

ONDERZOEKSRAPPORT - DEEL 3

Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB)

Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging

november 2015

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT - DEEL 3

Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB)

Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging

19 november 2015

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider)

Marien van Grondelle MSc

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
2	Gemeentelijk beleid verzelfstandigingen	7
2.1	Het denkkader	7
2.2	Het proceskader	8
2.3	Taakverdeling raad en college	9
3	Het traject naar verzelfstandiging	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Denkfase	12
3.3	Onderzoeksfase	13
3.4	Uitvoeringsfase	17
3.5	Nazorg- en beheersfase	17
3.6	Deelnemingenbeleid	18

1 Inleiding

Aanleiding afzonderlijk document

In 2015 voert de Rekenkamer Metropool Amsterdam (rekenkamer) een onderzoek uit naar de verzelfstandiging van het Afvalenergiebedrijf, inmiddels AEB Amsterdam (AEB) geheten. Centraal in dit onderzoek staat de vraag in hoeverre het verzelfstandigingstraject van AEB adequaat is geweest. 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.

De resultaten van dit onderzoek worden gerapporteerd in het eerste deel van het onderzoeksrapport, dat tegelijkertijd met dit document verschijnt. De doelstelling van het document dat nu voor u ligt is het geven van een schets van de geschiedenis van de verzelfstandiging van AEB. Het is een hulpmiddel om bij het lezen van de eerste twee delen van het onderzoeksrapport, met daarin heel veel details, het overzicht te kunnen behouden. In deel één geven onze bevindingen en conclusies weer over de het besluitvormingsproces rondom de verzelfstandiging van AEB. In deel twee wordt op aantal specifieke onderwerpen dieper ingaan.

Dit derde deel geeft ons de mogelijkheid om alle details compact en overzichtelijk te kunnen presenteren zonder het totale overzicht kwijt te raken. Lezers voor wie de gang van zaken bekend is kunnen lezing van dit deel achterwege laten. Maar voor lezers voor wie de materie relatief nieuw is of die hun geheugen graag wat opfrissen is dit document nuttig.

Wat is AEB?

AEB Amsterdam is sinds 1 januari 2014 een zelfstandige NV waarvan de aandelen voor 100% in eigendom zijn van de gemeente Amsterdam. Voor de verzelfstandiging was AEB een dienst van Amsterdam. AEB houdt zich bezig met afvalverwerking, energieproductie, recycling van metalen en met slibverwerking. AEB beschikt sinds 1993 over een Afvalenergiecentrale (AEC) met 4 verbrandingslijnen. In 2007 is daarnaast de Hoogrendement Centrale (HRC) met 2 verbrandingslijnen in gebruik genomen. Het in deze centrales verwerkte afval en rioolslib wordt omgezet in elektriciteit en warmte. Reststoffen zoals metalen en bodemas worden nagenoeg volledig hergebruikt. AEB heeft ook een Depot Gevaarlijk Afval, waar chemisch en gevaarlijk afval wordt gescheiden voor recycling. Op een Regionaal Sorteercentrum worden elektrische apparaten verzameld en op 6 afvalpunten in de stad grof afval. Bij AEB werken ongeveer 400 mensen.

Leeswijzer

In dit rapport geven we eerst in hoofdstuk 2 een overzicht van het beleid inzake verzelfstandigingen van de gemeente Amsterdam. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 3 het verzelfstandigingstraject van AEB.

2 Gemeentelijk beleid verzelfstandigingen

In 2001 stelde de gemeenteraad van Amsterdam een nota vast waarin de werkwijze rond verzelfstandiging en privatisering is opgenomen. In de jaren ervoor waren verschillende gemeentelijke taken op afstand geplaatst en het besef groeide dat de gemeente kennis moest opbouwen op dit gebied en een gestructureerde aanpak noodzakelijk was. Dit leidde tot de nota *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam* uit 2001. Centraal in de nota stonden een besliskader - welke afwegingen leiden tot een besluit - en een proceskader - welke stappen worden er genomen? De nota uit 2001 werd opgevolgd door een tweede nota uit 2008, getiteld *Doelgericht op afstand* (DOA I). In 2013 werd deze nota herzien (DOA II). Tussen de nota's bestaan verschillen.

De tweede versie van DOA is in dezelfde periode vastgesteld als de periode waarin de besluitvorming over de onderzoeksfase van AEB plaatsvond. We vinden het daarom aannemelijk dat de producten die voor de afronding van de onderzoeksfase AEB zijn opgeleverd voldoen aan de richtlijnen uit DOA II. Hieronder geven we daarom het denk- en proceskader weer, zoals dat opgenomen is in de nota *Doelgericht op afstand* uit 2013.

2.1 Het denkkader

De inhoudelijke afweging om te besluiten of een taak door de gemeente moet worden uitgevoerd, dan wel op afstand dient te worden geplaatst, is in *Doelgericht op afstand* opgesteld aan de hand van een aantal stappen:

Stap 1 - Is er sprake van een gemeentelijk publiek belang?

De eerste stap moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van een gemeentelijk publiek belang. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente alleen taken uitvoert of laat uitvoeren die voortkomen uit een gemeentelijk publiek belang. Of iets een publiek belang is, is een politieke afweging. Is er sprake van een publiek belang, dan volgt stap 2.

Stap 2 - Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Gemeentelijke betrokkenheid is noodzakelijk als er een wettelijke verplichting is een zaak intern door de gemeente te laten uitvoeren. Maar ook de wens altijd te kunnen beschikken over specialistische kennis en ervaring of de hoge kosten die samengaan met een uitbesteding, kunnen volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk maken. Is dit het geval, dan zal de activiteit intern worden uitgevoerd. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

Stap 3 - Is behartiging belang als opdracht-, subsidie- of regelgever of als verstrekker van lening of garantie mogelijk en afdoende?

Als er sprake is van een publiek belang, heeft de gemeente ook een verantwoordelijkheid. Het is echter mogelijk deze verantwoordelijkheid te dragen door middel van

een omschreven opdracht, het geven van subsidie, door regels te ontwikkelen of door een lening te verstrekken. Is dit het geval, dan volgt in beginsel uitvoering door de markt. Is de conclusie dat de gemeente op deze wijze haar belang niet voldoende kan behartigen, dan volgt stap 4.

Stap 4 - Wat is de meest geschikte rechtsvorm?

Als het publieke belang niet door een marktpartij kan worden gediend, dan wordt gekeken of de gemeente deel kan nemen in een rechtsvorm, of een rechtsvorm kan oprichten, die dit belang wel goed kan dienen. Hiervoor komen verschillende organisatievormen in aanmerking: vennootschappen, coöperaties, stichtingen, verenigingen, maar ook een gemeenschappelijke regeling. Bij de afweging welke rechtsvorm de meest geschikte is, worden verschillende variabelen nagegaan, zoals beïnvloedingsmogelijkheden, financieringsmogelijkheden en de mogelijkheid tot winstuitkering.

2.2 Het proceskader

Het proces om te bepalen of en op welke manier een activiteit op afstand wordt geplaatst, is in de nota ingedeeld in vier fases.

Fase 1: Denkfase

Het initiatief voor de denkfase kan overal binnen de gemeentelijke organisatie opkomen, zowel op politiek als op ambtelijk niveau. In deze fase toetst het college een gemeentelijke activiteit aan de uitgangspunten van het nee, tenzij-beleid. Op basis van het denkkader is het mogelijk een principekeuze te nemen tussen privatiseren, uitplaatsen, verzelfstandigen, beëindigen of binnengemeentelijk houden. In deze denkfase kan zonder noemenswaardige kosten bepaald worden of het zin heeft de onderzoeksfase te starten.

Fase 2: Onderzoeksfase

Doel van de onderzoeksfase is te komen tot een nauwkeurig beeld over de haalbaarheid van het op afstand zetten van een gemeentelijke activiteit, zodat het college een definitieve keuze over de positionering van een gemeentelijk onderdeel aan de gemeenteraad kan voorleggen. Onderdelen van deze fase zijn het opstellen van een analyse van de sterke en zwakke punten van het gemeentelijk onderdeel en de kansen en bedreigingen van de verschillende opties (een SWOT-analyse).¹ Ook wordt gekeken naar een sociaal plan voor de medewerkers, vindt er een doorlichting van de bedrijfsvoering plaats en vindt er een kosten- en batenanalyse plaats van de verschillende scenario's. Op basis van de onderzoeksfase wordt een definitieve keuze gemaakt.

¹ SWOT staat voor Strengths Weaknesses Opportunities and Threats.

Fase 3: Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase draagt het college zorg voor de uitvoering van het genomen besluit tot het op afstand plaatsen van de gemeentelijke activiteit. In deze fase vinden onder andere de onderhandelingen met de bonden plaats en wordt een definitief besluit genomen over het sociaal plan. Ook wordt hier de nieuwe organisatie opgericht en wordt het beheer, de sturing en het toezicht geregeld, voor zover daar sprake van is.

Fase 4: Nazorg- en beheerfase

De ambtelijke projectleiding bewaakt in deze fase de implementatie van de afspraken die uit de besluiten tot op afstand plaatsen voortvloeien. Het college wordt periodiek geïnformeerd over de afwikkeling hiervan.

2.3 Taakverdeling raad en college

Volgens de Gemeentewet kan alleen het college privaatrechtelijke handelingen verrichten. Het college kan slechts besluiten tot de oprichting van een deelneming of van deelname aan stichtingen of vennootschappen als de gemeenteraad over het ontwerpbesluit van het college zijn wensen en bedenkingen heeft geuit.² Desondanks is in de verschillende Amsterdamse beleidsnota's over verzelfstandigingen op zijn minst sprake van een wat andere toonzetting.

In de nota uit 2013 is opgenomen dat het principebesluit van het college na de denkfase de instemming behoeft van de raad. De besluitvorming aan het eind van de onderzoeksfase komt er op neer dat er in de praktijk instemming van de raad nodig is, zeker bij verzelfstandigingen.³ In 2013 is in de nota opgenomen dat de raad altijd de mogelijkheid heeft om nog een onafhankelijk onderzoek in te stellen. De onderzoeksfase wordt afgesloten met een definitief besluit van het college.

Na de onderzoeksfase volgt in de uitvoeringsfase de besluitvorming tot oprichting van de deelneming door het college. Eventueel wordt het concept besluit hiertoe aan de raad ter kennisname voorgelegd.

We zien dus dat het college een besluit neemt nadat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen heeft kunnen uitspreken en dat de wijze waarop dit gebeurt door de gemeentelijke nota wordt geregeld.

² Gemeentewet art. 160, lid 1e en lid 2.

³ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Doelgericht op afstand II*, p. 25-26.

3 Het traject naar verzelfstandiging

3.1 Inleiding

Bij het proces van verzelfstandiging van AEB zijn de fases te onderscheiden, zoals die in *Doelgericht op afstand* zijn opgenomen (zie tabel 3.1). In de denkfase (van 2005 tot 2008) worden de eerste onderzoeken uitgevoerd naar de toekomst van AEB. De denkfase wordt afgesloten met het eerste principebesluit tot verzelfstandiging. In de loop van 2009 wordt de onderzoeksfase opgeschort. In deze periode wordt nog wel nagedacht over de mogelijke toekomst van AEB. In juli 2012 wordt de draad weer opgepakt en de onderzoeksfase herstart, welke in mei 2013 is afgerond. De uitvoeringsfase wordt eind 2013 afgerond. Vanaf 2014 is de verzelfstandiging van AEB een feit en heeft de gemeente een nieuwe rol als enig aandeelhouder in de opgerichte AEB Holding NV. Dan breekt de periode aan van nazorg. In het vervolg worden de belangrijkste momenten uit de verschillende fases besproken.

Tabel 3.1 - Tijdslijn verzelfstandiging AEB

Datum/Jaar	Besluit/gebeurtenis
2006-2008	<i>Denkfase</i>
Maart 2006	Onderzoek <i>Positionering en besturing Afoal Energie Bedrijf - Deloitte</i> (start denkfase)
Oktober 2007	Eindrapportage Commissie Ringeling <i>Vermetel Vertrouwen</i> over nieuwbouw HRC (input voor denkfase)
Februari 2008	Afronden denkfase – start onderzoeksfase verzelfstandiging AEB (college). Op 27 maart 2008 neemt de raadscommissie KSB kennis van dit besluit.
2008-2013	<i>Onderzoeksfase</i>
Juli 2009	Uitstel verzelfstandiging (college)
Oktober 2009	Opschorten onderzoeksfase AEB (gemeenteraad)
December 2010	Meerjarenvisie 2020: duurzaam perspectief (raadscommissie EZP)
Juli 2012	Herstart onderzoeksfase verzelfstandiging AEB (college)
November/December 2012	Principebesluit (college/gemeenteraad)
Januari 2013	Definitief besluit onderzoeksfase (college)
Mei 2013	Afronden onderzoeksfase (gemeenteraad)
2013	<i>Uitvoeringsfase</i>
November/December 2013	Afronden uitvoeringsfase (college/gemeenteraad) Instemmen Strategisch Plan AEB 2018
2014 tot heden	<i>Nazorgfase</i>
Augustus 2014	Bijstelling financiële jaarprognose AEB (gemeenteraad)
December 2014	Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB (gemeenteraad)
April 2015	Uitkomsten van de externe validatie en waardebeoordeling AEB (gemeenteraad)

3.2 Denkfase

Eind 2005 verzoekt de toenmalige wethouder Bedrijven het accountantsadviesbureau Deloitte een onderzoek te doen naar de meest wenselijke positionering van AEB. Daarmee wordt de denkfase om AEB te verzelfstandigen gestart. In maart 2006 adviseert Deloitte om AEB te verzelfstandigen. Dit advies leidt niet direct tot het zetten van volgende stappen. De problemen rondom de nieuwbouw van de Hoogrendement Centrale (HRC) vergen van AEB alle aandacht. De kosten voor het neerzetten van de installatie zijn aanzienlijk hoger (rond € 90 miljoen) dan geraamd en de bouw van de centrale heeft veel langer geduurd dan gepland. Bij de ingebruikname gaat van alles mis. Het college wil de oorzaken van al deze problemen weten en geeft een commissie (de commissie Ringeling) opdracht een feitenrelaas op te stellen met aanbevelingen. In september 2007 brengt de commissie Ringeling haar rapport uit.⁴ De belangrijkste aanbeveling luidt dat bij AEB het (bestuurlijk) toezicht en aansturing moeten worden verbeterd. In reactie op deze aanbeveling laat het college onderzoeken of een omzetting van de gemeentelijke dienst naar een overheids-NV met een Raad van Commissarissen zal leiden tot betere toezicht en aansturing.⁵

In februari 2008 sluit het college van burgemeester en wethouders de denkfase over de verzelfstandiging af met een besluit waarmee de onderzoeksfase wordt gestart.⁶ Uit dit besluit blijkt dat de externe verzelfstandiging per 1 januari 2009 beoogd wordt. De volgende argumenten onderbouwen het zetten van de volgende stap:

- Door verzelfstandiging kan beter worden ingespeeld op ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt. Hierdoor is een optimaal bedrijfseconomisch en milieuresultaat te realiseren.
- Marktontwikkelingen vragen om professionele governance. Dit is in extern verzelfstandigde vorm mogelijk.
- De arbeidsvoorwaarden voor hoger opgeleid personeel kunnen beter op de markt worden afgestemd.
- Door externe verzelfstandiging kan de gewenste verbondenheid tussen Amsterdam en AEB behouden blijven.

⁴ Onderzoekscommissie HR-AVI, *Vermetel Vertrouwen*, Rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoogrendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam, september 2007.

⁵ Gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke zienswijze van het college van B&W van Amsterdam op het onafhankelijk onderzoeksrapport van de commissie Ringeling naar de gang van zaken rond de overschrijdingen bij de nieuwbouw van de hoogrendement afvalverbrandingsinstallatie 9HR-AVI van het AEB*, p. 3.

⁶ Gemeente Amsterdam, College van B&W, *Agendapunt: AEB Denkfasebesluit externe verzelfstandiging*, 19 februari 2008.

3.3 Onderzoeksfase

Opschorten onderzoeksfase

Januari 2009 wordt echter niet gehaald. Op 7 juli 2009 neemt het college het formele besluit om de verzelfstandiging van het AEB uit te stellen en de onderzoeksfase op te schorten.

Het besluit tot verzelfstandiging in 2008 was onder meer gebaseerd op de aanname dat er voldoende beschikbaar brandbaar afval op de markt zou komen. Deze aanname was gebaseerd op het van kracht worden van het stortverbod voor onbehandeld afval in Duitsland per 1 juni 2005 en op het opengaan van de Europese grenzen voor brandbaar afval in 2007. Bovendien constateerde men een tekort aan elektriciteit opwekkende capaciteit⁷. Het besluit tot verzelfstandiging ging dus uit van een relatief gunstige markt – zowel voor afval als voor energie -. Het instorten van de markt door de economische crisis in 2008 is dan ook de belangrijkste reden voor het besluit tot opschorten van de onderzoeksfase. Daarnaast wordt er vanuit gegaan dat AEB de langlopende contracten voor de AEC (tot 2017) en de HRC (tot 2022) bij verzelfstandiging zal verliezen. Bij verzelfstandiging hebben de contractpartijen de mogelijkheid om met onmiddellijk ingang hun contract te beëindigen.⁸ Pas als de marktomstandigheden structureel zullen herstellen en verzelfstandiging opnieuw opportuun zal worden, zal het verzelfstandigingsproces opnieuw gestart worden.⁹ Het college zal dan ook kijken of er geïnteresseerde partijen zijn die willen participeren in AEB.¹⁰

Op 28 oktober 2009 gaat de gemeenteraad akkoord met het stilleggen van de onderzoeksfase. Het college wil wel ondertussen stappen zetten om de markt- en arbeidsmarktpositie van AEB, ook als gemeentelijke dienst, te optimaliseren. Het college wil daartoe de governance-structuur verbeteren, weerstandsvermogen opbouwen en de autonome positie van het AEB versterken.¹¹

Denken over de toekomst

Na het besluit tot opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging is in oktober 2010 door het college van burgemeester en wethouders een *Meerjarenvisie 2020: Duurzaam perspectief voor AEB* vastgesteld. Met deze meerjarenvisie wil de directie van AEB zich bezinnen op de lange termijn toekomst van AEB vanuit het perspectief van de gewijzigde marktomstandigheden. De afvalmarkt verandert: er komt minder afval beschikbaar om te verbranden en er is sprake van overcapaciteit van de centrales. De meerjarenvisie gaat in op de wijze waarop AEB een bijdrage

⁷ Gemeente Amsterdam, College van B&W, *Denkfasebesluit externe verzelfstandiging*, 19 februari 2008, p. 8-9.

⁸ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemming met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoalenergiebedrijf*, 28/29 oktober 2009.

⁹ Gemeente Amsterdam, College van B&W, *Vaststellen tot het besluit tot opschorting van de onderzoeksfase verzelfstandiging AEB*, 29 september 2009, p. 1.

¹⁰ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoalenergiebedrijf*, 28/29 oktober 2009, p.4 & p.5.

¹¹ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoalenergiebedrijf*, 28/29 oktober 2009, p. 4.

levert aan de duurzaamheidsambities van de gemeente Amsterdam.¹² De ambitie van AEB is om zich te ontwikkelen van afvalverwerker naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf.¹³ De raadscommissie EZP heeft op 19 januari 2011 van deze meerjarenvisie 2020 kennis genomen. De raadscommissie staat positief tegenover de doorontwikkeling van AEB naar een duurzaam energiebedrijf. De raadscommissie stelt wel vragen over de gehanteerde tarieven bij de twee centrales en de winst die AEB voor de gemeente realiseert.¹⁴

Herstart onderzoeksfase

In 2012 ziet het college redenen om het verzelfstandigingsproces weer te starten en op 10 juli 2012 neemt het hiertoe het besluit. De (financiële) noodzaak om afdoende afval te borgen en daartoe actief op de markt te kunnen opereren zijn de belangrijkste motieven voor verzelfstandiging. Daarnaast zijn het vooral de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving - in casu het van kracht worden van de Wet Markt en Overheid per 1 juli 2012 - die hiertoe aanleiding geven. Bovendien verwacht het college veranderingen in de Europese aanbestedingsregels. Hierdoor dienen gemeenten in de toekomst de afvalverwerking aan te besteden en kunnen zij geen uitsluitend recht meer toekennen aan een eigen bedrijf. Een andere reden is dat een autonome positie van AEB als gemeentelijke dienst slecht blijkt te passen in de brede doelstelling van het college tot verhoging van de kwaliteit en doelmatigheid van de gemeentelijke bedrijfsvoering, waarbij uniformiteit en standaardisatie voorop staan.¹⁵

Het bovenstaande betekent dat de redenen voor verzelfstandiging in 2012 anders zijn dan de argumenten voor verzelfstandiging uit 2008. In het Plan van Aanpak van de (herstarte) onderzoeksfase, waarmee het college op 11 september 2012 instemt, is daarom opnieuw de noodzaak opgenomen om de *wenselijkheid* van de verzelfstandiging vast te stellen¹⁶ en niet alleen de *haalbaarheid* ervan. Het vaststellen van de wenselijkheid van de verzelfstandiging leidt tot het Principebesluit verzelfstandiging AEB van het college op 27 november 2012. Daarmee wordt het eerdere besluit uit 2008 aan het eind van de denkfase 'geactualiseerd'.¹⁷

Op 20 december 2012 stemt de raad in met het principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB. Daarbij baseert men zich op het *Eindrapport principebesluit Verzelfstandiging AEB* en verschillende externe onderzoeken.¹⁸ In het eindrapport wordt geconcludeerd dat 'normale marktomstandigheden' niet meer zullen terugkeren. Het aanbodvolume is door de crisis afgenomen en dat aanbod zal zich niet herstellen.

¹² Gemeente Amsterdam, College van B&W, Voordacht voor de collegevergadering, *Meerjarenvisie 2020: duurzaam Perspectief*, 5 oktober 2010.

¹³ Gemeente Amsterdam, AEB, *Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief*, 20 september 2010.

¹⁴ Gemeente Amsterdam, Commissie EZP, Notulen, 19 januari 2011.

¹⁵ Gemeente Amsterdam, College van B&W, *Opnieuw opstarten verzelfstandigingsproces AEB*, 10 juli 2012, p. 1-2.

¹⁶ Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak Onderzoeksfase verzelfstandiging AEB*, 11 september 2012, p. 4.

¹⁷ "Gegeven de opschort-periode van ruim 3 jaar is het zinvol ook de producten van de Denkfase te actualiseren." Gemeente Amsterdam, directie AEB, *Plan van Aanpak Onderzoeksfase verzelfstandiging AEB*, 11 september 2012, p. 16

¹⁸ Onder meer die van het Utrecht Sustainability Institute (USI), dat de mogelijkheden van transitie strategie heeft bekeken, en dat van Allen & Overy, die de juridische aspecten hebben gezien.

De verwachting is dat het zelfs nog meer zal dalen als gevolg van verdere recycling van afvalstromen. Ook in de toekomst zal er in Nederland dus sprake zijn van overcapaciteit.

Het eindrapport beschrijft dat AEB voor een principiële keuze staat:

1. Afbouwen van de verwerkingscapaciteit, of
2. Transitie van een afvalverwerker naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf.

Kiezen voor het transitiescenario wordt gezien als de meest gunstige optie.¹⁹

Verzelfstandiging van het AEB wordt daarvoor gezien als noodzakelijke voorwaarde.

In de raadsvoordracht bij het principebesluit wordt de verzelfstandiging gezien als een risicobeheersingsmaatregel voor de onzekere situatie waarin de organisatie zich bevindt.²⁰ De volgende strategische risico's worden genoemd:

- De onzekere markt.
- De leningen (€ 700 miljoen) die de gemeente voor het AEB heeft afgesloten.
- Het niet slagen van de transitieprojecten die nodig zijn voor de continuïteit.
- De forse investeringen die nodig zijn voor de transitieprojecten.

In de raadsvoordracht wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe de verzelfstandiging zal bijdragen aan het beheersen van de genoemde risico's. Uit de raadsvoordracht blijkt bovendien dat ook verzelfstandiging geen einde zal brengen aan de risico's voor het AEB en dus ook voor de gemeente. In de discussie die op 20 december 2012 wordt gevoerd, uiten de leden van de gemeenteraad vooral twijfels bij de transitiestrategie. De raad besluit tot het uitvoeren van een eigen onafhankelijk onderzoek naar dit onderwerp. Dit wordt uitgevoerd door het accountantsbureau PWC.

Afronding onderzoeksfase

Op 15 januari 2013 neemt het college het definitieve besluit tot afronding van de onderzoeksfase. Daarmee stelt het vast dat de verzelfstandiging van AEB haalbaar is. Bij dit besluit zijn de organisatorische en juridische uitwerkingen definitief bepaald, alsmede de wijze van financiering. Zo ligt de ondernemingsstructuur vast, wordt de verzelfstandiging juridisch verder uitgewerkt, is er gekozen voor het verlenen van alleenrecht aan AEB, wordt duidelijk dat 50% van de aandelen in Westpoort Warmte zullen overgaan naar AEB, worden de financiële uitgangspunten voor AEB NV geformuleerd en worden nadere organisatorische aspecten van de verzelfstandiging van AEB vorm gegeven.

¹⁹ Afbouwen van de verwerkingscapaciteit vanwege de marktomstandigheden wordt ook in het rapport overwogen, maar terzijde geschoven omdat het alleen maar nadelen heeft.

²⁰ Gemeenteraad, Raadsvoordracht *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afoal energie Bedrijf*, 19 en 20 december 2012.

Ook laat het college een aantal rapporten opstellen. KPMG stelt een rapport op over de business case, dat wordt afgerond op 13 december 2012²¹. Het college laat ook een Gateway review (21 december 2012) uitvoeren. De belangrijkste conclusie van het review team is dat de verzelfstandiging van AEB verstandig is. De verzelfstandiging van AEB is een middel om de transitie van AEB vorm te geven.²² Daarnaast is er ook nog een rapport van De Galan Groep (28 december 2012) waarin de vraag centraal staat of bedrijfsvoering van AEB gereed is voor verzelfstandiging. Uit het rapport blijkt dat een doorontwikkeling van de organisatie nodig is, maar dat de verzelfstandiging verantwoord is.²³

De raadscommissie stelt zijn bespreking van de voordracht van het college tot afronding van de onderzoeksfase uit tot april in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek van PWC waartoe de raad opdracht had gegeven. De raadscommissie EZP bespreekt het onderzoek van PWC, gelijktijdig met de stukken voor het afronden van de onderzoeksfase, op 16 april 2013. PWC concludeert onder meer dat er een juridische en commerciële noodzaak is om tempo te maken met de verzelfstandiging van AEB. Ook PWC noemt de verzelfstandiging van AEB een risicobeheersmaatregel. Zij denkt dat onder de huidige marktomstandigheden een gemeentelijke dienst niet in staat zal zijn 'afval aan zich te binden'. Toch is PWC ook kritisch. Zij vindt dat de verzelfstandiging van AEB en het transitiescenario teveel aan elkaar zijn verknoopt, terwijl ook bij het afbouwscenario verzelfstandiging noodzakelijk is. Ten tweede is PWC van mening dat de keuze voor het transitiescenario een plausibele en logische stap is, maar dat het wel een nadere uitwerking behoeft.²⁴

Op 15 mei 2013 stemt de gemeenteraad in met het voorstel van het college tot afronding van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van AEB en een aantal uitgangspunten die in de uitvoeringsfase moeten worden uitgewerkt.²⁵

²¹ KPMG, *Business case financiering Afval Energie Bedrijf Gemeente Amsterdam*, 13 december 2012. KPMG stelt een tweede rapport op over de waardering van het AEB: KPMG, *Rapport waardeanalyse Afval en Energiebedrijf Gemeente Amsterdam*, 26 februari 2013. [Kabinet]

²² PBLQ HEC, *Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 21 december 2012. [Kabinet]

²³ De Galan Groep, *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 28 december 2012, p. 5-6. [Kabinet]

²⁴ PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, Openbare versie, 4 april 2013.

²⁵ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, 15 mei 2013.

3.4 Uitvoeringsfase

Op 26 november 2013 besluit het college tot de afronding van de uitvoeringsfase van de verzelfstandiging van AEB en de oprichting per 1 januari 2014 van AEB Holding NV. Ook heeft het college op die datum een Strategisch Plan vastgesteld, waarin het transitieprogramma van AEB verder wordt uitgewerkt.²⁶ In de uitvoeringsfase is vooral nog gewerkt aan het verder invullen van de financiële uitgangspunten.

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn het financieringspakket en het dividendbeleid. Ook wordt een nieuwe algemeen directeur van AEB benoemd. Op 18 december 2013 neemt de gemeenteraad kennis van zowel de afronding van de uitvoeringsfase als het *Strategisch Plan AEB 2018*.²⁷

Daarnaast is gewerkt aan de verlening van een alleenrecht aan AEB door de gemeente Amsterdam en omliggende gemeenten. Het college van Amsterdam besluit op 10 december 2013 het alleenrecht aan AEB te verlenen. De andere betrokken gemeenten stemmen daar (later) met terugwerkende kracht mee in, met uitzondering van Haarlemmermeer.

3.5 Nazorg- en beheersfase

Per 1 januari 2014 start AEB Amsterdam als verzelfstandigd bedrijf (AEB Holding NV) met de gemeente als 100%-aandeelhouder. In deze fase passeren enige ontwikkelingen, die nog de aandacht vragen.

Financiële ontwikkelingen

Op 26 augustus 2014 laat AEB via een persbericht weten dat door operationele problemen en tegenvallende marktomstandigheden het verwachte jaarresultaat € 12 miljoen lager is dan in 2013 was voorzien. Daarmee zou - zo was op dat moment de prognose - het resultaat voor 2014 uitkomen op € 7 miljoen.²⁸ De wethouder *Deelnemingen* heeft nog diezelfde dag de raadscommissie WE van dit nieuws op de hoogte gesteld en aangegeven dat deze winstwaarschuwing gevolgen heeft voor de dividendinkomsten van de gemeente.

Op 2 december 2014 informeert de wethouder de raadscommissies WE en FIN opnieuw over de financiële ontwikkelingen bij AEB. Uit de brief blijkt dat de dividenduitkeringen aan de gemeente verder onder druk komen te staan. De wethouder meldt dat eind november 2014 het college om die reden heeft besloten een externe validatie

²⁶ Gemeente Amsterdam, College van B&W, Collegebesluit, *Afronden uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 26 november 2013.

²⁷ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Voordracht voor de raadsvergadering, *Kennismemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van het afronden van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013; Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsvoordracht, *Uiten van wensen en bedenkingen inzake het voorgenomen besluit van het college van B&W om in te stemmen met het Strategisch Plan AEB 2018 van het Afoal Energie Bedrijf*, 18 december 2013.

²⁸ AEB Amsterdam, Persbericht: *AEB sluit lastig eerste halfjaar 2014 af*, 26 augustus 2014.

en waarderingsanalyses uit te laten voeren op het meerjarenplan van AEB en de boekwaarde van € 140 miljoen.²⁹

Op 31 maart 2015 stuurt de wethouder *Deelnemingen* opnieuw een brief naar de raadscommissie.³⁰ De brief gaat in op de uitkomsten van de externe validatie die eerder was aangekondigd. Het college neemt, mede op grond van de uitkomsten van het waarderingsonderzoek, het besluit twee voorzieningen te treffen. Een voorziening van € 45 miljoen wordt direct ten laste gebracht van de waarde van de deelneming, waardoor deze daalt naar € 95 miljoen. Daarnaast blijkt uit de brief dat de directie van AEB een nieuw stelsel voor haar externe verslaggeving moest toepassen waardoor de boekwaarde van de centrales en het eigen vermogen van AEB dalen. Deze daling van de boekwaarde heeft een significante verslechtering van de balansverhoudingen tot gevolg. Daardoor kan niet meer worden voldaan aan de voorwaarden, waaronder de gemeente leningen heeft verstrekt aan AEB. Er moeten dus nieuwe afspraken worden gemaakt tussen gemeente en AEB. Ook wordt in de brief aangegeven dat op basis van de voorlopige concept jaarcijfers AEB een winst van € 2 miljoen verwachtte over boekjaar 2014. Inmiddels is bekend dat het bedrijfsresultaat 2014 € 817.000 bedraagt.³¹

3.6 Deelnemingenbeleid

Het nieuwe college heeft de Amsterdamse deelnemingen herijkt. De resultaten daarvan liggen vast in een rapportage van 10 februari 2015. Dit rapport is behandeld in de raadsvergadering van 1 april 2015. AEB is in deze nota gerubriceerd onder categorie B "Publiek belang aanwezig maar gemeentelijk aandeelhouderschap *niet* noodzakelijk". In deze nota is het publieke belang als volgt verwoord: "Met name: afvalinzameling, afvalverwerking en reststoffenverwerking, alsmede de productie, distributie en levering van (duurzame) energie en warmte. Afvalverwijdering is een wettelijke taak."³²

De nota relateert bij AEB het belang van het gemeentelijk aandeelhouderschap. De gemeente kan naar verwachting als regelgever en opdrachtgever, *dus zonder aandeelhouder te zijn*, haar verplichtingen uit wet- en regelgeving met betrekking tot afvalverwerking alsmede de gemeentelijke ambities inzake duurzaamheid, vestigingsklimaat en circulaire economie voldoende waarborgen. Verder wordt in de nota vermeld dat bij de verzelfstandiging is vastgelegd dat de mogelijkheid van toetreding van andere gemeenten als aandeelhouder door uitgifte van nieuwe aandelen onderzocht zal gaan worden. Echter vanwege de met de Belastingdienst gemaakte afspraken is vervreemding van de aandelen de eerste 3 jaar (tot 1 januari 2017) na verzelf-

²⁹ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadscommissie Werk en Economie, *Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB*, 2 december 2014.

³⁰ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadscommissie Werk en Economie, *Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB*, 31 maart 2015.

³¹ AEB Amsterdam, *Rapport inzake de jaarstukken 2014*, 16 juni 2015.

³² Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, *Rapportage Herijking deelnemingen 2015*, 10 februari 2015, p. 21.

standing niet wenselijk, omdat AEB dan overdrachtsbelasting verschuldigd zou zijn.

Hoewel (gedeeltelijk) afstoting voorlopig niet aan de orde is, heeft het college AEB wel ingedeeld bij “Besluit: afstoten onderzoeken”. Dit besluit markeert de afronding van de ‘denkfase’ van de herijking. In een motie heeft de gemeenteraad verzocht om de vervolgstappen op onderzoek naar restricties, voorwaarden en risico’s (de ‘onderzoeksfase’ van de herijking) voor een aantal deelnemingen, waaronder AEB, ter bespreking voor te leggen aan de raadscommissie WE en om vervolgens een eventueel besluit tot verkoop als raadsbesluit aan de gemeenteraad voor te leggen zodat deze zijn wensen en bedenkingen kan inbrengen.³³ Pas daarna zal de ‘uitvoeringsfase’ van de herijking ingaan.

Op 16 september 2015 stond het voorstel *Instemmen onderzoeksfase herijking deelnemingen* ter kennisneming op de agenda van de raadscommissie WE. Hierin geeft het college aan dat de vervolgstap (het doen van onderzoek naar de mogelijkheden van afstoting voor AEB een hoge prioriteit kennen. Naar verwachting van het college zal het vooronderzoek starten in 2016. Het college vermeldt dat het advies en plan van aanpak die hier uit zullen volgen, ter kennisname aan de raadscommissie WE aangeboden zullen worden en daarna geagendeerd voor de raad, die vervolgens zijn wensen en bedenkingen kan inbrengen.³⁴

³³ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, *Motie van de raadsleden N.T. Bakker en B.L. Vink inzake de rapportage ‘Herijking Deelnemingen 2015’*, 1 april 2015.

³⁴ Gemeente Amsterdam, Raadscommissie WE, *Commissievoordracht Kennisnemen van de Presentatie Onderzoeksfase Herijking Deelnemingen*, 16 september 2015.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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