



Rekenkamer Amsterdam

## Verzoekonderzoek AEB

bijlage bij rekenkamerbrief 2015 - 6

### Verkenning inclusief onderzoeksopzet

25 juni 2015

R a

## **Inhoudsopgave**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>De geschiedenis rond het AEB in vogelvlucht</b>	<b>7</b>
2.1	Vorbereiding	8
2.2	Tussenfase	9
2.3	Uitwerking	10
2.4	Nazorg	14
<b>3</b>	<b>Getallen op een rijtje</b>	<b>17</b>
3.1	Jaarresultaten AEB 2010 - 2013	17
3.2	Begrote en gerealiseerde dividenduitkeringen 2014-2015	20
<b>4</b>	<b>Waarderen is geen exacte wetenschap</b>	<b>23</b>
4.1	De verkoopprijs: bij AEB nog niet belangrijk	23
4.2	De boekwaarde: gebruikt bij de waardering van het bedrijf AEB	23
4.3	De netto contante waarde: gebruikt door het college	26
4.4	Verantwoordelijkheden waardebepaling	28
<b>5</b>	<b>Onderzoeksopzet</b>	<b>29</b>
5.1	Overwegingen	29
5.2	Doelstelling	30
5.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	30
5.4	Aanpak	31
5.5	Afbakening	32
5.6	Planning	33
	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>35</b>

R a

## 1 Inleiding

Op 26 augustus 2014 heeft het Afvalenergiebedrijf (AEB) via een persbericht laten weten dat het verwachte jaarresultaat in dat jaar lager zou zijn dan voorzien werd in 2013. De wethouder heeft in het jaar daarna de raadscommissie een aantal keren geïnformeerd over de ontwikkeling bij AEB en onderzoek laten uitvoeren. Op 31 maart 2015 meldt de wethouder de raadscommissie schriftelijk dat uit de uitgevoerde validatie blijkt dat de dividendramingen en de aandeelhouderswaarde van het bedrijf naar beneden moeten worden bijgesteld. Om die reden zijn er in de jaarrekening 2014 twee voorzieningen getroffen van in het totaal €70 miljoen.

### *Box 1.1 – Wat is het AEB?*

Het AEB was een onderdeel van de gemeente en is sinds 1 januari 2014 een zelfstandige NV, met Amsterdam als enig aandeelhouder. Het AEB houdt zich bezig met afvalverwerking, energieproductie, recycling van metalen en met slibverwerking. Het AEB beschikt sinds 1993 over een Afvalenergiecentrale (AEC) met 4 verbrandingslijnen. In 2007 is 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. Het 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 het AEB werken ongeveer 400 mensen.

### *Politiek en maatschappelijk belang*

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.<sup>1</sup> De verzelfstandiging zelf is vaak ook een complex proces. Beslissingen worden 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.<sup>2</sup>

Toch gaat in Amsterdam het proces van verzelfstandigingen door, getuige ook de nog niet lang geleden vernieuwde nota Doelgericht op Afstand (2013)<sup>3</sup>. Daarbij is ook als

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

het gaat om taken met een publiek belang het uitgangspunt 'nee, tenzij'. Dit houdt in dat de gemeente enkel alleen zelf taken uitvoert als andere partijen hier niet op een juiste wijze toe in staat zijn. 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.

#### *Verzoek van de gemeenteraad*

De verkenning naar AEB was gepland in het najaar. Vanwege de financiële situatie bij het 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. Al eerder heeft de rekenkamer per brief laten weten dit verzoek te zullen honoreren. De vraagstelling en aanpak van een onderzoek is onze verantwoordelijkheid. Bij een verzoek proberen we echter wel altijd recht te doen aan de gedachte achter het verzoek en dat vraagt om extra uitleg. Deze beschrijving van de opzet is daarom ook uitgebreider dan normaliter.

Bij de voorbereiding van deze opzet hebben we de ontwikkeling rond AEB in de afgelopen jaren globaal proberen te reconstrueren, waarbij extra aandacht is besteed aan de financiële situatie bij AEB en het proces van waardebeoordeling. Op basis van deze reconstructie en rekening houdend met de vragen die bij de raad leven is een probleemstelling geformuleerd met een aantal concrete onderzoeksvragen.

#### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 worden in vogelvlucht de belangrijkste gebeurtenissen sinds 2005 beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de financiële resultaten van het AEB in de jaren 2010 tot en met 2013 en de geprognosticeerde dividendinkomsten vanaf 2014 in de begroting en gemeenterekening. De verschillende benaderingswijzen om het AEB te waarderen staat centraal in hoofdstuk 4. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 enkele overwegingen die zich vertalen in probleemstelling, onderzoeksvragen, aanpak en planning.

## 2 De geschiedenis rond het AEB in vogelvlucht

Bij het proces van verzelfstandiging van het AEB onderscheiden we vier periodes (zie tabel 2.1). In de eerste periode (van 2005 tot 2009) worden de eerste onderzoeken uitgevoerd naar de toekomst van het AEB. Daarna volgt een periode waarin geen concrete vervolgstappen worden gezet. In deze tussenfase wordt nog wel nagedacht over de mogelijke toekomst van het AEB. September 2012 wordt de draad weer opgepakt en wordt de verzelfstandiging concreet uitgewerkt. Vanaf 2014 is de verzelfstandiging van AEB een feit en heeft de gemeente een nieuwe rol als aandeelhouder. Dan breekt de periode aan van nazorg. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de belangrijkste momenten uit de verschillende periode besproken.

Tabel 2.1 – Tijdslijn verzelfstandiging AEB

Datum/Jaar	Besluit/gebeurtenis
2006-2009	<i>Vorbereiding</i>
Maart 2006	Onderzoek <i>Positionering en besturing Afoal Energie Bedrijf</i> - Deloitte (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 wordt dit besluit behandeld in de raadscommissie.
Juli 2009	Uitstel verzelfstandiging AEB [college]
Oktober 2009	Opschorten onderzoeksfase AEB [gemeenteraad]
2009-2012	<i>Tussenfase: Pas op de plaats</i>
December 2010	Meerjarenvisie 2020: duurzaam perspectief [raadscommissie EZP]
2012-2013	<i>Uitwerking</i>
September 2012	Herstart onderzoeksfase verzelfstandiging AEB
December 2012	Principebesluit [gemeenteraad]
Mei 2013	Afronden onderzoeksfase [gemeenteraad]
December 2013	Instemmen met verzelfstandiging [gemeenteraad]
2014 tot heden	<i>Nazorg</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]

## 2.1 Voorbereiding

Eind 2005 verzoekt de toenmalige wethouder *Bedrijven* het accountantsadviesbureau Deloitte een onderzoek te doen naar de meest wenselijke positionering van het AEB. Daarmee wordt de denkfase<sup>4</sup> om AEB te verzelfstandigen gestart. In maart 2006 adviseert Deloitte om het AEB te verzelfstandigen. Dit advies leidt niet direct tot het zetten van volgende stappen. De problemen rondom de nieuwbouw van de Hoog-rendement Centrale (HRC) vergt 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. Vervolgens gaat er bij de ingebruikname ook nog 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.<sup>5</sup> De belangrijkste aanbeveling luidt dat bij AEB het (bestuurlijk) toezicht en aansturing moeten worden verbeterd. In reactie op deze aanbeveling laat het college een onderzoeken of een omzetting van de gemeentelijke dienst naar een overheids-NV met een Raad van Commissarissen zal leiden tot betere toezicht en aansturing.<sup>6</sup>

In februari 2008 sluit het college van burgemeester en wethouders de denkfase over de verzelfstandiging af met een besluit waarmee de onderzoeksfase wordt gestart.<sup>7</sup> 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.

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. De concurrentie op de afvalmarkt is groot. Het behouden van de bestaande langlopende contracten met

<sup>4</sup> In de nota *Doelgericht op Afstand* wordt het proces om te bepalen of en op welke manier een activiteit op afstand wordt geplaatst ingedeeld in vier fases: denkfase, onderzoeksfase, uitvoeringsfase en de nazorg- en beheersfase.

<sup>5</sup> Onderzoekscommissie HR-AVI, *Vermetel Vertrouwen*, Rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam, september 2007.

<sup>6</sup> 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 hoog-rendement afvalverbrandingsinstallatie 9HR-AVI van het AEB*, p. 3.

<sup>7</sup> Gemeente Amsterdam, College van Burgemeester en wethouders, Agendapunt: AEB Denkfasebesluit externe verzelfstandiging, 19 februari 2008.



afgesproken tarieven heeft prioriteit. Bij een verzelfstandiging mogen contractpartijen hun bestaande contracten wellicht beëindigen. Dit zou een onaanvaardbaar verlies betekenen voor AEB en daarmee de gemeente Amsterdam.<sup>8</sup> Dit besluit wordt via een brief gecommuniceerd met de raadscommissie EZP.

Op 29 september 2009 stemt het college in met de concept-raadsvoordacht om de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het AEB op te schorten. Op 28 oktober 2009 gaat de gemeenteraad daarmee akkoord. In de raadsvoordracht worden voordelen van verzelfstandiging opgesomd, zoals een slagvaardiger besturing, commerciële ruimte en kostenbesparing. Ook zou een verzelfstandigd AEB in een competitieve markt beter in staat moeten zijn haar continuïteit te borgen.<sup>9</sup> De verzelfstandiging wordt dus echter wel opgeschort. Het college wil ondertussen stappen zetten om de markt- en arbeidsmarktpositie van AEB, ook als gemeentelijke dienst, te optimaliseren. Aanvullend op het verbeterplan “het huis op orde” worden de volgende drie maatregelen benoemd<sup>10</sup>:

- Bestuurlijk: aanscherpen van de governance-structuur.
  - versterken van de planning en control-cyclus, met een grotere rol voor strategische visie en jaarplan;
  - versterken en formaliseren van de rol van de Raad van Advies, om daarmee de kwaliteit van besluitvorming te verhogen;
- Financieel: verkenning van mogelijkheden tot opbouwen van weerstandsvermogen.
- Operationeel: behoud en versterking autonome positie.
  - op het AEB toegesneden pakket van arbeidsvoorwaarden budgetneutraal vormgeven om personeel van hoge kwaliteit aan te trekken en te behouden;
  - op het AEB toegesneden status ten aanzien van gemeentelijk beleid (in bijvoorbeeld de servicehuizen).

Het college zegt de gemeenteraad toe dat het verzelfstandigingsproces weer opgestart zal worden als de marktomstandigheden structureel herstellen. De gemeenteraad zal hiervan op de hoogte gebracht worden. Het college zal dan ook kijken of er geïnteresseerde partijen zijn die willen participeren in het AEB.<sup>11</sup>

## 2.2 Tussenfase

In de periode tussen het besluit tot opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging en de herstart van de onderzoeksfase is in oktober 2010 door het college van burgemeester en wethouders een *Meerjarenvizie 2020: Duurzaam perspectief* voor het AEB vastgesteld. In december 2010 is deze behandeld in de raadscommissie

<sup>8</sup> Gemeente Amsterdam, Actualiteit college van burgemeester en wethouders, 7 juli 2009.

<sup>9</sup> Gemeente Amsterdam, *Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, september 2009, p. 2 & p.6.

<sup>10</sup> Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht, *Instemmen met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoalenergiebedrijf (AEB)*, 28 oktober 2009, p. 4.

<sup>11</sup> Gemeente Amsterdam, Voordacht voor de raadsvergadering, *Instemmen met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoalenergiebedrijf (AEB)*, 28 oktober 2009, p.4 & p.5.

EZP. Met deze meerjarenvisie wil de directie van AEB zich bezinnen op de lange termijn toekomst van AEB vanuit het perspectief van de gewijzigde markt-omstandigheden. De afvalmarkt verandert: er komt minder afval beschikbaar om te verbranden en er is sprake van overcapaciteit. De meerjarenvisie gaat in op de wijze waarop AEB een bijdrage levert aan de duurzaamheidsambities van de gemeente Amsterdam.<sup>12</sup> De ambitie van AEB is om zich te ontwikkelen van afvalverwerker naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf.<sup>13</sup> De raadscommissie EZP heeft op 19 januari 2011 van deze meerjarenvisie 2020 kennis genomen. De raadscommissie staat positief tegen 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 het AEB voor de gemeente realiseert.<sup>14</sup>

### 2.3 Uitwerking

In de tweede helft van 2012 wordt het verzelfstandigingstraject weer opgepakt met het nemen van een principebesluit over de verzelfstandiging.

#### *Principebesluit*

Op 7 september 2012 wordt in een technische sessie nut, noodzaak en urgentie van de verzelfstandiging van AEB toegelicht aan de raadsleden.<sup>15</sup> Vervolgens komt het plan van aanpak voor de onderzoeksfase al op 22 november 2012 kort aan de orde in de raadscommissie EZP. In dat plan passeren de motieven voor verzelfstandiging nog een keer de revue. AEB moet vanuit een financiële noodzaak actief op de afvalmarkt kunnen opereren en een autonome positie van AEB als dienst past niet binnen de gemeentelijke doelstelling om via uniformering en standaardisering te komen tot verhoging van de kwaliteit en doelmatigheid van de gemeentelijke bedrijfsvoering.<sup>16</sup> Het plan van aanpak blijkt niet terug op de stappen die het college in 2009 wilde zetten om AEB als gemeentelijke dienst te optimaliseren.

Op 20 december 2012 neemt de raad het principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB. Daarbij baseert men zich op het *Eindrapport principebesluit Verzelfstandiging AEB* en verschillende externe onderzoeken. 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. 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:

<sup>12</sup> Gemeente Amsterdam, Voordacht voor de collegevergadering, *Meerjarenvisie 2020: duurzaam Perspectief*, 5 oktober 2010.

<sup>13</sup> AEB, *Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief*, 20 september 2010.

<sup>14</sup> Gemeente Amsterdam, Verslag raadscommissie EZP, 19 januari 2011.

<sup>15</sup> Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de raadsvergadering, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, 19 en 20 december 2012.

<sup>16</sup> Gemeente Amsterdam, Afval Energie Bedrijf, *Plan van Aanpak Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012, p. 2.

1. Afbouwen van de verwerkingscapaciteit.
2. Transitie van een afvalverwerker naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf. Kiezen voor het transitiescenario wordt gezien als de meest gunstige optie.<sup>17</sup> Verzelfstandiging van het AEB wordt daarvoor gezien als noodzakelijke voorwaarde.

Het Utrecht Sustainability Institute (USI) voert in oktober 2012 een second opinion uit naar de mogelijkheden van het AEB om zich te ontwikkelen tot duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf. Het USI onderschrijft de gekozen transitiestrategie van het AEB, maar is wel kritisch over een aantal veronderstellingen. Het advies is om het transitiescenario verder uit te werken en mogelijkheden in te bouwen voor heroverweging van het uitgangspunt om de volledige verwerkingscapaciteit overeind te houden.<sup>18</sup> Allen & Overy heeft naar de juridische aspecten van de verzelfstandiging gekeken. In het advies wordt onder andere ingegaan op de aanbestedingsplicht, mededinging, contracten, fiscaliteit en governance. Dit rapport heeft de vertrouwelijke status.

In de raadsvoordracht bij het principebesluit wordt de verzelfstandiging gezien als een risicobeheersingsmaatregel voor de onzekere situatie waarin de organisatie zich bevindt. De raadsvoordracht maakt niet duidelijk om welke risico's het gaat en waarom de verzelfstandiging een goede beheersmaatregel is. Uit de raadsvoordracht blijkt daarentegen dat ook verzelfstandiging geen einde zal brengen aan de risico's voor het AEB en dus ook voor de gemeente. De volgende risico's worden genoemd<sup>19</sup>:

- 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.

#### *Box 2.1 – Wat zijn transitieprojecten?*

Transitieprojecten zijn projecten om AEB om te vormen tot een duurzaam grondstof- en energiebedrijf. Het *Strategisch Plan AEB 2018*, besproken in de raadsvergadering van 18 en 19 december 2013, geeft hiervan het volgende overzicht:

- *Stoomnet in Westpoort Oost*
- *GFT Installatie*
- *Mineralen uit bodemas*
- *Scheidingsinstallatie huishoudelijk afval*
- *Sorteerlijn grof afval*
- *Gecertificeerd vernietigen*
- *Uitbreiding Westpoort Warmte*

De transitie naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf van AEB wordt in het *Eindrapport*

<sup>17</sup> Afbouwen van de verwerkingscapaciteit vanwege de marktomstandigheden wordt ook in het rapport overwogen, maar terzijde geschoven omdat het alleen maar nadelen heeft.

<sup>18</sup> Afbouw middels versnelde afschrijving van een of meer AEC installaties of ombouw tot regionale hub voor de biobased economy zou vanuit economisch en ecologisch perspectief uiteindelijk toch voordeliger kunnen zijn. Zie: USI, *Second opinion Transitie Afval Energie Bedrijf tot Duurzaam Energie- en grondstoffenbedrijf*, 2 oktober 2012, p. 1.

<sup>19</sup> Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de raadsvergadering, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval energie Bedrijf*, 19 en 20 december 2012.

*Principebesluit Verzelfstandiging AEB* als noodzakelijk gezien. Er wordt gesteld dat het transitieprogramma de mogelijkheid biedt om - met de nieuwe activiteiten - de continuïteit van de organisatie te borgen door het genereren van nieuwe inkomstenstromen. Elk transitieproject wordt alleen na gemeentelijk goedkeuring van een voorlegde businesscase tot uitvoering gebracht<sup>20</sup>. In de aandeelhoudersvergadering van 23 juni 2015 is de voortgang van de transitieprojecten besproken en is een bijgesteld Jaarplan 2015-2018 gepresenteerd.

Op 20 december 2012 stemt de gemeenteraad in met het principebesluit om het AEB te verzelfstandigen. De planning in de raadsvoordracht is om op 13 maart 2013 een besluit te nemen over de afronding van de onderzoeksfase. Deze snelle besluitvorming is gewenst omdat (1) vertraging verlies betekent aan marktkansen en ook (2) een vertraging van het transitieprogramma, (3) de periode van onzekerheid voor AEB kort wordt gehouden en (4) al op korte termijn extra aandeelhouders kunnen worden gezocht waarmee het financieel risico kan worden gedeeld.

#### *Onderzoeksfase*

Gedurende de onderzoeksfase heeft de gemeenteraad het accountantsadviesbureau PWC verzocht een second opinion uit te voeren naar de verzelfstandiging van het AEB. De raadscommissie EZP bespreekt de second opinion 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.<sup>21</sup>

Voor de onderzoeksfase stelt KPMG twee rapporten op over de financiën. Het eerste, afgerond op 13 december 2012, gaat in op de business case en het tweede van 26 februari 2013 op de waardering van het AEB bij de verzelfstandiging. Beide rapporten hebben de vertrouwelijke status. Het college laat ook een Gateway review uitvoeren. De belangrijkste conclusie van het review team is dat de verzelfstandiging van het AEB verstandig is. De verzelfstandiging van AEB is een middel om de transitie van AEB vorm te geven.<sup>22</sup> Daarnaast is er ook nog een rapport van De GALAN GROEP waarin de vraag centraal staat of bedrijfsvoering van het AEB gereed is voor verzelfstandiging. Uit het rapport blijkt dat een doorontwikkeling van de organisatie nodig is, maar dat de verzelfstandiging verantwoord is.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Gemeente Amsterdam, Uiten van wensen en bedenkingen inzake het voorgenomen besluit van het college van burgemeester en wethouders om in te stemmen met het Strategisch Plan AEB 2018 van het Afval Energie Bedrijf, 18-19 december 2013.

<sup>21</sup> PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*, Openbare versie, 4 april 2013.

<sup>22</sup> PBLQ HEC, *Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 21 december 2012.

<sup>23</sup> GALAN GROEP, *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 28 december 2012, p. 5-6.

Bij het afronden van de onderzoeksfase krijgt de verzelfstandiging concreet vorm. 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.

Op 15 mei 2013 stemt de gemeenteraad in met het verzelfstandigen van het AEB en een aantal uitgangspunten die in de uitvoeringsfase moeten worden uitgewerkt.

#### *Uitvoeringsfase*

In de uitvoeringsfase wordt vooral nog gewerkt aan het verder invullen van de financiële uitgangspunten. In de raadsvoordracht van 18 december 2013 en de bijbehorende (Kabinet) bijlagen worden die uitgebreid besproken. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn het financieringspakket en het dividendbeleid.<sup>24</sup>

- Het financieringspakket omvat:
  - het verstrekken van een achtergestelde lening van € 138 miljoen
  - (gebaseerd op 50/50 verdeling tussen eigen vermogen (ook € 138 miljoen) en achtergestelde lening).
  - het verstrekken van een langlopende lening van circa € 327,5 miljoen;
  - het verstrekken van een investeringsfaciliteit van € 50 miljoen;
  - het verstrekken van een rekening-courant faciliteit met een kredietlimiet. Deze bedraagt in 2014 € 20 miljoen en zal jaarlijks herzien worden;
  - Uitgegaan wordt van marktconforme rentetarieven.
- De kern van het dividendbeleid is, dat gedurende de periode dat de gemeente AEB geheel of gedeeltelijk financiert, er naar wordt gestreefd dat de totale rente en dividend gelijk is aan de rente en afdrachten van het AEB van voor de verzelfstandiging zoals die in de Financieel Meerjaren Perspectief 2014 waren opgenomen.

Op 31 oktober neemt de raadscommissie EZP kennis van het besluit van het college (1 oktober 2014) om de heer De Swart te benoemen tot algemeen directeur van het AEB van het moment van verzelfstandiging per 1 januari 2014 voor een periode van vier jaar. Herbenoeming is mogelijk. Het inkomen van de heer De Swart is gemaximeerd volgens de norm opgenomen in de Wet Normering Topinkomens (de WNT-norm) 2014.

Daarnaast is gewerkt aan de verlening van een alleenrecht aan AEB door de gemeente Amsterdam en omliggende gemeenten. Het college van Amsterdam heeft op 10 december 2013 besloten het alleenrecht aan AEB te verlenen. Drie van de omliggende gemeenten hebben hiertoe niet besloten.

---

<sup>24</sup> Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de raadsvergadering, *Kennisnemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van het afronden van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013.

Op 18 december 2013 stemt de gemeenteraad in met de verzelfstandiging van AEB per 1 januari 2014.

## 2.4 Nazorg

Per 1 januari 2014 start AEB Amsterdam als verzelfstandigd bedrijf met de gemeente als 100%-aandeelhouder. Voor deze vierde periode zullen we eerst aandacht besteden financiële ontwikkelingen. Daarna laten we er ook nog een aantal andere zaken de revue passeren die in deze periode hebben gespeeld.

### *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.<sup>25</sup> 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 raadscommissie 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 uit te laten voeren op het meerjarenplan van AEB en de boekwaarde van € 140 miljoen.<sup>26</sup>

Op 31 maart 2015 stuurt de wethouder *Deelnemingen* opnieuw een brief naar de raadscommissie. De brief gaat in op de uitkomsten van de externe validatie die in december was aangekondigd. Het college trekt uit die uitkomsten de conclusie dat de AEB Holding in de gemeenterekening 2014 moet worden afgewaardeerd naar € 95 miljoen.

Daarnaast blijkt uit de brief dat de directie van de AEB Holding bepaalde boekhoudkundige ingrepen noodzakelijk acht waardoor de boekwaarde van de centrales en het eigen vermogen van AEB Holding NV sterkt daalt. In hoofdstuk 4 lichten we dit nader toe. 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. De gegevens hiervoor zullen in de zomer 2015 worden aangeleverd.

---

<sup>25</sup> AEB Amsterdam, Persbericht: *AEB sluit lastig eerste halfjaar 2014 af*, 26 augustus 2014.

<sup>26</sup> Gemeente Amsterdam, Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadscommissie Werk en Economie, *Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB*, 2 december 2014.

Op basis van de voorlopige concept jaarcijfers verwachtte AEB een winst van € 2 miljoen over boekjaar 2014..<sup>27</sup> Inmiddels is bekend dat het bedrijfsresultaat 2014 € 817.000 bedraagt. Het verloop van de door de gemeente begrote dividend-uitkeringen is in het volgende hoofdstuk, paragraaf 3.2, inzichtelijk gemaakt.

#### *Benoeming Raad van Commissarissen*

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 4 april 2014 de voorzitter van de Raad van Commissarissen benoemd en op 20 mei 2014 een lid van de Raad van Commissarissen. Daarmee bestaat de Raad van Commissarissen uit vier leden.

#### *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.”

De nota relativeert bij AEB het belang van het gemeentelijk aandeelhouderschap. De gemeente kan naar verwachting als regelgever en opdrachtgever, *dus zonder aandeelhouder te zijn*, zijn 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 verzelfstandiging niet mogelijk.

Hoewel (gedeeltelijk) afstoting voorlopig niet aan de orde is, heeft het college AEB wel ingedeeld bij “Besluit: afstoten onderzoeken”. In een motie heeft de gemeenteraad verzocht om de vervolgstappen op onderzoek naar restricties, voorwaarden en risico’s 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.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Gemeente Amsterdam, Brief wethouder Ollongren aan gemeenteraadcommissie Werk en Economie, *Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB*, 31 maart 2015.

<sup>28</sup> Gemeente Amsterdam, Motie 247, *Motie van de raadsleden N.T. Bakker en B.L. Vink inzake de Herijking Deelnemingen 2015*.

R a



### 3 Getallen op een rijtje

In dit hoofdstuk worden vanuit het perspectief van de gemeente wat financiële gegevens van AEB op een rijtje gezet. We laten eerst de jaarresultaten zien van AEB voor de verzelfstandiging aan de hand van de jaarrekeningen van 2010 tot en met 2013. Daarna (vanaf 2014) worden de resultaten van AEB zichtbaar gemaakt via de begrote en gerealiseerde dividenduitkeringen, zoals die in de P&C documenten worden gepresenteerd.

#### 3.1 Jaarresultaten AEB 2010 - 2013

In tabel 3.1 staat de jaarresultaten van het AEB van 2010 tot en met 2013 samengevat. In deze paragraaf zullen die resultaten op hoofdlijnen worden geanalyseerd.

Tabel 3.1 *Jaarresultaten AEB 2010-2013 (In miljoenen euro's)*

	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Netto omzet afvalverwerking	121,4	64,3	115,8	62,9	113,7	60,3	103,2	58,1
Netto omzet energie	46,0	24,4	47,6	25,8	51,8	27,5	52,2	29,4
Netto omzet recycle materiaal	5,5	2,9	6,1	3,3	8,0	4,3	6,9	3,9
Netto omzet slibverwerking	4,5	2,4	5,3	2,9	5,2	2,7	4,0	2,3
Netto omzet totaal	177,4	93,9	174,8	94,9	178,7	94,8	166,3	93,6
Overige bedrijfsopbrengsten	11,5	6,1	9,5	5,1	9,8	5,2	11,4	6,4
<b>Bedrijfsopbrengst (A)</b>	<b>188,9</b>	<b>100</b>	<b>184,3</b>	<b>100</b>	<b>188,5</b>	<b>100</b>	<b>177,8</b>	<b>100</b>
Grond- en hulpstoffen	20,0	10,6	19,8	10,8	18,0	9,6	17,4	9,8
Lonen en salarissen	27,7	14,7	28,5	15,5	31,8	16,9	32,1	18,1
Afschrijvingen	34,3	18,1	38,0	20,6	42,0	22,3	32,7	18,4
Rente	41,6	22,0	39,9	21,7	37,4	19,8	33,1	18,6
Onderhoud	38,0	20,1	35,4	19,2	31,9	16,9	32,6	18,3
Overige bedrijfskosten	20,4	10,8	14,7	8,0	15,5	8,2	18,6	10,4
<b>Bedrijfslasten (B)</b>	<b>182,0</b>	<b>96,4</b>	<b>176,2</b>	<b>95,6</b>	<b>176,6</b>	<b>93,7</b>	<b>166,5</b>	<b>93,7</b>
<b>Bedrijfsresultaat (A-B)</b>	<b>6,9</b>	<b>3,6</b>	<b>8,0</b>	<b>4,4</b>	<b>11,9</b>	<b>6,3</b>	<b>11,3</b>	<b>6,4</b>

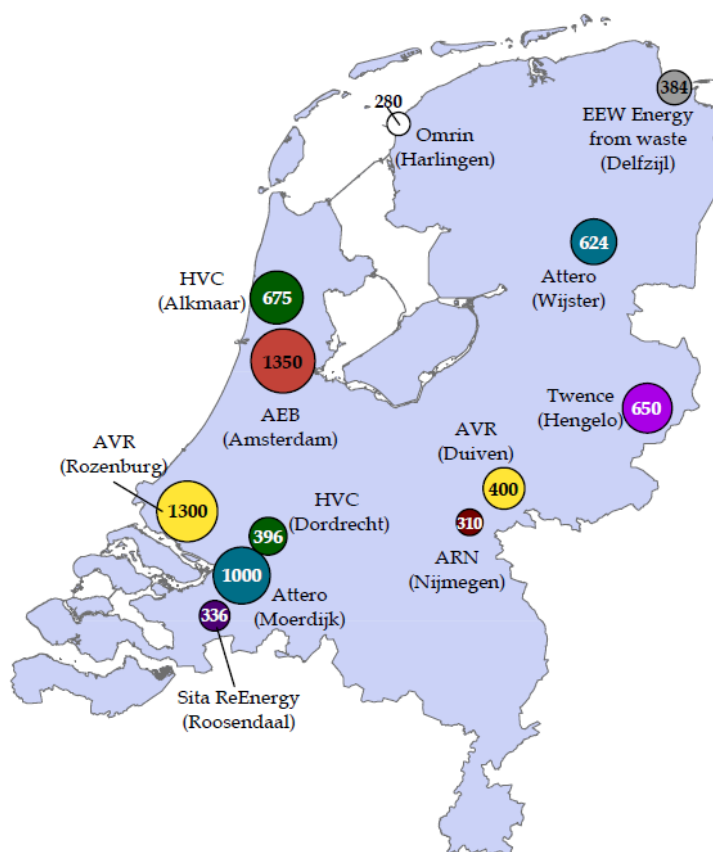
#### *Bedrijfsopbrengst*

De netto-omzetten afvalverwerking en energie zijn samen goed voor circa 88% van de inkomsten. Dit is vanaf 2010 vrij stabiel. De netto omzetten van recycle materialen en slibverwerking brengen samen circa 5 tot 7% op. Daarnaast heeft het AEB nog 5 tot 6% overige inkomsten; dat zijn vooral subsidies.

De netto-omzetten afval zijn sinds 2010 elk jaar gedaald, terwijl de ontvangen hoeveelheid afval tot en met 2012 is toegenomen. AEB is met 1350 kton verbrandingscapaciteit één van de grootste afvalenergiebedrijven van Nederland (zie figuur 1). Door de economische recessie en toenemende aandacht voor recycling is er overcapaciteit in Nederland ontstaan. Het AEB vult de ruimte in haar ovens met extra afval uit de markt zo nodig uit het buitenland. Door de overcapaciteit zijn echter ook de markttarieven van afval gedaald. In 2013 is het tarief voor huishoudelijk afval

aanzienlijk meer gedaald dan in de jaren daarvoor. Dit heeft te maken met de nieuwe contracten die AEB met Amsterdam en omliggende gemeenten, mede met het oog op de verzelfstandiging, heeft afgesloten. Het verwerkingstarief is daarbij verlaagd tot € 65,00 per ton afval. De contracten met de gemeenten gingen in op 1 januari 2013 en hebben een looptijd tot 1 januari 2023. De netto-omzet van energie is in de periode 2010-2013 elk jaar licht gestegen. Dit ondanks de fluctuaties in energietarieven en de elektriciteitsproductie. De netto-omzet van recyclebaar materiaal en slibverwerking is minder constant. Bij het recyclebaar materiaal is er een piek in 2012 en bij de slibverwerking in 2011.

*Figuur 1 Vergunde verbrandingscapaciteit per locatie in Nederland<sup>29</sup>*



Bron: Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2013

Naast de hiervoor beschreven omzetten genereert het AEB ook nog overige opbrengsten. De meest omvangrijke overige opbrengst is de subsidie Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP-subsidie) verleend door de Rijksdienst Ondernemend Nederland. De omvang van deze subsidie is afhankelijk van het energetisch rendement van de HRC. In 2010 was de MEP-subsidie € 5,4 miljoen. Sinds 2011 is de subsidie flink toegenomen. In 2013 ging het om een bedrag van € 9,7 miljoen. De

<sup>29</sup> Zavin is met een capaciteit van circa 10 kton een kleine verbrandingsinstallatie en daarom niet opgenomen in het figuur. Zavin verwerkt specifiek ziekenhuisafval.

MEP-subsidie loopt tot juli 2017. In het *Eindrapport Principebesluit Verzelfstanding AEB* van december 2012 staat dat AEB ervan uitgaat dat het wegvallen van de subsidie kan worden gecompenseerd door de opbrengsten van de nieuwe activiteiten die voortvloeien uit het transitieprogramma.

#### *Bedrijfslasten*

In 2013 zijn de personele lasten, afschrijvingen, rentelasten en onderhoud allemaal ongeveer even hoog (18% van de bedrijfsopbrengst), terwijl de kosten voor grond- en hulpstoffen en overige kosten wat lager zijn (10% ten opzichte van de bedrijfsopbrengst). In de jaren 2010-2012 is de variatie tussen de kostenposten groter.

Bij de grond- en hulpstoffen gaat het om kosten voor het verwerken van reststoffen, bodemas, chemicaliën en hulpstoffen. In 2012 en 2013 zijn deze kosten flink gedaald omdat de verwerkers van de bodemas hun tarieven hebben verlaagd. In hoeverre de daling ook nog te maken heeft met een efficiëntere wijze van werken is uit de jaarstukken niet op te maken.

De druk van personele lasten op het jaarresultaat is elk jaar groter geworden.<sup>30</sup> In 2013 zijn de kosten voor lonen en salarissen opgelopen tot 18,1% van de bedrijfsopbrengst. De wijziging van de CAO als gevolg de verzelfstanding zal ook effect gaan hebben op de omvang van de personeelskosten.

De afschrijvingskosten van € 34,3 miljoen in 2010 zijn gestegen naar € 42,0 miljoen in 2012. In 2013 dalen deze kosten met ruim € 9 miljoen naar € 32,7 miljoen. Deze relatief grote daling komt doordat in 2013 de afschrijvingstermijn van de AEC-installatie van 2017 naar 2022 is verlengd en de afschrijvingsmethode is gewijzigd.<sup>31</sup>

De rentelasten over de jaren 2010-2013 zijn het sterkst gedaald van alle bedrijfslasten. In 2010 was de rente 22,0% van de bedrijfsopbrengst. In 2013 is dit afgenomen naar 18,6%. De rentelasten dalen elk jaar omdat AEB jaarlijks een deel van de leningen aan de gemeente terugbetaalt. Toekomstige rentebetalingen worden sterk beïnvloed door de omvang van nieuwe leningen en die zijn afhankelijk van de noodzaak van nieuwe investeringen en de omvang van het eigen vermogen.

De daling van de kosten voor onderhoud van € 38,0 miljoen in 2010 tot € 31,9 miljoen in 2012 hingen samen met de planning van het Verbeterprogramma HRC. Het Verbeterprogramma HRC vergde in 2010 € 7,9 miljoen en in 2011 € 3,0 miljoen. Eind 2011 is het programma afgesloten. De kosten zijn in 2013 weer wat opgelopen. Om een goede inschatting te kunnen maken van de toekomstige kosten is het belangrijk dat er goed inzicht is in de technische staat van de installaties.

---

<sup>30</sup> In 2012 zijn de kosten gegroeid doordat het AEB het personeel (36 fte) van de stadsdelen heeft overgenomen bij de zes afvalpunten. Deze kosten waren daarvoor verantwoord bij overige lasten.

<sup>31</sup> Omdat afschrijvingskosten niet leiden tot uitgaven (maar tot uitdrukking komen in een waardevermindering van de investeringen) hebben deze kosten geen negatieve invloed op toekomstige kasstromen. Toekomstige kasstromen vormen een belangrijk element voor de waardebeoordeling van de *onderneming*. Zie volgend hoofdstuk.

Ten slotte zijn er overige kosten die bestaan uit kosten voor voertuigen, automatisering, opleidingen en andere overige lasten. De kosten hiervoor zijn redelijk constant gebleven; de omvang is 8 tot 10% van de bedrijfsopbrengst. Deze kosten zijn redelijk stabiel omdat ze niet variëren met de omzetten van het bedrijf. Ze kunnen natuurlijk wel beïnvloed worden door bepaalde beleidsmatige keuzes.

#### *Bedrijfsresultaat*

Het bedrijfsresultaat is over de jaren 2010-2012 steeds hoger geworden.<sup>32</sup> Dit is te danken aan de lagere kosten en dan vooral aan de lagere rente- en afschrijvingskosten. Aan de opbrengstenkant is het bedrijfsresultaat sterk afhankelijk van de afvalverwerking (bedraagt circa 60% van de bedrijfsopbrengst). Deze opbrengst wordt bepaald door de hoeveelheid afval en de tarieven. De hoogte van de tarieven is afhankelijk van de marktprijzen, maar kan door het aangaan van langlopende contracten voor enkele jaren worden vastgezet. AEB heeft in 2013 de tarieven voor gemeenten verlaagd en voor 10 jaar vastgelegd. De tarieven van het AEB kunnen doorwerken in de tariefstelling van de afvalstoffenheffing. Zie ook box 3.1.

Energieopwekking wordt steeds belangrijker voor het bedrijfsresultaat: in 2010 bedraagt de netto-omzet 25,4% van de bedrijfsopbrengst en in 2013 29,4%. De omzet van energie is afhankelijk van de productieomvang, het gerealiseerde rendement en de met afnemers overeengekomen tarieven. De tarieven waren in de jaren 2010 tot en met 2013 vrij stabiel.

#### *Box 3.1 – Meer dividend via de afvalstoffenheffing?*

De gemeente ontvangt na de verzelfstandiging in principe een vergoeding over het aandeelhoudersvermogen in de vorm van dividend. Indien AEB hoge verwerkingstarieven rekent voor aangeleverd (huishoudelijk en stedelijk) afval is dat gunstig voor de dividenduitkering aan de gemeente. De hogere tarieven die de gemeente moet betalen kunnen via de afvalstoffenheffing wordt afgewenteld op de burger. Hogere dividend-eisen kunnen zich dus vertalen in hogere lasten voor de burger. Voorlopig is dat niet aan de orde omdat de gemeente voor de verwerking van het huishoudelijk afval inmiddels een contract heeft afgesloten waarbij het verwerkingstarief, behoudens een gedeeltelijk inflatiecorrectie, tot 1 januari 2023 vast ligt.

Daarnaast is het ook nog zo dat de gemeente niet verplicht is om alle doorbelaste kosten voor afvalverwerking mee te nemen in het afvalstoffentarief. Het vaststellen van de afvalstoffenheffing is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De raad kan hierin keuzes maken.

### **3.2 Begrote en gerealiseerde dividenduitkeringen 2014-2015**

Tot en met 2013 worden alle opbrengsten en kosten van het AEB in de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente opgenomen. Het verschil tussen de opbrengsten en kosten is het begrote respectievelijk gerealiseerde bedrijfsresultaat. Vanwege de

<sup>32</sup> Procentueel is het bedrijfsresultaat geleidelijk gestegen van 3,6% in 2010 naar € 6,4% in 2013.

verzelfstandiging per 1 januari 2014 zijn de opbrengsten en kosten niet meer inzichtelijk in de gemeenterekening en wordt alleen nog maar het resultaat in de vorm van dividendinkomsten verantwoord. Vanwege de verstrekte langlopende leningen heeft de gemeente ook nog rentebaten. In deze eerste verkenning hebben we die buiten beschouwing gelaten. In tabel 3.2 staan voor 2014 en 2015 wat gegevens samengevat.

Tabel 3.2 - Ontwikkeling dividend AEB 2014/2015 (in miljoenen euro's)

Planning & Control documenten *)	Moment van publicatie	Dividend 2014	Dividend 2015
4-maandsrapportage 2014	mei 2014	18,5	
Begroting 2015	september 2014		18,9
8-maandsrapportage 2014	november 2014	7,2	
Gemeenterekening 2014	mei 2015	0,0	
Voorjaarsnota 2015	mei 2015		5,0
Jaarrekening AEB 2014	juni 2015	0,0	

\*) In de gemeenterekening 2014 en in de Jaarrekening AEB 2014 staan de werkelijke dividenden. In de andere documenten zijn het gepronosticeerde dividenden.

In de *4-maandsrapportage* van mei 2014 wordt voor het eerst melding gemaakt van een dividenduitkering van het AEB. Dit bedrag is gebaseerd op de besluitvorming van 18 december 2013 in de gemeenteraad. Uit dat besluit blijkt dat voor 2014 een dividenduitkering voor 2014 is begroot van € 18,5 miljoen.

In de *begroting 2015* (publicatie september 2014) is geen dividendbedrag voor het jaar 2014 opgenomen. Wel wordt gemeld dat zich in de eerste maanden van 2014 ontwikkelingen hebben voorgedaan met een negatieve impact op het resultaat. Desondanks gaat de gemeente voor het jaar 2015 nog steeds uit van een vergelijkbare dividend (€ 18,9 miljoen).

Twee maanden later, november 2014, wordt in de *8-maandsrapportage* voor 2014 de begrote dividendinkomsten bijgesteld van € 18,5 miljoen naar € 7,2 miljoen. Ter toelichting wordt vermeld dat de neerwaartse bijstelling nodig is vanwege externe ontwikkelingen, zoals de prijs van elektriciteit en teruggewonnen metalen, en operationele tegenvallers.

De *gemeenterekening 2014* laat geen dividendinkomsten zien. Dit komt niet omdat er in 2014 geen positief bedrijfsresultaat is behaald, maar omdat het college heeft besloten om dividendinkomsten voortaan te verantwoorden in het jaar van uitkering. Dat is het jaar waarin het dividend wordt vastgesteld. Een eventuele dividenduitkering over 2014 zal dus pas in de jaarrekening 2015 worden verantwoord.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Inmiddels is bekend dat de gemeente als aandeelhouder akkoord is gegaan met het voorstel van AEB om over 2014 geen dividend uit te keren. Dit betekent dat ook in de gemeenterekening 2015 geen dividend zal worden verantwoord.

Tot slot zien we dat in de *voorjaarsnota 2015* een dividenduitkering wordt begroot van € 5 miljoen. Ten opzichte van de 8-maandsrapportage van november 2014 betekent dat een verdere daling van € 2,2 miljoen.

Op 23 juni 2015 is de *jaarrekening AEB 2014* door de algemene vergadering van aandeelhouders vastgesteld. De jaarrekening laat een bedrijfsresultaat zien van € 817.000. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft er mee ingestemd om dit bedrag niet als dividend uit te keren, maar toe te voegen aan het eigen vermogen van AEB Holding NV.

In de Voorjaarsnota 2015 is ook een prognose van dividendinkomsten tot 2018 gemaakt (zie tabel 3.3). De prognose laat zien dat de verwachte dividendinkomsten voor de komende jaren structureel op € 5 miljoen zijn gezet. In vergelijking met de begroting 2015 betekent dit € 65 miljoen minder dividend in de periode 2014-2018.

*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	16,0	16,0
Voorjaarsnota 2015	0,0	5,0(*)	5,0	5,0	5,0
<b>Verschil</b>	<b>-18,2</b>	<b>-12,9</b>	<b>-12,0</b>	<b>-11,0</b>	<b>-11,0</b>

(\*) Zoals hiervoor vermeld heeft AEB Holding NV in werkelijkheid een bedrijfsresultaat van € 817.000 gerealiseerd, maar dit bedrag zal niet aan de gemeente worden uitgekeerd. Het wordt toegevoegd aan het eigen vermogen van AEB. Dit betekent dat in de gemeenterekening 2015, evenals in de gemeenterekening 2014, geen dividenduitkering zal worden verantwoord.

## 4 Waarderen is geen exacte wetenschap

Voor het bepalen van de waarde van een bedrijf worden, afhankelijk van het doel van de waardebepaling, verschillende benaderingswijzen gebruikt. De keuze voor een andere benaderingswijze kan leiden tot een andere uitkomst. Ook binnen een bepaalde benaderingswijze zijn nog beleidskeuzes te maken die de waardebepaling kunnen beïnvloeden. Het waarderen van een bedrijf is dus zeker geen exacte wetenschap, terwijl de uitkomst wel belangrijk is in het maatschappelijk verkeer. Afhankelijk van de situatie kan of de ene of de andere benaderingsmethode worden gebruikt. Maar het kan ook voorkomen dat een combinatie van deze methoden nodig is.

Op basis van de literatuur onderscheiden we de volgende waardebepalingen voor bedrijven:

- De verkoopprijs
- De boekwaarde van het bedrijf (op basis historische financiële gegevens)
- De netto contante waarde van het bedrijf (op basis van te verwachten toekomstige kasstromen).

### 4.1 De verkoopprijs: bij AEB nog niet belangrijk

Bij deze methode gaat het over de marktwaarde van een bedrijf. Uitgaande van de veronderstelling dat koper en verkoper rationeel handelen is de prijs die beiden met elkaar overeenkomen, een goede maatstaf voor de waarde.<sup>34</sup> De prijs wordt door diverse factoren beïnvloed, zoals de behaalde en verwachte financiële resultaten van het bedrijf, de waarde van het onroerend goed en intellectuele eigendommen, de financiële positie van de verkoper en, de mate van concurrentie van andere kandidaat-kopers en de fiscale consequenties van een eventuele transactie. In de prijs spelen ook altijd moeilijk grijpbare factoren een rol, zoals kwaliteit personeel, omvang netwerk en klantenrelaties. Dat aspect van de waarde wordt wel aangeduid als de *goodwill*. Om de goodwill te bepalen wordt in bepaalde branches gewerkt met vuistregels, zoals bijvoorbeeld '2 tot 3 keer de jaarwinst'. De mogelijkheid om de waarde van het bedrijf door middel van de prijs te bepalen is bij AEB nog niet aan de orde geweest.<sup>35</sup>

### 4.2 De boekwaarde: gebruikt bij de waardering van het bedrijf AEB

Ook in de jaarrekening wordt een waarde van het bedrijf gepresenteerd. De waarde bestaat uit de boekwaarden van de bezittingen minus boekwaarden van de schulden. Het verschil is het Eigen Vermogen. Deze vorm van waardering is dus afhankelijk

---

<sup>34</sup> Om een rationele prijs te bepalen zal een verkoper ook inzicht willen hebben in de boekwaarde (zie 4.2) en de winstpotentie en toekomstige kasstromen (zie 4.3).

<sup>35</sup> Verkoop is op dit moment niet aan de orde. Verkoop kan ook gedeeltelijk plaatsvinden door het aanbieden van aandelen. Ook dan ontstaat er waardering door verkoopprijs.

van de waarden die (in de ‘boeken’) worden toegekend aan de bezittingen en schulden. Hiervoor zijn verslaggevings- en waarderingsrichtlijnen vastgesteld. Deze richtlijnen zijn voor het bedrijfsleven en gemeenten verschillend<sup>36</sup>. De richtlijnen geven in beide gevallen de bestuurders een zekere beleidsvrijheid bij het toekennen van waarden aan de bezittingen, zoals gebouwen, gronden en installaties van een bedrijf. De start is wel altijd hetzelfde. In het jaar dat je een bezitting verwerft moet de aanschafkosten of de vervaardigingsprijs op de balans worden gezet.<sup>37</sup> Daarna wordt de bezitting op de balans elk jaar wat minder waard.<sup>38</sup> Voor deze jaarlijkse afschrijving zijn verschillende methoden toegestaan.

De meest gebruikte methode is de lineaire afschrijvingsmethode, waarbij gedurende de verwachte economische levensduur jaarlijks een gelijk bedrag wordt afgeschreven. Een minder voorkomende afschrijvingsmethode is de annuïtaire methode waarbij de afschrijvingskosten in het begin relatief laag zijn en elk jaar verder toenemen tot dat de boekwaarde nihil is (zie box 4.1). Beide methoden zijn in principe mogelijk. Het is aan het bestuur om hierin een beleidskeuze te maken. De keuze moet in de jaarstukken worden vermeld.<sup>39</sup>

Tot en met 2012 wordt door het gemeentelijke bedrijf AEB voor de beide afvalcentrales afgeschreven op basis van een annuïtaire methode. Voor de AEC is vanaf 1 januari 2013, vanwege nieuwe contracten met Amsterdam en omliggende gemeenten, overgestapt op lineaire afschrijven. Vanaf het moment van verzelfstandiging per 1 januari 2014 gelden voor het AEB de verslaggevingsrichtlijnen voor het bedrijfsleven. De directie van het AEB heeft er voor gekozen<sup>40</sup> om *met terugwerkende kracht* beide afvalcentrales af te schrijven op basis van de lineaire methode. Hierdoor zijn de afvalcentrales *boekhoudkundig* € 100 miljoen minder waard geworden.

<sup>36</sup> Bedrijfsleven: Verslaggevingsrichtlijnen in het burgerlijk wetboek, boek 2, titel 9 en de nadere uitwerkingen door de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ). De gemeentelijke verslaggevingsrichtlijnen liggen vast in het BBV (Besluit Begroting en Verslaggeving voor Provincies en Gemeenten).

<sup>37</sup> Op basis van het BBV worden bij gemeenten de investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut bij voorkeur in het jaar van aanschaf of vervaardiging geheel ten laste gebracht van de jaarexploitatie. (zie toelichting art. 51 van het BBV).

<sup>38</sup> De aanschafprijs of vervaardigingsprijs wordt als het ware aan de verschillende jaren toegerekend. Op grond van verslaggevingsrichtlijnen voor jaarrekeningen worden de meeste actiefposten door veroudering of gebruik boekhoudkundig minder waard, ook al zou vanwege de ontwikkeling in de markt het actief meer waard zijn geworden. Dit hebben we in het verleden gezien bij gebouwen, die meer waard werden, maar vanwege verslaggevingsrichtlijnen in de boekhouding elk jaar in waarde werden verlaagd. De in de jaarrekening gepresenteerde waarde is dus veelal niet de marktwaarde.

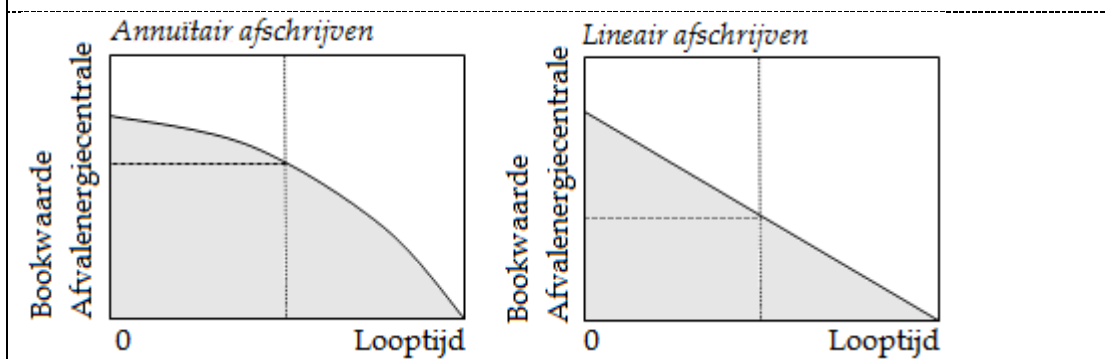
<sup>39</sup> Vanwege het budgetrecht van de gemeenteraad is het aan de gemeenteraad om de toe te passen afschrijvingsmethoden vast te stellen. Dit doet zij via het vaststellen van de wettelijk voorgeschreven verordening voor het financieel beheer, de zogenaamde verordening ex artikel 212. Ook is het mogelijk dat de gemeenteraad dit voor specifieke actiefposten doet via de begroting of een begrotingswijziging.

<sup>40</sup> Het feit dat AEB vanaf 2014 valt onder de richtlijnen van het bedrijfsleven, betekent niet dat er een bepaalde afschrijvingsmethode is voorgeschreven. De directie heeft nog steeds keuzevrijheid.



Box 4.1 Afschrijvingsmethoden

De verschillen tussen lineair en annuïtair afschrijven zijn in onderstaande figuur grafisch weergegeven. Halverwege de looptijd is een stippelijntje getrokken, waardoor goed zichtbaar wordt dat de boekwaarde bij lineair afschrijven sneller daalt dan bij annuïtair afschrijven. Indien met terugwerkende kracht (retrospectief) wordt overgestapt van een annuïtaire naar een lineaire afschrijvingsmethode is het 'actief' boekhoudkundig als snel fors minder waard. Een lagere boekwaarde vertaalt zich in een lager eigen vermogen.



De gemeente heeft bij de start langlopende leningen aan AEB omgezet in aandelen.<sup>41</sup> Daarmee kreeg Holding AEB NV een Eigen Vermogen van circa € 140 miljoen.<sup>42</sup> De andere afschrijvingsmethode en daarmee samenhangende lagere waardering van de afvalcentrales<sup>43</sup> hebben als gevolg daarvan het Eigen Vermogen met € 100 miljoen verlaagd. Vanwege het feit dat AEB Holding NV ook gelijktijdig bepaalde financiële voorzieningen moest treffen voor toekomstige kosten<sup>44</sup> bedraagt het in de jaarrekening van 2014 gepresenteerde (boekhoudkundige) Eigen Vermogen nog maar € 21,9 miljoen.

Deze boekwaarde geeft maar een beperkte kijk op de waarde van een bedrijf omdat er geen rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen.<sup>45</sup> Als de verwachting is dat een bedrijf veel geld gaat opleveren, is het feitelijk meer waard dan uit de jaarrekening blijkt.

<sup>41</sup> De gemeente heeft voor € 140 miljoen langlopende lening omgezet in eigen vermogen. Voor de gemeente betekende deze 'kwijschelding' dat € 140 miljoen aan langlopende leningen voortaan als "aandeelhouderskapitaal" in de boekhouding staan.

<sup>42</sup> AEB Holding NV heeft op de openingsbalans € 149 miljoen opgenomen. Dit komt omdat naast de € 140 miljoen ook het groepsvermogen van de oude gemeentelijke dienst en de deelneming Westpoort Warmte tesamen goed voor € 9 miljoen, is meegenomen.

<sup>43</sup> Daar waar in dit rapport wordt gesproken over afvalcentrales worden ook de overige daaraan gerelateerde technische installaties bedoeld.

<sup>44</sup> Het gaat hierbij vooral om de verwachten kosten van de bodemsanering.

<sup>45</sup> Voor financiers is dit gepresenteerde Eigen Vermogen wel belangrijk bij het verschaffen van leningen. Meer precies wordt daarbij gebruik gemaakt van de solvabiliteitsratio, waarbij het Eigen Vermogen gedeeld wordt door het Totaal Vermogen (= Eigen Vermogen + Vreemd Vermogen). Een Eigen Vermogen van 40% is bij het bedrijfsleven een gebruikelijke solvabiliteitseis. Zolang de gemeente enig aandeelhouder is, zal het overigens voor AEB niet moeilijk zijn om leningen te krijgen. Hoewel er natuurlijk wel politieke druk kan zijn om hier niet te gemakkelijk mee om te gaan.

De boekwaarde in de jaarstukken is echter een conservatieve inschatting van de waarde. De boodschap is dat een onderneming minimaal dat waard is. Het is dan ook logisch dat de boekwaarde in de jaarrekening naar beneden moet worden bijgesteld als toekomstige kasstromen minder waard zijn dan de boekwaarde en de verwachting is dat dit 'minder waard zijn' *duurzaam* zal zijn (zie ook 4.3). Deze duurzame waardevermindering betekent dat op de balans minder waarde wordt toegekend aan de bezittingen (i.c. de afvalcentrales) en daarmee ook aan het Eigen Vermogen.

Wellicht was de boekwaarde van de afvalcentrales inmiddels te hoog, gelet op ontwikkelingen op de afval- en energiemarkt. De directie van het bedrijf dient jaarlijks in te schatten of de – op historische kosten gebaseerde –boekwaarde niet te hoog is, gelet op marktontwikkelingen en de verwachtingen van toekomstige kasstromen. Doordat de directie met *terugwerkende kracht* een andere afschrijvingsmethode heeft gehanteerd is het mogelijke probleem van een te hoge waardering opgelost. Een boekwaarde van € 21,9 miljoen voor AEB lijkt zeker niet te hoog.

#### 4.3 De netto contante waarde: gebruikt door het college

Voor de forse vermindering van de boekwaarde tot 21,9 miljoen had AEB al eerder een winstwaarschuwing afgegeven. In reactie op die waarschuwing is het college nagaan of er sprake was van een *duurzame waardevermindering* bij het AEB. Daarmee komen we bij de derde methode om de bedrijfswaarde te bepalen. Dat is kijken wat het bedrijf in de toekomst aan kasstromen (cash flow) oplevert.<sup>46</sup> Hierbij worden zowel de toekomstige inkomsten als de uitgaven geschat.<sup>47</sup> Vervolgens worden alle verwachte toekomstige kasstromen samen uitgedrukt in een waarde op het moment van waardebepaling, bijvoorbeeld 31 december 2014.<sup>48</sup>

Een toekomstige kasstroom is vanuit het perspectief van het jaar van de waardebepaling *minder waard* omdat er vaak een zekere inflatie zal optreden en omdat nog niet over dat geld kan worden beschikt. De rekenrente die wordt gebruikt om de waarde van de kasstroom voor beide zaken te corrigeren wordt wel genoemd Weighted Average Cost of Capital (WACC), in het Nederlands disconteringsvoet. Hoe hoger de WACC hoe minder de verwachte toekomstige kasstromen waard zijn. De waardering via deze methode is dus niet alleen afhankelijk van de inschattingen van *toekomstige kasstromen* maar ook van het te hanteren *percentage* waarmee de toekomstige geldstromen worden herrekend naar het moment van waardebepaling.

Voor het maken van de inschattingen van de kasstromen is het bestuur van de onderneming verantwoordelijk. De inschattingen moeten goed zijn onderbouwd bijvoorbeeld door een goed bedrijfsplan en/of door businesscases, waarbij rekening

<sup>46</sup> Deze methode staat in de literatuur ook wel bekend als de Discounted Cash Flow methode.

<sup>47</sup> Het aantal jaren dat in de berekeningen wordt betrokken, kan nogal verschillen. Naast de toekomstige kasstromen wordt een eventuele geschatte restwaarde van het bedrijf ook als waarde meegenomen.

<sup>48</sup> Deze methode wordt de netto contante cash flow –methode genoemd. De uitkomst wordt in sterke mate beïnvloed door het te hanteren rentepercentage en de inschatting van de restwaarde van de onderneming. Een hoge disconteringsvoet (=procentuele vergoeding voor rente en risico) leidt tot een lagere waarde voor de onderneming.

wordt gehouden met zaken als marktontwikkelingen en de technische staat van het bedrijf. De bepaling van de WACC is een financieel technische exercitie met arbitraire onderdelen.<sup>49</sup>

Toen de directie van AEB Holding NV in augustus 2014 de winstprognose voor 2014 flink neerwaarts bijstelde was dit voor het college - ons inziens terecht - aanleiding om te laten onderzoeken in hoeverre er sprake is van een duurzame waardevermindering.<sup>50</sup> De deelneming AEB stond namelijk voor € 140 miljoen in de boeken van de gemeente. Een extern consultancybureau heeft in maart 2015 een vertrouwelijk rapport *Jaarplan validatie en waardering AEB* uitgebracht. Op basis van dit rapport heeft het college besloten de waarde van de deelneming AEB Holding NV van € 140 miljoen af te boeken tot € 95 miljoen. Daarnaast heeft de gemeente gelijktijdig op de balans nog een extra voorziening opgenomen van € 25 miljoen vanwege het waardeschattingsrisico. Dit collegebesluit heeft het gepresenteerde jaarresultaat 2014 van de gemeente met € 70 miljoen nadelig beïnvloed. Het college heeft deze afwaardering in de gemeenterekening 2014 duidelijk toegelicht. De uitkomsten van de waarde-bepaling worden in belangrijke mate bepaald door de hoogte van de disconteringsvoet. Bij de bepaling van disconteringsvoet voor AEB is wel kanttekening te zetten (zie Box 4.2).

*Box 4.2 De bij de waardering gebruikte disconteringsvoet*

In het vertrouwelijk validatierapport is het percentage (de WACC) waarmee de waarde van de toekomstige kasstromen zijn bepaald grotendeels gebaseerd op de beurswaarde (aandelen x koers) van overwegend buitenlandse afvalbedrijven in relatie tot hun netto balansschuld. De vraag is of voor een 100%-deelneming van een gemeente dit een passende benadering is.

In een rapport van een ander consultancybureau uit februari 2013 is ook gerekend met een WACC van 8,5% om de ondernemingswaarde van AEB te bepalen. In dit onderzoek is dat percentage echter gebaseerd op de veronderstelling dat de gemeente Amsterdam als Eigen Vermogen-verschaffer een rendementseis heeft van 12,2%. We vinden dit percentage aan de hoge kant. Het percentage is overigens wel in lijn met de relatief hoge dividendambitie van Amsterdam bij de verzelfstandiging. Voor de oorspronkelijke waarde die de gemeente aan het bedrijf toekende, te weten € 140 miljoen (de omvang van het aandelenpakket), verlangde zij over de jaren 2014 t/m 2018 een gemiddelde dividenduitkering van € 17,6 miljoen. Dit betekent een rendementseis van 12,5%. Een eis die dus volgens ons wat aan de hoge kant is. Wij voelen ons hierin gesteund door een notitie van de financieel directeur AEB van eind 2013 aan de toenmalige wethouders Gehrels en Wiebes. Om de netto contante waarde van de kasstromen van de transitieprojecten te berekenen hanteert hij een discontovoet van 7%.

<sup>49</sup> De WACC wordt bepaald door middel van een gewogen gemiddelde kostenvoet van het eigen en vreemd vermogen zoals die voor een specifieke onderneming geldt. Zowel de eigenvermogen-verschaffer (aandeelhouder) als de vreemd vermogen-verschaffers stellen, gegeven de specifieke situatie, rendementseisen. Deze eis is afhankelijk van inschattingen van toekomstige ontwikkelingen zoals inflatie en markt- en bedrijfsrisico's, en die zijn altijd in zekere mate arbitrair. Het is bij deze methode gebruikelijk om het WACC-percentage hoger vast te stellen als het om risicovolle activiteiten gaat en een hoge inflatie wordt verwacht.

<sup>50</sup> Het college is verantwoordelijk voor het treffen van adequate voorzieningen inde jaarrekening.

Met deze kanttekening bij de disconteringsvoet willen we niet beweren dat de uiteindelijke uitkomsten niet een goed beeld van de realiteit zouden geven.<sup>51</sup> Het maakt echter wel de vraagtekens begrijpelijk die, gegeven de snel wisselende beelden over de waarde van AEB, zijn gezet bij de waarderingen. Het feit dat heel veel keuzes bij de waardering ook anders gemaakt kunnen worden, maakt de noodzaak van transparantie en adequate informatie over gehanteerde uitgangspunten en onzekerheden alleen maar groter.

#### 4.4 Verantwoordelijkheden waardebeoordeling

Jaarplannen en businesscases vormen een essentieel element om de waarde van een bedrijf te bepalen. Voor het opstellen van jaarplannen en businesscases en het weergeven van de risico's en onzekerheden is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de directie van het AEB (vanaf 2014 de directie van AEB Holding NV). De directie dient binnen de gegeven beleidskaders realistische jaarplannen op te stellen. Consultancybureaus worden natuurlijk geacht hun advieswerk goed te verrichten, maar nemen de verantwoordelijkheid van de directie niet over. En in het kader van het financieel toezicht (zowel toen het AEB nog een gemeentelijke bedrijf was als bij AEB Holding NV) dient vervolgens ook het gemeentebestuur de kwaliteit van de – door de directie aangeboden - bedrijfsplannen kritisch te beoordelen.

De informatievoorziening over de waardering zal dan ook een belangrijk aandachtspunt moeten zijn in ons onderzoek. Het lijkt echter ook relevant om aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de verschillende partijen in het kader van de besluitvorming en de informatievoorziening hun rol ten aanzien van het beoordelen van de bedrijfsplannen en de transitietrajecten goed hebben opgepakt.

---

<sup>51</sup> Ondanks gedetailleerde regelgeving blijft het bepalen van het moment waarop een duurzame waardevermindering moet worden verantwoord en het vaststellen van de hoogte van een duurzame waardevermindering vaak in hoge mate een subjectieve aangelegenheid (highly judgemental). MAB, juni 2004, Bijzondere waardevermindering van vaste activa in de regelgeving.

## 5 Onderzoeksopzet

In reactie op het verzoek van de raad om zo snel mogelijk onderzoek te doen naar de problemen bij het AEB hebben we een snelle en korte verkenning uitgevoerd om de focus van ons onderzoek te kunnen bepalen. In dit hoofdstuk beschrijven we onze uiteindelijke keuzes. We beginnen daarbij met onze overwegingen gegeven de uitkomsten van de verkenning en de vragen die bij de raad leven.

### 5.1 Overwegingen

Het beeld dat uit de verkenning naar boven komt is een besluitvormingsproces richting verzelfstandiging dat vraagtekens oproept. Met deze constatering willen we overigens niet zeggen dat de uitkomsten van dat proces ook verkeerd zouden zijn. In het besluitvormingsproces is wellicht vooral de kwaliteit en het gebruik van informatie een dominante factor geweest die het proces in negatieve zin heeft beïnvloed. Er lijken in ieder geval genoeg redenen te zijn om dat nader te onderzoeken.

Bij de op 22 april 2015 met algemene stemmen aanvaarde motie met het verzoek om onderzoek te doen naar AEB zijn in een bijlage concrete onderzoeksvragen opgenomen die door verschillende fracties zijn aangedragen. 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.

We kunnen 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 constatering in onze verkenning dat het besluitvormingsproces bij de verzelfstandiging wel de nodige vraagtekens oproept. Bij een dergelijk onderzoek zullen ook de andere onderwerpen wel in meer of mindere mate aan de orde komen. Op het eerste onderwerp *validatie en waardevermindering* zijn we in dit zelfs al globaal ingegaan.

Het derde onderwerp over *governance* valt wel echt buiten de scope van een dergelijk onderzoek omdat dat vooral gaat om de situatie na de verzelfstandiging. Dat geldt ook wel enigszins voor het vierde onderwerp (*grip op de bedrijfsvoering bij AEB*). Maar ook bij het inzoomen op het besluitvormingsproces zal de bedrijfsvoering van AEB wel enige aandacht krijgen.

Al met al lijkt een onderzoek naar het besluitvormingsproces en daarbij vooral ook de kwaliteit en gebruik van informatie relevant en ook passend bij de informatiebehoefte van de raad.

## 5.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het beoordelen of het verzelfstandigingstraject van het AEB zorgvuldig 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 2013. De rekenkamer zal mede op basis van deze nota nagaan of de besluitvorming en de informatievoorziening aan de raad goed is verlopen.

## 5.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

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 kiest ervoor 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 is 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.

De vragen doen zich voor 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.

*Probleemstelling*

In hoeverre is het verzelfstandigingstraject van het AEB adequaat geweest?

*Onderzoeksvragen*

Onderdeel	Onderzoeksvragen
<i>Besluitvorming</i>	1. In hoeverre heeft de gemeente de organisatie rondom de besluitvorming op orde?
	2. In hoeverre zijn de belangrijkste keuzemogelijkheden en onzekerheden transparant en helder in beeld gebracht voor de besluitvorming?
<i>Informatievoorziening</i>	3. In hoeverre is de raad op de juiste momenten betrokken in de besluitvorming en was de informatie toereikend?
	4. In hoeverre heeft de raad de beschikbare informatie gebruikt voor haar meningsvorming?

De onderzoeksvragen vallen uiteen in twee delen. Het eerste deel betreft de organisatie en de presentatie van informatie voor de besluitvorming. Het tweede deel gaat in op de informatievoorziening aan 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.

Belangrijke aspecten die we bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen zullen beoordelen zijn het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam, 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.

**5.4 Aanpak**

De aanpak van dit onderzoek valt uiteen in vier delen. In het eerste deel werken we de onderzoeksopzet verder uit in een intern werkplan. Hierin worden onder meer de onderzoeksvragen verder geoperationaliseerd door het formuleren van een normenkader en specifieke toetsingspunten. Ook wordt de planning nader uitgewerkt.

In het tweede deel vindt een uitgebreide documentenstudie plaats waarin alle relevante interne en externe rapportages worden geanalyseerd. Ook beoordelen we in die fase aan de hand van de begrotingen, jaarverslagen en overige P&C-documenten van de gemeente en het AEB of ontwikkelingen en risico's consistent zijn doorvertaald naar de besluitvormingsdocumenten. Daarnaast bestuderen we verslagen van het college, de stuur- en projectgroepen, staf, directie AEB, commissievergaderingen en de raad. 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 bestaat uit het interviewen van actoren die bij de verzelfstandiging betrokken waren. We zullen interviews voeren met verantwoordelijke (oud-)wethouders, (oud-)directieleden en (oud-)raadsleden. Verder willen we gesprekken voeren met ambtenaren, ACAM en externe adviseurs.

Met behulp van deze interviews willen wij meer inzicht krijgen in de belangrijke ontwikkelingen en ook nagaan op welke wijze de gemeente hiermee is omgegaan en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Om snel de beschikbare informatie te kunnen duiden en de relevantie te kunnen wegen zullen we – daar waar nuttig – externe deskundigheid in huren. In de vierde fase stellen we ons onderzoeksrapport op.

#### *Bedrijfsgevoelige informatie*

De rekenkamer heeft de bevoegdheid om alle inlichtingen en documenten bij de gemeente en het AEB op te vragen die zij nodig heeft voor haar onderzoek. Dit betreft ook vertrouwelijke documenten, concepten en documenten voor intern beraad. Indien en voor zover we dat van belang vinden zullen we de informatie ook opnemen in ons onderzoeksrapport.

De rekenkamer heeft daarbij de plicht om zelf af te wegen of gegevens naar hun aard vertrouwelijk zijn. We handelen daarbij zo zorgvuldig mogelijk. Als documenten die wij gebruiken in ons onderzoek al als vertrouwelijk zijn bestempeld (in de Amsterdamse praktijk: Kabinet zijn), dan gaan we zorgvuldig na of de gegevens die wij uit die documenten voor onze rapportage gebruiken leiden tot bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Dat is niet per definitie het geval. Aan vertrouwelijke stukken kan ook informatie worden ontleend die niet aan het criterium “naar hun aard vertrouwelijk” voldoen. De rekenkamer vraagt vervolgens na afronding van een conceptrapport ook altijd expliciet aan de gemeente en in dit geval ook aan AEB of een nota van bevindingen informatie bevat die niet openbaar gemaakt zou mogen worden. Er is in het kader van de hoor- en wederhoor dus ruimte voor commentaar. De rekenkamer weegt deze reactie ook mee. De uiteindelijke beslissing wordt wel door de rekenkamer zelf genomen. Eventueel kan de rekenkamer besluiten (delen van) het rapport vertrouwelijk met de raad delen.

## 5.5 Afbakening

De keuze voor het besluitvormingsproces als invalshoek, impliceert dat we ons ook met een aantal interessante zaken in dit onderzoek niet zullen bezig houden. We lopen in deze paragraaf nog even kort een aantal van die onderwerpen langs.

#### *Hoogrendement Centrale (HRC)*

Vóórdat het verzelfstandigingsproces van AEB startte werd een nieuwe Hoog rendement Centrale (HRC) gebouwd en in bedrijf genomen. We onderzoeken niet het besluit of het in 2001 verstandig was om de verbrandingscapaciteit substantieel uit te breiden. Deze centrale was al onderdeel van AEB bij de start van het verzelfstandigingstraject.

#### *Geheel of gedeeltelijke afbouw*

We onderzoeken niet of de optie van een (gedeeltelijk) afbouw, waarbij de AEC geleidelijk wordt afgebouwd en de HRC blijft bestaan c.q. op termijn wordt



overdragen aan een derde partij, tot de reële mogelijkheden behoort. Wel gaan we na of in de besluitvormingsstukken dergelijke alternatieven aantoonbaar zijn onderzocht en in de afwegingen zijn betrokken.

#### *Transitieprojecten*

We zullen in dit onderzoek de haalbaarheid van de transitieprojecten niet onderzoeken. We zullen deze slechts marginaal – op basis van de beschikbare informatie – toetsen.

#### *Marktontwikkelingen*

Voor dit onderzoek voeren we ook geen marktonderzoek uit naar de afvalmarkt of de energiemarkt. Daar waar mogelijk zullen we gebruik maken van de beschikbare onderzoeksrapporten en openbare informatie. Wel gaan we na in hoeverre marktontwikkelingen in de besluitvorming zijn meegenomen.

#### *Westpoort Warmte*

Westpoort Warmte BV, een 50% deelneming van de gemeente Amsterdam en NUON/Vattenfal, is bij de verzelfstandiging door de gemeente overgedragen aan de AEB Holding NV. Voor zover mogelijk houden we deze vennootschap buiten ons onderzoek. Het is mogelijk dat we in de toekomst nog een apart onderzoek hiernaar zullen verrichten. Zowel de grote investeringen die daar de komende jaren nog zullen moeten plaatsvinden als ook de spanning die er is tussen gedwongen winkelnering voor afnemers van stadsverwarming en het winststreven van de aandeelhouders maken het interessant om dit in een later onderzoek nog eens nader tegen het licht te houden.

#### *Tijdsperiode*

Voor wat betreft de besluitvormingsproces rondom de verzelfstandiging gaan we terug tot 2005. Echter de nadruk ligt op de periode eind 2012 tot en met 2013. Ook zullen we nagaan of het college in 2014 de gemeenteraad tijdig heeft geïnformeerd over de financiële tegenvallers bij het AEB. We starten de financiële analyses in het jaar 2010.

## **5.6 Planning**

Het onderzoek zal uitgevoerd worden in de maanden juni tot en met medio oktober 2015. In de maand juli ligt het onderzoek grotendeels stil vanwege de zomervakantie. De planning is om het onderzoek te publiceren in december 2015. We verwachten dat het onderzoek een forse inzet zal vergen van meer dan 200 onderzoeksdagen.

Zoals elk onderzoek van de rekenkamer zal er wederhoor worden georganiseerd waarin de ambtelijke organisatie en het bestuur in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op onze bevindingen in het onderzoeksrapport (ambtelijk) en conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport (bestuurlijk). De ambtelijke organisatie ontvangt een maand voordat het onderzoeksrapport voor ambtelijk wederhoor wordt

aangeboden bericht over de precieze datum. Op onze website<sup>52</sup> kunt u een toelichting vinden op de algemene werkwijze van de rekenkamer, maar hieronder lopen we de belangrijkste momenten ook nog langs.

#### *Ambtelijk wederhoor*

Met het ambtelijke wederhoor worden de verantwoordelijke ambtenaren in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport (nota van bevindingen) aan te geven. Hierbij wordt aan de ambtenaren gevraagd om te verwijzen naar openbare schriftelijke documenten of om kopieën van niet openbare documenten bij de reactie mee te zenden. Ook AEB zal de gelegenheid krijgen om op feitelijk bevindingen ten aanzien van hun organisatie te reageren.

#### *Bestuurlijke reactie en eindrapportage*

Het bestuurlijke rapport met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zal aan het college van burgemeester en wethouders en worden toegezonden. Het college krijgt daarmee de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke reactie wordt integraal opgenomen in de te publiceren eindrapportage en voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De eindrapportage wordt vervolgens aan de gemeenteraad aangeboden.

#### *Organisatie*

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- Marien van Grondelle
- Arjan Kok
- John van Leuken
- Evert Visser (projectleider)
- Danielle van der Wiel

---

<sup>52</sup> [www.rekenkamer.amsterdam.nl/over-ons/werkwijze/](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl/over-ons/werkwijze/)

## Geraadpleegde bronnen

Dit overzicht toont de bronnen die gebruikt zijn bij het opstellen van deze verkenning. De lijst is niet uitputtend – enkel de belangrijkste informatiebronnen staan vermeld.

- WRR, *Het borgen van het publiek belang* (Den Haag 2000)

### Geraadpleegde documenten

#### *Gemeente Amsterdam*

- 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.
- College van Burgemeester en wethouders, Agendapunt: AEB Denkfasebesluit externe verzelfstandiging, 19 februari 2008.
- *Doelgericht op Afstand II. Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016*, 13 maart 2013.
- *Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, september 2009.
- *Eindrapport principebesluit verzelfstandiging AEB*, 22 november 2012.
- Planning en control documenten gemeente Amsterdam 2014 en 2015.
- *Rapportage Herijking Deelnemingen 2015*, 10 februari 2015.
- Voordacht voor de raadsvergadering, *Instemmen met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afoalenergiebedrijf (AEB)*, 28 oktober 2009.
- Voordacht voor de collegevergadering, *Meerjarenvisie 2020: duurzaam Perspectief*, 5 oktober 2010.
- Voordracht voor de raadsvergadering, *Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf*, 19 en 20 december 2012.
- Voordracht voor de raadsvergadering, *Kennisnemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van het afronden van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013.
- Voordracht voor de raadsvergadering, *Vaststellen van een verordening tot wijziging van de Verordening verlening uitsluitend recht aan AEB Exploitatie BV*, 10 september 2014.
- Voordacht voor de collegevergadering, *Verlening uitsluitend recht AEB*, 21 oktober 2014

#### *AEB*

- <http://www.aebduurzaamheidsverslag2013.nl/energie/2263/>
- Jaarrekeningen AEB 2010 tot en met 2013.
- *Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief*, 20 september 2010.

- Overeenkomst betreffende het aanbieden en (laten) verwerken van huishoudelijk restafval en soortgelijk afval van de gemeente Ouder-Amstel, 27 september 2013.
- *Plan van Aanpak Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB*, 10 september 2012.
- Persbericht: *AEB sluit lastig eerste halfjaar 2014 af*, 26 augustus 2014.

#### *Overig*

- Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* Hoofdrapport (2012).
- GALAN GROEP, *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam*, 28 december 2012.
- Onderzoekscommissie HR-AVI, *Vermetel Vertrouwen*, Rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam, september 2007.
- PBLQ HEC, *Gateway Review Verzelfstandiging Afoal Energie Bedrijf Amsterdam*, 21 december 2012.
- PWC, *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afoal Energie Bedrijf, Openbare versie*, 4 april 2013.
- Rekenkamer Zaanstad, *Zaanstad en HvC: Afstand nemen van afoal*, Onderzoeksrapport, mei 2014.
- USI, *Second opinion Transitie Afoal Energie Bedrijf tot Duurzaam Energie- en grondstoffenbedrijf*, 2 oktober 2012

#### **Gevoerde gesprekken**

##### AEB Amsterdam

- Jaap Spanger, directielid AEB, Financieel Directeur
- Martina Leons, directiesecretaris
- Luc Janssen, manager businessunit bedrijfsvoering Senior Onderzoeker
- Floris van Loon, financial controller businessunit bedrijfsvoering

##### Gemeente Amsterdam, Bestuur en Organisatie, directie Middelen en Control (DMC)

- Jan Jonker, bestuursadviseur Deelnemingen
- Marius Popma, bestuursadviseur Deelnemingen
- Caja Oudemans, financieel specialist, Treasury

##### Auditdienst ACAM

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

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)

