

Samenvatting

Op 1 januari 2014 startte Afval Energie Bedrijf Amsterdam (AEB) als verzelfstandigde organisatie na vele jaren van voorbereiding en besluitvorming. Vrij snel daarna werd de gemeenteraad geconfronteerd met een tegenvallende financiële situatie bij AEB. De gemeenteraad heeft op 22 april 2015 via een motie de rekenkamer verzocht een gepland onderzoek naar AEB direct uit te voeren. Het doel van het onderzoek is het beoordelen van het verzelfstandigingstraject. De vraag is of dat adequaat is geweest.

Hoofdconclusies

Onduidelijkheid in de organisatie van het proces

Het principebesluit om te verzelfstandigen was genomen in 2008. De daarna volgende onderzoeksfase werd in 2009 onderbroken en in 2012 weer herstart. Bij die herstart werd weer een principebesluit voorgelegd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad leefde in de veronderstelling dat het om een voorlopig besluit ging en gaf opdracht tot een onafhankelijke toets. Het college ging ondertussen door en sloot al snel de onderzoeksfase af. Onder tijdsdruk volgde de raad het college.

Onvoldoende informatie verzameld

Er is onvoldoende goede informatie verzameld en geanalyseerd over de historische resultaten van AEB. Bij de gemeente ontbrak de expertise daarvoor en bij de externe bureaus vormden deze analyses geen onderdeel van de opdracht. De winstprognoses geven daardoor minder zekerheid. Dat geldt in het verlengde daarvan ook voor de waarderingen. Er zijn besluiten genomen op grond van deze gebrekkige informatie.

Inadequaat gebruik van informatie

De beschikbare informatie werd bij het verzelfstandigingsproces niet altijd adequaat gebruikt. Drie voorbeelden illustreren dit.

- De omvorming naar een duurzaam grondstof- en energiebedrijf werd gebracht als een risicobeheersingsmaatregel nodig vanwege overcapaciteit op de afvalmarkt. Men wist dat het slagen van de transitieprojecten onzeker was. De risico's verdwenen echter in rapporten en voordrachten achter de centrale boodschap dat transitie nodig was.
- Gedurende het verzelfstandigingsproces verschenen twee rapporten waaruit bleek dat afwaardering noodzakelijk zou zijn. Het college nam maatregelen ten behoeve van de gemeenterekening, maar stelde afwaarderen in het kader van het verzelfstandigingsproces niet aan de orde. De raad werd daardoor in 2015 onaangenaam verrast door iets – de schijnbaar onvermijdelijke afwaardering van AEB - dat al tijdens het verzelfstandigingsproces bekend was.
- De raad kreeg het beeld voorgeschoteld dat er hoge dividendinkomsten mogelijk waren. De directe relatie tussen hoge dividenden en lage waardering werd niet gelegd. Er was een financieel optimisme waarbij bekende markt- en uitvoeringsrisico's niet werden vertaald naar behoedzamere ramingen.

Besluitvorming niet op alle punten weloverwogen

Er is in het verzelfstandigingsproces onvoldoende rekening gehouden met branche- en bedrijfsspecifieke omstandigheden. Het proces is wat dat betreft onderschat. De verzelfstandiging van AEB werd, gelet op de opgedane ervaring bij het Havenbedrijf, gezien als een relatief eenvoudig klus. Er was van weinig politieke weerstand en het college vertrouwd op de richtlijnen uit het deelnemingenbeleid en ervaren ambtenaren. Ervaring en goede kaders zijn nuttig, maar men moet zich wel blijven realiseren dat de context van een verzelfstandiging iedere keer anders is.

Gevolgen van een inadequaat besluitvormingsproces

Volgens de rekenkamer is het tekortschietend besluitvormingsproces niet van invloed geweest op de centrale beslissing om AEB te verzelfstandigen, maar heeft het wel effect gehad op andere uitkomsten van dat proces. Een beter proces had een beter inzicht in de realiseerbaarheid en haalbaarheid van de verschillende *transitieprojecten* opgeleverd en ook bij de *waardering* van AEB had een zorgvuldige besluitvorming een ander besluit kunnen opleveren. We denken dat afwaardering onontkoombaar was, maar de omvang is zeker aanvechtbaar.

Onafhankelijk van de uitkomsten is het belangrijk om de besluitvorming goed te organiseren en daarvoor relevante informatie te verzamelen en te gebruiken. Ordentelijkheid en transparantie zijn waarden op zich. Besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur moeten voor de geïnteresseerde burger navolgbaar zijn en zeker voor de raadsleden. Als er snel na de verzelfstandiging een forse afwaardering van AEB komt die voor de raad een zodanig grote onaangename verrassing is dat ze unaniem de rekenkamer vragen om een onderzoek uit te voeren, is dat een signaal dat er toch iets niet goed is gegaan op het punt van navolgbaarheid en transparantie. Ons onderzoek laat zien dat daar inderdaad het nodige aan schort.

Aanbevelingen

In het rapport worden vijf aanbevelingen gegeven voor verbetering van het huidige deelnemingenbeleid. Daarnaast bevat het rapport nog twee andere aanbevelingen die specifiek gericht zijn op de rol van de gemeente als aandeelhouder van AEB.

Reacties college en directie AEB Amsterdam

Het college heeft positief gereageerd op onze aanbevelingen en conclusies. Wel zijn er bij vier onderwerpen kanttekeningen geplaatst bij onze conclusies, namelijk bij: transitieprojecten, winstverwachtingen, afwaardering en het alleenrecht. In het nawoord lopen ook wij daarom deze onderwerpen nog een keer langs. Ook de directie van AEB heeft een bestuurlijke reactie gegeven. Deze reactie is eveneens voorzien van een nawoord en opgenomen in het bestuurlijk rapport.