

BESTUURLIJK RAPPORT

Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB)

Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging

november 2015

Rekenkamer Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB)

Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging

november 2015

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider)

Marien van Grondelle MSc

drs. John van Leuken

mr. drs. Arjan Kok

drs. Daniëlle van der Wiel

Leeswijzer

Dit is het bestuurlijk rapport over het onderzoek naar het verzelfstandigingstraject van AEB. Dit rapport bevat een bondige samenvatting van de resultaten. Ook zijn in dit rapport de bestuurlijke reacties van het college van burgemeester en wethouders en van de directie AEB opgenomen gevolgd door het nawoord van de rekenkamer.

Aan dit rapport ligt een onderzoeksrapport ten grondslag dat uit drie delen bestaat.

Deel 1 is het hoofd rapport. Hierin worden de onderzoeksvragen beantwoord. Deel 2 bevat diepte-analyses van een aantal specifieke aandachtspunten. Deel 3 geeft een schets van het verzelfstandigingsproces in hoofdlijnen.

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 vertrouwde 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 inadequaet 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.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Relevantie	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
1.4 Uitvoering en verantwoording	9
2. Samenvatting bevindingen	11
2.1 Programmaorganisatie verzelfstandiging AEB	11
2.2 Achterliggende informatie: Hoofdlijn	12
2.3 Achterliggende informatie: Transitieprojecten	14
2.4 Achterliggende informatie: Winstprognoses	16
2.5 Achterliggende informatie: Waardebepaling	19
2.6 Besluitvormingsinformatie	23
2.7 Besluitvormingsproces	24
3. Analyse en aanbevelingen	28
3.1 Hoofdconclusie	28
3.2 Relevantie conclusies	29
3.3 Analyse en aanbevelingen	31
4. Bestuurlijke reactie en nawoord	34
4.1 Bestuurlijke reactie college	34
4.2 Nawoord rekenkamer	39
4.3 Bestuurlijke reactie directie AEB	45
4.4 Nawoord rekenkamer	46

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Deel 1
Hoofdstuk 1
(p.5)

Op 26 augustus 2014 heeft AEB Amsterdam (AEB) via een persbericht laten weten dat het verwachte jaarresultaat in dat jaar lager zou zijn dan voorzien werd in 2013. De wethouder Deelnemingen heeft in 2014 de raadscommissie een aantal keren geïnformeerd over de ontwikkeling bij AEB en het validatieonderzoek dat het college laat 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 gemeenterekening 2014 twee voorzieningen getroffen van in het totaal € 70 miljoen.

De 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. Vanwege de financiële situatie bij AEB en de mogelijke risico's heeft de gemeenteraad, via een met algemene stemmen op 22 april 2015 aanvaarde motie, de rekenkamer verzocht om zo snel mogelijk met het onderzoek naar AEB te beginnen. De rekenkamer heeft per brief laten weten dit verzoek te zullen honoreren.

1.2 Relevantie

Deel 1
§ 1.1 (p. 5)

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

De gemeente Amsterdam voert ook verzelfstandigingen uit, waarvoor in 2013 de vernieuwde nota *Doelgericht op Afstand*³ is vastgesteld door de gemeenteraad. Dit beleid is onder meer gericht op het beheersen van verzelfstandigingstrajecten.

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

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

³ Er zijn drie achtereenvolgende gemeentelijke beleidsnota's geweest over verzelfstandiging: *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II* (28 maart 2001); *Doelgericht op afstand*.

Het uitgangspunt in de nog niet lang geleden vernieuwde nota *Doelgericht op Afstand* (2013)⁴ is ‘nee, tenzij’, ook als het gaat om uitvoering van taken met een publiek belang. Dit houdt in dat de gemeente alleen zelf taken uitvoert als andere partijen hier niet op een juiste wijze toe in staat zijn. Het onderwerp zal dus nog wel regelmatig op de bestuurlijke agenda staan.

1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het beoordelen van het verzelfstandigingstraject van AEB. De vraag is of dat adequaat is geweest. 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 gaat mede op basis van deze nota na of de besluitvorming en de informatievoorziening aan de raad goed is verlopen. De probleemstelling voor dit onderzoek luidt:

Deel 1
§ 1.2 (p. 7)

Probleemstelling

In hoeverre is het verzelfstandigingstraject van het AEB adequaat geweest?

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

Onderzoeksvragen

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

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).

⁴ 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).

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

1.4 Uitvoering en verantwoording

We hebben geprobeerd om de doorlooptijd van het project zo kort mogelijk te maken zonder dat daar de grondigheid onder zou gaan lijden. Dat betekent dat we gedurende de afgelopen maanden met een relatief groot team intensief met dit project zijn bezig geweest. Daarbij hebben we heel veel documenten bestudeerd en met veel mensen gesproken. De medewerking die we daarbij hebben gekregen van zowel de gemeente als AEB was groot. We hebben de resultaten van ons onderzoek samengevat in drie verschillende documenten. In deel 1 worden de onderzoeksvragen achtereenvolgens behandeld en beantwoord. In het tweede deel gaan we dieper in op aantal specifieke problemen zoals de informatie over de transitieprojecten en de afwaardering van AEB. De algemene chronologische reconstructie is te vinden in deel 3.

In het kader van het feitelijk wederhoor zijn de rapporten in concept niet alleen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, maar ook aan AEB, de voormalig wethouder en oud directieleden van AEB. Dat betekent dat wij ook van velen commentaar hebben gehad wat zeker heeft geleid tot een verbetering van de rapporten. Omissies en fouten worden altijd gecorrigeerd. Bij het commentaar gaat het echter regelmatig om interpretaties. De afweging of dat soort commentaar nu wel of niet aanleiding is om passages te wijzigen is aan ons en daarmee blijven wij ook zelf verantwoordelijk voor de inhoud.

De belangrijkste bevindingen van de uiteindelijke drie onderzoeksrapporten zijn in dit bestuurlijk rapport samengevat. Vervolgens zijn er ook analyses en aanbevelingen geformuleerd naar aanleiding van die bevindingen.

2. Samenvatting bevindingen

2.1 Programmaorganisatie verzelfstandiging AEB

Deel 1
Hoofdstuk 2
(p. 11)

Samenvatting

De programmaorganisatie voor de verzelfstandiging van AEB was in opzet voldoende op orde. De aansturing van de programmaorganisatie gebeurde via een bestuurlijk team van twee wethouders: Deelnemingen en Duurzaamheid. In de programmaorganisatie was de inhoudelijke deskundigheid aanwezig of werd ingehuurd. De deelname van de medewerkers van de Bestuursdienst en van AEB moest er voor zorgen dat de belangen van enerzijds de gemeente en anderzijds de te verzelfstandigen AEB voldoende afgewogen zouden worden. De vooropgestelde planning van het verzelfstandigingsproces was te ambitieus. Voor een adequate besluitvorming was meer tijd nodig.

Deel 1
§ 2.2 (p.13)

Aansturing van het college was voldoende

Gelet op het maatschappelijk belang en de financiële en politieke risico's bij het verzelfstandigen van AEB verwachten wij bij dit proces een grote betrokkenheid van het college. Het college besloot in de zomer van 2012 tot de herstart van de onderzoeksfase. In september 2012 stemde het college in met een gedetailleerd plan van aanpak, waarin doel, programmaorganisatie, planning en budget waren opgenomen. Het college stelde voor de aansturing een bestuurlijk team in van twee wethouders bestaande uit de wethouder Deelnemingen en Bedrijven, mevrouw C. Gehrels en de wethouder Duurzaamheid, de heer M. van Poelgeest. Het bestuurlijk team kwam vanaf september 2012 maandelijks bijeen en werd door de ambtelijke stuurgroep op de hoogte gehouden van de voortgang en knelpunten. Voor de uitvoeringsfase, die begin 2013 inging, heeft het college alleen ingestemd met een plan van aanpak op hoofdlijnen. Een gedetailleerd plan van aanpak is door het college - als reactie op de second opinion uitgevoerd op verzoek van de gemeenteraad - wel meegezonden aan de gemeenteraad.

Deel 1
§ 2.3.1 (p.16)

Samenstelling programmaorganisatie was passend

Een goede voorbereiding van een verzelfstandigingsbesluit vereist inhoudelijke deskundigheid op juridisch, financieel, fiscaal en organisatorisch gebied. Daarnaast moeten gedurende het proces met het toekomstig belang van de te verzelfstandigen onderneming en het belang van de gemeente als aandeelhouder en financier rekening worden gehouden. Bij de samenstelling van de programmaorganisatie is bewust gekozen voor vertegenwoordiging van AEB en de Bestuursdienst. Dit moest ervoor zorgen dat de verschillende belangen werden benoemd en bestuurlijk konden worden afgewogen. Vanuit de Bestuursdienst waren medewerkers van de Dienst Middelen en Control, Juridische Zaken en Stedelijke Bestuursadviesing vertegenwoordigd. Bij de samenstelling is rekening gehouden met medewerkers die eerder ervaring hebben opgedaan met de verzelfstandiging van de Haven. De medewerkers van AEB waren noodzakelijk voor de specifieke kennis van de afvalmarkt en het

bedrijf zelf. Bij de samenstelling is ervoor gezorgd dat zoveel mogelijk specialistische kennis in de programmaorganisatie was vertegenwoordigd. Vanwege de urgentie om zo snel mogelijk te kunnen verzelfstandigen zorgde de organisatie ervoor dat voldoende capaciteit beschikbaar was.

De taakverdeling functioneerde in de praktijk redelijk

De taken en verantwoordelijkheden tussen de stuurgroep en het kernteam is niet in detail uitgewerkt en geformaliseerd, maar bleek in de praktijk niet tot onduidelijkheden te leiden. Volgens het organogram van de programmaorganisatie bestonden er ook themagroepen. In de praktijk werden er op ad hoc basis medewerkers betrokken die kennis van zaken hadden, zonder dat er formele themagroepen zijn ingesteld. De opdrachten binnen de programmaorganisatie werden over het algemeen mondeling verstrekt. In de periode voor de herstart van de onderzoeksfase had AEB al veel werkzaamheden verricht die feitelijk in de onderzoeksfase uitgevoerd hadden moeten worden. Zo was er over de juridische aangelegenheden al met *gepaste zorgvuldigheid* ('due dilligence') onderzoek uitgevoerd. Hierdoor was de rol van de Bestuursdienst voor de herstart van de onderzoeksfase beperkter dan je op basis van het deelnemingsbeleid zou mogen verwachten.

Deel 1
§ 2.3.2 (p.17)

Planning was te ambitieus

Bij de herstart van de onderzoeksfase was een ambitieuze planning opgesteld door de directie AEB. Deze is na accordering door de stuurgroep en bestuurlijk team goedgekeurd door het college. Leden van de stuurgroep hebben ons verteld dat de ambitieuze planning een bewuste keuze was om een gevoel van urgentie te creëren. De reden hiervoor was dat AEB als verzelfstandigd bedrijf zo snel mogelijk moest kunnen meedoen met openbare aanbestedingen om daarmee voldoende afval aan zich te kunnen binden. Dit was van belang vanwege de overcapaciteit op de afvalmarkt. Als overheidsbedrijf was dit – vanwege de Wet Markt en Overheid – niet mogelijk. Aanvankelijk werd een verzelfstandiging per 1 juli 2013 beoogd. Deze planning bleek niet haalbaar. Vanwege vertraging in het besluitvormingsproces en bij enkele inhoudelijke uitwerkingen was meer tijd nodig. In de loop van 2013 is de planning zo aangepast dat de verzelfstandiging verschoof naar 1 oktober 2013 en later naar 1 januari 2014. Deze laatste datum is ook gehaald.

Deel 1
§ 2.3.4 (p.18)

2.2 Achterliggende informatie: Hoofdlijn

Deel 1
Hoofdstuk 3
(p.21)

Samenvatting

Gedurende het verzelfstandigingsproces van AEB is de informatie, die volgens het deelnemingsbeleid noodzakelijk is, opgeleverd. De kwaliteit schiet op onderdelen tekort. Zo zijn – na de herstart – de verschillende toekomstscenario's onvoldoende duidelijk afgewogen. Er is geen informatie verzameld over de mate waarin bedrijfsvoering geschikt werd gemaakt voor de verzelfstandiging. Daarnaast is het inzicht in de risico's en de beheersing daarvan onvoldoende. Tegenspraak is er voldoende georganiseerd. De cruciale transitieprojecten zijn niet uitgewerkt. De financiële informatie geeft te weinig inzicht.

Noodzakelijk informatie is beschikbaar

Deel 1
§ 3.2 (p.21)

Zorgvuldige besluitvorming vereist informatie afkomstig van verschillende specialisten. Het deelnemingenbeleid beschrijft welke informatie minimaal aanwezig moet zijn. Tijdens het verzelfstandigingsproces is die informatie geproduceerd. Het is belangrijk dat de informatie voldoende kwaliteit heeft. Er zijn daarvoor echter geen verdere richtlijnen in het deelnemingenbeleid. We hebben ons daarover echter wel een beeld proberen te vormen.

Kwaliteit van de juridische en personele informatie voldoende

Deel 1
§ 3.3 (p.23)

Bij de juridische en personele informatie hebben we geen aanleiding om te constateren dat de kwaliteit van de informatie tekort is geschoten. In een laat stadium in het verzelfstandigingsproces is nog wel aanvullend juridisch advies ingewonnen, maar dit had met een aangespannen procedure een duidelijke aanleiding. De personele informatie laat zien dat er aan de verplichtingen is voldaan; de ondernemingsraad is betrokken in het proces en er is een akkoord bereikt over het sociaal plan.

Kwaliteit van scenarioanalyse mist scherpte

Deel 1
§ 3.3 (p.23)

In het *Eindrapport principebesluit* worden de toekomstscenario's onvoldoende afgewogen en niet scherp genoeg gedefinieerd. Bij *afbouw* wordt er vanuit uitgegaan dat AEB dan een gemeentelijke dienst zou blijven. Dat is niet zonder meer vanzelfsprekend. De optie *verkoop* is weggezet als geen reële optie. Dat was het op korte termijn wellicht ook niet. Aandacht is echter ook dan nuttig. Privatiseren *later* kan immers ook consequenties hebben voor de *korte* termijn. De optie *transitie* wordt in de businesscase erg positief weergegeven. De risico's, waaronder het risico dat er ook dan afwaardering zou moeten plaatsvinden, worden niet vermeld.

Deel 2
Hoofdstuk 2
(p.7)

Kwaliteit van informatie over bedrijfsvoering niet up-to date

Deel 1
§ 3.3.3 (p.27)

De Galan Groep concludeerde dat verzelfstandiging verantwoord was, maar dat er nog wel iets moest gebeuren. Daarvoor werden vijf aanbevelingen geformuleerd. Door de stuurgroep is niet gevolgd in hoeverre de aanbevelingen van De Galan Groep zijn opgevolgd en in het *Eindrapport Onderzoekfase* komt dit dan ook niet meer terug. Wij vinden dat de informatie op dit punt tekortschiet. Terwijl die informatie wel belangrijk is voor de gemeente als opdrachtgever, aandeelhouder en financier.

Voldoende tegenspraak georganiseerd; doorwerking is niet helder

Deel 1
§ 3.4 (p.28)

Gedurende het verzelfstandigingsproces is voldoende tegenspraak georganiseerd. Over het algemeen is de kwaliteit daarvan goed. Wij vinden wel dat de documenten onvoldoende inzicht geven over de manier waarop de aanbevelingen en kritische punten uit de tegenspraak zijn opgevolgd. Zo gaat het *Eindrapport Onderzoekfase* niet in op de aanbevelingen die in het kader van het Gateway Review zijn gedaan. Ook wordt niet ingegaan op de aandachtspunten die de second opinion van de gemeenteraad heeft opgeleverd.

Deel 2
Hoofdstuk 6
(p.59)

Alleenrecht blijft een aandachtspunt

Voor de levensvatbaarheid van het bedrijf AEB was het belangrijk dat de in 1993 in samenwerkingsovereenkomsten vastgelegde afspraak dat de betrokken gemeenten het afval door AEB laten verwerken, kon worden gecontinueerd. Volgens het ingewonnen juridisch advies biedt het vestigen van een alleenrecht de mogelijkheid om zonder openbare aanbesteding AEB het afval voor Amsterdam en een aantal andere gemeente te laten verwerken. Aan het eind van het verzelfstandigingsproces is een procedure aangespannen door een particulier bedrijf tegen de gekozen alleenrechtconstructie. Op basis van extra ingewonnen extern advies veronderstelde de gemeente dat de alleenrechtconstructie bij de rechter overeind zou blijven. In oktober 2015 heeft de rechter positief voor de gemeente Amsterdam geoordeeld.

Voor de korte termijn zijn hiermee de risico's rond het alleenrecht geweken. Voor de wat langere termijn ligt dat anders. Het feit dat het alleenrecht mogelijkheden creëert voor commerciële activiteiten door een NV onder de vleugels van een overheid maakt de kans reëel dat de Europese Commissie op een gegeven moment gaat voorstellen om de alleenrechtuitzondering te schrappen. Vergelijkbare overheidsbedrijven zoals HVC willen de publieke taken gaan onderscheiden van andere activiteiten omdat de risico's verschillen. Wellicht is dat ook zinnig voor AEB.

Informatie over transitieprojecten en financiën schiet tekort

Bij de kwaliteit van de informatie over transitieprojecten, winstprognose en waardering zijn de nodige kanttekeningen te zetten. Daarom worden deze onderwerpen hierna in drie aparte paragrafen besproken.

2.3 Achterliggende informatie: Transitieprojecten

Deel 2
Hoofdstuk 3
(p.15)

Het besluit AEB te verzelfstandigen hangt samen met de wens AEB om te vormen tot een totaalbedrijf op het gebied van duurzame energie en het terugwinnen van grondstoffen uit afval. Een wezenlijk onderdeel van het transitie scenario zijn de transitieprojecten. Informatie over deze projecten is niet uitgewerkt.

Deel 2
§ 3.3 (p.21)

De gemeenteraad wilde behoedzaam handelen

Mede op basis van de onderzoeken van USI en PWC is de gemeenteraad kritisch over de transitieprojecten. De gemeenteraad wilde AEB geen *blanco cheque* van € 100 miljoen geven om te investeren in de transitieprojecten. De gemeenteraad wil eerst een algemeen transitieprogramma zien en pas geld beschikbaar stellen voor projecten op basis van een business case per transitieproject.

Deel 2
§ 3.1 (p.15)

Strategisch Plan AEB 2018 schetst rooskleurig beeld

Het verlangen van de gemeenteraad naar meer zekerheid heeft ertoe geleid dat eind 2013 bij het afronden van de uitvoeringsfase een *Strategisch Plan AEB 2018* aan de raad is voorgelegd met daarin een transitieprogramma en een investeringsplan. In de plannen wordt voor het boekjaar 2018 van de transitieprojecten een bijdrage aan

operationeel resultaat verwacht van € 9,5 miljoen en een bijdrage aan CO2-besparing van 120 kiloton.

Deel 2
§ 3.3 (p.21)

Bij de afronding van de uitvoeringsfase heeft de gemeenteraad een investeringsfaciliteit van € 50 miljoen beschikbaar gesteld. Het resterende bedrag zal AEB vanuit de toekomstige kasstromen moeten financieren. Afzonderlijk transitieprojecten die meer dan € 5 miljoen vergen aan investeringen zullen aan de gemeente als aandeelhouder moeten worden voorgelegd, voorzien van een business case. Het college heeft in december 2013 gemeld dat projectvoorstellen apart voor wensen en bedenkingen aan de gemeenteraad zullen worden voorleggen. Het idee was om die voorstellen ook aan een binnengemeentelijke *investment board* voor te leggen voor een financiële beoordeling. Deze board is er echter niet gekomen.

Deel 2
§ 3.2 (p.19)
§ 3.4 (p.23)

Na de verzelfstandiging blijkt het eerdere beeld te rooskleurig

De transitieprojecten hebben inmiddels vertraging opgelopen. Geen enkel transitieproject is nog tot uitvoering gekomen. AEB heeft in het bijgesteld *Jaarplan 2015* het transitieprogramma aangepast. In reactie hierop heeft het college de ruimte voor investeringen verkleind van € 50 miljoen naar € 35 miljoen en besloten dat alle projectvoorstellen aan de gemeente moeten worden voorgelegd. Op 30 september 2015 is de gemeenteraad hierover geïnformeerd. De verwachting is dat in het laatste kwartaal van 2015 hooguit één investeringsvoorstel zal worden voorgelegd aan de gemeente. De directie AEB heeft in het kader van feitelijk wederhoor ons gemeld dat "...de transitieprojecten in 2013 nog alle in de initiatieffase verkeerden...". Aan de uitwerking van de "mogelijke projecten" is AEB pas "na de verzelfstandig" begonnen. De verwachtingen voor de verzelfstandiging over de resultaten van de transitieprojecten waren dus niet gebaseerd op uitgewerkte plannen. De rooskleurige perspectieven in het strategisch plan zijn dus wel aansprekend maar niet erg informatief.

Deel 2
§ 3.2 (p.19)

Bijstelling van de doelstellingen na verzelfstandiging onvolledig

Het wekt dan ook geen verbazing dat de prognoses van het *Strategisch Plan AEB 2018* van eind 2013 in het *bijgestelde Jaarplan 2015* al moesten worden aangepast. Daarin staat de verwachting dat de winst van het transitieproject van 2015 tot en met 2018 fors lager zal worden. Effecten op het feitelijk bedrijfsresultaat 2015 zijn er nog niet, omdat de positieve bijdrage pas vanaf 2016 werd verwacht. In het *bijgesteld Jaarplan 2015* zijn de duurzaamheidsdoelstellingen niet expliciet herzien. Dat had wel voor de hand gelegen. AEB heeft in een intern werkdocument wel duurzaamheidsdoelstellingen geformuleerd, maar voorzien van andere indicatoren en niet gespecificeerd per transitieproject. Op de AVA van 23 juni 2015 heeft het college het *bijgestelde Jaarplan 2015* goedgekeurd onder de voorwaarde dat de duurzaamheidsdoelstellingen in de toekomstige verantwoordingsstukken inzichtelijker worden gemaakt.

2.4 Achterliggende informatie: Winstprognoses

Deel 2
Hoofdstuk 4
(p.25)

In de periode voor de verzelfstandiging van AEB en de periode erna zien we veel verschillende prognoses voor de winst bij AEB. Dat maakt het lastig om een goed beeld te krijgen van de financiële positie. Deze variatie heeft verschillende oorzaken: verzelfstandiging, slechte prognoses, stijgende kosten, technische tekortkomingen en incidenten.

Inzicht in de winstverwachting van een te verzelfstandigen bedrijf is om drie redenen van belang: (1) het is nodig voor het bepalen van de ondernemingswaarde; (2) het is van invloed op de mogelijkheden voor financiering van het bedrijf; (3) het geeft zicht op het te verwachten dividend. Het opstellen van de winstprognoses moet daarom zorgvuldig gebeuren.

Steeds wisselende winstcijfers

Deel 2
§ 4.2 (p.26)

De gemeenteraad heeft bij het *Strategisch Plan AEB 2018* van december 2013 de “*Business case AEB 2018*” (kabinet) ontvangen. Hierin was voor 2014 ook een te verwachten bedrijfsresultaat weergegeven. In *diezelfde* vergadering heeft de raad kennis kunnen nemen van het collegebesluit om per 1 januari 2014 AEB te verzelfstandigen. In de bijlage bij deze voordracht wordt voor 2014 een substantieel ander bedrijfsresultaat genoemd. Een paar maanden later wordt met een verwijzing naar deze besluitvorming weer een ander getal genoemd.⁵ In de voordracht wordt ook ingegaan op de dividendverwachtingen voor 2014 tot en met 2018. Die lijken ook weer niet echt te sporen met winstverwachtingen die in een bijlage worden genoemd.

Verder worden in de verschillende documenten de resultaten soms ook de vorm van EBITA-cijfers gepresenteerd. Dit zijn de resultaten zonder aftrek van de rentelasten en afschrijvingen en zonder een eventuele winstbelasting en afwaarderingen. Het op vrijwel hetzelfde moment rond de verzelfstandiging vermelden van al die verschillende bedragen maakt het voor bestuurders moeilijk zo niet onmogelijk om zich een goed beeld te vormen over de consequenties van hun beslissingen.

Ook door de tijd heen, laten prognoses wisselende uitkomsten zien. Dat kan – op goede gronden – gebeuren, maar in dit geval is de variatie wel erg groot. We hebben daarom de begrotingen, prognoses en realisatiecijfers rondom de verzelfstandiging nog wat nader bekeken. Hierbij zijn ons de volgende zaken opgevallen die de kwaliteit van de informatie in negatieve zin hebben beïnvloed:

⁵ In de 4-maandsrapportage van mei 2014 wordt, met een verwijzing naar de besluitvorming van december 2013 een ander bedrag gesuggereerd. Eind 2013 komt AEB zelf in een interne businesscase voor 2014 tot een vergelijkbaar bedrag voor het bedrijfsresultaat. Wellicht was dus dat de bron van de kwartaalrapportage.

Deel 2
§ 4.2 (p.26)

1. *Boekhoudkundige veranderingen verzelfstandiging kleuren winstprognose positief*
In 2014 kon de prognose sterk verhoogd worden omdat de rentelasten aanmerkelijk daalden als gevolg van de veranderingen in de financiering: een deel van de langlopende schuld is geconverteerd in eigen vermogen. De verandering van de waardingsgrondslag van de centrales bracht in 2014 eveneens een extra positief effect teweeg vanwege lagere afschrijvingslasten.

Deel 2
§ 4.3 (p.27)

2. *Slechte prognoses vanwege onvoldoende onderzoek*
Van gerealiseerde winsten (of verliezen) kun je leren. Het is belangrijk dat financiële resultaten uit het verleden worden geanalyseerd en met de bevindingen rekening wordt gehouden bij het opstellen van toekomstige prognoses. Het doel van die analyse is het onderkennen van patronen in de ontwikkelingen van kosten en opbrengsten. Het is bijvoorbeeld belangrijk om na te gaan in hoeverre afwijkingen ten opzichte van de begroting een incidenteel of een meer structureel karakter hebben. Dat soort onderzoek is in de verschillende documenten niet terug te vinden. Het is ook belangrijk om goed inzicht te hebben in de technische staat van de installaties. Er is echter pas in 2015 een technische *review* gerapporteerd op basis waarvan een beter onderbouwd inzicht is verkregen in het benodigde onderhoudsbudget.

Overigens schieten ook na de verzelfstandiging in 2014 de analyses te kort. Ter verklaring van de tegenvallende resultaten wordt vooral gewezen op de brand in november 2014. De financiële gevolgen van die brand in termen van omzetsderving, extra exploitatie- en investeringskosten zijn echter niet goed inzichtelijk gemaakt. Hierdoor wordt het voor de raad van commissarissen en de aandeelhouder moeilijk om de financiële prestaties van AEB te beoordelen.

Deel 2
§ 4.3 (p.27)

3. *Slechte prognoses vanwege gebrekkige verkenning toekomst*
Bij het opstellen van prognoses is ook goed inzicht belangrijk in de toekomstige marktontwikkelingen van zowel de verschillende kosten als opbrengstesoorten. In de businesscase die als bijlage is toegevoegd bij de voordracht voor het afronden van de uitvoeringsfase wordt gemeld dat de ontwikkeling van energieprijzen onvoorspelbaar zijn. Een daling van de energieprijzen met 10% is niet ondenkbaar en dat zal leiden tot een vermindering van de winst. In de exploitatieprognoses gevoegd bij het *Strategisch Plan AEB 2018* worden deze risico's niet verwerkt en wordt uitgegaan van gelijkblijvende prijzen. Terwijl de dalende trend van de energieprijzen al vanaf 2008 zichtbaar was. In 2014 na de verzelfstandiging bleken ook de inkomsten bij het recyclingmateriaal niet stabiel. Ze daalden fors.

Deel 1
§ 3.4.1 (p.29)

4. *Adviseurs krijgen een beperkte opdracht*
Verder constateren we dat ook de extern ingeschakelde adviseurs de financiële resultaten over de jaren voorafgaande aan de verzelfstandiging, niet diepgaand hebben onderzocht. Ze hebben opdrachten gekregen om *op basis van de al opgestelde prognoses* te adviseren over de gewenste financieringsstructuur en de waarde van het AEB. De adviseurs waren dus afhankelijk van door de directie van AEB opgestelde prognoses en zijn van die prognoses alleen nagegaan – de ene adviseur wat grondiger

dan de ander - of de gehanteerde uitgangspunten aannemelijk zijn. De kanttekeningen die we hebben gezet bij de interne prognoses gelden dus ook voor het werk van de onderzoeksbureaus. De adviezen en conclusies zijn indicatief en geven niet de mate van zekerheid die je zou wensen bij de besluitvorming over een verzelfstandiging.

Deel 2
§ 4.3 (p.27)
§ 4.4 (p.29)

5. *Toekomstige kosten en opbrengsten niet goed ingeschat.*

In het *Strategisch Plan AEB 2018* zijn de stijging van de personeelskosten en de stijging van de onderhoudskosten onderschat en de opbrengsten van het *operational excellence* programma overschat. Bij de verzelfstandiging is een geringe stijging voorzien van de personeelskosten vanwege de nieuwe cao, maar later (2014) blijkt de stijging hoger te zijn. Dit kwam grotendeels omdat er geen rekening was gehouden met de WW-premies. De hogere kosten worden niet gecompenseerd door besparing op de personeelsformatie. Ook de onderhoudskosten zijn flink gestegen. In de business case bij het *Strategisch Plan AEB 2018* was hiervoor ten opzichte van de dienstbegroting al een aanmerkelijk extra bedrag opgenomen. Dat is na de brand verder verhoogd om de technische staat van de AEC te verbeteren. Het *operational excellence* programma dat AEB is gestart kan dit slechts voor een deel goed maken.

Deel 2
§ 4.3 (p.27)

6. *Mogelijkheden van technische innovaties overschat*

In de eerste winstprognoses klonk veel optimisme door over de mogelijkheden van technische innovaties. In de praktijk blijkt dat tegen te vallen. Zo hoopte AEB snel winst te gaan maken met de opwekking van energie uit afvalwater, maar de technische problemen hierbij blijken tot nu toe dusdanig groot dat ze het gerealiseerde resultaat in 2014 negatief beïnvloeden. Dit zal ook nog voor 2015 het geval zijn. Voor 2016 verwacht de directie dat de problemen zijn opgelost. Zoals al gemeld in paragraaf 2.3 lopen ook de ontwikkelingen bij de transitieprojecten niet erg voorspoedig. Daardoor zijn geplande investeringen, maar ook verwachte resultaten, naar achteren verschoven. Gelet op het strategische en financiële belang van de transitieprojecten is deze vertraging opvallend.

Deel 2
§ 4.3 (p.27)

7. *Maar niet alles was te voorzien*

De resultaten wijken ook af van prognoses vanwege gebeurtenissen die niet te voorzien waren. AEB is in 2014 geconfronteerd met meerdere incidenten, die een negatief effect hebben gehad op het resultaat van AEB. Dat zijn natuurlijk vooral incidentele tegenvallers. De brand heeft echter volgens de directie ook invloed gehad op de mogelijkheden om transitieprojecten goed te starten en de problemen bij de verwerking van afvalwater en slib de baas te worden.

Deel 2
§ 4.4 (p.29)

8. *Winstcijfers Westport Warmte B.V. zijn niet in de prognoses meegenomen*

De gemeente heeft bij de verzelfstandiging haar 50%-deelneming in Westport Warmte B.V. (WPW) "om niet" overgedragen aan AEB Holding N.V. De verwachte winsten van deze deelneming zijn niet in de prognoses opgenomen. Uit de business case bij het *Strategisch Plan 2018* blijkt dat de winsten van deze deelneming de komende jaren flink zullen toenemen.

Deel 2
§ 4.5 (p.31)

9. *Beheersmatige problemen maken grip lastig*

Ten slotte hebben we ook moeten constateren dat er sprake is van een aantal meer beheersmatige problemen zoals:

- het in de jaarrekening 2013 niet opnemen van extra onderhoudskosten als gevolg van het besluit om de AEC langer open te houden. Als gevolg hiervan is de winst 2013 feitelijk circa € 4 miljoen te hoog weergegeven.
- het gebrek aan voortgang van en inzicht in het resultaat van het *operational excellence* programma en
- geen uitgewerkte business case voor het cruciale transitieprogramma.

De greep van de leiding van AEB op de bedrijfsvoering schoot dus op een aantal punten te kort. En ook na de verzelfstandiging is dat nog niet op alle punten verbeterd. Zo lukte het niet om voor het gehele jaar 2014 een zelfde analyse op te stellen als die in de kwartaalrapportages en tot op heden ontbreekt er nog steeds een uitgewerkte business case voor het transitieprogramma.

2.5 **Achterliggende informatie: Waardebepaling**

Deel 2
Hoofdstuk 5
(p.35)

Bij een verzelfstandiging is de ondernemingswaarde een belangrijk gegeven. In het deelnemingenbeleid is weinig aandacht voor het bepalen van die waarde. De gebruikte methode om AEB te waarderen is verdedigbaar. De kwaliteit van de gegevens die zijn gebruikt, is echter onvoldoende onderzocht. De toelichting van de totstandkoming van de waardering is beperkt. De betekenis van de min of meer arbitraire keuzes die moeten worden gemaakt worden niet belicht. De waardering van AEB had al in gemeenterekening 2012 kunnen worden verlaagd.

Te weinig aandacht in het deelnemingenbeleid

De vele onduidelijkheden na de verzelfstandiging over de ondernemingswaarde en de aandeelhouderswaarde van AEB laten zien dat meer aandacht in het deelnemingenbeleid hiervoor nuttig is. Zie voor korte uitleg van beide waarderingen onderstaand kader.

Deel 2
§ 5.2 (p.37)

Wat is de ondernemingswaarde?

De ondernemingswaarde van een bedrijf wordt bepaald door de te verwachten toekomstige kasstromen in beeld te brengen en de waarde daarvan terug te rekenen naar het waarderingstmoment. Door de langlopende schulden van de ondernemingswaarde af te trekken ontstaat de aandeelhouderswaarde. De boekwaarde van een bedrijf is meestal lager. Dat betekent dat het bedrijf feitelijk meer waard is dan waarvoor het in de jaarrekening staat. Het verschil is een zogenaamde stille reserve. Maar het is ook mogelijk dat de ondernemingswaarde – naar verwachting duurzaam – lager is. In dat geval dient er een afwaardering van het bedrijf plaats te vinden. Dit betekent tevens dat de aandeelhouderswaarde (bij de aandeelhouder) of het eigen vermogen (bij het bedrijf) lager wordt.

Het is verstandig om bij het verzelfstandigen van een organisatieonderdeel standaard een zo'n objectief mogelijke waardebeoordeling te laten plaatsvinden. Als het bedrijf meer waard is dan in de boeken staat, wordt daarmee inzichtelijk gemaakt welke stille reserves het bedrijfsonderdeel meekrijgt. Als het – naar verwachting - duurzaam minder waard is, zal het bedrijf afgewaardeerd moeten worden in de boeken. De gemeente heeft in het deelnemingenbeleid niet de verplichting opgenomen om de ondernemingswaarde en aandeelhouderswaarde te bepalen. Wel is vermeld dat er een openingsbalans moet worden opgesteld.

Kwaliteit van de achterliggende gegevens onvoldoende onderzocht

Deel 2
§ 5.4.1 (p.48)

Bij een waardebeoordeling spelen achterliggende gegevens een belangrijke rol. Daarbij gaat het met name om informatie over te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Om dat goed te kunnen inschatten is een nauwgezette historische analyse nodig van de realisatiecijfers. De onderzoeken van de RABO (2012) en de KPMG (2013) waren grotendeels gebaseerd op door de directie gehanteerde aannamen en inschattingen. Deze onderzoeken hebben zeker zinvolle informatie opgeleverd, maar geven geen voldoende gefundeerd oordeel over de waarde van het bedrijf AEB. Daarvoor is een onafhankelijk *due diligence* onderzoek (financieel en technisch) nodig.

Het college trekt geen conclusies over de ondernemingswaarde

Deel 2
§ 5.2 (p.37)

De uitgevoerde onderzoeken maken, hoewel er dus kanttekeningen zijn te zetten, wel duidelijk dat AEB minder waard is dan het bedrag dat bij de gemeente in de boeken staat. Het college had op basis van de berekende ondernemingswaarde door KPMG en de voorschriften van het BBV bij de gemeenterekening 2012 kunnen overgaan tot een afboeking vanwege een duurzame waardevermindering. Het college heeft dit niet gedaan, maar er voor gekozen om in de algemene risicoreserve in de gemeenterekening 2012 voor € 26 miljoen rekening te houden met een mogelijke afwaardering van AEB. Daarnaast is er ook een voorziening van € 14 miljoen getroffen voor het risico dat AEB de achtergestelde lening niet geheel zou aflossen. Na de verzelfstandiging komt de grote waardevermindering als een verrassing. Feitelijk was dat voor de gemeente toch niet het geval.

Waarde in openingsbalans al snel achterhaald

Deel 2
§ 5.3.1 (p.40)

Ook in de openingsbalans was de waarde nog niet naar beneden bijgesteld. In die zin was die openingsbalans niet erg informatief. De directie heeft na de verzelfstandiging besloten om de waarden van de diverse balansposten niet zonder meer over te nemen op de beginbalans van AEB. Voor de AEC en HRC heeft de directie met terugwerkende kracht voor een uniforme wijze van afschrijving gekozen. Globaal gesproken komt die verandering neer op een andere verdeling van de totale afschrijvingslasten over de periode van de verwachte levensduur. Hierdoor werd de boekwaarde van beide centrales bij de start van de zelfstandige AEB met ruim € 100 miljoen verlaagd en worden de jaarlijkse afschrijvingslasten voor het bedrijf daarna lager. De verslaggevingsrichtlijnen staan dit toe. De directie heeft in haar eigen beginbalans ook een voorziening van € 16,5 miljoen voor de bodemsanering opgenomen. Naast nog een aantal kleine correcties hebben deze wijzigingen er voor gezorgd dat het vermogen

zoals dat door de gemeente op € 140 miljoen was vastgesteld, daalt naar circa € 22 miljoen.

Het college heeft voor de verzelfstandiging te weinig aandacht besteed aan de waardering van AEB. In de onderzoeks- en uitvoeringsfase is door het college ook onvoldoende stilgestaan bij de mogelijkheid dat de Holding in beginsel zelf haar waarderingsgrondslagen bepaalt en welke consequenties dit kan hebben voor de gemeente.

Deel 2
§ 5.4 (p.47)

Al snel na de verzelfstandiging heeft het college de aandeelhouderswaarde verlaagd
Vanwege een winstwaarschuwing door de directie heeft het college Ernst & Young (EY) opdracht gegeven om de ondernemingswaarde (en daarmee gelijktijdig ook de aandeelhouderswaarde) te bepalen. Op basis van dat onderzoek is vastgesteld dat AEB - gegeven de vastgelegde aannamen en inschattingen van de directie - een lagere ondernemingswaarde heeft en dat om die reden de aandeelhouderswaarde in de gemeenterekening 2014 moest worden aangepast. Bij de 4-maandsrapportage 2014 was de aandeelhouderswaarde nog € 140 miljoen, maar op basis van het rapport heeft de gemeente afgewaardeerd tot € 95 miljoen. Daarnaast heeft zij voor een mogelijk te hoge waardering van AEB nog een voorziening opgenomen van € 25 miljoen.

Deel 2
§ 5.4.1 (p.48)

Kanttekening 1 bij afwaardering: Ook EY krijgt beperkte opdracht
Ook EY heeft geen opdracht gekregen voor een onafhankelijk *due diligence* onderzoek en hebben zich bij de waardering grotendeels gebaseerd op door de directie gehanteerde aannamen en inschattingen. Deze werkwijze maakt de omvang van de afwaardering betwistbaar. Te optimistische aannamen maken de aandeelhouderswaarde te hoog. Als de aannamen te pessimistisch zijn (de economische levensduur van de AEC wordt onderschat) dan is ook de aandeelhouderswaarde te laag. In dat geval had de afwaardering minder kunnen zijn. Dat kan veel schelen. In het rapport van EY (maart 2015) wordt een einddatum voor de AEC genoemd van 2027. In het rapport van KMPG werd er nog uitgegaan van 2034. We hebben uitgerekend dat een verkorting van de levensduur met 7 jaar leidt tot een verlaging van de ondernemingswaarde met circa € 50 miljoen bij gelijkblijvende jaarlijkse onderhoudskosten.⁶ Overigens heeft de directie ons gemeld dat zij nooit enig standpunt hebben ingenomen over de economische en /of technische levensduur van de centrales. Toch is het conceptrapport van Duff & Phelps waarin voor het eerst 2027 als einddatum voor de AEC werd genoemd, gemaakt in opdracht van AEB.

Deel 2
§ 5.2 (p.37)

Kanttekening 2 bij afwaardering: bandbreedtes en onzekerheden zijn onvoldoende betrokken
Gebruikte gegevens kunnen onjuist zijn of slecht onderbouwd. Maar ook bij gebruik van realistische gegevens blijft de ondernemingswaarde een schatting gebaseerd op bepaalde keuzes en uitgangspunten. In de gebruikte DCF-methode wordt de onder-

⁶ Het bedrag van 50 miljoen is alleen een indicatie. De aanname van gelijkblijvend onderhoudskosten is niet realistisch. De kosten zullen door een 7 jaar langere levensduur ongetwijfeld hoger worden, maar het is lastig om te schatten hoeveel hoger.

nemingswaarde bepaald op basis van contant gemaakte toekomstige kasstromen. Hierbij baseert men zich veelal op de rendementseisen bij beursgenoteerde ondernemingen die soortgelijke activiteiten uitvoeren. Hoewel AEB niet zonder meer met dergelijke bedrijven vergelijkbaar is, levert de benadering zekere interessant inzichten op. Maar het is niet het enige verhaal. De gemeente is 100% eigenaar en ook de enige kapitaalverschaffer en kan binnen zekere grenzen dividend en rente zelf vaststellen. Een hoge rendementseis drukt de waarde van het bedrijf. De relatie tussen rendement en waardering is niet expliciet in de besluitvorming benoemd, terwijl dat wel op zijn plaats zou zijn geweest. Toepassing van de DCF-methode vraagt ook om keuzes. Een vergelijking van het rapport van EY met dat van KPMG laat zien dat keuzes van experts kunnen verschillen. Dat is geen diskwalificatie, maar alleen een onderstreping van de complexiteit. De afhankelijkheid van de uitkomsten van bepaalde uitgangspunten, de keuzes die door de experts moeten worden gemaakt en ook de door de adviesbureaus aangegeven bandbreedtes van de schattingen geven ruimte voor een eigen politieke-bestuurlijke afweging.

Deel 2
§ 5.4.2 (p.53)

Kanttekening 3 bij afwaardering: College bemoeit zich niet met verandering door directie
Zoals hiervoor vermeld heeft de directie AEB na de verzelfstandiging besloten om de wijze van afschrijving te veranderen, waardoor er een boekhoudkundige waardevermindering ontstond van €100 miljoen. Deze waardevermindering met het daaraan gekoppelde voordeel van minder afschrijvingslasten voor AEB in de toekomst is ook een keuze die vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging. Maar het is nooit op die manier op de agenda gezet. De directie AEB heeft de gemeente geregeld geïnformeerd over haar plannen de beginbalans aan te passen. De gemeente heeft ervoor gekozen om een afstandelijke houding aan te nemen en heeft aan AEB de eis gesteld dat de jaarrekening van een goedkeurende controleverklaring van de accountant moest worden voorzien. Wij zijn van mening dat de gemeente als enig aandeelhouder invloed had kunnen en moeten uitoefenen op de keuze voor de waarderingsgrondslagen van AEB.

Wij hebben de indruk dat de gemeente onvoldoende nagedacht heeft over de verdere consequenties van de afwaardering door AEB voor de gemeente als eigenaar en financier. De door AEB gehanteerde aanpassingen hebben ertoe geleid dat de solvabiliteitsratio te laag werd. Door een dalende solvabiliteit komen energiecontracten in gevaar, leningen zijn direct opeisbaar en de mogelijkheden voor externe financiering zijn beperkter. De gemeente heeft dit inmiddels financieel opgelost, maar het had ook gedeeltelijk voorkomen kunnen worden. Als AEB alleen de afschrijvingsmethodiek voor beide afvalcentrales gelijk had getrokken (lineair in plaats van annuïtair afschrijven), maar zonder terugwerkende kracht, dan had er ook afwaardering moeten plaatsvinden, maar waarschijnlijk wel minder.

Was de afwaardering onontkoombaar?

Deel 2
§ 5.4.3 (p.54)

Een afwaardering van AEB was waarschijnlijk onontkoombaar. Een afwaardering had op basis van de beschikbare informatie al vóór de verzelfstandiging kunnen en misschien ook moeten plaatsvinden. Hoewel er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de

verschillende waarderingsrapporten geven deze wel allemaal weer dat de ondernemingswaarde onder druk staat en dat er reden is om aan te nemen dat er sprake is van een duurzame waardevermindering. In de gemeenterekening 2014 staat AEB Holding N.V. gewaardeerd voor € 95 miljoen. Het is niet uit te sluiten dat verdere afwaardering nog moet plaatsvinden. Dit is aan de orde als er een gerechtvaardigde verwachting is dat AEB niet in staat is om in de toekomst voldoende inkomende kasstromen te realiseren. Met deze kasstromen moeten de toekomstige exploitatie-uitgaven en de huidige en toekomstige investeringen kunnen worden terug verdiend.

2.6 Besluitvormingsinformatie

Deel 1
Hoofdstuk 4
(p.33)

Verwacht mag worden dat de voordrachten voor het college en de gemeenteraad op enkele essentiële punten de beschikbare informatie voldoende afgewogen weer-geven. De informatie over toekomstscenario verkoop is onvoldoende en van de scenario's afbouw en transitie onvolledig. Het mogelijke risico dat er sprake is van een lagere ondernemingswaarde dan waarvan uit wordt gegaan in de gemeente-begroting is niet voldoende benadrukt en de afwegingen bij het verlenen van alleen-recht zijn niet goed in de voordrachten opgenomen. Deels is dit te verklaren door de gebrekkige kwaliteit van de achterliggende informatie en deels door de wijze waarop de informatie is verwerkt in de voordracht. Daarnaast constateren wij dat de gemeenteraad één rapport over de ondernemingswaarde (het rapport van KPMG⁷) niet heeft gekregen.

Het college en de gemeenteraad moeten kunnen besluiten op basis van de informatie in de voordrachten. Die informatie moet dus van voldoende kwaliteit zijn. Dat wil zeggen dat keuzes en onzekerheden duidelijk zijn omschreven en de relevante informatie uit de achterliggende bronnen helder is samengevat met goede verwij-zingen naar die bronnen. De achterliggende documenten moeten uitsluitend onder-steunend zijn, maar wel, al dan niet vertrouwelijk, als bijlage bij de raadsvoordracht worden meegezonden.

Deel 1
§ 4.3 (p.39)

Keuzes en onzekerheden niet transparant en helder in beeld

In de voordachten voor de besluitvorming schiet de informatie over de toekomst-scenario's te kort. Dat heeft te maken met de kwaliteit van de achterliggende informatie. Ook die schiet te kort. Daarnaast wordt in de voordrachten te weinig ingegaan op de afwegingen rondom het alleenrecht en worden de risico's en de beheersmaatregelen niet altijd duidelijk weergegeven. Een groot risico is de onzekere situatie op de afvalmarkt. Een verzelfstandigd AEB wordt gezien als beheersmaat-regel. Dit betekent wel dat AEB zal moeten slagen bij openbare aanbestedingen om

⁷ In de versie die wij openbaar hebben gemaakt, stond ten onrechte dat het hierbij ging om een rapport van PWC. Het rapport over de ondernemingswaarde dat de gemeenteraad niet heeft gekregen, was van KPMG. We constateerden deze storende fout op 26 april 2021 tijdens de voorbereiding van het verhoor van een raadsenquête over het AEB. We hebben gemeend om deze fout in de websiteversie te moeten corrigeren.

afval aan zich te binden en dat de beoogde transitie een succes moet worden. In de raadsvoordrachten wordt onvoldoende duidelijk gemaakt dat het binnenhalen van de aanbestedingen en de transitietrajecten allerm minst zeker is. Deels is de gebrekkige informatie te verklaren doordat de kwaliteit van de achterliggende informatie niet voldoende is (weinig aandacht voor toekomstscenario's en risico's). Deels komt dit omdat de beschikbare informatie niet voldoende afgewogen in de voordrachten is verwerkt (alleenrecht).

Deel 1
§ 4.2.2 (p.37)

Achterliggende informatie over de ondernemingswaarde niet helder

Bij het besluit voor het afronden van de onderzoeksfase is de aanwezige informatie over de ondernemingswaarde van AEB onvoldoende benadrukt in de voordrachten. Voor het bepalen van de ondernemingswaarde is in juli 2012 en februari 2013 een onderzoek verricht. Het onderzoek van juli 2012 is als bijlage meegestuurd bij de voordracht voor het principebesluit. Het waarderingsonderzoek van KPMG van februari 2013 is alleen aan PWC – die op dat moment een second opinion voor de gemeenteraad uitvoerde - gestuurd en niet apart naar de gemeenteraad. In dat KPMG-rapport wordt geconcludeerd dat bij de transitie scenario rekening moet worden gehouden met een lagere waardering dan de toen geldende boekwaarde. In de voordrachten voor de onderzoeksfase en de uitvoeringsfase is hierover wel informatie opgenomen, maar het probleem is niet expliciet aan de orde gesteld. Vanwege het budgetrecht van de raad en het voorziene risico van afboeking als gevolg van de lagere ondernemingswaarde AEB, vinden wij dat dit rapport (als kabinetsstuk) bij de besluitvormingsdocumenten had moeten worden gevoegd. In de raadsvoordracht had het college zijn standpunt over de waarde bepaling duidelijker uiteen kunnen zetten. Dat had de gemeenteraad de gelegenheid gegeven om zich een weloverwogen oordeel te vormen.

2.7 Besluitvormingsproces

Deel 1
Hoofdstuk 5
(p.45)

Het besluitvormingsproces van de verzelfstandiging van AEB is niet geheel ordentelijk verlopen. De richtlijnen van het deelnemingenbeleid zijn niet eenduidig en deels niet volledig gevolgd. Na de herstart van de onderzoeksfase was sprake van een 'tussen' denkfase die resulteerde in een principebesluit waarbij de wenselijkheid van de verzelfstandiging van AEB door de gemeenteraad werd bekrachtigd. Tegelijkertijd werd gewerkt aan de onderzoeksfase. Het college besloot een maand later tot afronden van de onderzoeksfase. Terwijl de gemeenteraad nog een onafhankelijk onderzoek liet uitvoeren. Uiteindelijk nam het college een definitief besluit over de afronding van de uitvoeringsfase en werd dit ter kennisname voorgelegd aan de gemeenteraad.

Om alle betrokken partijen mee te nemen bij de besluitvorming over een verzelfstandiging is het van belang dat het besluitvormingsproces ordentelijk verloopt. Voor het proces van besluitvorming zijn in het deelnemingenbeleid van de gemeente richtlijnen opgenomen, maar deze zijn niet eenduidig.

Besluitvorming verliep door 'pas op de plaats' niet volgens procedure deelnemingenbeleid

Het eerste idee voor verzelfstandiging ontstond na een onderzoek van Deloitte in 2006. Vervolgens volgde een periode van drie jaar waarin de denkfase en de onderzoeksfase werden doorlopen. In 2009 werd besloten tot een pas op de plaats. Halverwege 2012 startte het college opnieuw de onderzoeksfase. Daarbij werd gekozen om een beknopte denkfase te doorlopen waarbij de wenselijkheid van de verzelfstandiging moest worden bekrachtigd. Dit onderzoek mondde uit in een principebesluit tot verzelfstandiging van AEB, dat in december 2012 aan de gemeenteraad is voorgelegd. Omdat de verschillende versies van het deelnemingenbeleid en het Plan van Aanpak voor het AEB traject niet helemaal sporen, is de status van het principebesluit wat onduidelijk.

Gemeenteraad wil second opinion in haastig proces

Deel 1
§ 5.3 (p.46)

Bij de behandeling in de raadscommissie over dit besluit benadrukte een raadslid dat dit een voorlopig besluit moest zijn, waarover later een definitief besluit zou worden genomen. Voorkomen moest worden dat er onder druk zou moeten worden besloten. Er was ook ruimte nodig voor tegenspraak. Bij de behandeling in de gemeenteraad werd ingestemd met een motie om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de verzelfstandiging van AEB. Het college besloot echter vervolgens al in januari 2013 de onderzoeksfase af te ronden en te starten met de uitvoeringsfase. Daaruit blijkt dat het besluitvormingsproces zich zeer haastig heeft voltrokken. Uiteindelijk stemt de gemeenteraad in mei 2013 in met het afronden van de onderzoeksfase. Het college neemt in november 2013 het definitieve besluit over de afronding van de uitvoeringsfase en in te stemmen met de verzelfstandiging van AEB per 1 januari 2014. Dit is ter kennisname voorgelegd aan de gemeenteraad in december 2013.

Onderzoek gemeenteraad lijkt uiteindelijk mosterd na de maaltijd

Deel 1
§ 5.5 (p.48)

Conform de motie heeft de gemeenteraad begin 2013 wel een onafhankelijk onderzoek naar de verzelfstandiging van AEB laten uitvoeren. Dit onderzoek lijkt een beetje mosterd na de maaltijd te zijn geweest: het werd op 4 april 2013 gepubliceerd, terwijl het college al op 15 januari 2013 een definitief besluit over de afronding van de onderzoeksfase had genomen. De invloed van dit onderzoek op de besluitvorming is dan ook beperkt geweest.

3. Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

Uit ons onderzoek blijkt dat het besluitvormingsproces over de verzelfstandiging van AEB niet goed is verlopen. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen:

1. *Onduidelijkheid in de organisatie van het proces*

Volgens het deelnemingenbeleid moet er bij de afronding van de denkfase een principebesluit genomen worden. Bij AEB was de denkfase reeds in 2008 afgerond met het principebesluit om te verzelfstandigen. De daarna volgende onderzoeksfase werd in 2009 onderbroken en in 2012 weer herstart. In 2012 werd redelijk snel na de herstart weer een principebesluit voorgelegd aan de gemeenteraad. Verwarrend. De gemeenteraad leefde in de veronderstelling dat het in december 2012 een voorlopig besluit nam en gaf opdracht tot een onafhankelijke toets. Het college ging ondertussen door en sloot al een maand later de onderzoeksfase af. Onder de grote tijdsdruk die men voelde, volgde de raad het college. De gang van zaken laat zien dat de stappen in het deelnemingenbeleid toch niet zo eenduidig zijn vastgelegd dat het een zorgvuldig en helder proces garandeert.

2. *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. Het tegenvallende financiële resultaat 2014 is niet alleen toe te schrijven aan onvoorspelbaar zaken zoals de brand en tegenvallende energieprijzen. Personeelskosten en onderhoudskosten vallen hoger uit en de verwachte positieve resultaten van het kostenbesparingsprogramma en de technische innovaties vallen tegen.

3. *Inadequaat gebruik van informatie*

Het besef dat het slagen van de transitieprojecten allerm minst zeker was, was aanwezig. De risico's verdwenen in de rapporten en voordrachten echter achter de centrale boodschap dat transitie nodig was om de problemen van overcapaciteit op de afvalmarkt het hoofd te bieden. De verzelfstandiging inclusief transitie werd juist gebracht als een risicobeheersingsmaatregel. Gedurende het verzelfstandigingsproces verschenen twee rapporten waarin naar voren kwam dat bij verzelfstandiging een afwaardering noodzakelijk zou zijn. Het college besloot dat deze informatie alleen van nut was voor de gemeenterekening en niet voor het verzelfstandigingsproces. Het uiteindelijk gevolg was dat de raad in 2015 onaangenaam werd verrast door iets - de schijnbaar onvermijdelijke afwaardering van AEB - dat al tijdens het verzelfstandigingsproces bekend was.

4. *Informatievoorziening aan de gemeenteraad niet altijd functioneel*

De informatievoorziening aan de gemeenteraad paste bij een snelle besluitvorming gericht op verzelfstandiging. De raad kreeg het beeld voorgeschoteld dat verzelfstandiging onvermijdelijk was (een risicobeheersingsmaatregel) en daarnaast zou leiden tot hoge dividendinkomsten. De directe relatie tussen hoge dividendinkomsten en lage waardering werd niet gelegd. Er was met andere woorden een financieel optimisme en weinig aandacht voor de risico's.

5. *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 gezien als een relatief eenvoudig klus. Er was weinig politieke weerstand en er was de nodige ervaring opgedaan. Het college vertrouwde sterk op de ambtenaren in de programmaorganisatie die de verzelfstandiging van de Haven hadden gerealiseerd en op de eigen richtlijnen uit het deelnemingenbeleid. Ervaring en goede kaders zijn nuttig, maar men moet zich wel blijven realiseren dat de context waarin een verzelfstandiging plaatsvindt iedere keer anders is.

3.2 **Relevantie conclusies**

We hebben de besluitvorming over de verzelfstandiging van AEB onderzocht en geconcludeerd dat die niet goed was. Het proces zelf was op sommige punten slordig, de verzamelde informatie schoot te kort, de wel aanwezige informatie is bij het nemen van de beslissingen niet altijd gebruikt en ook de informatievoorziening aan de raad vertoonde gebreken. Is dit erg?

Het ligt voor de hand om die vraag allereerst te beantwoorden door te kijken naar de uitkomsten. Zijn er 'slechte' beslissingen genomen? Slecht in de zin dat men tot een *ander* besluit was gekomen als het proces wel ordentelijk was verlopen? We denken van niet. Ook dan had de raad waarschijnlijk besloten om AEB te verzelfstandigen. Er was immers een duidelijke politieke wens met een breed draagvlak in de raad om AEB te verzelfstandigen en eventueel later te privatiseren. Onze inschatting is dat die politieke koers alleen maar was gewijzigd als informatie had aangetoond dat er een financieel veel gunstiger alternatief was. En ook diepgaander en zorgvuldiger onderzoek had ons inziens niet tot dat soort overtuigende informatie geleid. Eigenlijk was het *point of no return* al veel eerder gepasseerd (zie kader).

De in 2007 in gebruik genomen Hoog Rendement Centrale (HRC) is gebouwd om met name bedrijfsafval te verwerken. We hebben de besluitvorming rondom deze capaciteitsuitbreiding niet onderzocht. De beslissing uit 2001 om actief te worden op de bedrijfsafvalmarkt heeft echter – zoals nu blijkt – wel grote financiële consequenties gehad. Door die beslissing moest AEB gaan concurreren met andere aanbieders op een markt waar inmiddels sprake was van overcapaciteit en een dalend aanbod van brandbaar afval. Achteraf gezien is het de vraag of het besluit in 2001 om de verbrandingscapaciteit uit te breiden verstandig is geweest. Maar verstandig of niet, het bracht in ieder geval de noodzaak van verzelfstandiging wel dichterbij.

Al was ons inziens het centrale besluit niet anders geworden door een goede besluitvormingsprocedure, sommige andere uitkomsten van het proces waren wellicht wel beter geweest. Goed onderzoek naar de verschillende scenario's met daarbij een veel nauwkeurigere analyse van de verschillende *transitieprojecten* had een realistischer beeld gecreëerd van de haalbaarheid van die projecten en tegelijkertijd meer kennis gecreëerd, waarvan men nu de vruchten had kunnen plukken.

Ook de *waardering* van AEB is een uitkomst die er bij een zorgvuldige besluitvormingsprocedure wellicht anders uit had kunnen zien. In de gemeentelijke jaarrekening 2014 heeft de raad op voorstel van het college besloten om ten laste van het jaarresultaat € 45 miljoen AEB af te waarderen en een voorziening te treffen op de balans van € 25 miljoen voor mogelijk schattingsrisico's voor de waardering van AEB. Dat is niet alleen een boekhoudkundige exercitie. Het betekent dat de gemeente (eenmalig) minimaal € 45 miljoen minder beschikbaar heeft voor andere beleidsdoelen. We denken dat afwaardering onontkoombaar was, maar de omvang is zeker aanvechtbaar. Daarbij spelen twee zaken een rol.

Allereerst schiet de informatie die voorhanden was om te komen tot een zorgvuldig waardering tekort. De ingeschakelde adviesbureau kregen steeds een beperkte opdracht mee. Zij moesten zich daardoor bij de waardebeoordeling grotendeels baseren op inschattingen en aannamen van de directie AEB. Ons inziens is daardoor niet echt sprake van een onafhankelijk waardebeoordeling.

In de tweede plaats zitten er in iedere waarderingmethode arbitraire elementen. Dat zijn even zovele knoppen waaraan gedraaid kan worden om een waardering hoger of lager te laten uitvallen. Deskundigen doen dat natuurlijk naar eer en geweten op basis van hun expertise. Maar het zijn niet alleen maar technische exercities; er is ruimte voor een politieke bestuurlijke afweging. Een voor de hand liggend voorbeeld daarvan is de rendementseis. In het model van EY wordt voor de eigen vermogensverschaffer gerekend met een rendementseis van ruim 11,6%. Een lagere rendementseis leidt tot een hogere waardering. Binnen bepaalde marges is een bestuur vrij om zelf de rendementseis te formuleren.

Het tekortschietend besluitvormingsproces is dus ons inziens niet van invloed geweest op de centrale beslissing om AEB te verzelfstandigen, maar heeft wel degelijk enig effect gehad op andere uitkomsten van dat proces. Maar ook als dat niet het geval zou zijn geweest, blijft het belangrijk om het besluitvormingsproces goed te laten verlopen en betere informatie te verstrekken. Ordentelijkheid en transparantie van het proces zijn waarden op zich.⁸ Besluitvormingsprocessen in het openbaar

⁸ In ons boek ter gelegenheid van het 10 jarig bestaan van de RMA besteden we uitgebreid aandacht aan het belang van transparantie en consequente openheid. Rekenkamer Metropool Amsterdam (2014), *Vooruitkijken en terugblikken, over kwaliteit van beleid en het meten van resultaten*, Amsterdam: uitgave in eigen beheer. In een recent artikel wordt ingegaan op de bijdrage die transparantie levert aan de doelmatigheid van het overheidshandelen. J.A. de Ridder (2015). *Transparantie in het openbaar bestuur. Consequent open zijn is niet naïef. TPC, oktober 2015, 28-33.*

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.

Het is dus al met al zeker relevant om lessen te trekken uit het besluitvormingsproces dat leidde tot de verzelfstandiging van AEB en dat zullen we dan ook in de volgende paragraaf doen.

3.3 Analyse en aanbevelingen

De noodzaak van scherpere kaders

In het deelnemingenbeleid wordt alleen in hoofdlijnen geschetst welke informatie nodig is. Bij de verzelfstandiging van AEB schoot de informatie over de financiën te kort. Er is vooral aandacht uitgegaan naar het creëren van een adequate, passende financieringsstructuur van het toekomstige bedrijf en de daarbij horende zekerheden voor de gemeente. Aan de bedrijfseconomische onderbouwing van de toekomstige financiële resultaten en de waarde van het bedrijf is veel minder aandacht besteed. Dat type informatie is echter wel cruciaal om een goede inschatting te kunnen maken van de levensvatbaarheid van de verzelfstandigde organisatie.

Aanbeveling 1: Neem in het deelnemingenbeleid concrete richtlijnen op voor het verzamelen van financiële informatie.

Voorbeelden van richtlijnen zijn: Maak zichtbaar of het bedrijf meer of minder waard is dan waar het voor in de boeken van de gemeente staat door de ondernemingswaarde te bepalen. Geef met behulp van concrete criteria aan wanneer dat wel en wanneer niet moet gebeuren. Leg de werkwijze in hoofdlijnen vast. Betrek daarbij de analyse van historische financiële gegevens.

In het deelnemingenbeleid wordt het belang van tegenspraak onderstreept. Bij AEB bleef het gebruik van de georganiseerde tegenspraak in de lucht hangen. Er was geen georganiseerd leerproces. Tegenspraak schiet dan al snel zijn doel voorbij en verwordt tot een ritueel dat alleen maar tijd en geld kost en weinig oplevert.

Aanbeveling 2: Neem in het deelnemingenbeleid het doel van tegenspraak op en richtlijnen voor een plan van aanpak om dat doel te realiseren.

Expliciteert de manier waarop met de kritiekpunten en aanbevelingen moet worden omgegaan. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden voorgeschreven dat bij benoemde risico's altijd moet worden overwogen of nader onderzoek en/of risico beperkende maatregelen nodig zijn.

De gemeente is vanuit haar publieke taak opdrachtgever van AEB, maar moet ook rekening houden met de belangen van het bedrijf. Het belang van de toekomstige onderneming – in dit geval AEB – moet gediend worden door de gemeente als financier en de gemeente als aandeelhouder. Deze belangen lopen niet altijd synchroon en een positieve uitkomst voor de een kan een negatieve uitkomst voor de ander betekenen. Bij besluitvorming moet dit inzicht duidelijk zijn.

Aanbeveling 3: Neem in het deelnemingenbeleid op dat in besluitvormingsdocumenten duidelijk moet worden gemaakt of het college een situatie beoordeelt als vertegenwoordiger van de toekomstige onderneming, aandeelhouder of financier.

Als aandeelhouder van de *verzelfstandigde* AEB heeft de gemeente een afwachtend rol aangenomen. Aanpassing van de afschrijvingsmethode door AEB had grote gevolgen voor de hoogte van het eigen vermogen AEB. Het enige dat de gemeente deed was het eisen van goedkeurende accountantsverklaring. Een meer activistische invulling van het aandeelhouderschap was op zijn plek geweest, gezien het risico en het belang van de transitieprojecten, de gemeentelijke financiële belangen en de bijdrage van AEB aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente.

Aanbeveling 4: Neem in het deelnemingenbeleid op dat het college per deelneming moet overwegen welke invulling van het aandeelhouderschap het meest gewenst is.
De gemeenteraad moet bij iedere verzelfstandiging van te voren nadenken over de rol van de aandeelhouder. Daarvoor zijn twee opties: activistische aandeelhouder en aandeelhouder op afstand. De keuze zal afhankelijk zijn van de marktsituatie, de winstverwachtingen van het bedrijf en de gemeentelijke belangen. Het is denkbaar dat die rol in de loop der tijd verandert.

Het proces bij AEB was gericht op snelle besluitvorming. De informatievoorziening aan de raad schoot daardoor soms tekort. Dat gebeurde soms bewust, maar in andere gevallen ook meer uit slordigheid. Er was in iedere geval geen heldere met de raad gedeelde visie over de status van het principebesluit en hoe gegeven de gewenste snelheid met de informatievoorziening aan de raad moest worden omgegaan.

Aanbeveling 5: Neem in het deelnemingenbeleid op dat versnelling van het proces en andere afwijkingen van het deelnemingenbeleid alleen mogelijk zijn op basis van een plan van aanpak dat aan de gemeenteraad is voorgelegd.
De informatievoorziening aan de raad moet in zo'n plan van aanpak een belangrijk aandachtspunt zijn.

Aandacht voor de toekomst van AEB

Uit het onderzoek blijkt dat de toekomst voor AEB onzeker is. De huidige afvalmarkt kenmerkt zich nog altijd door overcapaciteit. De transitieprojecten die ervoor moeten zorgen dat AEB zich kan omvormen tot duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf zijn nog verre van gerealiseerd. Voor de gemeente betekent dit een continu risico. Dat vraagt om een activistische aandeelhouder.

Aanbeveling 6: Stel je als gemeente aandeelhouder actief op richting AEB.

De gemeente kan AEB om aanvullende informatie vragen die meer inzicht moet geven in de wijze waarop AEB de toekomst voor zich ziet. Zijn de beoogde dividendverwachtingen voor de aandeelhouder reëel? De gemeente kan AEB verzoeken meer inzicht te geven in het *operational excellence programma*, de voortgang en verwachtingen omtrent de transitieprojecten en benchmarkgegevens van andere afvalverwerkingsbedrijven.

Het grootste deel van het afval dat AEB verwerkt komt van private partijen. De meeste gemeenten waarvoor AEB het afval verwerkt, hebben AEB een zogenaamd alleenrecht verleend. Daarmee ontkomen die gemeenten aan de noodzaak om de afvalverwerking openbaar aan te besteden. De rechter heeft in oktober 2015 geoordeeld dat het verleende alleenrecht daarvoor inderdaad voldoende is. Met oog op de toekomst kan het echter nuttig zijn om bedrijfsmatig een explicieter onderscheid te maken tussen de uitvoering van publieke taken en overige marktactiviteiten.

Aanbeveling 7: Verzoek AEB om de mogelijkheden te onderzoeken om binnen AEB een duidelijker onderscheid te maken tussen publieke en niet publieke activiteiten.

Wellicht kan in het onderzoek worden nagegaan of de weg die een vergelijkbaar bedrijf als HVC hierbij is ingeslagen ook voor AEB begaanbaar is.

4. Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het conceptrapport zowel voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders als aan de directie van AEB. Allereerst treft u de bestuurlijke reactie aan van het college. Deze hebben we voorzien van een nawoord. Daarna volgt de reactie van de directie AEB. Ook deze hebben we voorzien van een nawoord.

4.1 Bestuurlijke reactie college

Wij hebben op 27 oktober 2015 het college gevraagd om op de conclusie en aanbevelingen van ons rapport te reageren. We ontvingen op 10 november een concept reactie van het college. Op 17 november kregen wij de definitieve reactie van het college. Deze reactie luidt als volgt.

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders (hierna: het College) op het conceptrapport “Verzelfstandiging AEB”.

Kern van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het beoordelen van het verzelfstandigingstraject van AEB, waarbij de Rekenkamer zich richt op de organisatie, de informatievoorziening en het besluitvormingsproces. De Rekenkamer heeft een uitgebreid onderzoek uitgevoerd, waarbij over diverse aspecten van het verzelfstandigingstraject conclusies worden getrokken. Resumerend concludeert de Rekenkamer dat, hoewel de besluitvorming op een aantal punten niet geheel ordentelijk is verlopen, de gemeenteraad uiteindelijk waarschijnlijk tot hetzelfde verzelfstandigingsbesluit was gekomen, omdat er een duidelijke politieke wens met een breed draagvlak in de raad was om AEB te verzelfstandigen en eventueel later te privatiseren. Daarnaast heeft de Rekenkamer een aantal zaken onderzocht die zich richten op de periode na de verzelfstandiging.

Algemene reactie op het onderzoek

Het College dankt de Rekenkamer voor het rapport en de aanbevelingen daarin. De aanbevelingen worden grotendeels overgenomen. Het College onderschrijft ook de meeste conclusies, echter een aantal ook niet. Alvorens het College ingaat op de belangrijkste conclusies, de aanbevelingen en de wijze waarop deze door de Rekenkamer zijn onderbouwd, wil het College eerst een aantal algemene opmerkingen plaatsen bij het rapport en het proces rondom de totstandkoming.

Totstandkoming van het rapport

Het College constateert dat maar een beperkt gedeelte van de aanzienlijke hoeveelheid inhoudelijke reacties, die in het kader van feitelijk wederhoor zijn gegeven, door de Rekenkamer is verwerkt in het rapport.

Reactie op conclusies

Het College plaatst haar kanttekeningen bij de analyses en de daarop gebaseerde conclusies van de volgende vier hoofdstukken c.q. onderzoeksthema's:

- Bestuurlijk Rapport hoofdstuk 2.3/Onderzoeksrapport deel 2, hoofdstuk 3: Transitieprojecten
- Bestuurlijk Rapport hoofdstuk 2.4/Onderzoeksrapport deel 2, hoofdstuk 4: Winstverwachtingen
- Bestuurlijk Rapport hoofdstuk 2.5/Onderzoeksrapport deel 2, hoofdstuk 5: Afwaardering
- Bestuurlijk Rapport hoofdstuk 2.2/Onderzoeksrapport deel 2, hoofdstuk 6: Alleenrecht

Transitieprojecten.

Het College kan zich vinden in de conclusie dat het beoogd strategisch transitie-scenario vertraging heeft opgelopen en dat dit zorgelijk is. Op basis van de zelf-evaluatie van de RvC heeft de RvC geconcludeerd zij meer aandacht zal geven aan strategische vraagstukken. Dit is ook zo afgesproken met de wethouder Deelnemingen. De gemeente zal in de kader hier nadrukkelijk bij betrokken worden in een rol die passend is bij de positie van de gemeente als opdrachtgever, aandeelhouder en financier.

Het College stelt dat het transitiescenario en de daarbij behorende kansen en risico's destijds bij verzelfstandiging wel op hoofdlijnen geanalyseerd, beschreven en gedeeld zijn met de gemeenteraad. Tevens werd afgesproken dat de nadere uitwerking en goedkeuring van transitieprojecten pas zal plaatsvinden wanneer deze meer concreet gestalte krijgen. Het College deelt daarom niet de analyse en conclusies hierover door de Rekenkamer.

Winstverwachtingen

De winstverwachtingen voor en na verzelfstandiging vertonen variaties. Het College kan zich vinden in de conclusie dat bij verzelfstandiging veel optimisme doorklonk over de mogelijkheden van technische innovaties. Het College is van mening dat in de analyses van met name het resultaat 2014, die ook met de raad zijn gedeeld, uitgebreid ingegaan is op de verschillen voor en na verzelfstandiging. Het College begrijpt dat de hoeveelheid en diversiteit in terminologie hierover verwarrend kan zijn voor de raad. Het College merkt op dat de gehele branche getroffen is door veranderende marktomstandigheden, die financiële consequenties hebben gehad, zoals ook blijkt uit de mediaberichten over afwaarderingen bij marktpartijen het afgelopen jaar. Het College is van mening dat de context van de gewijzigde marktomstandigheden apart benoemd zou moeten worden en deelt daarom niet de analyse en conclusies door de Rekenkamer.

Afwaardering / waardebeoordeling

Het College is van mening dat zij tijdig, juist en volledig is omgegaan met het waarderingsvraagstuk dat heeft gespeeld na de verzelfstandiging. Op het eerste moment dat het College de informatie over het jaarplan verkreeg heeft zij actie ondernomen en een onafhankelijke validatie laten uitvoeren door een onafhankelijk externe deskundig adviseur (EY Transaction & Advisory Services (EY)). Toen naar aanleiding van de uitkomsten van de validatie een afwaardering aan de orde leek te zijn, is aan EY opdracht gegeven een waarderingsanalyse uit te voeren. Hierbij is juist gestuurd op een onafhankelijke waardering op basis van cijfers die eerst zijn gevalideerd. Op basis van de uitkomst van de waarderingsanalyse zijn na zorgvuldige overwegingen voorzieningen getroffen in de gemeentelijke jaarrekening. De voorzieningen zijn in het kader van de jaarrekeningcontrole uitvoerig besproken met de ACAM en door hen gecontroleerd. Het College is van mening dat de hoogte van de afwaardering bepaald is met behulp van een waarderingsmethode die zeer gebruikelijk is in de markt. Het College kan zich daarom niet vinden in de analyse en conclusies hierover door de Rekenkamer.

Alleenrecht

Het College wijst er op dat het alleenrecht rechtmatig is verleend en dat dit ook is bevestigd door de recente uitspraak van de rechter, waarover de gemeenteraad op 5 november j.l. per brief is geïnformeerd. Het College heeft geen reden om aan te nemen dat dit in de toekomst anders zou zijn. Integendeel, het Europees Parlement heeft recent op voorstel van de Europese Commissie een nieuwe Aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU) vastgesteld die de mogelijkheden tot verlening van een alleenrecht onverkort handhaaft. Bovendien hebben toekomstige wijzigingen in wet- en regelgeving in de regel geen effect op maatregelen (in casu: de verlening van een alleenrecht) die ten tijde van inwerkingtreding rechtsgeldig waren. Het College deelt daarom niet de analyse, conclusie en aanbeveling hierover van de Rekenkamer.

Reactie op de aanbevelingen

De Rekenkamer doet zeven aanbevelingen. De eerste vijf aanbevelingen zijn erop gericht het beleid te verbeteren, de laatste twee aanbevelingen richten zich op de beheersing van risico's van de deelneming AEB. Hierna lopen wij de aanbevelingen één voor één langs.

Aanbeveling 1: Neem in het deelnemingenbeleid concrete richtlijnen op voor het verzamelen van financiële informatie.

Het College vindt het belangrijk dat bij een verzelfstandiging de bedrijfseconomische onderbouwing betrouwbaar is en dat onzekerheden goed zijn toegelicht. Dit geldt in het bijzonder bij verzelfstandigingen. Een concrete richtlijn voor bij het verzamelen van financiële informatie en het bepalen en vaststellen van de ondernemingswaarde kan daarbij behulpzaam zijn. Daarbij zal ook de overweging voor een externe validatie van de bedrijfseconomische onderbouwing bij een verzelfstandiging worden meegenomen.

Het College vindt het belangrijk dat de waarde van een bedrijf bij de verzelfstandiging helder is en op een correcte wijze in de gemeentelijke jaarrekening is verwerkt. Met betrekking tot de waarde van bestaande deelnemingen merken wij op dat in de gemeentelijke jaarrekening de waardering wordt verantwoord, conform de regeling Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De waarde van elke deelneming wordt tijdens het jaarrekeningproces beoordeeld en zo nodig aangepast. In het kader van de jaarlijkse accountantscontrole wordt de in de jaarrekening opgenomen waardering van de deelnemingen door de accountant gecontroleerd.

Aanbeveling 2: Neem in het deelnemingenbeleid het doel van tegenspraak op en richtlijnen voor een plan van aanpak om dat doel te realiseren.

Het College vindt dat, wanneer sprake is van toepassing van tegenspraak, deze tegenspraak goed georganiseerd moet worden. Goed georganiseerde tegenspraak heeft bij complexe en belangrijke trajecten een meerwaarde. Tegenspraak nader uitwerken in het deelnemingenbeleid acht het College niet nodig, omdat vanuit het deelnemingenbeleid reeds wordt verwezen naar bestaande kaders, te weten de 10-lessen uit de Noord-Zuid lijn. Eveneens wordt vanuit het deelnemingenbeleid verwezen naar de Regeling Risicovolle Projecten, waarin ook uitgebreide toelichting wordt gegeven op het organiseren van tegenspraak.

Aanbeveling 3: Neem in het deelnemingenbeleid op dat in besluitvormingsdocumenten duidelijk moet worden gemaakt of het College een situatie beoordeelt als vertegenwoordiger van de toekomstige onderneming, aandeelhouder of financier.

Het College vindt dat altijd duidelijk en helder moet zijn in welke hoedanigheid het College een besluit neemt. Als de gemeente meerdere rollen heeft die bij het besluit van belang zijn, moet uit de besluitvormingsstukken eveneens duidelijk blijken hoe deze rollen zich tot elkaar verhouden. Het College past dit strikt toe bij de beoordeling en behandeling van voordrachten.

In het deelnemingenbeleid is de bestuurlijke rolverdeling ten aanzien van deelnemingen inzichtelijk gemaakt en toegelicht. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het beleidsinhoudelijk belang, waarvoor de vakwethouder voor het opdrachtgeverschap verantwoordelijk is, het zeggenschapsbelang dat door wethouder Deelnemingen wordt vertegenwoordigd en het financieringsbelang dat bij wethouder Financiën is belegd.

Aanbeveling 4: Neem in het deelnemingenbeleid op dat het College per deelneming moet overwegen welke invulling van het aandeelhouderschap het meest gewenst is (activistisch of op afstand).

De gemeente kiest voor betrokken en actief aandeelhouderschap, waarbij politiek bestuurlijke doelstellingen en financieel rendement op evenwichtige wijze worden nagestreefd en de principes van "good governance" worden geborgd. Een opstelling als activistische aandeelhouders druist in tegen het deelnemingenbeleid en is niet gewenst. Een activistische opstelling gaat uit van korte termijn winstmaximalisatie en gaat voorbij aan de belangen van andere stakeholders.

Aanbeveling 5: Neem in het deelnemingenbeleid op dat versnelling van het proces en andere afwijkingen van het deelnemingenbeleid alleen mogelijk is op basis van een plan van aanpak dat aan de gemeenteraad is voorgelegd.

Het College vindt dat besluitvormingsprocessen rondom verzelfstandigingen zorgvuldig moet verlopen en voor de raad helder moeten zijn. In het deelnemingenbeleid is de rol van de gemeenteraad bij oprichting van deelnemingen opgenomen. Conform het deelnemingenbeleid maakt een Plan van Aanpak reeds onderdeel uit van de raadsbesluitvorming in de denkfase en de onderzoeksfase van verzelfstandigingstrajecten. Hierin wordt het besluitvormingsproces opgenomen en zal een versnelling of een afwijking van het deelnemingen specifiek onderdeel van uitmaken.

Aanbeveling 6: Stel je als gemeente aandeelhouder actief op richting AEB.

De gemeente kiest, conform het deelnemingenbeleid, voor een betrokken en actief aandeelhouderschap waarbij politiek bestuurlijke doelstellingen en financieel rendement op evenwichtige wijze worden nagestreefd en de principes van “good governance” worden geborgd.

De invulling van actief aandeelhouderschap hangt onder meer samenhangt met de gekozen governance structuur, de specifieke (markt)omstandigheden waarin een deelneming verkeert en de ambitie van de gemeente. Het College stelt zich richting AEB op als actief aandeelhouder, waarbij de aandacht al geruime tijd zeer intensief is. Voorbeelden hiervan zijn de bijeenkomsten en contacten op bestuurs- en raad van commissarissen niveau, de zeer frequente contacten op ambtelijk niveau en de regelmatige aandeelhouderscommissies. Hetzelfde geldt overigens voor de gemeentelijke rol als financier van de deelneming AEB. Ook hier is sprake van zeer frequente contacten op verschillende niveaus.

Het College zal in de informatievoorziening richting de Raad altijd expliciet blijven informeren over de invulling van haar aandeelhouderschap.

Aanbeveling 7: Verzoek AEB om de mogelijkheden te onderzoeken om binnen AEB een duidelijker onderscheid te maken tussen publieke en niet publieke activiteiten.

De Rekenkamer is van mening dat het door gemeenten aan AEB verleende alleenrecht in de toekomst onzeker is door mogelijke ontwikkelingen in Europese regelgeving. Om deze reden beveelt de Rekenkamer aan het onderscheid te maken tussen publieke en niet publieke activiteiten.

Het College heeft de conclusie van de Rekenkamer over het alleenrecht getoetst, zoals eerder toegelicht in deze bestuurlijke reactie. Het College concludeert dat er geen aanleiding is om te veronderstellen gemeentelijke rechtspositie ten aanzien van het alleenrecht in de toekomst zal wijzigen. Het College constateert derhalve dat er nu geen aanleiding noch toegevoegde waarde is om bij deze deelneming een onderscheid te maken tussen publieke en niet publieke activiteiten.

Samenvattend

Het College kan zich vinden in een groot deel van de aanbevelingen en zal waar relevant deze verwerken in de uitvoeringsnota Doelgericht op Afstand II. Aan deze nota, waarin de uitvoering van het deelnemingenbeleid wordt geconcretiseerd, wordt momenteel gewerkt en deze is naar verwachting begin 2016 gereed en zal na goedkeuring door het College met de raad worden gedeeld.

Ook is het College er alert op dat relevante aanbevelingen en bevindingen van het Rekenkameronderzoek worden betrokken bij lopende trajecten, zoals die in het kader van de herijking gemeentelijke deelnemingen. In het eerste kwartaal van 2015 is de overkoepelende herijking van de gemeentelijke deelnemingen vastgesteld. Voor de deelneming AEB is besloten om het afstoten van de deelneming te onderzoeken. De gemeenteraad heeft aangegeven nadrukkelijk te willen worden betrokken bij het vervolgproces. Daarnaast heeft de gemeenteraad het College verzocht om:

- de herijking van AEB zo snel als mogelijk plaats te laten vinden en hierbij alle verschillende mogelijke toekomstscenario's voor het AEB uit te werken;
- tot de afronding van het vooronderzoek in het kader van de herijking het financiële risico van de deelneming in het AEB zoveel als mogelijk te beperken;
- tegelijk met de herijking van het AEB, aan de raad een toekomstvisie voor te leggen waar wordt ingegaan op hoe het AEB er in de periode 2020-2025 voor staat in haar transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf en waaruit zij haar omzet haalt (grofweg welk deel verbranding en energie, welk deel recycling) gegeven de verwachte marktomstandigheden;
- het AEB een plan te laten opstellen met welke stappen genomen moeten worden om op die termijn dat duurzaam grondstoffenbedrijf te realiseren;
- ten slotte aan te geven hoe de gemeente daar als aandeelhouder op gaat sturen.

AEB heeft de volle aandacht van het College. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn relevant en onderstrepen de door dit College ingezette nadere concretisering van het deelnemingenbeleid en bevestigen de wijze waarop het College en de gemeenteraad invulling geeft aan het actief aandeelhouderschap.

4.2 Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport. We zijn blij dat het college de meeste conclusies en aanbevelingen onderschrijft.

Het college constateert dat wij de grote hoeveelheid reacties in het kader van het feitelijk wederhoor lang niet allemaal hebben overgenomen. Dat is waar. Aan de feitelijke reacties besteden wij altijd uitgebreid aandacht. We willen immers een zorgvuldig rapport. Dat betekent echter niet dat we altijd alle opmerkingen overnemen. Ook dat zou immers niet zorgvuldig zijn. Van elke opmerking gaan we afzonderlijk na of er redenen zijn om ons rapport aan te passen. Onze afhandeling wordt altijd beargumenteerd en de indiener wordt daarover schriftelijk geïnformeerd.

We zullen in het vervolg van dit nawoord eerst ingaan op de reactie op onze conclusies en daarna apart op de reactie op onze aanbevelingen.

Reactie op conclusies

Het college zet kanttekeningen bij onze conclusies. Dat kunnen we – hoewel we de redenering van het college niet delen – begrijpen. Conclusies zijn nu eenmaal vaak meer dan een opsomming van feiten. Dat geldt zeker bij een complex proces zoals dit. Het gaat ook om een weging en interpretatie van feiten. We vinden het belangrijk om ook op dit punt de discussie met het college zorgvuldig te voeren zodat de raad zich zelf een mening kan vormen.

Transitieprojecten

Het college stelt dat het transitiescenario en de daarbij behorende kansen en risico's bij verzelfstandiging wel op hoofdlijnen zijn geanalyseerd, beschreven en gedeeld met de gemeenteraad. Wij concluderen anders. Er waren op het moment van verzelfstandiging geen goed onderbouwde programma's met uitgewerkte business cases. Dat is ook gedeeld met de raad. De 'nadere uitwerking' moest nog volgen. Er was bij AEB ook weinig ervaring met het ontwikkelen en implementeren van nieuwe en innovatieve projecten. Dat zijn twee feiten. De risico's zijn inderdaad geanalyseerd, benoemd en gedeeld met de raad. Ook dat is een feit. Ons inziens is dit echter onvoldoende geweest. Dat is een weging van de feiten.

Het is allereerst onvoldoende omdat er tegelijkertijd ook andere informatie werd gedeeld. Door in de begroting en meerjarenramingen toch bedragen op te nemen die uitgaan van een positief scenario en daarmee niet realistisch zijn, wordt de raad op het verkeerde been gezet, met het risico dat er verkeerde besluiten worden genomen.

Het is in de tweede plaats onvoldoende omdat de risicoanalyse tekort schiet. De risico's zijn namelijk niet voorzien van effectieve beheersmaatregelen. In de algemene risicoreserve is rekening gehouden met de mogelijkheid dat dividenden tegenvallen (bijvoorbeeld als gevolg van vertragingen in de transitieprojecten). Dat is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel een goede zaak. Het is echter een maatregel om eventuele verliezen op te vangen en niet om ze te voorkomen. In die zin is het in onze opvatting geen echte beheersmaatregel.

De directie van AEB wijt de huidige trage voortgang, die ook door het college wordt betreurd, onder andere aan het nog weinig uitgekristalliseerd zijn van de projecten. Dat lijkt ons terecht. In het besluitvormingsproces waren de transitieprojecten zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit de duurzaamheidsdoelstelling belangrijk. Dan hadden echte beheersmaatregelen, zoals het inhuren van extra managementcapaciteit, voor de hand gelegen.

Winstverwachtingen

Het college deelt de conclusie dat het gebruik van verschillende termen voor de winstverwachting en de vele verschillende prognoses in een kort tijdsbestek verwarrend kunnen zijn voor de raad. Het college wijst ter verklaring naar de gewijzigde marktomstandigheden en is verbaasd dat we dat niet apart benoemd hebben. Om die reden neemt ze afstand van onze analyses en conclusies over de winstverwachting. Het is een feit dat de marktomstandigheden zijn gewijzigd. Maar verder begrijpen we deze opmerking van het college niet.

Allereerst *hebben* we aandacht voor de gewijzigde marktomstandigheden. In het onderzoeksrapport deel 2, hoofdstuk 4 concluderen we zelfs dat bij de winstverwachtingen *onvoldoende* rekening is gehouden met de marktomstandigheden. Toen eind 2013 werd geconstateerd dat de winsten vanwege marktomstandigheden niet haalbaar bleken, werd dit namelijk niet vertaald in een neerwaartse bijstelling van de winstverwachting.

In de tweede plaats vormen de gewijzigde marktomstandigheden maar een deel van de verklaring. Uit onze analyse blijkt dat de lagere winst in 2014 maar voor circa 15% wordt verklaard door lagere marktprijzen. Dit effect zal de komende jaren vermoedelijk wel toenemen.

Zoals hiervoor al gemeld begrijpen we niet de algemene afwijzing van onze conclusies over dit onderdeel 'winstverwachtingen'. Onze belangrijkste conclusie is dat de vele verschillende cijfers het voor de raad lastig maakten om overzicht te houden. Die conclusie deelt het college. Andere conclusies komen voort uit onze analyse van oorzaken van de tegenvallende winsten en die worden verder niet bestreden. Wij hebben deze analyses verricht vanwege de vele vragen bij de raad over de tegenvallende winsten. Onze conclusies zijn:

- De belangrijkste oorzaken van de lagere winst in 2014 zijn de technische problemen met turbines en de brand. Dit zijn incidentele zaken.
- De opbrengsten voor 2014 vielen tegen omdat men in de prognose te optimistisch was over de opbrengst van een nieuwe innovatieve werkwijze.
- Daarnaast bleken de personeelskosten flink hoger dan voorzien. De kostenstijging door de nieuwe cao is bij de verzelfstandiging flink onderschat.
- De door de directie gekozen waarderingsgrondslagen hebben een positief effect op de winst. Dat effect zal de komende jaren nog toenemen.

Met deze analyses hebben we enig inzicht willen geven in het karakter van de tegen- en meevallers. Het is belangrijk om te weten wat structureel en wat incidenteel is en met welke mate van zekerheid met deze gegevens iets is te zeggen over toekomstige ontwikkelingen. Inzicht is nodig om prognoses te verbeteren en gerichte maatregelen te nemen om bij te sturen.

Waardebepaling

Het college kan zich niet vinden in onze analyse van het proces dat uiteindelijk geleid heeft tot de forse afwaardering van AEB. Het college beschrijft in zijn reactie kort de ondernomen acties en benadrukt daarbij dat er onafhankelijke externe deskundigen zijn ingeschakeld. Dat zijn feiten die wij niet ontkennen en ook in ons rapport worden genoemd. We ontkennen ook niet dat de deskundigen gebruik gemaakt hebben van een veel gebruikte standaard werkwijze. Onze kritiek richt zich op drie andere zaken: de opdrachten aan de deskundigen, het gebruik van de rapporten door het college en het feit dat afwaardering niet al voor de verzelfstandiging aan de orde is gesteld.

In 2012, 2013 en in 2015 zijn aan externe adviseurs opdrachten verstrekt om de waarde van AEB te bepalen. De opdrachten waren steeds beperkt. Als een onderneming wordt verkocht of gaat fuseren wordt er altijd een uitgebreid, onafhankelijk *due diligence* onderzoek uitgevoerd. De situatie bij AEB, een verzelfstandiging met een mogelijke privatisering in de toekomst, is ons inziens vergelijkbaar, maar de daarbij passende opdracht is nooit aan de deskundigen verstrekt. De onderzoeken vóór de verzelfstandiging in 2012 (van de Rabobank) en 2013 (van KPMG) waren eigenlijk onderzoeken in het kader van de jaarrekening. Bij dat type onderzoek is het begrijpelijk dat de gegevens zoals verschaft door de directie een geaccepteerd uitgangspunt vormen en een grondig eigen onderzoek achterwege blijft. Een dergelijk grondig onderzoek had dus nu wel in de rede gelegen en ook veel discussie in 2014 en 2015 over de juiste waarde kunnen voorkomen.

Rapporten van deskundigen maken een eigen afweging niet overbodig. Dat is altijd zo. Waardering is geen exacte wetenschap. Er zijn altijd uitgangspunten en aannames die moeten worden meegewogen bij het gebruik van rapporten. Dat geldt zeker in dit geval. De deskundigen bepalen de waarde alsof er sprake is van een zelfstandige geprivatiseerde onderneming die opereert op een markt met vergelijkbare ondernemingen. Daar is niets mis mee en dat levert ook zeker relevante informatie op. Maar niet direct een antwoord op de vraag welke waarde de gemeente in de boeken moeten opnemen voor dit bedrijf, AEB, waarvan de gemeente 100% eigenaar is, en dat men ook wil inzetten als een instrument voor het duurzaamheidsbeleid. Binnen wet- en regelgeving zijn er marges om zelfstandig een aandeelhouderswaarde vast te stellen die past bij de gemeentelijke situatie. Het college heeft echter de door de externe deskundigen berekende ondernemingswaarde als uitgangspunt genomen voor de waarde van AEB in de gemeenterekening. Voor zover we kunnen nagaan is niet beoordeeld of er, vanwege de specifieke situatie bij AEB, redenen waren om af te wijken van het advies.

In ons rapport ontkennen we overigens niet de noodzaak van afwaardering. We zetten alleen vraagtekens bij de mate waarin. Allerlei signalen maakten al langer duidelijk dat de waardering van AEB te hoog was. Ons inziens had vanuit dat perspectief de discussie over afwaardering al veel eerder aan de orde kunnen komen, namelijk naar aanleiding van het onderzoeken van de Rabobank (2012) en KPMG (2013). De conclusies waren toen niet veel anders dan in het latere waarderings-

rapport van EY. Het college nam vanwege het KPMG rapport ook maatregelen. De discussie over de waardering werd echter niet expliciet gevoerd.

Alleenrecht

Het college vindt dat er, gegeven een recente gerechtelijk uitspraak geen reden is om aan te nemen dat in de toekomst het verlenen van alleenrecht van gemeenten aan AEB onrechtmatig zou zijn. In onze beoordeling wegen we de juridische situatie iets anders. Voorlopig zijn, gegeven deze uitspraak, de juridische risico's inderdaad klein. Wij kunnen ons echter goed voorstellen dat in toekomstige wet- en regelgeving de mogelijkheid van ondernemingen aan banden zal worden gelegd om zowel intensief actief te zijn op de markt als via een alleenrechtconstructie in het publieke domein.

Aanbevelingen

Het college zegt zich te kunnen vinden in een groot deel van de aanbevelingen en zal waar relevant deze verwerken in de uitvoeringsnota *Doelgericht op afstand II*. Wij hebben echter wel de indruk dat volgens het college veel aanbevelingen al verwerkt zijn in het deelnemingenbeleid. Wij kijken daar iets anders tegen aan.

Aanbeveling 1 Richtlijnen voor financiële informatie

Het college lijkt het voldoende te vinden dat de waardering in de gemeentelijke jaarrekening wordt verantwoord en gecontroleerd door de accountant conform het *Besluit Begroting en Verantwoording*. Met onze aanbeveling willen we echter in het deelnemingenbeleid een stap verder gaan. We achten het vaststellen van de ondernemingswaarde op basis van bedrijfseconomische onderbouwing van de toekomstige financiële resultaten bij een verzelfstandiging belangrijk. De informatie die een dergelijk *due diligence* onderzoek oplevert, is namelijk cruciaal om de levensvatbaarheid van de verzelfstandigde organisatie goed te kunnen schatten en te kunnen vaststellen of er bij de verzelfstandiging wel of niet stille reserves worden overgedragen.

Aanbeveling 2 Richtlijnen voor gebruik tegenspraak

Het college vindt het nader uitwerken van tegenspraak in het deelnemingenbeleid niet nodig. Tegenspraak moet echter leiden tot leren en dat is niet vanzelfsprekend. De tegenspraak bij AEB leverde bijvoorbeeld de constatering op dat bepaalde deskundigheid binnen het bedrijf zou moeten worden versterkt. We hebben niet kunnen waarnemen dat de projectorganisatie hier actief mee is omgegaan en heeft gevolgd of er met dit advies iets is gedaan. Vanwege dit soort waarnemingen pleiten wij voor richtlijnen voor het gebruik van tegenspraak.

Aanbeveling 3 In besluitvormingsdocumenten expliciteren van bestuurlijke invalshoek

Het college zegt dat de bestuurlijke rolverdeling al voldoende duidelijk naar voren komt in het deelnemingenbeleid. Dat is waar. Deze aanbeveling vraagt aandacht voor iets anders, namelijk heldere informatie over de verschillende legitieme belangen. De verschillende bestuurlijke rollen sporen met andere en soms tegenstrijdige belangen. Naast de bestuurlijke rollen zoals die ook in het deelnemingenbeleid zijn beschreven, heeft het toekomstige bedrijf een eigen rol met eigen belangen. Die

belangen kunnen tegengesteld zijn aan het belang van de gemeente. De waarde-bepaling is daarvan een goed voorbeeld. Starten met een lage waardering betekent voor het te verzelfstandigen organisatieonderdeel dat er met een prettige schone lei kan worden begonnen. Het perspectief van de gemeente op die afwaardering is een heel andere. Wij adviseren om bij verzelfstandigingen altijd inzichtelijk te maken welke afwegingen vanuit welke rol hebben meegespeeld om tot een besluit te komen.

Aanbeveling 4 Kies altijd bewust: activistisch of op afstand

Het college maakt onderscheid tussen activistisch en actief. Activistisch associeert het college met winstmaximalisatie op korte termijn zonder rekening te houden met de belangen van andere stakeholders. Dat wil het college niet. Maar het is ook niet het alternatief dat ons bij deze aanbeveling voor ogen stond. Wij nemen dus ook zonder problemen de term 'actief' van het college over. Het aandeelhouderschap kan op verschillende manieren worden ingevuld. Actief en betrokken óf op afstand. Het is belangrijk dat de gemeente daarin bewust kiest. Bij AEB had een actief en betrokken aandeelhouder zich expliciet bemoeit met de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening van AEB. De belangen van de gemeente waren immers direct in het geding. Het college bleef echter tamelijk afstandelijk door alleen de formele eis te stellen dat de jaarrekening met de nieuwe grondslagen moet worden voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. De vraag is of dat echt een bewuste bestuurlijke keuze is geweest.

Aanbeveling 5 Afwijkingen van het deelnemingen in overleg met raad

Het college onderschrijft dat de besluitvormingsprocessen rondom verzelfstandiging zorgvuldig moet zijn. Verder meldt het college dat de rol van de gemeenteraad in het deelnemingenbeleid is vastgelegd. Op basis daarvan krijgt de raad voor iedere fase een plan van aanpak voorgelegd. Dit is juist. Bij het AEB was het echter bij het principebesluit onduidelijk of de raad op bepaalde uitgangspunten terug zou kunnen komen. Het is belangrijk dat in de plannen van aanpak ook helder wordt weergegeven wanneer welke besluiten met welke status zullen worden genomen.

Aanbeveling 6 Kies bij AEB voor een actief aandeelhouderschap

Het college vindt zich zelf bij AEB al een actieve aandeelhouder. Het college refereert daarbij aan de intensieve contacten die er zijn. Bij deze aanbeveling gaat het ons om meer dan contacten. Ons inziens is het verstandig om regelmatig expliciete vragen of zelfs eisen te formuleren. Onderwerpen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn: de toekomst van het bedrijf, de dividendverwachtingen, het operational excellence programma, de duurzaamheidsdoelstellingen, de realisatie van de transitieprojecten en benchmarking met andere afvalenergiebedrijven. We zijn wel blij dat het college aangeeft de raad te zullen blijven informeren over de invulling van het aandeelhouderschap. Dat is, zeker als het steeds beargumenteerd gebeurt, ook een belangrijke invulling van het actief aandeelhouderschap.

Aanbeveling 7 Onderzoek mogelijkheden om publieke en niet publieke taken te onderscheiden
Volgens het college is er gegeven de recente gerechtelijke uitspraak geen aanleiding om de mogelijkheden te onderzoeken om binnen het AEB een onderscheid te maken tussen publieke en niet publieke activiteiten. Het college gebruikt hierbij ook het argument dat bij eventuele veranderingen in de regels, de bestaande situaties van gevestigd alleenrecht ongetwijfeld gerespecteerd zullen worden. We kunnen deze redenering van het college goed volgen. Een concreet onderzoek op de korte termijn is dan ook niet nodig. Misschien is echter goed om dit thema wel op de agenda te houden. Een eerste stap zou kunnen zijn dat de gemeente de komende jaren zelf nadenkt over de vraag welke activiteiten van AEB aan de markt kunnen worden overgelaten en welke publieke taken er voor AEB ook in de toekomst resteren.

4.3 Bestuurlijke reactie directie AEB

Op 10 december hebben we volgende reactie ontvangen van de directie AEB.

Hierbij ontvangt u de reactie van AEB op het concept bestuurlijk rapport Verzelfstandiging AEB van 27 oktober jl.

Wij waarderen het dat u de directie van AEB de gelegenheid biedt een reactie te geven op het concept bestuurlijk rapport van 27 oktober jl. en deze reactie in uw bestuurlijk rapport zult opnemen.

Onze reactie op het concept bestuurlijk rapport beperkt zich tot die onderdelen (de hoofdstukken 3, 4 en 5 uit deel 2 van de Nota van Bevindingen) die betrekking hebben op het huidige AEB, dus de periode na de verzelfstandiging van AEB. In algemene zin willen wij wel opmerken dat de conclusies in het concept bestuurlijk rapport ons inziens meermalen gebaseerd zijn op onjuiste veronderstellingen, feiten en interpretatie van feiten. Hierop zijn wij reeds uitvoerig ingegaan in onze reactie op de concept Nota van Bevindingen.

Wij vinden het in het belang van AEB om een aantal onderwerpen in het juiste perspectief te plaatsen dan wel recht te zetten. Ten eerste de waardering van de activa in de jaarrekening van AEB. De door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders vastgestelde jaarrekening, waarin de noodzakelijke aanpassing van de afschrijvingsmethodiek met terugwerkende kracht is verwerkt, geeft ons inziens (en naar het inzicht van de accountant) een getrouw beeld van vermogen en resultaat. AEB heeft zich inzake de waardering van de centrales laten bijstaan door externe expertise op dit vlak en is van mening dat de gemaakte keuzes marktconform zijn. Wij delen uw conclusie dat er sowieso een afwaardering had moeten plaatsvinden. AEB onderschrijft ook dat vele variabelen (zoals bijvoorbeeld verwachte levensduur van de activa en onderhoudskosten) een rol kunnen spelen bij een waardering. Deze dienen echter altijd in samenhang (en dus niet los van elkaar) beoordeeld te worden.

De conclusie dat de winstprognoses in 2014 varieerden, delen wij. Echter de achterliggende oorzaken worden onvoldoende betrokken in de conclusie. In 2014 is AEB geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen met belangrijke impact op de operatie en het financieel resultaat. Technische problemen met turbines van de AEC, de brand in de AEC en de verder dalende energieprijzen zijn bepalend geweest voor de dalende winstverwachting gedurende het jaar. Aandeelhouder en RvC zijn hiervan steeds op de hoogte gehouden.

Wat betreft transitieprojecten delen wij uw bevinding dat bij de start van het verzelfstandigde AEB informatie over deze projecten niet was uitgewerkt. Het was een lijst met ideeën die nog verder moesten worden uitgewerkt in concrete projecten met daarbij een heldere structuur met beslismomenten, milestones en adequate monitoring. Hier is het management van AEB direct na de verzelfstandiging mee aan de slag gegaan. Echter, deze nadere uitwerking van de transitieprojecten heeft enige vertraging opgelopen mede door de omvangrijke herstelwerkzaamheden als gevolg van de brand in de AEC. Daarnaast gaf de nadere uitwerking van een aantal projecten aanleiding deze niet verder te ontwikkelen.

Tot slot willen wij onze zorg uitspreken over het publiek maken van bedrijfsvertrouwelijke gegevens die opgenomen zijn in de passages over winstverwachting, transitieprojecten en afwaardering (hoofdstukken 3,4 en 5) van het concept bestuurlijk rapport. We verzoeken u deze informatie niet openbaar te maken omdat het schadelijk is voor de positie van AEB op de afval-, grondstoffen- en energiemarkt.

Afsluitend vinden wij het belangrijk om te benadrukken dat AEB er vertrouwen in heeft haar ambitie voor 2018 - 'Het grondstoffen- en energiebedrijf van de Metropoolregio Amsterdam' - met succes te kunnen waarmaken en dat AEB daarmee van grote waarde is en blijft voor de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Amsterdam.

4.4 Nawoord rekenkamer

De directie gaat in haar reactie in op onze verwerking van de reacties op de nota van bevindingen, op onze analyses van de waardering, de winstverwachting en de transitieprojecten. Aan deze onderwerpen wordt in ons nawoord bij de reactie van het college uitgebreid aandacht besteed. Dus we beperken ons hier tot een enkele opmerking.

De directie verdedigt de aanpassing van de afschrijvingsmethodiek met terugwerkende kracht door te verwijzen naar de goedkeurende accountantsverklaring. Binnen de verslaggevingsregels had echter ook een andere aanpak - zonder terugwerkende kracht - kunnen leiden tot een getrouw beeld van het vermogen. Vermoedelijk had dan wel één of beide centrales afgewaardeerd moeten worden, maar beide waren dan wel hoger gewaardeerd dan waarvoor ze nu op de balans staan. Voor de gemeente

was er dan minder aanleiding geweest om in 2015 extra eigen vermogen aan AEB te verstrekken.

De directie vindt dat we bij onze analyse van de gerealiseerde winst in 2014 onvoldoende aandacht hebben besteed aan de technische problemen met turbines van de AEC, de brand in de AEC en de verder dalende energieprijzen gedurende het jaar. Hier zijn we het niet mee eens. In onze analyse – zie ook onze opmerkingen naar aanleiding van de reactie van het college - wordt daar juist uitgebreid aandacht aan besteed.

Ten aanzien van de transitieprogramma onderschrijft de directie in haar reactie expliciet onze bevindingen dat de projecten bij verzelfstandiging nog onvoldoende waren uitgewerkt.

Tot slot spreekt de directie haar zorg uit over het publiek maken van vertrouwelijke bedrijfsgegevens. Ons inziens zijn we daar zorgvuldig mee omgegaan en bevat het rapport geen gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn. We hebben vanwege eerdere opmerkingen van de directie in het hoofdstuk over winstverwachtingen (onderzoeksrapport deel 2, hoofdstuk 4) sommige concrete cijfers niet genoemd. Ons inziens is het betoog ook zonder die gedetailleerde informatie goed te volgen. Desgewenst kunnen wij de raad natuurlijk wel vertrouwelijk informeren over deze detailcijfers.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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