aan het behalen van de beoogde resultaten.

³² De Galan Groep, *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 28 december 2012, p. 5-6.

3.4 Voldoende tegenspraak

In het deelnemingenbeleid wordt het organiseren van tegenspraak genoemd als een van de vereisten bij een verzelfstandigingsproces.³³ Tegenspraakonderzoeken door materie- en ervaringsdeskundigen vinden ook wij essentieel bij dit soort processen. De resultaten van tegenspraak moeten beschikbaar zijn bij de afronding van de onderzoeksfase. Daarbij moet in ieder geval sprake zijn van een doorlichting van de haalbaarheid in opdracht van het college. Ook de gemeenteraad kan echter zelf een onafhankelijk onderzoek in stellen.³⁴

3.4.1 Tegenspraak onderzoeken

Gedurende het verzelfstandigingstraject is op meerdere momenten en voor verschillende onderwerpen tegenspraak georganiseerd. Deze onderzoeken zijn niet allemaal uitgevoerd als formeel tegenspraakonderzoek. Onderzoeken die volgens ons het karakter hebben van een second opinion hebben we hier ook meegenomen. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de onderzoeken waarbij sprake is van tegenspraak.

Tabel 3.4 - Tegenspraakonderzoeken of onderzoeken die een dergelijk karakter hebben

Onderwerp	Tegenspraak onderzoek	Onderwerp	Datum
Beleid	• USI	• Haalbaarheid transitie scenario	• Oktober 2012
Financieel	• KPMG • KPMG Meijburg • ACAM	• Waarde AEB • Fiscaal advies • Waarderingsgrondslagen	• Februari 2013 • April 2013
Juridisch	• De Brauw Blackstone Westbroek • Nauta Dutilh	• Alleenrecht • Alleenrecht	• Oktober 2013 • November 2013
Organisatie	• De Galan Groep	• Doorlichting bedrijfsvoering	• December 2012
Verzelfstandiging	• HEC PBLQ • PWC	• Gateway review • Second opinion gemeenteraad	• December 2012 • April 2013

3.4.2 Toelichting en kwaliteit tegenspraak

In deze paragraaf geven we een toelichting op de onderzoeken die als tegenspraak zijn uitgevoerd.

Beleid

USI heeft in opdracht van het AEB in oktober 2012 een second opinion gegeven op het transitieplan om het AEB te ontwikkelen richting een duurzaam energie- en grondstoffenbeleid. USI staat positief tegenover de gekozen strategie om van een afval energie

³³ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Doelgericht op Afstand II*, 15 februari 2013, p. 26.

³⁴ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Doelgericht op Afstand II*, 15 februari 2013, p. 26.

bedrijf toe te groeien naar een duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf. Volgens USI kiest AEB hiermee vanuit een achterstand een zeer toekomstgerichte benadering. USI geeft AEB op verschillende punten wel aandachtspunten mee. Zo is USI onder meer kritisch over het uitgangspunt om vollast te realiseren in de afvalcentrales. USI vraagt zich af in hoeverre dit realistisch is.³⁵ Daarnaast is USI kritisch over de business cases voor de transitieprojecten. USI vindt de informatie te beperkt om deze te beoordelen.³⁶ Dit onderzoek was in december 2012 als bijlage bij het principebesluit gevoegd. Bij het besluit over de onderzoeksfase is een reactie van AEB bijgevoegd waarin wordt ingegaan op de adviezen en aandachtspunten uit de second opinion van USI.

Financieel

In november 2012 heeft ACAM de impact van de verzelfstandiging voor de balans en de waarderingsgrondslagen in kaart gebracht. Dit betrof geen onderzoek naar de waarde van het te verzelfstandigen bedrijf, maar naar de toepassing van de waarderingsgrondslagen voor NV's op AEB. ACAM vraagt in haar brief specifieke aandacht te besteden aan de onrendabele top HRC (Hoog Rendement Centrale).³⁷

In februari 2013 heeft het college aan KPMG verzocht een onderzoek te doen naar de waarde van het AEB. Eerder had de Rabobank (juli 2012) in opdracht van het AEB al een onderzoek naar de waarde bij AEB gedaan. De uitkomsten van dit onderzoek zijn benut bij de gemeenterekening 2012. Binnen de algemene risico reserve is een bedrag opgenomen voor het geval dat het AEB minder waard mocht zijn dan de boekwaarde. Ook is er toen reeds een voorziening getroffen voor het risico dat het AEB (een deel van) de rente- en aflossingsverplichting niet zou kunnen voldoen van een achtergestelde lening die in het kader van een mogelijke verzelfstandiging zou worden verstrekt aan het AEB. De uitkomsten van dit onderzoek zijn tevens gedeeld met PWC, die het second opinion onderzoek voor de gemeenteraad uitvoerde.

KPMG Meijburg heeft nog een second opinion uitgevoerd naar de fiscale consequenties van de verzelfstandiging. Dit rapport is begin april 2013 afgerond. In dat rapport wordt ingegaan op de vennootschapsbelasting.³⁸ Dit rapport leidde ertoe dat AEB op de eerder ingeslagen weg verder kon in de gesprekken met de belastingdienst.

Bij de tegenspraak op het gebied van financiën vinden wij dat een essentieel onderdeel ontbreekt. De door AEB opgeleverde prognoses zijn slechts beperkt op realiteitswaarde getoetst. Een dergelijke toets is van belang om goed zicht te krijgen op de exploitatie door structurele en incidentele kosten en opbrengsten te onderscheiden. De productie en financiële prestaties van de afgelopen jaren moeten daarvoor diepgaand bestudeerd worden. Dit is niet gebeurd door de financiële experts van de gemeente, maar ook is er geen specifieke externe opdracht voor verstrekt. Dit heeft tot gevolg dat er bij de

³⁵ USI, *Second opinion 'Transitie Afval Energie Bedrijf tot duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf*, 2 oktober 2012, p. 4.

³⁶ USI, *Second opinion 'Transitie Afval Energie Bedrijf tot duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf*, 2 oktober 2012, p. 7.

³⁷ ACAM heeft de jaarrekening 2014 van de AEB Holding N.V. gecontroleerd. Vanaf de jaarrekening 2015 is PwC belast met de accountantscontrole van de jaarrekening van de AEB Holding N.V.

³⁸ KPMG Meijburg & Co, *Verzelfstandiging Afval en Energie Bedrijf Amsterdam*, 8 april 2013. [Kabinet]

winstverwachting van AEB, het bepalen van het dividend voor de aandeelhouder en de waardebepaling van het AEB uitgegaan is van aannames die de directie van AEB heeft gedaan.

Juridisch

Bij de afronding van het verzelfstandigingsproces is nogmaals juridisch advies ingewonnen over de mogelijke risico's bij het te verlenen alleenrecht aan AEB door Amsterdam en omliggende gemeenten. Dit aanvullend advies is ingewonnen als gevolg van een bezwaar dat is aangetekend door een marktpartij tegen het verleende alleenrecht aan AEB. Het advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek (DBBW) en huisadvocaat Nauta Dutilh hebben zich (nogmaals) gebogen over de kwestie en begin november 2013 advies uitgebracht. Het advies van DBBW was in eerste instantie gebaseerd op te beperkte informatie, waardoor zij kritisch waren over de ingeslagen weg. Na ontvangst van aanvullende informatie en overleg met Nauta Dutilh werd tussen beide partijen overeenstemming bereikt. Op basis van dit advies werd geconcludeerd dat, met enkele aanpassingen, de weg van het verlenen van alleenrecht kon worden vervolgd.

Begin oktober 2015 heeft de rechter uitspraak gedaan inzake de aangespannen procedure. De rechtbank oordeelt op alle punten positief voor de gemeenten en AEB. Daarbij bepaalt de rechter dat AEB een aanbestedende dienst is en dat de verlening van het alleenrecht ook niet in strijd is met het *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VWEU)*.³⁹

Gezien het proces dat is aangespannen tegen het verleende alleenrecht en de onduidelijkheid die er op een laat moment in het verzelfstandigingsproces nog was over dit onderwerp gaan wij in het tweede deel van het onderzoeksrapport dieper in op het alleenrecht.

Organisatie

De Galan Groep heeft een onderzoek uitgevoerd naar de interne bedrijfsvoering bij AEB. Het doel van dit onderzoek was te beoordelen of de interne organisatie bij AEB gereed was voor een verzelfstandiging. Een dergelijk onderzoek is op basis van de nota deelnemingen verplicht. De conclusie luidde dat de organisatie er klaar voor was, maar dat op onderdelen doorontwikkeling mogelijk was.

Dit onderzoek is van voldoende kwaliteit. De manier waarop vervolgens de conclusies uit dit onderzoek zijn opgenomen in het *Eindrapport Onderzoeksfase* vinden wij echter onvoldoende. Ook is niet duidelijk gemaakt op welke manier de aanbevelingen door AEB zijn opgepakt en wat de stand van zaken was op het moment van verzelfstandiging.

³⁹ Gemeente Amsterdam, feitelijke reactie DMC.

Verzelfstandiging

In december 2012 is door HEC PBLQ een *Gateway Review* uitgevoerd op de verzelfstandiging van het AEB. Dit onderzoek is meegenomen bij het besluit over de afronding van de onderzoeksfase. De *Gateway Review* is positief tegenover de verzelfstandiging, maar geeft ook elf aanbevelingen voor verbetering. Deze aanbevelingen komen onvoldoende naar voren in het *Eindrapport Onderzoeksfase* en bij de uitvoeringsfase. Wel is er door de stuurgroep in een apart document een reactie gegeven. De stuurgroep stelt daarin dat de aanbevelingen worden overgenomen. Er wordt niet ingegaan op de manier dat zal gebeuren of de wijze waarop dit gemonitord zal worden.

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van het principebesluit een motie aangenomen om een second opinion te doen naar de verzelfstandiging van het AEB.⁴⁰ Dit onderzoek is uitgevoerd door PWC en het rapport kwam begin april 2013 beschikbaar. Ook PWC staat positief tegenover een verzelfstandiging van AEB. Wel plaatst PWC kanttekeningen op verschillende onderdelen van het verzelfstandigingsproces, zoals⁴¹:

- Verzelfstandiging en transitie scenario zouden afzonderlijk moeten worden gezien.
- Afbouw scenario wordt te negatief en transitie scenario te rooskleurig voorgesteld en vraagt nadere uitwerking.
- De werkwijze om te komen tot samenwerking met ervaren partners is nog onvoldoende zichtbaar uitgewerkt.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeenteraad met als doel een kritische blik op het verzelfstandigingsproces te werpen. Het onderzoek slaat zeker een kritische toon aan. Wat de gemeenteraad echter precies verwacht van het college naar aanleiding van dit onderzoek wordt niet duidelijk. In de stukken die na deze second opinion worden opgeleverd staat dat de aanbevelingen uit de second opinion van PWC zijn opgevolgd, maar hoe dat is gebeurd wordt niet duidelijk gemaakt.

3.5 Conclusie

Tijdens het verzelfstandigingsproces is de informatie die volgens het deelnemingenbeleid nodig is om een besluit te nemen opgeleverd. De kwaliteit van deze informatie vinden wij met name op het gebied van de financiën te kortschieten. Ten eerste is er onvoldoende kritisch gekeken naar de door AEB opleverde prognoses. Ten tweede worden in de stukken wel risico's benoemd, maar is er vervolgens onvoldoende aandacht voor de maatregelen om deze te beheersen of worden er maatregelen als zodanig getypeerd zonder nadere toelichting.

Gedurende het verzelfstandigingsproces is voldoende tegenspraak georganiseerd. Over het algemeen is de kwaliteit daarvan goed. We vinden dat de gemeente en AEB echter onvoldoende inzichtelijk hebben gemaakt wat met de kritische punten en de

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, gemeenteraad, *Motie van de raadsleden de heer Van Drooge, mevrouw Van Roemburg, mevrouw Visser, de heer Piek, de heer Jager, de heer L.G.F. Ivens, de heer Evans-Knaup en de heer Van Lammeren inzake de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf, onafhankelijk onderzoek raad naar verzelfstandiging Afoal Energie Bedrijf (AEB)*, 20 december 2012.

⁴¹ PWC, *Second opinion voor de gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf*, 4 april 2013. [Kabinet]

aanbevelingen uit de tegenspraak onderzoeken is gedaan. Wij vragen ons daarom wel af wat de effecten zijn geweest van de tegenspraak onderzoeken.

4. Kwaliteit van de basisinformatie

4.1 Inleiding

Het college en de gemeenteraad kunnen – gegeven de omvang - alle beschikbare achterliggende informatie met betrekking tot de verzelfstandiging van AEB niet integraal bestuderen. Zij zouden een afgewogen besluit moeten kunnen nemen op basis van de informatie die in de college- en raadsvoordrachten is opgenomen. College- en raadsleden kunnen vervolgens van achterliggende stukken kennis nemen voor zover ze daaraan behoefte hebben. Om die reden is het van groot belang dat de informatie die in de voordrachten is opgenomen van voldoende kwaliteit is en dat duidelijk wordt verwezen naar achterliggende documenten. We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag.

In hoeverre zijn de belangrijkste keuzemogelijkheden en onzekerheden transparant en helder in beeld gebracht voor de besluitvorming?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is onderstaand beoordelingskader gebruikt.

Tabel 4.1 - Beoordelingskader onderzoeksvraag 3

Norm	Toetsaspecten	Paragraaf
De keuzemogelijkheden zijn rationeel, consistent en navolgbaar opgenomen in de besluitvormingsinformatie.	De besluiten en voordrachten geven inzicht in de belangrijkste afwegingen die zijn gemaakt en de uiteindelijke keuzes zijn helder beschreven.	4.2.1
	De (bestuurlijk) relevante informatie is duidelijk opgenomen in de voordrachten en de rapporten waarop de besluitvorming is gebaseerd zijn bijgevoegd.	4.2.2
De risico's en de gevolgen daarvan zijn helder in beeld gebracht.	De gevolgen van de risico's zijn beschreven, de verwachting dat het risico zich zal voordoen is beschreven, scenario's zijn bekeken in het geval dat het risico zich voordoet en er zijn maatregelen genomen om de kans te beperken dat het risico zich voordoet.	4.3

4.2 Keuzemogelijkheden in de besluitvormingsinformatie

Norm

De keuzemogelijkheden zijn rationeel, consistent en navolgbaar opgenomen in de besluitvormingsinformatie.

Toelichting op de norm

Voor de toetsing van deze norm hebben we bekeken welke alternatieve scenario's in het college aan de orde zijn geweest en of deze zorgvuldig onderbouwd waren. We hebben beoordeeld of sprake was van een helder denkkader, waarin is aangegeven welke gegevens doorslaggevend zouden zijn voor de besluitvorming en welke gegevens van

belang waren als randvoorwaarden. Deze informatie moet niet alleen in achterliggende stukken verscholen zijn maar ook in de voordracht terugkomen. Het gaat daarbij om de gemaakte keuzes en randvoorwaarden die voor het uiteindelijke besluit relevant zijn geweest. Daarnaast vinden we het van belang dat de relevante bestuurlijke informatie op een inzichtelijke manier wordt aangeboden aan het college en de gemeenteraad. Om die reden bekijken we of de informatie uit de achterliggende stukken duidelijk is vertaald in de voordrachten. De achterliggende rapporten moeten ook als bijlage zijn bijgevoegd. We beoordelen dit aan de hand van het principebesluit, het besluit over de afronding van de onderzoeksfase en het besluit over de afronding van de uitvoeringsfase.⁴²

4.2.1 Inzicht in afwegingen en uiteindelijke keuzes

Instemmen met principebesluit

Het principebesluit is volgens het deelnemingenbeleid de afronding van de denkfase. Bij de verzelfstandiging van AEB was de denkfase al afgerond in 2008. In 2009 werd echter besloten het verzelfstandigingsproces stil te leggen vanwege de slechte markt-omstandigheden. In 2012 wordt de onderzoeksfase herstart. Als onderdeel van de onderzoeksfase is opgenomen dat de wenselijkheid van de verzelfstandiging opnieuw bekrachtigd moet worden. Wij verwachten daarbij dat op een heldere manier de verschillende keuzes en afwegingen wat betreft het beleid en de mogelijke toekomstscenario's opnieuw inzichtelijk worden afgewogen. En dat dit inzichtelijk is gemaakt in de voordracht.⁴³

Wat opvalt in de voordracht voor het principebesluit is dat er naast het besluit tot instemming met het principebesluit al veel punten zijn opgenomen die later in de onderzoeksfase zouden worden verwacht. Zo liggen er voor de verzelfstandiging van AEB alvast keuzes voor over de ondernemingsstructuur, uitgangspunten voor het aandeelhouderschap en enkele organisatorische en juridische aspecten. In de raadsvoordracht om in te stemmen met het principebesluit zien wij op twee onderdelen onvoldoende afwegingen terugkomen.

Scenario's

In de voordracht voor de raadsvergadering wordt bij het eerste beslispoint om in te stemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van AEB genoemd dat verzelfstandiging de enige mogelijkheid biedt om zich succesvol te ontwikkelen tot een duurzaam grondstof- en energiebedrijf en de beste basis geeft voor continuïteit en financieel en maatschappelijk resultaat. Dit is de conclusie van de vergelijking van drie scenario's: het bedrijf afbouwen, verkoop of het bedrijf transformeren tot een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.⁴⁴ Verderop in de voordracht worden de drie opties met

⁴² We kijken daarbij per besluit naar de teksten in de voordrachten voor zowel het college als de gemeenteraad. Deze zijn in vrijwel alle gevallen gelijk. Als er relevante afwijkingen zijn dan benoemen we dit.

⁴³ In de voordracht voor het college is de onderbouwing van het besluit niet opgenomen. Deze staat wel in de voordracht voor de gemeenteraad.

⁴⁴ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB)*, 19/ 20 december 2012, p. 1.

een toelichting erop weergegeven⁴⁵. *Verkoop* wordt daarbij benoemd als geen reële optie, *afbouw* als niet aantrekkelijk en *transitie* met een verzelfstandigd AEB wordt gezien als meest zinvol. Bij de weergave van de opties vallen de volgende punten op:

1. Bij de optie *afbouw* komt in de raadsvoordracht niet duidelijk naar voren voor welke organisatievorm wordt gekozen; blijft AEB in dat scenario een gemeentelijke dienst of wordt AEB ook bij die optie verzelfstandigd. Uit het achterliggende *Eindrapport Principebesluit* blijkt dat bij de optie *afbouw* wordt uitgegaan van AEB als gemeentelijke dienst.
2. Bij de optie *transitie* gaat het om een strategische beleidskeuze voor de toekomst van AEB waaraan automatisch de conclusie wordt verbonden dat verzelfstandiging van AEB in dat geval de enige zinvolle optie is.
3. De optie *verkoop* wordt in de voordracht als derde optie benoemd, terwijl deze mogelijkheid, samen met de optie AEB in gemeentelijke dienst, in het achterliggende *Eindrapport Principebesluit* eenvoudig wordt weggezet als geen reële mogelijkheid.⁴⁶

Wij zijn van oordeel dat de keuzemogelijkheden en bijbehorende afwegingen voor de toekomst van AEB in de voordracht om in te stemmen met het principebesluit beperkt zijn weergegeven.⁴⁷

Alleenrecht

In de voordracht bij het principebesluit wordt bij de juridische uitwerking van de verzelfstandiging genoemd dat de gemeente Amsterdam en de andere samenwerkende gemeenten een alleenrecht aan AEB zullen verlenen.⁴⁸ Bij de onderbouwing wordt alleen genoemd dat het verlenen van een alleenrecht een mogelijkheid biedt om onderhands te gunnen aan AEB zonder daarvoor een aanbestedingsprocedure te doorlopen.⁴⁹ In de voordracht wordt niet gewezen op de verschillende afwegingen die bij deze keuze een rol hebben gespeeld en de voor- en nadelen van de andere opties. Zo wordt er bijvoorbeeld niet gewezen op het mogelijke risico dat alleenrecht eenvoudig eenzijdig kan worden beëindigd of niet overeind blijft na wijzigingen in het Europees en nationaal aanbestedingsrecht. Ook wordt er niet verwezen naar het *Eindrapport Principebesluit* waarin dit nader is uitgewerkt. Dit eindrapport is wel als bijlage bijgevoegd, maar een verwijzing hiernaar was wel op zijn plaats geweest, vanwege de complexiteit en de

⁴⁵ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB)*, 19/ 20 december 2012, p. 7.

⁴⁶ Gemeente Amsterdam, AEB, *Eindrapport Principebesluit Verzelfstandiging AEB*, 22 november 2012, p. 26.

⁴⁷ Ook PWC in haar second opinion in opdracht van de gemeenteraad en Cramer en Wijffels in hun second opinion op het transitieprogramma in opdracht van AEB zijn kritisch op de weergave van het afbouwscenario. Zowel PWC als Cramer en Wijffels stellen dat ook in het afbouwscenario verzelfstandiging nodig is om daarmee vollast in de centrales te realiseren en het verlies zo klein mogelijk te houden. PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, 4 april 2013, p. 10-11. [Openbare versie]; USI, *Second opinion 'Transitie Afval Energie Bedrijf tot duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf*, 2 oktober 2012, p. 4-5.

⁴⁸ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB)*, 19/ 20 december 2012, p. 3.

⁴⁹ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB)*, 19/20 december 2012, p. 17.

mogelijke risico's die zijn vermeld in het betreffende eindrapport. In deel 2 van het onderzoeksrapport gaan we nader in op het alleenrecht.

Instemmen met afronden onderzoeksfase

Bij het instemmen met het principebesluit wordt door de raad de optie vastgesteld waarvan de haalbaarheid in de onderzoeksfase nader wordt onderzocht. In de onderzoeksfase moeten volgens het deelnemingenbeleid diverse keuzes worden gemaakt op juridisch, financieel, organisatorisch en personeelsgebied. We verwachten dat de belangrijkste keuzes en de daarbij gemaakte afwegingen in de voordracht worden opgenomen, waarbij de raad wordt gevraagd in te stemmen met het afronden van onderzoeksfase.

Bij het instemmen met het principebesluit heeft de raad al kunnen kennis nemen van een aantal documenten, die bedoeld waren voor het besluit tot afronden van de onderzoeksfase. In de voordracht afronden van de onderzoeksfase wordt – ten opzichte van de voordracht bij het principebesluit – met name de financieringsstructuur nader toegelicht. Bij de financiering moeten verschillende belangen worden afgewogen: belangen van de verzelfstandigde dienst, de gemeente als financier, de gemeente als aandeelhouder en de gemeente als opdrachtgever. Dit maakt dat er gezocht wordt naar een zo optimaal mogelijke constructie. Verschillende mogelijke keuzes spelen hierbij een rol en worden in het *Eindrapport Onderzoeksfase* ook wel toegelicht. Hierbij wordt echter niet expliciet ingegaan op de afweging van de verschillende belangen.

In de voordracht voor de afronding van de onderzoeksfase wordt bij de onderbouwing bij het besluit voor de financiering ingegaan op de business cases voor twee scenario's: *afbouw* en *transitie*. Deze business cases waren ook al opgenomen in het *Eindrapport Principebesluit*, maar zijn niet genoemd in de betreffende raadsvoordracht. Gezien de afwegingen die zijn gemaakt bij de verschillende opties, was het wel logisch geweest als dit ook in de voordracht van het principebesluit was vermeld. Volgens het deelnemingenbeleid is uitwerking van de gekozen optie in een business case voldoende. Dat voor beide scenario's een business case is gemaakt vinden wij positief. Het afbouwscenario wordt echter zo negatief weergegeven dat vrijwel automatisch de conclusie volgt dat verzelfstandiging op de lange termijn voor betere financiële resultaten zorgt.⁵⁰

Daarnaast gaat de raadsvoordracht in op de doelstellingen en uitgangspunten bij de financiering van AEB. In de raadsvoordracht worden drie uitgangspunten genoemd. Daarbij zien we drie belangen terugkomen:

1. (Op termijn) externe financiering en tot die tijd financiering door de gemeente tegen een marktconforme rente (gemeente als financier)
2. Gezonde financiële situatie AEB NV (verzelfstandigd AEB);
3. Beperkte gevolgen voor begroting Amsterdam (gemeente als aandeelhouder).

⁵⁰ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf (AEB)*, 15/16 mei 2013, p. 25-40.

In de toelichting komen de afwegingen tussen deze belangen terug. Het belangrijkste uitgangspunt bij de afwegingen is om een toekomstbestendige financiering voor AEB te realiseren (door middel van externe financiering) waarbij de schuld die AEB heeft moet worden teruggebracht. Hiervoor zijn twee opties onderzocht: 1) eenmalige afschrijving⁵¹, 2) conversie van schuld naar eigen vermogen. Vervolgens zijn drie mogelijkheden voor conversie nader bekeken: 1) volledig in eigen vermogen, 2) volledig in achtergestelde lening en 3) deels eigen vermogen deels achtergestelde lening (50% - 50%). In de raadsvoordracht wordt verwezen naar het *Eindrapport Onderzoeksfase*, dat als bijlage is meegestuurd, waar de voor- en nadelen van de mogelijkheden zijn opgenomen. Geconcludeerd wordt dat gekozen is voor een conversie met een deel van de schuld in eigen vermogen en een deel in achtergestelde lening. In de toelichting en uitwerking van de verschillende opties en afwegingen zijn de verschillende belangen van AEB en de gemeente niet terug te vinden. Dit had voor de gemeenteraad in de raadsvoordracht wel beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

4.2.2 Weergave bestuurlijk relevante informatie

Voor de verzelfstandiging van AEB is veel informatie verzameld. We hebben bekeken of de bestuurlijk relevante informatie voldoende is opgenomen in de raadsvoordrachten of dat duidelijk is verwezen naar het achterliggende rapport. Wij vinden hier dat met name de informatie over de financiën op onderdelen tekortschiet. Daarnaast zijn we kritisch op de weergave van de tegenspraakonderzoek in de raadsvoordracht.

Tijdens het verzelfstandigingstraject heeft KPMG drie adviezen uitgebracht. Een advies over de financieringsstructuur, een fiscaal advies en een advies over de waardering van AEB.⁵² Twee van deze rapporten zijn als bijlage bij de raadsvoordracht onderzoeksfase gevoegd. Het rapport over de waardering door KPMG van AEB is niet als bijlage opgenomen. Eerder heeft de Rabobank al een onderzoek naar de waardering van AEB gedaan.⁵³ Dit is wel als bijlage bij de raadsvoordracht principebesluit gevoegd. De stuurgroep stelt dat het onderzoek van de KPMG geen onderdeel uitmaakt van de verzelfstandiging, maar dat het moet worden betrokken bij de totstandkoming van de jaarrekening en mogelijk gevolgen heeft voor de kadernota en de gemeentebegroting.⁵⁴ In een latere vergadering wordt gezegd dat de intentie is dat dit onderzoek geen aanleiding mag zijn voor (verdere) vertraging van de besluitvorming door de gemeenteraad.⁵⁵ Het waarderingsonderzoek van KPMG is – op verzoek van het bestuurlijk team - wel aan PWC verstuurd.⁵⁶ PWC heeft dit onderzoek voor de

⁵¹ De optie van een eenmalige afschrijving, zoals uitgewerkt in het Eindrapport Onderzoeksfase van 16 januari 2013, vinden we weinig realistisch. Met deze optie verkrijgt AEB namelijk geen eigen vermogen.

⁵² KPMG, *Business case financiering Afoal Energie Bedrijf Gemeente Amsterdam*, 13 december 2012 [Kabinet], KPMG Meijburg fiscaal advies verzelfstandiging AEB, 8 april 2013 [Kabinet], KPMG-rapport Waardeanalyse AEB Amsterdam, 26 februari 2013 [Kabinet]

⁵³ Het onderzoek van KPMG is geen second opinion, maar een zelfstandige analyse op basis van toekomstige kasstromen inclusief transitie. [bron: Gemeente Amsterdam, AEB, Project Verzelfstandiging, *Notulen Bestuurlijk team 7*, 1 februari 2013.]

⁵⁴ Gemeente Amsterdam, AEB, Project Verzelfstandiging, *Notulen Stuurgroep 6*, 1 februari 2013.

⁵⁵ Gemeente Amsterdam, AEB, Project Verzelfstandiging, *Notulen Stuurgroep 6*, 20 februari 2013.

⁵⁶ Gemeente Amsterdam, AEB, Project Verzelfstandiging, *Notulen Bestuurlijk team 7*, 1 februari 2013.

gemeenteraad bekeken en gebruikt in haar second opinion voor de gemeenteraad. Daarmee heeft de gemeenteraad er indirect kennis van genomen. Uit het betreffende KPMG-rapport blijkt dat ook bij de optie om het bedrijf te transformeren naar een duurzaam grondstof- energiebedrijf rekening moest worden gehouden met een mogelijke lagere waardering dan de huidige boekwaarde als gemeentelijke dienst. Vanwege een transparante besluitvorming en het budgetrecht van de raad vinden wij dat dit rapport ook als kabinetstuk bij de besluitvormingsdocumenten had moeten worden toegevoegd. In de raadsvoordracht of in een kabinetsstuk had het college haar standpunt betreffende de waardebepaling verder uiteen kunnen zetten. Mede op basis daarvan had de raad ook zelf een oordeel kunnen vormen. Het alleen verstrekken van deze informatie aan PWC, en niet aan de raad, doet geen recht aan het belang wat aan het KPMG-rapport moet worden gehecht.

In de raadsvoordracht om in te stemmen met de onderzoeksfase wordt genoemd dat de gemeente risico's loopt op de eigen gemeentelijke financiering. Er staat dat het onderzoek van de Rabobank naar de waarde van AEB aanknopingspunten biedt voor het inschatten van de hoogte van dit risico. Bij de jaarrekening 2012 zullen voorstellen – ter hoogte van tientallen miljoenen - worden gedaan hoe hiermee omgegaan wordt.⁵⁷ Dit risico was al vóór het principebesluit bekend. Het onderzoek van de Rabobank was namelijk al gereed in juli 2012. Dit risico heeft ook gevolgen voor de weergave van de business case voor het transitiescenario in het *Eindrapport Principebesluit* en vervolgens in de raadsvoordracht voor de onderzoeksfase. Het betekent namelijk dat ook bij het transitiescenario een risico bestaat van een waardedaling van AEB. Bij de weergave van het transitiescenario is dit onvoldoende weergegeven. We vinden dat dit risico al in de voordracht van het principebesluit had moeten worden gemeld.

Verder hebben we in het vorige hoofdstuk opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de achterliggende informatie over de financiële cijfers van AEB. De gemeente heeft de prognoses en de gerealiseerde winstcijfers van AEB over de jaren voorafgaande aan verzelfstandiging niet goed laten onderzoeken. Als basis voor goede prognoses is het noodzakelijk dat de opbouw van de gerealiseerde winsten grondig door onafhankelijke deskundigen wordt onderzocht. Het is namelijk belangrijk te weten in hoeverre de winsten zijn beïnvloed door incidentele baten en lasten. Daarnaast is het van belang om kengetallen te hebben om als aandeelhouder toekomstige resultaten goed te kunnen beoordelen. Doordat de achterliggende informatie over de financiële gegevens niet geheel op orde was, heeft dat uiteraard ook effect op de kwaliteit van de besluitvormingsinformatie. In deel 2 van het onderzoeksrapport gaan we nader in op de gerealiseerde en de geprognostiseerde winsten van AEB.

In de voordracht voor de afronding van de onderzoeksfase worden vier onderzoeken genoemd die zijn uitgevoerd in het kader van tegenspraak.⁵⁸ Bij de toelichting op deze

⁵⁷ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf (AEB)*, 15/16 mei 2013, p. 30.

⁵⁸ Dit zijn: Allen & Overy, *Vervelfstandiging Gemeente Amsterdam Afoal Energie Bedrijf*, 16 augustus 2012; USI, *Second opinion 'Transitie Afoal Energie Bedrijf tot duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf*, 2 oktober 2012; PBLQ HEC, *Gateway Review*

tegenspraakonderzoeken wordt bij het *Gateway Review* en het onderzoek van De Galan Groep naar de interne bedrijfsvoering alleen de conclusie opgenomen. In de raadsvoordracht wordt niet vermeld op welke manier het AEB de aanbevelingen zal oppakken. Bij de toelichting op het onderzoek van USI naar de transitieprojecten wordt er wel naar verwezen dat AEB de aanbevelingen zal oppakken. Bij de juridische assessment wordt vermeld dat dit later in de uitvoeringsfase zal worden uitgewerkt. De tegenspraakonderzoeken zijn als bijlage bij de raadsvoordracht verzonden aan de leden van de gemeenteraad. Met name bij de toelichting op het *Gateway Review* en het onderzoek naar de interne bedrijfsvoering vinden wij de informatie in de raadsvoordracht over de opvolging van de aanbevelingen onvoldoende.

4.3 Risico's in beeld

Norm

De risico's en de gevolgen daarvan zijn helder in beeld gebracht.

Toelichting op de norm

Bij de besluitvorming van een verzelfstandiging vinden wij het van belang dat de risico's en de gevolgen daarvan goed in beeld worden gebracht. Het bestuur wordt daarmee in staat gesteld om te beoordelen of ze de risico's en de gevolgen aanvaardbaar vindt.

We onderzoeken dit door te bekijken of de belangrijkste risico's en gevolgen daarvan goed zijn beschreven. De vraag is of de kans dat het risico zich zal voordoen is vermeld en welke beheersmaatregelen zijn voorgesteld of genomen om de risico's of de gevolgen te beperken.

Bevindingen

Instemmen met principebesluit

In de voordracht voor het principebesluit is een risico-analyse opgenomen.⁵⁹ Voorafgaand aan een overzicht van de risico's stelt de voordracht dat de risico's in beeld zijn gebracht en dat beheersmaatregelen zijn genomen. Geconcludeerd wordt dat de risico's een verzelfstandiging niet in de weg staan. Over het transitiescenario wordt beschreven dat dit de grootste kans op continuïteit voor AEB biedt en voorkomt dat AEB terugvalt in het financieel negatieve afbouwscenario, inclusief afwaardering van de HRC. Over de risico's van het transitiescenario zien wij – afgezien van de risico's bij de noodzakelijk investeringen - weinig informatie. Bij het transitiescenario wordt uitgegaan van een positieve winstverwachting, terwijl allerminst zeker is dat het transitieprogramma zal worden gerealiseerd. De winstprognoses zijn, gelet op de marktontwikkelingen, de beperkte kennis en ervaring van AEB met het ontwikkelen van transitieprojecten en innovatieve productiemethoden zeer optimistisch ingeschat. Bij

Verzelfstandiging Afoal Energie Bedrijf Amsterdam, 21 december 2012 [Kabinet]; De Galan Groep, *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afoal Energie Bedrijf Amsterdam*, 28 december 2012

⁵⁹ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf (AEB)*, 19/20 december 2012, p. 4-6.

dergelijke omstandigheden passen behoedzame ramingen. Daarnaast is er nog het risico van een mogelijke afwaardering van een verzelfstandigd AEB, waarvan ook in het transitiescenario sprake is.

In de voordracht (en het achterliggende eindrapport) worden op hoofdlijnen de maatregelen beschreven om de risico's te beperken. Er wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe groot de kans is dat de risico's zich voordoen. We vinden de beschrijving van de risico's en de wijze waarop de gemeente of AEB deze moet beperken te summier. Ook PWC schrijft dit in de second opinion voor de gemeenteraad. *De voordracht voor de Raad en het eindrapport geven geen duidelijk samenhangend uitgewerkt overzicht van alle aanwezige risico's, de kans en impact van deze risico's en de (reeds genomen) beheersmaatregelen. Dit komt op verschillende plekken in de documentatie terug.*⁶⁰

Het *Gateway Review* is daarentegen positief over de weergave van de risico's. Wel worden daarin andere risico's genoemd dan die in de voordracht zijn opgenomen, met name fiscale risico's, het uitblijven van bancaire financiering, het ontbreken van een algemeen directeur en de interne organisatie. Volgens de *Gateway Review* zijn deze risico's van passende beheersmaatregelen voorzien.⁶¹ Deze mening delen wij ten dele. Het transitieprogramma wordt ook in de *Gateway Review* gezien als risicobeheersmaatregel. Voorwaarde is echter wel dat het transitieprogramma zal slagen. Dit is nog niet zeker. Daarnaast noemt de *Gateway Review* dat het uitblijven van bancaire financiering een risico is en constateert dat hiervoor geen beheersmaatregelen zijn genomen. Op dat moment was dat juist.

Instemmen met afronden onderzoeksfase

Naast de risico's die al in de voordracht voor het principebesluit zijn genoemd zijn in de voordracht om in te stemmen met de afronding van de onderzoeksfase nog andere risico's terug te vinden.

Het eerste risico heeft te maken met een mogelijke afwaardering van AEB. Besluit 5c stelt dat de verzelfstandiging (transitie) een maatregel is om dit risico te beheersen en afwaardering te voorkomen. Maar men lijkt zelf niet te geloven in de effectiviteit van die maatregel. Er staat namelijk - weliswaar tussen haakjes: De gemeente loopt, onafhankelijk van verzelfstandiging van AEB, risico op de eigen gemeentelijke financiering. '(Bij de jaarrekening 2012 zal derhalve rekening moeten worden gehouden met een forse risicoreservering van tientallen miljoenen euro. Momenteel werkt het college van burgemeester en wethouders aan het uitharden van de hoogte van de reservering, waarbij de kasstromen de waarderingsgrondslag zijn)'.⁶² Gelet op het grote risico van tientallen miljoenen was een nadrukkelijker vermelding in de voordracht op zijn plaats geweest.

⁶⁰ PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf*, Openbare versie, 4 april 2013, p. 32.

⁶¹ PBLQ HEC, *Gateway Review – Verzelfstandiging Afoal Energie Bedrijf Amsterdam*, 21 december 2012, p. 17. [Kabinet]

⁶² Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf (AEB)*, 15/16 mei 2013, p. 4.

De voordracht gaat in op vijf andere risico's die betrekking hebben op de realisatie van de externe herfinanciering.⁶³ Bij een van deze risico wordt een beheersmaatregel genoemd. Uit deze opsomming blijkt dat de realisatie van de herfinanciering in 2017/2018 allerm minst zeker is. Bij de beschrijving van dit risico wordt vervolgens niet benoemd wat het zou betekenen als de herfinanciering geen doorgang kan vinden.

Kennisnemen van het afronden uitvoeringsfase

Beslispunt 4 in de raadsvoordracht voor het afronden van de uitvoeringsfase betreft het kennis nemen van de risicoparaagraaf verzelfstandiging/business case.⁶⁴ Ook in dit besluit meldt het college dat het transitiescenario de grootste kans biedt op continuïteit voor AEB en voorkomt dat AEB terugvalt in het financieel negatieve afbouwscenario, inclusief afwaardering van de HRC. Maar wel wordt aangegeven dat door de verzelfstandiging de risico's voor AEB, en daarmee voor de gemeente, niet zijn verdwenen. De onzekere marktsituatie in de afvalsector blijft bestaan en AEB blijft daaraan blootstaan. Daarmee zijn en blijven de winstverwachtingen en de (dividend-)ramingen een momentopname. Met deze alinea wordt eigenlijk weergegeven dat het slagen van de transitie van AEB allerm minst zeker is. Ook is vermeld dat de risico's voor een deel voortkomen uit onzekere marktsituaties waarop AEB geen invloed heeft. Er wordt niet ingegaan op maatregelen om de risico's te beheersen.

Bij de onderbouwing van dit besluit wordt weer teruggegrepen op de tekst uit de voordrachten bij instemming van het principebesluit en de afronding van de onderzoeksfase.⁶⁵ Daarnaast wordt in de onderbouwing verwezen naar de bijgevoegde *Memo Uitvoeringsfase Financiering AEB*.⁶⁶ Daarin zijn de risico's vanuit de rol als financier en als aandeelhouder nader beschreven. Er worden vier risico's bij de verzelfstandiging van AEB onderscheiden: claimrisico verlening alleenrecht, rentederving, dividendderving en daling boekwaarde. Ter dekking van deze resterende risico's heeft de gemeente in de Algemene Risico Reserve (ARR) rekening gehouden met een bedrag van € 26 miljoen. Daarnaast in de gemeenterekening 2012 voor € 14 miljoen een voorziening gevormd om de effecten te kunnen opvangen van een niet volledig terugbetaling van een achtergestelde lening door AEB. Verder worden als beheersmaatregelen genoemd periodieke gesprekken met AEB over de voortgang, rapportageverplichtingen (waaronder jaarverslag, jaarplan) en financiële convenanten (tijdige signalen over afwijkingen in de realisatie van de business case).⁶⁷

Bij de onderzoeksfase gaven we aan dat in de raadsvoordracht de risico's omtrent de haalbaarheid van de herfinanciering in 2017/2018 waren opgenomen. Maar dat

⁶³ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf (AEB)*, 15/16 mei 2013, p. 32.

⁶⁴ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Kennisnemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013, p. 3-4.

⁶⁵ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Kennisnemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013,, p. 13-14.

⁶⁶ Gemeente Amsterdam, DMC, *Memo uitvoeringsfase financiering AEB_Beslispunten*, 14 november 2013 [Kabinet].

⁶⁷ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Kennisnemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013, p. 14.

er geen beheersmaatregelen waren genoemd. Bij de raadsvoordracht om kennis te nemen van uitvoeringsfase zijn wel afspraken opgenomen over wat er moet gebeuren als blijkt dat herfinanciering die termijn niet haalbaar is. Dit is een goede zaak.

4.4 Conclusie

Wij concluderen dat de mogelijke keuzes en onzekerheden bij de verzelfstandiging van AEB niet altijd transparant en helder in beeld zijn gebracht in de voordrachten voor de besluitvorming. Wij zijn van oordeel dat in het principebesluit de opties voor de toekomstvarianten van AEB onvoldoende zijn weergegeven. Bij *afbouw* is ervan uitgegaan van dat AEB een gemeentelijke dienst zou blijven, de optie *verkoop* is weggezet als geen reële optie en bij de *transitie* is niet duidelijk vermeld dat daar mogelijk een afwaardering zou moeten plaatsvinden. Op het mogelijke risico dat alleenrecht eenvoudig eenzijdig kan worden beëindigd of niet overeind blijft na wijzigingen in het Europees en nationaal aanbestedingsrecht is in de raadsvoordracht voor het principebesluit niet ingegaan.

Het KPMG-onderzoek naar de waardering van AEB had het karakter van een second opinion, maar is niet bij de voordrachten bijgevoegd. De raad heeft slechts indirect via het PWC-rapport van dit rapport kennis kunnen nemen. Vanwege een transparante besluitvorming en het budgetrecht van de raad zijn wij van mening dat de resultaten van het KPMG onderzoek, inclusief het oordeel van het college over de resultaten, meer prominent in de voordrachten naar voren had moeten komen. Ook vinden wij dat dit rapport als kabinetstuk bij de besluitvormingsdocumenten had moeten worden toegevoegd.

Volledigheidshalve vermelden we dat het college het waarderingsrapport van KPMG heeft benut bij het opstellen van de gemeenterekening 2012. Bij het bepalen van de vereiste omvang van de algemene risicoreserve houdt de gemeente er namelijk rekening mee dat AEB mogelijk minder waard is. De precieze omvang wordt niet in de stukken vermeld. Daarnaast treft het college in de jaarrekening 2012 nog een voorziening voor het risico van het niet volledig terugbetalen van de (toen nog niet verstrekte) achtergestelde lening aan AEB van € 14 miljoen.

We vinden dat de risico's en de beheersmaatregelen in de voordrachten niet altijd duidelijk zijn weergegeven. Een groot risico is de onzekere situatie op de afvalmarkt. Een verzelfstandigd AEB wordt gezien als beheersmaatregel. Dit betekent dat de transitie moet slagen. In de raadsvoordrachten wordt onvoldoende duidelijk gemaakt dat het slagen van deze transitieprojecten allerm minst zeker is.

5. Besluitvormingsproces

5.1 Inleiding

Niet alleen de inhoud van de besluitvorming is van belang. Ook moet het proces rondom de besluitvorming goed verlopen. We beantwoorden in dit hoofdstuk onderzoeksvraag 4.

In hoeverre is de besluitvorming ordentelijk verlopen?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag hebben we gebruik gemaakt van onderstaand normenkader.

Tabel 5.1 – Beoordelingskader onderzoeksvraag 4

Norm	Toetsaspecten	Paragraaf
Het proces van de besluitvorming voldoet aan relevante wet- en regelgeving	De besluitvorming heeft plaats gevonden op grond van art. 160 Gemeentewet	5.2
Het proces van de besluitvorming voldoet aan DOA	Bij de besluitvorming zijn de stappen gevolgd die in het deelnemingenbeleid zijn aangegeven	5.3
De besluitvorming in het college is ordentelijk verlopen	De besluitvorming heeft plaats gevonden volgens het reglement van orde	5.4
De informatievoorziening aan de gemeenteraad is adequaat	De gemeenteraad is tijdig betrokken bij belangrijke beslismomenten	5.5
	De gemeenteraad heeft de mogelijkheid gehad om kennis te nemen van alle relevante documenten	5.5

5.2 Wet- en regelgeving

Norm

Het proces van de besluitvorming voldoet aan relevante wet- en regelgeving.

Toelichting op de norm

Voor een nette besluitvorming moet er minimaal voldaan worden aan relevante wet- en regelgeving. Besluiten over verzelfstandiging en privatisering zijn op grond van artikel 160 van de Gemeentewet aan het college van burgemeester en wethouders. Hetzelfde wetsartikel regelt dat het college het ontwerpbesluit voor een verzelfstandiging aan de gemeenteraad dient voor te leggen zodat deze zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college kan brengen. Ook dient een dergelijk besluit de goedkeuring te krijgen van gedeputeerde staten, die hun goedkeuring slechts kunnen onthouden als zij menen dat het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Bevindingen

Het college heeft in de voordrachten van 19 december 2012 en 15 mei 2013 de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met het principebesluit en de afronding van de onderzoeksfase. Het college heeft in voordracht van 18 december 2013 de gemeenteraad gevraagd kennis te nemen van de afronding van de uitvoeringsfase.

5.3 De richtlijnen van het deelnemingenbeleid

Norm

Het proces van de besluitvorming voldoet aan het deelnemingenbeleid.

Toelichting op de norm

In het deelnemingenbeleid is vastgelegd dat de denkfase wordt afgesloten met een principebesluit van het college, waarmee de gemeenteraad dient in te stemmen. Verder is het deelnemingenbeleid over de besluitvorming in de onderzoeksfase niet eenduidig. Zo wordt eerst gemeld dat voor dat in de onderzoeksfase het college van burgemeester en wethouders een voorgenomen besluit tot verzelfstandiging opstelt dat ter instemming aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd. Daarna stelt het college het definitieve besluit tot verzelfstandiging vast (afronding onderzoeksfase). Twee pagina's later wordt echter vermeld dat het bij een besluit van het college over de haalbaarheid van de verzelfstandiging het college een definitieve keuze voorlegt aan de gemeenteraad.⁶⁸ In de uitvoeringsfase draagt het college zorg voor de uitvoering. Het deelnemingenbeleid geeft aan dat het college een ontwerpbesluit om het bedrijf op te richten eventueel ter kennisname voorlegt aan de gemeenteraad. Vervolgens is het aan het college om een definitief besluit te nemen (afronding uitvoeringsfase).⁶⁹

Bevindingen

Bij AEB is het anders verlopen. In eerste instantie is de denkfase afgesloten met een principebesluit, waarvan de raadscommissie op 27 maart 2008 kennis genomen. Daarna is in 2008 de onderzoeksfase gestart, in 2009 opgeschort en in 2012 weer herstart. Omdat men daartoe redenen zag is in de onderzoeksfase een (nieuw) principebesluit opgesteld, waarin de wenselijkheid van de verzelfstandiging opnieuw is vastgelegd. Overeenkomstig het deelnemingenbeleid hebben zowel het college (op 27 november 2012) als de raad een principebesluit (op 19 december 2012) genomen om met de verzelfstandiging in te stemmen. Daarmee is de denkfase uit 2008 nogmaals bekrachtigd.⁷⁰

⁶⁸ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Doelgericht op Afstand II*, 15 februari 2013, p. 24 & p.26.

⁶⁹ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Doelgericht op Afstand I*, 17 januari 2008, p. 13-14; Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Doelgericht op Afstand II*, 15 februari 2013, p. 23-27.

⁷⁰ Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven is in het plan van aanpak van AEB ten onrechte opgenomen dat het principebesluit bij de afronding van de onderzoeksfase wordt genomen. Dit is niet conform het deelnemingenbeleid.

Ter afsluiting van de onderzoeksfase heeft het college op één moment een besluit genomen over het afronden van de onderzoeksfase en dat was op 15 januari 2013. De gemeenteraad heeft op 15 mei 2013 haar wensen en bedenkingen kunnen geven richting het college. Maar besloot tegelijkertijd om in te stemmen met het afronden van de onderzoeksfase. Het college heeft hierna geen besluit meer genomen over het definitief afronden van de onderzoeksfase.

Ook de uitvoeringsfase is afgerond met een definitief besluit van het college van 26 november 2013 tot verzelfstandiging van AEB per 1 januari 2014, dat 'afronding uitvoeringsfase' is genoemd. Er is door het college niet eerst een ontwerpbesluit en daarna een definitief besluit genomen. Wel is het definitief besluit van college om AEB per 1 januari 2014 te verzelfstandigen ter kennisneming aan de gemeenteraad voorgelegd op 18 december 2013.

De gevolgde procedure heeft in de onderzoeksfase tot onduidelijkheid geleid bij raadsleden over de status van het principebesluit van november 2012. Dit kwam aan de orde tijdens het commissiedebat op 13 december 2012. Het raadslid Van Drooge stelt dat hij akkoord kon gaan met het principebesluit mits het een voorlopig besluit is, 'waarin het niet om iets principiëels gaat, waarin bepaalde besluiten worden genomen die daarna niet meer ter discussie kunnen komen'. Pas in maart 2013 moet volgens hem worden besloten. Hij herinnert ook aan de lessen van de Noord/Zuidlijn dat men niet in een fuik moet zwemmen, niet onder druk moet besluiten en juist wel tegenspraak moet organiseren. Die tegenspraak is er nog niet, constateert hij. Hij is ook één van de indieners van de motie om de raad een onafhankelijk onderzoek te laten houden. De wethouder Deelnemingen en Bedrijven zegt in het debat dat als de raad besluit deze weg op te gaan er nog een weg terug is als tussen de raadsvergadering en maart 2013 blijkt dat het onverstandig is.

Wij vinden dat de wethouder Deelnemingen en Bedrijven met deze formulering toch onvoldoende tegemoet komt aan de gevoelens in de gemeenteraad. Volgens het deelnemingenbeleid wordt door een principebesluit de wenselijkheid van een bepaald alternatief (in dit geval verzelfstandiging en transitie) vastgelegd en toetst men dit in de onderzoeksfase op de haalbaarheid. De gemeenteraad twijfelde echter nog in december 2012 aan de wenselijkheid van het voorgelegde alternatief. Desondanks besloot het college al in januari 2013 definitief tot de afronding van de onderzoeksfase zonder de raad eerst een ontwerpbesluit ter kennisname voor te leggen.

5.4 Gang van zaken in het college

Norm

De besluitvorming in het college is ordentelijk verlopen

Toelichting op de norm

Over een ordentelijke besluitvorming in het college zijn geen specifieke regels vastgelegd, behalve de algemene regels in het reglement van orde van het college. Toch kan

gesproken worden van een ordentelijke besluitvorming als alle wethouders en alle betrokken ambtelijke diensten in het proces hun rol kunnen vervullen en daarvoor voldoende tijd krijgen.

Bevindingen

Bij de besluitvorming over de verzelfstandiging van AEB heeft het bestuurlijk team een belangrijke rol gespeeld. Dit is getrokken door de wethouder Deelnemingen en Bedrijven en de wethouder Duurzaamheid. In de programmaorganisatie waren de ambtelijke diensten opgenomen (zie hoofdstuk 2). Zowel van de vergaderingen van het college als van het bestuurlijk team zijn over de verzelfstandiging van AEB slechts besluitenlijsten of zeer beknopte notulen beschikbaar. Op grond van de gesprekken met de betrokkenen hebben wij geen aanwijzing gevonden dat bepaalde belangen, diensten of personen in het besluitvormingsproces onvoldoende aan bod zijn gekomen. Wel hebben we gezien dat het college meerdere malen via een zogenaamde spoedvoordracht is gevraagd besluiten te nemen.⁷¹ In het kader van een zorgvuldige besluitvorming is zo'n procedure minder wenselijk.

5.5 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Norm

De informatievoorziening aan de gemeenteraad is adequaat

De beoordeling van deze norm valt uiteen in twee toetsaspecten, die we in onderstaande paragrafen uiteen zetten.

5.5.1 Tijdig betrokken

Toetspunt 1

De gemeenteraad is tijdig betrokken bij belangrijke beslismomenten

Toelichting op de norm en toetspunt

De vraag of de gemeenteraad tijdig betrokken is bij het besluitvormingsproces is voor een groot deel beantwoord door na te gaan of de besluitvorming voldoet aan de wet- en regelgeving en aan de voorwaarden van het deelnemingenbeleid. Naast dit formele proces is het van belang dat de gemeenteraad voldoende tijd krijgt om zich op de hoogte stellen van de informatie in een complex dossier, zoals de verzelfstandiging van AEB nu eenmaal is. Het is van belang dat de gemeenteraad wordt meegenomen in het proces en niet op een laatste moment wordt geconfronteerd met een voldongen feit.

⁷¹ Voorbeelden: Besluiten inzake principebesluit verzelfstandiging AEB, second opinion PWC en fiscale consequenties, en benoeming algemeen directeur.

Bevindingen

Na het besluit van het college op 10 juli 2012 om de onderzoeksfase te herstarten wordt de gemeenteraad hierover snel geïnformeerd. Op 7 september 2012 vindt een informatieve bijeenkomst plaats met de raadscommissie. In aanwezigheid van de wethouder Deelnemingen en Bedrijven geeft de toenmalig algemeen directeur ad interim van AEB een presentatie. De gemeenteraad wordt op dat moment meteen meegenomen met de tijdsplanning en met verzelfstandiging als beste optie en niet verkoop of optimalisatie van de gemeentelijke dienst.

Toch valt over de besluitvorming rondom het principebesluit en de afronding van de onderzoeksfase op te merken dat deze in een zeer kort bestek heeft plaatsgevonden. De voordracht voor het college over het principebesluit is op 27 november 2012 vastgesteld en op 13 december 2012 door de raadscommissie EZP besproken, waarna hij door de gemeenteraad op 19 december 2012 is vastgesteld. Bij deze voordracht zijn ook al de documenten opgenomen over de statuten van de nieuwe holding, het directiereglement, de juridische aspecten en de organisatie van AEB. Dit maakt zichtbaar dat het college al verder gevorderd was in de onderzoeksfase. Dat roept de vraag op of de raad nog veel te kiezen had. Hoewel de gemeenteraad instemt met het principebesluit wil ze nog wel een eigen onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren.⁷² Ook constateert de gemeenteraad bij het behandelen van het principebesluit dat de aangeleverde stukken onvoldoende zijn om tot een goed oordeel te kunnen komen. Er zijn wel drie scenario's benoemd, maar er is er maar één uitgewerkt en daarvan is nog geen risicoanalyse gemaakt. De raadsleden constateren dat er niet in de stukken staat hoeveel geld het kost om de AEC te sluiten en welke andere mogelijkheden er zijn. Ze constateren dat de *Gateway Review* er nog niet is, terwijl de les van de Noord/Zuid-lijn is dat dat van te voren moet worden gedaan.⁷³

Zoals al is vermeld, interpreteerde de gemeenteraad het principebesluit als een 'voorlopig besluit'. Toch nam het college op 15 januari 2013 reeds het besluit tot de afronding van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging. Bij dit besluit zijn de organisatorische en juridische uitwerkingen definitief vastgesteld, alsmede de wijze van financiering. De raadscommissie stelde zijn bespreking van het definitief collegebesluit over de afronding van de onderzoeksfase uit tot april 2013 in afwachting van de uitkomsten van zijn toets (PWC). In de raadscommissie EZP van 18 april 2013 voelen raadsleden zich gesteund door de uitkomsten van de door PWC uitgevoerde toets. Belangrijke conclusie is dat de keuze voor het transitiescenario navolgbaar, plausibel en een logische stap is. Maar dat deze een nadere onderbouwing behoeft. Aandachtspunten zijn dat het afbouwscenario veel te negatief wordt geschetst en de risico's van het transitiescenario onderbelicht blijven.⁷⁴ De meeste raadsleden steunen de verzelfstandiging, maar willen meer duidelijkheid over de financiële gevolgen van de

⁷² Dit onderzoek is, onder begeleiding van een commissie vanuit de raad, uitgevoerd door PWC. Dit bureau heeft op 4 april 2013 het onderzoeksrapport uitgebracht. Er is een *openbare* en een *strikt vertrouwelijke* versie van dit rapport.

⁷³ Gemeente Amsterdam, Verslag raadscommissie EZP, 13 december 2012 & Gemeente Amsterdam, Verslag gemeenteraad 19 december 2012.

⁷⁴ PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, 4 april 2013, p. 21 & 42.[Openbare versie]

transitie. De wethouder Deelnemingen en Bedrijven constateert dat de verzelfstandiging geen vraag meer is. Het besluit daartoe is al in december 2012 genomen en alle onderzoeken bevestigen de noodzaak ervan. Op 16 mei 2013 stemt de raad, na haar wensen en bedenkingen te hebben geuit, in met de afronding van de onderzoeksfase en neemt een motie aan. In deze motie

dragen de raadsleden het college op in het strategisch plan uitgewerkte scenario's op te nemen over het delen van AEB met andere metropoolgemeenten of scenario's over hoe met deze gemeenten een grotere betrokkenheid met het AEB tot stand kan worden gebracht.⁷⁵

5.5.2 Kennis van relevante documenten

Toetspunt 2

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid gehad om kennis te nemen van alle relevante documenten.

Toelichting op de norm en toetspunt

Naast de afspraken die er over het formele proces van kennisgeving aan de gemeenteraad zijn gemaakt, is het van belang dat de raad de mogelijkheid heeft om informatie en documentatie te verwerken. Het gaat hierbij om de vraag of de gemeenteraad in staat is gesteld alle kabinetstukken door te nemen, of vragen van raadsleden adequaat zijn beantwoord en of de raadsleden de mogelijkheid hebben gehad om archiefstukken te raadplegen.

Bevindingen

Voor zover de rekenkamer bekend is het rapport over de waardeanalyse van KPMG niet naar de gemeenteraad gestuurd, alleen naar PWC die op dat moment met de uitvoering van de second opinion voor de gemeenteraad bezig was. Alle overige kabinetsdocumenten zijn toegezonden aan de 'specialisten' van de fracties. Andere leden van de gemeenteraad zijn in de gelegenheid gesteld om kabinetstukken door te nemen. Daarnaast zijn de gemeenteraadsleden tijdens twee technische bijeenkomsten geïnformeerd over de financieringsconstructie.⁷⁶

Door één lid van de gemeenteraad zijn enkele vragen gesteld aan het college over de verzelfstandiging van AEB. Door het raadslid mevrouw Visser werden naar aanleiding van de verkoop van het Rotterdamse afvalenergiebedrijf schriftelijk vragen gesteld over de mogelijkheden tot verkoop van AEB. Ook stelde zij vragen over de gevolgen van meer gescheiden afvalinzameling door de stadsdelen en de vermindering van het

⁷⁵ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, *Motie van de raadsleden Jager, Ivens en Van Roemburg inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie bedrijf (AEB) (het delen van het bedrijf)*, 16 mei 2013. Tijdens dezelfde vergadering worden twee andere moties aangenomen over de naam van het bedrijf en over de ambitie dat AEB in 2030 het duurzaamste afvalverwerkings- en grondstofopwekkend bedrijf ter wereld dient te zijn.

⁷⁶ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Vervelfstandiging AEB – Onderzoeksfase: voorstel en consequenties financiering AEB NV op hoofdlijnen*, datum onbekend; Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Vervelfstandiging AEB – Toelichting Uitvoeringsfase financiering AEB*, 12 december 2013.

aanbod van het huishoudelijk afval voor de business case van AEB⁷⁷. Op beide schriftelijke vragen is door het college relatief snel gereageerd: (bijna) binnen de daarvoor gestelde termijn van 4 weken. Het raadslid heeft in het verkregen antwoord geen redenen gezien om daarop in de raad of commissie terug te komen.

5.6 Conclusie

Helemaal eenduidig was de besluitvorming over de verzelfstandiging van AEB niet. Het voorleggen van een principebesluit in december 2012 was voor de gemeenteraad verwarrend. In deze periode klaagden raadsleden ook dat stukken onvoldoende waren om tot een goed oordeel te komen. De gemeenteraad neemt bij de behandeling van het principebesluit een motie aan om een eigen onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de verzelfstandiging. Eén maand later neemt het college al een besluit tot afronden van de onderzoeksfase. Zonder dat de gemeenteraad kennis had kunnen nemen van een voorlopig besluit hierover. Het eigen onderzoek van de gemeenteraad, kwam op 4 april 2013 gereed. De vraag is welke invloed dit rapport nog kon hebben op het besluit over de afronding van de onderzoeksfase. De gemeenteraad gaf in mei 2013 haar wensen en bedenkingen op de onderzoeksfase en stemde in het de afronding ervan. Het college heeft hierna niet een definitief besluit genomen over de afronding van de onderzoeksfase. Het lijkt er op dat deze stappen door het college zijn gezet door de tijdsdruk die er op het proces naar verzelfstandiging is gelegd. Ook de mix van besluiten die in december 2012 zijn genomen (sommige principieel over de wenselijkheid, andere al meer over de haalbaarheid) past in dat kader.

We constateren daarnaast dat het deelnemingenbeleid niet voldoende duidelijk is over de besluitvorming rondom de onderzoeksfase en de uitvoeringsfase. Het schema is duidelijk, maar de tekst die daarop volgt sluit daar niet geheel bij aan.

⁷⁷ Gemeente Amsterdam, College van B&W, *Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.J.A. Visser van 2 september 2013 inzake de verkoop van het Afval- en energiebedrijf Rotterdam*, 27 september 2013; Gemeente Amsterdam, Gemeente Amsterdam, College van B&W, *Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.J.A. Visser van 27 september 2013 inzake gescheiden afvalinzameling door staatsdelen en het Afval- en Energiebedrijf*, 30 oktober 2013.

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen

Gemeente Amsterdam

- Lex van Drooge, oud gemeenteraadslid
- Carolien Gehrels, oud Wethouder Deelnemingen en Bedrijven
- Hugo Fernandes Mendes, oud Directeur Stedelijke Bestuursadvisering, voorzitter stuurgroep
- Linda Fledderus, Directie Middelen en Control, Teamleider Treasury Risicomanagement en Deelnemingen
- Robert van Gerwen, Stedelijke Bestuursadvisering, oud Bestuursadviseur, voorzitter projectgroep
- Bas Husken, Bestuur en Organisatie, Privaat- en Europees recht, Juridisch Adviseur
- Jan Jonker, Directie Middelen en Control, Bestuursadviseur Deelnemingen.
- Erik Meijer, Bestuur en Organisatie, Privaat- en Europees recht, Juridisch Adviseur
- Caja Oudemans, Directie Middelen en Control, Financieel specialist, Treasury.
- Marius Popma, Directie Middelen en Control, Bestuursadviseur Deelnemingen
- Vincent van Woerkom, Directie Middelen en Control, oud Directeur DMC, voorzitter stuurgroep

AEB Amsterdam

- Jeroen de Swart, Algemeen Directeur AEB
- Jaap Pranger, Financieel Directeur AEB
- Miriam Nouwen, Lid Raad van Commissarissen
- Roelof Kruize, Lid Raad van Commissarissen, oud Algemeen Directeur AEB a.i.
- Luc Janssen, Manager Businessunit Bedrijfsvoering
- Floris van Loon, Financial Controller Businessunit Bedrijfsvoering

Auditdienst ACAM

- Dennis van Eeden, Senior Auditor
- David van Hooff, Senior Audit Manager

Overig

- Kees van den Berge, oud Financieel Directeur AEB
- Stefan Betting, PROFEDA
- Jan Vis, Talanton

Bijlage 2 - Literatuurlijst

AEB Amsterdam

- (ingetrokken) Jaarplan 2015, 28 november 2014 [Kabinet]
- (bijgesteld) Jaarplan 2015, 4 juni 2015 [Kabinet]
- Jaarrekening 2014
- Persbericht: AEB sluit lastig eerste halfjaar 2014 af, 26 augustus 2014
- Rapportage 2014 – Q1, Q2, Q3 [Kabinet]
- Werkdocument, Reisverslag OGSM 2015/2018
- Openingsbalans voorstel waarderingsgrondslagen AEB, 25 augustus 2014 [Kabinet]
- Draft Memorandum grondslagen AEB Holding N.V., 6 juni 2014
- Notitie waarderingsgrondslagen RvC, 29 oktober 2014
- Waarderingsgrondslagen, 5 november 2014
- Presentatie aandeelhouderscommissie 23 juni 2015 [Kabinet]

College B&W

- Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam, 28 maart 2001
- Afronden uitvoeringsfase verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, 26 november 2013
- Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.J.A. Visser van 2 september 2013 inzake de verkoop van het Afval- en energiebedrijf Rotterdam, 27 september 2013
- Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.J.A. Visser van 27 september 2013 inzake gescheiden afvalinzameling door stadsdelen en het Afval- en Energiebedrijf, 30 oktober 2013
- Beantwoording vragen raadscommissie EZP 12 december 2013 inzake afronding uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB en Strategisch Plan AEB 2018, 16 december 2013
- Brief aan Raadscommissie EZP van Wethouder Bedrijven, Second opinion verzelfstandiging AEB – Plan van Aanpak uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, 8 april 2013
- Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadscommissie Werk en Economie, Bijstelling financiële jaarprognose AEB, 26 augustus 2014
- Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadscommissie Werk en Economie, Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB, 2 december 2014
- Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadscommissie Werk en Economie, Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB, 31 maart 2015
- Collegebesluit, Opnieuw opstarten verzelfstandigingsproces AEB, 10 juni 2012
- Denkfasebesluit externe verzelfstandiging AEB, 19 februari 2008
- Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, 27 november 2012 [Kabinet]
- Spoedvoordracht AEB holding NV: statutaire aandeelhoudersvergadering 23 juni 2015, 16 juni 2015 [Kabinet]
- Vaststellen tot het besluit tot opschorting van de onderzoeksfase verzelfstandiging AEB, 29 september 2009

- Voordacht Verlening uitsluitend recht AEB, 21 oktober 2014
- Voordracht Meerjarenvisie 2020 Afval Energie Bedrijf: Duurzaam Perspectief, 5 oktober 2010
- Voordracht voor de collegevergadering van 11 september 2012, Herstart onderzoeksfase verzelfstandiging AEB: Plan van Aanpak, 11 september 2012 [Kabinet]
- Voordracht voor de collegevergadering van 15 januari 2013, *AEB: Onderzoeksfase verzelfstandiging*
- Voorgenomen besluit Strategisch Plan AEB 2018, 26 november 2013

Gemeenteraad

- Instemmen met Meerjaren Visie 2020: Duurzaam perspectief, 19 januari 2011
- Motie van de raadsleden Bakker en Vink inzake de Herijking Deelnemingen 2015, aangenomen in de raadsvergadering van 1 april 2015
- Motie van de raadsleden Jager, Ivens en Van Roemburg inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie bedrijf (AEB) (het delen van het bedrijf), 16 mei 2013
- Motie van de raadsleden Van Drooge, Van Roemburg, Visser, Piek, Jager, Ivens, Evans-Knaup en Van Lammeren inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf, onafhankelijk onderzoek raad naar verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf (AEB), 20 december 2012.
- Opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval-energiebedrijf (AEB), 28 en 29 oktober 2009
- Raadscommissie KSB, AEB: Denkfasebesluit externe verzelfstandiging, 27 maart 2008
- Raadscommissie WE, Kennisnemen van de Presentatie Onderzoeksfase Herijking Deelnemingen, 16 september 2015
- Uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van herstructurering financiering AEB, 30 september 2015
- Uiten wensen en bedenkingen Strategisch Plan AEB 2018, 18 december 2013
- Verordening tot wijziging van de Verordening verlening uitsluitend recht aan AEB Exploitatie BV, 10 september 2014
- Voordracht, Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging AEB, 15/16 mei 2013
- Voordracht, Afronden uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, 18 december 2013
- Voordracht, Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van AEB, 19/20 december 2012

Raads(commissie)notulen

- Commissie EZP, 13 december 2012
- Gemeenteraad, 20 december 2012
- Commissie EZP, 18 april 2013
- Gemeenteraad, 16 mei 2013
- Gemeenteraad, 19 december 2013

Gemeente Amsterdam

- Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II 28 maart 2001

- ACAM, Generaal Verslag jaarrekening 2014 Gemeente Amsterdam, 19 mei 2015
- ACAM, Impact waarderingsgrondslagen voor NV's (RJ) op Afval Energie Bedrijf (AEB) Amsterdam, 8 november 2012
- ACAM, keuze verwerking aanpassing grondslagen, 11 maart 2015
- AEB, Bijlage Business Case Verzelfstandiging, 4 januari 2013
- AEB, Bijlage E Strategisch Plan AEB 2018. Factsheets transitieprojecten. [Kabinet]
- AEB, Dienstbegroting & jaarrekeningen 2007-2013
- AEB, Duurzaam perspectief: transitieprogramma AEB, 8 november 2012 [Kabinet]
- AEB, Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB, 16 januari 2013
- AEB, Eindrapport Principebesluit, 22 november 2012
- AEB, Geactualiseerde Business Case, 31 oktober 2013 [Kabinet]
- AEB, Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief, 20 september 2010
- AEB, Onderzoek synergie AEB – Waternet, april 2012
- AEB, Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB, september 2009
- AEB, Plan van Aanpak – Uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, 8 april 2013 (Concept)
- AEB, Plan van Aanpak Onderzoeksfase verzelfstandiging AEB, 10 september 2012
- AEB, Presentatie: Uitvoeringsfase Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf AEB, januari 2013
- AEB, Spreadsheet “finaal model AEB verzelfstandiging” 19 december 2013
- AEB, Strategisch Plan AEB 2018, 7 november 2013
- Begrotingen AEB 2010-2014
- Beleidsvoorstel Verzelfstandiging AEB, 4 januari 2013. [Kabinet]
- Bestuurlijk Team Verzelfstandiging AEB, agenda's & notulen
- Bestuursdienst, Verzelfstandiging AEB – Onderzoeksfase: voorstel en consequenties financiering AEB NV op hoofdlijnen, datum onbekend
- Bestuursdienst, Verzelfstandiging AEB – Toelichting Uitvoeringsfase financiering AEB, 12 december 2013
- Brief directeur AEB, oktober 2012
- Directie Middelen en Control, Memo AEB: waarderingsrapport AEB, 22 februari 2013
- Directie Middelen en Control, Memo uitvoeringsfase financiering AEB_Beslispunten, 14 november 2013 [Kabinet]
- Doelgericht op Afstand I. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen, 17 maart 2008
- Doelgericht op Afstand II. Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016, 13 maart 2013.
- Financiële risicoanalyse met betrekking tot AEB, 28 augustus 2015 [Kabinet]
- Gemeentelijke Jaarrekeningen 2013 & 2014
- P&O Cyclus: Begrotingen 2013, 4-maandsrapportage, 8-maandsrapportage
- Presentatie risicomaatregelen bij de rekening 2012 Gemeente Amsterdam, 29 juni 2013 [Kabinet]
- Rapportage Herijking deelnemingen 2015, 10 februari 2015
- Stuurgroep Verzelfstandiging AEB, agenda's & notulen
- Stuurgroep, Notitie Optie Verkoop, 30 augustus 2012 [Kabinet]

Onderzoekbureaus

- Allen & Overy, Verzelfstandiging Gemeente Amsterdam Afval Energie Bedrijf, 16-8-2012
- De Brauw Blackstone Westbroek, Notitie - Verzelfstandiging AEB - Aanbestedingsrechtelijke aspecten, 31 oktober 2013 [Kabinet]
- De Galan Groep, Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam, 28 december 2012
- Ernst & Young, Business case validatie en optionele waardering AEB, 27 maart 2015 [Kabinet]
- Gateway Review (PBLQ HEC) Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam Eindrapport, 21 december 2012 [Kabinet]
- KPMG Meijburg & Co, Verzelfstandiging Afval en Energie Bedrijf Amsterdam, 8 april 2013 [Kabinet]
- KPMG, Business case financiering Afval Energie Bedrijf Gemeente Amsterdam, 13 december 2012 [Kabinet]
- KPMG, Business Case Financiering Afval Energie Bedrijf, 22 November 2012 [Kabinet]
- KPMG, Waardeanalyse Afval en Energiebedrijf Amsterdam, 26 februari 2013 [Kabinet]
- NautaDutilh, Leningsovereenkomst AEB en gemeente Amsterdam, 1 januari 2014
- NautaDutilh, Memorandum – Verzelfstandiging AEB – Behoeft van algemeen belang, 1 november 2013 [Kabinet]
- NautaDutilh, Statuten AEB Holding NV, 1 januari 2014 [Kabinet]
- NautaDutilh, Verzelfstandigingsovereenkomst, 1 januari 2014
- Onderzoekscommissie HR-AVI, Rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam, Vermetel Vertrouwen, september 2007
- PWC, Second opinion voor de gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval energie Bedrijf, Openbare Versie, 4 april 2013
- PWC, Second opinion voor de gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf, 4 april 2013 [Kabinet]
- Rabobank, Verzelfstandigingsonderzoek Afval Energie Bedrijf, juli 2012 [Kabinet]
- Tauw, Kostenraming Bodemsaneringsplan AEB Inschatting totale saneringskosten per deellocatie, 11 december 2014
- Utrecht Sustainability Institute (Cramer en Wijffels), Second opinion 'Transitie Afval Energie Bedrijf tot duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf, 2 oktober 2012

Overig

- Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de HVC, 4 december 2013 (Zie <https://raad.heerhugowaard.nl/Documenten/BW13-0622-Bijlage-13-890-AvA-HVC-d-d-4-december-2013.pdf>)
- Artikel 44 BBV en artikel 374, boek 2 BW
- Artikel 65 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten Hoofdrapport (2012)
- Erik Meijer, Toepasselijkheid Markt & Overheid regelgeving, 15 oktober 2012
- Rekenkamer Zaanstad, Zaanstad en HvC: Afstand nemen van afval, Onderzoeksrapport, mei 2014
- WRR, Het borgen van het publiek belang (Den Haag 2000)



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl