

Gemeenteraad Amsterdam
December 2021

RAADSENQUÊTE

Afval Energie Bedrijf (AEB)



Gemeente
Amsterdam

Colofon

Rapport van de Enquêtecommissie AEB, aangeboden aan de burgemeester van de gemeente Amsterdam op 7 december 2021 door de voorzitter van de enquêtecommissie.

Het auteursrecht berust bij de gemeente Amsterdam. Het auteursrecht wordt voorbehouden.

RAADSENQUÊTE

Afval Energie Bedrijf (AEB)

Voorwoord

De gemeente Amsterdam en het Afval Energie Bedrijf

De gemeenteraad van Amsterdam heeft op 9 september 2020 besloten tot het instellen van een raadsonderzoek naar het Afval Energie Bedrijf (AEB). De enquêtecommissie kreeg van de raad de opdracht mee om over een langere periode de investeringen voor het AEB te onderzoeken en de strategische en beleidsmatige keuzes, de governance en de financiële beheersing van het AEB.

De behoefte van de gemeenteraad om een raadsonderzoek in te stellen is niet los te zien van de operationele en financiële vraagstukken die door de jaren heen hebben gespeeld bij het AEB. In het bijzonder die rond de stillegging van de verbrandingslijnen in de zomer van 2019; hoe kon dit gebeuren met een bedrijf waar Amsterdam zo trots op is? De gemeenteraad heeft de commissie meegegeven hiervan te willen leren voor de toekomstige omgang met deelnemingen.

De enquêtecommissie heeft de onderzoeksvragen van de raad zo feitelijk mogelijk genomen en het onderzoek zo ingericht dat inzicht ontstaat in hoe en waarom de gebeurtenissen zich hebben voltrokken en wat daarvan te leren valt. De opbrengst van het onderzoek is dan ook een overzicht van bevindingen met een doorkijk naar de toekomst. Het AEB is dan wellicht geen deelneming meer van de gemeente omdat intussen is besloten tot verkoop, maar de gemeente blijft als aandeelhouder met andere organisaties verbonden.

De greep van het onderzoek van deze enquête is breed, zowel in tijdlijn als in onderwerpen. De commissie heeft dan ook keuzes moeten maken in diepgang van onderdelen van het onderzoek en ook in te besteden tijd om aan de hand van bestudering van documenten – ca 10.000 in getal – en ondervraging van betrokkenen – ca 100 in interviews, besloten verhoor en openbaar verhoor – tot bevindingen te komen. Bij de keuze met wie te spreken, heeft de commissie recht willen doen aan de weerklank van de ervaringen van medewerkers bij het AEB, ambtenaren en leden van het college van B&W door de jaren heen. De commissie heeft daarin geen (oud)raadsleden opgenomen omdat in de lange tijdlijn en de breedheid van dit onderzoek iedere selectie te kort zou doen aan de grote betrokkenheid van de raadsleden in de afgelopen jaren bij het AEB.

Bij uitnodigen van (oud-)leden van de directie en van de Raad van Commissarissen van het AEB voor openbaar verhoor liep de commissie op tegen het ontbreken van een wettelijke verschijnplicht voor functionarissen van een deelneming zoals het AEB. Dit is wat de commissie betreft een omissie in de wetgeving. De commissie heeft inspanningen gedaan om hen deel te laten nemen aan de openbare verhoren, ook om het werk van de commissie zo transparant mogelijk te maken. Betrokkenen hebben echter hun eigen afweging gemaakt en soms besloten niet op de oproep in te gaan. Het AEB heeft evenwel voluit meegewerkt met de interviews en besloten verhoren.

De commissie heeft daarnaast veel informatie uit door het college en door het AEB beschikbaar gestelde documenten gehaald. Al die informatie is zorgvuldig gewogen en meegenomen in dit rapport.

Op grond van dit onderzoek concludeert de commissie dat er niet één oorzaak of handelen dan wel nalaten van een van de betrokkenen of orgaan aan te wijzen valt als reden voor de operationele en financiële problemen bij het AEB. Verschillende oorzaken lopen door elkaar; de maatschappelijke context speelt een rol, het handelen van individuele actoren, het samenspel van verschillende partijen, en het gegeven dat incidenten zich soms nu eenmaal voordoen. De commissie stelt wel vast dat de bouw van de HRC in 2007 een grote hypotheek heeft gelegd op de toekomst van het AEB, ook om na de verzelfstandiging in 2014 een succesvolle start te kunnen maken naar de transformatie tot een duurzaam grondstoffenbedrijf. Hierbij – en bij andere keuzes die gemaakt zijn waar in dit rapport aandacht aan wordt gegeven – speelt mee dat nooit precies benoemd en uitgewerkt is welke doelstellingen de gemeente met het AEB wilde bereiken. Welke gemeentelijke publieke belangen waren er precies betrokken bij het AEB en hoe zijn deze afgewogen in prioriteit?

Hier valt voor de toekomst uit te leren. De commissie is ervan overtuigd geraakt dat door vooraf het publieke belang duidelijk te benoemen, uit te werken en in prioriteit af te wegen de gemeente Amsterdam beter kan sturen op het realiseren van dat publieke belang. Geen wondermiddel, wel een uitvoerbare mogelijkheid tot versterking van het democratisch proces, meer diepgang in de openbare argumentatie bij het maken van politieke keuzes en beleidsbeslissingen en betere controle door de raad op de uitvoering ervan. De commissie richt zich dan ook met aanbevelingen in deze zin op de toekomst.

Tenslotte, een dankwoord namens de enquêtecommissie voor de ondersteuning bij het onderzoek en het opstellen van dit rapport aan allen die hierbij betrokken zijn geweest; de personen die gevraagd en ongevraagd stukken hebben toegestuurd aan de commissie; de personen met wie de commissie heeft gesproken, waaronder betrokkenen vanuit het AEB, de burgemeester en de wethouders van Amsterdam en hun voorgangers, de ambtenaren en oud-ambtenaren. Dank ook aan de projectleiders en de ambtelijke staf van het college, aan de medewerkers van de raadsgriffie en de bodes en technici van het stadhuis voor hun medewerking.

De commissie is in het onderzoek bijgestaan door medewerkers van de samenwerkende onderzoeksbureaus Policy Research Corporation/KokxDeVoogd. De commissie dankt ook hen en ieder ander die een bijdrage heeft geleverd aan de bevindingen van de commissie en daarmee aan dit rapport.

Namens de Enquêtecommissie Afval Energie Bedrijf

Dorienke de Grave-Verkerk

Voorzitter

Enquêtecommissie AEB



V.l.n.r. Anke Bakker (PvdD), Jasper Groen (GroenLinks), Jan-Bert Vroege (plaatsvervangend voorzitter, D66), Sofyan Mbarki (PvdA), Dorienke de Grave-Verkerk (voorzitter, VVD), Nicky Vos (trainee raadsgriffie/enquêtecommissie), William van Zanen (secretaris).

(foto genomen 23 november 2021)

Samenvatting

Aanleiding, doelstelling en afbakening van de raadsenquête

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om huishoudelijk afval in te zamelen en hebben een zorgplicht met betrekking tot verwerking van afval. Het staat de gemeenten vrij om te bepalen hoe zij dit organiseren. De gemeente Amsterdam heeft zelf twee afvalenergiecentrales in beheer voor de afvalverwerking, ondergebracht bij het Afval Energie Bedrijf (AEB). Het AEB verwerkt niet alleen het huishoudelijk afval van Amsterdam en partnergemeenten, maar begeeft zich ook op de commerciële afvalmarkt door bedrijfsafval te verwerken. Daarnaast draagt het AEB ook bij aan het vervullen van de gemeentelijke ambities op het gebied van duurzaamheid, milieu, energie en klimaat. Tot 2014 opereerde het AEB als gemeentelijke dienst onder de verantwoordelijkheid van het stadsbestuur. Per 1 januari 2014 is het AEB door de gemeente verzelfstandigd, waarbij de gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder bleef. Sinds het begin van deze eeuw hebben zich verschillende problemen voorgedaan rond het AEB. Dat betreft zowel de operationele en financiële prestaties, als vraagstukken met betrekking tot de aansturing van het bedrijf. Dit bereikte een dieptepunt in juli 2019, toen vier van de zes verbandslijnen door het AEB werden stilgelegd. Hiertoe werd besloten door de directie nadat zij had vastgesteld dat de operationele processen niet meer onder controle waren en de veiligheid niet meer kon worden gegarandeerd. Door het wegvallen van een groot deel van de verbandingscapaciteit dreigde zowel een nationale afvalcrisis, als een faillissement van het AEB dat niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kon voldoen. Naar aanleiding van de gebeurtenissen omtrent het AEB heeft de gemeenteraad besloten tot het uitvoeren van een raadsenquête.

De enquête richt zich op de wijze waarop de gemeente – te weten het college van burgemeester en wethouders, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad – haar verschillende rollen heeft uitgevoerd jegens het AEB. Het doel van de raadsenquête is om inzicht te bieden in (1) het ontstaan van de problemen bij het AEB, (2) de rol van de gemeente hierin en (3) de hieruit volgende leerpunten voor specifiek de relatie tussen het AEB en de gemeente en in het algemeen de relatie tussen de gemeente en andere deelnemingen, alsook wat het deelnemingenbeleid betreft.

Overzicht van gebeurtenissen en hun uitwerking

De problemen die speelden en/of spelen met betrekking tot het AEB kennen een lange aanloop, waarbij het schetsen van één alles omvattende verklaring geen recht zou doen aan de complexiteit van de casus. Verschillende oorzaken lopen door elkaar: de maatschappelijke context speelt een rol, het handelen van individuele actoren, het samenspel van verschillende partijen, en het gegeven dat incidenten zich soms nu eenmaal voordoen. Hieronder wordt ingegaan op verschillende momenten in de geschiedenis van het AEB, de keuzes die op deze momenten zijn gemaakt en hun doorwerking.

Afvalverwerking in de AEC

Het AEB beschikt over twee afvalverbrandingsinstallaties; de Afval Energie Centrale (AEC, in bedrijf sinds 1993) en de Hoog Rendement Centrale (HRC, in bedrijf sinds 2007). De bouw van de AEC betekende een forse uitbreiding van de verbrandingscapaciteit in de regio en sloot daarmee aan op de landelijke en Europese ambities om afvalstorten af te bouwen en afvalvolumevermindering in toenemende mate te realiseren door middel van verbranding, waarbij energie uit verbrandingswarmte als nuttige bijvangst werd beschouwd. De verbrandingscapaciteit van de AEC wordt met name benut voor het verwerken van huishoudelijk afval uit Amsterdam en de directe regio. Met de AEC heeft de GDA (de Gemeentelijke Dienst Afval, zoals het AEB destijds nog heette) een bedrijfszekere en succesvolle bedrijfsvoering tot stand gebracht, met een van de laagste verwerkingskosten van Nederland.

Uitbreiding van de verbrandingscapaciteit: de bouw van de HRC

In 2001 komt vanuit de GDA het voorstel om de afvalverbrandingscapaciteit uit te breiden met een tweede centrale. De prognose die de GDA opvoert is dat de markt voor afvalverbranding in de komende tien jaar met 90% zal groeien. Deze groei betreft voornamelijk het aanbod van bedrijfsafval. Uitbreiding van de capaciteit van het AEB biedt derhalve geen oplossing voor een reëel gemeentelijk afvalprobleem: de GDA beschikt over voldoende verbrandingscapaciteit voor de verwerking van het Amsterdamse huishoudelijk afval. Uitbreiding van de verbrandingscapaciteit wordt desalniettemin beschouwd als een consolidatie van de sterke positie die de GDA geniet. In het aan de raad voorgelegde voorontwerp voor de tweede centrale, de HRC, staan twee ambities centraal: het verlagen van de kostprijs voor de Amsterdammer en het verbeteren van het milieurendement.

Het behalen van maximaal energetisch rendement uit het integraal (oftewel ongescheiden) verbranden van afval staat centraal in zowel het technisch ontwerp, als het verdienmodel van de HRC. De opgewekte elektriciteit wordt verkocht en aangeleverd via het elektriciteitsnet. Amsterdam kiest hiermee naast het verwerken van afval ook voor het produceren van energie als een op zichzelf staand doel. Gelijktijdig met het opstellen van het ontwerp van de HRC verschuift in het landelijke afvalbeleid de voorkeursrichting naar een meer circulaire afvalverwerking. Inzet op het scheiden van afvalstromen wordt hierbij als voorkeursscenario benoemd boven uitbreiding van de verbrandingscapaciteit voor het louter integraal verbranden van afval. Hoewel het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de wethouder Nutsbedrijven op de frictie wijst, wordt hier in de raadsvoordracht voor de HRC niet over gesproken.

Wat betreft projectmanagement, oplevering en ingebruikname kent de HRC aanzienlijke problemen die leiden tot ernstige operationele en financiële tegenvallers. Hoewel er bij de start van de bouw nog geen totaalontwerp ligt, wordt het project goedgekeurd en opgestart. Dit leidt later tot ad-hoc aanpassingen van de installatie en een kostenoverschrijding van € 115,4 miljoen boven op het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget van € 338 miljoen. Gebrekkig risico- en projectmanagement ligt mede ten grondslag aan de overschrijdingen in geld en tijd, zo concludeert de door de raad aangestelde onderzoekscommissie Ringeling, die tevens constateert dat hiermee de lessen van de bouw van de Stopera worden genegeerd.

De keuze voor de bouw van de HRC heeft meerdere gevolgen die elkaar versterken, gegeven hoe de afvalverwerking functioneert:

1. *Het achterliggende verdienmodel vereist dat de installatie continu op vollast draait.*
Met deze constructie neemt het AEB substantiële risico's. Om voldoende afvaltoevoer veilig te stellen, worden langlopende verwerkingscontracten afgesloten. Wanneer het AEB in situaties komt waarbij de installatie gepland of ongepland gedeeltelijk uit bedrijf moet worden genomen, heeft dit gevolgen voor de contractuele verplichtingen die het AEB is aangegaan. Dit heeft zowel betrekking op verplichtingen omtrent de verwerking van gecontracteerd afval, als op de verplichtingen omtrent energielevering. Als er geen afval wordt verbrand kan er immers ook geen energie worden opgewekt. Dat betekent dat het AEB de elektriciteit die volgens contract geleverd moet worden, alsnog moet inkopen. Tevens leidt het niet kunnen verbranden van afval ertoe dat het AEB extra kosten moet maken om dat afval om te leiden naar andere afvalverwerkers. Het uit bedrijf halen van de installaties drukt daarmee op de financiële prestaties van het AEB.
2. *De problemen bij het ontwerp, de uitvoering en de ingebruikname hebben hun weerslag op de operationele prestaties van zowel de HRC als de AEC in de daaropvolgende jaren.*
De problemen bij de HRC hebben ook hun weerslag op de aandacht die er is voor de operationele aspecten van de AEC. De moeizame opstart van de HRC verhoogt de werkdruk op het personeel. Aandacht voor de reguliere bedrijfsvoering van de AEC wordt verwaarloosd, waardoor achterstallig onderhoud ontstaat. Problemen op het gebied van onderhoud zijn structureel en worden niet op orde gebracht. Het lukt het AEB niet om van correctief naar preventief onderhoud over te gaan. Dat heeft ook zijn weerslag op de financiële prestaties. Tegelijkertijd is er de druk om

een maximaal rendement te behalen. Het uitvoeren van groot onderhoud en het daarvoor moeten stilleggen van de installatie heeft een weerslag op het rendement.

3. *De inzet op maximaal energetisch rendement conflicteert met duurzaamheidsambities op het gebied van afvalscheiding, -recycling en -preventie.*

De financiële noodzaak om de HRC te blijven voeden met afval om energie op te wekken staat het slagen van de latere transitieambities in de weg, bijvoorbeeld op het gebied van afvalscheiding. Amsterdam loopt mede daardoor op dit gebied achter op landelijke doelstellingen. Met de bouw van de nascheidingsinstallatie (SI) is later getracht deze achterstand middels techniek versneld in te halen.

Naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf: verzelfstandiging en transitieprojecten

De markt voor afvalverbranding krimpt in de jaren na ingebruikname van de HRC. Dit is enerzijds het gevolg van de kredietcrisis die in het najaar van 2008 ontstond, en anderzijds het effect van de landelijke inzet op scheiding en hergebruik van afval. Om het bedrijf wendbaar te maken op de afvalmarkt, wordt vanuit de directie aangegeven dat een verzelfstandigd overheidsbedrijf, in combinatie met een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf, het voorkeursscenario is om de continuïteit van het AEB veilig te stellen. De toenmalig wethouder Bedrijven zegt hierover:

“Als het begrip circulaire economie in 2003 al had bestaan en de gemeente de inzichten had gehad die zij nu heeft, zou Amsterdam hier [de HRC] nooit in hebben geïnvesteerd. Er staat in deze slechte afvalmarkt een fabriek in de haven die voor 700 miljoen euro in de boeken staat. Als er niets wordt gedaan, loopt het AEB het risico enorme verliezen te gaan maken. [...] Om de slagkracht te vergroten is handelen nu noodzakelijk. Daar past een verzelfstandiging in.”¹

Verschillende onderzoeksrapporten, zowel in opdracht van het college als vanuit de raad, concluderen dat verzelfstandiging een verstandige keuze is. Bij de keuze voor verzelfstandiging wordt de omvorming naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf gezien als een maatregel om de financiële risico's ten gevolge van de overcapaciteit op de afvalmarkt en het eindigen van de Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie-subsidie voor de HRC in 2018 te beheersen. Tegelijkertijd past een transitie bij de gemeentelijke duurzaamheidsambities en de notie dat het AEB door de strategische positie in de haven goed gepositioneerd is om de transitie vorm te geven. Verschillende projecten worden benoemd waarvan wordt aangegeven dat het AEB deze in 2018 gerealiseerd wil hebben. De twee pijlers onder deze projecten zijn enerzijds het terugwinnen van grondstoffen en anderzijds het produceren van nieuwe duurzame energie.

Na de verzelfstandiging op 1 januari 2014 gaat het AEB verder als de deelneming AEB Holding NV,² met de gemeente als 100%-aandeelhouder. In de jaren na de verzelfstandiging krijgt het AEB te maken met operationele tegenvallers, zijn de financiële resultaten slechter dan vooraf verwacht, is er sprake van een gebrekkige aansturing zonder een publiek belang te expliciteren en worden grote ambities niet ingelost.

1. Operationele tegenvallers en irreële financiële verwachtingen.

De verzelfstandiging wordt gezien als beheersmaatregel voor financiële risico's van de gemeente en wordt noodzakelijk geacht voor de toekomstige positie van het AEB op de afvalmarkt. Dit wordt onderschreven door veel rapporten in aanloop naar de verzelfstandiging. Tijdens het toewerken naar de verzelfstandiging van het AEB zijn echter irreële verwachtingen gewekt over de financiële resultaten. Al in augustus 2014 blijkt dat de financiële resultaten van het AEB achterblijven bij de prognoses in de business case van de verzelfstandiging. De prognoses uit de business case zijn onrealistisch. Zo is het verwachte af te dragen dividend door het AEB in

1 Besloten vergadering van de Raadscommissie voor Economische Zaken, Bedrijfsvoering en Inkoop, Bedrijven en Deelnemingen, Personeel en Organisatie, Dienstverlening, Luchthaven, Dierenwelzijn, Waterbeheer, 22-11-2012, p. 4.

2 Een deelneming is een zelfstandige organisatie waar de gemeente aandeelhouder van is. Deze organisatie is niet of niet langer onderdeel van de gemeentelijke organisatie, maar vervuld voor de gemeente wel een publiek belang.

sommige jaren hoger dan de verwachte winst. Op vrijwel geen enkel gebied behaalt het AEB dan ook de financiële verwachtingen uit de business case.

De financiële positie van het AEB komt verder onder druk te staan doordat er in november 2014 brand uitbreekt in de AEC, waarvan de herstelwerkzaamheden doorwerken tot in 2015.

Het geraamde dividend van € 14 miljoen tot € 21 miljoen per jaar wordt door de wethouder Deelnemingen bijgesteld naar € 5 miljoen. Het lukt het AEB in de jaren daarna niet om tot een adequaat onderhoudsregime te komen. Aan de kant van de gemeente ontbreekt het na de verzelfstandiging aan kennis en kunde om de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het AEB te beoordelen. Voornamelijk vanaf 2018 werken de kosten ten gevolge van operationele problemen sterk door in de financiële positie van het AEB.

2. *Gebrekkige aansturing op onvoldoende geëxpliciteerd publiek belang.*

Vanaf de verzelfstandiging wordt het AEB aangestuurd volgens de principes van het Amsterdamse deelnemingenbeleid *Doelgericht op Afstand 2 (DOA-2)* en vanaf 2021 volgens het *Beleidskader verbonden partijen 2021*. In DOA-2 worden drie rollen ten opzichte van de deelneming onderscheiden: aandeelhouder (belegd bij de portefeuille Deelnemingen), opdrachtgever (portefeuille Duurzaamheid) en financier (portefeuille Financiën). Zowel ambtelijk als bestuurlijk worden deze rollen onvoldoende op elkaar afgestemd. Het gevolg is dat aansturing gefragmenteerd plaatsvindt, ten aanzien van zowel het AEB als net verzelfstandigde deelneming in het algemeen, als de transitieambities in het bijzonder. Dit wordt verder in de hand gewerkt door de reorganisatie die gelijktijdig met de verzelfstandiging wordt doorgevoerd binnen de gemeentelijke organisatie. Kennis en kunde omtrent thema's als afval en duurzaamheid moeten aan de kant van de gemeente na de verzelfstandiging nog worden opgebouwd. Zo is de rol van opdrachtgever jegens AEB in het eerste jaar na de verzelfstandiging ambtelijk nergens belegd. Deze wordt pas een jaar na de verzelfstandiging ingevuld met de oprichting van de directie Ruimte en Duurzaamheid. Ook binnen het college lijkt er geen sprake van integrale afweging in de aansturing van het AEB. Van een eenduidig en duidelijk beleid richting het AEB is derhalve geen sprake.

Zowel in DOA-2 als in het huidige Beleidskader verbonden partijen 2021 wordt aangegeven dat het publiek belang centraal dient te staan bij de oprichting en aansturing van een deelneming. Onder publieke belangen worden die belangen verstaan waarvan de behartiging voor de gehele samenleving als gewenst wordt beschouwd, maar waarbij de overheid de behartiging op zich neemt vanuit de overtuiging dat het belang anders niet voldoende geborgd is. Het publiek belang van het AEB wordt niet gedefinieerd. Er worden publieke taken die het AEB uitvoert beschreven (afvalinzameling, afval- en reststoffenverwerking, alsmede de productie, distributie en levering van (duurzame) energie en warmte), maar er wordt niet voldoende geëxpliciteerd wat de gemeente met het AEB wil bereiken en geoperationaliseerd hoe de gemeente dit wil bereiken. De rolneming vanuit de gemeente richting het AEB ten tijde van de verzelfstandiging en transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf toont aan dat onvoldoende helder is wat het te dienen belang bij het AEB is, wat hierin prioriteit heeft en wie waarvoor zorgdraagt. Het ontbreken van een gedegen geëxpliciteerd publiek belang heeft er mede toe geleid dat onvoldoende aandacht is geschonken aan de vraag hoe deze belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden.

Bestuurlijke afstand tussen gemeente en deelneming speelt een centrale rol in het Amsterdamse deelnemingenbeleid. Deze afstand wordt als een gegeven beschouwd. Als aandeelhouder zet de gemeente haar sturingsmiddelen maar in beperkte mate in om invloed uit te oefenen op het verzelfstandigde AEB. Dit instrumentarium bestaat onder meer uit het vaststellen van strategische plannen, het benoemen van de Raad van Commissarissen en het goedkeuren van investeringen. De mogelijkheid om als aandeelhouder richting te geven omtrent de algemene beleidslijnen (aanwijzingsbevoegdheid) blijft onderbenut. Bijvoorbeeld, een door de aandeelhouder goedgekeurd *Strategisch plan 2018-2022* blijft uit. Het college ontnemt zichzelf op die manier de kans om bij te sturen op de koers van het AEB.

3. Grote ambities worden niet waargemaakt.

De gemeentelijke ambities die worden neergelegd bij het AEB om zich te vormen tot een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf zijn hoog. Tegelijkertijd ontbreekt het aan integrale aansturing en een duidelijke prioritering van de verschillende belangen. De opdracht om budgetneutraal te verzelfstandigen verhoogt de druk op financiële prestaties. Daarbij verandert de gemeentelijke opvatting over de relatie tot deelnemingen met het aantreden van een nieuw college in 2014, dat zichzelf ten doel stelt om meer dividend met deelnemingen te behalen en voor € 250 miljoen aan gemeentelijk vastgoed en deelnemingen te verkopen. De verwachting is dat het AEB jaarlijks een groot bedrag aan dividend afdraagt en tegelijkertijd een risicovolle en kapitaalintensieve transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf doormaakt. Deze verschillende doelstellingen worden onvoldoende tegen elkaar afgewogen. Zo wordt in de besluitvorming over de nascheidingsinstallatie (SI) de business case meermaals aangepast om een hoger financieel rendement rond te krijgen, terwijl de duurzaamheidsambities en scheidingspercentages hier niet op worden aangepast. Wanneer de SI in gebruik wordt genomen leidt dit vanaf het begin tot tegenvallende prestaties, zowel financieel als in de bijdrage aan de transitie naar een grondstoffenbedrijf.

Zowel de financiële als de operationele tegenvallers, in combinatie met een gefragmenteerde aansturing vanuit de gemeente, leiden ertoe dat de transitieprojecten niet van de grond komen. Uiteindelijk worden alleen de nascheidingsinstallatie (SI) en de Biomassacentrale (BMC) gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt de realisatie van ambities gehinderd doordat het AEB er niet in slaagt om de slag te maken van correctief naar preventief onderhoud. Dit heeft te maken met gebrek aan technische kennis op het niveau van de directie en RvC en grote personele wisselingen op het niveau van het middenmanagement. Voor kennis en kunde op het gebied van onderhoud is de directie daardoor geheel afhankelijk van de werkvloer. Daarbij is de registratie van het gepleegde onderhoud ondermaats. De directie blijkt structureel niet in staat deze werkwijze te veranderen en de kwaliteit van het onderhoud te borgen.

De enquêtecommissie ziet een wisselwerking tussen de inrichting van de aansturing, onvoldoende inzicht in de publieke belangen en tegenvallende prestaties. In de gemeentelijke aansturing van het AEB wordt voornamelijk gestuurd op financiën en weinig op niet-financiële maatstaven. Ter illustratie, de transitieambities, belegd bij de wethouder Duurzaamheid, worden onvoldoende meegenomen in de aandeelhoudersvergadering. Doordat de verschillende belangen die de gemeente heeft met het AEB niet expliciet worden gemaakt, krijgt financieel belang de overhand ten koste van andere ambities. Het niet (tijdig) weten om te zetten van plannen naar investeringen lijkt een constante in de transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De met de HRC ingeslagen koers van integrale afvalverbranding, de operationele problemen en het onvermogen om hiervoor een structureel onderhoudsregime in te richten spelen hierbij ook een rol. Door de aanwezigheid van de HRC en het achterblijven in de realisatie van de transitieprojecten loopt het afvalbeleid in de praktijk, zowel qua timing als inhoudelijk, achter bij de doelstellingen van het Europese en landelijke afvalbeleid.

Herijking, bestuursopdrachten en verwijdering in de relaties

De ambities van de gemeente en het AEB lopen vanaf de verzelfstandiging gestaag uiteen. Het AEB verliest de voorkeurspositie als de partner in het verwezenlijken van de Amsterdamse duurzaamheidsambities naar één van mogelijke partners. Kort na de verzelfstandiging van het AEB voert de gemeente in 2015 de standaard vierjaarlijkse herijking van alle deelnemingen uit. In de herijking wordt gezien of het publiek belang waarvoor men de deelneming ooit is gestart nog aanwezig is. Het college veronderstelt dat publiek aandeelhouderschap niet noodzakelijk is voor de borging van de belangen die met het AEB gediend worden. Dit houdt in dat, een jaar na de verzelfstandiging van het AEB, de mogelijkheid tot afstoten onderzocht wordt. De uitkomst van het onderzoek is dat verkoop van het AEB op dat moment niet gunstig is, omdat daarmee de borging van de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen in het gedrang komt. Wel worden naar aanleiding van het herijkingsonderzoek in 2017 drie bestuursopdrachten geformuleerd om mede de prestaties van

het AEB te verbeteren. De bestuursopdrachten zijn erop gericht om de bedrijfsvoering van het AEB te verbeteren en te onderzoeken hoe de gemeente in haar verschillende rollen ten aanzien van het AEB haar doelen beter kan behalen. In de herijking en de bestuursopdrachten wordt een omslag van het sentiment bij de gemeente duidelijk. Het debat over de herijking van de deelnemingen wordt al snel een discussie over een onderzoek naar verkoop van het AEB. Tegelijkertijd heerst er irritatie aan de kant van het AEB, dat niet wordt betrokken in het uitwerken van de bestuursopdrachten.

De houding van de gemeente verandert na de verzelfstandiging naar een zakelijke houding waarbij een focus op het rendement van het AEB komt te liggen. Hierdoor is de focus op de transitieprojecten beperkt en ontbreekt het zicht op de achterliggende oorzaken van de vele operationele problemen en incidenten. De verschillende problemen die spelen bij het AEB worden vanaf 2017 prominenter. De prestaties van de SI vallen vanaf het begin tegen. Een extern rapport concludeert dat preventief onderhoud bij het AEB nog altijd niet georganiseerd is en het aantal incidenten binnen het AEB neemt toe – veelal ten gevolge van achterstallig onderhoud en het ontbreken van adequate werkprocessen.

Er is sprake van een sterke verslechtering van de bedrijfsresultaten na 2017. Hoewel dit signalen zijn van de verslechterde situatie bij het AEB, vraagt het college niet door op achterliggende oorzaken. Waar het AEB de aandacht primair richt op het op orde krijgen van de operatie, kijkt de gemeente vooral naar de financiële prestaties. De gefragmenteerde aansturing, het niet van de grond komen van de transitieprojecten, de operationele en financiële tegenvallers verscherpen op hun beurt de relatie tussen de gemeente en het AEB.

Ondertoezichtstelling, stillegging en besluit tot verkoop

Tijdens het uitwerken van de bestuursopdrachten, in februari 2018, komt het AEB onder verscherpt toezicht te staan van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). De OD NZKG stelt dat er een verhoogd risico op een groot incident is en men zich ernstige zorgen maakt over de veiligheid. Het AEB blijkt moeilijk tot verbeteringen te komen, waardoor het ruim drie jaar onder verscherpt toezicht blijft staan. Het college ziet het als de verantwoordelijkheid van de directie en de OD NZKG om toe te zien op het verbeteren van de veiligheidssituatie. De problemen bij het AEB – op het gebied van bemensing, onderhoud, financiële prestaties – zijn bij gemeente bekend en hebben wel afzonderlijk, maar niet structureel, geleid tot een dialoog tussen de gemeente en het AEB. Daarbij is het standpunt van de gemeente dat het AEB zelf de problemen moet oplossen en dat de gemeente hier geen verantwoordelijkheid voor draagt. De operationele problemen vertalen zich naar de financiën van het AEB, met als gevolg dat afspraken met banken inzake de uitstaande leningen niet kunnen worden nagekomen. De gemeente legt zich niet bij voorbaat vast op het verlenen van financiële steun en vraagt om extern onderzoek naar de financiële en technische staat van het AEB. Hieruit blijkt dat de technische staat van de installaties in de afgelopen jaren is verslechterd. Er zijn veel incidenten, er is nog altijd sprake van achterstallig onderhoud en de veiligheidscultuur is ondermaats.

Op 23 juni 2019 meldt de directie bij de gemeente dat vier van de zes verbrandingsovens worden stilgelegd, na vaststelling dat de operationele processen niet meer onder controle zijn en de veiligheid niet meer kan worden gegarandeerd. Met de stillegging manifesteren zich de financiële risico's van het bedrijfsmodel waar het AEB op gestoeld is. Het aangevoerde afval moet op kosten van het AEB worden omgeleid naar andere verwerkers. Daarnaast moet het AEB, zolang het minder afval kan verbranden, elektriciteit aankopen op de markt om aan de contractuele verplichtingen omtrent de productie van warmte en elektriciteit te voldoen. Om surseance van betaling te voorkomen, vraagt het AEB om liquiditeitssteun bij de gemeente en de banken. De positie van de gemeente is dat het borgen van publieke belangen voorop staat, maar dat zal worden getracht het steunbedrag zo laag mogelijk te houden. De onderlinge verhoudingen komen op scherp te staan in de zomer van 2019. De RvC acht ten tijde van de stillegging geen ruimte aanwezig bij de aandeelhouder om van gedachten te wisselen over de problematiek en mogelijke oplossingen. De aandeelhouder acht geen ruimte bij de RvC aanwezig om mee te denken over oplossingen voor

de complexiteit waarmee de gemeente zich in de crisis geconfronteerd ziet. De gemeente verleent onder voorwaarden liquiditeitssteun en dwingt veranderingen af in de samenstelling van zowel de RvC als de directie. Al snel wordt alleen maar via brieven gecommuniceerd en escaleren de problemen naar een niveau waarbij de gesprekken verlopen via de wederzijds ingeschakelde advocaten. De gesprekken tussen de advocaten leiden niet naar oplossingen, maar tot verdere escalatie.

De gemeente grijpt tijdens de stillegging op stevige wijze in door de interne aansturing binnen de gemeente om te gooien. Een bestuurlijk crisisteam wordt samengesteld om vanuit de gemeente tot een integrale aansturing te komen. Alhoewel voorzien was dat de stillegging tot in 2020 zou voortduren, zijn de verbrandingslijnen in november 2019 weer volledig operationeel. Desalniettemin wordt het AEB vanaf de stillegging vooral gezien als een structureel, groot financieel risico voor de gemeente Amsterdam. Om die reden wil de gemeente zo snel mogelijk, via een verkoop van haar aandelen, zich van dat financiële risico verlossen. Op 10 juli 2019 volgt een raadsvoordracht voor een pre-verkooptraject. In de voordracht staat nog wel dat het scenario 'continueren', oftewel het behoud van het AEB als deelneming, ook zal worden uitgewerkt. Na een meningsverschil met de RvC op 11 juli heeft het college echter geen vertrouwen meer in dat scenario. Het scenario verdwijnt daarna naar de achtergrond. In het onderzoek naar de toekomstscenario's van het AEB is het deelnemingen-beleid niet gevolgd en krijgt de borging van de publieke belangen die het AEB voor de gemeente behartigt minder prioriteit. Het principebesluit en latere Go-besluit tot verkoop van het AEB is gestoeld op de door de raad aangenomen motie van 4 oktober 2019. Alhoewel aan de motie ook uitvoering gegeven had kunnen worden door meerdere alternatieve toekomstscenario's voor het AEB uit te werken, heeft het college de motie geïnterpreteerd als een raadsbesluit om de mogelijkheid van competitieve verkoop te onderzoeken en geen andere alternatieven daarnaast uit te werken, zoals het aanhouden van het AEB als deelneming. De raad is in die interpretatie van het college meegegaan.

Rode draden in de problematiek rondom het AEB

In de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan bij het AEB is een aantal terugkerende elementen waarneembaar.

1. *Bij gebrek aan gedegen integrale afweging van belangen prevaleert het financiële belang.*
In de aansturing van deelnemingen vormt de borging van de publieke belangen die met een deelneming gediend worden het uitgangspunt. Het expliciteren van het publiek belang is daarom belangrijk voor de mate waarin de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren, omdat het inzichtelijk maakt op basis van welke belangen beleidskeuzes worden gemaakt. Het aanbrengen van scherppte in de belangenafweging versterkt dus de democratische controle. Het publiek belang van het AEB is niet voldoende geëxpliciteerd en niet geoperationaliseerd. Hierdoor is onduidelijk waar de deelneming op gestuurd wordt en hoe verschillende belangen hierbij tegen elkaar afgewogen worden, zoals de spanning tussen het integraal verbranden van afval, het doorvoeren van de transitie naar een duurzaam afval- en grondstoffenbedrijf en hoeveel de gemeente hiervoor wil betalen.
Bij gebrek aan een gedegen belangenafweging wordt het AEB voornamelijk aangestuurd op financiële maatstaven. Dit is een terugkerend thema in zowel de keuze voor de HRC, de business case voor de verzelfstandiging, de business case voor de SI als het besluit tot verkoop. De focus op financieel rendement wordt verder in de hand gewerkt doordat inhoudelijke beleidsexpertise over thema's als duurzaamheid, warmte of recycling na de verzelfstandiging vrijwel volledig zijn meegegaan met het AEB en niet of in zeer beperkte mate aanwezig zijn binnen de gemeente Amsterdam. Dat maakt dat de overleggen tussen de gemeente en het AEB in de beginperiode na de verzelfstandiging vooral gaan over financieel rendement. De focus op de financiële prestaties staat zowel het slagen van de duurzaamheidsambities die de gemeente heeft met het AEB, als het op orde krijgen van de operationele prestaties in de weg.

2. *Aansturing vindt gefragmenteerd en op afstand plaats.*

Afstemming tussen de verschillende rollen die de gemeente ten aanzien van het AEB vervult (aandeelhouder, opdrachtgever en financier) zijn vanaf de verzelfstandiging slecht op elkaar afgestemd. Het gevolg is dat een integrale blik op het geheel van de gang van zaken bij het AEB vanuit de gemeente ontbreekt; zowel binnen het college als op het niveau van de betrokken directies. Dit zorgt ervoor dat zowel ambtenaren als het college verrast zijn wanneer zich grote problemen bij het AEB voordoen, zoals bij de stillegging in 2019. Aan de kant van het AEB leidt d versnipperde aansturing tot het ontbreken van een eenduidig aanspreekpunt om over de gezamenlijke koers te spreken.

Daarnaast verandert met de verzelfstandiging de taakopvatting die de gemeente er als aandeelhouder op nahoudt: sturen *op afstand*. De sturingsmiddelen die de gemeente heeft worden daarbij gebrekkig ingezet. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de manier waarop de aandeelhouder de strategische plannen behandelt en de RvC-leden benoemt.

Det ontbreken van gedegen belangenafweging en integrale aansturing leiden ertoe dat het AEB met conflicterende opdrachten aangestuurd wordt: het moet zowel energie opwekken door zo veel mogelijk afval te verbranden, als een kapitaalintensieve transitie doormaken naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf, als winst opleveren. De spanning tussen deze ambities komt aan de kant van de gemeente onvoldoende ter sprake.

3. *Het lukt het AEB niet om het onderhoud op orde te krijgen en de gemeente ziet hier niet op toe.*

Het AEB kampt met achterstallig onderhoud en het lukt het bedrijf niet om dit structureel op orde te krijgen. Al vanaf 2008 noemt het AEB een overgang van een correctief naar een preventief onderhoudsregime als een aandachtspunt. Daarbij is er sprake van slecht onderhoudsmanagement; onder meer is de documentatie van het onderhoud al lange tijd slecht. De directie krijgt hier geen grip op, mede doordat ze niet over voldoende technisch-operationele kennis beschikt en hiervoor van de werkvloer afhankelijk is. Daarbij is er zowel op het niveau de directie en de RvC als op het managementniveau tussen directie en werkvloer geen sprake van stabiele bemensing, doordat functies veelal op interim basis vervuld worden. De vele wisselingen, interim functionarissen en de combinatie van directiefuncties bij één persoon, waarbij onvoldoende sprake was van kennis en ervaring, zijn funest voor het veranderen van de veiligheidscultuur en het creëren van een bedrijfsgeheugen.

Sinds de verzelfstandiging laten verschillende externe onderzoeken zien dat de installaties kwalitatief achteruitgaan. Een belangrijke factor daarbij is het uitstellen van gepland onderhoud ten gevolge van de druk op de financiële prestaties. Met name het onderhoud dat enkel gepleegd kan worden als de installatie geheel is uitgeschakeld komt ernstig onder druk te staan. Hoewel het non-stop operationeel houden van de installaties een teken lijkt van gezonde bedrijfsvoering, is het in feite een blijk van onvoldoende grip op het noodzakelijke onderhoud. Het college vraagt de directie om op de hoogte te worden gehouden van operationele problemen en incidenten, maar gebruikt dit vooral om inzicht te krijgen in de financiële risico's. Er is onvoldoende aandacht voor achterliggende patronen die aan de operationele problemen en vele incidenten ten grondslag liggen. Wanneer het AEB onder verscherpt toezicht komt te staan, is dit geen signaal voor het college om haar aandacht op de bedrijfscontinuïteit van het AEB te intensiveren. Voldoende gevoel van urgentie omtrent de operatie en de veiligheid bij het AEB lijkt niet te bekliven aan de kant van de gemeente. Dit hangt samen met de gefragmenteerde aansturing vanuit de gemeente en een gebrek aan inhoudelijke kennis, waardoor er geen integraal beeld ontstaat van de problemen die spelen bij het AEB.

4. *Er wordt niet geleerd van fouten en risico's die zich herhaaldelijk voordoen bij grote projecten.*

De gemeente Amsterdam heeft door de jaren heen omvangrijke projecten uitgevoerd die getuigen van grote ambities. Het projectmanagement van de gemeente is niet altijd in staat om de grote opgaven die zijn neergelegd in goede banen te leiden. Bij HRC, de verzelfstandiging en de transitieprojecten wordt te weinig op de risico's gewezen en wordt te rooskleurig geprognoseerd. Er lijkt herhaaldelijk sprake van ongefundeerd optimisme, zowel wat betreft de beoogde financiële resultaten als de planning. Bij grote investeringen wordt weinig aandacht besteed aan risicomanagement. Daarnaast krijgt de raad zelden een inhoudelijke keuze tussen verschillende uitgewerkte planalternatieven. De keuze van de raad wordt beperkt tot een 'ja/nee-keuze'. Door de raad wordt niet gevraagd om het presenteren van alternatieven. Daarbij wordt er niet geleerd van lessen uit het verleden. In externe rapporten ter beoordeling van de business case voor de verzelfstandiging wordt gewezen op de noodzaak organisatorische verbeteringen door te voeren. Het is niet gebleken dat er na de verzelfstandiging bij college en raad gerichte aandacht was voor opvolging van deze aandachtspunten. Zowel bij de HRC als bij de SI wordt het project onder tijdsdruk te vroeg in de realisatiefase geplaatst, waarna zich operationele problemen voordoen die vervolgens doorwerken in de financiële positie van het AEB. Bij grote investeringen horen gedegen risicomanagement en een weloverwogen bereidheid om in ruil voor grote prestaties ook grote financiële risico's te accepteren. Er lijkt sprake van een paradox: de focus op de beoogde financiële resultaten ontnemt het zicht op de risico's die, wanneer ze zich voordoen, de financiële resultaten onder druk zetten.

Financiële impact van het AEB op de gemeente

De impact van het eigenaarschap/aandeelhouderschap van de gemeente van het AEB op de gemeentefinanciën voor de periode sinds de ingebruikname van de AEC tot vandaag (1993 – heden) is naar schatting van de enquêtecommissie een positief saldo van € 28 mln. Na de verkoop kan het definitieve saldo worden opgemaakt. Het batige saldo komt voornamelijk doordat het AEB hoge rentepercentages aan de gemeente betaalt. De gemeente ontvangt over de onderzoeksperiode van de raadsenquête een bedrag aan rente dat circa € 323 mln. hoger is dan het bedrag dat zij aan haar eigen kredietverstrekkers heeft betaald. Het AEB heeft in 2019 en 2020 een negatief eigen vermogen.

Een samenloop van elementen: de casuïstiek van de SI

Illustratief voor de samenhang tussen de verschillende rode draden is de casus van de nascheidingsinstallatie (SI). In het *Strategisch Plan AEB 2018*, dat door het AEB wordt opgesteld in 2013, wordt de SI opgenomen als één van de transitieprojecten die het AEB wil realiseren. Ook vanuit de gemeentelijke duurzaamheidsambities is de investering in de SI wenselijk om de achterstand in afvalscheiding ten opzichte van het landelijk gemiddelde in te halen. Deze achterstand is ontstaan doordat de gemeente sinds de plannen en bouw van de HRC zich nadrukkelijk heeft gericht op afvalverbranding, waarmee de aandacht voor afvalscheiding van de agenda is verdwenen. De ambities van het AEB en de gemeente lopen voor de verzelfstandiging, tijdens het opstellen van het strategisch plan, hierin gelijk.

Desondanks worden er na de verzelfstandiging twijfels geuit bij de vraag of de SI er moet komen. Op de aandeelhoudersvergadering van 15 december 2015 verwijst de wethouder Deelnemingen expliciet naar de tegenvallende resultaten tijdens het bespreken van de eventuele komst van de SI. Ze stelt dat het college hierdoor terughoudend is met investeringen. De wethouder Deelnemingen kaart de noodzakelijkheid van een SI aan en stelt: *“vanuit duurzaamheidsperspectief en de vastgestelde gemeentelijke scheidingsdoelstellingen is het duidelijk dat nascheiding per definitie nodig is naast bronscheiding. Maar het kan ook een keuze zijn om de scheidingsdoelstellingen aan te passen.”* Om de financiële risico's voor de gemeente af te dekken, worden hoge eisen aan het beoogde financiële rendement gesteld, ten koste van de scheidingsdoelstellingen. Zo wordt de bouw van een vergister, die eerst nog onderdeel uitmaakt van de business case van de SI, met het oog op het financiële rendement uit de plannen geschrapt.

Meteen na ingebruikname presteert de installatie ondermaats. De beoogde rendementen blijken onrealistisch hoog, ook in vergelijking met soortgelijke installaties. Tevens verwacht het AEB dat de installatie meteen goed zou presteren, maar dit blijkt niet het geval. Doordat de testperiode is ingekort vanuit de wens om zo snel mogelijk financieel rendement op te leveren, kunnen problemen niet worden opgelost zonder inkomstenderving. Over heel 2018 blijft de SI kampen met operationele problemen en blijven verbeteringen uit. Het scheidingspercentage in de gemeente Amsterdam blijft in 2020 uiteindelijk op 35% hangen in plaats van de geambieerde 65%.

Een terugkerend element dat zichtbaar wordt in deze casus, is dat financieel belang prevaleert bij een gebrekkige belangenafweging, als gevolg van een onvoldoende expliciet gemaakt publiek belang. Een integraal besluit waarin verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen wordt niet genomen. De duurzaamheidsambities die ten grondslag liggen aan het initiële plan om de SI te bouwen worden naar beneden bijgesteld vanuit het door het college gewenste hogere financiële rendement. Het college zoekt naar het financieel rendement van de investering en laat het AEB de investering zelf financieren. Tevens accepteert de gemeente dat de risico's worden verhoogd doordat slechts één inschrijver overblijft na de offertefase, door het schrappen van de proefperiode na oplevering van de SI en door het meteen vanaf oplevering op vollast werken van de SI. Uit lessen die de gemeente had kunnen trekken bij de bouw van de HRC, wordt onvoldoende lering getrokken om dezelfde fouten bij de SI te voorkomen.

Conclusies

De enquêtecommissie trekt de volgende hoofdconclusies:

- Conclusie 1:** De problemen rond het AEB kennen vele oorzaken; de bouw van de HRC heeft een hypotheek gelegd op de toekomst van het AEB.
- Conclusie 2:** De bestuurlijke cultuur in Amsterdam wordt gekenmerkt door het nastreven van hoge ambities.
- Conclusie 3:** Het publiek belang wordt onvoldoende expliciet en operationeel gemaakt.
- Conclusie 4:** Het ontbreekt aan een integrale aansturing van deelnemingen vanuit de gemeente.
- Conclusie 5:** Het AEB levert de gemeente Amsterdam een positief saldo op, maar eindigt als bedrijf met een negatief eigen vermogen.
- Conclusie 6:** De besluitvorming rond de majeure dossiers van het AEB is van onvoldoende kwaliteit binnen de raad, het college en het AEB.
- Conclusie 7:** De raad moet versterkt worden in de technische ondersteuning om complexe vraagstukken goed te beoordelen.
- Conclusie 8:** Het college doorgrondt niet tijdig de onderliggende problematiek van het AEB hoewel daarvoor voldoende signalen zijn afgegeven.
- Conclusie 9:** Wanneer problemen grote proporties krijgen grijpt de gemeente Amsterdam rigoreus in.
- Conclusie 10:** Er was geen effectief samenspel tussen aandeelhouder, RvC en directie.

Aanbevelingen

De enquêtecommissie doet op basis van haar bevindingen de volgende aanbevelingen:

- Aanbeveling 1:** Expliciteer het publiek belang van iedere deelneming. Operationaliseer het publiek belang door aan te geven hoe gestuurd gaat worden, op basis van welke maatstaven gestuurd gaat worden en wie hiervoor verantwoordelijk is. Overweeg dit ook bij grote projecten.
- Aanbeveling 2:** Maak bij elke verbonden partij voor de raad inzichtelijk wat de afspraken met financiële consequenties zijn voor de gemeente en wat het geheel is aan financiële stromen tussen de gemeente en de verbonden partij.
- Aanbeveling 3:** Bij majeure besluiten moet het college zorgdragen voor een expliciete probleemstelling en inzicht bieden in alternatieve oplossingsrichtingen, inclusief bijbehorende voor- en nadelen.
- Aanbeveling 4:** Zorg voor een bestendige ondersteuning van de raad voor complexe vraagstukken en het monitoren van de opvolging van eerdere aanbevelingen.
- Aanbeveling 5:** De uitvoering van het aansturen van een deelneming dient onder één wethouder te vallen.
- Aanbeveling 6:** Creëer meer aandacht voor een integrale toets op de bedrijfsvoering bij signalen van falende bedrijfsprocessen bij deelnemingen en andere verbonden partijen.
- Aanbeveling 7:** Maak een analyse van de aanwezige kennis en ervaring op de gebieden waar de gemeente een publiek belang identificeert bij haar deelnemingen en voer proactief beleid om de juiste kennis en ervaring in huis te halen.
- Aanbeveling 8:** Definieer de rol van de RvC in het deelnemingenbeleid, in het bijzonder in het waarborgen van het publiek belang.
- Aanbeveling 9:** Nodig de directie en RvC van deelnemingen jaarlijks uit in raadsvergaderingen om de jaarstukken toe te lichten.
- Aanbeveling 10:** Evalueer de drie raadsenquêtes van Amsterdam en ontwikkel voorstellen voor het verbeteren van de inzet van het instrument.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	7
1 Inleiding	24
1.1 Aanleiding voor de raadsenquête	24
1.2 Doel van de raadsenquête	24
1.3 Scope en onderzoeksvragen	24
1.4 Samenstelling van de enquêtecommissie	26
1.5 Het enquêterecht van de gemeenteraad van Amsterdam	26
1.6 Aanpak onderzoek	26
1.6.1 Vooronderzoek	26
1.6.2 Hoofdonderzoek	27
1.6 Leeswijzer	30
2 Context en grote thema's	32
2.1 Bestuurlijke rollen en verhoudingen in de gemeente Amsterdam	32
2.1.1 Gemeenteraad	33
2.1.2 Raadscommissies	34
2.1.3 College van Burgemeester en Wethouders	35
2.1.4 Rekenkamer	37
2.1.5 ACAM	37
2.1.6 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	37
2.1.7 Ambtelijke organisatie	38
2.2 Een beknopte beschrijving van het productieproces van het AEB	39
2.2.1 Inname en scheiding van afval	40
2.2.2 Het verbranden van afval	41
2.2.3 Het omzetten van warmte in energie	42
2.2.4 Beperken van impact op omgeving en klimaat	42
2.2.5 De Biomassa Centrale	44
2.3 Thema's rond de afvalverwerking Amsterdam	44
2.3.1 Bouw van de Afval Energie Centrale	44
2.3.2 Bouw van de Hoog Rendement Centrale	45
2.3.3 Het besluit tot verzelfstandiging van het AEB	49
2.3.4 Tegenvallende financiële resultaten van het AEB	51
2.3.5 Transitieprojecten van het AEB	53
2.3.6 De herijking van de deelneming AEB	54
2.3.7 Bestuursopdrachten en de herijking AEB	55
2.3.8 Periode van verscherpt toezicht	56
2.3.9 Stillegging van vier verbrandingslijnen in 2019	58
2.3.10 Besluitvorming over de verkoop van het AEB	60
3 Ontwikkeling beleid en regelgeving afvalverwerking	63
3.1 Europees en nationaal beleidskader	63
3.1.1 Afval	63
3.1.2 Circulaire Economie en Duurzaamheid	74
3.1.3 Hernieuwbare energie	76
3.2 Beleidsontwikkelingen gemeente Amsterdam	80
3.2.1 Coalitieakkoorden	81
3.2.2 Amsterdamse beleidsontwikkelingen in de tijd	83

3.3	Synthese en conclusies	91
3.3.1	De Ladder van Lansink is de basis van het landelijk afvalbeleid	91
3.3.2	In de jaren negentig moet een moratorium op nieuwe verbrandingscapaciteit overcapaciteit vermijden	91
3.3.3	De Ladder van Lansink wordt uitgewerkt tot Afvalhiërarchie en bevat een onvermijdelijke spanning tussen recycling en herwinnen van energie uit afval	92
3.3.4	Voor het Landelijk Afvalstoffen Plan (LAP) is energie een nuttig bijproduct van afvalverbranding, het energetisch rendement is daarbij geen doel op zich	92
3.3.5	De Europese afvalmarkt wordt in 2005 geliberaliseerd, maar het importeren van afval is slechts wenselijk voor het invullen van onbenutte verbrandingscapaciteit	92
3.3.6	Met de bouw van de HRC slaat Amsterdam een andere koers in dan het EU- en landelijk beleid	93
3.3.7	Als gevolg van het beleid van Amsterdam blijft scheiden en recyclen ver achter. Hierin verbetering aanbrengen geeft spanning op het rendement van de HRC	93
4	Analyse investeringen in de afvalverwerking van Amsterdam	94
4.1	Afval Energie Centrale	94
4.2	De Hoog Rendement Centrale	96
4.2.1	Situatie op de afvalmarkt en rol van de GDA	96
4.2.2	Hoog rendement: technologiekeuze, -ontwerp en planalternatieven	101
4.2.3	De HRC in de context van het landelijk beleid	105
4.2.4	Motivering voor HR AVI (HRC)	108
4.2.5	Bouw van de HRC	113
4.2.6	Operationele ervaringen met de HRC en de gevolgen voor de AEC	116
4.3	Transitie	125
4.3.1	Aanloop en motivering	126
4.3.2	Tegenvallende projectrealisatie	128
4.4	Nascheidingsinstallatie	130
4.4.1	Aanloop en vraagstelling	130
4.4.2	Motivering voor Nascheidingsinstallatie (SI)	130
4.4.3	Besluitvormingsproces Nascheidingsinstallatie (SI)	131
4.4.4	Tegenvallende resultaten	134
4.5	Biomassacentrale	136
4.5.1	Aanloop en vraagstelling	137
4.5.2	Motivering voor Biomassacentrale (BMC)	137
4.5.3	Besluitvormingsproces Biomassacentrale (BMC)	138
4.5.4	Resultaten	140
4.6	Synthese en conclusies	141
4.6.1	De Afval Energie Centrale (AEC) was een succesvolle investering die in overeenstemming was met de Ladder van Lansink	141
4.6.2	Met de bouw van de Hoge Rendement Centrale (HRC) werd niet tegemoetgekomen aan een stedelijk afvalprobleem	141
4.6.3	De HRC paste niet in het landelijk en EU-beleid	142
4.6.4	Gebrek aan uitgewerkte planalternatieven	143
4.6.5	Het ontwerp van de HRC was gebaseerd op een innovatief, onbewezen en risicovol concept	143
4.6.6	De veelheid aan transitieprojecten die werden voorgesteld in een poging het AEB alsnog een duurzamere afvalverwerker te maken zijn niet tot stand gekomen	143
4.6.7	Met de realisatie van de scheidingsinstallatie werden soortgelijke fouten gemaakt als bij de realisatie van de HRC	144
4.6.8	Ook bij realisatie van de biomassacentrale (BMC) spelen financiële motieven en tijdsdruk een rol	144

5	Beleidskader bedrijven en deelnemingen Amsterdam	145
5.1	Denkstromingen met invloed op openbaar bestuur	145
5.1.1	De aanloop naar de verzakelijking van het openbaar bestuur	145
5.1.2	New Public Management	146
5.1.3	New Public Governance	146
5.1.4	Het concept 'Publiek belang'	147
5.2	Het deelnemingenbeleid van de Nederlandse overheid	149
5.2.1	Bestuurlijke motieven en economische omstandigheden	149
5.2.2	Geleidelijk meer aandacht voor deelnemingenbeheer	153
5.3	Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam	157
5.3.1	Beleid inzake gemeentelijke bedrijven	158
5.3.2	Doelgericht op Afstand 1	159
5.3.3	Doelgericht op Afstand 2	163
5.3.4	Uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid	167
5.3.5	Nota beleidskader verbonden partijen 2021	170
5.4	Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam voor het AEB	173
5.4.1	Beschrijving beleid van de gemeente voor het AEB als dienst (1986 – 2014)	174
5.4.2	Beschrijving van de toepassing van het deelnemingenbeleid van de gemeente op het AEB als deelneming (2014 – heden)	185
5.5	Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam voor andere deelnemingen	206
5.5.1	De definitie van en sturing op het publiek belang	207
5.5.2	Wijze van aansturing	210
5.6	Het deelnemingenbeleid van andere Nederlandse gemeenten	211
5.6.1	Deelnemingenbeleid van Rotterdam en Den Haag	212
5.6.2	Beleidspraktijk Rotterdam en Den Haag	216
5.6.3	Governance van andere publieke afvalverwerkers	219
5.7	Synthese en conclusies	222
5.7.1	Amsterdam ontwikkelt als een van de eerste gemeenten een deelnemingenbeleid	222
5.7.2	Het deelnemingenbeleid van Amsterdam is gebaseerd op het landelijk beleid	222
5.7.3	Het publiek belang is het uitgangspunt van deelnemingenbeleid	223
5.7.4	In het deelnemingenbeleid van Amsterdam ontbreekt een leidraad om publiek belang te expliciteren en operationaliseren	224
5.7.5	Het publiek belang van het AEB is niet geëxpliciteerd	224
5.7.6	De rolneming van de gemeente is een bron van onduidelijkheid voor het AEB en werkt verkokering binnen de gemeente in de hand	225
5.7.7	De relatie tussen gemeente en deelneming vraagt om een goed georganiseerde betrokkenheid in plaats van bestuurlijke afstand	226
5.7.8	Het onvoldoende geëxpliciteerde publiek belang en de bestuurlijke afstand resulteert in instabiliteit in de aansturing van het AEB	227
5.7.9	Doordat het publiek belang van deelnemingen niet expliciet en operationeel is gemaakt, ontbreekt een belangrijk fundament onder de kaderstellende en controlerende rol en het budgetrecht van de raad ten aanzien van deelnemingen	228
6	Financiële impact van het AEB	230
6.1	Inzicht in de financiën van het AEB	230
6.1.1	Balans van het AEB in 2020	230
6.1.2	Resultatenrekening van het AEB over 2020	233
6.2	De ontwikkeling van de financiële huishouding van het AEB	234
6.2.1	Ontwikkeling exploitatieresultaat tot aan de verzelfstandiging (2014)	234
6.2.2	Verzelfstandiging (2014)	236
6.2.3	Ontwikkeling na verzelfstandiging	245

6.3	Stillegging van de verbrandingslijnen (2019)	257
6.3.1	Financiële analyse van de stillegging	257
6.3.2	Onderhoud	262
6.4	Financiële impact op de gemeente	264
6.4.1	Gemeente (en haar inwoners) als klant voor afvalverwerking	264
6.4.2	Gemeente als aandeelhouder	272
6.4.3	Gemeente als financier	273
6.4.4	Totale impact op de gemeentefinanciën	275
6.5	Synthese en deelconclusies	276
6.5.1	Amsterdam draagt het risico van financier en eigenaar/aandeelhouder van het AEB	276
6.5.2	De financiële risico's van de noodzaak om continu op vollast te draaien zijn hoog	277
6.5.3	De verwerkingskosten betreffen slechts een klein percentage van de ASH	277
6.5.4	De verwerkingstarieven die de gemeente aan het AEB betaalt zijn laag, ook wanneer het slecht gaat met het bedrijf	278
6.5.5	De financiële uitgangspunten van de verzelfstandiging zijn tegenstrijdig en inadequaat en nadien een belangrijke aanleiding voor een negatief sentiment in het college en de raad	278
6.5.6	De gemeente had onvoldoende zicht op de financiële positie van het AEB	279
6.5.7	Het AEB heeft extreem veel rente aan de gemeente betaald	280
6.5.8	Het is opmerkelijk dat het saldo over de periode sinds 1989 voor de gemeente positief is	281
7	Strategie AEB en interactie tussen het aeb en de gemeente Amsterdam	283
7.1	Tijdlijn	283
7.2	Strategie van het AEB	284
7.2.1	Strategische plannen voor verzelfstandiging	285
7.2.2	Strategische plannen na verzelfstandiging	289
7.3	Besluitvorming strategische plannen	291
7.3.1	Rollen van de actoren inzake strategische plannen van het AEB	292
7.3.2	Strategische plannen voor de verzelfstandiging van het AEB	294
7.3.3	Strategische doorkijk 2020-2025	295
7.3.4	Strategisch plan 2018-2022	296
7.4	Praktische realisatie van de strategische plannen van het AEB	299
7.4.1	Context	299
7.4.2	Inrichting en aansturing	301
7.4.3	Investeringsen	304
7.4.4	Personeel, kennis en kunde	305
7.4.5	Onderhoud	314
7.4.6	Leiderschap en cultuur	321
7.5	Escalerende omstandigheden	328
7.5.1	Verscherpt toezicht	329
7.5.2	De stillegging	330
7.6	Synthese en conclusies	338
7.6.1	Als gemeentelijk bedrijf is het AEB overmoedig, hetgeen, niet gecorrigeerd door het college, leidt tot structureel hogere exploitatielasten en daarmee een slechtere marktpositie	338
7.6.2	De strategische plannen zijn belangrijke instrumenten voor de gemeente Amsterdam. Voor de verzelfstandiging wordt dit instrument door het college en de raad benut om de koers te bepalen. Na de verzelfstandiging lukt het niet om te komen tot een formeel vastgesteld strategische plan	340
7.6.3	Na de verzelfstandiging neemt de bestuurlijke afstand tussen het AEB en de gemeente Amsterdam toe wat leidt tot gebrek aan wederzijds begrip en tot irritaties	341

7.6.4	De directie komt over een lange periode onvoldoende in positie door vele wisselingen, langdurige ad interim invulling van directiefuncties en het ontbreken van relevante technische kennis en ervaring. Het college neemt lange tijd aan dat de directie haar taken competent uitvoert, maar gaat onvoldoende na of die aanname gegrond is	342
7.6.5	De RvC ondergaat veel personele wisselingen. Daardoor komt er geen effectief samenspel tussen aandeelhouder, RvC en directie tot stand. De adviserende en toezichthoudende rol krijgt daardoor onvoldoende invulling	343
7.6.6	De directie van het AEB treedt onvoldoende op om de gesignaleerde problemen van achterstallig onderhoud en veiligheid op te lossen. Het lukt niet om het vereiste niveau van onderhoud te bewerkstelligen en de veiligheidscultuur te verbeteren	344
7.6.6	Een pragmatische houding van het college verandert na de verzelfstandiging naar een zakelijke houding met focus op het rendement van het AEB. De aandacht voor de transitieprojecten is beperkt. Het belang van het achterhalen van de achterliggende oorzaken van de vele operationele problemen en incidenten wordt niet gezien	345
7.6.8	Na de verzelfstandiging is de transformatie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf niet gerealiseerd	347
7.6.9	Op eminente crisissituaties wordt door het college adequaat gereageerd. Het ontbreken van kwalitatief goede informatie, gebrek aan onderling vertrouwen en slechte onderlinge relaties bedreigen op enig moment na de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen de continuïteit van het AEB	347
8	Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	350
8.1	Beantwoording onderzoeksvragen Raadsenquête AEB	350
8.1.1	Hoofdvraag 1: In hoeverre heeft de raad zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende bevoegdheid uitgevoerd ten aanzien van het AEB?	350
8.1.2	Hoofdvraag 2: Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot het AEB en hoe zijn die ontstaan?	357
8.1.3	Hoofdvraag 3: Wat is de financiële impact (geweest) van het AEB voor de gemeente Amsterdam?	364
8.1.4	Hoofdvraag 4: Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie – ook in hun onderlinge samenwerking – te formuleren op basis van de antwoorden op Hoofdvragen 1 tot en met 3?	369
8.2	Conclusies	374
8.2.1	Conclusie 1: De problemen rond het AEB kennen vele oorzaken; de bouw van de HRC heeft een hypotheek gelegd op de toekomst van het AEB	374
8.2.2	Conclusie 2: De bestuurlijke cultuur in Amsterdam wordt gekenmerkt door het nastreven van hoge ambities	375
8.2.3	Conclusie 3: Het publiek belang wordt onvoldoende expliciet en operationeel gemaakt	375
8.2.4	Conclusie 4: Het ontbreekt aan een integrale aansturing van deelnemingen vanuit de gemeente	377
8.2.5	Conclusie 5: Het AEB levert de gemeente Amsterdam een positief saldo op, maar eindigt als bedrijf met een negatief eigen vermogen	377
8.2.6	Conclusie 6: De besluitvorming rond de majeure dossiers van het AEB is van onvoldoende kwaliteit binnen de raad, het college en het AEB	377
8.2.7	Conclusie 7: De raad moet versterkt worden in de technische ondersteuning om complexe vraagstukken goed te beoordelen	378
8.2.8	Conclusie 8: Het college doorgrondt niet tijdig de onderliggende problematiek van het AEB hoewel daarvoor voldoende signalen zijn afgegeven	379

8.2.9 Conclusie 9: Wanneer problemen grote proporties krijgen grijpt de gemeente Amsterdam rigoureuus in	379
8.2.10 Conclusie 10: Er was geen effectief samenspel tussen aandeelhouder, RvC en directie	380
8.3 Aanbevelingen	381
9. Bibliografie	382
9.1 Documenten Raad	382
9.1.1 Raadsbesluiten, moties en amendementen	382
9.1.2 Raadsnotulen	383
9.1.3 Andere documenten	385
9.2 Documenten College	385
9.2.1 Raadsvoordrachten	385
9.2.2 Interne documenten	388
9.2.3 Raadsbrieven	389
9.2.4 Beleidsdocumenten	390
9.2.5 Andere documenten	391
9.3 Documenten AEB	395
9.3.1 Jaarverslagen	395
9.3.2 Verslagen directie, RvC en overleggen met gemeente Amsterdam	396
9.3.3 Strategische plannen	397
9.3.4 Brieven	397
9.3.5 Andere documenten	398
9.4 Rapporten externe adviseurs	399
9.5 Documenten rijksoverheid en andere overheden	401
9.5.1 Wet- en regelgeving	401
9.5.2 Andere documenten	402
Bijlagen	409
Bijlage 1 Raadsvoordracht, Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energie bedrijf	409
Bijlage 2 Informatieprotocollen	417
Bijlage 3 Lijst met gebruikte afkortingen	427
Bijlage 4 Overzicht deelnemers aan interviews, besloten verhoren en openbare verhoren	430
Bijlage 5 Lijst transitieprojecten	435
Bijlage 6 Financiële bijlagen	436

1 Inleiding

In Hoofdstuk 1 worden de aanleiding, het doel en de scope van de raadsenquête naar het Afval Energie Bedrijf (AEB) weergegeven. Na introductie van de enquêtecommissie wordt het enquêterecht van de raad toegelicht. Tot slot zijn een toelichting op de aanpak van het onderzoek en de leeswijzer voor het rapport opgenomen.

1.1 Aanleiding voor de raadsenquête

Op 20 mei 2020 besluiten alle fracties van de raad van de gemeente Amsterdam – gezien de voordracht van de raadsleden Roosma, Van Dantzig, Poot, Mbarki, Flentge, Van Lammeren, Taimounti, Nanninga, Boomsma, Van Soest, Ceder en Simons – tot het instellen van een vooronderzoek ten behoeve van een te nemen besluit over een raadsenquête naar het Afval Energie Bedrijf (AEB). De raad stelt vast dat het AEB – sinds het per 1 januari 2014 is verzelfstandigd en waarbij de gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder bleef – en de gemeente vaak geconfronteerd zijn met tegenvallers. Het betreffen zowel financiële als operationele tegenvallers, met als climax de noodmaatregel van het AEB in juli 2019 om vier van de zes verbrandingsovens tijdelijk buiten gebruik te stellen. Deze noodmaatregel vloeide voort uit de vaststelling van het AEB dat ze geen controle had over de operationele processen, waardoor er onaanvaardbare risico's waren op een calamiteit met mogelijk ernstige persoonlijke en materiële gevolgen. Op het moment dat de raad besloot tot het instellen van het vooronderzoek waren alle verbrandingsovens weer in gebruik en was door de gemeente een traject opgestart om het AEB te verkopen.

Het door de raad opgedragen vooronderzoek is erop gericht om de vraagstelling en scope van een hoofdonderzoek zorgvuldig te formuleren. De raad heeft een enquêtecommissie benoemd om het vooronderzoek uit te voeren. De bevindingen van het vooronderzoek heeft de enquêtecommissie in een raadsvoordracht aangeboden (zie Bijlage 1).¹ Deze raadsvoordracht is op 9 september 2020 in de raad besproken en aangenomen. Met dat raadsbesluit heeft de enquêtecommissie de opdracht gekregen om het hoofdonderzoek uit te voeren.

1.2 Doel van de raadsenquête

Het eerste doel van de raadsenquête is het vaststellen van de oorzaken van de problemen en hoe en waarom aanbevelingen uit eerdere rapporten wel of niet zijn opgevolgd.

Het tweede doel is lering trekken uit het verleden en deze vertalen naar aanbevelingen aan het gemeentebestuur. Daarbij gaat het specifiek om de rol van de gemeente in afvalverwerking en stadswarmte, alsmede meer algemeen om de vraag hoe de gemeente goed kan omgaan met deelnemingen en het deelnemingenbeleid.

1.3 Scope en onderzoeksvragen

De enquête richt zich op de wijze waarop de gemeente haar rollen heeft uitgevoerd jegens het AEB en hoe in de gemeente – binnen en tussen het college, de ambtelijke organisatie en de raad – daarmee is omgegaan. De interne bedrijfsvoering van het AEB wordt onderzocht voor zover het een reële impact heeft gehad op deze rollen of op de financiën van de gemeente.

¹ Raadsvoordracht Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energie bedrijf, behandeld in raadsvergadering op 10 en 11 september 2020.

De volgende hoofdvragen staan in de raadsenquête centraal:

1. In hoeverre heeft de raad zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende bevoegdheid uitgevoerd ten aanzien van het AEB?
 - a. Op welke wijze is de raad daartoe in staat gesteld uitgaande van onder meer de informatievoorziening vanuit het college?
 - b. Op welke wijze heeft de raad daar daadwerkelijk invulling aan gegeven en zijn verantwoordelijkheid genomen?
2. Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot het AEB en hoe zijn die ontstaan?
 - a. Tot welke oorzaken zijn de problemen terug te leiden?
 - b. Welke keuzes liggen aan de problemen ten grondslag en hoe zijn deze keuzes tot stand gekomen?
 - c. Hoe zijn de problemen door college en raad geadresseerd?
3. Wat is de financiële impact (geweest) van het AEB voor de gemeente Amsterdam?
4. Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie – ook in hun onderlinge samenwerking – te formuleren op basis van de antwoorden op hoofdvragen 1 t/m 3:
 - a. ten aanzien van het borgen van een goede en effectieve relatie met het AEB, voor het verwerken van afval en het leveren van stadswarmte;
 - b. ten aanzien van de relatie tot andere deelnemingen van de gemeente Amsterdam en het deelnemingenbeleid in den brede?

Voor de tijdsafbakening van het hoofdonderzoek worden twee onderscheiden onderzoeksperiodes aangehouden – een eerste onderzoeksperiode die gericht is op de investeringen voor AEB en een tweede onderzoeksperiode die is gericht op de strategische en beleidsmatige keuzes, de governance en de financiële beheersing van AEB. De Afvalenergie Centrale (AEC) is als oudste installatie nog steeds operationeel in bedrijf. Afwegingen en besluiten over investeringen in deze installatie voeren terug naar de eerste aanloop van de bouw van de AEC in 1986. De eerste onderzoeksperiode voor de investeringen start daarom in 1986. Ten aanzien van de tweede onderzoeksperiode is een markant punt in de historie het moment waarop het AEB een verzelfstandigde organisatie is geworden op 1 januari 2014. Door enkele jaren verder terug te kijken naar de periode voor de verzelfstandiging van het AEB, kan de commissie zich een oordeel vormen hoe het AEB als gemeentelijke dienst werd aangestuurd en hoe die aansturing zich na de verzelfstandiging ontwikkelde. Daarmee wordt ook duidelijk hoe de relatie tussen de gemeente en het AEB zich ontwikkelde en welke overwegingen en doelstellingen aan de orde waren in het proces van de verzelfstandiging. Deze tweede onderzoeksperiode start in 2007, het jaar waarin de Hoog Rendement Centrale (HRC) naast de AEC als tweede grote afvalverwerkingsinstallatie in gebruik werd genomen.

Aangezien tijdens de uitvoering van het hoofdonderzoek belangrijke ontwikkelingen rond het AEB continueren, in het bijzonder met betrekking tot de verkoop van het AEB, is van belang aan te geven tot welk moment in de tijd in het hoofdonderzoek reikt. De commissie heeft besloten om het hoofdonderzoek te laten reiken tot en met het door de raad op 12 februari 2020 genomen principebesluit om over te gaan tot een competitieve verkoop van de aandelen van de gemeente in het AEB. Dit betekent dat het daaropvolgende proces van verkoop van het AEB geen onderdeel uitmaakt van deze raadsenquête. Ook de verdere afhandeling van uitvloeisels van de stillegging van de vier verbrandingslijnen van het AEB in 2019, waaronder ook de aankoop door de gemeente van de aandelen van het AEB in Westpoort Warmte (WPW), vallen buiten de scope van deze raadsenquête.

1.4 Samenstelling van de enquêtecommissie

De enquêtecommissie Afval Energie Bedrijf bestaat uit de volgende leden:

- Dorienke (D.G.M.) de Grave-Verkerk (voorzitter, VVD);
- Jan-Bert (J.S.A.) Vroege (plaatsvervangend voorzitter, D66);
- Jasper (R.J.) Groen (GroenLinks);
- Anke (A.L.) Bakker (PvdD);
- Sofyan (S.) Mbarki (PvdA) vanaf 12 augustus 2021;
- Lian (L.E.) Heinhuis (PvdA) van 19 oktober 2020 tot 12 augustus 2021;
- Carolien (A.C.) de Heer (PvdA) tot 19 oktober 2020.

Secretaris van de enquêtecommissie is William (W.) van Zanen (plaatsvervangend griffier).

De enquêtecommissie wordt ondersteund door Nicky (N.M.) Vos, trainee raadsgriffie/enquêtecommissie.

De samenwerkende adviesbureaus Policy Research Corporation en KokxDeVoogd (PRC-K) hebben de commissie ondersteund tijdens de enquête, zowel tijdens het vooronderzoek als het hoofdonderzoek.

1.5 Het enquêterecht van de gemeenteraad van Amsterdam

In de Gemeentewet is het enquêterecht van een gemeenteraad opgenomen. De desbetreffende bepalingen uit de Gemeentewet en de tot uitvoering daarvan vastgestelde gemeentelijke 'Verordening inzake het recht van onderzoek' voor Amsterdam bevatten de kaders voor uitvoering van een raadsenquête in Amsterdam.

In 2002 is een fundamentele wijziging aangebracht in de taakverdeling tussen het college en de gemeenteraad met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. In Hoofdstuk 2 van dit rapport wordt deze taakverdeling nader toegelicht. In 2002 heeft de wetgever het recht van enquête toegekend aan de raad om de positie van de raad tegenover het college te versterken en om de controlefunctie van de raad te versterken. Dat recht houdt in dat een gemeenteraad kan besluiten tot het instellen van een enquête en een daarbij behorende enquêtecommissie om onderzoek te verrichten. Een dergelijke enquêtecommissie kan onder anderen (oud-) raadsleden, de burgemeester, oud-burgemeesters, (oud-)wethouders en (oud-)ambtenaren verplichten tot medewerking. De betrokkenen zijn wettelijk verplicht om onder ede een getuigenverklaring af te leggen. Daarnaast zijn de bedoelde personen verplicht alle informatie waarover zij beschikken desgevraagd aan de enquêtecommissie te verstrekken. Ambtenaren zijn bovendien verplicht aan de enquêtecommissie alle gevraagde medewerking te verlenen. Het feit dat de enquêtecommissie bevoegd is dwangmiddelen te gebruiken, toont aan dat de wetgever groot gewicht hecht aan het (democratisch) recht van de gemeenteraad om juist en volledig te worden geïnformeerd over het gevoerde bestuur.

Het recht van enquête houdt in dat de raad zich zonder tussenkomst en met name ook zonder regie van het college, toegang kan verschaffen tot alle informatie die binnen 'het gemeentelijk huis' aanwezig is. Met een raadsenquête wordt de verplichting van het college geborgd om zich jegens de raad en daarmee jegens de kiezer te verantwoorden voor het door het college gevoerde bestuur.

1.6 Aanpak onderzoek

De raadsenquête AEB is feitelijk gestart met het besluit van de raad op 10 september 2020 om een hoofdonderzoek op te dragen aan de enquêtecommissie. Voorafgaand aan dit besluit is door de raad een vooronderzoek opgedragen aan de enquêtecommissie. Hieronder worden de aanpak van het vooronderzoek en van het hoofdonderzoek beschreven.

1.6.1 Vooronderzoek

Op basis van de opdracht van de raad op 20 mei 2020 om een vooronderzoek uit te voeren, gericht op het nader definiëren van de scope en onderzoeksvragen van een hoofdonderzoek, heeft de enquêtecommissie een selectieprocedure uitgevoerd voor een ondersteunende capaciteit. De onder-

zoekscommissie heeft op 30 juni 2020 de opdracht tot het uitvoeren van het vooronderzoek gegeven aan PRC-K, waarmee de gemeente Amsterdam een raamovereenkomst heeft. Het vooronderzoek moet inzicht geven in het ontstaan van de problemen en de rol van de gemeente hierin. Daarnaast moet het vooronderzoek ook inzicht geven in wat de leerpunten zijn voor de relatie tussen het AEB en de gemeente en het deelnemingenbeleid in het algemeen.

Het vooronderzoek is uitgevoerd op basis van openbare bronnen uit de periode 1986 tot en met 2020. De reden om terug te gaan tot het jaar 1986 is gelegen in het feit dat vanaf dat jaar de raadsvoordrachten voorlagen voor de bouw van een Afval Energie Centrale (AEC), een afvalverbrandingsinstallatie die tot op de dag van vandaag operationeel in gebruik is bij het AEB. De enquêtecommissie wil in het vooronderzoek nagaan of de scope van het hoofdonderzoek ook tot deze periode zou moeten terugkijken. De brondocumenten voor het vooronderzoek betreffen onder andere raadsvoordrachten, raadsbrieven, beantwoording van vragen van de raad, notulen van raadsvergaderingen en vergaderingen van raadscommissies, beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam, onderzoeksrapporten van eerdere enquêtes naar de Noord/Zuidlijn en de Financiële Functie van Amsterdam, rapporten van de Rekenkamer Metropool Amsterdam en van derden (waaronder het eindrapport van commissie Winter "Stilte voor het Stilleleggen"), begrotingen en jaarverslagen van de gemeente Amsterdam en strategische plannen van het AEB. Tijdens het vooronderzoek zijn, om reden van het waarborgen van de beslotenheid en vertrouwelijkheid van het vooronderzoek, geen interviews gehouden of gesprekken gevoerd met derden.

Tijdens het vooronderzoek zijn openbaar beschikbare documenten geanalyseerd en is geput uit de expertise van de leden van het onderzoeksteam. Daarbij is de focus niet alleen gericht op de achtergronden, besluiten en realisatie van de investeringen die zijn gedaan voor het AEB, maar is tevens ingegaan op de gemaakte strategische en beleidsmatige keuzes en op de governance en financiële beheersing van het AEB. Daarbij is teruggekeken tot 1986, het jaar waarin de plannen zijn onthuld voor de nu nog steeds in bedrijf zijnde AEC. Tijdens het vooronderzoek zijn analyses uitgevoerd geordend naar vijf thema's: Techniek en markt van de afvalverwerking, Beleidsvorming Amsterdam, Governance, Financiën, en Eerdere onderzoeken. De bevindingen van het vooronderzoek hebben hun weerslag gekregen in een eindrapport. Het eindrapport van het vooronderzoek bevat voorlopige analyses die nog geen formele status hebben en in een hoofdonderzoek nadere uitwerking vergen. Daarom heeft de enquêtecommissie in haar antwoord naar de raad zich beperkt tot het voorleggen van de uit het vooronderzoek voortvloeiende antwoorden over de scope en onderzoeksvragen voor een hoofdonderzoek. Dit is neergelegd in de raadsvoordracht "Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval Energie Bedrijf". Deze raadsvoordracht is op 9 september 2020 in de raad besproken en aangenomen. Met dat raadsbesluit heeft de enquêtecommissie de opdracht gekregen om het hoofdonderzoek uit te voeren.

1.6.2 Hoofdonderzoek

Na een nieuwe selectieronde heeft de enquêtecommissie op 1 oktober 2020 aan PRC-K de opdracht gegeven om de commissie te ondersteunen bij het uitvoeren van het hoofdonderzoek. De door de raad vastgestelde scope en onderzoeksvragen staan centraal bij het uitvoeren van het hoofdonderzoek. Tijdens dit hoofdonderzoek heeft de enquêtecommissie alle bevoegdheden die worden geboden op basis van de gemeentewet, zoals onder 1.5 beschreven. Om de vertrouwelijkheid van de beschikbare gegevens te waarborgen, hebben alle onderzoekers van PRC-K een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

Verloop van het enquêteonderzoek

Tijdens het hoofdonderzoek is verdiepend onderzoek verricht, hebben verkennende interviews plaatsgevonden, hebben besloten en openbare verhoren plaatsgevonden en is het onderzoeksrapport geschreven. Vanwege de Corona-beperkende maatregelen zijn het merendeel van de activiteiten online uitgevoerd. Zo heeft het documentenonderzoek vrijwel geheel digitaal plaatsgevonden.

Aangezien de enquête zich richt op de periode vanaf 1986, hield dit in dat oudere documenten moesten worden in gescand. Veel documenten werden via het team van projectleiders, die waren aangesteld door het college, betrokken uit het stadsarchief en gedigitaliseerd. Ook andere opgevraagde documenten in het bezit van het college werden via dit team beschikbaar gesteld. De beperkende Corona-maatregelen en het digitale werken hebben weliswaar invloed gehad op het proces van de enquête, maar hebben de commissie niet verhinderd om gevalideerd onderzoek te doen en onderbouwde conclusies en aanbevelingen te formuleren.

De enquêtecommissie heeft een werkbezoek gebracht aan het AEB. Gelet op de vigerende Corona-maatregelen heeft dat bezoek op twee data plaatsgevonden met kleine groepen. Dankzij het bezoek heeft de commissie zich ter plaatse een beeld kunnen vormen van de operationele omgeving en processen van het AEB. Tevens heeft de commissie een gesprek gevoerd met de commissie Winter, die op 1 juli 2020 in opdracht van het college het rapport uitbracht over de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door het AEB in de zomer van 2019. Bij dit gesprek waren van de commissie Winter aanwezig Prof. dr. mr. J. Winter, ir. S. Depla en Prof. dr. E. Dijkgraaf, alsmede van het ondersteunende adviesbureau mevr. Drs. Sturm (directeur *Lysias Advies BV*). Tijdens dit gesprek zijn aandachtspunten en ervaringen uitgewisseld. Daarnaast heeft de commissie een gesprek gevoerd met Prof. dr. M.J.W. van Twist, hoogleraar Bestuurskunde, en Prof. dr. C.F. van den Berg, hoogleraar *Global and Local Governance*. Tijdens deze gesprekken zijn aandachtspunten uitgewisseld en is gesproken over wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de onderzoeks-methodologie.

Informatievoorziening

De enquêtecommissie heeft de documenten die tijdens het vooronderzoek reeds werden geselecteerd aangevuld met informatieverzoeken aan het college, de Rekenkamer en het AEB. De commissie heeft zowel vertrouwelijke als niet-vertrouwelijke informatie bij het college en het AEB opgevraagd en geanalyseerd. In totaal heeft de commissie meer dan 10.000 documenten ontvangen en geanalyseerd. Dat betreft zowel openbaar toegankelijke als vertrouwelijke informatie. Via een tweetal informatie-protocollen zijn afspraken gemaakt met het college en de directie van het AEB over de omgang met vertrouwelijke documenten (zie Bijlage 2). Waar nodig of gewenst zijn aanvullende maatregelen getroffen om in de digitale omgeving aan de vereiste bescherming van de vertrouwelijkheid te voldoen. De wijze waarop de commissie de vertrouwelijk beschikbaar gestelde documenten heeft gebruikt in dit rapport, is met zowel het college als de directie van het AEB afgestemd. Beide hebben inzage gekregen in conceptteksten van het eindrapport (het feitenrelaas, zonder synthese en conclusies van de hoofdstukken en zonder eindconclusies en aanbevelingen) om een feitencontrole uit te voeren en om zich ervan te vergewissen dat de vertrouwelijkheid niet wordt geschaad. Om de vertrouwelijkheid van zowel deze documenten als van de analyses van de commissie tijdens het hoofdonderzoek te kunnen garanderen hebben de commissie en de onderzoekers gewerkt in een extra beveiligde digitale omgeving. Waar documenten ten grondslag liggen aan teksten in dit rapport, wordt via voetnoten naar de bron verwezen. Deze raadsenquête bevat een bibliografie waarin alle in de voetnoten genoemde documenten thematisch en gerangschikt op datum worden weergegeven. Deze bibliografie is opgenomen als Hoofdstuk 9.

Interviews en verhoren

Tijdens het hoofdonderzoek zijn 50 verkennende interviews gehouden met personen die betrokken zijn (geweest) bij de Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking (GDA), het AEB, het ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam, het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB) en het Havenbedrijf Amsterdam (zie Bijlage 4). Deze interviews zijn vrijwel alle via videoconferentie afgenomen en zijn vertrouwelijk van aard. Van deze interviews zijn samenvattende verslagen gemaakt die ter controle op juistheid zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Ook deze verslagen zijn vertrouwelijk. De commissie heeft zoveel mogelijk de bron afgeschermd door informatie uit interviews in het rapport te parafraseren. De geïnterviewden is te kennen gegeven dat, indien de commissie alsnog citaten uit het interview

voor het rapport zou willen gebruiken, hier eerst schriftelijke toestemming van betrokkene voor zal moeten zijn ontvangen.

In het kader van dit enquêteonderzoek hebben zowel besloten als openbare verhoren plaatsgevonden. De commissie heeft de verhoren ingezet als middel om de bevindingen die uit het onderzoek naar boven kwamen, nader te toetsen en om aanvullende informatie beschikbaar te krijgen. Daarmee heeft de commissie een beter fundament kunnen leggen onder haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de gewenste nadere informatie is een planning opgesteld voor verhoren. De commissie heeft 32 personen besloten verhoord (zie Bijlage 4). De beslotenheid van deze verhoren is erop gericht om in vertrouwelijkheid getuigen de ruimte te geven om vrijuit te kunnen spreken. Van de besloten verhoren zijn woordelijke verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn vertrouwelijk. De besloten verhoren hebben in fysieke aanwezigheid plaatsgevonden met inachtneming van de dan vigerende Corona-maatregelen in de periode van 19 april tot en met 7 mei 2021.

De commissie heeft 19 personen openbaar verhoord (zie Bijlage 4). Deze verhoren zijn afgenomen onder ede en hebben plaatsgevonden van 21 juni tot en met 5 juli 2021 en op 20 september 2021. Het openbare karakter van deze verhoren is erop gericht om in een publieke transparantie de opgeroepen getuigen te horen. De openbare verhoren waren vooraf aangekondigd en konden via een live stream worden gevolgd via de website van de gemeenteraad van Amsterdam. Deze verhoren zijn nog terug te bekijken. Vanwege de vigerende Corona-maatregelen was er een beperkte gelegenheid om de verhoren vanaf de publiek tribune te volgen. Van de openbare verhoren zijn woordelijke verslagen gemaakt.

Alle geïnterviewde en verhoorde personen hebben de gelegenheid gekregen om op basis van de aangereikte verslagen reacties of aanvullingen aan de commissie te doen toekomen.

De informatie die uit de verhoren en interviews voortkomt heeft vooral betrekking op de periode 2014-2019. Enkele personen waren, ondanks meermalig verzoek en aandringen van de commissie niet bereid om deel te nemen aan een interview en/of verhoor (zie Bijlage 4). Betreffende personen hadden daartoe volgens de gemeentewet ook niet de plicht. De commissie stelt vast dat dit heeft geleid tot beperkingen in het kunnen bevestigen of bijstellen van de informatie die is verkregen uit documenten, interviews of verhoren. De commissie stelt vast dat deze beperkingen haar niet hebben verhinderd om gevalideerd onderzoek te doen en onderbouwde conclusies en aanbevelingen te formuleren. Dat neemt niet weg dat het de commissie spijt en ook bezorgt dat hooggeplaatste verantwoordelijken negatief reageren op een formeel verzoek om bij te dragen aan een belangwekkend proces als een raadsenquête, temeer in het licht van het feit dat betrokkenen hun functie uitoefenden in het kader van een publiek belang.

Begrenzings van de raadsenquête

Tijdens het onderzoek is gebleken hoezeer technische en financiële aspecten belangrijk zijn voor de analyses. Deze analyses zijn begrensd door beschikbaarheid van documentatie, zeker met betrekking tot het verdere verleden, en door vertrouwelijkheid van informatie. Daardoor is geen diepgaand technisch onderzoek verricht op locatie. De commissie heeft geen forensisch accountancy onderzoek laten verrichten. Alhoewel daarmee een diepgaander inzicht verkregen had kunnen worden, acht de commissie dat ze voor het doel van deze enquête voldoende onderbouwing kan geven aan de conclusies en aanbevelingen.

Het proces van de competitieve verkoop van het AEB heeft een extra lading gegeven aan de vertrouwelijkheid van informatie. Het AEB is sinds 2014 een private onderneming met commerciële belangen, waardoor informatie door het AEB als bedrijfsvertrouwelijk is bestempeld. Dat heeft de commissie beperkt in het delen van informatie in dit rapport over bijvoorbeeld contracten, tarieven en prestaties van de installaties. De commissie heeft die beperking moeten accepteren. Met de vertrouwelijke informatie die wel is ontvangen van het college en het AEB is de commissie zorgvuldig

omgegaan en heeft ze er bewust voor gekozen om zodanig te parafraseren dat de vertrouwelijkheid niet wordt geschaad. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van openbare bronnen als onderbouwing. Deze begrenzing leidt ertoe dat het rapport niet overal detailcijfers kan weergeven. Waar dit het geval is wordt het expliciet vermeld. Dat neemt niet weg dat de commissie met de kennis die ze tijdens het hoofdonderzoek heeft opgebouwd, van mening is dat de analyses, syntheses, conclusies en aanbevelingen goed gefundeerd zijn.

Tijdsplanning

Bij aanvang van het hoofdonderzoek ging de commissie ervan uit dat het eindrapport medio september 2021 kon worden opgeleverd. De lange voornoemde tijdlijnen van het onderzoek, de grote hoeveelheid relevante informatie, het soms langer moeten wachten op het kunnen ontvangen van opgevraagde informatie en het goed kunnen analyseren van de complexe samenhang tussen de verschillende – technische, financiële, bestuurlijke, commerciële en relationele – invalshoeken van dit onderzoek, hebben ertoe geleid dat het rapport begin december 2021 wordt opgeleverd.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In Hoofdstuk 2 worden enkele inleidende beschrijvingen gegeven over de gemeentelijke organisatie en over de grote thema's die rond het AEB hebben gespeeld. Eerst wordt op hoofdlijnen de gemeentelijke organisatie beschreven waarbij de posities en rollen van de functionarissen en onderdelen van de gemeente worden benoemd die in dit rapport aan de orde komen. Daarna wordt een beknopte beschrijving gegeven van het proces van afvalverwerking. Tot slot worden in Hoofdstuk 2 in chronologische volgorde de grote thema's beschreven met betrekking tot de afvalverwerking waarmee de gemeente Amsterdam te maken heeft gehad in de periode die de raadsenquête beslaat.

In Hoofdstuk 3 wordt het afvalbeleid besproken op verschillende niveaus. Het afvalbeleid op gemeentelijk niveau wordt beïnvloed door het afvalbeleid op landelijk niveau, dat op zijn beurt wordt beïnvloed door het beleidskader dat op Europees niveau wordt vastgelegd. Het zijn deze beleidskaders die nodig zijn om de investeringen in het AEB te kunnen plaatsen en beoordelen. Hoofdstuk 3 is mede te lezen als een introductie voor hetgeen in Hoofdstuk 4 over de investeringen van het AEB wordt beschreven.

In Hoofdstuk 4 worden verschillende investeringen in de afvalverwerking toegelicht die zijn gerealiseerd en geëxploiteerd door de GDA en later het AEB. In het bijzonder gaat het over de Afval Energiecentrale (AEC), de Hoogrendementscentrale (HRC), de Scheidingsinstallatie (SI) en de Biomassacentrale (BMC). Bij het beschrijven van deze investeringen wordt de aandacht gericht op het doel dat wordt nagestreefd, de aanleiding tot de besluiten omtrent de investeringen, de specifieke keuzes met betrekking tot ontwerp en technische vormgeving van de investering en de fase van de exploitatie.

In Hoofdstuk 5 staat de manier waarop de gemeente Amsterdam is omgegaan met het AEB, is beïnvloed door de prevalerende bestuurlijke theorieën en economische modellen van de afgelopen decennia en door het deelnemingenbeleid van de landelijke overheid in Nederland, centraal. Hierbij wordt het landelijke deelnemingenbeleid en Amsterdamse deelnemingenbeleid vergeleken. Ook wordt beschreven hoe het Amsterdamse deelnemingenbeleid is toegepast op het AEB en wordt dit vergeleken met de toepassing van het deelnemingenbeleid op twee andere Amsterdamse deelnemingen.

In Hoofdstuk 6 wordt in kaart gebracht hoe de financiën van de afvalverwerking zich hebben ontwikkeld en wat de financiële impact is (geweest) van de taakuitvoering van het AEB voor de gemeente Amsterdam. Naast de impact op de gemeente wordt ook de impact van het AEB op de Amsterdamse burgers meegenomen. De financiële situatie van de gemeente en van het AEB is echter niet alleen in termen van impact en gevolg te beschrijven, maar ook in termen van oorzaak; daarbij komt aan bod of de financiële beslissingen een rol hebben gespeeld in het ontstaan van de problemen.

In Hoofdstuk 7 wordt beschreven hoe de gemeente Amsterdam en het AEB hun rollen hebben ingevuld in het licht van de ontstane problemen en de samenwerking tussen beide partijen. Daarbij staat de vraag centraal of en hoe het handelen van het AEB en de gemeente de problemen hebben veroorzaakt, daaraan hebben bijgedragen, hebben laten voortduren of hebben opgelost. Aspecten die daarbij worden belicht, zijn de ontwikkeling van de strategie van het AEB, kennis en kunde van betrokkenen en cultuur en leiderschap. Ook wordt beschreven welke invloed deze aspecten hadden op het onderhoud van de installaties en op een aantal andere belangrijke dossiers zoals de stillegging en de liquiditeitssteun.

In Hoofdstuk 8 worden de onderzoeksvragen voor de raadsenquête beantwoord en worden de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek beschreven.

In Hoofdstuk 9 is de bibliografie opgenomen, waarin de bronnen worden weergegeven waar in dit rapport naar wordt verwezen.

2 Context en grote thema's

In Hoofdstuk 2 worden enkele inleidende beschrijvingen gegeven over de gemeentelijke organisatie en over de grote thema's die rond het AEB hebben gespeeld.

In 2.1 wordt op hoofdlijnen de gemeentelijke organisatie beschreven. Daarbij worden positie en rollen benoemd van functionarissen en organisaties die in dit rapport aan de orde komen. Dat betreffen achtereenvolgens: de raad, de raadscommissies, het college, de ambtelijke organisatie, de Rekenkamer Metropool Amsterdam, de interne accountantsdienst ACAM en de Omgevingsdienst Noordzeekanaal-gebied.

In 2.2 wordt een beknopte beschrijving gegeven van het proces van afvalverwerking en enkele bijzondere kenmerken daarvan.

In 2.3 worden in chronologische volgorde de grote thema's beschreven met betrekking tot de afvalverwerking waarmee de gemeente Amsterdam te maken heeft gehad in de periode die de raadsenquête overziet. Daarmee wordt op hoofdlijnen een inzicht gegeven in de ontwikkelingen die in dit rapport aan de orde komen. Deze thema's worden in de navolgende hoofdstukken uitgewerkt en geanalyseerd.

Een tijdlijn met de belangrijkste gebeurtenissen en betrokken actoren is weergegeven in Figuur 2.1.

Achtereenvolgens worden beschreven:

- In 2.3.1 de bouw van de Afval Energie Centrale (AEC), nader uitgewerkt in Hoofdstuk 4.
- In 2.3.2 de bouw van de Hoog Rendement Centrale (HRC), nader uitgewerkt in Hoofdstuk 4.
- In 2.3.30 het besluit tot verzelfstandiging van het AEB, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 5.
- In 2.3.4 tegenvallende financiële resultaten van het AEB, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 6
- In 2.3.5 transitieprojecten van het AEB, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 4.
- In 2.3.6 de herijking van de deelneming AEB, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 5.
- In 2.3.7 de bestuursopdrachten i.r.t. de herijking AEB, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 5.
- In 2.3.80 de periode van Verscherpt Toezicht, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 7.
- In 2.3.9 de stillegging van vier verbrandingslijnen in 2019, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 4 en 7.
- In 2.3.100 de besluitvorming over de verkoop van het AEB, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 5.

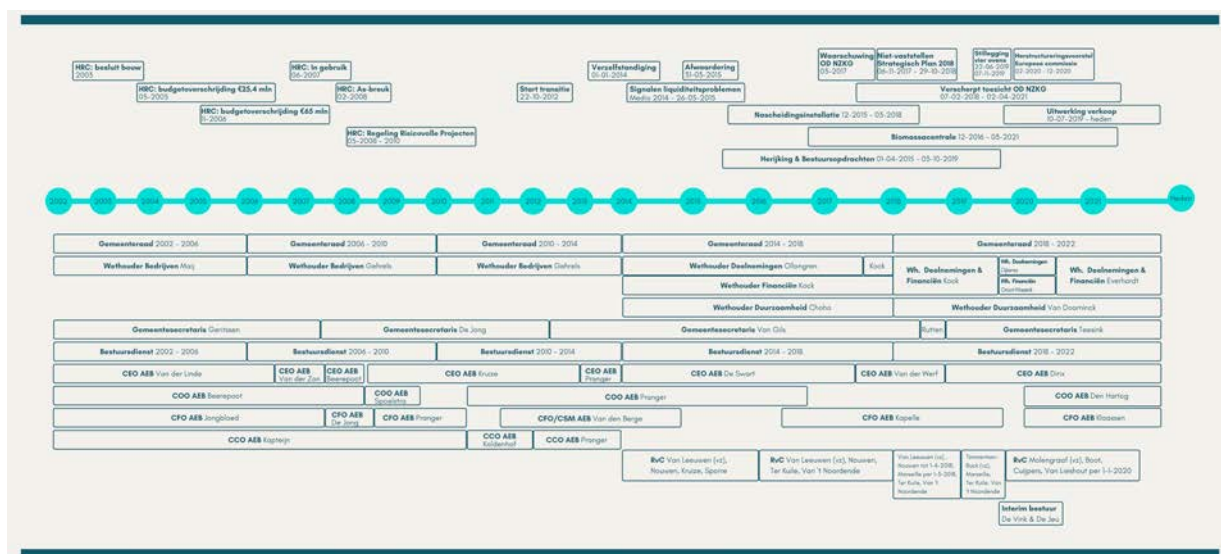
2.1 Bestuurlijke rollen en verhoudingen in de gemeente Amsterdam

In 2.1 worden de taken en bevoegdheden van de diverse gemeentelijke organen die te maken hebben gehad met het AEB toegelicht.

De gemeenteraad (hierna te noemen "de raad") is het hoogste orgaan in de gemeente (art. 125 Grondwet) en vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente (Art. 7 Gemeentewet). De raad wordt ondersteund door vier organen, namelijk de raadsgriffie, de gemeentelijke ombudsman, de Rekenkamer en de ACAM.¹ Deze vier organen zijn geen verantwoording verschuldigd aan het college, maar rechtstreeks aan de raad. Onder de raad valt het college van B&W, dat de leiding heeft over de ambtelijke organisatie. Deze ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door de gemeentesecretaris.

¹ Organogram gemeente Amsterdam 2020. Gemeente Amsterdam, 2020.

Figuur 2.1 Tijdlijn



Bron: Enquêtecommissie AEB

2.1.1 Gemeenteraad

De rol van de raad is drieledig. De raad stelt kaders voor het beleid, controleert het college en vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente.

De kaderstellende rol houdt in dat de raad algemene beleidskaders moet vaststellen waarbinnen het college zich kan bewegen. De raad kan zelf kiezen hoe hij zijn kaderstellende rol invult. Doorgaans gebruiken gemeenteraden daarvoor een raadsprogramma of coalitieakkoord voor een collegeperiode. Jaarlijks terugkerende momenten voor kaderstelling zijn de behandeling van de voorjaarsnota of kadernota en het vaststellen van de programmabegroting. In de kadernota kunnen algemene richtlijnen voor het beleid worden aangegeven.² Om zijn kaderstellende taak uit te voeren heeft de raad de volgende instrumenten:

- Budgetrecht: vaststellen begroting (art. 189 Gemeentewet).
- Verordenende bevoegdheid (art. 127 Grondwet).
- Initiatiefvoorstellen (art. 147a lid 2 en 3 Gemeentewet).
- Amendementen (art. 147b Gemeentewet).
- Moties.
- Beleidskaders en overige kaders.³

Hoe breder de kaders zijn die de raad aan het college geeft, hoe meer bewegingsvrijheid het college heeft. Zeer gedetailleerd beleid van de gemeenteraad heeft het gevolg dat het college vaak de raad moet raadplegen wanneer het beleid niet toegesneden is op nieuwe omstandigheden.⁴

2 Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid. VNG, z.d. Te raadplegen: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

3 Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting Decentraalbestuur, maart 2019, p. 20. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

4 Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid. VNG, z.d. Te raadplegen: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

Onderzoek naar de werkwijze van de raad⁵ laat zien dat kaderstelling door de raad bijna altijd een passief karakter heeft. Het is het college dat de kaders formuleert. De raad amendeert deze en stuurt af en toe bij, maar in beperkte mate. Om de raad actiever haar kaderstellende rol te laten uitoefenen kunnen bestuurders in de fase voorafgaand aan besluitvorming de raad betrekken. De praktijk laat zien dat raadsleden vanwege de drukte die zij ervaren het liefst alleen over concrete voorstellen vergaderen.⁶

Naast zijn kaderstellende rol heeft de raad een controlerende rol die kan worden ingevuld door een planning- en control-cyclus in te stellen, waarin het college door middel van voortgangsverslagen verantwoordelijkheid aflegt en door vragen te stellen over specifieke onderwerpen. Tevens legt het college verantwoording af in een jaarverslag. Om zijn controlerende taak uit te voeren heeft de raad een aantal instrumenten:⁷

- Mondelinge en schriftelijke vragen (art. 155 lid 1 Gemeentewet).
- Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische, informele of 'ondershandse' vragen (art. 155 lid 1 Gemeentewet).
- Interpellaties (art. 155 lid 2 Gemeentewet).
- Raadsonderzoeken of raadsenquêtes (art. 155a lid 1-7 Gemeentewet).
- Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin (art. 189 en art. 213 Gemeentewet).
- Rekenkamer(functie) (art. 182 Gemeentewet).
- Instelling van en controle op verbonden partijen (inclusief de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbehartiging ex. artikel 160, lid 2 Gemeentewet).
- Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a Gemeentewet).
- Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester (art. 169 en 180 Gemeentewet).⁸

In hun functie vertegenwoordigen raadsleden de inwoners van de gemeente. Dit betekent dat zij bereikbaar zijn voor burgers en lokale media. Verder zijn er veel lokale instellingen, organisaties en verenigingen die in gesprek willen met raadsleden.⁹

2.1.2 Raadscommissies

Besluitvorming van de raad kan worden voorbereid in raadscommissies. Daarnaast kunnen raadscommissies met leden van het college overleggen (art. 82 Gemeentewet). Commissies nemen zelf geen besluiten. De Amsterdamse raad ziet het uitvoeren van deze bevoegdheden als taken van raadscommissies en heeft nog twee taken toegevoegd in haar eigen reglement van orde:¹⁰

- Het uitbrengen van gevraagd en ongevraagd advies aan de raad.
- Het namens de raad kennisnemen van stukken.

Aan de raadscommissies is de bevoegdheid toegekend om hoorzittingen, expertmeetings en insprekavonden te houden, werkbezoeken af te leggen, presentaties en rondetafelgesprekken te organiseren, en externe deskundigen in te schakelen. Deze bevoegdheid kan worden ingezet wanneer meer dan de helft van het aantal in de raad vertegenwoordigde fracties hierom verzoekt.

5 Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting Decentraalbestuur, maart 2019, p. 20. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

6 Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting Decentraalbestuur, maart 2019, p. 20. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

7 Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid. VNG, z.d. Te raadplegen: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

8 Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting Decentraalbestuur, maart 2019, p. 20. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

9 Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid. VNG, z.d. Te raadplegen: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

10 Reglement van orde Zoals voorgeschreven in de gemeentewet, artikel 81. Rekenkamer Amsterdam, 1 september 2020. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2020/10/A2-Reglement-van-Orde-RMA.pdf>

Iedere collegeperiode wordt, op voorstel van het overleg van fractievoorzitters, vastgesteld welke raadscommissies er zullen zijn. Dit overleg zoekt aansluiting bij de clustering van thema's en woordvoerderschappen binnen de fracties en hanteert verder de uitgangspunten dat er in principe niet meer dan twee wethouders per commissie moeten zijn en dat het aantal commissies per wethouder zoveel mogelijk beperkt moet worden.¹¹

Een van de commissies is de rekeningencommissie. Deze doorgaans apolitieke commissie adviseert de gemeenteraad over de vaststelling van het jaarverslag dat door het college is uitgebracht. Hiertoe voert zij onderzoek uit naar de getrouwheid van de cijfers en de rechtmatigheid van het financieel handelen van de gemeente. Dit onderzoek vindt plaats met behulp van het accountantsverslag van de ACAM. De rekeningencommissie adviseert de raad inzake het financieel beheer in het algemeen en de financiële verslaglegging.¹²

2.1.3 College van Burgemeester en Wethouders

Naast de gemeenteraad is er in elke gemeente een college van burgemeester en wethouders (hierna: college), waarvan de wethouders benoemd worden door de raad (art. 34 Gemeentewet).

De burgemeester wordt bij koninklijk besluit benoemd. Het college voert het dagelijks bestuur binnen de gemeente. Het college voert besluiten van de gemeenteraad, alsmede wetten en regelingen van het Rijk en de provincie uit en legt verantwoording af aan de raad over de gedane werkzaamheden.¹³ Om zijn taken uit te kunnen voeren, heeft het college de bevoegdheid een ambtelijk apparaat in te richten.

Voorbeelden van wettelijke taken van het college zijn:

- Zorg voor de ambtelijke organisatie (art. 160 lid 1c Gemeentewet).
- Benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren.
- Aangaan van contracten, grondtransacties en andere privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente.
- Vaststellen van jaarmarkten en marktdagen.¹⁴

De relatie met de gemeenteraad is belangrijk voor het functioneren van het college. De passieve en actieve informatieplicht is geregeld in artikel 169 van de Gemeentewet. Deze houdt in dat het college aan de raad alle inlichtingen verstrekt die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Er zijn geen harde criteria om te bepalen welke informatie de raad nodig heeft om zijn taak uit te oefenen. De drieslag 'tijdig, juist en volledig' is niet afdoende omdat deze ertoe kan leiden dat bestuurders meer informatie leveren dan raadsleden kunnen verwerken. Hierdoor kan de raad in de uitoefening van zijn taak gehinderd worden.¹⁵ Goede informatievoorziening uit het college betekent dus dat het college de informatie moet geven die tijdig, juist, volledig is, maar tegelijkertijd inzichtelijk voor de raad. Dat betekent dat het college niet alleen stukken moet sturen, maar ook een taak heeft om te laten weten welke informatie voor de raad vanuit zijn controlerende rol belangrijk is.

11 Raadsvoordracht instemmen met het voorstel van de fractievoorzitters tot instelling van de raadscommissies, behandeld in de raadsvergadering op 6 juni 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6542008/1>

12 Verslag van de Rekeningencommissie over het jaarverslag 2020 van de gemeente Amsterdam. Aangenomen in de raadsvergadering op 16 juni 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10287073/1>

13 Het college. Nederlandse vereniging voor raadsleden, z.d. Te raadplegen: <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/het-college>

14 Ibid.

15 Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting Decentraalbestuur, maart 2019, p. 20. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

Burgemeester

De burgemeester treedt in de gemeente op in drie hoedanigheden:

- Afzonderlijk bestuursorgaan (art. 1:1 lid 1 sub a Algemene wet bestuursrecht jo. art. 2:1 lid 1 Burgerlijk Wetboek jo. art. 123 lid 1 Grondwet jo. art. 6 Gemeentewet).
- Lid en voorzitter van het college (art. 34 Gemeentewet).
- Voorzitter van de gemeenteraad (art. 9 Gemeentewet).

De rol van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan richt zich in hoofdzaak op zijn taken in de sfeer van de openbare orde en algemene belangenbehartiging voor de gemeente. Een belangrijk verschil tussen enerzijds de hoedanigheden als lid/voorzitter van het college en voorzitter van de gemeenteraad en anderzijds afzonderlijk bestuursorgaan, is dat de burgemeester kan optreden als eenhoofdig bestuursorgaan. Bij de hoedanigheden van lid/voorzitter van het college en voorzitter van de gemeenteraad is hij onderdeel van een bestuursorgaan: het college respectievelijk de gemeenteraad. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente daarnaast in en buiten rechte (art. 171 Gemeentewet). De burgemeester heeft wel enige invloed op de vorming van het collegeprogramma, maar speelt daarbij geen substantiële (inhoudelijke) rol. Ook bij de samenstelling van het college is de invloed van de burgemeester gering.

De burgemeester heeft een eigen rol in de relatie tussen college en raad. Naast zijn eigen informatieplicht (art. 180 Gemeentewet) heeft hij de plicht te zorgen voor goede informatievoorziening. Artikel 170 lid 1 Gemeentewet luidt: "De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken." Deze meer afstandelijke positie van de burgemeester ten opzichte van de (partij)politieke prioritering maakt het mogelijk dat de burgemeester als onafhankelijke en neutrale voorzitter van de gemeenteraad kan optreden. Via het contact met de griffier, het fractievoorzitters-overleg en het presidium is de burgemeester betrokken bij het nadenken over de besluitvorming in de gemeenteraad. Op die manier is hij medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de besluitvorming van de raad met inachtneming van de politieke autonomie van de raad voor de inhoud van de te nemen besluiten. Hij is immers geen lid van de gemeenteraad. Daar staat tegenover dat voor de burgemeester een politieke (mede)verantwoordelijkheid voor collegebesluiten bestaat, omdat de burgemeester lid (en voorzitter) is van het college. De burgemeester is dan ook gehouden de eenheid van het collegebeleid te bevorderen (art. 53 Gemeentewet).

Wethouders

Individuele wethouders zijn, anders dan de burgemeesters geen bestuursorganen en kunnen om die reden niet zelfstandig besluiten nemen. Wethouders ontlelen hun mandaat niet aan kroonbenoeming maar aan de gemeenteraad (art. 35 gemeentewet). Alle besluiten zijn collegebesluiten; het college is het enige bevoegde orgaan. Vanwege het collegiaal bestuur is het voltallige college verantwoordelijk voor de rolinvulling door het college. Los van de politieke eindverantwoordelijkheid die voor het college geldt, hanteert het college van Amsterdam – zoals gangbaar in de gemeentepolitiek – een portefeuillevverdeling waarin beleidsthema's bij een enkele wethouder worden belegd.

Binnen het college is er sprake van collegiaal bestuur. Dat wil zeggen dat beslissingen van individuele collegeleden voor rekening van het college komen op grond van het collegialiteitsbeginsel. Wethouders maken onderdeel uit van het college, maar hebben geen 'eigen' formele status met eigen bevoegdheden, taken of verantwoordelijkheden. Er is in Amsterdam geen algemeen mandaatbesluit van het college, waarbij bevoegdheden of taken aan individuele wethouders zijn overgedragen. Op grond van art. 168 van de Gemeentewet kan het college wel bevoegdheden mandateren aan individuele collegeleden. Zo wordt op dossierniveau soms een specifiek mandaat aan een wethouder verleend, bijvoorbeeld om na behandeling in het college wijzigingen aan te brengen in een stuk. De verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend blijft bij het college liggen.

2.1.4 Rekenkamer

De Rekenkamer Metropool Amsterdam (hierna: de Rekenkamer) is de wettelijk ingestelde Rekenkamer voor de gemeenten Amsterdam, Zaanstad en Weesp (art. 81 Gemeentewet). De Rekenkamers van deze gemeenten zijn samengevoegd per 2010 in een gemeenschappelijke regeling¹⁶, waarvoor de mogelijkheid is gegeven in Artikel 81i van de Gemeentewet.

De Rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (art. 182 Gemeentewet). Zij heeft de bevoegdheid om informatie op te vragen bij het college en bij gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen en uitvoeringsorganisaties die financieel sterk van de gemeente afhankelijk zijn (Art. 182 en 183 Gemeentewet). De Rekenkamer omschrijft haar eigen doelstelling als volgt: We controleren of het bestuur [van de gemeenten Amsterdam, Zaanstad en Weesp] volgens de regels werkt, de afgesproken doelen waarmaakt en of het daaraan niet meer geld uitgeeft dan nodig¹⁷. De Rekenkamer heeft een eigen reglement van Orde. Hierin staat dat de Rekenkamer onafhankelijk een onderzoeksprogramma mag samenstellen, waar de gemeenteraad input voor mag leveren. De Rekenkamer kan op verzoek van de raad een onderzoek instellen, maar is dat niet verplicht. Wel moet de Rekenkamer dan motiveren waarom zij niet of slechts gedeeltelijk aan een verzoek voldoet (art. 4 Gemeenschappelijke Regeling Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam).

2.1.5 ACAM

De ACAM is de interne auditdienst van de gemeente Amsterdam. Zij is door de raad als accountantsdienst voor de Gemeente Amsterdam aangewezen. De raad stelt jaarlijks een programma van eisen op waarin wordt opgenomen aan welke onderwerpen de ACAM bijzondere aandacht moet besteden (art. 3 Instellingsbesluit ACAM). De verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer van de ACAM ligt bij het college (art. 1 Instellingsbesluit ACAM). In de hoedanigheid van gemeenteaccountant valt de directeur van de ACAM evenwel hiërarchisch onder de raad (Art. 2 Instellingsbesluit ACAM), dit om de onafhankelijkheid van de ACAM als gemeenteaccountant te waarborgen. De ACAM heeft vijf taken:

- Inrichting en beheersing: de ACAM heeft ervaring met risicomanagement en benut deze ervaring wanneer onderzoeken worden uitgevoerd naar de mate van beheersing;
- De ACAM verzorgt de wettelijke controle op de jaarrekening (art. 213 Gemeentewet);
- De ACAM toetst programma's en projecten binnen de gemeente op kwaliteit, planning en kosten;
- De ACAM doet onderzoeken naar de beheersing en het beheer van ICT in de gemeente Amsterdam.¹⁸

Het toezicht op de ACAM wordt uitgevoerd door de Rekenkamer.¹⁹ De wettelijke grondslag van dit toezicht Rekenkamer is te vinden in de Gemeenwet (art. 184a; art. 213).

2.1.6 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

In Nederland zijn er op dit moment 29 regionale omgevingsdiensten. Elke gemeente en provincie neemt deel aan een van deze 29 omgevingsdiensten. Voor de gemeente Amsterdam is dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). De diensten zijn door deelnemers gemandateerd voor de verlening van milieuvergunningen en het uitvoeren van milieutoezicht en -handhaving op het gebied van veiligheid, lucht, geluid, energie, afval en bodem. Sommige omgevingsdiensten hebben nog extra taken, zoals bouw- en woningtoezicht of BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen).

16 Gemeenschappelijke regeling Rekenkamer Metropool Amsterdam. Vastgesteld in de raadsvergaderingen van Amsterdam en Zaanstad op resp. 17 februari 2010 en 18 februari 2010. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2012/06/GR-Gemeenschappelijke-Rekenkamer-Metropool-Amsterdam.pdf>

17 Doelstelling Rekenkamer. Rekenkamer Amsterdam, z.d. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/over-ons/doelstelling/>

18 Diensten en producten Auditdienst ACAM. Gemeente Amsterdam, z.d. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/organisatie/overige/auditdienst-acam/diensten-producten/>

19 Wta-beoordelingsonderzoek ACAM. Rekenkamer Amsterdam, 3 maart 2020, p. 5. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8521299/1/Bijlage_Wta-beoordelingsonderzoek_ACAM

De gemeente Amsterdam is geen bevoegd gezag voor het AEB. Het AEB is een BRZO-bedrijf en daarom is de provincie Noord-Holland bevoegd gezag. Dat betekent dat de provincie Noord-Holland verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van het AEB. De OD NZKG verleent vergunningen en houdt periodieke controles bij het AEB. Het AEB is zelf verantwoordelijk voor de operationele uitvoering en veiligheid.

2.1.7 Ambtelijke organisatie

Het college heeft het recht om een ambtelijke organisatie in te richten om haar bevoegdheid uit te voeren (art. 160 lid 1c Gemeentewet). Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris.

Gemeentesecretaris en stedelijk directeuren

Het college benoemt de gemeentesecretaris (Art 102 Gemeentewet) die het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat (art. 103 lid 1 Gemeentewet). De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk leidinggevende van de ambtelijke organisatie. Dit behelst de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de integrale beleidsadviezen aan het bestuur en de realisering van beleidsdoelen. Dat betekent dat de gemeentesecretaris de voorbereiding, uitvoerbaarheid en consistentie van collegebesluiten bewaakt en deze besluiten vertaalt naar de ambtelijke organisatie.²⁰ De Amsterdamse gemeentesecretaris is om deze reden ook directeur van de afdeling bestuur en organisatie. De gemeentesecretaris functioneert tot slot als ambassadeur van de gemeente om de samenwerking tussen Amsterdam en andere gemeenten en partners te versterken.²¹

De Amsterdamse gemeentesecretaris staat als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie aan het hoofd van het gemeentelijk managementteam (GMT), waar de stedelijk directeuren zitting in hebben. In het GMT zitten de gemeentesecretaris, de vijf stedelijk directeuren (die aan het hoofd staan van de clusters Ruimte en Economie, Interne Dienstverlening, Dienstverlening en Informatie, Sociaal en Stadsbeheer), de concerncontroller en de directeur Bestuur- en Managementadvisering.²² Het GMT gaat over de bedrijfsvoering, dienstverlening, resultaatgericht sturen, organisatie van de inhoud en de implementatie van gebiedsgericht werken. Het GMT geldt op deze onderwerpen als escalatieplatform voor discussies tussen directies onderling en stadsdelen. Het GMT heeft een besluitvormende rol, met een doorslaggevende stem van de gemeentesecretaris.

De ambtelijke organisatie bestaat behalve uit de vijf genoemde clusters nog uit de afdeling Bestuur en Organisatie en de stadsdeelorganisaties. Ook is er nog een aantal organisaties die niet onder de clusters vallen, bijvoorbeeld Waternet en de Brandweer Amsterdam Amstelland.

Afdelingen

Binnen de ambtelijke organisatie van Amsterdam is de afdeling Bestuur en Organisatie het onderdeel dat het beleid van het bestuur 'vertaalt' naar kaders voor de ambtelijke organisatie. Deze afdeling adviseert het college, het gemeentelijk managementteam, de directeuren van de ambtelijke organisatie en de stadsdeelsecretarissen.²³

20 *Algemeen profiel gemeentesecretaris/algemeen directeur*. Commissie Persoonlijke Ontwikkeling Vereniging van Gemeentesecretarissen, z.d. Te raadplegen: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf

21 *Gemeentesecretaris Peter Teesink*. Gemeente Amsterdam, z.d. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/college/gemeentesecretaris>

22 *Infographic Zo werkt Amsterdam*. JSconsultancy, z.d. Te raadplegen: <https://www.jsconsultancy.nl/app/uploads/1.-Infographic-zo-werkt-Amsterdam.pdf>

23 *Infographic Zo werkt Amsterdam*. JSconsultancy, z.d. Te raadplegen: <https://www.jsconsultancy.nl/app/uploads/1.-Infographic-zo-werkt-Amsterdam.pdf>

De Directie Middelen en Control (DMC) valt onder de afdeling Bestuur en Organisatie en stelt de kaders op het gebied van financiën, risicomanagement, deelnemingen en inkoop en heeft control op de besluitvorming en uitvoering en de onafhankelijke controle op de processen. Apart van de ACAM heeft DMC een eigen auditorgaan. Binnen de gemeente Amsterdam is de verantwoordelijkheid voor de aandeelhoudersrol van het AEB belegd bij de afdeling Deelnemingen binnen DMC.

De directie Afval en Grondstoffen valt onder het Cluster Gebiedsgericht werken en Stadsbeheer. Deze directie heeft als taak het afval van de Gemeente Amsterdam in te zamelen en is in die hoedanigheid opdrachtgever van het AEB via een dienstverleningsovereenkomst.

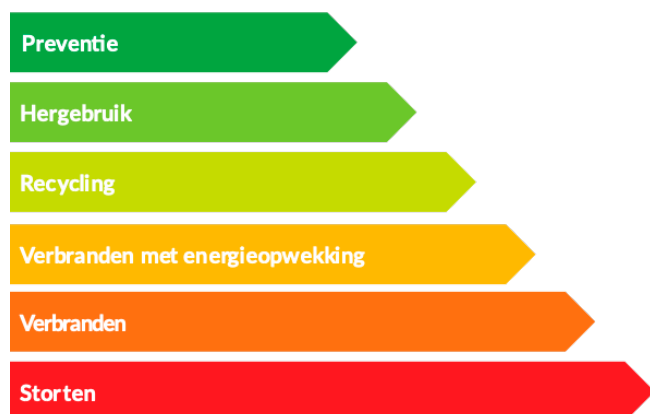
2.2 Een beknopte beschrijving van het productieproces van het AEB

Hieronder wordt een beknopte schets gegeven van het productieproces dat bij het AEB plaatsvindt. Daarbij worden voor de verbrandingsinstallaties en de Scheidingsinstallatie (SI) achtereenvolgens beschreven: inname, scheiding en verbranding van het afval en omzetting van vrijgekomen warmte in een bruikbare energievorm. Daarna volgt een beknopte beschrijving van de Biomassa Centrale (BMC).

Om afvalverbranding correct te situeren in de totale keten van afvalproductie en – verwerking, is het belangrijk om eerst het concept van de *Ladder van Lansink* te bespreken. In 3.1.1 wordt het concept nader toegelicht. Het concept is genoemd naar een toenmalig lid van de Tweede Kamer – de heer Ad Lansink – die via een door hem ingediende (en door de Tweede Kamer aangenomen) motie in 1979 voor het eerst een standaard naar voren brengt voor het omgaan met afval. Aldus vindt de *Ladder van Lansink* reeds in de jaren '80 van de vorige eeuw ingang in de Nederlandse wetgeving. Dit concept wordt ook letterlijk overgenomen in EU-beleid van latere datum onder de naam 'afvalhiërarchie'. In zijn meest actuele vorm bestaat de *Ladder van Lansink* uit diverse treden, zoals weergegeven in Figuur 2.2.

De *Ladder van Lansink* wordt de leidraad voor een afvalbeleid dat vanaf de jaren '80 voorrang geeft aan de meest milieuvriendelijke verwerkingsmethoden: hoe hoger op de ladder zich een verwerkingsmethode situeert, hoe meer wenselijk. Daarbij wordt in gedachte gehouden dat niet iedere verwerkingsmethode even aangewezen is voor iedere afvalcomponent en dat dus uiteindelijk verschillende verwerkingsmethoden naast elkaar moeten worden toegepast voor verschillende afvalcomponenten, om globaal tot de meest duurzame verwerking voor al het afval te komen.

Figuur 2.2 Ladder van Lansink



Bron: Enquêtecommissie AEB

In de periode voorafgaand aan de introductie van de *Ladder van Lansink*, wordt bijna al het huishoudelijke afval in Nederland nog gestort. Naar analogie met een echte ladder, bestaat het principe van de *Ladder van Lansink* eruit om de voorgestelde treden van onder naar boven te 'beklimmen' om redenen van haalbaarheid. Het gaat in deze niet enkel om de ontwikkeling van de

nodige technieken, maar ook om het creëren van een publiek draagvlak en het tot stand brengen van een mentaliteitswijziging onder producenten en consumenten, wat vele jaren tijd vergt. Door de *Ladder van Lansink* wordt een beleidskader gecreëerd, waardoor de praktijk van het storten van afval alvast kan worden afgebouwd ten voordele van de *minder slechte* praktijk van afvalverbranding. Tevens kan het gebrek aan beschikbaarheid van de *meest ideale* techniek per afvalcomponent intussen niet als argument worden ingeroepen om maar te blijven storten. Het storten van afval is immers sowieso de slechtste praktijk, onder vrijwel alle omstandigheden. De overtuiging is dat zo op de langere termijn een blijvende verandering kan worden bereikt.

2.2.1 Inname en scheiding van afval

Op basis van contractuele afspraken ontvangt AEB afval van gemeenten (huishoudens) en bedrijven. Het afval wordt aangevoerd per schip en met vrachtwagens. Het afval dat per schip wordt aangevoerd wordt in de haven van Amsterdam overgeladen op vrachtwagens om het naar het AEB te transporteren. Dagelijks transporteren ca. 260 vrachtwagens afval naar het AEB. In totaal verwerkt het AEB tot 1,3 mln. ton afval per jaar. Bij inname van afval ontvangt het AEB een vergoeding, de zogenaamde *gatefee*.

Gatefees zijn noodzakelijk om het bedrijfseconomisch model van een afvalenergiecentrale te doen kloppen. Zoals in de volgende paragrafen wordt toegelicht, vereisen het verwerken en verbranden van afval zware elektromechanische apparatuur, warmtewisselaars en filters, die blootgesteld worden aan sterk mechanisch belastende en corrosieve omstandigheden. Door slijtage en schade die hierdoor versneld optreedt, zijn afvalenergiecentrales zeer kapitaals- en onderhoudsintensief in vergelijking met andere types 'energiecentrales'.²⁴ Bovendien zijn de operationele kosten, onder andere omwille van het verbruik van chemicaliën voor zuivering van rookgassen, relatief hoog en is de opbrengst uit energieverkoop relatief beperkt. Hierdoor is een financiële compensatie onder de vorm van *gatefees* en/of specifieke subsidies doorgaans een noodzaak voor op zichzelf staande afvalenergiecentrales.^{25,26}

Het huishoudelijk afval dat het AEB inneemt gaat sinds 2017 voor een deel door een scheidingsinstallatie. Die installatie haalt recyclebare stoffen uit het afval, in het bijzonder: papier, plastics, folies en (metaalhoudende) drankkartonnen. De gesorteerde materialen worden via contracten verkocht aan bedrijven die ze als grondstoffen kunnen verwerken. Het restant gaat naar de verbrandingsovens van het AEB.

Het scheiden en hergebruiken van materialen en grondstoffen uit afval is een proces dat concurreert met de zogenaamde *integrale verbranding* van afval. Dit wil zeggen: een verbranding waaraan geen scheiding vooraf gaat en waarbij de energieproductie gedeeltelijk ten koste gaat van het hergebruik van materialen en grondstoffen en van de productie van biogas en compost. Het zoeken naar een goede balans, zeker ook bedrijfseconomisch, tussen de ambities van recycling, hergebruik en de productie van compost en biogas enerzijds en het verbranden van afval voor energieherwinning anderzijds, blijft altijd een grote uitdaging. Op Europees en landelijk niveau is daarom, in samenwerking met de landelijke afvalverwerkers, een afvalbeleid ontwikkeld, gericht op het tot stand brengen van de juiste balans.

24 Hierbij dient te worden opgemerkt dat afvalverbrandingscentrales, hoewel technisch sterk gelijkend op conventionele energiecentrales, krachtens de wetgeving nooit tot hoofddoel hebben gehad om energie te produceren. Het valoriseren van de warmte die vrijkomt bij verbranding als nuttige energie wordt beschouwd als een ondergeschikte doelstelling. Beleidsmatig is het hoofddoel van een afvalenergiecentrale steeds geweest: het veilig verwerken van afvalstromen, die niet op een andere (en meer duurzame) wijze kunnen worden hergebruikt, gerecycled of verwerkt, bijvoorbeeld door middel van scheiding, compostering en/of vergisting.

25 *Gatefees* worden uiteindelijk in een door de gemeente te bepalen mate doorgerekend aan huishoudens en bedrijven onder de vorm van heffingen op afvalstoffen. Hierdoor wordt het principe van "de vervuiler betaalt" in de praktijk gebracht, dat ook een sturende rol heeft in het tot stand komen van een beleid op basis van de *Ladder van Lansink*.

26 Met een "op zichzelf staande" afvalenergiecentrale wordt bedoeld: een installatie waarin alleen elektriciteit wordt geproduceerd en die geen mogelijkheid heeft tot het uitkoppelen van energie onder de vorm van stoom en warmte. Deze laatstgenoemde vormen van energielevering, waardoor een zogenaamde warmtekraftkoppeling (WKK) ontstaat, laten toe om aanzienlijk hogere energetische rendementen te realiseren en dus ook hogere inkomsten uit de verkoop van energie tot stand te brengen.

2.2.2 Het verbranden van afval

De verbranding van afval is een continuproces dat 24/7 plaatsvindt en enkel wordt onderbroken voor gepland preventief onderhoud of indien noodzakelijk voor het uitvoeren van (ongeplande) herstelwerkzaamheden aan de installatie. Het huishoudelijke afval en het bedrijfsafval dat niet door de scheidingsinstallatie is gegaan wordt, samen met het niet herbruikbare afval uit de scheidingsinstallatie, doorgeleid naar afvalbunkers. In deze bunkers, die als opslagbuffer dienen voor de afvalinstroom, wordt het afval gedurende enkele dagen opgeslagen. In die bunkers wordt het afval met grote kranen gemengd tot een meer homogene massa, wat noodzakelijk is voor een goede verbranding. De kranen werpen het gemengde afval vervolgens in verschillende stortkokers, die leiden naar de verbrandingsovens. Hierin wordt het afval onder zeer hoge temperatuur verbrand. Tijdens de verbranding wordt het afval op een bewegend bed van stalen tegels door de oven heen geleid en onderworpen aan gestuurde en gecontroleerde procescondities. Na een verblijfstijd in de ovens van ongeveer een halfuur tot twee uur is de verbranding voltooid. Aan het uiteinde van de verbrandingsroosters wordt de onbrandbare restfractie (d.w.z. de minerale as) in met water gevulde ontslakkers gestort. Kettingen trekken het afgekoelde restmateriaal uit de ontslakkers als bodemassen. Vervolgens worden ook metalen (bijvoorbeeld blikjes) uit de bodemassen gescheiden. De bodemassen worden vervolgens aangeboden aan bedrijven om te verwerken tot herbruikbaar granulaat, dat deels kan worden gebruikt als bijvoorbeeld constructiemateriaal voor wegwerkzaamheden. Ook het teruggewonnen metaal gaat – in zuivere toestand omwille van de hoge temperaturen in de verbranding – naar metaalverwerkende bedrijven, die het meteen kunnen omsmelten tot nieuw metaal.

Het verbranden van afval is een sterk corrosief proces: door de chemische samenstelling van het afval komen bij verbranding stoffen vrij in de rookgassen, die het oppervlak van de warmtewisselaars van de installatie aantasten. Het soort corrosie dat zich hierbij voordoet is uniek voor afvalverbranding en wordt veroorzaakt door een samenspel van chloor- en zwavelhoudende componenten die vrijkomen tijdens de verbranding. De warmtewisselaars zijn essentieel om de verbrandingswarmte te hergebruiken. Om de installatie op een voldoende kwaliteitsniveau te houden moet dus veel aandacht worden besteed aan inspecties en onderhoud, in het bijzonder van de hulpsystemen voor inline reiniging (inline reiniging is reiniging die kan plaatsvinden tijdens de normale werking van de installaties; deze hoeven derhalve dan niet te worden stilgezet). Deze systemen dienen om de warmtewisselende oppervlakken vrij te houden van corrosieve vliegassen die zich kunnen afzetten. In zekere zin betekent het bedrijven van een afvalenergiecentrale dus een aanhoudende strijd tegen corrosie. De continuïteit van de technische bedrijfsvoering is dan ook sterk afhankelijk van een goede balans tussen het uitvoeren van het verbrandingsproces, het op peil houden van het energetisch rendement en het uitvoeren van onderhoud.

Een aspect dat hierin een belangrijke rol speelt betreft de samenstelling van het afval. Hoe hoger de calorische waarde van het afval – dit wil zeggen: de energie-inhoud per massa afval²⁷ – hoe corrosiever de omstandigheden in het verbrandingsproces. Dit kan worden verklaard doordat de hoogcalorische component van het afval hoofdzakelijk bestaat uit kunststoffen/plastics (bijvoorbeeld PVC en gekleurde verpakkingsmaterialen), die rijk zijn aan chemische stoffen die corrosie veroorzaken. Met name bedrijfsafval heeft de eigenschap van een hogere calorische waarde. Bij ieder ontwerp van een afvalenergiecentrale is daarom bepaald welke maximum calorische waarde van het te verbranden afval toelaatbaar is. Die grenswaarde is gekoppeld aan de hoeveelheid warmte die het ontwerp van de installatie kan verwerken en de maximum toelaatbare stoomdruk en -temperatuur. Alhoewel in het ontwerp steeds een marge is voorzien, bedoeld om kortstondige afwijkingen aan te kunnen, dienen de operators in de controlezaal (de wacht) erover te waken dat de toegestane waarden niet structureel worden overschreden.

²⁷ Uitgedrukt in Megajoules (1 MJ = 1000 kilojoules) per kilogram (kg) afval.

Dit grijpt in op het financieel rendement van de installatie. Een hogere calorische waarde betekent niet alleen hogere vervangings- en onderhoudskosten, maar ook dat per tijdseenheid minder afval in de ovens verbrand kan worden. Als gevolg daarvan dient de inname van de hoeveelheid afval te worden verminderd, om de maximale thermische capaciteit van de installatie niet te overschrijden. Indien een dergelijke situatie structureel aanhoudt, moet afval worden omgeleid naar een andere afvalverbrander. Doorgaans leidt dat tot substantiële extra kosten. In de contracten met de toeleveranciers van het afval is meestal een clausule opgenomen over de maximaal toelaatbare calorische waarde, om zo dit risico af te dekken.

2.2.3 Het omzetten van warmte in energie

Boven de ovens zijn hogedrukstoomketels (boilers) geplaatst waarin water circuleert. Het water neemt stapsgewijs de warmte op die vrijkomt bij de verbranding en wordt uiteindelijk omgezet in oververhitte stoom op hoge druk (tussen 40 en 125 bar ²⁸) en een temperatuur van 400 tot 430 graden Celsius. Deze stoom wordt vervolgens op twee verschillende manieren beschikbaar gesteld voor een verder nuttig gebruik.

Een gedeelte van de stoom wordt in warmtewisselaars gecondenseerd tot heet water, dat aangeboden wordt aan Westpoort Warmte en Waternet. Westpoort Warmte gebruikt dit hete water voor stadsverwarming. Daarbij kunnen de huishoudens die op deze stadswarmte zijn aangesloten, via warmtewisselaars, hun woning verwarmen en warm leidingwater tappen. Waternet gebruikt het hete water voor bedrijfsprocessen gericht op de rioolwaterzuivering.

Een tweede toepassing betreft het opwekken van energie in stoomturbines. In de turbine bevindt zich een reeks opeenvolgende 'schijven', die elk de vorm van een schoepenrad hebben en gemonteerd zijn op een gemeenschappelijke turbine-as. De stoom wordt door de turbine gestuurd, waardoor energie wordt overgedragen op de schoepen, die hierdoor in een roterende beweging komen. De turbine-as drijft een grote generator aan, vergelijkbaar met een dynamo, waardoor elektriciteit wordt opgewekt. Deze elektriciteit wordt geleverd via het elektriciteitsnet, onder andere aan Waternet.

2.2.4 Beperken van impact op omgeving en klimaat

Om te kunnen voldoen aan de milieueisen is een belangrijk gedeelte van de installaties gericht op het reinigen van de rookgassen die ontstaan tijdens de verbranding. Het gedeelte rookgasreiniging is achter de stoomketels opgesteld om de rookgassen op te vangen wanneer zij de stoomketel verlaten. De rookgassen hebben dan het grootste deel van hun warmte uitgewisseld in de stoomketel en gaan hierdoor op een aanzienlijk lagere temperatuur de rookgasreiniging in. Met specifieke technieken worden, in achtereenvolgende stappen, de stofdeeltjes en schadelijke componenten uit de rookgassen verwijderd. Dat is een goed doorontwikkeld proces. De rookgassen die bij het AEB de schoorstenen verlaten bevatten voornamelijk waterdamp en CO₂. Hieromtrent zijn bijzonder stringente landelijke normen vastgelegd. Dat betekent dat elke afvalverbrandingsinstallatie in Nederland minstens vergelijkbare resultaten zal laten zien op het gebied van de rookgasreiniging.

²⁸ Ter vergelijking: 1 bar luchtdruk is vergelijkbaar met de luchtdruk op Aarde.

Momenteel is het AEB bezig met de uitwerking van een project om de CO₂ af te vangen, zodat het verbrandingsproces minder belastend wordt voor het klimaat. In dat kader is het relevant te vermelden dat het storten van afval in vroegere tijden aanzienlijk meer equivalente CO₂-uitstoot²⁹ genereerde door het ongecontroleerd vrijkomen van stortgas³⁰. Dankzij afvalverbranding kan het storten van afval worden voorkomen. Bovendien wordt energie geproduceerd die nuttig wordt aangewend en waardoor de totale klimaatimpact als gevolg van afvalbeheer en -verwerking sterk wordt beperkt.³¹

Het scheiden van afval – zowel bron- als nascheiding – met hergebruik van materialen uit afval is echter nog gunstiger dan afvalverbranding met energierecuperatie. Waar bronscheiding alleen de inspanning (en de menselijke energie) van burgers vereist, gaat het nascheiden van afval alsnog gepaard met het verbruik van energie, meestal elektriciteit, om afvalscheiding tot stand te brengen. Hierdoor ontstaat een negatieve impact, die echter ruimschoots gecompenseerd wordt door het vermijden van vernietiging van materialen. Afvalverbranding laat dan wel toe om energie te recupereren, maar het energieverlies tijdens een verbrandingsproces blijft relatief groter dan de energiewinst, zodat het gros van de (totale) energie-inhoud van materialen alsnog verloren gaat bij verbranding. Dus, hoe langer een materiaal in omloop kan worden gehouden, hoe beter voor de totale impact van afvalbeheer en -verwerking op het klimaat.

De bovenstaande benadering botst in de maatschappelijke realiteit echter op heel wat praktische bezwaren en menselijke tekortkomingen en ook op beperkingen van de techniek. Afvalstoffen zijn vaak vervuild en bestaan uit meerdere en/of hybride materialen, waardoor ze niet perfect kunnen worden gescheiden. Zelfs in geval van vergaand beleid omtrent herontwerp, recycling en hergebruik van verpakkingen en gebruiksgoederen, zijn materialen op enig moment zodanig gedegradeerd dat ze niet meer opnieuw gebruikt of verwerkt kunnen worden. Dit is het geval wanneer de noodzakelijke structurele en/of functionele eigenschappen van de materialen niet langer gegarandeerd kunnen worden en een gebrek aan garantie op veiligheid voor mens en omgeving ontstaat (bv. door geleidelijke vrijkoming van toxische chemische componenten bij het zoveelste hergebruik of de zoveelste verwerking tot grondstof). Dan blijft verbranding nog steeds de beste wijze om het ultieme en ongewenste restafval definitief te verwijderen. Verbranding van (niet te vermijden) restafval met energieherwinning is dan ook erkend als een sluitstuk van het EU-afvalbeleid en als techniek om contaminatie van gewenste materiaalkringlopen in een circulaire economie te voorkomen. Het is dus onwaarschijnlijk dat afvalverbranding ooit geheel kan stoppen.³²

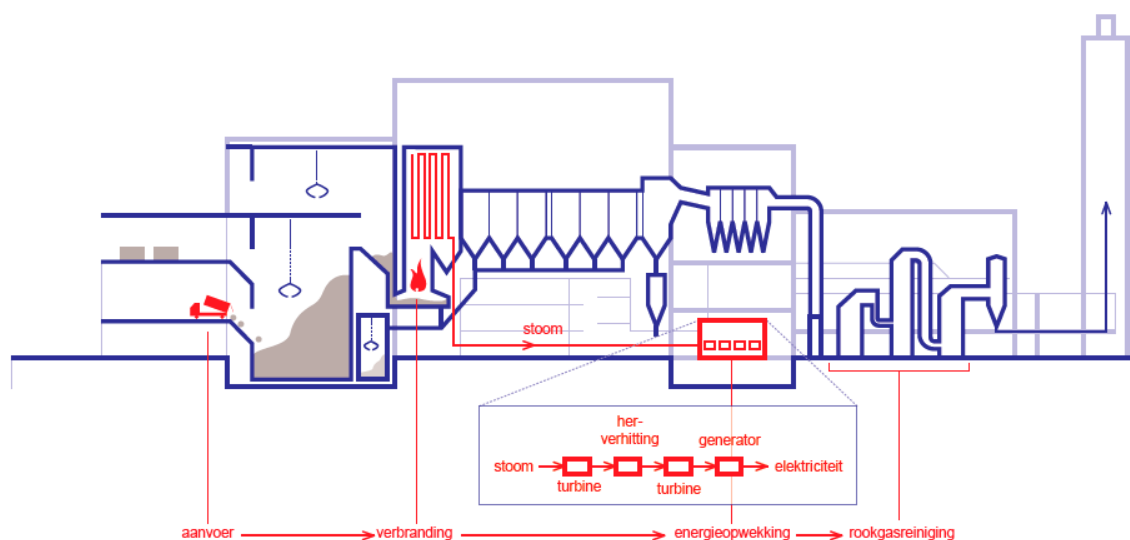
29 Met 'equivalente' CO₂-uitstoot wordt de som van directe en indirecte impact op het klimaat bedoeld. Bijvoorbeeld: de ontginning van grondstoffen, de productie en de verwerking van materialen, de opwekking van energie, het voorkomen van verontreiniging enz. worden gekenmerkt door een *rechtstreekse uitstoot* van CO₂ (als chemische component) en/of een *indirect veroorzaakte uitstoot* van CO₂. Bij beoordeling van de klimaatimpact dienen zowel directe als indirecte effecten te worden meegenomen. De som wordt uitgedrukt in CO₂ equivalenten.

30 Stortgas komt vrij door vergisting van de biogene afvalcomponent in een stort, nadat het afgedekt wordt (en afgesloten van de lucht). De impact van stortgas is het grootst wanneer het stortgas ongecontroleerd vrijkomt. Het is echter mogelijk om het stortgas gecontroleerd op te vangen en af te fakkelen. Hierbij wordt het methaan (CH₄), dat in belangrijke mate aanwezig is in stortgas en een grotere impact op het klimaat heeft dan CO₂, alsnog verbrand tot CO₂ en kan de impact enigszins beperkt worden.

31 Enerzijds stoot afvalverbranding CO₂ uit als dusdanig (als chemische component in het rookgas). Anderzijds kan, door het nuttig gebruiken van energie uit afval, het gebruik van energie van fossiele oorsprong worden vermeden. Het dient hierbij te worden opgemerkt dat enkel het gedeelte van de energie uit het afval, dat toewijsbaar is aan de biogene afvalcomponent, wordt beschouwd als hernieuwbaar. De niet-biogene afvalcomponent bestaat immers grotendeels uit afvalmaterialen die gemaakt zijn uit petroleumderivaten (bijvoorbeeld plastics en synthetisch textiel). De verbranding van deze afvalmaterialen is hierdoor feitelijk een uitgestelde vorm van 'fossiele energieopwekking'.

32 Het verder ontwikkelen in de toekomst van processen voor gerichte verbranding van restafvalstromen opent ook nieuwe mogelijkheden om waardevolle chemische componenten (bijvoorbeeld: fosfor, antimoon en kritieke metallische elementen) te herwinnen uit assen en residuen van verbranding, door middel van hydro- en bio-metallurgische technieken. Hierdoor kan dan weer de ontginning van primaire grondstoffen, die in heel wat gevallen gepaard gaat met een aanzienlijke (indirecte) CO₂-impact, verminderd worden.

Figuur 2.3 Schematisch overzicht van het verbrandingsproces



Bron: AEB

2.2.5 De Biomassa Centrale

De Biomassa Centrale (BMC) – ook wel Biomass Plant Amsterdam (BPA), Biomassa Energie Centrale of Bio-energiecentrale (BEC) genoemd – is gericht op het produceren van elektriciteit en warmte door het verbranden van snoei- en afvalhout. Daarbij gaat het om hout dat wordt aangevoerd binnen een afstand van maximaal 150 kilometer van Amsterdam. In totaal kan jaarlijks 110.000 ton hout in de BMC worden verwerkt. De processen van houtverbranding, warmterecuperatie in een stoomketel, opwekking van stoom uit warmte en rookgasreiniging verlopen in grote lijnen gelijklopend met analoge processen in de afvalverbranding, zoals hierboven reeds beschreven. Met de BMC wordt warmte beschikbaar gesteld aan Westpoort Warmte en wordt elektriciteit opgewekt, die via het elektriciteitsnet aan gebruikers wordt aangeboden. Ook bij het verbranden van biomassa dient rekening te worden gehouden met de corrosieve effecten. Derhalve is ook bij de bedrijfsvoering van de BMC het nastreven van een goede balans tussen verbranden en onderhoud van essentieel belang.

2.3 Thema's rond de afvalverwerking Amsterdam

2.3.1 Bouw van de Afval Energie Centrale

In 1993 neemt de Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking (GDA), zoals het Afval Energie Bedrijf in de periode tot 2003 wordt genoemd) de Afval Energie Centrale (AEC) in het westelijk havengebied van Amsterdam in gebruik. De bestaande installatie, de Afval Verbrandingsinstallatie (AVI)-Noord, wordt ongeveer gelijktijdig uit gebruik genomen. Met dit besluit stijgt de verbrandingscapaciteit van de GDA van 475.000 kiloton naar 800.000 kiloton per jaar. Een belangrijke reden voor de bouw van de AEC is een tekort aan verbrandingscapaciteit in de provincie Noord-Holland. De toenemende aandacht voor afvalverbranding ligt in lijn met het landelijke beleid omtrent afvalverwerking, dat het storten van afval wil terugdringen. Het kunnen terugwinnen van energie uit afval door verbranding wordt gezien als een gunstige bijkomstigheid. Zoals de raadsvoordracht voor de AEC stelt:

*"Afvalverwerkingsinrichtingen zijn in deze infrastructuur niets meer of minder dan 'volume-verminderingsbedrijven', die daarenboven nog energie leveren."*³³

³³ Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied, behandeld in de raadsvergadering op 12 november 1986, pp. 8 – 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4448009/1>

Bij het bepalen van de capaciteit van de AEC richt de gemeente Amsterdam zich uitsluitend op het verwerken van afval uit de eigen en direct omliggende gemeentes. In de raadsvoordracht voor de bouw van de AEC wordt aangegeven dat de gemeente Amsterdam zich zorgen maakt dat het afval van heel de provincie Noord-Holland voortaan in Amsterdam zou verwerkt worden. In de raadsvoordracht staat:

*"Van meet af aan hebben wij gesteld, dat het nooit zo kan zijn, dat de nieuwbouw van de AVI-West dermate grootschalig zou moeten worden gedimensioneerd dat al het provinciale afval hier kan worden verwerkt, voornamelijk vanwege de eraan verbonden zéér hoge investeringen en daarbij voorkomende risico's, de extra-belasting van het milieu bij één locatie en toename van de transportdruk en verkeersbewegingen, vooral waar het betreft de Noordzeekanaalkruising, de verhoging van de kwetsbaarheid bij calamiteiten e.d."*³⁴

Om die reden dringt de gemeente Amsterdam bij de provincie Noord-Holland aan op de bouw van een tweede afvalverbrandingsinstallatie in de provincie. Bij de besluitvorming voor de bouw van de AEC wordt stilgestaan bij de vraag of de bouw een verandering in bestuurlijke vorm van de GDA moet betekenen.³⁵ In de raadsvoordracht voor de AEC worden de verschillende voor- en nadelen van mogelijke privaatrechtelijk en publiekrechtelijke organisatievormen voor de GDA afgewogen. Ten aanzien van het behartigen van het publiek belang van de afvalverwerking wordt gesteld:

*"De privaatrechtelijke vorm is niet geschikt voor de verzorging van het algemene belang; de invloed van de organen die het publieke belang in de bedrijfsvoering nastreven, valt weg; het toezicht van Gedeputeerde Staten valt weg."*³⁶

Het geheel overziend komt het college in het raadsvoorstel voor de bouw van de AEC tot de voorkeur voor een publiekrechtelijke vorm met een NV-structuur om fiscale redenen.

De raad stemt in met het raadsvoorstel voor de bouw van de AEC. De totale bouwkosten komen uit op circa € 488 mln., ongeveer € 113 mln. meer dan oorspronkelijk geraamd. De bouw van de AEC wordt zonder noemenswaardige tijdsoverschrijding afgerond in 1993.

2.3.2 Bouw van de Hoog Rendement Centrale

In december 1998 geeft de GDA aan een ingenieursbureau de opdracht om een masterplan op te stellen voor een eventuele uitbreiding van de verbrandingscapaciteit.³⁷ Het betreft een verkennend onderzoek naar een mogelijke uitbreiding van de bestaande capaciteit. Uitgangspunt van het onderzoek is een uitbreiding van de capaciteit met ongeveer 500 kiloton.³⁸ Er wordt bij het opstellen van het masterplan gekeken naar economische perspectieven, optimalisatie van operationele processen, verhoging van inkomsten en verlaging van de bedrijfskosten.³⁹ Op basis van de resultaten van het masterplan geeft de GDA in juli 1999 een ander ingenieursbureau de opdracht om een globaal conceptueel ontwerp van de uitbreiding en een exploitatiebegroting van de operatie met uitbreiding te maken.⁴⁰ De nadruk ligt "op een zo hoog mogelijk energetisch rendement."⁴¹ Men streeft een innovatief concept na, waarbij kostprijs van de afvalverwerking en milieuprestaties centrale thema's zijn.

34 Ibid. p. 15.

35 Ibid.

36 Ibid.

37 AVI-Amsterdam Masterplan. Goepfert, Reimer & Partner Ingenieurgesellschaft mbh, 8 december 1998.

38 Ibid. p. 19.

39 Ibid. p. 13.

40 Bedrijfsplan uitbreiding afvalverbrandingsinstallatie Amsterdam. GDA, 15 november 1999.

41 Ibid. p. 44.

Door de GDA wordt aan het adviesbureau Deloitte & Touche Bakkenist opgedragen een studie⁴² uit te voeren over de toekomstige strategische positie van de GDA. De uitkomst van deze studie speelt een belangrijke rol in de plannen van de GDA over uitbreiding van de capaciteit met een Hoog Rendement Centrale (HRC). Op basis van deze studie verwacht de GDA een groei van 90% van de afvalverbrandingsmarkt. In de studie wordt opgemerkt dat deze groei voornamelijk bedrijfsafval betreft:

*“Hoewel op termijn export naar buurlanden denkbaar is, zijn op korte termijn significante capaciteitsuitbreidingen nodig. Anders dan bij de eerste golf zullen deze vooral zijn gericht op bedrijfsafval”.*⁴³

Vervolgens stelt de studie: *“De Vereniging Van Afval Verwerkers (VVAV) stelt voor om de huidige AVI-capaciteit te reserveren voor het huishoudelijke afval en hierover langjarige afspraken te maken met gemeenten. Het bedrijfsafval zou in de ogen van de sector aan de vrije markt overgelaten moeten worden”.*⁴⁴

De studie verwacht dat de groeiende markt van afvalverbranders zal gaan bestaan uit dienstverleners en marktspelers. Dienstverleners verbranden vooral huisvuil en zijn nauw gelieerd aan gemeenten, die tevens de aanvoer van het afval garanderen. Marktspelers zijn nieuwe types AVI's, gericht op verbranding van gelijke hoeveelheden huishoudelijk afval en bedrijfsafval. Binnen de groep van marktspelers zijn er ook nichespelers die zich richten op specifieke vormen van bedrijfsafval. Over de bedrijfsrisico's stelt de studie:

*“Het verschil in risicoprofiel tussen een nuts- en een commercieel bedrijf wordt duidelijk gemaakt aan de hand van credit ratings die aan sectoren worden toegekend door banken [...]. Een commerciële AVI heeft een aanzienlijk hoger risicoprofiel [...]”.*⁴⁵

Bij het uitwerken van toekomstige bedrijfsmodellen voor de GDA geeft de studie aan dat de GDA een *“traditionele dienstverlener”* is, met mogelijke doorontwikkeling naar een model van *“proactieve dienstverlener”* of *“marktspeler”*. Het model van de proactieve dienstverlener past, indien de GDA de uitbreiding van de capaciteit gebruikt voor het verbranden van zowel huishoudelijk afval als bedrijfsafval. Het model van marktspeler past als de GDA de uitbreiding vooral zou gebruiken voor bedrijfsafval. In de berekening van de effecten op de bedrijfsresultaten geeft de studie aan dat een ontwikkeling als proactieve dienstverlener of marktspeler het beste rendement kan opleveren en het goedkoopst kan zijn voor de Amsterdammer.

Daarbij gaat de studie uit van een investering in de uitbreiding ter grootte van circa € 227 mln.⁴⁶ Daarnaast wordt het volgende opgemerkt:

*“Afvalverbranding is een extreem kapitaalintensieve activiteit die alleen rendabel is indien markt-, regelgeving- en technische risico op lange termijn te beheersen zijn”.*⁴⁷

De raad wordt op verschillende momenten geïnformeerd en om besluitvorming gevraagd over de uitbreiding van de GDA met een Hoog Rendement AVI (HR-AVI). Daarbij is het uitgangspunt de in voornoemde studie aangegeven 90% stijging in de afvalmarkt. Voor het toekomstige bedrijfsprofiel wordt voorgesteld dat de GDA in de vorm van een gemeentelijke dienst een proactieve dienstverlener wordt.⁴⁸ Tijdens een presentatie door de GDA wordt aangegeven dat capaciteitsuitbreiding voor de gemeente Amsterdam niet noodzakelijk is, maar wel nuttig.⁴⁹ De AEC heeft voldoende

42 Eindrapport Strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam. Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001.

43 Ibid. p. 16.

44 Ibid. p. 19.

45 Ibid. p. 26.

46 Eindrapport Strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam. Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001, p. 41.

47 Ibid. p. 49.

48 Raadsvoordracht Opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)-Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

49 Presentatie van Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking voor de Raadscommissie. K.D. van der Linde, 8 januari 2003.

capaciteit om het huishoudelijk afval van de gemeente Amsterdam en omliggende gemeenten te verwerken. De AEC wordt in 2017 afgeschreven, maar er wordt verwacht dat de installatie ook daarna nog in bedrijf kan blijven. Wel wordt een prijsverlaging voor het verwerken van afval verwacht doordat andere afvalverwerkers hun capaciteit verhogen door uitbreiding, waarmee ze hun prijs per ton afval kunnen laten zakken. Dit leidt ertoe dat de GDA zich moet richten op kostenbeheersing en kostprijsverlaging.⁵⁰

Op 5 september 2001 stemt de gemeenteraad in met het beschikbaar stellen van het gewenste krediet voor het maken van een technisch voorontwerp voor een uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit van de GDA.⁵¹ In het technisch voorontwerp is de leidende vraag of:

*“De op grond van eerder onderzoek verwachte combinatie van kostprijsverlaging voor de Amsterdamse (en regionale) burger en verbetering van het milieurendement daadwerkelijk kan worden gerealiseerd”.*⁵²

De raadsvoordracht, die moet leiden tot het principebesluit tot uitbreiding van de verbrandingscapaciteit, geeft daarop een positief antwoord.⁵³

Het ontwerp van de HR-AVI is innovatief. Het concept is gericht op het bereiken van een maximaal energetisch rendement.⁵⁴ In een presentatie aan een raadscommissie laat de directeur van de GDA weten dat de HR-AVI geen conventionele, op bestaande ontwerpen gebaseerde installatie is, maar een technologische sprong voorwaarts.⁵⁵ Waar conventionele installaties een energetisch rendement van tussen de 22% en 25% behalen, streeft de GDA bij het bouwen van de HR-AVI naar een energetisch rendement van meer dan 30% bij het bouwen van de HR-AVI. De directeur van de GDA geeft daarover aan dat het door GDA ontwikkelde concept is gebaseerd op een viertal GDA-patenten.⁵⁶ Desalniettemin wordt in de raadsvoordracht aangegeven: *“De basiskeuze is voor de meest bewezen en robuuste roosteroven”.*⁵⁷

Naast de HR-AVI worden twee alternatieven onderzocht⁵⁸, een Verbeterd Rendement-AVI (VR-AVI) en een Commercieel Bedrijfszekere AVI (CB-AVI). De CB-AVI wordt om reden van de milieuprestaties niet in beschouwing genomen. De VR-AVI valt in de vergelijking met een HR-AVI af vanwege verminderde bedrijfseconomische prestaties. In de definitieve raadsvoordracht wordt de raad gevraagd in te stemmen met een HR-AVI, die erop is gericht om bedrijfsafval te verbranden. Daarbij vermeldt de raadsvoordracht dat tijdens de fase van aanbesteden voor de ketel en het rooster van de HR-AVI, vier van de vijf potentiële aannemers alsnog niet wilden inschrijven. Uiteindelijk blijkt één partij wel in te schrijven. De raadsvoordracht stelt daarover:

*“De andere mogelijke leveranciers hebben geen aanbieding gedaan, mogelijk omdat zij het risico van de nieuwe technologie in de HR-AVI niet wilden nemen”.*⁵⁹

Kostprijs, milieuprestaties en innovatie blijken centrale thema's in de besluitvorming voor de bouw van de HR-AVI. Van de drie is kostprijs het belangrijkste aspect, zo blijkt uit de raadsvoordracht voor de definitieve beslissing om tot de bouw van de HRC over te gaan staat:

50 Ibid.

51 Raadsvoordracht Opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)-Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

52 Ibid, p. 3.

53 Raadsvoordracht Opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)Amsterdam met een hoogrendement-AVI, behandeld in de raadsvergadering op 26 maart 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

54 Ibid. p. 44.

55 Presentatie van Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking voor de Raadscommissie. K.D. van der Linde, 8 januari 2003.

56 Brief Directeur GDA aan Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieubeheer. Gemeente Amsterdam, 30 oktober 2001.

57 Raadsvoordracht Opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)Amsterdam met een hoogrendement-AVI, behandeld in de raadsvergadering op 26 maart 2003, p. 57. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

58 Ibid. p. 29.

59 Raadsvoordracht Realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 12. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

“... het Afval Energie Bedrijf heeft aangegeven, dat het project primair wordt gestuurd op de kostprijs per ton afval (boven de directe investering). Dit betekent dat extra investeringen zijn toegestaan, mits deze terugverdiend worden binnen de afschrijvingstermijn van de installatie en daarmee kostprijs verlagend werken.”⁶⁰

Op 17 september 2003 stemt de gemeenteraad in met de bouw van de HRC.⁶¹

De bouw van de HR-AVI, inmiddels Hoog Rendement Centrale (HRC) genoemd, verloopt niet zoals verwacht. De gemeenteraad stemt twee keer in met aanvullend krediet. In mei 2005 wordt er € 25,4 mln. aanvullend krediet verschaft⁶², in december 2006 € 90 mln.⁶³ Dit betekent dat het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget van € 338 mln. is overschreden met € 115,4 mln.⁶⁴. Tijdens de bouw van de HRC hoopt men binnen het AEB begin 2007 de HRC in bedrijf te nemen⁶⁵.

Een onderzoekscommissie onder leiding van Prof. Dr. Ringeling schrijft in 2007 een rapport over de problemen tijdens de bouw van de HRC.⁶⁶ De commissie stelt dat de overschrijdingen in geld en tijd deels zijn terug te voeren op gebrekkig risicomanagement. In de begroting is *“ten onrechte geen rekening (...) gehouden met risico’s die wel degelijk voorzien werden.”*⁶⁷ Men doelt hierbij op risico’s die door uit de risico-inventarisatie en de *second opinion* op de begroting kwamen. De commissie schrijft dat externe partijen risico’s hebben aangeduid die daarna niet in de begroting zijn opgenomen:

“De commissie concludeert dat er aanvankelijk zeer krap en optimistisch is begroot. Een groot deel van de gesignaleerde – maar niet in de begroting ingecalculeerde – risico’s heeft zich in het vervolg van het project nadrukkelijk gemanifesteerd. In de begroting is daar onvoldoende rekening mee gehouden.”⁶⁸

Het gebrekkige risicomanagement werd verergerd door zwak projectmanagement:

“Belangrijker is echter dat veel van die risico’s zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd. Voor een zeer groot deel zijn deze overschrijdingen te wijten aan de wijze waarop het project is aangestuurd en gemanaged.”⁶⁹

Voorbeelden van zwak projectmanagement zijn het regelmatig aanbrengen van wijzigingen in het ontwerp tijdens de bouw, (te) grote rol voor de opdrachtgever (het AEB), veelvuldige verandering van projectorganisatie en onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Uit de verhoren van de raadsenquête blijkt dat de bouw is aangevangen terwijl het definitieve concept nog niet was afgerond. Dit wordt bevestigd door dhr. Beerepoot (verschillende directiefuncties AEB van 2001 – 2008):

“Als de investeringsaanvraag is goedgekeurd en we gaan aan de slag, dan vindt normaliter altijd eerst een periode van detailengineering plaats, alvorens je gaat starten met de bouw. Op het moment dat we daadwerkelijk zijn gestart met de bouw – dat wil zeggen: de eerste palen de grond in – was de detailengineering niet gereed.”⁷⁰

60 Ibid. p. 10.

61 Ibid. p. 12.

62 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 60. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

63 Ibid. p. 65.

64 In een reactie op het rapport Ringeling schrijft het college van B&W dat er uiteindelijk een onderschrijding van € 5 mln. op het aanvullend verstrekte krediet te noteren is. Bron: Bestuurlijke zienswijze van het college van B&W van Amsterdam op het onafhankelijk onderzoeksrapport van de commissie Ringeling naar de gang van zaken rond de overschrijdingen bij de nieuwbouw van de hoog rendement afvalverbrandingsinstallatie HR-AVI van het AEB. Gemeente Amsterdam, z.d.

65 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 60. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

66 Ibid. p. 60.

67 Ibid. p. 40.

68 Ibid. p. 21.

69 Ibid. p. 40.

70 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

De commissie Ringeling concludeert dat van zowel aansturing als toezicht vanuit de Stopera op de leidinggevendenden van het AEB weinig sprake was:

*"De facto wordt AEB nauwelijks gecontroleerd. (...) De sterke leiding van een dienst kan eigenlijk tot op zekere hoogte zijn gang gaan. Het stadhuis was meer volgend dan leidend. De aansturing was er een waarbij het bestuur het bedrijf volgde."*⁷¹

Bovendien, zo stelt de commissie, ontbeerde het stadhuis de noodzakelijke kennis en kunde om een groot project aan te sturen. Het stadhuis heeft dit niet onderkend en niet gecompenseerd door het organiseren van voldoende *checks and balances*:

*"De commissie concludeert dat het de wethouder en de bestuursdienst aan informatie en deskundigheid ontbrak om het project te kunnen sturen, of zelfs om adequaat en tijdig te signaleren dat er problemen waren. De commissie vraagt zich af of de bestuurlijk verantwoordelijken zich voldoende hebben gerealiseerd welke risico's er aan een innovatief project van deze omvang en complexiteit zitten en wat dat voor eisen aan aansturing, toezicht en controle stelt."*⁷²

De commissie concludeert bovendien dat een groot deel van de signalen over problemen in het project niet tot het stadhuis doordrong.⁷³

De rol van de gemeenteraad in de bouw van de HRC komt kort aan bod in het rapport van commissie Ringeling. De commissie Ringeling stelt dat de gemeenteraad "een weinig centrale positie"⁷⁴ in het project van de HRC inneemt. Men beschrijft dat de discussie over de bouw "weinig intensief"⁷⁵ was. Ook het verlenen van het eerste aanvullende krediet verloopt zonder inhoudelijk debat. Bij de tweede, grotere aanvraag voor aanvullend krediet blijkt dat de belangstelling van de gemeenteraad aanmerkelijk meer is gewekt. De HRC wordt uiteindelijk op 1 augustus 2007 in bedrijf genomen. Door de onverwachte breuk van de turbine-as stopt de elektriciteitsproductie van de HRC. Om reden van de ingrijpende gevolgen van langdurig herstel en uitblijvend rendement, wordt de HRC terug in de project-fase gezet. In 2008 wordt die projectfase beëindigd en wordt de HRC definitief in gebruik genomen.

Een opmerkelijke samenloop met het besluit tot de bouw van de HRC is de naamswijziging in 2003 van de *Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking* in *Afval Energie Bedrijf*. Met deze nieuwe naam wordt bevestigd dat energieopwekking een centrale ambitie is. Het gegeven dat de "dienst" nu als een "bedrijf" kan worden gezien is een voorbode op de latere verzelfstandiging.

2.3.3 Het besluit tot verzelfstandiging van het AEB

Op 10 juli 2012, meer dan tweeëneenhalf jaar na het opschorten van de verzelfstandiging vanwege de financieel economische crisis, besluit het college om het onderzoek naar de verzelfstandiging van het AEB weer voort te zetten.⁷⁶ De interim-directeur van het AEB geeft te kennen dat een wijziging van de strategie belangrijk is voor de toekomst van het AEB:

*"De markt voor brandbaar afval blijft in Nederland een krimpmarkt. Het beleid van het rijk en Amsterdam is gericht op meer recycling en hergebruik van grondstoffen. Hierdoor daalt het volume brandbaar afval".*⁷⁷

71 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

72 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>. p. 37.

73 Ibid. p. 43.

74 Ibid. p. 35.

75 Ibid. p. 35.

76 Plan van Aanpak Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. AEB, 10 september 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4215876/1>

77 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruijs, 22 oktober 2012.

De interim-directeur van het AEB geeft aan dat:

"... [het transitie scenario] het enige scenario is met een goede kans op het beperken van verlies en mogelijk zelfs verder optimaliseren van de winst. Ook dit scenario is niet zonder risico's. Dit scenario is in feite een package deal van 7 maatregelen die in combinatie uitgevoerd moeten worden".

Verzelfstandiging van het AEB tot een overheids-NV is één van die 7 maatregelen. In november 2012 vraagt het college de gemeenteraad in te stemmen met een principebesluit⁷⁸ tot verzelfstandigen van het AEB⁷⁹. Het voornaamste argument van het college voor verzelfstandigen ligt in de transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De wethouder Bedrijven (Gehrels) zegt hier in de besloten vergadering voor de Raadscommissie voor Economische Zaken, Bedrijfsvoering en Inkoop, Bedrijven en Deelnemingen, Personeel en Organisatie, Dienstverlening, Luchthaven, Dierenwelzijn, Waterbeheer (EZP) het volgende over:

*"Als het begrip circulaire economie in 2003 al had bestaan en de gemeente de inzichten had gehad die zij nu heeft, zou Amsterdam hier [de HRC] nooit in hebben geïnvesteerd. Er staat in deze slechte afvalmarkt een fabriek in de haven die voor 700 mln. euro in de boeken staat. Als er niets wordt gedaan, loopt het AEB het risico enorme verliezen te gaan maken. Het AEB maakt winst en draait goed door de hoge technische prestaties. De technische prestaties zijn goed. De markt is belabberd. Om de slagkracht te vergroten is handelen nu noodzakelijk. Daar past een verzelfstandiging in."*⁸⁰

In het principebesluit staat dat het nodig is om het aanbod van afval van het AEB te laten groeien om de transitie mogelijk te maken. Een verzelfstandiging zou een dergelijke groei mogelijk maken omdat het AEB als overheids-NV een serieuzere kandidaat bij aanbestedingen is. Verzelfstandigen helpt bij:

*"Het veiligstellen van 'afdoende' volume aan brandbaar afval voor de verbrandingscentrales, door het actief tenderen op de Nederlandse markt en het importeren en verwerken van buitenlands afval. Het kunnen participeren door andere gemeentes in het AEB helpt hierbij. Daarnaast is het AEB als verzelfstandigde NV kansrijker in het verkrijgen van nieuwe contracten, omdat het (wettelijk gezien) flexibeler mag opereren."*⁸¹

Bovendien is het aangaan van diverse vormen van samenwerking belangrijk om het transitie-programma te laten slagen.

De argumentatie met betrekking tot een eventuele verzelfstandiging behelst een vergelijking tussen de opties "behoud van het AEB als gemeentelijke dienst" en "verzelfstandiging van het AEB in de vorm van een overheids-NV". Daarbij worden de volgende criteria beschouwd:

- Mate van invloed van gemeente,
- Mate van gedegen toezicht,
- Commerciële slagvaardigheid,
- Uitvoerbaarheid van transitie scenario,
- Arbeidsmarktpositie,
- Financieel rendement⁸².

Het college concludeert dat verzelfstandiging op alle criteria, met uitzondering van de mate van invloed van de gemeente, hoger scoort dan behoud van het AEB als een gemeentelijke dienst. De conclusie wordt getrokken dat verzelfstandiging de grootste kans biedt op continuïteit van het bedrijf en de beste financiële en maatschappelijke resultaten.

78 Een principebesluit is geen definitief besluit tot verzelfstandiging, maar een voorlopig besluit. Hiermee zou de gemeenteraad aangeven dat het verzelfstandigen een acceptabele optie vindt.

79 Raadsvoordracht Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB). Gemeente Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 19 en 20 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/620943/2>

80 Verslag besloten vergadering EZP 22 november 2012, p. 4.

81 Raadsvoordracht Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB). Gemeente Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 19 en 20 december 201, p. 8. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/620943/2>

82 Eindrapport principebesluit Verzelfstandiging AEB. Conceptversie. AEB, 22 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216579/1>

In het principebesluit stelt het college dat de verzelfstandiging gezien kan worden als risicobeheersingsmiddel, maar dat dit niet betekent dat er geen risico's meer zijn. De verzelfstandiging van het AEB is onderdeel van het transitie scenario en wordt "een enorme uitdaging voor het bedrijf"⁸³ genoemd. Naast de verzelfstandiging zijn investeringen in nieuwe technologie gericht op grondstoffen en energieproductie tevens onderdeel van de transitie. Aangezien forse investeringen vanuit de gemeente nodig zijn, wordt de transitie van het AEB door het college als risico erkend. Op 20 december 2012 stemt de raad in met het principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB.⁸⁴ Desondanks is de raad nog niet overtuigd van het door het college verrichte onderzoek en laat het een eigen *second opinion* naar de verzelfstandiging laat uitvoeren. De rapportage daarvan wordt op 4 april 2013 opgeleverd.⁸⁵

In januari 2013 neemt het college het besluit tot afronden van de onderzoeksfase.⁸⁶ Sinds het principebesluit zijn drie externe rapporten gepresenteerd die de haalbaarheid en de wenselijkheid van een verzelfstandiging hebben onderzocht. Zo is er een business case opgesteld, waarin financieringsopties van het AEB worden uitgewerkt.⁸⁷ Een extern adviesbureau partij levert een rapport met betrekking tot de vraag of "de bedrijfsvoering binnen de organisatie van AEB gereed is voor de verzelfstandiging".⁸⁸ Het rapport stelt dat dit inderdaad het geval is, mits een aantal functies binnen de organisatie zich ontwikkelen.⁸⁹ De onderzoekers stellen er vertrouwen in te hebben dat dit ook gebeurt. In het kader van tegenspraak – een actiepunt uit de lijst van *Let Op 10 lessen*, opgesteld naar aanleiding van de raadsenquête naar de Noord-Zuidlijn – wordt een *Gateway Review* uitgevoerd.⁹⁰ Ook hierin wordt geconcludeerd dat verzelfstandiging een verstandige stap is. Zo kan er vormgegeven worden aan de transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De door de gemeenteraad aangevraagde *second opinion*⁹¹ geeft aan dat de verzelfstandiging van het AEB onderbouwd en navolgbaar is. Het rapport stelt dat verzelfstandigen in ieder scenario noodzakelijk is, ook wanneer men niet voor een transitie naar grondstoffen- en energiebedrijf had gekozen. Bovendien wordt uiteengezet dat er op korte termijn verzelfstandigd dient te worden, omdat anders het risico groter wordt dat het AEB op de lange termijn geen afval meer aan zich kan binden. Op basis van de drie door het college aangeleverde externe rapporten en de *second opinion* stemt de raad op 15 mei 2013 in met de afsluiting van de onderzoeksfase.⁹² Dit betekent de start van de uitvoeringsfase, waarin daadwerkelijk stappen worden genomen om het AEB te verzelfstandigen. Het AEB gaat verder als AEB Holding NV, met de gemeente als 100% aandeelhouder, per 1 januari 2014.⁹³

2.3.4 Tegenvallende financiële resultaten van het AEB

De resultaten van het AEB na de verzelfstandiging zijn al snel tegenvallend. In augustus 2014 informeert wethouder Deelnemingen (Ollongren) de raadscommissie Werk en Economie over het feit dat de directie van het AEB haar op de hoogte heeft gesteld van nieuwe financiële prognoses.⁹⁴

83 Raadsvoordracht Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB). Gemeente Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 19 en 20 december 2012, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/620943/2>

84 Ibid.

85 *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*. PricewaterhouseCoopers Advisory NV, 4 april 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649980/3>

86 Raadsvoordracht Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 15 januari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/630142/2/document>

87 *Business Case Financiering*. KPMG, 22 november 2012.

88 *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam*. Galan Group, 28 december 2012, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>

89 Te weten: de financiële onderbouwing van beleid, inbedding visie in meerjarenbegroting, heldere analyses en rapportages in aansluiting op het strategisch plan, verbeterd inzicht in prestaties, implementatie CRM-systeem en risicomanagement, opzetten tenderdesk, verandering in denkwijze management, stakeholdermanagement en analyses integreren in managementinformatie.

90 *Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam*. Gemeente Amsterdam, 21 december 2012, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649969/3>

91 *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*. PricewaterhouseCoopers Advisory NV, 4 april 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649980/3>

92 *Voordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB)*, behandeld in de raadsvergadering op 15 mei 2013. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150#ai_421887

93 *AEB Amsterdam van start*. AEB, 2 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/nieuws/aeb-amsterdam-van-start/>

94 *Brief Bijstelling financiële jaarprognose AEB*. Wethouder deelnemingen, 26 augustus 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013783/1/document>

Het AEB zal naar verwachting uitkomen op een positief resultaat van € 7 mln., hetgeen € 12 mln. minder is dan voor de verzelfstandiging begroot.

In november 2014 dient het AEB een conceptversie van het financieel jaarplan in voor de jaren 2015 – 2018.⁹⁵ Het jaarplan laat een slechtere financiële positie zien dan in de business case van de verzelfstandiging te zien was. Het verwachte dividend komt aanmerkelijk onder druk te staan.⁹⁶ De wethouder reageert door het financieel jaarplan 2015 – 2018 te laten valideren door een extern bureau, waarin de verschillen met de business case van de verzelfstandiging onderzocht worden. Tevens zal het externe bureau de waardering van het AEB onder de loep nemen.

Eind november 2014 vindt er een brand plaats in de AEC.⁹⁷ De effecten van de brand zijn dermate groot en hebben naar verwachting van de directie van het AEB een zodanige impact op de financiële resultaten, dat de presentatie van het financieel jaarplan wordt ingetrokken. Bij de door wethouder Deelnemingen (Ollongren) opgedragen externe validatie wordt nog wel van het oorspronkelijke jaarplan gebruik gemaakt, omdat het een indicatie geeft voor de toekomst van het AEB. Later wordt bekend dat, voornamelijk door de brand, de winst van het AEB over 2014 nog verder is gedaald tot € 2 mln. Door de onzekere situatie wordt geen dividend aan de gemeente Amsterdam uitgekeerd.⁹⁸

Op 27 maart wordt de externe validatie opgeleverd.⁹⁹ In het rapport staat dat de onderzoekers zich *“in belangrijke mate kunnen verenigen met de door AEB gehanteerde veronderstellingen en de gehanteerde methodiek ten tijde van het opstellen van het Jaarplan.”*¹⁰⁰ De gehanteerde methodiek en aannames van de business case voor de verzelfstandiging zijn niet meegenomen in het rapport. De grootste oorzaken van de verschillen tussen de business case van de verzelfstandiging en het financieel jaarplan 2015 – 2018 zijn een lagere verwachte omzet door dalende elektriciteitsprijzen, een stijging van de loonkosten en lagere kapitaallasten omdat er een aantal transitieprojecten niet worden uitgevoerd maar wel begroot waren. Uit de waarderingsanalyse op basis van de nieuwe prognoses blijkt dat de geschatte aandeelhouderswaarde flink lager is dan de boekwaarde van het AEB.

Als reactie stelt wethouder Deelnemingen (Ollongren) de dividendraming naar beneden bij, aangezien de geprognosticeerde nettowinst van het AEB lager ligt dan verwacht.¹⁰¹ De wethouder schrijft dat:

*“Bij de verzelfstandiging werd uitgegaan van een dividend van € 16 tot 19 mln. per jaar; (...) Met oog op de volatiliteit, de risico's en de onzekerheden en uit hoofde van het begrotingstechnisch voorzichtigheidsbeginsel, worden niet de volledige geprognosticeerde nettowinsten (€ 8 tot 12 mln. per jaar) in de ramingen opgenomen, maar zal worden uitgegaan van een dividend van € 5 mln. per jaar”.*¹⁰²

Hieraan wordt toegevoegd dat het dividend voor 2015 op € 0 wordt gezet, ondanks dat in het programakkoord het verhogen van het dividend uit deelnemingen als streven is genoemd.¹⁰³ Daarnaast worden twee voorzieningen van in totaal € 70 mln. in de gemeentelijke jaarrekening 2014 opgenomen in reactie op de waardevermindering. Deze voorzieningen betreffen *“feitelijk de afwaardering van de deelneming.”*¹⁰⁴

95 Brief Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB. Wethouder deelnemingen, 2 december 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013784/1>

96 Ibid. p. 1.

97 Brief Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB. Wethouder deelnemingen, 2 december 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013784/1>

98 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

99 Jaarplan validatie en waardering AEB. EY, 27 maart 2015.

100 Ibid. p. 12.

101 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

102 Ibid. p. 5.

103 Amsterdam is van iedereen: Coalitieakkoord 2014-2018. Gemeenteraad Amsterdam, 18 juni 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1373648/1>

104 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

Naar aanleiding van de tegenvallende resultaten vraagt de gemeenteraad in april 2015 aan de Rekenkamer om uit te zoeken in hoeverre het verzelfstandigingstraject van het AEB adequaat is geweest.¹⁰⁵ Dit rapport verschijnt in november 2015. Hierin wordt kritisch geoordeeld over het verzelfstandigingsproces. Er was volgens de Rekenkamer sprake van onduidelijkheid in de organisatie van het proces. De raad dacht dat het principebesluit een voorlopig besluit was, terwijl het college al snel daarna de onderzoeksfase afsloot. De raad volgde onder tijdsdruk. Daarnaast is de Rekenkamer kritisch op de informatie waarop de onderbouwing voor de verzelfstandiging is gebaseerd.

De Rekenkamer ziet dat er vele rapporten door externe partijen geschreven zijn, maar stelt:

*"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."*¹⁰⁶

De Rekenkamer is bovendien kritisch op het risicomanagement van de gemeente ten aanzien van de verzelfstandiging. *"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 voor- drachten achter de centrale boodschap dat transitie nodig was."*¹⁰⁷ De Rekenkamer ziet dat deze risico's bij het verschijnen van hun rapport nog altijd gelden. *"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."*¹⁰⁸

Er was volgens de Rekenkamer sprake van ongefundeerd optimisme bij de gemeente ten aanzien van de verzelfstandiging. Men stelt dat het college de verzelfstandiging heeft onderschat. Het werd gezien als *"een relatief eenvoudige klus"*¹⁰⁹, mede dankzij de ervaring opgedaan tijdens eerdere verzelfstandigingen.¹¹⁰ Dit optimisme vertaalde zich naar de financiële prognoses voor het AEB, in het bijzonder wat betreft het dividend:

*"De raad kreeg het beeld voorgeschoteld dat er hoge dividendinkomsten mogelijk waren. (...) Er was een financieel optimisme waarbij bekende markt- en uitvoeringsrisico's niet werden vertaald naar behoedzamere ramingen."*¹¹¹

De Rekenkamer ziet bovendien dat er weinig sprake is van politieke weerstand vanuit de raad.

2.3.5 Transitieprojecten van het AEB

In 2010 wordt door het AEB de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf ingezet, hetgeen definitief bevestigd is met de verzelfstandiging per 1 januari 2014. Met het oog op de verzelfstandiging wordt in november 2013 het *Strategisch Plan AEB 2018* opgeleverd.¹¹² Hierin wordt onder meer beschreven hoe de transitie vorm krijgt. Er worden verschillende projecten benoemd waarvan wordt aangegeven dat het AEB deze in 2018 gerealiseerd wil hebben. De twee pijlers onder deze projecten zijn enerzijds het terugwinnen van grondstoffen en anderzijds het produceren van

105 *Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2*. Rekenkamer Amsterdam, november 2015. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

106 *Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2*. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p. 3. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

107 Ibid. p. 3.

108 Ibid. p. 32.

109 Ibid. p. 4.

110 Het Amsterdams Havenbedrijf is in 2013 verzelfstandigd; dat proces en daarbij gemaakte keuzes stonden model bij de verzelfstandiging van het AEB.

111 *Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2*. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p. 3. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

112 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

nieuwe duurzame energie. Van deze projecten zijn er een aantal gerealiseerd, vier projecten zitten nog in de ontwikkelingsfase: een nascheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval, een GFT-installatie, het verder opwerken van bodemas en het bewerkstelligen van een stoomnet in Westpoort-Oost.¹¹³ Het lukt het AEB de eerste jaren na de verzelfstandiging niet om transitieprojecten van de grond te krijgen. In 2014 worden in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) nog projecten als het stoomnet, het opwerken van mineralen uit bodemas en een eiwitfabriek genoemd¹¹⁴, maar in de daaropvolgende vergaderingen met de gemeente worden deze projecten niet meer genoemd.¹¹⁵ Vanaf 2015 wordt de focus verlegd naar het bouwen van een nascheidingsinstallatie (SI) voor huishoudelijk afval. Dit is vanaf 2015 tot aan de bouw van de SI in 2017 praktisch het enige transitieproject dat besproken wordt tussen het AEB en de gemeente.¹¹⁶ Alhoewel de gemeente wel met het AEB in gesprek gaat over transitieprojecten, is er binnen de AvA vanuit de gemeente geen aansporing richting het AEB om te komen met meer voorstellen voor of voortgangsrapportages over transitie-investeringen.¹¹⁷

Na het *Strategisch plan AEB 2018* volgt in 2017 het *Strategisch plan 2018 – 2022*. Er worden opnieuw veel pilots, verkenningen en projecten genoemd, waarbij vier projecten dermate serieus zijn dat ze opgenomen zijn in het financieel meerjarenplan van het AEB: een mineralenopwerkingsinstallatie, de droging van de organisch natte fractie, kunststofopwerking en een biomassacentrale.¹¹⁸ Van de transitieprojecten zijn tot op heden enkel de Scheidingsinstallatie (SI) en de Biomassacentrale (BMC) gerealiseerd. Het niet (tijdig) weten om te zetten van plannen naar investeringen lijkt een constante in de transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. Ter illustratie, in het jaarplan voor 2017 wordt genoemd dat in dat jaar grote stappen in de transitie gezet gaan worden door, naast de bouw van de SI, het ontwikkelen van een vergister en groengasinstallatie, het verder opwerken van kunststofstromen, de bouw van een biomassacentrale en de bouw van een mineralen opwerkingsinstallatie.¹¹⁹ Enkel de bouw van de SI vindt plaats in 2017.

De moeizame transitie kan niet los worden gezien van operationele problemen bij het AEB. De tegenvallende resultaten na de verzelfstandiging zijn al eerder beschreven en ook vanaf 2018 nemen de problemen toe.¹²⁰ Zo presteert de SI niet zoals verwacht, hetgeen leidt tot een lagere dan verwachte omzet en een rechtszaak tegen het aannemersconsortium dat de SI had gebouwd. Daarnaast duurt het onderhoud aan een van de turbines van de AEC langer dan verwacht. Vooraf werd ingeschat dat het onderhoud zes tot acht weken in beslag zou nemen, maar het duurt uiteindelijk tien maanden. Dat heeft een direct negatief effect op het financieel rendement van het AEB. In 2018 wordt het AEB onder verscherpt toezicht van de Omgevingsdienst Noordzeekanaal-gebied gesteld. Het AEB blijkt niet voldoende *in control* op het gebied van veiligheid en het rapporteren daarover. Ook blijkt het reeds sinds 2008 bestaande plan om structuur te geven aan een preventief onderhoudsregime onvoldoende van de grond te komen.

2.3.6 De herijking van de deelneming AEB

Kort na de verzelfstandiging van het AEB voert de gemeente in 2015 de standaard 4-jaarlijkse herijking van alle deelnemingen uit.¹²¹ In de herijking worden alle deelnemingen geëvalueerd. Bezien wordt of het publiek belang waarvoor men de deelneming ooit gestart is nog aanwezig is en of de

113 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>. p. 19.

114 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 12 december 2014.

115 Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 23 mei 2015; AEB, *Notulen AvA AEB Holding NV*. 15 december 2015; *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 21 juni 2016; *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 13 december 2016

116 Ibid.

117 Ibid.

118 Zo bouwt AEB Amsterdam verder aan een duurzaam grondstoffen en energiebedrijf: *Strategisch plan 2018 – 2022*. AEB Amsterdam, november 2017, p. 30. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

119 *Jaarplan 2017*. AEB, 13 december 2016.

120 *Rapport inzake de jaarstukken 2018*. AEB, 29 juni 2020. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

121 *Rapportage Herijking deelnemingen 2015*. Gemeente Amsterdam, 10 februari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1995271/1>

deelneming de status van deelneming dient te behouden. Dat betekent dat ook het AEB wordt onderworpen aan een onderzoek. Het college concludeert dat bij een groot aantal deelnemingen, 17 van de 25, gemeentelijk aandeelhouderschap niet noodzakelijk is. Onder deze deelnemingen valt ook het AEB. Er wordt uiteengezet dat de gemeente zowel de afvalverwerking als haar duurzaamheidsambities voldoende kan waarborgen als regelgever en opdrachtgever. Een rol als aandeelhouder wordt niet noodzakelijk geacht in het waarborgen van het publiek belang. Het publiek belang met betrekking tot de afvalverwerking wordt daarbij als volgt gedefinieerd:

“Met name: afvalinzameling, afvalverwerking en reststoffenverwerking, alsmede de productie, distributie en levering van (duurzame) energie en warmte. Afvalverwijdering is een wettelijke taak.”¹²²

Dit houdt in dat, een jaar na de verzelfstandiging van het AEB, de mogelijkheid tot afstoten van het AEB onderzocht gaat worden.

In het onderzoek worden de scenario's behoud van deelneming, terug naar een gemeentelijke dienst, verkoop minderheid en verkoop meerderheid van de aandelen in het AEB, gewogen op zes criteria: realisatie ambities/doelen gemeente, grip/sturing, financiën, risico, haalbaarheid en maatschappelijke impact. In mei 2017 verschijnt de voorlopige conclusie van het onderzoek naar de toekomstige positie van het AEB.¹²³ Hieruit volgt een pleidooi van het college om voorlopig aandeelhouder van het AEB te blijven en verbetertrajecten door te voeren, zodat verkoop van het AEB op termijn heroverwogen kan worden. Er wordt gesteld dat op dat moment het publiek belang niet gewaarborgd is bij een verkoop van het AEB. Het college definieert het publiek belang van het AEB in dit rapport als volgt¹²⁴:

(1) Het verwerken van Amsterdams afval met hoogwaardige terugwinning van (secundaire) grondstoffen: (a) Het verwerken van huishoudelijk afval (b) Behoud/terugwinnen van grondstoffen uit huishoudelijk afval om voorraden niet uit te putten, en

(2) een Amsterdamse energiehuishouding zonder fossiele brandstoffen: (a) Productie van duurzame elektriciteit (b) Productie van duurzame warmte (c) Distributie van duurzame warmte (4) Levering van duurzame warmte.

Het college stelt dat bij een verkoop van het AEB de duurzaamheidsagenda van Amsterdam in de knel zou kunnen komen. Ook wordt beschreven dat zowel het AEB als de gemeente nog niet klaar zijn voor een verkoop. Verbeterde prestaties bij het AEB zouden de opbrengst van een verkoop verhogen. Daarnaast heeft de gemeente nog niet de benodigde kennis in huis om aanbestedingen voor het verwerken van afval uit te schrijven. Ook dient de gemeente zijn rol als opdrachtgever te professionaliseren.

2.3.7 Bestuursopdrachten en de herijking AEB

Als vervolg op het onderzoek naar de positie van het AEB besluit het college op 6 juni 2017 om drie bestuursopdrachten te formuleren om te zorgen voor de nodige verbetertrajecten.¹²⁵ Deze bestuursopdrachten zijn erop gericht de governance van het bedrijf te verbeteren en te onderzoeken hoe de gemeente in de verschillende rollen haar doelen kan behalen. De bestuursopdrachten moeten leiden tot:

“Een professionalisering van de relaties tussen AEB en gemeente, het kunnen behalen van de gemeentelijke doelen op het gebied van duurzaamheid en een verdere verbetering van de performance van AEB.”¹²⁶

¹²² Ibid. p. 21.

¹²³ Onderzoek Opvolging Herijking AEB. Gemeente Amsterdam, mei 2017.

¹²⁴ Ibid. p. 3.

¹²⁵ Collegevoordracht AEB Bestuursopdrachten, behandeld in de collegevergadering op 13 februari 2018

¹²⁶ AEB: Hoofdlijnen Bestuursopdrachten. Gemeente Amsterdam, 27 november 2017, p. 1.

De eerste bestuursopdracht, Afval en Grondstoffen, gaat over *“het verbeteren van de rolverdeling tussen de gemeente (als opdrachtgever) en AEB rondom de afvalketen en de verduidelijking van de daarbij horende regiefunctie.”*¹²⁷ De tweede bestuursopdracht, Warmte, heeft als doel *“om te bepalen hoe de gemeente haar strategische sturing verbetert op AEB als warmtebron en ontwikkeling van het warmtenet van Westpoort Warmte, via haar rol als 100% aandeelhouder van het AEB en daarnaast om scenario’s te bepalen voor strategische sturing op de gemeentelijke publieke belangen zonder deze rol.”*¹²⁸ De derde bestuursopdracht, Performance en Slagvaardigheid AEB, gaat over *“het verbeteren van het resultaat (financiën/bedrijfsvoering) en slagvaardigheid van het AEB om te komen tot een efficiëntere en effectievere realisatie van de doelstellingen van gemeente én AEB.”*¹²⁹

In 2019 verschijnen de rapporten van de bestuursopdrachten. Met name de bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB is relevant voor de aansturing van het AEB.¹³⁰ De gemeente concludeert dat er een eenduidig gemeentelijk beleid ontbreekt. Wat de gemeente wil van het AEB is niet altijd helder en kan verschillen per persoon. Er staat dat eenduidig beleid voornamelijk van belang is wanneer verschillende gemeentelijke doelen elkaar kruisen. Er wordt dan ook aanbevolen om een eenduidige beleidslijn vast te leggen.¹³¹ Daarnaast concludeert de gemeente dat scherpte ontbreekt in de rollen die de gemeente en het AEB ten opzichte van elkaar hebben. Het blijkt onvoldoende duidelijk waar de gemeente invloed op uit kan oefenen als aandeelhouder. De gemeente schrijft dat:

*“Gekozen is voor een vorm van gemeentelijke deelneming, waarbij de gemeente als aandeelhouder op afstand staat. Deze keuze heeft tot gevolg dat de gemeente als aandeelhouder kan sturen bij de vaststelling van de strategie van AEB en bij grote investeringen en niet het beleid bepaalt van AEB. Dat doet de directie van AEB. Anderzijds kan de gemeente als klant van AEB ervoor kiezen andere leveranciers te overwegen.”*¹³²

Er wordt aanbevolen de rolverdeling te expliciteren.

2.3.8 Periode van verscherpt toezicht

Tijdens het uitwerken van de bestuursopdrachten, in februari 2018, komt het AEB onder verscherpt toezicht te staan van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Het OD NZKG stelt dat er een verhoogd risico is op een groot incident en dat men zich *“ernstige zorgen over de veiligheidssituatie bij AEB”*¹³³ maakt. Wethouder Financiën en Deelnemingen (Kock) wordt een aantal dagen later op de hoogte gesteld van het verscherpt toezicht.¹³⁴ In de brief aan de wethouder staat dat:

*“De reden hiervoor is dat de Omgevingsdienst van mening is dat de kwaliteit van het onderzoek naar de oorzaken van ongewone incidenten en de borging van maatregelen om herhaling te voorkomen onvoldoende is. Als mogelijke oorzaken noemt de OD NZKG o.a. het ontbreken van een goed onderhoudsregime en het niet beschikken over de benodigde technische kennis in de organisatie.”*¹³⁵

De raad wordt tevens ingelicht.¹³⁶

127 Ibid. p. 1.

128 Ibid. p. 3.

129 Ibid. p. 5.

130 Bestuursopdracht: Performance en slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, januari 2019.

131 Openbare Samenvatting Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, 4 juli 2019, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8014956/1>

132 Ibid. p. 2.

133 Openbare Samenvatting Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, 4 juli 2019, p. 1. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8014956/1>

134 Brief Verscherpt toezicht AEB Amsterdam. AEB Amsterdam, 19 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622467/1>

135 Ibid. p. 1.

136 Brief AEB onder verscherpt toezicht van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Gemeente Amsterdam, 23 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622465/1>

Als een bedrijf onder verscherpt toezicht is geplaatst, betekent dit dat dit bedrijf wordt gevolgd en besproken door de OD NZKG. Daarnaast neemt de omgevingsdienst maatregelen die ertoe moeten leiden dat het bedrijf weer zo snel mogelijk voldoet aan de veiligheidseisen. Dat doet de omgevingsdienst onder andere door middel van veel frequentere inspecties, die ook onaangekondigd plaatsvinden. Als extra drukmiddel kan de omgevingsdienst voor specifieke veiligheidskwesties die zich blijven voordoen, een zogenaamde *Last Onder Dwangsom* (LOD) opleggen aan het bedrijf. Dat is formeel geen boete, maar een financiële stimulans voor het bedrijf om werk te maken van verbeteringen. Indien de omgevingsdienst vaststelt dat het bedrijf onvoldoende verbetert, kan ze de LOD verbeurd verklaren, ofwel innen.

Het bedrijf krijgt daardoor extra druk om te verbeteren die zal resulteren in een forse belasting van de organisatie en mogelijk aanzienlijke extra kosten voor het nemen van maatregelen, het uitvoeren van onderzoeken, inhuren van expertise, etc. Dit moet niet onderschat worden. Ook vraagt de omgevingsdienst frequent overleg op directieniveau. Dit om de voortgang, ontwikkelingen en zorgen te bespreken.

Het AEB blijkt na de instelling van het verscherpt toezicht moeilijk tot verbeteringen te komen, waardoor het AEB ruim drie jaar onder verscherpt toezicht blijft staan. De door het college aangestelde commissie Winter doet onderzoek naar aanleiding van de stillegging en stelt dat de OD NZKG eerst inzet op een noodzakelijke cultuurverandering binnen het AEB en op het versterken van kennis en kunde binnen het bedrijf. Later richt de OD NZKG zich meer op onderhoud.¹³⁷ Uit interviews van de commissie Winter komt naar voren dat het verscherpt toezicht geen invloed heeft op het beleid van de gemeente richting het AEB.¹³⁸ De gemeente stelt bij monde van wethouder Financiën en Deelnemingen (Kock) dat toezicht op veiligheid geen verantwoordelijkheid van de gemeente is, maar van de omgevingsdienst. Het verbeteren van de veiligheid wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de directie van het AEB, zo wordt geargumenteed door de wethouder:

*“De directie en de Raad van Commissarissen zijn verantwoordelijk voor de primaire processen van een zelfstandige naamloze vennootschap. [...] Op het moment dat het een zelfstandige naamloze vennootschap wordt, dan kom je en dat hebben we zo geregeld in Nederland in het Burgerlijk Wetboek, in de rol van aandeelhouder per definitie op afstand te staan. Een aandeelhouder die zich vervolgens met de operations gaat bemoeien en daarvoor heel veel expertise gaat ontwikkelen en ook aanwijzingen gaat geven of zich een mening gaat vormen over specifieke, technische componenten of dingen die niet goed zijn, die gaat veel te veel op de stoel van de directie zitten”.*¹³⁹

Het verscherpt toezicht wordt wel besproken in de AvA's en ook de RvC is geïnformeerd. Bij de gemeente leeft het beeld, volgens de commissie Winter, dat de OD NZKG tevreden is over het verbeterplan, maar dat de uitvoering ervan niet zo snel gaat als gehoopt. Het college schets in een brief aan de raad op 5 december 2018 dat het AEB te maken heeft met een samenloop van ontwikkelingen die leiden tot tegenvallende prestaties.¹⁴⁰ De prestaties van de scheidingsinstallatie vallen tegen, er is sprake van achterstallig onderhoud en de organisatie moet worden versterkt en geprofessionaliseerd in het licht van het verscherpt toezicht. Tevens meldt het college dat de algemeen directeur van het AEB eind 2018 om persoonlijke redenen per direct zijn positie neerlegt. In de brief aan de raad van 5 december 2018 meldt het college het AEB te hebben verzocht om een nadere uitwerking van de oplossingsrichtingen in meetbare en tijdgebonden doelen en een periodieke rapportage hierover.

137 *De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019.* Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 117. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

138 *Ibid.* p. 119

139 *Openbaar verhoor dhr. Kock*, 2 juli 2021.

140 *Brief aan raad Tegenvallende prestaties AEB Holding NV*, 5 december 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7222550/1>

De operationele problemen vertalen zich naar de financiën van het AEB. Over het jaar 2018 wordt € 98 mln. verlies gemaakt¹⁴¹ en worden afspraken met banken inzake de uitstaande leningen niet nagekomen.¹⁴² Uit de raadsenquête blijkt dat dit verlies vooral ontstaat door een verplichte waardevermindering en extra afschrijving. Het formeel vaststellen van de jaarrekening 2018 door de accountant vindt pas plaats op 29 juni 2020, ruim een jaar later dan normaal. Hoewel het college in deraadsbrief van 5 december tegenvallende resultaten bij het AEB met de raad deelt, is pas bij het na 29 juni 2020 bekend worden van de jaarrekening 2018, de grootte van het verlies in 2018 bij het college bekend. In het aandeelhouderscommissie-overleg van maart 2019 wordt aangegeven dat het resultaat voor 2019 ook onder druk staat.¹⁴³ Na dit overleg leeft bij het college het besef dat het onvermijdelijk is dat financiële steun wordt aangevraagd door het AEB. De raad wordt hierover ingelicht in mei 2019.¹⁴⁴

Uit de verhoren van de raadsenquête blijkt dat de gemeente zich niet bij voorbaat vastlegt op het verlenen van financiële steun. Ter ondersteuning van de gemeentelijke besluitvorming inzake een verzoek tot kapitaalsteun wordt aan diverse externe partijen opgedragen onderzoek te doen. De gemeente vraagt een externe partij om een waardeanalyse van het AEB op te stellen, het AEB laat een *business review* maken op zowel financieel als technisch vlak en het AEB geeft opdracht om de staat van de installaties in kaart te brengen.

De *business review* stelt dat de financiële verwachtingen voor 2019 – 2021 te optimistisch zijn en de kans dat deze verwachtingen niet gehaald worden groot is. Er wordt gesteld dat de veiligheid van de installaties, het onderhoud aan de installaties, het op orde krijgen van een stabiel personeelsbestand en het ontwikkelen van een goede bedrijfscultuur, cruciale uitdagingen zijn in het herstel van het AEB. Dit zou de focus moeten zijn voor de komende jaren. Deltaway, een organisatie gespecialiseerd in het ontwerp en onderhoud van waste to energy installaties, brengt verslag uit over de staat van de installaties, nadat het in 2015 en 2017 al dezelfde opdracht heeft uitgevoerd. Men stelt dat de staat van de installaties in de laatste vier jaar is verslechterd. Er zijn veel incidenten, er is nog immer sprake van achterstallig onderhoud en de veiligheidscultuur is ondermaats. De rapporten schetsen een bijzonder negatief beeld.¹⁴⁵ Het verscherpt toezicht van de OD NZKG duurt tot april 2021.¹⁴⁶

2.3.9 Stillegging van vier verbrandingslijnen in 2019

Op 21 juni 2019 wordt in een overleg van productie- en veiligheidsmedewerkers van het AEB geconcludeerd dat het AEB geen grip meer heeft op het veilig opereren van de installaties.¹⁴⁷ Daarbij wordt aangegeven dat het niet de vraag is of, maar wanneer een calamiteit zich zal voltrekken. Grote personele en materiële gevolgen worden daarbij niet uitgesloten. De directie van het AEB neemt deze analyse over en besluit dat maatregelen moeten worden genomen. Op 23 juni 2019 wordt dit gecommuniceerd met de wethouder. Op 24 juni stuurt het AEB aan het college een brief over de situatie.¹⁴⁸ Er wordt gesteld dat de veiligheid van de installaties onvoldoende is om op volledige productie door te draaien. Het AEB gaat scenario's opstellen, waarbij nadrukkelijk het stilleggen van afvalverbrandingslijnen als mogelijk scenario wordt genoemd. Tevens wordt aangegeven dat een eventuele stillegging grote impact zal hebben op de liquiditeit van de onderneming en dat de mogelijkheid bestaat dat het AEB op korte termijn liquiditeitssteun behoeft. Op 27 juni 2019 informeren de wethouders Financiën en Deelnemingen (Kock) en Duurzaamheid (Van Doorninck)

141 Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3blbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

142 Notulen Aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 12 maart 2019, p. 6.

143 Ibid. p. 6.

144 Brief aan raadscommissies FEZ en MLD over veiligheid en financiële situatie bij AEB. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen, 27 juni 2019.

145 Opvallend is dat dezelfde externe partij als van de *business review* na de stillegging onderzoekt of het besluit tot stilleggen adequaat was. De conclusie van dit onderzoek is dat het inderdaad een adequate keuze is geweest: *DNV GL review noodzaak en aanpak AEB interventie*. F. Lamers & M. Bergman, 8 juli 2019.

146 Verscherpt toezicht opgeheven. AEB, 2 april 2021. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/nieuws/verscherpt-toezicht-opgeheven/>

147 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 135. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

148 Brief Stop the bleeding. P. Dirix, 24 juni 2019.

de raad dat AEB niet meer in control is en tijdelijke maatregelen heeft genomen, maar dat er sprake is van een mogelijke stillegging van meerdere afvalverbrandingslijnen voor een periode tot zes maanden. Het borgen van het publiek belang is voor de wethouders essentieel, zo schrijven ze. Op 28 juni 2019 neemt de directie van het AEB het besluit om vier van de zes afvalverbrandingslijnen stil te leggen.¹⁴⁹ De gemeente reageert door een crisisteam samen te stellen met daarin medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente.

De financiële situatie van het AEB was al niet rooskleurig, maar door de stillegging wordt de situatie kritiek. Er zijn zowel extra kosten – bijvoorbeeld voor het omleiden van afval en het afkopen van niet geleverde elektriciteit – en minder inkomsten doordat de opbrengst uit afvalverwerking en energielevering is teruggelopen. Op 1 juli 2019 ontvangt de gemeente een verzoek om financiële steun van het AEB met de mededeling dat dit bedrag het komende jaar kan oplopen tot € 150 mln.¹⁵⁰ Uit de raadsenquête blijkt dat het AEB deze versie als concept heeft bedoeld ter bespreking met de gemeente. Op 4 juli ontvangt de gemeente een tweede verzoek van het AEB waarin liquiditeitssteun ter grootte van € 12,5 mln. wordt gevraagd.¹⁵¹ De wethouder Financiën en Deelnemingen (Kock) geeft tijdens het openbaar verhoor aan aangeeft verrast te zijn dat er op 4 juli 2019 een tweede verzoek door het AEB wordt verstuurd met andere financiële cijfers. De wethouder vindt het verzoek van het AEB slecht onderbouwd¹⁵², terwijl het AEB overtuigd is dat de onderbouwing goed is.¹⁵³

De verschillende toekomstscenario's worden besproken in besloten vergaderingen op 10 juli 2019 in de raadscommissie Mobiliteit, Luchtkwaliteit, Duurzaamheid en op 11 juli 2019 's-avonds in de raad. In de raadsvoordracht staat nog wel dat het scenario 'continueren', oftewel het behoud van het AEB als deelneming, ook zal worden uitgewerkt. Na een meningsverschil met de RvC op 11 juli heeft het college echter geen vertrouwen meer in dat scenario. Het scenario verdwijnt daarna naar de achtergrond. In de raadsvoordracht beschrijft het college de uitkomst van een vertrouwelijk concept-rapport van KPMG. Het college geeft aan dat dit concept-rapport is gebaseerd op aannames die zeer onzeker zijn en dat het tijd kost voor meer onderbouwing. Desalniettemin geeft het college aan dat de conclusies zodanig stevig zijn dat direct instemmen met het liquiditeitsverzoek van het AEB geen optie is.¹⁵⁴ Zonder een liquiditeitssteun verwacht het AEB evenwel vanaf 1 september 2019 niet meer aan betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. Tevens heeft het AEB aan de gemeente bekend gesteld dat, indien er niet binnen 1 à 2 dagen een oplossing is, het AEB gedwongen wordt om surseance van betaling aan te vragen. In de raadsvoordracht wordt de raad verzocht kennis te nemen van de door het college in de voordracht beschreven situatie en in te stemmen met een voorziening voor het AEB van maximaal € 35 mln., waarbij de inzet is dat de steun € 12,5 mln. zal bedragen. Op de dag van de raadsbehandeling kondigt het AEB aan een surseance van betaling aan te zullen vragen. De wethouder Financiën en Deelnemingen (Kock) ziet dit als een onprofessioneel dreigement.¹⁵⁵

De gemeente is terughoudend met betrekking tot het verzoek tot financiële steun zoals het AEB dat indiende, mede vanwege de regelgeving inzake het verlenen van staatssteun. Het college geeft aan dat het streven is om na een gegeven liquiditeitssteun binnen twee maanden te beslissen of het AEB wordt geliquideerd of een herstructureringsroute doorloopt.^{156 157} Het college neemt voor om drie toekomstscenario's voor het AEB uit te werken: (1) een continuering als deelneming, (2) een verkoop van (delen van) de aandelen en (3) een gecontroleerd faillissement. In deze periode vinden diverse besloten commissievergaderingen plaats waarbij het college toelichting geeft en vragen beantwoordt.

149 Twee van deze lijnen waren al een aantal dagen niet in bedrijf doordat er onderhoud op deze lijnen werd uitgevoerd. Na het geplande onderhoud zijn deze twee niet opgestart.

150 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

151 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019.

152 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

153 Openbaar verhoor mev. Marseille. 20 september 2021.

154 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019.

155 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

156 Ibid.

157 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019.

Op 6 augustus 2019 wordt aangekondigd dat het AEB gebruik maakt van een deel van de door de gemeente gereserveerde liquiditeitssteun.¹⁵⁸ Ook vanuit de banken wordt financiële steun gegeven. Dat neemt niet weg dat binnen de directie en Raad van Commissarissen (RvC) van het AEB een onvrede heerst over de samenwerking met van de gemeente.¹⁵⁹ Het vertrouwen van drie van de vier RvC-leden in de gemeente als aandeelhouder is dermate aangetast dat ze op 27 juli 2019 aftreden. De opstelling van de gemeente ten opzichte van continuïteit van het AEB ligt voor hen daaraan ten grondslag. In het belang van het AEB blijven de drie RvC-leden op hun functie totdat nieuwe leden zijn geïnstalleerd. Het vierde RvC-lid treedt kort daarna wel af.

In oktober 2019 blijkt dat de eerder door de gemeente beschikbaar gestelde financiële reservering niet voldoende is om de continuïteit van het AEB te waarborgen.¹⁶⁰ Het college vraagt aan de raad om in te stemmen met een additioneel steunverzoek van het AEB. Opnieuw is de positie van de gemeente dat het borgen van publieke belangen voorop staat, maar dat zal worden getracht het steunbedrag zo laag mogelijk te houden. Het college laat weten vertrouwen te hebben dat het hersteltraject van het AEB leidt tot continuïteit van het bedrijf.¹⁶¹ Dat is de basis voor het willen leveren van verdere kapitaalsteun. Met deze extra kapitaalsteun wordt ook tijd en ruimte gecreëerd voor een adequaat verkoopproces, waarover meer hieronder. De afvalverbrandingslijnen zijn uiteindelijk in november 2019 weer volledig operationeel.¹⁶²

2.3.10 Besluitvorming over de verkoop van het AEB

Na de stillegging van vier afvalverbrandingslijnen ontstaan zeer snel voornemens om alternatieve scenario's te ontwikkelen die zijn gericht op het herstel van het AEB en een (gedeeltelijke) verkoop van het AEB.

Het college geeft op basis van de raadsvoordracht van 10 juli 2019 aan KPMG de opdracht om op te treden als 'herstructureringspecialist'. Het traject van KPMG wordt aangeduid als het 'pre-M&A (mergers & acquisitions) traject', met andere woorden het pre-verkoop traject¹⁶³ en tweede traject betreft de inzet van herstructureringsadviseurs van Alvarez & Marsal. Deze adviseurs gaan vanaf 19 juli 2019 met de directie van het AEB diverse scenario's opstellen voor de toekomst van het bedrijf.¹⁶⁴ Een derde traject betreft de afstemming tussen het AEB en de private afvalverwerker Beelen Groep BV.¹⁶⁵ Beelen is geïnteresseerd om een aandelenbelang in het AEB te verwerven. De wethouder Financiën en Deelnemingen (Kock) wordt daarvan op 20 augustus 2019 op de hoogte gesteld door de directie van het AEB.

Het traject met de firma Beelen leidt tot een intentieverklaring tussen het AEB en de firma Beelen. Die verklaring wordt op 11 september 2019 besproken in het college. De wethouder Financiën en Deelnemingen (Kock) geeft in zijn verhoor aan dat een meerderheid van de collegeleden eerst de tijd wil nemen om onderzoek te doen naar een publieke samenwerking tussen HVC en het AEB alvorens een besluit te nemen over een mogelijke verkoop aan Beelen BV.¹⁶⁶ Wethouder Kock was voorstander van een verkoop aan Beelen BV. Dhr. Kock zegt hierover:

158 Raadsvoordracht Kennisnemen van de voortgang van de oplossingsrichtingen inzake AEB Holding N.V. en uiten van wensen en bedenkingen van het onderzoeksvoorstel, behandeld in de gemeenteraad op 13 september 2019, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7959307/2>

159 Brief Voordracht nieuwe commissarissen AEB Holding NV. AEB, 17 september 2019, p. 2.

160 Raadsvoordracht Verzoek om instemming verlenen krediet ten behoeve van liquiditeitssteun aan AEB Holding NV, behandeld in de raadsvergadering op 9 en 10 oktober 2019, p. 2. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8045495/1/1559_19_Gewijzigde_voordracht_verlenen_krediet_AEB

161 Ibid. p. 2.

162 Rapport inzake de jaarstukken 2019. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p. 9. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/pu5f5bn3/200629_jaarrapport2019-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

163 Interne mailwisseling Vitale Afvalketen. Gemeente Amsterdam, 7 augustus 2019.

164 Brief Stand van zaken AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 6 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7949687/1>

165 Brief Interesse in belang in de onderneming AEB. Beelen Groep BV. 22 augustus 2019.

166 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

"HVC niet alleen onwenselijk was [...] maar dat het heel erg onrealistisch was en dat je dat niet eens moest gaan verkennen want dan zou je de optie Beelen kwijtraken."

Wethouder Duurzaamheid (Van Doorninck) herkent dat de optie HVC nog in een verkenningsfase zat, maar voegt daaraan toe dat er ook over de optie Beelen BV nog veel onduidelijkheid bestond. Ze stelt in haar verhoor:

*"De variant Beelen was meer uitgewerkt [dan de variant HVC] al zaten er op een heel aantal punten bij mij nog vragen wat dat precies zou betekenen. Ik zag met name in Beelen een kortetermijn-oplossing waarvan ik niet wist of die de lange termijn doelstellingen ook zou dienen. In HVC wist ik niet meteen of dat een oplossing was, maar ik zag wel als we het zouden proberen, dat er meer kans was om lange termijn doelstellingen ook te realiseren."*¹⁶⁷

Op 11 september 2019 kiest het college ervoor om een samenwerking met een publieke partner verder uit te werken.¹⁶⁸ De meerderheid van het college geeft de voorkeur aan het onderzoeken van een samenwerking met afvalverwerker HVC, een publieke partner, omdat dit bedrijf een goede staat van dienst heeft op het gebied van de publieke functies van het AEB. Wethouder Kock stapt nog dezelfde dag op als wethouder. In zijn ontslagbrief stelt hij: *"privatisering is niet de enig denkbare oplossing, maar andere, publieke, opties zijn kostbaarder voor de gemeente en voor Amsterdammers, financieel risicovoller en bieden minder kans op een succesvolle doorstart van het bedrijf en continuering van de publieke diensten."*¹⁶⁹

De raad wordt dezelfde dag, 11 september 2019, geïnformeerd dat publieke samenwerking voor het college het voorkeursscenario is.¹⁷⁰ Het college stelt daarnaast dat *"dit betekent dat alternatieve opties niet worden uitgesloten, maar dat deze pas in aanmerking komen als de uitwerking van deze "publieke richting" niet tot het gewenste resultaat leidt."*¹⁷¹

In het raadsdebat van 27 september 2019 wordt een motie ingebracht en aangenomen over de oplossingsrichtingen voor het AEB. De motie verzoekt het college: *"Naast de voorkeursrichting van het college [i.c. de wens om met HVC in zee te gaan] tevens de andere oplossingsrichtingen verder uit te werken, ..."*¹⁷² Op 4 oktober 2019 wordt de raad ingelicht over het mislukken van de besprekingen met HVC.¹⁷³ Het college stelt vast dat nu moet worden gestart met het voorbereiden van een competitief fusie- en verkooptraject. Dat traject leidt tot de raadsvoordracht voor het principebesluit tot de verkoop van 100% van de aandelen van het AEB op 12 februari 2020.¹⁷⁴ Daarbij wordt duidelijk dat het borgen van de publieke belangen centraal staat in het verkoopproces, maar dat de gemeente niet veel invloed heeft op de koper van het bedrijf.

¹⁶⁷ Openbaar verhoor mev. van Doorninck. 5 juli 2021.

¹⁶⁸ Raadsvoordracht Kennisnemen van de voortgang van de oplossingsrichtingen inzake AEB Holding N.V. en uiten van wensen en bedenkingen van het onderzoeksvoorstel, behandeld in de raadsvergadering op 13 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7959307/2>

¹⁶⁹ Brief [Geen titel]. Wethouder deelnemingen (U. Kock), 11 september 2019.

¹⁷⁰ Brief Voortgang oplossingsrichtingen AEB Holding N.V. Gemeente Amsterdam, 11 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7949686/1>

¹⁷¹ Ibid. p. 1.

¹⁷² Motie inzake oplossingsrichtingen voor het AEB. Aangenomen in de raadsvergadering op 27 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8016349/1>

¹⁷³ Brief Stand van zaken AEB Holding N.V. Gemeente Amsterdam, 4 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8035189/1>

¹⁷⁴ Raadsvoordracht Kennisnemen van het principebesluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB. Behandeld in de raadsvergadering op 12 februari 2020, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8381848/1/09012f9782d32250>

“Belangrijk uitgangspunt bij geschiktheids- en verkoopcriteria is dat de gemeente moet handelen als “elke verkoper in een markteconomie” en geen eisen mag meegeven die gezien kunnen worden als een overheidsopdracht en daarmee de prijs negatief kunnen beïnvloeden. Er kunnen vanuit aanbestedingsrechtelijk en staatsteunrechtelijk perspectief geen minimum- en/of verkoopcriteria worden gehanteerd die de koper zouden kunnen verplichten om prestaties ten behoeve van de gemeente te verrichten, die niet zijn terug te voeren op huidige bestaande (harde) contractuele verplichtingen van AEB.”¹⁷⁵

Het college zet het als volgt uiteen:

“De verkoopprijs zal het bepalende criterium zijn in de selectie. Naast de verkoopprijs is gekozen voor gangbare verkoopcriteria zoals financiële slagkracht van de kopers, transactiezekerheid en beperking van aansprakelijkheidsrisico’s van de gemeente (zo min mogelijk garanties en vrijwaringen). Daarnaast zijn de belangrijkste wensen van de gemeente weergegeven in de overige criteria zoals duidelijkheid over werkgelegenheid, visie op continuïteit en strategie van AEB, visie op CO₂ afvang en toegevoegde waarde van de bieder in de uitvoering van de strategie. Hiermee willen we als gemeente een signaal afgeven dat duurzaamheid belangrijk is. Daarbij realiserend dat deze toezeggingen niet bindend kunnen worden vastgelegd en alleen kunnen worden gebruikt als scorend element om de beste bieding te selecteren.”¹⁷⁶

Het definitieve ‘Go-besluit’ van het college voor de verkoop van het AEB, voorwaardelijk aan wensen en bedenkingen van de gemeenteraad, wordt door het college aangenomen op 12 januari 2021.¹⁷⁷ De raadsvoordracht ¹⁷⁸ wordt in de raadsvergadering van 10 februari 2021 voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd en aangenomen.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Raadsvoordracht Kennisnemen van het principebesluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB. Behandeld in de raadsvergadering op 12 februari 2020, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8381848/1/09012f9782d32250>. p. 4.

¹⁷⁶ Ibid. p. 4.

¹⁷⁷ AEB Holding N.V.- Kennis nemen van het go-besluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het go-besluit tot verkoop van AEB. Gemeente Amsterdam, 12 januari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9707031/2>

¹⁷⁸ Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB, behandeld in de raadsvergadering op 12 en 13 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8425385/2>

¹⁷⁹ Verslag raadsvergadering 12 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8536593/1>

3 Ontwikkeling beleid en regelgeving afvalverwerking

In Hoofdstuk 3 wordt het afvalbeleid besproken op verschillende beleidsniveaus. Het afvalbeleid op gemeentelijk niveau wordt beïnvloed door het afvalbeleid op landelijk niveau, dat op zijn beurt wordt beïnvloed door het beleidskader dat op Europees niveau wordt vastgelegd. Het zijn deze beleidskaders die nodig zijn om de investeringen in het AEB te kunnen plaatsen en beoordelen. Hoofdstuk 3 is derhalve mede te lezen als een introductie voor hetgeen in Hoofdstuk 4 over de investeringen van het AEB wordt beschreven.

In 3.1 worden via een thematische analyse het Europees en nationaal beleidskader rond afval besproken. Daarbij is ook aandacht voor het principe van de circulaire economie en hernieuwbare energie. In 3.2 volgt een overzicht van de ontwikkelingen van het Amsterdamse afvalbeleid. Hierbij wordt de interactie besproken tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen de gemeente Amsterdam. Tenslotte worden in 0 de conclusies weergegeven.

3.1 Europees en nationaal beleidskader

3.1.1 Afval

Over het algemeen geldt dat het Nederlandse beleidskader inzake preventie, beheer en verwerking van afval top-down wordt opgedragen door EU-beleid, vastgelegd in richtlijnen, verordeningen en mededelingen (beleidsbrieven van de Commissie). Deze worden door de EU-lidstaten vertaald naar concreet beleid op nationaal, deelstatelijk, regionaal, provinciaal en/of gemeentelijk niveau. Er is sprake van een veelomvattend stelsel van regels en voorschriften dat voortdurend in ontwikkeling is en betrekking heeft op een veelheid van aspecten zoals milieu, klimaat, energie, economie, techniek en transport. Sinds 1999 is er sprake van concrete implementatie van het EU-beleid inzake afval in de Nederlandse wetgeving. Dat betekent dat sinds 1999 het EU-beleid leidend is voor het Nederlandse beleidskader. In Figuur 3.1 is de Europese regelgeving weergegeven die relevant is in het kader van de raadsenquête naar het AEB. Het afvalbeleidskader wordt hieronder chronologisch behandeld.

Figuur 3.1 Overzicht van relevante Europese regelgeving omtrent afvalbeleid

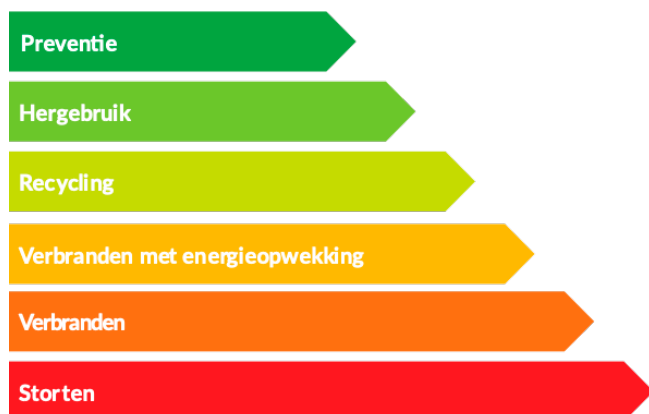
Europees beleid	Nederlandse vertaling beleid
1999/31/EG: Landfill Directive (LD)	Richtlijn stortverbod
2000/76/EC: Waste Incineration Directive (WID)	Richtlijn afvalverbranding
EG/1013/2006: Waste Shipments Regulation	Verordening omtrent de overbrenging van afvalstoffen
2008/98/EG: Waste Framework Directive (WFD)	Kaderrichtlijn afvalstoffen
2010/75/EU: Industrial Emissions Directive (IED)	Richtlijn industriële emissies

Bron: Enquêtecommissie AEB

De Ladder van Lansink

In de jaren voor 1999, voordat het EU-beleid leidend werd voor het Nederlandse afvalbeleidskader, vervult Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten een voortrekkersrol inzake afvalbeheer. Al in de jaren '80 vindt het concept van de *Ladder van Lansink* ingang in de Nederlandse wetgeving. Dit concept wordt genoemd naar een toenmalig lid van de Tweede Kamer – de heer Ad Lansink – die via een door hem ingediende (en door de Tweede Kamer aangenomen) motie in 1979 voor het eerst een standaard naar voren brengt voor het omgaan met afval. De *Ladder van Lansink* is weergegeven in Figuur 3.2.

Figuur 3.2 Ladder van Lansink



Bron: Enquêtecommissie AEB

De *Ladder van Lansink* wordt de leidraad voor een afvalbeleid dat voortaan voorrang zou geven aan de meest milieuvriendelijke verwerkingsmethoden: hoe hoger op de ladder, hoe meer wenselijk de verwerkingsmethode. In de periode waarin de *Ladder van Lansink* voor het eerst wordt omarmd, wordt bijna al het huishoudelijke afval in Nederland nog gestort. De achterliggende gedachte van de *Ladder van Lansink* is om de ladder van onder naar boven te 'beklimmen'. Om reden van haalbaarheid wordt de voorkeur gegeven aan deze stapsgewijze benadering boven het meteen willen inzetten op de hoogste treden, hergebruik en preventie. Langs de weg van de geleidelijkheid zouden, naast de nodige technische ontwikkelingen, ook een publiek draagvlak en een mentaliteitswijziging tot stand worden gebracht. De overtuiging is dat zo op de langere termijn een blijvende verandering kan worden bereikt.¹

Vanaf 1981 wordt het afvalbeleid provinciaal vastgelegd in een *Provinciaal Afvalstoffen Plan* (PAP). In 1989 wordt het tweede PAP, dat de beleidslijn van 1989 tot 1994 uitzet, goedgekeurd en gepubliceerd. De leidraad is daarbij de *Ladder van Lansink*.² Hoewel er reeds afval wordt verbrand, wordt op dat moment ook nog veel afval gestort. Men staat met één been reeds op de (hogere) trede van afvalverbranding en met het andere been nog op de (lagere) trede van het storten van afval.

In 1993 wordt de Wet Milieubeheer van kracht op landelijk niveau. De Wet Milieubeheer bestaat uit verschillende hoofdstukken die de regelgeving ter bescherming van het milieu vastleggen en waarvan een hoofdstuk is gewijd aan regelgeving met betrekking tot afvalstoffen. Het landelijke afvalbeleid dat daarin wordt vastgelegd volgt dezelfde lijn als die in de *Provinciaal Afvalstoffenplannen* is uitgezet. Zo krijgt het afvalbeleid een landelijk kader, waar voorheen enkel een provinciaal beleidskader bestond.

1 Belangrijk om te vermelden hierbij is dat dit rapport vooral focust op stedelijk en huishoudelijk afval. De *Ladder van Lansink* is echter van toepassing op een ruimere groep van afvalstoffen. Medisch afval, bijvoorbeeld, dient wegens risico's op biologische contaminatie met pathogenen zo veilig en zo snel mogelijk te worden verwerkt en wordt daarom afgevoerd naar daartoe bestemde installaties zonder energieherwinning. Dit is een vorm van verbranding zonder energieherwinning die goed past binnen het afvalbeleid. Binnen de context van stedelijk afval is het verbranden zonder energieherwinning feitelijk geen optie. Verbranding zonder energieherwinning dient dus te worden gezien als de uitzondering.

2 *Afvalstoffenplan voor Noord-Holland 1989-1994*. Provinciale staten van Noord-Holland, 13 februari 1989. Te raadplegen: <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p03/p0333/333-044afvalstoffenplan.pdf>

Het EU-beleid wordt leidend

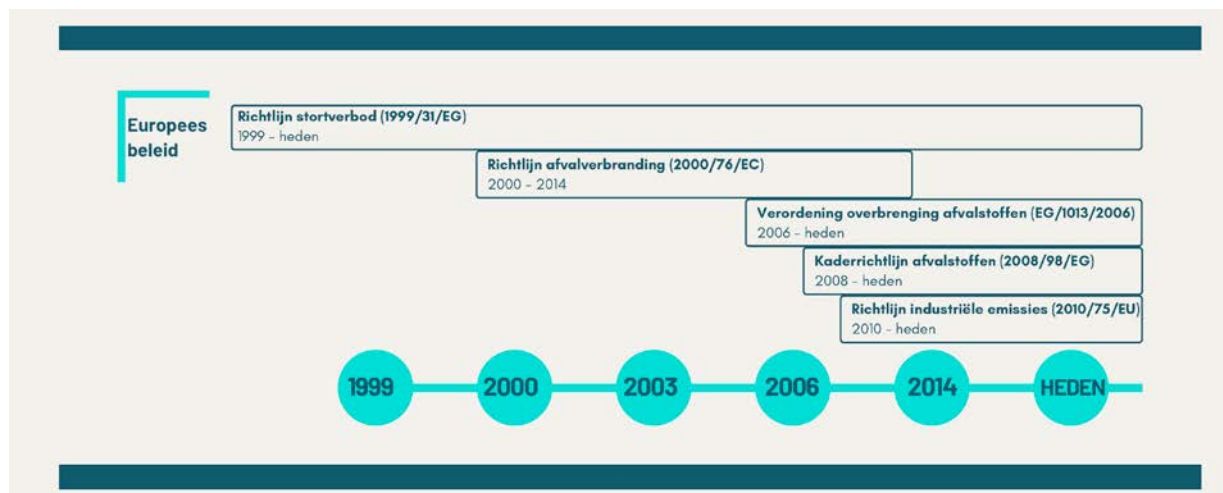
Vanaf 1999 wordt het EU-beleid leidend voor het afvalbeheer. Met betrekking tot afval gelden twee belangrijke EU-richtlijnen, die eveneens in landelijke wetgeving worden omgezet.

Allereerst wordt de Richtlijn 1999/31/EG³ (Richtlijn Stortverbod) ingevoerd. Met deze richtlijn wil de EU de milieubelasting ten gevolge van afvalbeheer verminderen door middel van het invoeren van een geleidelijke stop op het storten van huishoudelijk (en gelijkgesteld) afval. Daarnaast legt de richtlijn aanvullende regels op voor de overblijvende stortplaatsen. In de praktijk worden alle EU-lidstaten verplicht tot het gefaseerd afbouwen van hun stortcapaciteiten. Om dit te kunnen realiseren ontstaat een toenemende druk om hiertoe te voorzien in voldoende afvalverbrandingscapaciteit.⁴

In het jaar 2000 wordt de Richtlijn 2000/76/EC⁵ (Richtlijn Afvalverbranding) ingevoerd. Deze richtlijn legt de contouren vast hoe de praktijk van huisvuilverbranding op een correcte wijze dient te gebeuren. De focus ligt hierbij op het inperken van de negatieve impact op mens en omgeving door het invoeren van diverse emissienormen⁶ en door het opleggen van beperkingen inzake het technisch bedrijven van installaties voor afvalverbranding.⁷

De invoering van bovenstaande twee EU-richtlijnen moet in de praktijk leiden tot de realisatie op EU-niveau van de eerste twee treden van de *Ladder van Lansink*, zoals op dat moment al in de praktijk gebracht in Nederland. Omdat Nederland in vergelijking met andere Europese landen een stap voor is in de ontwikkeling van eigen afvalbeleid, houdt de omzetting van beide EU-richtlijnen naar Nederlands recht hoofdzakelijk een nadere detaillering in van reeds bestaande regelgeving. In aanvulling daarop worden met de EU-lidstaten voor het eerst concrete streefcijfers overeengekomen voor de afbouw van landelijke stortcapaciteiten.

Figuur 3.3 Afval: het EU-beleid wordt leidend



Bron: Enquêtecommissie AEB

3 Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen. Raad van de Europese Unie, 26 april 1999. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:182:0001:0019:NL:PDF>

4 In principe kwamen ook alternatieve technische processen (volgens principes van mechanische, thermische of biologische verwerking) in aanmerking, maar de stand van de techniek liet het meestal niet toe om een voldoende kwalitatieve en bedrijfszekere oplossing voor het afval tot stand te brengen.

5 Richtlijn 2000/76 betreffende de verbranding van Afval. Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 4 december 2000. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0076&from=NL>

6 Emissienormen voor zure gascomponenten, NOx en fijnstof; uitbrand- en uitloognormen voor bodemassen, ketelassen en residuen van rookgasreiniging

7 In het bijzonder om de vorming en de uitstoot van dioxines te vermijden (i.h.b. door verbranding met een temperatuur van 850°C gedurende minimaal 2 seconden)

In 2005, enkele jaren na het verschijnen van de EU-richtlijnen Stortverbod en Afvalverbranding, geeft de Europese Commissie in een beleidsbrief⁸ aan in welke richting het EU-beleid in de toekomst verder dient te evolueren. Daarbij wordt de focus gelegd op het uitbouwen van toekomstige strategieën voor recycling, het omzetten van biogene (organische) afvalstromen en van de biogene component van huishoudelijk afval naar compost en energie (biogas), het beperken van verbrandingscapaciteit en het stimuleren van verbranding met een verhoogd energetisch rendement. Hierbij wordt vertrokken vanuit een levenscyclusbenadering voor materialen uit afvalstromen. De Europese Commissie heeft hiermee een dubbel doel voor ogen. Ten eerste wil ze voorkomen dat lidstaten met een reeds bestaande afvalverbrandingscapaciteit en een uitgebouwde technische voorsprong met betrekking tot afvalverbranding, een onevenredige uitbreiding van deze capaciteit tot stand brengen. De bezorgdheid bestaat immers dat het nog te ontwikkelen EU-beleid in gevaar kan komen in deze lidstaten, doordat een overmatig aantal verbrandingsinstallaties (met een lange levensduur) de stimulans wegneemt voor het invoeren van toekomstig beleid gericht op het voorkomen, scheiden en recyclen van afvalstoffen. Ten tweede wil de Europese Commissie investeringen in een minimale capaciteit voor afvalverbranding stimuleren in lidstaten die nog onvoldoende verbrandingscapaciteit hebben. Daarmee wil de Europese Commissie voorkomen dat deze landen neigen af te wachten met het bouwen van verbrandingsinstallaties en zich intussen van hun afval willen ontdoen via alternatieve verwerkingstechnieken, die in de praktijk nog geen definitieve en betrouwbare oplossing bieden voor niet-recyclebare afvalstromen.⁹

Gemengd afval van huishoudelijke of bedrijfsvoorsprong kan op verschillende wijzen worden verwerkt: (1) er kan energie uit het afval gewonnen worden door verbranding van het afval in gemengde toestand (ook wel integrale verbranding genoemd), (2) er kunnen uit het afval selectief grondstoffen voor recycling worden gehaald door scheiding en (3) er kan uit het afval een hoogcalorische brandstof (zogenaamde Refuse Derived Fuel of RDF¹⁰) worden geproduceerd met behulp van mechanische, biologische en thermische technieken. De ontwikkelingen in het afvalbeleid op EU-niveau worden gekenmerkt door een spanning tussen deze drie mogelijkheden. Als reactie op de voornoemde beleidsbrief van de Europese Commissie verklaart de Nederlandse regering voorstander te zijn van het voorgestelde EU-beleid. Evenwel dringt de regering inzake de verdere uitbouw van recycling-strategieën nadrukkelijk aan op voldoende aandacht voor het opleggen en handhaven van energetische rendementsdoelen in de afvalverwerking.¹¹ Nederland is dan ook een van de lidstaten met een sterk uitgebouwde voorsprong in de afvalverbranding en wil hiermee de reeds gedane investeringen veiligstellen.

In de beginjaren 2000 wordt de invoering van het beoogde EU-beleid echter sterk bemoeilijkt, omdat geen precieze criteria worden opgelegd met betrekking tot afvalstoffen als dusdanig. Zo is niet eenduidig vastgelegd tot op welk punt in de verwerkingsketen afvalstoffen de wettelijke 'afval-status' behouden. Evenmin is in de regelgeving vastgelegd onder welke voorwaarden gerecyclede (afval-) materialen wettelijk als vrij verhandelbare grondstoffen mogen worden beschouwd. Het ontbreken van duidelijke definities van afval en afvalstoffen heeft ook tot gevolg dat niet duidelijk is welke soorten afval kunnen of mogen worden verbrand. Daarbij is ook niet duidelijk onder welke omstandigheden het verbranden van afval wordt gezien als verwijdering van afval en wanneer het verbranden van afval wordt gezien als een nuttige toepassing van afval.¹² De jaren volgend op de publicatie van de Richtlijn Afvalverbranding (2000) kunnen dan ook gezien worden als een transitieperiode waarin

8 COM/2005/666: EC Communication Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste. European Commission Communication, 21 december 2005. Te raadplegen: https://content.next.westlaw.com/1-384-3846?_lrTS=20210829220631821&transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29

9 Het betreft technieken van mechanische, biologische of thermische aard, waarmee *Refuse Derived Fuels* geproduceerd kunnen worden, die in de praktijk echter alsnog verbrand of gestort dienen te worden.

10 Refuse Derived Fuels: brandstof met relatief hoge brandwaarde gewonnen uit afval door scheiding en verschillende technieken.

11 Brief aan de Europese commissie, NL reactie op de Mededeling van de Commissie 'Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 oktober 2005. Te raadplegen: https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/pdf_comments/nl_reaction.pdf

12 Dit onderscheid is belangrijk omdat er in het eerste Landelijk Afvalstoffenplan (dat verscheen in 2003) verschillende regels van toepassing waren voor verbranden als vorm van verwijdering en verbranden als vorm van nuttige toepassing.

onduidelijkheid in de Europese wet- en regelgeving overheerst. Door deze leemtes moeten lidstaten deels een eigen invulling geven aan het afvalbeleid. Hierdoor ontstaan in verschillende lidstaten regels gebaseerd op gelijkaardige basisprincipes, maar die in de details met betrekking tot de uitvoering van het afvalbeheer alsnog sterk verschillen.

Deze transitieperiode biedt onbedoeld de ruimte aan lidstaten om creatieve oplossingen te bedenken in het kader van hun afvalbeleid. Zo volstaat het in sommige lidstaten om aan te tonen dat een afvalstroom een mechanische, thermische of biologische bewerking heeft ondergaan tot RDF, om vervolgens te kunnen worden verwerkt zonder strikte kwaliteitsvereisten, bijvoorbeeld als hulpbrandstof in cementovens of als vulmateriaal voor het dempen van oude mijnen en groeven. Hierdoor kunnen de strenge emissienormen van de Europese richtlijn Afvalverbranding in een aantal gevallen alsnog worden omzeild. Bovendien is reeds voorzien dat een Europese liberalisering van de afvalmarkt zal plaatsvinden. Deze liberalisering maakt het mogelijk, met ingang van 2006, om niet-bederfelijke afvalstromen en RDF te transporteren tussen EU-lidstaten onderling. Deze aankondiging biedt perspectieven voor lidstaten die hopen minder of niet te moeten investeren in eigen afvalverbrandingscapaciteit en zo de publieke gevoeligheden en commotie rond de bouw van afvalverbrandingsinstallaties te voorkomen.

Met het oog op een meer sluitend beheer van afval en afvaltransporten binnen de EU wordt in 2006 een gedegen wettelijke omschrijving van verschillende soorten afval vastgelegd onder de vorm van een zeer uitvoerige afvalstoffenlijst, die deel uitmaakt van de nieuwe EU-Verordening omtrent de overbrenging van afvalstoffen (EG 1013/2006).¹³ Aan de hand van de afvalstoffenlijst kunnen verschillende soorten afvalstoffen eenduidig geïdentificeerd worden door middel van unieke codes. Zo is voortaan duidelijk dat onder de noemer '*stedelijk afval*' concreet wordt begrepen: afval van huishoudelijke oorsprong en vergelijkbaar bedrijfsafval afkomstig van bedrijven, winkels, horeca, industrieën en instellingen in een *stedelijke* omgeving. In deze wordt met '*bedrijfsafval*' dus bedoeld: afval uit een stedelijke omgeving en niet afkomstig uit productieprocessen. Afvalstoffen uit productieprocessen worden benoemd als '*bedrijfsprocesafvalstoffen*' en vormen een afzonderlijke categorie afval, die afzonderlijk dient te worden ingezameld aan de bron. In de verordening EG/1013/2006 worden bedrijfsprocesafvalstoffen uitdrukkelijk niet beschouwd als '*stedelijk afval*'. Indien het bedrijfsprocesafval niet-gevaarlijke afvalstoffen betreft, zoals verpakkingsmaterialen en snijresten van bijvoorbeeld plastic of textiel, mogen deze afvalstoffen wel nog samen met stedelijk afval verbrand worden onder dezelfde bedrijfstechnische voorwaarden zoals opgelegd in de Richtlijn Afvalverbranding. Dit dient wel afzonderlijk te worden vermeld in het Milieu Effect Rapport van de betreffende verbrandingsinstallatie en vereist ook dat de afvalverbrander een vergunning heeft voor het verbranden van dit bedrijfsprocesafval. Door middel van deze aanvullende regelgeving wordt afgedwongen dat elk soort afval een zo optimaal mogelijke vorm van verwerking ondergaat.¹⁴

Het onderscheid tussen bedrijfsafvalstoffen (die als stedelijk afval worden beschouwd) en bedrijfsprocesafvalstoffen is noodzakelijk om reden van het verschil in bederfelijkheid tussen beide. Stedelijk afval is typisch gemengd met afbreekbare resten van biogene oorsprong. Hierdoor verandert de kwaliteit van het afval in de loop der tijd en ontstaan risico's met betrekking tot de verspreiding van pathogenen, zelfontbranding en impact op het milieu. Bedrijfsprocesafvalstoffen bestaan daarentegen uit inerte materialen, waardoor de samenstelling en kwaliteit stabiel is. Deze kunnen in principe – bij correcte toepassing van de regelgeving – veilig worden getransporteerd, bewerkt en opgeslagen voor langere tijd.

Met de invoering van de EU-verordening omtrent de overbrenging van afvalstoffen worden voornamelijk bedrijfsprocesafvalstoffen vrij verhandelbaar tussen EU-lidstaten. De bedoeling is om daardoor – in plaats van verwijdering door verbranding in het land van oorsprong – extra mogelijk-

13 Verordening (EG) Nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 14 juni 2006. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=NL>

14 Bedrijfsprocesafvalstoffen bevatten meer herbruikbare en recyclebare materialen en staan hoger in de afvalhiërarchie. De regels zijn erop gericht om deze afvalstoffen enkel te verbranden indien geen mogelijkheid tot hergebruik of recycling mogelijk is.

heden te creëren voor deze afvalstoffen ten behoeve van materiaalherwinning of het gebruik als hulpbrandstof in bijvoorbeeld cementovens (onder striktere en beter gecontroleerde omstandigheden dan voorheen). Ook voor RDF, veelal uit gemengd bedrijfsafval geproduceerd, biedt de nieuwe EU-Verordening op de overbrenging van afvalstoffen een vergelijkbare verruiming van afzetmogelijkheden. Op onbewerkt gemengd huishoudelijk afval blijft echter een verbod op overbrenging naar andere lidstaten van toepassing, omwille van de hierboven genoemde risico's.

Centraal in de EU-regelgeving met betrekking tot afvalbeheer en -verwerking staat het principe dat lidstaten zelf de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de verwerking van eigen (bederfelijk) afval volgens de best beschikbare technieken. Dat neemt niet weg dat het EU-beleid ook het exporteren van niet-bederfelijk afval en RDF naar een andere EU-lidstaat (onder strikte omstandigheden) toelaat, als in het land van bestemming een optie voor verwerking beschikbaar is, die aantoonbaar beter is dan de beschikbare opties voor verwerking in het land van oorsprong. Het EU-beleid leidt ertoe dat aanzienlijke hoeveelheden afval – in het bijzonder hoogcalorisch RDF – vrij beschikbaar en verhandelbaar worden op de Europese markt vanaf 2006. Niet geheel toevallig is dit afval vooral afkomstig van EU-lidstaten met een beperkt of sterk verouderd arsenaal aan afvalverbrandingsovens, zoals het Verenigd Koninkrijk. Lidstaten met een ruime capaciteit voor afvalverbranding zien dan weer kansen om grote hoeveelheden afval in te voeren en daar in bepaalde gevallen een verdienmodel aan te koppelen. Een zelfregulerend marktmechanisme moet er uiteindelijk toe leiden dat het (hoogcalorisch) afval terecht komt op die plaatsen binnen de EU waar het onder de best mogelijke condities kan worden verwerkt. Dit betekent in de meeste gevallen dat marktspelers (gezamenlijke) investeringen doen, die noodzakelijk zijn om afvalenergiecentrales met een zeer gunstig energetisch (en dus financieel) rendement tot stand te brengen. Daarbij gaat het vaak om realisaties in een industriële context, waarbij de mogelijkheden voor het uitkoppelen van warmte en stoom maximaal benut kunnen worden.

Uitwerking van Europees beleid in Nederland en Invoering Landelijk Afvalbeheerplan

In 2002 wordt in de Wet Milieubeheer de verplichting opgenomen tot het uitwerken van een Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), dat een beleidsperiode van tien jaar dient te beslaan en minstens eenmaal om de zes jaar moet worden opgesteld.¹⁵ Het LAP schept de belangrijkste achtergrond voor het afvalbeleid in Nederland. Het eerste LAP 2002-2012 wordt in 2002 in een ontwerpversie uitgebracht, die voor inspraak kan worden ingekeken. De eerste definitieve versie wordt gepubliceerd in februari 2003. In april 2004 verschijnt een aanpassing op het eerste LAP. In totaal zijn er drie Landelijke Afvalbeheer Plannen opgesteld, die tussentijds zijn bijgesteld. De uitgangspositie van het LAP is het EU-beleid.

Ter onderbouwing van het LAP wordt een Milieueffectrapport (MER) opgesteld, waarin verschillende opties voor afvalverwerking op landelijk vlak worden afgewogen op basis van de verwachte milieu-impact. Aan de hand van dit MER worden in het eerste LAP de richtlijnen uitgewerkt voor de te verwachten hoeveelheid stedelijk afval in Nederland tot 2012. Hierbij wordt het principe van de *Ladder van Lansink* onverkort toegepast. Dit betekent dat in het beleid voorrang wordt gegeven aan hergebruik, recycling en scheiding van afvalstromen. Hiermee wordt beoogd de hoeveelheid brandbaar restafval terug te dringen en de noodzakelijke verbrandingscapaciteit te beperken.

Voor afvalstoffen die niet kunnen worden ingezet voor zogenaamd product- of materiaalgebruik en die daardoor thermisch verwerkt dienen te worden, worden twee vormen onderscheiden:^{16 17}

1. Verbranding met "D10"-status (*Disposal*): in het LAP wordt dit type benoemd als verbranding op het land en gezien als vorm van *verwijdering*.
2. Verbranding met "R1"-status¹⁸ (*Recovery*): In het LAP wordt dit benoemd als *nuttig toepassen* van afvalstoffen als brandstof.

15 art. 10.3 Wet milieubeheer. 1 april 2004. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2002-04-01#Hoofdstuk10>

16 Ontwerp Landelijk afvalbeheerplan (LAP) Deel 3 Capaciteitsplannen. Ministerie van VROM, 11 januari 2002, p. 371. Te raadplegen: [lap1_capaciteitsplannen_ontw2002.pdf](https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2002-04-01#Hoofdstuk10)

17 Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 19 november 2008. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=NL>

18 Deze term bestaat reeds, maar wordt vanaf dan officieel in wetgeving gebruikt.

Zoals hierboven bij het onderdeel *Het EU-beleid wordt leidend* is uiteengezet, is in de periode tot 2006 sprake van het ontbreken van eenduidige definities voor afval in de EU-regelgeving. In die periode maakt de eerste ontwerpversie van het LAP (2002) het onderscheid tussen D10 en R1 op basis van het verschil in calorische waarde van het te verbranden afval. Alleen verbranding van stedelijk afval met een calorische waarde hoger dan de in het LAP aangegeven grenswaarde (voor hoogcalorisch afval) wordt beschouwd als “nuttige toepassing”. Alleen in geval van nuttige toepassing is er – in principe – ruimte voor het realiseren van nieuwe verbrandingscapaciteit. Het uitbreiden van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen was tot 2003 (met het inwerkingtreden van het LAP) niet toegestaan op grond van het *Tienjarenprogramma Afval 1995-2005*.¹⁹ Tot 2003 was er derhalve een moratorium op het uitbreiden van verbrandingscapaciteit, indien deze verbranding als verwijdering werd beschouwd.²⁰ In het LAP wordt daarover gezegd: “*De idee daarachter was dat door het beperken van die capaciteit, preventie en hergebruik van afvalstoffen worden bevorderd en dat kapitaalsverspilling als gevolg van leegstand van verwijderingscapaciteit wordt voorkomen.*”²¹ Eenzelfde basisprincipe met een calorische grens wordt onder andere ook (op niveau van de verschillende deelstaten) in België en Duitsland gehanteerd. In Nederland wordt de grenswaarde voor nuttige toepassing vastgesteld op 11,5 MJ/kg²² en ligt de grenswaarde daarmee aanzienlijk hoger dan in de buurlanden. Aangezien het in de praktijk onmogelijk is om een calorische waarde van minimaal 11,5 MJ/kg te bereiken zonder het scheiden van stedelijk afval, blijft het bouwen van nieuwe capaciteit voor afvalverbranding in de praktijk uitgesloten. Dat beleidseffect ligt geheel in lijn met het voornoemde moratorium op het bouwen van nieuwe verbrandingscapaciteit.

Daarnaast worden in het MER, zoals uitgewerkt in het kader van het LAP 2002-2012, verschillende scenario's voor de verwerking van brandbaar niet-gevaarlijk afval met elkaar vergeleken:²³

1. Het *referentiescenario* (status-quo) waarin geen uitbreiding plaatsvindt van de capaciteit voor thermische verwerking. Hierin wordt doorgegaan met het storten of het verbranden zonder nuttige toepassing van het overschot aan brandbaar afval (“D10”);
2. Het scenario dat uitgaat van zgn. *integrale verbranding* van ongescheiden brandbare afvalstoffen in bestaande en nieuw te bouwen afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Hiertoe is uitbreiding van de verbrandingscapaciteit met 3,5 tot 4 Mton per jaar noodzakelijk. Dit is een scenario zonder afvalscheiding, waarbij een energetisch rendement van minimaal 30% moet worden behaald (opmerking: dit rendement is vereist om qua duurzaamheid te kunnen concurreren met de scenario's met nascheiding²⁴);
3. Scenario's die zijn gebaseerd op scheiding van afvalstromen. Hier worden twee alternatieven beschreven. Het eerste alternatief is het PPF (papier/plastic fractie) -scenario waarin via eenvoudige technieken de papier en plastic fractie eerst uit het brandbaar restafval wordt gescheiden. Het tweede alternatief is het maximaal PPF-scenario waarin het huishoudelijk restafval wordt nagescheiden en vergist waarbij RDF ontstaat die in specifieke verbrandingsinstallaties moet worden verbrand.

In de analyses van het MER wordt aangegeven dat de scenario's met nascheiding in alle milieu-opzichten als beste naar voren komen en het scenario van integrale verbranding met uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit duidelijk slechter scoort. Wel wordt hierbij het verschil kleiner als er sprake is van hoogrendements AVI's. Tevens wordt aangegeven dat in het PPF-scenario kan worden volstaan met bestaande AVI's waardoor uitbreiding van de D10 capaciteit niet noodzakelijk is. Wel is

19 *Tienjarenprogramma Afval 1995 – 2005*. Afval Overleg Orgaan, december 1995.

20 *Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 Deel 1 Beleidskader*. Ministerie van VROM, 3 februari 2003, p. 128. Te raadplegen: '[lap1_samenvatting_beleidskader_origineel2003.pdf](#)'

21 *Ibid.* p. 125.

22 MJ/kg = MegaJoule per kilo afval. De hier genoemde grenswaarde van 11,5 MJ/kg betekent dat elke kilo afval minimaal een hoeveelheid energie moet bevatten ter grootte van 11.500.000 Joule (de internationale eenheid van energie).

23 *Ontwerp Landelijk afvalbeheerplan (LAP) Deel 3 Capaciteitsplannen*. Ministerie van VROM, 11 januari 2002, p. 374. Te raadplegen: '[lap1_capaciteitsplannen_ontw2002.pdf](#)'

24 *Ontwerp Landelijk afvalbeheerplan (LAP) Deel 1 beleidskader*. Ministerie van VROM, 11 januari 2002, p. 16. Te raadplegen: '[lap1_beleidskader_ontw2002.pdf](#)'

uitbreiding van de capaciteit voor nascheiden en composteren of vergisten noodzakelijk.²⁵ Daarnaast wordt aangegeven dat het scenario gebaseerd op integrale verbranding zonder afvalscheiding enkel qua milieueffect vergelijkbaar is, indien het energetisch rendement van de afvalverbranding minimaal 30% bedraagt.²⁶ In dit kader zijn drie overwegingen relevant. Een dergelijk hoog rendementspercentage van minimaal 30% is met de toen beschikbare technieken onhaalbaar zonder risico's.²⁷ Bovendien is het scenario van integrale verbranding op lange termijn niet in overeenstemming met de ambities op het gebied van het herwinnen van materialen en producten. Een derde overweging is dat in het PPF-scenario kan worden volstaan met de bestaande verbrandingscapaciteit en dus geen kosten voor uitbreiding van verbrandingscapaciteit hoeven te worden gemaakt. Er is in het PPF-scenario daarentegen wel uitbreiding nodig voor de capaciteit voor afvalscheiding en composteren of vergisten. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn veel geringer dan de kosten voor uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit.²⁸ Het LAP geeft aan dat, in samenspraak met het afvalverwerkende bedrijfsleven, daarom vanaf 2002 uitdrukkelijk is gekozen voor het PPF-scenario als beleidsnorm. Dat wil zeggen: een combinatie van verdergaande afvalscheiding, composteren/vergiften en verbranden, waarbij de bestaande verbrandingscapaciteit dient te worden aangepast aan de hogere calorische waarde van het te verbranden restafval. Deze keuze ligt volledig in lijn met het principe van de *Ladder van Lansink*, dat voorrang geeft aan materiaalhergebruik en dat verbranding met energieherwinning enkel toelaat voor restafval dat niet vermijdbaar is. Zo staat in het LAP dat in 2003 verscheen:

"Gelet op het hiervoor staande wordt met het LAP de volgende beleidslijn nagestreefd voor de verwerking van brandbaar niet-gevaarlijk restafval:

1. Schone monostromen die niet (kunnen) worden hergebruikt, zoals niet herbruikbaar hout, inzetten voor bij- of meestoken in elektriciteitscentrales, cementovens, enz.
2. Een verdere bewerking van het restafval door nascheiden, composteren/vergiften of een combinatie hiervan. Het doel van deze verdere bewerkingen is het verkrijgen van (sorteer)fracties die kunnen worden hergebruikt of als brandstof kunnen worden ingezet. Dit laatste is mogelijk in elektriciteitscentrales (voor schone sorteerfracties), cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking (voor minder schone fracties). Voorbeeld van een hoogcalorische fractie die als brandstof kan worden ingezet is subcoal (substitute for coals), een mengsel van papier en kunststoffen dat is verkregen door nascheiden van met name bedrijfsafval.
3. Verbranden als vorm van verwijderen van restafval en van de niet nuttig toepasbare fracties die vrijkomen bij de verdere bewerking van restafval zoals in het vorige punt genoemd. Als nieuwe verwijderingscapaciteit wordt gebouwd, wordt gestreefd naar hogere energierendementen dan die van de bestaande AVI's. Verder wordt gestreefd naar het verbeteren van het (sic) energetische rendementen van bestaande AVI's."²⁹

25 *Ontwerp Landelijk afvalbeheerplan (LAP) Deel 3 Capaciteitsplannen*. Ministerie van VROM, 11 januari 2002, p. 375. Te raadplegen: ['lap1_capaciteitsplannen_ontw2002.pdf'](#)

26 *Ontwerp Landelijk afvalbeheerplan (LAP) Deel 1 beleidskader*. Ministerie van VROM, 11 januari 2002, p. 16. Te raadplegen: ['lap1_beleidskader_ontw2002.pdf'](#)

27 Dergelijk rendement is volgens de stand van de techniek niet haalbaar zonder toepassing van uitzonderlijke en risicovolle technieken voor energierugwinning en -productie in een AVI. Deze conclusie dient dus te worden gelezen als: integrale verbranding is 'feitelijk onmogelijk' binnen de grenzen van een standaard AVI business case en een marktconform risicoprofiel.

28 *Landelijk afvalbeheerplan 2002- 2012 Deel 3 Capaciteitsplannen*. Ministerie van VROM, april 2004, p. 299. Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_142274_31/

29 *Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 Deel 1 Beleidskader*. Ministerie van VROM, 3 februari 2003, p. 125. Te raadplegen: ['lap1_samenvatting_origineel2003.pdf'](#)

Op basis van de uitgangspunten van het LAP wordt het integraal verbranden van ongescheiden stedelijk afval uitdrukkelijk beschouwd als ongewenst. Door afscheiding van de (laagcalorische) biogene fractie uit gemengd stedelijk afval, dient de totale hoeveelheid brandbaar restafval te worden beperkt en tegelijk in calorische waarde te worden verhoogd, waardoor een nuttige toepassing door verbranding in principe alsnog mogelijk wordt. De opgelegde combinatie van een calorische grenswaarde van 11,5 MJ/kg en een minimum te behalen rendement van 30% bij integrale verbranding is in de praktijk echter onhaalbaar volgens de stand van de techniek en dient dan ook te worden gelezen als een manier om het moratorium op uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit in de praktijk te blijven afdwingen. Het daarmee samenhangende beoogde effect is dat de realisatie van het voorgestane PPF-scenario wordt gestimuleerd.

In de eerste definitieve versie van het LAP, dat in februari 2003 wordt gepubliceerd, komt de rendementseis van 30% te vervallen. Wel is er sprake van een moratorium op uitbreiding van capaciteit voor verbranden van afval met een calorische waarde van minder dan 11,5 MJ/kg.³⁰ Dit moratorium komt op 1 juli 2003 te vervallen omdat op dat moment het stimuleringskader rond de MEP in werking treedt.³¹

In 2003 doet het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in Straatsburg twee belangrijke uitspraken (arresten C-228/00 en C-458/00). Met die uitspraken wordt het criterium van de calorische waarde voor het bepalen van de mate van nuttige toepassing in strijd bevonden met de grondslagen van het EU-recht. Er mag geen onderscheid worden gemaakt op basis van intrinsieke afvaleigenschappen, maar enkel op basis van de kenmerken van het verbrandingsproces en de wijze waarop de herwonnen energie wordt toegepast.³² In 2004 wordt een wijziging in het LAP doorgevoerd om het in lijn te brengen met deze EU-jurisprudentie. De nieuwe beleidslijn houdt in dat een afvalverbrandingsinstallatie, die energie opwekt uit de verbranding, voortaan als *nuttige toepassing* (R1) wordt beschouwd indien de installatie, wanneer deze niet door afvalstoffen zou worden gevoed, gebruik moet maken van een primaire energiebron (bijvoorbeeld een fossiele brandstof) om haar activiteiten voort te zetten.³³ In een afvalverbrandingsinstallatie die alleen bedoeld is voor *verwijdering* (D10), is het verbranden van afval immers het enige doel en is er dus geen nood aan het voortzetten van de activiteiten in geval de aanvoer van afvalstoffen wordt onderbroken. Ook de toepassing van hoogcalorische afvalstoffen als hulpbrandstof in cementovens of elektriciteitscentrales wordt daardoor vanaf dat moment als nuttige toepassing (onder de noemer meestoken) beschouwd. De belangrijkste ontwikkelingen zijn weergegeven in Figuur 3.4.

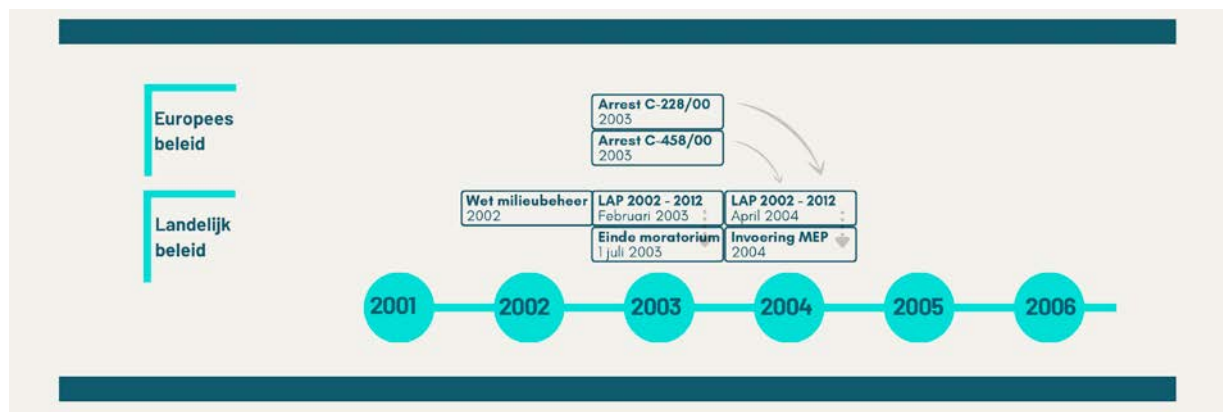
30 Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 Deel 3 capaciteitsplannen. Ministerie van VROM, 3 februari 2003, p. 294. Te raadplegen: '[lap1_capaciteitsplanthermischverwerken_origineel2003.pdf](#)'

31 Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 Deel 3 Capaciteitsplannen. Ministerie van VROM, april 2004, p. 300. Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_142274_31/

32 De uitspraken zijn als volgt in het LAP verwerkt: "1) er is sprake van verbranden als vorm van verwijderen wanneer afvalstoffen worden verbrand in een installatie die speciaal is gebouwd voor de verbranding van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen. Dit betekent onder meer dat verbranden van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie (AVI) en een draaitrommeloven (DTO) als verwijderen wordt aangemerkt. 2) er is sprake van verbranden als vorm van nuttige toepassing als het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking. De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden gebruikt. Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als nuttige toepassing wordt aangemerkt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan: a) bij de verbranding moet meer energie worden opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie moet daadwerkelijk worden gebruikt, hetzij onmiddellijk, in de vorm van warmte, hetzij na omzetting in de vorm van elektriciteit; b) het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand bij de handling en het merendeel van de vrijgekomen energie moet worden teruggewonnen en gebruikt. Omdat het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand, dienen de afvalstoffen voor meer dan 50% te bestaan uit organische stof, aangezien dat het brandbare gedeelte is. Wanneer niet aan de twee bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan, is er sprake van verbranden als vorm van verwijderen." Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 Deel 1 Beleidskader. Ministerie van VROM, 3 februari 2003, p. 14. Te raadplegen: '[lap1_samenvatting_origineel2003.pdf](#)'

33 Dit betekent dat de installatie niet primair afval als brandstof gebruikt maar afval slechts een vervanger is voor een andere brandstof, bijvoorbeeld gas. In dat geval is het voordeel tweeledig: het afval wordt niet gestort en er wordt geen fossiele brandstof verbrand.

Figuur 3.4 Uitwerking van Europees beleid in Nederland



Bron: Enquêtecommissie AEB

Kort voor de herziening in 2004 van het LAP wordt het moratorium op het bouwen van nieuwe afvalverbrandingscapaciteit opgeheven. De opheffing van dit moratorium blijkt onafwendbaar met het oog op de invoering van de Europese Verordening omtrent het overbrengen van afvalstoffen uit 2006. Deze verordening maakt het transport van hoogcalorische afvalstoffen over de grenzen mogelijk in een vrije Europese markt. Het moratorium was slechts zinvol en handhaafbaar binnen gesloten grenzen. Tevens werkte het moratorium op paradoxale wijze een status-quo in de hand, waarbij investeringen in nascheiding, vergisting en compostering (in het kader van het na te streven PPF-scenario) eerder afgeremd dan gestimuleerd werden. Zonder perspectief op gegarandeerde verbrandingscapaciteit voor residuen uit scheidings- en vergistingsinstallaties, zouden de noodzakelijke investeringen aangewezen blijven op storten, wat gepaard ging met het betalen van een hoge stortbelasting.³⁴ Daarnaast wordt het moratorium opgeheven vanuit de gedachte dat de concurrentie in een open Europese markt op termijn zelfregulerend zou gaan werken ten voordele van product- en materiaalherwinning. De verwerking van hoogcalorische afvalstoffen – die uiteindelijk de basis zou worden van een markt van gerecyclede materialen – zou een activiteit worden van de private markt waarbinnen de landelijke overheid zich niet langer hoeft bezig te houden met capaciteitsplanning.³⁵ Dit had tot gevolg dat in de herziening van het LAP in 2004 de 30% rendements-eis wordt geschrapt.

Focus op energetisch rendement en emissies

Sinds 2008 wordt het afvalbeheer in de EU gereguleerd door twee bijkomende richtlijnen, die ook in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd.

Het betreft ten eerste de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, Richtlijn 2008/98/EG.³⁶ Met deze richtlijn wordt het concept van de *Ladder van Lansink* onder de term 'Afvalhiërarchie' uitdrukkelijk en definitief ingevoerd, als hoeksteen van het verder uit te bouwen afvalbeleid in de EU. Deze richtlijn is van cruciaal belang om de latere overgang naar een circulaire economie tot stand te brengen, omdat afvalpreventie leidt tot gebruik van minder (primaire) grondstoffen, een lagere milieubelasting en tot verduurzaming van de economie. De richtlijn verplicht lidstaten per 12 december 2013 een nationaal preventieprogramma voor afval op te stellen.³⁷ De richtlijn geeft aan waar deze afvalpreventieprogramma's van de lidstaten aan moeten voldoen: afvalpreventiedoelstellingen moeten worden vastgesteld, bestaande maatregelen moeten worden geëvalueerd, kwalitatieve of kwantitatieve

34 Interdepartementaal beleidsonderzoek Onderzoek Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteiten: Afvalverwijdering. Werkgroep IBO Afvalverwijdering, juni 2002. Te raadplegen: <https://docplayer.nl/42576610-Interdepartementaal-beleidsonderzoek-onderzoek-marktwerving-deregulering-en-wetgevingskwaliteiten.html>

35 Ibid.

36 Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 19 november 2008. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=NL>

37 Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 19 november 2008, p. 18.

benchmarks moeten worden opgesteld en elke zes jaar vindt op nationaal niveau een onafhankelijke controle plaats.³⁸ Jaarlijks wordt de staat van implementatie en de resultaten van het programma gecontroleerd door de European Environment Agency (EEA). In december 2013 publiceert Nederland zijn Afvalpreventieprogramma. Dit beleidsdocument van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) biedt handelingsperspectieven om te komen tot het minder verspillen van kostbare grondstoffen, het beter ontwerpen van producten en een bewuster consumentengedrag. Dit programma overlapt deels met de activiteiten van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG), dat nog in voorbereiding is en in 2016 gepubliceerd wordt.

In de Kaderrichtlijn Afvalstoffen wordt ook voor het eerst een aanzet gegeven tot nadere detaillering van het zogenaamde R1-criterium, voor het eenduidig vaststellen van het nuttig energetisch rendement van afvalenergiecentrales. Net als andere EU-lidstaten zoals België en Duitsland, hanteerde Nederland reeds het R1-criterium in het landelijke afvalbeleid. Het wordt reeds vermeld in het eerste LAP op een ogenblik dat nog onduidelijkheid heerst over de precieze berekeningswijze. Het idee achter het R1-criterium is om afval, dat niet kan worden vermeden of niet voldoet aan kwaliteitsvereisten voor recycling en daardoor onvermijdelijk dient te worden verbrand, alsnog te beschouwen als een bron van duurzame energie. Bij verbranding van dit afval komt immers warmte vrij, die voortaan dient te worden herwonnen en nuttig moet worden aangewend volgens een opgelegde minimale efficiëntienorm. Het niet kunnen aantonen van een R1-minimumwaarde van 0.60 in geval een reeds bestaande installatie, of 0.65 in geval van een nog te bouwen installatie, betekent dat de status van duurzame en nuttige toepassing automatisch vervalt en dat een afvalverbrandingsinstallatie daardoor de status van verwijdering (D10) krijgt. Hoewel het principe en de basisformule voor de berekening wordt ingevoerd door middel van de kaderrichtlijn, dient nog een uitgebreide handleiding te worden opgesteld voor de eenduidige berekening van de formule. De besprekingen hieromtrent en de uitwerking van de handleiding op EU-niveau neemt nog vele jaren – tot 2013 – in beslag.

Aangezien preventie, hergebruik en recycling volgens het principe van de Afvalhiërarchie prioritair zijn boven verbranding, dient het R1-criterium niet te worden beschouwd als een doelstelling op zich om maximaal energie uit afvalstromen te gaan produceren en daarvoor (over-)capaciteit te realiseren. Het R1-criterium is enkel van toepassing voor verbranding van afvalstromen die, volgens de toepassing van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen in haar geheel, niet kunnen worden vermeden en op geen enkele andere wijze veilig en duurzaam kunnen worden verwerkt. Tegelijk is het een *minimumcriterium*.

De tweede bijkomende richtlijn betreft de Richtlijn 2010/75/EU³⁹, de Richtlijn Industriële Emissies. In het kader van de harmonisering van het EU-beleid inzake emissies (over alle industriële sectoren heen) worden in het hoofdstuk rond afvalverbranding de vroegere emissienormen uit de Richtlijn Afvalverbranding overgenomen. Deze emissienormen worden als dusdanig niet strenger gemaakt, maar – bij wijze van compromis – wel bijkomend gekoppeld aan de ‘aanbevolen richtwaarden’ zoals vermeld in de *Best Reference Techniques* (BREF)⁴⁰ voor afvalverbranding. Deze koppeling houdt tot op de dag van vandaag in dat de emissienormen in de Richtlijn Industriële Emissies automatisch voor herziening vatbaar worden, indien de richtwaarden in de BREF voor afvalverbranding worden aangepast. Aangezien BREF-documenten voor alle sectoren op Europees niveau standaard om de zes jaar geëvalueerd worden (in het licht van technische ontwikkelingen), kunnen de emissienormen in principe ook om de zes jaar automatisch worden aangepast. Overheden hebben hierdoor bovendien een meer uitgebreide rechtsgrond dan vroeger om plaatselijk normen af te dwingen die strenger zijn dan voorzien in de Richtlijn Industriële Emissies, door bijvoorbeeld bepaalde technologieën voor rookgaszuivering op te leggen.

38 Afvalpreventieprogramma Nederland: Beter ontwerpen – minder verspillen – bewuster consumeren, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2013. Te raadplegen: <https://docplayer.nl/939131-Afvalpreventieprogramma-nederland-december-2013-beter-ontwerpen-minder-verspillen-bewuster-consumeren.html>

39 Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking). Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 24 november 2010. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075&from=NL>

40 BREF: Best Available Techniques Reference, documentatie waarin de meest milieuvriendelijke technieken worden beschreven.

3.1.2 Circulaire Economie en Duurzaamheid

EU-beleidskader

Het EU-beleid inzake Circulaire Economie wordt gevat in twee actieplannen van de Europese Commissie. Het eerste actieplan uit 2015⁴¹ is nog sterk bepaald door en gericht op het EU-afvalbeleid. Het heeft tot doel om een aantal bestaande EU (kader-)richtlijnen inzake afvalbeheer, waaronder het Stortverbod (1999) en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008), te herzien en daarbij te komen tot aangescherpte streefcijfers met betrekking tot storten, preventie, hergebruik en recycling. Het tweede actieplan uit 2020⁴² is gericht op een meer holistische aanpak (Green Deal) en gaat veel ruimer dan alleen afvalbeheer als dusdanig. De focus in het tweede plan uit 2020 ligt meer op een integrale levenscyclusbenadering van materialen en raakt aan aspecten van verbruik van natuurlijke grondstoffen, energieverbruik en impact op het klimaat van de hele productie-economie van de EU. Kort samengevat kan gesteld worden dat het eerste actieplan gericht is op het sluiten van bestaande kringlopen van materialen, terwijl het tweede actieplan de gehele levenscyclus van producten in de toekomst wil verduurzamen, met een bijzondere focus op het blijvend waarborgen van veiligheid van producten en materialen voor mens en milieu.⁴³ Beide actieplannen zijn in die zin complementair aan elkaar.

In het actieplan uit 2015 komt ook afvalbeheer aan de orde:

*“Afvalbeheer speelt een centrale rol in een circulaire economie: het bepaalt hoe de EU-afvalhiërarchie in de praktijk wordt gebracht. In de afvalhiërarchie wordt een prioritaire volgorde vastgesteld van preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling en terugwinning van energie tot en met afvalverwijdering, zoals storten. Dit beginsel heeft tot doel om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren”.*⁴⁴

Daarnaast stelt de Europese Commissie:

*“Als afval niet kan worden voorkomen of gerecycleerd, verdient benutting van de energetische inhoud ervan in de meeste gevallen de voorkeur boven storten, zowel voor het milieu als voor de economie. “Energie uit afval” kan derhalve een rol spelen en synergiën met het energie- en klimaatbeleid van de EU opleveren, maar moet door de beginselen van de EU-afvalhiërarchie worden geleid. De Commissie onderzoekt hoe deze rol van “Energie uit afval” kan worden geoptimaliseerd, zonder het bereiken van hogere hergebruik- en recyclingpercentages in gevaar te brengen, en hoe het overeenkomstige energiepotentieel het best kan worden benut.”*⁴⁵

Met deze stellingen (her-)bevestigt de Europese Commissie definitief het principe van de Afvalhiërarchie zoals eerder ingevoerd middels de Kaderrichtlijn Afvalstoffen in 2008. Absolute voorrang wordt gegeven aan afvalverwerkingstechnieken die toelaten om afvalstromen opnieuw als materialen en grondstoffen te valoriseren. Tegelijk echter worden afvalenergiecentrales uitdrukkelijk erkend en benoemd als noodzakelijk om de zuiverheid van (gewenste) materiaalcycli in de circulaire economie te waarborgen. Concreet doen ze dat door middel van verbranding van restafval dat niet meer verder kan worden gescheiden of dat ongeschikt is geworden voor verdere recycling, omwille van het risico op contaminatie of toxiciteit of verlies aan essentiële materiaaleigenschappen. Afvalenergiecentrales hebben de taak om dergelijke onbruikbaar geworden materialen definitief uit de economie te

41 *Maak de cirkel rond: Een EU-actieplan voor de circulaire economie.* Europese Commissie, 2 december 2015. Te raadplegen: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

42 *Een nieuw actieplan voor een circulaire economie,* Europese Commissie, 11 maart 2020. Te raadplegen: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

43 Herhaaldelijk recycleren van een materiaal, waarbij het materiaal een mechanische of thermische verwerking ondergaat, kan leiden tot vorming en accumulatie van ongewenste toxische componenten in materiaalkringlopen of tot een verlies van structurele materiaaleigenschappen, waardoor het materiaal uiteindelijk ongeschikt wordt voor verdere toepassing.

44 *Maak de cirkel rond: Een EU-actieplan voor de circulaire economie,* Europese Commissie, 2 december 2015, p. 9. Te raadplegen: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

45 Ibid. p. 12.

verwijderen en op veilige wijze te vernietigen.⁴⁶ Zo voorzien afvalenergiecentrales meteen ook in energiecompensatie voor de processen voor materiaalrecuperatie op hogere niveaus in de afvalhiërarchie (i.c. scheiden, sorteren, recyclen, enz.), die doorgaans grote netto-verbruikers van energie zijn.

Het is hiermee ook duidelijk dat de capaciteit van (te bouwen of te vervangen) afvalenergiecentrales goed overwogen moet worden en dat het ontwerp van deze centrales uitgebalanceerd moet worden, in lijn met afval- en klimaatdoelstellingen. Door de meest recente ontwikkelingen in het EU (ontwerp-) beleid, zullen in de toekomst, onder andere, nog meer recyclebare kunststoffen en metalen selectief ingezameld of machinaal afgescheiden moeten worden van de afvalstroom.⁴⁷

Naar aanleiding van het eerste EU-actieplan inzake circulaire economie worden, onder andere, de richtlijn Stortverbod en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen op Europees niveau herzien.

In 2018 (2018/850) wordt de Richtlijn Stortverbod herzien; het doel is om het storten van al het stedelijk afval verder te beperken. Lidstaten moeten maatregelen treffen om het storten van stedelijk afval tegen 2035 tot 10% of minder van de totale geproduceerde hoeveelheid terug te brengen. Daarnaast dienen lidstaten ernaar te streven om de praktijk van het storten van stedelijk afval, dat in aanmerking komt voor recycling of andere nuttige toepassingen, ten laatste tegen 2030 volledig te laten beëindigen.

In 2018 (2018/851) wordt ook de kaderrichtlijn Afvalstoffen herzien. Op termijn moeten, onder andere, textiel (2025), bioafval (2023) en gevaarlijke fracties van huishoudelijk afval volledig gescheiden ingezameld worden. Ook worden de concrete doelstellingen voor hergebruik en recycling van stedelijk afval aangescherpt. Lidstaten moeten in drie tijdvakken de resultaten van hergebruik en recycling van stedelijk afval verhogen; in 2025 tot minimaal 55 %, in 2030 tot minimaal 60% en in 2035 tot minimaal 65%. Uiterlijk 31 december 2021 moeten lidstaten een (eerste) verslag bij de commissie inleveren over de uitvoering.⁴⁸

Nationale uitwerking

De herziening van de Richtlijn Stortverbod leidt tot een herziening van de Nederlandse wetgeving. Reeds op 28 december 2017 is het derde Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) in werking getreden, dat vooral de overgang naar een circulaire economie ondersteunt. De herziene doelen en maatregelen zijn al grotendeels hierin opgenomen.⁴⁹ Nederland kent momenteel circa 6000 oude (en inmiddels gesloten) stortplaatsen.⁵⁰

Uit een rapport van de European Environment Agency (EEA) uit 2016⁵¹ blijkt dat Nederland reeds in de afgelopen 20 tot 30 jaar veel stappen vooruit heeft gezet in de richting van een circulaire economie, in het bijzonder op vlak van het terugdringen van afvalstoffen. Dit heeft ertoe geleid dat in de periode 2000 tot 2013 de totale hoeveelheid afvalaanbod in Nederland niet meer is toegenomen terwijl de economie in die periode wel is gegroeid. Er heeft dus een ont koppeling tussen groei van de economie en de hoeveelheid afval plaatsgevonden, doordat het afvalaanbod minder snel is gegroeid

46 Hierbij dient in acht te worden genomen dat ook afvalverbranding nog residuen produceert (i.c. ketel- en bodemassen), die geschikt zijn voor aanwending als cementvervangers en structurele secundaire bouwstoffen.

47 Deze afvalfractie is hoogwaardig in termen van calorische waarde en dus valt het te verwachten dat de gemiddelde brandwaarde van het resterende afval zal zakken. Anderzijds worden ook de laagwaardige (organische/waterrijke) fracties meer en meer selectief uit de afvalstroom gehaald, waardoor de gemiddelde brandwaarde uiteindelijk wellicht niet erg zal veranderen.

48 Kamerstuk Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen). Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 september 2019. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35267-3.html>

49 Landelijk afvalbeheerplan 2017-2019. Rijkswaterstaat, 28 november 2017. Te raadplegen: https://lap3.nl/publish/pages/164760/lap3-beleidskader_versie_28_12_2017.pdf

50 Duurzaam stortbeheer. Rijkswaterstaat, z.d. Te raadplegen: <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afvalregelgeving/afval-storten/duurzaam-stortbeheer/>

51 Waste Prevention Programme The Netherlands Factsheet. European Environment Agency, oktober 2016.

dan het BBP.⁵² De nationale doelstellingen zoals opgenomen in het tweede LAP zijn als volgt geformuleerd: "(...) dat het LAP erop is gericht om de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 60 Mton in 2006 niet meer te laten stijgen dan tot 68 Mton in 2015 en 73 Mton in 2021."⁵³

3.1.3 Hernieuwbare energie

EU-Beleidskader

Het beleidskader rond EU-wetgeving inzake de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie heeft de voorbije vijftien jaar een vlucht doorgemaakt. Dit heeft verschillende redenen. De voornaamste reden is het tegengaan van de klimaatverandering door het beperken van emissies. Een economische reden voor het EU-beleid ten aanzien van hernieuwbare energie is dat het zorgt voor een zekere diversificatie van de energievoorziening en een afnemende afhankelijkheid van schommelende brandstofmarkten, met name die voor olie en gas. Hierin spelen ook geopolitieke overwegingen mee. Het bovenstaande beleidskader wordt specifiek vormgegeven in de richtlijn hernieuwbare energie, EU-richtlijn 2009/28/EG, de *Renewable Energy Directive I (RED I)*, die op 23 april 2009 via de medebeslissingsprocedure is aangenomen.⁵⁴ Hierin wordt bepaald dat tegen 2020 20% van het energieverbruik in de EU afkomstig moest zijn uit hernieuwbare energiebronnen. De definitie van hernieuwbare energiebronnen uit *RED I* luidt: "Energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk: wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermale energie en energie uit oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen."⁵⁵ De percentages van het energieverbruik afkomstig uit hernieuwbare bronnen worden vervolgens per lidstaat bepaald en gezamenlijk moeten zij op 20% uitkomen. Daarnaast moeten lidstaten binnen diezelfde tijd 10% van hun transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen betrekken. In de richtlijn zijn tevens diverse mechanismen vastgesteld waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken om hun streefdoelen te halen, zoals steunregelingen, maar ook gezamenlijke projecten en samenwerking tussen lidstaten onderling en met niet EU-landen, alsmede duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen.

In december 2018 treedt de herziene richtlijn hernieuwbare energie in werking, EU-richtlijn 2018/2001/EG, de *Renewable Energy Directive II (RED II)*. Dit gebeurt in het kader van het wetgevingspakket "*Schone energie voor alle Europeanen*", dat ervoor moet zorgen dat de EU toonaangevend blijft op het gebied van hernieuwbare energie en de emissiereductieverbintenissen van de Parijs-akkoorden⁵⁶ nakomt. Deze herziene richtlijn moet uiterlijk tegen juni 2021 door de EU-landen worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. De richtlijn bevat een nieuw bindend EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie, waarbij 32% van het eindenergieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig moet zijn en wat opnieuw per lidstaat wordt toegesplitst. Het is mogelijk dat dit percentage tegen 2023 nog wordt verhoogd en ook dat de doelstelling tegen 2030 wat betreft het aandeel van hernieuwbare brandstoffen in de vervoerssector wordt verhoogd tot 14%. Het maatregelenpakket "*Schone energie voor alle Europeanen*" maakt deel uit van een bredere strategie inzake een energie-unie en bevat o.a. een voorstel om van de EU een wereldleider in hernieuwbare energie te maken. Met dit voorstel voor een nieuwe richtlijn wil de Europese Commissie tevens het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bevorderen. Hiervoor is een financieringsmechanisme ingesteld wat van kracht wordt in september 2020 en wat lidstaten moet helpen om de eigen en gemeenschappelijke streefcijfers wat betreft hernieuwbare energie te halen.

52 Afvalpreventieprogramma Nederland: Beter ontwerpen – minder verspillen – bewuster consumeren, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2013. Te raadplegen: <https://docplayer.nl/939131-Afvalpreventieprogramma-nederland-december-2013-beter-ontwerpen-minder-verspillen-bewuster-consumeren.html>

53 Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021: Naar een materiaalketenbeleid, Ministerie van VROM, 11 november 2009, p. 122. Te raadplegen: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/4nvg55kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/viao98wvf7yg/f=/blq22063.pdf

54 Dit tot intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG

55 Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 23 april 2009, art. 2a. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=NL>

56 De Parijs-akkoorden zijn de klimaatakkoorden die werden vastgelegd tijdens de klimaatop in Parijs in 2015. Hierin werd de ambitie gesteld de opwarming van het klimaat te beperken tot 1,5°C.

Nationale uitwerking

De implementatie van de EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving wat betreft hernieuwbare energiebronnen betreft vooral de definities en de doelstellingen daaruit. De definitie uit *RED I* van hernieuwbare energiebronnen werd in de Nederlandse wetgeving opgenomen in een volgende versie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De definitie in de Elektriciteitswet wijkt enigszins af van die uit de EU-richtlijn.⁵⁷ In de Gaswet wordt er verwezen naar de *RED I*. In de *RED I* is de EU-doelstelling dat 20% van de totale energieproductie vanuit hernieuwbare bronnen moet komen in 2020. Voor Nederland is dat specifiek bijgesteld naar 14%. In *RED II* uit 2018 wordt dit vastgesteld op 32% en voor de Nederlandse situatie op 27% in 2030. De wijze waarop dit berekend en gecontroleerd wordt, is ook opgenomen in deze richtlijn en door Nederland geplaatst in het *Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie*.⁵⁸ Bij de implementatie van de EU-richtlijnen in de Nederlandse wetgeving gaat het vooral om de definities van hernieuwbare energiebronnen en de te behalen doelen (14% voor 2020 en 27% voor 2030). Momenteel bereidt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een Energiewet voor, die de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet bundelt en conformeert aan *RED II*.⁵⁹ Deze wet zal waarschijnlijk pas na de vorming van een nieuw kabinet naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Eén van de manieren om het behalen van de doelstellingen te stimuleren zijn nationale subsidies. Aanvankelijk wordt in dit kader gewerkt met de regeling *Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie* (MEP). Deze MEP-regeling wordt als een nieuw onderdeel toegevoegd aan de Elektriciteitswet uit 1998, waarmee invulling gegeven wordt aan de Europese richtlijn 2001/77/EG met betrekking tot hernieuwbare energie. Door deze regeling, die concreet uitgewerkt en opgevolgd wordt door het Nederlandse ministerie van Economische Zaken, kunnen producenten van duurzame elektriciteit aanspraak maken op een subsidie, mits te voldoen aan minimale kwaliteitseisen bij de opwekking ervan. Concreet betreft het een subsidie voor installaties die daarbij een minimaal energetisch rendement van 26% behalen. Met duurzame elektrische energie wordt bedoeld: waterenergie, windenergie, zonne-energie en energie uit biomassa (zo ook de biogene component van stedelijk afval).

Het principe van de MEP-regeling is dat met een subsidie alleen wordt gecompenseerd de 'onrendabele top' van een investering (binnen markconforme condities en volgens de aanvaarde stand van de techniek). Het moet ertoe leiden dat er meer productiecapaciteit voor duurzame elektriciteit in Nederland bijkomt. Er wordt geen vergoeding gegeven voor de geproduceerde elektriciteit *als dusdanig*, maar alleen voor extra kosten die veroorzaakt worden door duurzame opwekking en door afschrijvingen van technische investeringen die nodig zijn voor het realiseren van een verbeterd elektrisch rendement.⁶⁰

Het gaat bij de MEP-regeling dus om het rendabel maken van aanpassingen, die het mogelijk maken om, binnen het kader van de stand van de techniek, elektriciteit te kunnen produceren met een verbeterd energetisch rendement. De MEP-subsidie is bedoeld om een nog onbenutte, technisch haalbare top rendabel te maken en heeft uitdrukkelijk niet tot doel grote investeringen voor risicovolle innovaties met betrekking tot duurzame elektriciteitsopwekking aan te moedigen.^{61 62}

57 De definitie van hernieuwbare energiebronnen in de Elektriciteitswet: "Hernieuwbare energiebronnen: wind, zonne-energie, omgevingslucht-, oppervlaktewater- en aardwarmte, energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas." (art. 1.1.).

58 *Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015. Te raadplegen: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/duurzame-energie/monitoring>

59 In deze wet wordt een uitgebreidere definitie van hernieuwbare energiebronnen voorgesteld. Kernenergie wordt soms ook beschouwd als hernieuwbare energie, maar is hier niet opgenomen in de definities. Een kernreactor gaat bv. zo'n 40 jaar mee en een windmolen zo'n 20 jaar.

60 *Plafonnering en middelenverdeling in de MEP*. ECN-KEMA, maart 2007, p. 12. Te raadplegen: <https://publicaties.ecn.nl/PdfFetch.aspx?nr=ECN-C--06-040>

61 *Plafonnering en middelenverdeling in de MEP*. ECN-KEMA, maart 2007, p. 12. Te raadplegen: <https://publicaties.ecn.nl/PdfFetch.aspx?nr=ECN-C--06-040>

62 *Kamerstuk Subsidieregeling "Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie" (MEP) 31 028 nr. 1*, Tweede Kamer der Staten Generaal, 11 mei 2007, p. 33.

De MEP-regeling is ook van toepassing op energieopwekking uit afvalstromen.⁶³ De MEP-subsidie mag echter alleen worden toegekend voor het gedeelte van duurzame elektriciteitsopwekking dat toegerekend kan worden aan de biogene component van het afval. Vanuit het perspectief van het energiebeleid, kan de biogene component van om het even welk soort afval in aanmerking komen voor een MEP-subsidie.⁶⁴ Binnen de bevoegdheid van het ministerie van VROM, wordt de MEP-subsidie, door middel van het LAP 2002-2012 versie 2004, als volgt gepositioneerd binnen het landelijke afvalbeleid als volgt:

“Deze regeling is een extra stimulans voor bedrijven om niet primair te investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen, maar in verbranden als vorm van nuttige toepassing (hoogcalorisch verbranden)”⁶⁵ In het kader van het afvalbeleid wordt de MEP-regeling dus aangewend om de inzet van brandbaar stedelijk afval als brandstof te stimuleren door bedrijven een subsidie te verlenen op het moment dat zij investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van nuttige toepassing.”⁶⁶

Bij de vaststelling van de regeling voor afvalverbranding⁶⁷ wordt het volgende gepreciseerd:

“In overleg met de sector is daarom een berekeningssystematiek vastgesteld waarbij de volgende voorwaarden en uitgangspunten worden gehanteerd. Een afvalverbrandingsinstallatie heeft primair de taak om afval te verbranden. De warmte die hierbij vrij komt kan nuttig worden omgezet in elektriciteit. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de duurzame energiedoelstelling. Vanwege deze primaire taak is subsidiëring vanuit het energiebeleid niet nodig. Om meer energie uit het afval te halen en daardoor een extra bijdrage te kunnen leveren aan het behalen van de duurzame energie doelstelling dienen nieuwe afvalverbrandingsinstallaties indien ze in aanmerking willen komen voor het stimuleringsinstrumentarium van de overheid hogere rendementen dan standaard te behalen. [...] Gelet op de duurzame elektriciteitsdoelstelling, de doelstellingen van het afvalbeleid in Nederland en de huidige stand van de techniek, is het minimum rendement dat een afvalverbrandingsinstallatie moet behalen 22% (de standaard rendementsnorm van een gemiddelde afvalverbrandingsinstallatie). Om deze reden krijgen installaties met een rendement van 22% of lager geen subsidie. Dit is ook in overeenstemming met het afvalbeleid, zoals geformuleerd in het Landelijk afvalbeheerplan 2002–2012 [...] Voor het bepalen van de hoogte van het subsidiebedrag zijn uitsluitend de additionele investeringskosten ten opzichte van een standaard afvalverbrandingsinstallatie met een energetisch rendement van 22% bepalend. [...] Op basis van bovengenoemde onrendabele top beperkingen is het MEP subsidiebedrag en de hoogte daarvan afhankelijk gemaakt van het rendement van de installatie. Dit gebeurt via een zogenaamde staffel met als minimum 22% en als maximum 30% en waarbij het MEP-subsidiebedrag per 1%- toename van het rendement oploopt.”

Het MEP-rendement voor afvalverbranding wordt bepaald op basis van zowel elektriciteitsproductie als stoom- en warmteproductie maar wordt dus bijkomend begrensd tot maximaal 30%.⁶⁸ Dit aspect wordt nader toegelicht in 4.2.3.

63 Memorie van Toelichting Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie. Ministerie van Economische Zaken, 6 november 2002. Te raadplegen: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjq27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3aksmysmw5/f=/kst64167.pdf

64 Verdere detaillering hieromtrent wordt hier niet gegeven aangezien dit niet tot de bevoegdheid van Economische Zaken behoort.

65 Landelijk afvalbeheerplan 2002- 2012 Deel 3 Capaciteitsplannen. Ministerie van VROM, april 2004, p. 298. Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_142274_31/

66 Ibid. p. 298.

67 Wijziging Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2006 en Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2007. Ministerie van Economische Zaken, 15 juni 2006, p. 14. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-114-p14-SC75550.html>

68 “Het rendement van een afvalverbrandingsinstallatie [...] bedraagt de som van de door de afvalverbrandingsinstallatie [...] per kalendermaand opgewekte en [...] geleverde elektriciteit, en tweederde van de door de afvalverbrandingsinstallatie [...] per kalendermaand opgewekte en nuttig aangewende warmte, gedeeld door het product van de massa van het in de afvalverbrandingsinstallatie [...] per maand verwerkte afval en overige brandstoffen, en de calorische waarde van het verwerkte afval en overige brandstoffen.” Wijziging Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2006 en Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2007. Ministerie van Economische Zaken, 15 juni 2006, p. 14. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-114-p14-SC75550.html>

De opvolger van de MEP-subsidie is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie, kortweg SDE, die in 2011 wordt hernoemd en gewijzigd in de SDE+. In 2011 alleen al gaat er € 1,248 miljard naar publiek-private samenwerkingen ten aanzien van projecten die van biomassa brandstoffen maken.⁶⁹ SDE+ is vooral gericht op economische efficiëntie en is niet bedoeld voor particulieren. De doelstelling uit RED I voor Nederland om 14% energie uit hernieuwbare energiebronnen op te wekken, is niet direct verwerkt in landelijke wetgeving. Wel wordt de doelstelling genoemd in het Energieakkoord uit 2013⁷⁰ en in Energierapporten uit 2011 en 2016.^{71 72} EU-lidstaten kiezen zelf de eigen indicatieve doelstelling voor 2030, die volgens de *RED II* gezamenlijk op 32% moet uitkomen. Het *Integrale Nationale Energie en Klimaatplan* uit 2019 stelt voor Nederland het aandeel hernieuwbare energie vast op 27% voor 2030.⁷³ In artikel 22 van *RED I* staat dat lidstaten vanaf 2011 elke twee jaar de voortgang moeten rapporteren aan de Europese Commissie. Het zesde en laatste stuk van deze reeks moet uiterlijk 31 december 2021 worden gerapporteerd. Daarna gaan de rapportages over op *RED II*. Nederland heeft overigens de doelstelling niet behaald en heeft ongeveer 11,1% energie uit hernieuwbare bronnen aan het eind van 2020.⁷⁴ Ondanks dat de procedure niet naar Nederlands recht is omgezet, is de doelstelling van 14% toch bindend, waardoor de Europese Commissie zou kunnen besluiten om de zaak aanhangig te maken bij het Europese Hof van Justitie.⁷⁵ In 2020 is tevens de SDE++ ingegaan, waarbij het zwaartepunt niet meer ligt op het opwekken van duurzame energie, maar op CO₂-reductie.

Biomassabeleid

Tot 2020 stimuleert het Nederlandse energiebeleid het gebruik van biomassa voor energie als onderdeel van de energietransitie. Er zijn wel kritische geluiden uit de hoek van sommige milieu-organisaties, maar het kabinet gaat ervan uit dat een CO₂-arme en circulaire economie alleen haalbaar en betaalbaar is met de inzet van bio-energie. Dat staat in het Klimaatakkoord. Het kabinet wil meer biomassa uit Nederland gebruiken en minder afhankelijk zijn van biomassa uit het buitenland. Verder staan in het Energieakkoord afspraken over het opwekken van duurzame energie, zoals meer windenergie en bijstoken van biomassa in kolencentrales. De Nederlandse overheid ondersteunt nieuwe technieken voor gebruik van bio-energie dan ook, onder andere via de subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+). Bedrijven, zoals elektriciteitscentrales en afvalverwerkers, kunnen biomassa verbranden en zo elektriciteit en warmte opwekken. Ze kunnen biomassa ook vergisten en er zo brandbaar biogas van maken. Via de SDE+ zijn er subsidies voor de productie van energie uit biomassa.

Een recent ijkpunt in Nederland wat betreft het biomassabeleid was het eindrapport "*Niet alles kan overal*" van de commissie Remkes. In dit rapport, van 8 juni 2020, dus na de besluitvorming rond de Biomassacentrale van het AEB, stelt de commissie Remkes dat subsidies die bedoeld zijn om productie van duurzame energie door het verbanden van biomassa te bevorderen, zouden moeten worden beëindigd. Dit heeft te maken met de (hoge) stikstofuitstoot van deze energiebedrijven en de (hoge) emissies die vrijkomen bij verbranding van biomassa in gas- en kolencentrales als ook in de speciaal daarvoor gebouwde biomassa-installaties. Ten tijde van de publicatie van het rapport zijn er 219 biomassa-installaties operationeel, die alleen biomassa als brandstof gebruiken. Daarnaast zijn 153 nieuwe installaties in aanbouw, waarvoor een (omgevings-)vergunning reeds is afgegeven.

69 *Subsidieregeling duurzame energie in 2012*. Rijksoverheid. Te raadplegen op: <https://web.archive.org/web/20120911191932/http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/subsidieregeling-duurzame-energie-sde>

70 *Energieakkoord voor duurzame groei*. Sociaal-Economische Raad, 6 september 2013. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei>

71 *Energierapport 2011*. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, 10 juni 2011. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/06/10/energiebericht-2011>

72 *Energierapport: Transitie naar duurzaam*. Ministerie van Economische Zaken, 18 januari 2016. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/18/energiebericht-transitie-naar-duurzaam>

73 *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, november 2019. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>

74 *11 procent energieverbruik in 2020 afkomstig uit hernieuwbare bronnen*. CBS, 31 mei 2021. Te raadplegen op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/22/11-procent-energieverbruik-in-2020-afkomstig-uit-hernieuwbare-bronnen>

75 *Verdrag betreffende de werking van de Europese unie*. EU, 25 maart 1957. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWVB0001506/2013-07-01#Verdrag>

Dit betreft onder andere de biomassacentrale van het AEB. De aanzienlijke toename van biomassa-installaties wordt bevorderd doordat biomassa in het klimaatbeleid wordt aangemerkt als een optie die CO₂ bespaart en doordat er vanaf 2016 overheidssubsidies voor dergelijke installaties beschikbaar worden gesteld. De commissie Remkes merkt op dat dit onterecht is: *“gecertificeerde biomassa wordt ten onrechte als ‘CO₂-neutraal’ meegeteld”*.⁷⁶ Uit het rapport van commissie Remkes blijkt namelijk dat de emissies van biomassa-installaties tweemaal hoger liggen dan die van een gascentrale en zo’n 20% hoger dan een kolencentrale. De commissie merkt op dat gecertificeerde biomassa ten onrechte als CO₂-neutraal wordt meegeteld. Als mogelijke emissiereductie suggereert commissie Remkes het verminderen of zelfs geheel stopzetten van stimuleringsmiddelen, zoals de subsidie-regeling. Daarop wordt begin juni 2021 besloten door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om voorlopig te stoppen met subsidies voor biomassa(centrales). De subsidies die al zijn afgegeven blijven ongemoeid. Dit geldt onder andere voor de biomassacentrale van het AEB.

3.2 Beleidsontwikkelingen gemeente Amsterdam

De doelen van het Amsterdams gemeentelijk beleid ten aanzien van de afvalverwerking verschuiven door de tijd heen door aanpassingen in beleid en wetgeving op hoger niveau, maatschappelijke veranderingen en ambities van de beleidsmakers. De beoogde ambities van het afvalbeleid moeten dan ook in die context worden gezien.

Gemeenten zijn door de nationale wetgeving verplicht om huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer stelt dat gemeenteraad en burgemeester en wethouders ervoor zorgen dat minstens een keer per week huishoudelijk afval wordt opgehaald. De belangrijkste wettelijke opgave van gemeentelijk afvalbeleid is dan ook het inzamelen van afval.

Bij de inzameling van het huishoudelijk afval is het aan de gemeenten zelf om te beslissen hoe zij dit organiseren. Gemeenten kunnen de afvalinzameling zelf uitvoeren of een private partij kan worden ingeschakeld. Inzameling van bedrijfsafval behoort niet tot de wettelijke taken van een gemeente. Daarnaast dient iedere gemeente op basis van Artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer ervoor te zorgen dat er geen nadelige gevolgen voor het milieu zijn of komen door handelingen met afvalstoffen.

Vanaf 1993 wordt het ingezamelde afval verbrand in de afvalenergiecentrale (AEC) van de Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking (GDA)⁷⁷. Vóór 1993 werd het afval verbrand in de AVI-Noord, maar door plaatsgebrek kiest de gemeente ervoor een nieuwe centrale te bouwen in het westelijk havengebied.⁷⁸ AEB is een belangrijke stakeholder voor de gemeente Amsterdam omdat zij het afval van de gemeente Amsterdam verwerkt. De gemeente Amsterdam en een aantal partnergemeenten hebben AEB een “alleenrecht” verleend ten aanzien van de verwerking van hun huishoudelijk afval. Dit betekent dat afvalcontracten voor de verwerking van het huishoudelijk afval van de gemeente Amsterdam en partnergemeenten niet openbaar aanbesteed hoeven te worden en onderhands aan AEB kunnen worden gegund.

Naast haar bijdrage aan de verwerking van het Amsterdamse afval, draagt AEB ook bij aan andere ambities van de gemeente Amsterdam op het gebied van duurzaamheid, milieu, energie en klimaat. Het afvalbeleid is dan ook sterk verweven met andere ambities van de gemeente. Door de jaren heen zijn de ambities op deze gebieden onderhevig geweest aan veranderingen. In de volgende paragraaf wordt op basis van de coalitieakkoorden van de beleidsontwikkelingen een overzicht geboden.

76 Niet alles kan overal. Adviescollege Stikstofproblematiek Remkes, 8 juni 2020, p. 77. Te raadplegen: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e1d98609-6f59-4245-8758-ec00da553db5/1/pdf/niet%20alles%20kan%20overal.pdf>

77 Naamswijziging in 2003 naar Afval Energie Bedrijf (AEB) Amsterdam.

78 Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied, behandeld in de raadsvergadering op 12 november 1986. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4448009/1>

3.2.1 Coalitieakkoorden

Bij aantreden van een nieuwe coalitie van de gemeente Amsterdam wordt programma- of coalitieakkoord opgesteld voor de komende collegeperiode. In het coalitieakkoord wordt aandacht geschonken aan de voor de coalitie relevante politieke thema's en ambities, op het gebied van onder andere milieu, klimaat, afval, duurzaamheid en deelnemingen. Bij het opstellen van de akkoorden dient rekening te worden gehouden met het beleid en de regelgeving van hogere overheden en van de Europese Unie. Op basis van dit samenspel wordt het Amsterdams beleid vastgesteld. De kernpunten met betrekking tot de thema's milieu, duurzaamheid en afval van de coalitieakkoorden vanaf 2006 staan op hoofdlijnen weergegeven in Figuur 3.5.

Het betreft de volgende coalitieakkoorden:

- **2006-2010 – *Mensen maken Amsterdam*.** Het college bestaat in de periode 2006-2010 uit GroenLinks en PvdA.
- **2010-2014 – *Kiezen voor de stad*.** Het college bestaat in de periode 2010-2014 uit GroenLinks, VVD en PvdA. Prioriteit van het college is gelegd op het onderwijs, economie, duurzaamheid en bereikbaarheid.⁷⁹
- **2014-2018 – *Amsterdam is van iedereen*.** Het college bestaat in de periode 2014-2018 uit D66, SP en VVD. Aandacht gaat uit naar duurzaamheid en verbeteren van de luchtkwaliteit wordt als een voorwaarde gezien om aantrekkelijk te blijven als vestigingsstad voor mensen en bedrijven. Op dat vlak zijn - volgens het college - veel (internationale) steden verder dan Amsterdam. Door van die steden te leren, denkt Amsterdam de achterstand te kunnen inhalen.⁸⁰
- **2018-2022 – *Een nieuwe lente een nieuw geluid*.** Het college bestaat in de periode 2018-2022 uit GroenLinks, D66, PvdA en SP. Amsterdam streeft ernaar om de groene koploper van Nederland en Europa te worden. Volgens het college betekent dat gekozen moet worden voor aardgasvrije wijken, voor verdere verduurzaming en energiebesparing en het verbeteren van de luchtkwaliteit.⁸¹

Het coalitieakkoord *1998-2002 – Een stad voor allen; allen voor Amsterdam* blijft vrij algemeen over milieu en duurzaamheid, over afval wordt niet gesproken. Ook het coalitieakkoord *2002-2006 – Alleen het resultaat telt* (met VVD, CDA en PvdA in de coalitie) bevat naast het doel van Amsterdam als duurzame en leefbare stad geen kernpunten over de genoemde thema's. De gemeente heeft tot 2010 geen specifieke doelstellingen benoemd in de coalitieakkoorden op het gebied van duurzaamheid, afval en deelnemingen. Vanaf 2010 worden de eerste stappen gezet en komt de nadruk meer te liggen op duurzame energieproductie, energiedistributie en het terugwinnen van grondstoffen. Het beoogde maatschappelijk effect dat hierbij in de begrotingen van de gemeente Amsterdam wordt genoemd is de volgende: "*Een duurzaam, gezond en leefbaar Amsterdam. Een duurzame en gezonde stad tegen de laagst mogelijke kosten voor de bewoners en de bedrijven van de stad. Amsterdam is een geliefde plek om te wonen.*"⁸² Zoals reeds aangegeven ontstaat er in de opvolgende jaren een grotere verwevenheid tussen het afvalbeleid en de duurzaamheidsambities. De eerste Amsterdamse wethouder met "duurzaamheid" in de portefeuille, wethouder Choho, zegt hierover: "*De portefeuille afval is niet alleen gekoppeld aan duurzaamheid. Dat gaat ook over het verwerken en het ophalen van het afval in de stad. Dat was een portefeuille die ook een zelfstandige vorm kreeg, wat mij betreft.*"⁸³

Een nadere invulling van de ambities uit de coalitieakkoorden wordt vastgelegd in het gemeentelijke beleid. In 3.2.2 wordt ingegaan op de ontwikkeling van dit beleid, de ambities en doelstellingen op het gebied van afvalverwerking.

79 Programakkoord Amsterdam 2010-2014: *Kiezen voor de stad*, Gemeente Amsterdam, 19 mei 2010, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199286/2>

80 Coalitieakkoord 2014-2018 *Amsterdam is van iedereen*, Gemeente Amsterdam, 12 juni 2014, p. 26. Te raadplegen op: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1373648/1>

81 Coalitieakkoord 2018-2022: *Een nieuwe lente een nieuw geluid*. Gemeente Amsterdam, mei 2018, p. 6. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-2018/>

82 *Begroting 2010*, Gemeente Amsterdam, 7 oktober 2009, p. 199. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4196176/7>

83 *Openbaar verhoor dhr. Choho*. 22 juni 2021.

Figuur 3.5 Vergelijking van doelstellingen gemeente Amsterdam op het gebied van milieu, klimaat, duurzaamheid, afval en deelnemingen (2006-2022)

	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Milieu	Een schoon milieu is belangrijk voor de gezondheid van de mens. Het college hecht grote waarde aan een gezonde en leefbare stad. Het milieubeleid van de gemeente Amsterdam vervult daarin een belangrijke rol. Het college besteedt aandacht aan geluidsoverlast, duurzaam gebruik van grondstoffen, kwaliteit van het water en de luchtkwaliteit. Daarnaast is er aandacht voor klimaatbeleid waaronder energiebesparing, beperking uitstoot CO ₂ en duurzame energie.	Amsterdam heeft de ambitie de eerste stad in Europa te zijn waar elektrisch vervoer normaal is. Prioriteit krijgt het verschonen van het gemeentelijk wagenpark én de uitrol van oplaadpunten voor auto's van bedrijven en burgers. Om het binnenklimaat van de bestaande woningvoorraad te verbeteren (o.a. woningisolatie), maken we afspraken met corporaties om hun bestaande voorraad te isoleren.	<i>Milieu/ klimaat/ duurzaamheid:</i> Op het gebied van duurzaamheid maken we de komende vier jaar een inhaalslag. Amsterdam wil klimaatneutraal en duurzaam zijn. Niet alleen omdat dit wonen, verblijven, werken en recreëren in de stad aantrekkelijk maakt, maar ook omdat dit kosten bespaart, banen creëert en bedrijvigheid stimuleert.	<i>Milieu/ klimaat:</i> Amsterdam wil een wezenlijke bijdrage leveren aan het halen van de doelstellingen van Parijs, en heeft daarom de ambitie de CO ₂ uitstoot in Amsterdam terug te dringen met 55% in 2030 en 95% in 2050. We streven er naar dat Amsterdam in 2040 aardgasvrij wordt.
Duurzaamheid	-	In 2014 is de stad duurzaam. De openbare ruimte blijft van hoge kwaliteit. We kunnen meer met minder energie, dankzij nieuwe technologie en woningisolatie. Voor projecten ten behoeve van klimaat, duurzaamheid en luchtkwaliteit is een fonds beschikbaar van € 60 mln.		De regels voor het Duurzaamheidsfonds worden aangepast. Het Duurzaamheidsfonds wordt ingezet om de transitie naar een energie neutrale stad, waar afval als grondstof wordt gebruikt, te versnellen.
Afval	-	Amsterdam ontwikkelt nieuwe technologieën in afvalscheiding en past deze toe.	Het Amsterdamse afval gaat Amsterdam zoveel mogelijk als grondstof hergebruiken. Amsterdam gaat met het Afvalenergiebedrijf (AEB) de samenwerking tussen stadsdelen en ophalers verbeteren. Daarnaast gaan we het AEB helpen zich te transformeren van afvalverwerker tot producent van herwinbare grondstoffen. Het rioolwater en -slib gaat door Waternet verder gebruikt worden om grondstoffen te winnen voor nieuwe producten, zoals biobrandstoffen en fosfaten. Naast afval en rioolwater zal ook naar de betere benutting van restwarmte worden gekeken in het aanvalsplan Energie. De afvalstoffenheffing wordt met 15 mln. euro verlaagd.	Amsterdam investeert in een duurzame afvalketen. De afvalketen moet een grondstoffenfabriek worden. De maakindustrie die deze grondstoffen verwerkt krijgt de ruimte in de omgeving van het AEB. Waternet is een partner bij het terugwinnen van grondstoffen uit het riool. Gescheiden afvalinzameling moet beter en zuiverder. De succesvolle pilots voor gft worden uitgebreid. Verenigingen, scholen, buurtinitiatieven kunnen worden beloond voor het inleveren van zuiver, gescheiden afval. Er komt een gerichte aanpak voor bedrijfsafval; afvalinzameling moet zo veel mogelijk gezamenlijk worden georganiseerd om onnodige ritten terug te dringen. De afvalstoffenheffing wordt kostendekkend gemaakt.
Deelnemingen	-	De Amsterdamse overheid heeft zich altijd innovatief getoond, vandaar dat we van oudsher een groot aantal gemeentelijke bedrijven en deelnemingen kennen. Deze functioneren over het algemeen goed, ook omdat zij de tucht van de markt voelen. De komende jaren zullen niet eenvoudig zijn, omdat de druk op de markt toeneemt en de concurrentie hevig is. Dat betekent dat we per bedrijfstuk zullen kijken naar de positionering, het functioneren en mogelijkheden van vernieuwing.	Amsterdam gaat voor een € 250 mln. aan vastgoed en deelnemingen verkopen (bezit voor bezit).	Amsterdam is een actief en betrokken aandeelhouder. We benutten ons aandeelhouder-schap om maatschappelijk verantwoord ondernemen bij deelnemingen te bevorderen (mens, milieu, maatschappij); waar nodig stellen we ons activistisch op.

Bron: Programakkoord Amsterdam 2006-2010: Mensen maken Amsterdam; Programakkoord Amsterdam 2010-2014: Kiezen voor de stad; Coalitieakkoord 2014-2018 Amsterdam is van iedereen; Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente een nieuw geluid.

3.2.2 Amsterdamse beleidsontwikkelingen in de tijd

De gemeente Amsterdam heeft met betrekking tot de afvalverwerking en de daaruit voortgekomen voornemens voor de bouw en exploitatie van de afvalverwerkingsinstallaties een ontwikkeling in het gemeentelijke beleid laten zien die hieronder wordt besproken. Naast het meer formele beleid van de gemeente wordt in deze paragraaf ook beschreven welke belangwekkende keuzes door de gemeente zijn gemaakt die zijn gerelateerd aan afvalverwerking. Naast de wettelijke verplichting van de gemeentelijke overheid om te voorzien in de inzameling van afval, worden het afvalbeleid en de daaruit afgeleide besluiten ook gebruikt om andere milieu- en klimaatdoelstellingen van de gemeente te bereiken. Hieronder wordt die ontwikkeling in grote lijnen op chronologische wijze weergegeven.

Het gemeentelijke beleid en de daaruit voortvloeiende visies op de belangen en de functies van het AEB voor de gemeente Amsterdam dienen te worden geplaatst in het kader van de Europese en landelijke beleidsontwikkelingen en regelgeving zoals hiervoor beschreven. Daarbij gaat het naast afvalverwerking om ambities van de gemeente Amsterdam op het gebied van milieu, duurzaamheid en klimaat.

1988

Bij de eerste voorstellen die in 1986 worden gedaan voor de bouw van Afvalverwerkingsinrichting (AVI)-West ter vervanging van AVI-Noord, wordt door het college een duidelijk kader gegeven aan de functie van de te bouwen AVI-West: *"...voor volumereductie is verbranding zeer belangrijk. <...> Afvalverwerkings-inrichtingen zijn in deze infrastructuur niets meer of minder dan volume-verminderingsbedrijven, die daarenboven nog energie leveren."*⁸⁴ Met deze uitgangspositie geeft de gemeente aan dat de afvalverwerking in eerste instantie gericht moet zijn op het reduceren van de volumes afval. Het opwekken van energie bij deze verbranding werd gezien als een nuttige bijvangst. Tevens wordt door het college een harde grens gesteld met betrekking tot de regio die van de nieuwe afvalinstallatie gebruik zou mogen maken. Dat betrof naast de gemeente Amsterdam een viertal samenwerkingsgebieden in de directe regio van Amsterdam. De gemeente drong bij de provincie aan op de bouw van een tweede afvalverwerkingsinstallatie in de provincie Noord-Holland, zodat de Amsterdamse centrale niet belast zou worden met verwerking van afval van buiten de samenwerkingsregio.⁸⁵

De gemeente is bij het ontwikkelen van de plannen voor AVI-West bewust bezig met het introduceren van bronscheiding. Zo stelt het college in de raadsvoordracht van 1989: *"Reeds in 1987 hebben wij plannen ontwikkeld voor een proefneming met het gescheiden inzamelen van GFT-afval. <...> Hiervoor hebben wij al aangegeven, dat ook het PAP-286 de gescheiden inzameling van GFT-afval als voornaamste doelstelling hanteert. Voor onze gemeente moet het bij wijze van experiment daarop al vooruitlopen ook worden gezien in het licht van de AVI-West; immers meer gescheiden inzamelen en composteren vermindert de capaciteitsbehoefte voor verbranding. <...> Als belangrijkste conclusie van deze boven verwachting succesvolle proefneming menen wij te mogen stellen, dat op grond van de resultaten een gescheiden inzameling van GFT-afval binnen bereik kan worden gebracht, zodat een afbuiging in de Amsterdamse afvalstroom mogelijk en haalbaar moet kunnen zijn. Wij gaan uit van een afgescheiden hoeveelheid GFT-fractie van circa 79.000 ton in 1993 en circa 86.000 ton in 1998. Wij menen dan ook met enige trots te mogen stellen, dat dit een succesvolle ontwikkeling is"*⁸⁷. Een vorm van mechanische nascheiding bleek evenwel niet succesvol. Daarover schrijft het college: *"In de praktijk functionerende mechanische scheidingsinstallaties bleken een niet of nauwelijks afzetbaar product op te leveren"*.⁸⁸

84 Raadsvoordracht Bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in de raadsvergadering op 31 mei 1989, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

85 Ibid. p. 9.

86 Provinciaal Afvalstoffen Plan, dit is een van de voorlopers van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).

87 Raadsvoordracht Bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 1989, pp. 19 – 20. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

88 Ibid. p. 4.

2001

Op initiatief van de GDA wordt een extern bureau gevraagd om te adviseren over de toekomstige koers van de GDA. Deze opdracht leidt in 2001 tot een rapport van Deloitte, Touche en Bakkenist⁸⁹ dat een belangrijke rol krijgt in de ontwikkelingen van het Amsterdamse afvalbeleid en de uitwerking van dat beleid. Een belangrijke wending in het denken over de Amsterdamse afvalverwerking vloeit voort uit de vertaling van het rapport van Deloitte, Touche en Bakkenist door de GDA met betrekking tot het toekomstige bedrijfsmodel van de GDA. Het rapport leidt volgens de GDA tot de conclusie dat de toekomst van de GDA en de belangen van Amsterdam gediend zijn als de GDA in de vorm van een zogenaamde “proactieve dienstverlener” streeft naar uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit. Deze optie zou aantrekkelijk zijn, omdat zo kostenreducties mogelijk zijn in combinatie met een beter milieurendement. Daarmee is de continuïteit van de GDA gediend. Op basis van dit rapport werkt de GDA in 2001 een voorstel uit, dat door het college aan de raad voorgelegd. Uitgangspunt van dat voorstel is de wens om de capaciteit van de GDA uit te breiden.⁹⁰ De achterliggende visie is er daarbij op gericht te komen tot een hoger energetisch rendement van de afvalverbrandingsinstallatie. Bij de voordracht aan de raad voor realisering van de uitbreiding met een HRC is exploitatiewinst een belangrijke doelstelling. In de uitbreiding zou naast het huishoudelijk afval van de gemeente Amsterdam, stedelijk afval worden verwerkt afkomstig van bedrijven van gedeeltelijk nieuwe contractpartners van het AEB. Opmerkelijk is evenwel de koersverlegging tussen de beide laatste raadsvoordrachten voor de HRC die in 2003 in de raad worden voorgelegd. Waar de eerste raadsvoordracht⁹¹ in maart spreekt over het verwerken van vooral huishoudelijk afval in de te bouwen HRC, geeft de tweede, finale raadsvoordracht⁹² aan dat de HRC bijna enkel zal worden gebruikt voor bedrijfsafval. Daarbij wordt tevens aangegeven dat het opereren van de HRC op een vollast – dat wil zeggen het volledig benutten van de capaciteit van de geplande verbrandingsovens – een kritische succesfactor is voor een gezonde financiële exploitatie van de HRC. Daarom wordt parallel aan de uitbreiding met een HRC een zekerheid ingebouwd in de vorm van langjarige contracten voor het toeleveren van voldoende afval. De eerder bij de bouw van de AEC gehanteerde beperking dat de GDA enkel is gericht op het verwerken van afval uit Amsterdam en de directe overweging, wordt in deze raadsvoordracht niet meer opgevoerd. Om verzekerd te zijn van voldoende afvalstoffen die in de HRC verbrand kunnen worden, worden met drie grote landelijke inzamelbedrijven overeenkomsten afgesloten.⁹³

2004

In de periode vanaf 2004 wordt het duurzaamheidsaspect sterker benadrukt binnen het afvalbeleid. Om milieu hygiënische redenen wordt er gekozen voor het nuttig gebruiken van de thermische energie die vrijkomt bij afvalverbranding. Dit wordt geëxpliciteerd in het Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2007 uit 2004. In dit document komt de nadruk te liggen op reductie van CO₂-emissies en een zo hoog mogelijk energetisch rendement uit afvalverbranding. Het verminderen van CO₂-uitstoot door het verhogen van het energetisch rendement van de AVI werd een belangrijk doel binnen het afvalbeleid.⁹⁴ Deze grotere focus op het herwinnen van energie uit zich onder andere in de naamsverandering in 2003 van Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking naar Afval Energie Bedrijf. Daarnaast wordt in het milieubeleidsplan de uitkoppeling van warmte en elektriciteit benadrukt, met name de borging hiervan op langere termijn voor de eindgebruiker. Naast nuttig gebruik van de energie die vrijkomt bij verbranding van afval, wordt ook nuttig gebruik gemaakt van de bodemas die overblijft

89 Eindrapport Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam, Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001.

90 Raadsvoordracht Opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)-Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001, p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

91 Raadsvoordracht Opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)-Amsterdam met een hoogrendement-AVI, behandeld in de raadsvergadering op 26 maart 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

92 Raadsvoordracht Realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, Raad Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, pp. 3 – 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

93 Raadsvoordracht Realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, Raad Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, pp. 3 – 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

94 Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2006. Gemeente Amsterdam, p. 8.

na verbranding. Uit deze bodemas worden metalen en zand teruggewonnen die weer als grondstof kunnen worden gebruikt. Een grotere hoeveelheid teruggewonnen grondstoffen wordt ook als expliciet doel gesteld in het Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2007.⁹⁵ Tenslotte streeft de gemeente een vermindering na van de hoeveelheid te verbranden bedrijfsafval door middel van gescheiden inzameling en het hergebruik van kunststoffolies.⁹⁶ Dat neemt niet weg dat de aandacht en inspanningen van de gemeente vooral worden gedomineerd door het in bedrijf nemen van de HRC, die is gericht op integrale verbranding van afval.

De gemeenteraad van Amsterdam stemt op 16 juni 2004 in met dit milieubeleidsplan, waarin concrete en resultaatgerichte acties staan opgesteld op het gebied van geluid, lucht, klimaat en duurzaam gebruik van grondstoffen, met de kanttekening dat de looptijd van dit milieubeleidsplan is beperkt tot de periode 2004- en 2005.⁹⁷ Deze kanttekening komt voort uit een motie waarin wordt aangegeven dat het *concept-Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2007* geen nieuw beleid wordt geformuleerd, maar dat wordt voortgebouwd op praktische thema's uit het bestaande beleid. Deze thema's zijn al geformuleerd in eerdere beleidsplannen vanaf 1994. Er worden verschillende moties ingediend.

2007

In het opvolgende *Milieubeleidsplan Amsterdam 2007-2010* uit 2007 wordt de lijn uit het vorige Milieubeleidsplan voortgezet. Het uitgangspunt blijft energie besparen, het duurzaam opwekken van energie en het op efficiënte wijze gebruiken van fossiele bronnen. Dit wordt de *trias energetica* genoemd⁹⁸. Dit milieubeleidsplan focust verder niet op het thema afvalverwerking.

2010

Begin 2010 komen een aantal ontwikkelingen samen die ertoe leiden dat een aanvoer van voldoende te verbranden afval naar het AEB onder druk komt te staan. Door de economische crisis neemt de hoeveelheid afval af. Daarnaast blijkt er een landelijk toenemend succes van gescheiden inzameling van diverse soorten te hergebruiken afval. De landelijke overcapaciteit voor het verbranden van afval versterkt de concurrentie op de afvalmarkt. Het AEB richt zich met een rapport tot het college waarin een voorstel wordt voorgelegd om met oplossing voor deze problemen te komen.⁹⁹ Het college legt dit rapport ter bespreking en kennisname voor aan de Raadscommissie voor Economische Zaken, Personeel en Organisatie op 30 juni 2010. Het rapport van het AEB beschrijft dat als gevolg van de ontwikkelingen nieuwe aanbestedingen voor het verwerken van afval met 60% in prijs zijn gedaald. Ondanks de lange termijncontracten van het AEB, wordt ook het AEB geconfronteerd met een daling van de absolute hoeveelheid afval van contractpartners. Het rapport geeft aan dat het AEB in 2009 ongeveer 50.000 ton via externe bronnen heeft aangetrokken om een volledige bezetting te realiseren. Naar verwachting kan er desalniettemin in 2010 een onderbezetting in de twee centrales (AEC en HRC) ontstaan. Het AEB geeft aan dat het belangrijk is de beschikbare overcapaciteit te vullen om de inkomsten uit de verwerking van afval en de opwekking van elektriciteit veilig te stellen. In datzelfde rapport wordt aangegeven dat de Europese Kaderrichtlijn het mogelijk maakt om afval uit het ene land te verwerken in een ander land, mits duurzaam (in bijvoorbeeld een R1-installatie). Tevens geeft het rapport aan "[dat] Minister Cramer van VROM – mede op aandringen van wethouder Gehrels – voornemens [is] om hoogwaardige Nederlandse AVI's reeds in het eerste kwartaal van 2010 de R1-status te geven.

⁹⁵ Ibid. p. 11.

⁹⁶ Ibid. p. 8.

⁹⁷ Raadsbesluit Concept-Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2007 en concept Milieuprogramma Amsterdam 2004 centrale stad, genomen in raadsvergadering op 16 juni 2004. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4487418/1>

⁹⁸ Milieubeleidsplan Amsterdam 2007-2010. Gemeente Amsterdam, 10 mei 2007., p. 42. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4189515/3>

⁹⁹ Afval Energie Bedrijf Amsterdam - AEB Voornemen van AEB om buitenlands afval te verwerken: conceptversie 4. AEB, 13 januari 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199717/2>

Daarmee wordt het voor deze Nederlandse installaties mogelijk om net als Duitsland afval uit het buitenland te verwerken. Zowel voor de HRC als voor de AEC (een installatie uit 1993) zal deze R1-status gaan gelden. AEB geeft aan dat Amsterdam zo wordt beloond voor de investeringen in milieuvriendelijke installaties waartoe de gemeente steeds bereid is geweest”.

In de Meerjaren Visie 2020 (2010) stelt het AEB: *“Tegelijkertijd is sinds 2009 de afvalmarkt omgeslagen van een aanbod-gedreven naar een vraag-gedreven markt”*¹⁰⁰. Door het college wordt – in lijn met het rapport van AEB – voorgesteld om tijdelijk buitenlands afval te verwerken. Een permanent karakter van de import van buitenlands afval wordt in het rapport van het AEB als een beheersbaar risico gezien. Het rapport zegt daarover: *“De termijn betreft de periode tot in het betreffende buitenland een permanente oplossing is gevonden. Dit duurt hooguit enkele jaren. Tenslotte is de plaatselijke verwerking van afval integraal milieuvriendelijker en goedkoper dan het transporteren van afval over grotere afstanden”*¹⁰¹.

De eerdere uitgangspositie voor het AEB, zoals die ten tijde van het gebruik van alleen de AEC uitdrukkelijk was gericht op afvalverwerking uit de directe regio van Amsterdam, wordt hiermee verlaten. De gemeente Amsterdam en het AEB besluiten zich in nieuwe richtingen te profileren. De ambitie is om bij te dragen aan de oplossing van het Europese afvalprobleem en het reduceren van de uitstoot van CO₂ op Europees niveau. Daarmee voorziet het college meer inkomsten.¹⁰² Tevens is het de ambitie om het concept van de HRC internationaal te gaan vermarkten, waarmee het AEB een extra taakstelling toebedeeld krijgt naast het feitelijke verwerken van afval.

2012

In 2012 stuurt de interim-directeur van het AEB een nota naar het college met als titel “Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf”.¹⁰³ Deze nota wordt door het college “ter advisering aan de gemeenteraad” op 7 februari 2013 besproken in de raadscommissie EZP (waaronder de dossiers Economische Zaken en Bedrijven vallen) met als onderwerp “AEB: Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afvalenergiebedrijf”¹⁰⁴. Daarbij geeft het college aan:

“[Dat] AEB in 2010 een strategische verkenning heeft uitgevoerd naar de beste manier om op de[ze] veranderde marktomstandigheden in te spelen. Daarbij is nadrukkelijk breder gekeken dan afval alleen door ook de ontwikkelingen in energie en grondstoffen mee te nemen. Conclusie hiervan is dat AEB zich wil blijven ontwikkelen van een verwerker van afval tot een producent van duurzame energie en herwinbare grondstoffen, evenals regisseur van de afvalketen in de metropoolregio Amsterdam. Dit is vastgelegd in de “Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief” die op 19 januari 2011 positief is ontvangen in de raadscommissie EZP.

*Inmiddels is de conclusie dat het structurele herstel op de markt niet meer zal terugkeren. De verwerkingscapaciteit voor brandbaar afval is de afgelopen jaren verder uitgebreid, terwijl het aanbodvolume door de crisis is afgenomen. De verwachting is dat het aanbodvolume verder zal dalen als gevolg van verdere scheiding en recycling van afvalstromen. Dit betekent dat er – zonder sanering van de verwerkingscapaciteit – sprake is van structurele overcapaciteit.”*¹⁰⁵

Met het aanbieden van de nota van de interim-directeur AEB aan de raadscommissie, geeft het college te kennen: *“De markt voor brandbaar afval blijft in Nederland een krimpmarkt. Het beleid van het rijk en Amsterdam is gericht op meer recycling en hergebruik van grondstoffen. Hierdoor daalt het*

100 Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. AEB, 20 september 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216580/1>

101 Afval Energie Bedrijf Amsterdam - AEB Voornemen van AEB om buitenlands afval te verwerken: conceptversie 4. AEB, 13 januari 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199717/2>

102 Afval Energie Bedrijf Amsterdam - AEB Voornemen van AEB om buitenlands afval te verwerken: conceptversie 4. AEB, 13 januari 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199717/2>

103 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012.

104 Nota Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afvalenergiebedrijf, behandeld in raadscommissie EZP op 7 februari 2013, p. 1. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/630142/2>

105 Ibid. p. 1.

volume brandbaar afval. Op dit moment is het volume in Nederland nog ca 6 mln. ton/jaar op een verwerkingscapaciteit van 7,5 mln. ton (overcapaciteit 1,5 mln. ton/jaar). Het binnenlandse aanbod van brandbaar afval zal door hergebruik dalen tot mogelijk 4 à 5 mln. ton in 2020.” Op basis van deze ontwikkelingen voorziet het college 3 opties voor de toekomst van het AEB: “Proberen het bedrijf te verkopen, het bedrijf afbouwen of het bedrijf transformeren tot een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.” Het college stelt voor om de derde optie te kiezen en het AEB te doen transformeren naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.¹⁰⁶

2013

In 2013 onderschrijven college en raad het *Strategisch Plan AEB 2018*.¹⁰⁷ Daarin wordt aangegeven dat het Strategisch Plan AEB 2018 is gebaseerd op een hybride strategie. Het AEB zet in op nieuwe duurzame producten en diensten, en zorgt voor een stijgende kostenefficiëntie. In het *Strategisch Plan AEB 2018* wordt aangegeven dat de gemeenteraad de in 2013 aangegeven ambitie onderschreef dat het AEB in 2030 het meest duurzame afval- en grondstoffenbedrijf ter wereld is. In dat kader wordt aangegeven: “Voor de gemeente Amsterdam bepaalt dit streven mede hoe zij optreedt als aandeelhouder van een verzelfstandigd AEB”. De transitie van afvalbedrijf naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf wordt als cruciaal gezien voor de toekomst van AEB.

2014

Tussen 2014 en 2016 is het *Rijksprogramma Van Afval Naar Grondstof*¹⁰⁸ een belangrijke leidraad, waarin verschillende doelstellingen worden geformuleerd richting de circulaire economie. Dit programma dient als voorloper van het nationale programma ‘*Nederland circulair in 2050*’.¹⁰⁹ Een belangrijk uitgangspunt is dat het minimaliseren van de hoeveelheid recyclebaar restafval in verbrandingsinstallaties moet worden verminderd.¹¹⁰ Belangrijk hierbij is dat er meer afval wordt gescheiden aan de bron. Door middel van nascheiding kan er nog meer worden bereikt. Nederlandse gemeenten hebben vrijheid bij het gescheiden inzamelen van huishoudelijk afval, maar dienen deze ambities wel na te streven waarbij de nadruk dus komt te liggen op grondstoffen redden en alleen restafval verbranden. In een eerdere kabinetsperiode is de ambitie uitgesproken om te komen tot een scheidingpercentage van 60-65% in 2015. Voor veel gemeenten geldt dat zij op dit gebied nog een inhaalslag moeten maken.¹¹¹

2015

Vanaf 2015 hebben de duurzaamheidsambities een prominente plaats gekregen in het Amsterdams beleid. Onder de verantwoordelijkheid van wethouder Duurzaamheid (Choho) wordt gewerkt aan de agenda *Duurzaam Amsterdam*. Volgens wethouder Duurzaamheid (Choho) is “*De duurzaamheidsagenda een gezamenlijke opdracht voor de gemeente en alle andere betrokken partijen.*”¹¹² In deze nota worden de ambities en aanpak ten aanzien van duurzame energie, schone lucht, circulaire economie en een klimaatbestendige stad geformuleerd.¹¹³ Een belangrijke ambitie is om meer duurzame energie op te wekken door de groei van de productie van afgelopen jaren te versnellen. Het AEB en Westpoort Warmte (WPW) spelen daarin een belangrijke rol. WPW heeft de ambitie om het stadswarmtenet te laten groeien tot 2030 duizend aansluitingen in 2040. Om deze doelstellingen te bereiken is het nodig om het aantal nieuwe aansluitingen per jaar te verhogen.

106 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012.

107 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

108 *Van Afval naar Grondstof – Uitwerking van 8 operationele doelstellingen*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, januari 2014. Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_145080_31/

109 Ibid. p. 10.

110 Ibid. p. 9.

111 Ibid. p. 10.

112 *Verslag commissievergadering Infrastructuur en Duurzaamheid 28 januari 2015*. P. 11. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1892288/1/>

113 *Amsterdam Duurzaam, Agenda voor duurzame energie, schone lucht, een circulaire economie en een klimaatbestendige stad, gemeente Amsterdam*, december 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1945105/1>

In de openbare vergadering van de Raadscommissie Infrastructuur en Duurzaamheid van 28 januari 2015¹¹⁴ wordt er gesproken over de *Agenda Duurzaamheid* en besloten door de voorzitter dat de agenda naar de raad kan. Voorafgaand aan de vergadering zijn er 206 technische vragen gesteld en beantwoord en ook in de vergadering worden er veel vragen gesteld aan wethouder Choho. Er wordt door een raadslid een voorstel opgebracht om een deel van het dividend van het AEB in te zetten voor onderzoek naar afval. Dit voorstel werkt zich uit in een door de raad aangenomen motie¹¹⁵, die aangeeft dat AEB in staat gesteld moet worden wetenschappelijk onderzoek te verdiepen door bijvoorbeeld een of meerdere promovendi aan te stellen in samenwerking met de Amsterdamse universiteiten. Voor het financieren van de transitie uit deze duurzaamheidsagenda wordt het op te zetten *Energiefonds* de drager voor alle investeringen, waarbij wordt onderzocht hoe het *Energiefonds* nog verder kan worden vergroot door ook de markt mee te laten doen in de financiering van initiatieven.

Vervolgens wordt er in de gemeenteraad van 11 februari 2015 gestemd over de agenda *Duurzaam Amsterdam*.¹¹⁶ Gelijktijdig ontvangen de raadsleden adviezen van de leden van de Duurzaamheidsraad¹¹⁷ met betrekking tot de agenda. Deze adviezen gaan met name in op de haalbaarheid van verschillende doelstellingen. Ten aanzien van de circulaire economie wordt aangegeven dat de gemeente de afvalambitie als integraal onderdeel van de transitie naar een circulaire economie beschouwd.¹¹⁸ Sommige leden van de gemeenteraad vinden de ambities uit de agenda *Duurzaam Amsterdam* niet vergaand genoeg om in 2025 de uitstoot in de stad gehalveerd te hebben. Er worden veel moties en amendementen ingediend om die ambities naar boven bij te stellen. Dit heeft tot gevolg dat de stemming over de moties en amendementen en de instemmen met de duurzaamheidsagenda wordt uitgesteld tot de raadsvergadering op 11 maart 2015. De gemeenteraad stelt op 11 maart 2015 de agenda *Amsterdam Duurzaam* vast.¹¹⁹

2016

In 2013 is het scheidingspercentage in Amsterdam 19%.¹²⁰ Dit staat ver af van het beoogde scheidingspercentage van het rijk. In lijn met de uitgangspunten van het Rijksprogramma en de agenda *Duurzaam Amsterdam* wordt in 2016 vanuit duurzaamheidsoverwegingen getracht om door afvalscheiding bij te dragen aan een duurzame/circulaire stad. In het *Uitvoeringsplan Afval 2016*, dat door de gemeenteraad van Amsterdam op 14 juli 2016 is bekrachtigd, is in samenwerking met het AEB onderzocht hoe dit kon worden bereikt. In het *Uitvoeringsplan Afval* wordt aangegeven dat de regie op de afvalketen zich richt op verduurzaming (meer afvalscheiding), optimale dienstverlening en een efficiënte organisatie.¹²¹ Amsterdam wil, waar dat kan, voorkomen dat afval ontstaat. Als dat niet (geheel) lukt is het doel ervoor te zorgen dat afval zoveel mogelijk wordt gescheiden, zodat het kan worden hergebruikt. Dat wordt onder meer gedaan door het scheiden van afval voor bewoners makkelijker te maken. In dit plan zijn diverse maatregelen en scenario's in beeld gebracht waarbij ook is samengewerkt met het AEB. De scenario's zijn getoetst op bovenstaande ambities en hebben de strategie voor de periode 2016- 2020 bepaald. Dit is opnieuw gebaseerd op het principe van de *Ladder van Lansink*.¹²²

114 *Verslag commissievergadering Infrastructuur en Duurzaamheid 28 januari 2015*. P. 11. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1892288/1/>

115 *Motie van de raadsleden mevrouw Shahsavari-Jansen, de heer Groen en mevrouw Bosman inzake de Agenda Duurzaamheid (inzetten op onderzoek – promovendi bij Afvalenergiebedrijf)*, Shahsavari-Jansen, Groen & Bosman, 20 maart 2015.

116 *Raadsvoordracht Instemmen met de Agenda Duurzaamheid*, behandeld in de raadsvergadering van 11 maart 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1945103/1/document>

117 De Duurzaamheidsraad van Amsterdam is een adviesraad die actief meedenkt en -werkt aan een toekomstbestendige en duurzame stad. De raad geeft gevraagd en ongevraagd onafhankelijk advies en maakt deel uit van een belangrijk netwerk voor een duurzaam Amsterdam.

118 *Advies Duurzaamheidsraad Amsterdam bij Agenda Duurzaam*, Duurzaamheidsraad Amsterdam, 6 januari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1945107/1>

119 *Amsterdam Duurzaam, Agenda voor duurzame energie, schone lucht, een circulaire economie en een klimaatbestendige stad*, gemeente Amsterdam, december 2014, print 1.1

120 *Uitvoeringsplan Afval: grondstoffen uit Amsterdam*, Gemeente Amsterdam, 7 juni 2016, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/1>

121 Ibid.

122 *Uitvoeringsplan Afval: grondstoffen uit Amsterdam*, Gemeente Amsterdam, 7 juni 2016, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/1> p. 3.

In het *Rijksprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG)* wordt al vermeld dat veel gemeenten achter lopen en nog een inhaalslag moeten maken om het scheidingspercentage te verhogen. Amsterdam is een van die gemeenten.¹²³ Dit blijkt ook uit interviews: een vernieuwde aanpak is noodzakelijk omdat Amsterdam ten opzichte van de rest van Nederland een erg laag scheidingspercentage heeft. In 2015 was het scheidingspercentage in Amsterdam 25% en week dus erg af van de landelijke doelstellingen waarbij een scheidingspercentage van tussen de 60-65% werd beoogd in 2015. Een belangrijk doel van het *Uitvoeringsplan Afval* was om het scheidingspercentage te verhogen door middel van verbetering van het inzamelsysteem. Uit interviews blijkt dat tot 2016 het GFT en GFE niet apart werd opgehaald waardoor dit terecht kwam bij het restafval. Dit staat echter in een schril contrast met de juist positieve ervaringen van de gemeente Amsterdam met GFT-scheiding aan de bron in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw.¹²⁴ Als een van de oorzaken van de vaststelling dat bronscheiding tot 2016 niet geslaagd was, werd aangegeven dat er relatief weinig openbare ondergrondse containers waren voor glas, papier, plastic & drankkartons en textiel. De loopafstand voor het gescheiden weggooien van deze grondstoffen was zodanig veel langer dan de afstand tot een container voor restafval, dat de Amsterdamse burgers veel van deze grondstoffen bij het restafval deden belanden. Het doel was daarom om het Amsterdammers makkelijker te maken om aan de bron hun afval te scheiden.¹²⁵

In het *Uitvoeringsplan Afval* wordt aangegeven dat het veranderen van het gedrag van mensen tijd kost.¹²⁶ Uit interviews blijkt dat verandering van het gewoontegedrag van de Amsterdammers langer duurde dan van tevoren was ingeschat. Daarnaast hadden veel Amsterdammers door de beperkte ruimte in en om hun woningen niet de ruimte om op die plaats reeds afval te scheiden in verschillende afvalbakken.¹²⁷ De ambitie van de gemeente Amsterdam was om het scheidingspercentage omhoog te brengen van 19% in 2013 naar 65% in 2020. Met alleen bronscheiding kon dit percentage niet op korte termijn worden behaald. Daarom werden faciliteiten voor nascheiding nodig geacht.¹²⁸

Het *Uitvoeringsplan Afval* is op 14 juni 2016 bekrachtigd door het College van B&W en op 13 en 14 juli behandeld in de raadsvergadering. Via een brief aan wethouder Choho laat de directie van het AEB laten weten dat het AEB Amsterdam ondersteunt bij de duurzaamheidsambities uit de *Agenda Duurzaamheid* en het bijbehorende *Uitvoeringsplan Afval*. De doelstelling die wordt benoemd is dat de gemeente in 2018 vier keer zoveel grondstoffen uit afval zal terugwinnen als in 2014. In 2020 is de recycle-doelstelling zelfs 65%. Het AEB bevestigt dat dit haalbaar is en dat zij daar significant aan kan

bijdragen met de ontwikkeling van een nascheidingsinstallatie.¹²⁹ Op 29 juni en 12 juli wordt in de Raadscommissie Infrastructuur en Duurzaamheid het *Uitvoeringsplan Afval* tegelijkertijd met het goedkeuren van de investeringsbeslissing voor een nascheidingsinstallatie behandeld. In de raadscommissie worden vragen gesteld over de haalbaarheid van het plan en de mate waarin de investeringsreserve voor de verduurzaming van afval hierop berekend is. De raadsleden benadrukken de urgentie van afvalscheiding: met bronscheiding wordt 40% behaald, de nascheiding levert 9% en de vergister zou 15% kunnen leveren.¹³⁰ Wethouder Choho benadrukt dat de afvalketen in Amsterdam een financieel gesloten keten is. Hij stelt dat de afvalstoffenheffing alle investeringen én het ophalen van huisvuil dekt. Als verdere verduurzaming nodig is, dient dat binnen die keten plaats te vinden.¹³¹

123 *Van Afval naar Grondstof – Uitwerking van 8 operationele doelstellingen*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, januari 2014, p. 10. Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_145080_31/

124 *Raadsvoordracht Bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West)*, behandeld in raadsvergadering op 14 juni 1989, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

125 *Uitvoeringsplan Afval: grondstoffen uit Amsterdam*, Gemeente Amsterdam, 7 juni 2016, p. 14. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/1>

126 *Ibid.* p. 20.

127 *Ibid.* p. 2.

128 *Ibid.* p. 3.

129 *Jaarverslag AEB 2015*. AEB, 29 april 2016, p. 33. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.com/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

130 *Raadscommissieverslag Infrastructuur en Duurzaamheid*, 29 juni en 12 juli 2016, p.11.

131 *Ibid.* p. 9.

2017

In het bestuurlijk opdrachtgeversoverleg op 15 juni¹³² komt een mogelijke investering in een bio-massacentrale (BMC, ook wel genoemd BPA – *Biomass Plant Amsterdam*) ter sprake op vraag van wethouder Duurzaamheid (Choho). In de aandeelhouderscommissievergadering van 4 juli 2017 geeft het AEB aan dat er in de volgende vergadering meerdere investeringenaanvragen worden ingebracht, o.a. een voornemen tot de bouw van een biomassacentrale.¹³³ Bij deze vergadering zijn de wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid niet aanwezig. Vanuit de gemeente zit de ambtelijke ondersteuning aan tafel. In de aandeelhouderscommissievergadering van 12 oktober 2017 wordt aangegeven dat het AEB er niet uitkomt met de projectontwikkelaar INB, omdat INB parallel aan het traject met het AEB onderhandelingen is gestart met een andere partij, naast de onderhandelingen die lopen met AEB. Er wordt gesteld: *“De kans lijkt klein dat AEB opnieuw met INB aan tafel komt.”*¹³⁴ Door AEB wordt onderzocht of zij zelf een installatie kan bouwen.¹³⁵ In het volgende hoofdstuk (4.5) zal hier verder op worden ingegaan.

2018

In de aandeelhouderscommissievergadering van 25 september 2018 wordt aangegeven dat het AEB het investeringsvoorstel BPA ter besluitvorming aan de gemeente heeft aangeboden.¹³⁶ Dit investeringsvoorstel heeft de gemeente op 8 november 2018 officieel goedgekeurd.¹³⁷ In de gemeenteraad van 8 november 2018 wordt de Investering in Biomassacentrale behandeld en aangenomen: de Partij voor de Dieren, Forum voor Democratie en de Partij van de Ouderen stemmen tegen.¹³⁸ Dit wordt naar het AEB officieel bevestigd in de aandeelhouderscommissievergadering van 20 november 2018: De gemeente geeft aan dat de aandeelhouder positief en zonder wensen en/of bedenkningen besloten heeft over het investeringsvoorstel met betrekking tot de Biomassacentrale Amsterdam (BPA).¹³⁹ In het 4.5 zal hier verder op worden ingegaan.

In de voordracht wordt beargumenteerd dat de bouw van de BPA strategisch goed past bij de duurzaamheidsambities van de gemeente. De installatie gaat laagwaardig snoei- en afvalhout verwerken en omzetten in energie voor Amsterdam. De warmtelevering zal voldoende zijn voor ongeveer 27.000 Amsterdamse huishoudens. De productie van duurzame stadswarmte uit regionaal snoei- en afvalhout betekent aansluiting op en verbreding van de kernactiviteiten van het AEB. Met regionaal resthout wordt biomassa bedoeld met een transportafstand van maximaal 150km van Amsterdam. Tegelijkertijd is voorzien dat de bouw van de installatie aansluit bij de ambitie van de gemeente Amsterdam om in 2040 aardgasvrij te zijn en dat het project leidt tot 67.000 ton vermeden CO₂ per jaar.¹⁴⁰

In de jaren die volgen verandert de publieke opinie ten aanzien van biomassa met name met betrekking tot het duurzaamheidsvraagstuk. De kwestie gaat vooral over het gebruik van hout(resten) als energiebron en klimaateffecten hiervan op de lang termijn. Daarnaast wordt de noodzaak van het verbranden van biomassa in twijfel getrokken: sommigen zien het als onmisbare overbrugging tot duurzame alternatieven gebouwd kunnen worden, anderen zijn van mening dat biomassa helemaal niet zou moeten worden ingezet als energiebron, ook niet voor de overbruggingsperiode.

132 Agenda Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg met AEB 2-2017. 15 juni 2017.

133 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 4 juli 2017.

134 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 12 oktober 2017.

135 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 12 oktober 2017.

136 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 25 september 2018.

137 Notulen aandeelhoudersvergadering AEB Holding NV. 10 december 2018.

138 Gemeenteraadsnotulen, 8 november 2018, pp.33-39.

139 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 20 november 2018.

140 Biomass Plant Amsterdam: Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout, AEB, 25 september 2018, p. 7.

2020

In 2020 wordt de doelstelling om de productie van duurzame stadswarmte uit regionaal snoei- en afvalhout te stimuleren heroverwogen. Dit valt te begrijpen vanuit de nationale lijn waarbij de duurzaamheid van dergelijke productie in twijfel wordt getrokken. Sommige fracties in de raad zijn zeer kritisch over het gebruik van biomassa voor energieopwekking.¹⁴¹

In 2020 wordt tevens gestart met het Amsterdamse afvaloffensief waarbij gestreefd wordt om de vervuiling in te stad tegen te gaan. De hoeveelheid huishoudelijk afval en de hoeveelheid zwerfafval is de afgelopen tijd aanzienlijk gestegen, mede door de coronacrisis.¹⁴² De afgelopen jaren is het aanbod huishoudelijk afval gestegen met bijna 8% en het ingezameld grof afval zelfs met meer dan 20%.¹⁴³ De gemeente Amsterdam streeft er daarom naar om het aantal containers vaker (en op tijd) te legen en Amsterdammers actief te informeren over het juiste aanbiedgedrag om een schoon straatbeeld te behouden.¹⁴⁴

Ook verschijnt het Uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen 2020-2025.¹⁴⁵ Hierin wordt ingezet op gedragsverandering van de burgers om afval zelf reeds te scheiden. Dit is een stap in de richting van een meer circulaire economie waarop verder wordt ingezet in dit uitvoeringsprogramma.

3.3 Synthese en conclusies

De bevindingen van Hoofdstuk 3 leiden tot volgende synthese en conclusies, zoals weergegeven in 3.3.1 tot en met 3.3.7

3.3.1 De *Ladder van Lansink* is de basis van het landelijk afvalbeleid

Met de introductie van de *Ladder van Lansink* in de jaren 90 is de basis gelegd voor een landelijk beleid inzake afvalverwerking. In opklimmende volgorde van wenselijkheid worden de volgende vormen van afvalbeheer- en verwerking nagestreefd: storten, (integraal) verbranden, scheiden met compostering of vergisting, recycling, hergebruik en het voorkomen van afval. Het principe van haalbaarheid, door de *Ladder van Lansink* stapsgewijs van onder naar boven te beklimmen en daarbij betrouwbare en bewezen technieken te gebruiken, is essentieel om een maatschappelijk draagvlak voor het afvalbeleid te creëren. Afvalverbranding staat op de eerste trede van de *Ladder van Lansink* en wordt erkend als een 'minder slechte' praktijk dan het storten van afval. Door gecontroleerde verbranding, met robuuste en bewezen roostertechnologie, kan immers de overlast voor mens en omgeving van afvalbeheer aanzienlijk worden verminderd. Verbranding is aanvankelijk ook nog de enige techniek voor afvalverwerking, die op grote schaal als robuust en bedrijfszeker kan worden ingezet en die een 'eindoplossing' biedt voor afval.

3.3.2 In de jaren negentig moet een moratorium op nieuwe verbrandingscapaciteit overcapaciteit vermijden

Met het bouwen en in bedrijf nemen van de Afval Energie Centrale (AEC) in 1993 geeft Amsterdam gestalte aan het landelijk afvalbeleid. Ook op andere plaatsen worden vergelijkbare installaties gebouwd waardoor in Nederland een grote capaciteit voor verbranding wordt gerealiseerd. Vervolgens komt er in overleg met de afvalverwerkende sector een moratorium op de bouw van deze installaties om overcapaciteit en onbedoelde concurrentie te vermijden en om de praktijk van het verbranden van afval rendabel te houden. De verschillende overheden beogen hiermee bovendien om de ontwikkeling van concurrerende technologieën en potentiële toekomstige initiatieven voor het

141 Verslag commissievergadering MLD 16 januari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8383170/1>; Verslag commissievergadering FEZ 6 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8516009/2>.

142 Brief Afvaloffensief. Wethouder Reiniging, 5 november 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9360175/1>

143 Brief Afvaloffensief. Wethouder Reiniging, 1 april 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511405/1>

144 Ibid. p. 1.

145 Uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen 2020-2025, Afval en Grondstoffen gemeente Amsterdam, 10 december 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9569032/1>

scheiden en recycleren van afval niet in het gedrang te brengen. In de vroege periode van de ontwikkeling van de afvalverwerking in Nederland wordt verbranding dus eerder als een noodzakelijke tussenfase beschouwd dan als wenselijk.

3.3.3 De Ladder van Lansink wordt uitgewerkt tot Afvalhiërarchie en bevat een onvermijdelijke spanning tussen recycling en herwinnen van energie uit afval

De *Ladder van Lansink* vormt ook de basis van het Europese afvalbeleid, dat vanaf 1999 (Richtlijn Stortverbod, 1999; Richtlijn Afvalverbranding, 2000) in alle lidstaten van de EU wordt ingevoerd. Onder de noemer *Afvalhiërarchie* (Kaderrichtlijn Afvalstoffen, 2008) blijft de *Ladder van Lansink*, tot op vandaag de kern van het Europese afvalbeleid, zij het in een meer uitgewerkte vorm. Inherent aan dit afvalbeleid is een onvermijdelijke spanning tussen enerzijds het herwinnen van materialen en grondstoffen uit afval en anderzijds het winnen van energie uit afval. Beide aspecten dienen in balans te worden gehouden, waarbij energieherwinning in principe uitsluitend wordt toegelaten voor zover dat aantoonbaar beter is dan het herwinnen van materialen en grondstoffen. Hoewel het herwinnen van materialen en grondstoffen principieel voorrang geniet wordt dit in de praktijk belemmerd door een gebrek aan bewezen technologieën voor scheiden en recycleren. Ook blijkt de kwaliteit van de herwonnen materialen en grondstoffen regelmatig onvoldoende te zijn, waarbij het scheiden en recycleren van afval onvermijdelijk gepaard gaat met het genereren van nieuwe residuen, die alsnog moeten worden verbrand. Tenslotte is een aanvankelijk beperkt maatschappelijk bewustzijn van invloed op het scheidings- en recyclingvraagstuk. Als gevolg daarvan worden nog veel recyclebare materialen en grondstoffen verbrand.

3.3.4 Voor het Landelijk Afvalstoffen Plan (LAP) is energie een nuttig bijproduct van afvalverbranding, het energetisch rendement is daarbij geen doel op zich

Het landelijke beleid inzake afval wordt gevat in het LAP, waarin een combinatie van scheiding, vergisting, compostering en verbranding wordt nagestreefd. Integrale verbranding wordt uitdrukkelijk niet beoogd. Energie uit afval wordt gezien als een nuttig bijproduct van een uitgebalanceerde afvalverwerking. Het daarbij bereikte rendement wordt gehanteerd als maatstaf voor de kwaliteit van afvalverbranding, maar is geen doel op zich. Enerzijds worden investeringen in scheiding, compostering en vergisting gestimuleerd om zo de (voorspelde) toename van afval op te vangen. Anderzijds wordt een verduurzaming van de bestaande verbrandingscapaciteit nagestreefd door investeringen te stimuleren, die het rendement van installaties voor de verbranding van restafval (na scheiding) optrekt naar minimaal 24% en maximaal 30%. De MEP-regeling en bijhorende subsidie worden in het kader van het LAP gehanteerd als beleidsinstrument om het gewenste scenario tot stand te brengen.

3.3.5 De Europese afvalmarkt wordt in 2005 geliberaliseerd, maar het importeren van afval is slechts wenselijk voor het invullen van onbenutte verbrandingscapaciteit

Door een liberalisering van de Europese afvalmarkt in 2005 kunnen hoogcalorische afvalstoffen voortaan tussen lidstaten worden getransporteerd. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden om afval, dat anders in de ene lidstaat gestort zou dienen te worden, alsnog op een meer duurzame wijze te verwerken door middel van verbranding (of recycling) in een andere lidstaat. In het licht van deze liberalisering, komt het moratorium op uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit in Nederland te vervallen, aangezien het moeilijk stand kan houden in een eengemaakte Europese markt. De doelstellingen van dit moratorium zijn inmiddels echter verwerkt in het LAP, waardoor het beleid in principe ongewijzigd blijft. Het blijft de bedoeling om de bestaande capaciteit in Nederland te behouden voor het verwerken van een toenemende hoeveelheid eigen afval (dat beschikbaar komt omwille van het gestaag afbouwen van stortcapaciteit). Het importeren en verbranden van hoogcalorische afvalstoffen wordt vanuit het beleid slechts als wenselijk beschouwd als hiermee in bestaande installaties een (tijdelijk) overschot aan verbrandingscapaciteit kan worden ingevuld, die anders onbenut zou blijven. Het is niet de bedoeling om import en verbranding van hoogcalorische afvalstoffen op de langere termijn na te streven, aangezien andere EU-lidstaten op termijn dienen te voorzien in een eigen minimale verbrandingscapaciteit.

3.3.6 Met de bouw van de HRC slaat Amsterdam een andere koers in dan het EU- en landelijk beleid

De activiteiten van de gemeente Amsterdam in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw liggen onbetwistbaar in lijn met de geldende hogere beleidskaders. Met het Amsterdamse besluit uit 2001, om in te zetten op afvalverbranding met hoog rendement, ontstaat echter frictie tussen het denken en doen van de gemeente en de lijn die in het Europees en landelijk beleid wordt voorgestaan. Met het willen realiseren van de Hoogrendementscentrale (HRC) zet Amsterdam in op aanzienlijke capaciteitsuitbreiding voor integrale afvalverbranding en streeft het een maximale energieproductie na. Hiermee wil Amsterdam een voortrekker op vlak van duurzaamheid en klimaat zijn, maar neemt een groot voorschot op de toekomst op een ogenblik waarop nog grote onzekerheid bestaat op het EU-beleidsvlak. Het initiatief gaat ook in tegen het geldende beleid op landelijk niveau zoals voorgeschreven in het LAP. Amsterdam kiest naast het verwerken van afval ook voor het produceren van energie als een op zichzelf staand doel. Het AEB is hiermee de enige afvalverbrander in Nederland die deze keuze maakt, terwijl andere afvalverwerkers inzetten op het ontwikkelen van gecombineerde scenario's van scheiding, vergisting, compostering en verbranding. De zienswijze van Amsterdam en het AEB is ook niet gevolgd in het latere landelijk en EU-beleid, dat blijvend heeft ingezet op het basisprincipe van de Ladder van Lansink en de Afvalhiërarchie. Hierin is energieproductie ongeschikt gebleven aan het behalen van doelstellingen inzake het beheer en de verwerking van afval. Hierdoor was en is de HRC een afwijking op het landelijk en EU-beleid. Ook de investering in de biomassacentrale past in het streven van het AEB om energie te produceren. Gezien de dan geldende landelijke duurzaamheidssubsidies (SDE+) past dit op dat moment evenwel binnen het landelijk voorgestane duurzaamheidsbeleid.

3.3.7 Als gevolg van het beleid van Amsterdam blijft scheiden en recyclen ver achter. Hierin verbetering aanbrengen geeft spanning op het rendement van de HRC

In een circulaire economie, die beleidsmatig is ingebed in een breder kader van klimaat- en milieubeleid, zijn alle manieren van afvalverwerking essentieel. Naarmate met het oog op het sluiten van materiaalkringlopen de kwaliteit van sortering en recycling toeneemt, neemt ook het belang van afvalverbranding toe voor het veilig en definitief verwijderen van de niet-herbruikbare en niet-recyclebare materialen. Het verder ontwikkelen van technologieën voor scheiden en recyclen van afval gaat dan ook hand in hand met het verder verhogen van het rendement van afvalverbrandingsinstallaties en met een toenemende bewustwording en gedragsverandering van burgers om afval aan de bron te scheiden. Het gemeentelijk beleid met betrekking tot het laatste aspect is echter in de afgelopen 20 jaar ontoereikend gebleken, waardoor de Amsterdamse cijfers met betrekking tot scheiden en recyclen van afval ver onder het landelijke gemiddelde zijn gebleven. Met het realiseren van een scheidingsinstallatie wordt in 2016 een technische oplossing gezocht waarmee wordt gehoopt om de achterstand in enkele jaren in te halen. Deze beslissing is bedrijfseconomisch opmerkelijk te noemen, aangezien hierdoor de hoogcalorische component (verpakkingsmateriaal) die juist bijdraagt aan het hoge rendement van de HRC uit de afvalstroom voor de HRC wordt gehaald.

De toepassing van het afvalbeleid en de wens om daarin innovatieve oplossingen te zoeken worden sinds het begin van de 21e eeuw door de gemeente Amsterdam nadrukkelijk geplaatst in de context van duurzaamheid. In deze ontwikkeling geeft Amsterdam met het besluit tot bouw van de HRC een eigen interpretatie aan de wijze waarop het internationale klimaatbeleid, het beleid inzake een meer circulaire economie en het afvalbeleid samenhangen. Daarmee stippelt de gemeente Amsterdam een eigen lijn uit. Door de aanwezigheid van de HRC en het achterblijven in het realiseren van de transitieprojecten loopt het afvalbeleid in de praktijk, zowel qua timing als inhoudelijk, achter bij de doelstellingen van het Europese en landelijke afvalbeleid. In Hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop de investeringsbesluiten in deze context zijn beargumenteerd en tot stand gekomen.

4 Analyse investeringen in de afvalverwerking van Amsterdam

In Hoofdstuk 4 worden verschillende investeringen in de afvalverwerking toegelicht die zijn gerealiseerd en geëxploiteerd door de GDA en later het AEB. In het bijzonder gaat het over de Afval Energie-centrale (AEC), de Hoogrendementscentrale (HRC), de Scheidingsinstallatie (SI) en de Biomassa-centrale (BMC). Bij het beschrijven van deze investeringen wordt de aandacht gericht op het doel dat wordt nagestreefd, de aanleiding tot de besluiten omtrent de investeringen, de specifieke keuzes met betrekking tot ontwerp en technische vormgeving van de investering en de fase van de exploitatie. Waar relevant wordt hierbij verband gelegd tussen de voornoemde aspecten en de beleidsachtergrond op EU-, landelijk en gemeentelijk niveau, zoals beschreven in Hoofdstuk 3. De analyses over de investeringen in de afvalverwerking van Amsterdam zullen mede een basis leggen onder de Hoofdstukken 5, 6 en 7, waarin de bestuurlijke, financiële en culturele aspecten aan de orde komen.

4.1 Afval Energie Centrale

Vóór 1993 wordt al het huishoudelijke afval uit Amsterdam verbrand in de Afval Verwerkingsinstallatie (AVI)-Noord. Deze verbrandingsinstallatie is in beheer van de GDA. Om reden van plaatsgebrek wordt eind jaren '80 besloten tot het bouwen van een nieuwe centrale met vier verbrandingslijnen in het westelijke havengebied¹, nl. de AVI-West, ook Afval Energie Centrale (AEC) genoemd. Het initiële krediet voor de realisatie wordt in 1989 vastgelegd op (omgerekend) iets meer dan € 374 mln.

(f 825.035.000)², waarna nog een extra krediet wordt verleend – voor het treffen van aanvullende milieuvoorzieningen en voor het vergoeden van de rente op de grondkosten en het krediet – van ongeveer € 111 mln. (f 245.198.000).^{3 4} De AEC kost uiteindelijk totaal ongeveer € 485 mln. en wordt met een relatief beperkte tijdsoverschrijding in 1993 opgeleverd.

In dit verband valt op te merken dat reeds in 1986 wordt beslist om een mechanische scheidingsinstallatie bij de AVI-Noord te bouwen. Deze scheidingsinstallatie bij AVI-Noord heeft tot doel om te komen tot een optimalisatie van de verbrandingscapaciteit door buffering van de brandbare fractie. *“Deze buffering heeft in de situatie van AVI-Noord een groot effect vanwege het kleine opslagvolume van de bij de AVI-Noord aanwezige afvalbunker. (...) In de situatie van AVI-West liggen deze verhoudingen anders. (...) De kortstondige fluctuaties in de afvalaanvoer, (...), kunnen nu voldoende door de bunkercapaciteit worden opgevangen.”*⁵

Naast het bufferen van afval, heeft de scheidingsinstallatie eveneens tot doel om ervaring te kunnen opdoen met het composteren van de afgescheiden biogene afvalcomponent en om meteen een doorstart te kunnen maken met mechanische afvalscheiding, indien de nieuw te bouwen AVI-West ook van een scheidingsinstallatie wordt voorzien.⁶ De compost die geproduceerd wordt bij AVI-Noord blijkt echter zodanig veel zware metalen te bevatten dat het onwaarschijnlijk wordt geacht dat een verdere optimalisering zou volstaan om de geldende milieunormen (1992) te behalen.

1 Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied, behandeld in de raadsvergadering op 11 november 1986. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4448009/1/000006617-19861031>

2 Raadsvoordracht bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 1989. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1#search=%22AVI%20west%22>

3 Raadsvoordracht krediet ten behoeve van aanvullende milieuvoorzieningen afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in raadsvergadering op 18 april 1990. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4460441/1>

4 Raadsvoordracht verhoging krediet nieuwbouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied als gevolg van gestegen grondkosten, behandeld in raadsvergadering op 19 december 1990. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4461485/>

5 Raadsvoordracht bouw voorscheidingsinstallatie afvalverwerkingsinrichting in Noord, behandeld in raadsvergadering op 5 maart 1986, p. 29. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4445092/1>

6 Raadsvoordracht bouw voorscheidingsinstallatie afvalverwerkingsinrichting in Noord, behandeld in raadsvergadering op 5 maart 1986, p. 29. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4445092/1>

Daarom wordt beslist om af te zien van een mechanische scheidingsinstallatie in de plannen voor de nieuwe centrale AVI-West.⁷

De in gebruik name van de AEC betekent een significante opschaling van de operationele capaciteiten van de GDA; de verbrandingscapaciteit stijgt van 475.000 ton (bij AVI-Noord) naar 800.000 ton afval per jaar. De AEC is een succes: er wordt ruimschoots voldaan aan de gestelde milieueisen, de GDA heeft één van de laagste kostprijzen voor afvalverwerking van Nederland en de GDA behoort qua marktaandeel tot de drie grootste afvalverwerkers in Nederland.⁸ Bovendien is er voldoende aanbod van afval en is de AEC reeds volgecontracteerd tot 2010.⁹

De AEC heeft primair tot doel een volumevermindering van afval tot stand te brengen (door verbranding). Het nuttig gebruik van de bij de verbranding van het afval vrijgekomen energie wordt slechts gezien als een bijkomend voordeel.

De capaciteitsinvulling van de AEC is als volgt: ongeveer twee derde wordt ingevuld met huishoudelijk afval en één derde met aan huishoudelijk afval gelijkgesteld bedrijfsafval.¹⁰ Het afval is uitsluitend afkomstig van de stad Amsterdam en de directe regio. Het is van meet af niet de bedoeling dat de AVI-West zo grootschalig wordt dat het afval uit de hele provincie mee wordt verwerkt. Dat brengt immers hoge kosten, extra risico's en een toename van de transportdruk met zich mee.¹¹

Om milieu-hygiënische redenen wordt bij de bouw van de AEC gekozen voor het nuttig gebruiken van de thermische energie die vrijkomt bij verbranding. De ontwikkeling en de bouw van de AEC positioneert zich daarmee binnen de context van het Nederlandse beleid van vóór 1999, gebaseerd op de *Ladder van Lansink* (zie 3.1.1). De AEC geldt als voorbeeld van een verantwoord integraal afvalbeheer op dat moment. Niet-gevaarlijke, brandbare afvalstoffen dienen te worden weggehouden van vollopende stortplaatsen in Nederland door ze te verwerken in een daartoe bestemde verbrandingsinstallatie. Hoewel wettelijk opgelegde minimumnormen met betrekking tot het energetisch rendement van afvalenergiecentrales pas veel later ingang vinden, is de AEC op dat gebied al vooruitstrevend te noemen. Het technische ontwerp voorziet in warmte-herwinning met een stoomketel die werkt bij een temperatuur van 430°C. Deze voor die tijd hoogstaande prestatie wordt in de AEC bereikt met bewezen technologie en volgens de stand van de techniek.¹²

De raadsvoordracht voor de bouw van de AVI-West wordt besproken in de raadscommissie voor Beheer Openbare Ruimte en Verzorgende Bedrijven. Ook wordt deze voordracht voorgelegd aan de Adviescommissie voor het Milieu, die het voorstel negatief beoordeelt omwille van capaciteits-beschouwingen en aanraadt om een centrale met drie ovenlijnen te bouwen. Toch wordt, omwille van het voorspelde afvalstoffenaanbod en de hogere investeringslasten in geval van latere vergroting van de verbrandingscapaciteit, gekozen voor een installatie met vier ovenlijnen. Met dit besluit wordt afstand genomen van de visie van het college uit 1986, waarin de impasse in de ontwikkelingen rond AVI-West werd verklaard door, onder andere, een autonome daling in de te verwerken hoeveelheid afvalstoffen.¹³ In de raadsvoordracht in 1989 geeft het college aan: *"Bij de dimensionering van de AVI-West wordt vanaf 1993 met een geringe stijging van de hoeveelheid vrijkomende afvalstoffen*

7 Ibid. p. 29.

8 *Rapport verkenning verzelfstandiging GDA*, Berenschot, 16 januari 1995, pp. 11 & 16.

9 *Eindrapport Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam*, Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001.

10 "Gelijkgesteld bedrijfsafval" is afval dat samengesteld is uit componenten vergelijkbaar met huishoudelijk afval. Het mag daardoor samen met huishoudelijk afval verbrand worden onder dezelfde milieutechnische voorwaarden. Gelijkgesteld bedrijfsafval is bevat verhoudingsgewijs meer verpakkingsmateriaal en wegwerpartikelen en minder biogene afvalstoffen. Het is meer homogeen en wordt gekenmerkt door een hogere calorische waarde (MJ/kg). Gelijkgesteld bedrijfsafval is voor huisvuilverbranders een interessante aanvullende "brandstof" om de verbranding van huishoudelijk afval te stabiliseren en te komen tot een beter energetisch rendement op jaarbasis.

11 *Raadsvoordracht bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West)*. Behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 1989. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

12 Hiermee wordt bedoeld dat de ontwerpen van de verbrandingsoven, de stoomketel, de stoom- en condensaatcyclus en de rookgasreiniging gebaseerd waren op bekende concepten. Volledigheidshalve dient hierbij in acht te worden genomen dat nog maar relatief weinig wetenschappelijk inzicht was opgebouwd met betrekking tot het type corrosie dat zich voordoet in met afval gestookte ketels. Kennis in dit verband was nog grotendeels gebaseerd op empirisch vastgestelde verbanden uit de praktijk.

13 *Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied*, behandeld in de raadsvergadering op 12 november 1986, p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4448009/1>

gerekend. Rekening wordt gehouden met een bandbreedte in de hoeveelheid geproduceerde afvalstoffen tussen de 0% en 1,4% groei per jaar.”¹⁴

Met de bouw en in gebruik name van de AEC continueert Amsterdam de reeds lange tijd in eigen beheer uitgevoerde afvalverwerking en -verbranding. Hiermee neemt de gemeente vrijwillig en bewust een verantwoordelijkheid en betrokkenheid op zich die verder gaan dan wat van een gemeente wettelijk wordt verwacht, namelijk de zorgplicht tot afvalinzameling en het schoonhouden van de publieke ruimte, zoals besproken in 3.1.1. Met de AEC kan de GDA een vervolg geven aan opbouw van kennis, ervaring en technische kunde die als uniek beschouwd mogen worden voor een overheidsdienst. Dit stelt de gemeente Amsterdam in staat om een afvalbeleid in de praktijk te brengen op een toonaangevend niveau binnen Nederland en de EU.

4.2 De Hoog Rendement Centrale

Met het realiseren van capaciteitsuitbreiding in de vorm van een hoogrendementscentrale geeft de gemeente Amsterdam gestalte aan een nieuwe (eigen) beleidskeuze met betrekking tot de verwerking van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld bedrijfsafval. De nagestreefde doelstellingen gaan verder dan de vrijwillig opgenomen taak tot volumevermindering zoals beoogd met de AEC (zie 4.1), maar overstijgen ook ruim het voor de gemeente geldende wettelijke kader (zie 3.3.6). De keuze voor de realisatie van een HRC wordt nationaal en internationaal opgemerkt, mede om reden van het innovatieve karakter van het ontwerp.

In 4.2 worden de beschouwingen beschreven die ten grondslag liggen aan de HRC, in het bijzonder met betrekking tot het publieke nut en de noodzaak van deze investering en zowel vanuit beleidsmatig als bedrijfsmatig perspectief. Tevens wordt gereconstrueerd hoe het unieke technische ontwerp van de HRC tot stand komt en hoe dit ontwerp concreet beïnvloed wordt door voortgaande ontwikkelingen in het afvalbeleid op EU- en landelijk niveau (met name LAP en MEP). Hierbij wordt eveneens ingegaan op de risico's die gepaard gaan met de keuze voor het realiseren van een capaciteitsuitbreiding enerzijds en met het toepassen van een innovatief technisch concept anderzijds.

Aan de hand van operationele ervaringen wordt tot slot een beeld geschetst van de gevolgen van de keuze voor het innovatieve ontwerp tot op de dag van vandaag. Hoofdstuk 4 is in hoofdzaak gebaseerd op technische aspecten. De bevindingen vormen evenwel mede een basis voor de analyses over bedrijfsfinanciën (Hoofdstuk 6) en bedrijfscultuur (Hoofdstuk 7).

4.2.1 Situatie op de afvalmarkt en rol van de GDA

In december 1998 geeft de GDA aan een ingenieursbureau de opdracht om een Masterplan op te stellen voor een eventuele uitbreiding van de verbrandingscapaciteit.¹⁵ Uitgangspunt van het onderzoek is een uitbreiding van de bestaande afvalverbrandingscapaciteit van de GDA met ongeveer 500 kiloton.¹⁶ In de inleiding van het Masterplan staat dat de reden voor het onderzoeken van een eventuele uitbreiding voortkomt uit het feit dat het afvalaanbod voor de GDA groter is dan de afvalverbrandingscapaciteit van de GDA.¹⁷ Het grote aanbod komt omdat de GDA de laagste prijs in de markt hanteert. Een probleemstelling, een beschrijving welk probleem een uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit zou oplossen voor de gemeente Amsterdam, is in het Masterplan evenwel niet te vinden. Het is een uitgebreide opdracht waarvoor ruim € 68.000 (ongeveer f150.000) in rekening wordt gebracht. Een technische analyse van het Masterplan is te vinden in 4.2.2. Op basis van de resultaten van het Masterplan geeft de GDA in juli 1999 aan een ander ingenieursbureau de opdracht om een globaal conceptueel ontwerp van een capaciteitsuitbreiding en een exploitatie-

14 Raadsvoordracht bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 1989, p. 24. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

15 AVI-Amsterdam Masterplan. Goepfert, Reimer & Partner Ingenieurgesellschaft mbH. 8 december 1998.

16 Ibid. p. 19.

17 Ibid. p. 19.

begroting van de operatie met zo'n uitbreiding te maken.¹⁸ In september 1999 wordt door de GDA met behulp van adviesbureau Berenschot Osborne een bedrijfsplan opgesteld voor het bewerkstelligen van de uitbreiding.¹⁹ Er wordt gesteld dat de GDA continu de markt waarin zij opereert analyseert om ook in de toekomst succesvol te zijn en dat uit het Masterplan is gebleken dat een uitbreiding op milieu-hygiënische- en bedrijfseconomische gronden een juiste beslissing is. Het bedrijfsplan is bedoeld om anderen hiervan te overtuigen. De Amsterdamse gemeenteraad is de "primaire doelgroep"²⁰ waarvoor het bedrijfsplan geschreven is. In het bedrijfsplan staat:

*"Het bedrijfsplan dient de volgende drie doelen. Het overtuigen van het management, de aandeelhouders en de financiers dat de uitbreiding op financieel-economische gronden aantrekkelijk is. Het overtuigen van de aandeelhouders en financiers dat het huidige management van de GDA geschikt is de realisatie en exploitatie van de uitbreiding tot een succes te maken. Het overtuigen van de milieusector dat de uitbreiding een waardevolle bijdrage levert aan het duurzaam verwerken van afval en dus ook op milieukundige gronden is aan te bevelen. Daarnaast vormt het bedrijfsplan een middel om alle inspanningen die nodig zijn voor het voorbereiden en realiseren van de uitbreiding te kanaliseren."*²¹

De wethouder Nutsbedrijven (Ter Horst) is in 1999 op de hoogte van de uitbreidingsplannen via meerdere overlegondes gedurende het opstellen van het bedrijfsplan, waaronder met de wethouder Nutsbedrijven.²²

Met het bedrijfsplan hoopt de GDA een voortgangsfat van de wethouder voor uitbreiding te krijgen. Dat blijkt niet het geval. In plaats van het geven van een voortgangsfat door de wethouder Nutsbedrijven geeft het college begin 2000 opdracht aan adviesbureaus Deloitte & Touche Bakkenist voor een onderzoek naar de strategische positie van de GDA.²³ Het college benadrukt dat de GDA een goede marktpositie heeft, maar ziet ontwikkelingen in de markt (o.a. een naderend stortverbod) en wil onderzoeken welke strategie en welk bestuursmodel hierbij passen. Er worden drie vragen gesteld in het rapport: (1) zijn er, vanuit het perspectief van de gemeente Amsterdam, de contracten van de GDA of het milieu, redenen om de strategische positie van de GDA te heroverwegen, (2) wat zijn de gevolgen van de verschillende ontwikkelingsmogelijkheden en welke is wenselijk en (3) welke regelgeving is gewenst bij de verschillende ontwikkelingsmogelijkheden?

Het rapport 'Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam' wordt op 8 februari 2001 aangeboden door Deloitte, Touche en Bakkenist. Het rapport is positief over de positie die de GDA op dat moment heeft: de GDA heeft een goede kostenpositie, een uitstekende contractsituatie, de emissies zijn vergelijkbaar met andere AVI's en het energetisch rendement is relatief hoog.²⁴

*"De gemeente Amsterdam heeft als enige in Nederland de gemeentelijke dienst als organisatievorm voor de verbrandingsactiviteiten. De samenwerking tussen gemeente en directie functioneert goed dankzij de goede prestatie van GDA en een stabiele omgeving. Geconcludeerd kan worden dat GDA goed presteert in de huidige omgeving."*²⁵

Aangezien de afvalsector sterk afhankelijk is van beleid en wetgeving (het storten van afval is goedkoper dan verbranden, maar door regelgeving zijn afvalinzamelaars verplicht hun afval naar afvalverbranders te brengen) hebben veranderingen in beleid en wetgeving een grote invloed op de positie en werking van afvalverwerkers. Zo wordt er in 2000 door een naderend stortverbod verwacht dat er meer verbrandingscapaciteit nodig zal zijn om het afval dat op dat moment nog wordt gestort

18 Bedrijfsplan uitbreiding afvalverbrandingsinstallatie Amsterdam. GDA, 15 november 1999.

19 Ibid.

20 Ibid. p. 2.

21 Ibid. p. 1.

22 Ibid. p. 45.

23 Eindrapport Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam, Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001.

24 Ibid. p. 13.

25 Ibid. p. 13.

te kunnen verbranden. Omdat AVI's ook bedrijfsafval zullen moeten gaan verbranden, is een nieuw planningssysteem voor capaciteit nodig. Het moratorium op nieuwbouw van verbrandingsinstallaties volstaat dan niet meer als capaciteitsplanning. De meeste inzamelaars van bedrijfsafval zijn, in tegenstelling tot de inzamelaars van huishoudelijk afval, bedrijven die geen deel uitmaken van of binding hebben met het Afval Overleg Orgaan, sinds 1990 het platform voor bestuurlijk overleg en afstemming tussen rijk, provincies en gemeenten over afvalbeheer in Nederland.

De verwerkingssector stelt voor om de aanwezige AVI-capaciteit te reserveren voor het huishoudelijke afval en het verwerken van bedrijfsafval aan de vrije markt over te laten.²⁶ Zo ontstaan er twee verschillende markten voor het verbranden van afval, namelijk die van huishoudelijk afval en die van bedrijfsafval. In het rapport wordt benadrukt dat het afvalbeleid sterk in ontwikkeling is op zowel nationaal als Europees niveau, waardoor de toekomst relatief onzeker blijft. Het rapport verwacht wel dat de groei van de markt voor afvalverbranding grotendeels veroorzaakt zal worden door het groeiende aanbod van bedrijfsafval.

Op basis van enkele bevindingen bestaat volgens het rapport de verwachting dat er in de toekomst drie soorten AVI's zullen ontstaan²⁷:

1. Dienstverleners, die voor 80% of meer huisvuil verbranden en nauw aan de overheid verbonden blijven. Deze AVI's zetten hun huidige strategie voort en zien af van een groot deel van de groei van de markt;
2. Marktspelers, die gericht zijn op huishoudelijk en bedrijfsafval (die ongeveer evenveel van elk soort afval verwerken);
3. Nichespelers, die vooral monostromen van bedrijfsafval zullen verwerken en meestal eigendom zijn van grote afvalinzamelaars.

De GDA wordt door de onderzoekers getypeerd als een 'dienstverlener' omdat het vooral huishoudelijk restafval verbrandt en slechts in mindere mate bedrijfsafval; de verhouding huishoudelijk restafval en bedrijfsafval in 2001 bedraagt respectievelijk 67% en 33%. Daarnaast is GDA volgecontracteerd tot 2010 waardoor een goede bezettingsgraad is verzekerd. Naast dienstverleners bestaan op de afvalverbrandingsmarkt ook marktspelers, die voornamelijk bedrijfsafval inzamelen en verbranden. Het rapport wijst meermaals op de grotere risico's die aan bedrijfsafval verbonden zijn in vergelijking met huishoudelijk restafval. Zo bieden contracten voor bedrijfsafval minder zekerheid in verband met duurtijd (gezien erg competitieve marktcondities). Ook vereist het verbranden van bedrijfsafval een aangepast technisch ontwerp voor verbrandingsinstallaties, als gevolg van de minder gunstige chemische samenstelling van bedrijfsafval, die sneller tot corrosie-gerelateerde operationele problemen leidt. Het rapport geeft aan dat, indien er een uitbreiding van de capaciteit van de GDA plaatsvindt, de bezettingsgraad van de verbrandingsovens onzeker wordt, tenzij de GDA in staat is meer dan de helft van de extra capaciteit te vullen met huishoudelijk afval. Dat laatste zou mogelijk worden als de verwerkingssector en het Ministerie van VROM besluiten de huidige AVI-capaciteit volledig in te zetten voor de verbranding van huishoudelijk afval. Daardoor zou de GDA recht kunnen krijgen op de verbranding van een extra 260.000 ton huisvuil per jaar.²⁸ Als er uitbreiding plaatsvindt en deze niet voornamelijk met huishoudelijk afval wordt gevuld, wordt de GDA blootgesteld aan alle door het rapport genoemde risico's die verbonden zijn aan het als marktspeler verbranden van bedrijfsafval.

*"De huidige strategie is dus houdbaar. Reden is dat GDA – ondanks alle dynamiek in de markt – een goede contractsituatie heeft en de meeste kritische succesfactoren voor het Dienstverlener model goed matchen."*²⁹

²⁶ Ibid. p. 19.

²⁷ Eindrapport Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam, Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001, p. 30.

²⁸ Ibid. p. 33.

²⁹ Ibid. p. 34.

In het rapport worden ook kritische succesfactoren besproken voor de GDA in een rol van marktspeler. Om met de risico's van de markt om te gaan zijn een lage kostprijs, uitgekiend risico- en contractmanagement, financiële slagkracht en goede relaties met overheden nodig. Er wordt gesteld dat voor de GDA een strategie als marktspeler mogelijk is, op voorwaarde dat het marktrisico kan worden beheerst en de beschikbaarheid van goed technisch personeel kan worden gegarandeerd.³⁰ De lage kostprijs van de GDA is de belangrijkste reden waarom deze optie mogelijk is. Het grootste risico voor de GDA is om niet volgecontracteerd raken. Aangezien het beperken van risico's bij het verbranden van bedrijfsafval belangrijk is, ligt volgens het rapport voor deze optie van de GDA als marktspeler een joint venture tussen de GDA en een of meer grote afvalinzamelaars voor de hand.

Na afweging van verschillende scenario's concludeert het rapport uiteindelijk dat de optie van (proactieve) dienstverlener het aantrekkelijkst is. Dit is vooral een gevolg van het feit dat de gemeente Amsterdam een gemeentelijke dienst als sturingsmodel verkiest. Indien het bij uitbreiding niet mogelijk is om een groot deel van de extra capaciteit te vullen met huishoudelijk afval, wordt het interessanter om voor een marktmodel te kiezen. Daarbij is volgens het rapport een publiek-private samenwerking de meest interessante optie: zo worden de voordelen van schaalvergroting gecombineerd met lage marktrisico's en een goede onderhandelingspositie.³¹

Zoals eerder vermeld zijn beleid en regelgeving zeer bepalend voor afvalverwerkers. De belangrijkste evolutie daarin zal de capaciteitsplanning zijn. Op het moment dat het rapport werd gepubliceerd, werd de eerste conceptversie van het LAP opgesteld.

*"Indien voor de strategie van proactieve dienstverlener wordt gekozen is het van groot belang dat het huisvuil dat nu nog wordt gestort terechtkomt (sic) in de huidige installaties. Op deze manier zou GDA een groot deel van de uitbreiding kunnen vullen met huishoudelijk afval en zo een dienstverlener blijven."*³²

Het rapport concludeert dat de uitgangspositie van de GDA goed is en ze voldoet aan haar doelstellingen: een lage afvalstoffenheffing en het milieu hygiënisch verwerken van afval. De eerste onderzoeksvraag die in het rapport werd onderzocht ging over de marktpositie van de GDA. In het rapport wordt geconcludeerd dat de kans dat de GDA door anderen wordt ingehaald niet groot is.³³ Indien de GDA zich toch verder wil ontwikkelen is een strategie als proactieve dienstverlener mogelijk, maar slechts als de nieuwe capaciteit die ontstaat door uitbreiding grotendeels gevuld wordt met huishoudelijk afval. De risico's die bedrijfsafval met zich meebrengt, maken dat voor een strategie als marktspeler een goed risico- en contractmanagement noodzakelijk is, en dat is bij de gemeente Amsterdam nog niet aanwezig.

In februari 2001 volgt er een reactie vanuit de GDA op het onderzoeksrapport van Deloitte & Touche Bakkenist, gericht aan de wethouder Nutsbedrijven (Ter Horst).^{34 35} In deze reactie wordt gesteld dat het rapport goed is onderbouwd en dat gekozen kan worden voor het model waarin de GDA integraal onderdeel van de gemeente blijft en dat de modaliteit van proactieve dienstverlener wordt aangebracht. Dit gaat echter voorbij aan de conclusie van Deloitte & Touche Bakkenist dat de GDA op dat moment reeds een zeer goede positie heeft en de kans zeer klein is dat ze door concurrenten zou worden ingehaald. Daarnaast wordt gesteld dat de uitbreiding van de installatie het scharnierpunt in de positioneringsdiscussie vormt, waarbij naar het rapport van DTB wordt verwezen. Het rapport gaat echter uit van uitbreiding en er worden geen alternatieven besproken, het is niet onlogisch dat een uitbreiding van de installatie dan een scharnierpunt is. In de nota aan de wethouder wordt ook niet vermeld dat het gaat om een capaciteitsuitbreiding die, conform het advies van het rapport, vooral gevuld zou moeten worden met huishoudelijk afval.

30 Ibid. p. 35.

31 Eindrapport Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam, Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001, p. 45.

32 Ibid. p. 44.

33 Ibid. p. 52.

34 De toekomstige strategische positie van de Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking, voorlopige reactie op onderzoeksrapport. Afval Management Amsterdam, 6 februari 2001.

35 Mvr. ter Horst wordt in april 2001 opgevolgd door mvr. Irik als wethouder Nutsbedrijven.

Twee maanden later, op 10 april 2001, verschijnt op verzoek van de GDA een studie van Praaning Meines Consultancy over de haalbaarheid van een hoogrendements-AVI.³⁶ Uit de studie blijkt dat, om de uitbreiding met een HR-AVI succesvol te voltooien, het noodzakelijk is dat het moratorium op uitbreiding van energie middels afvalverbranding wordt opgeheven. Er wordt ook gesteld dat een dergelijk project met het oog op subsidies beter haalbaar zou zijn, indien het in de vorm van een Nationaal Project kan worden gegoten. In een bijlage van deze studie wordt vermeld dat de hogere opbrengsten van bedrijfsafval kunnen leiden tot lagere tarieven voor de gemeente.³⁷ Hierbij wordt echter niet gesproken over de risico's die het verwerken van bedrijfsafval met zich meebrengt.

Op 5 september 2001 vindt er een raadsvoordracht plaats over het opstellen van een technisch voorontwerp in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie.³⁸ In deze raadsvoordracht worden kort vier kernpunten uit het rapport van DTB over de strategische positie van de GDA voorgesteld:

1. Er wordt gesteld dat de sterke positie van de GDA in de verbrandingsmarkt is gebaseerd op de laagste kostprijs en dat deze positie gehandhaafd dient te blijven. Hierbij wordt niet vermeld dat deze positie waarschijnlijk ook gehandhaafd blijft, indien er geen capaciteitsuitbreiding of wijziging van strategie plaatsvindt;
2. Er wordt verwezen naar het rapport van DTB waarin wordt vermeld dat de Nederlandse markt voor afvalverbranding de komende tien jaar met 90% zal groeien. In de raadsvoordracht volgt daarop dat er daarvoor capaciteitsuitbreiding nodig zal zijn. Geen aandacht wordt besteed aan de context die het rapport van DTB schetst, namelijk dat de totale omzet in de afvalverbrandingsmarkt sterk zal kunnen groeien, wat niet hetzelfde is als een groei van het afvalaanbod met 90%. Volgens het rapport van DTB zouden ontwikkelingen in het beleid en regelgeving een capaciteit van 9 mln. ton mogelijk maken, tegenover 5,4 mln. ton aan capaciteit in 2001. Het grootste deel van deze groei zou volgens het rapport van DTB bovendien een gevolg zijn van de stijging van het aanbod in de vorm van bedrijfsafval.
3. De positie van de GDA als dienstverlener in combinatie met uitbreiding, leidend tot een positie als proactieve dienstverlener, wordt beschreven als een aantrekkelijke optie. De conclusie uit het DTB-rapport dat de huidige positie van de GDA reeds zeer goed is, wordt niet vermeld. Ook wordt niet uitgelegd dat de optie van proactieve dienstverlener enkel aantrekkelijk is op basis van het uitgangspunt dat er sprake is van uitbreiding van de verbrandingscapaciteit, omdat de andere mogelijke opties bij een uitbreiding (zoals marktspeler of nichespeler) veel minder aantrekkelijk zijn.
4. Er wordt gesteld dat uitbreiding van de capaciteit de positie van de GDA consolideert, mits zekerheden over de beschikbare hoeveelheden huishoudelijk en bedrijfsafval over de afschrijvingsperiode van de uitbreiding worden verkregen. In het rapport van DTB worden deze risico's uitgebreid besproken, waarbij de toewijzing van extra huishoudelijk afval aan de GDA door het ministerie van VROM als voorwaarde wordt gesteld. Indien het ministerie van VROM niet beslist om de huidige afvalverbrandingscapaciteit voor te behouden voor huishoudelijk afval, stijgen de risico's aanzienlijk door het hogere aandeel bedrijfsafval dat bij een uitbreiding van de verbrandingscapaciteit door de GDA zou moeten worden verwerkt. Hiervan wordt in de raadsvoordracht geen melding gemaakt.

Deze voorstelling van zaken in de raadsvoordracht is dus eerder kort en selectief. Veel van de context die in het rapport van DTB is geschetst wordt niet weergegeven.

De commissie voor zorg, nutsbedrijven en monumentenzorg stemt op 29 juni 2001 in met de raadsvoordracht. Op basis van de voordracht wordt beslist om een haalbaarheidsstudie uit te laten voeren en hier een krediet voor te verlenen. Voordat er een krediet beschikbaar wordt gesteld voor de bouw van een nieuwe centrale zouden enkele fasen worden doorlopen. Daarbij zal elke fase worden afgesloten met een beslissing over het starten van de volgende fase te starten dan wel het staken van de verdere ontwikkeling.

³⁶ Hoogrendements-AVI: *Schonere energie door afvalverbranding*, Praaning Meines Consultancy, 10 april 2001.

³⁷ Hoogrendements-AVI: *Schonere energie door afvalverbranding*, Praaning Meines Consultancy, 10 april 2001, p. 4.

³⁸ Raadsvoordracht opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de AVI-Amsterdam. Behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

Tussen de instemming van de commissie voor zorg, nutsbedrijven en monumentenzorg en het goedkeuren van de raadsvoordracht wordt er op 8 augustus 2001 een agenda verstuurd voor het overleg tussen het ministerie van VROM en de gemeente Amsterdam. Deze agenda wordt onder andere ook verstuurd aan de wethouder Nutsbedrijven (Irik). Bij deze agenda is "*Uitbreiding AVI-Amsterdam in relatie tot het voorontwerp LAP*" bijgevoegd als bijlage.^{39 40} In deze bijlage wordt verwezen naar de frictie die bestaat tussen enerzijds het voornemen van de gemeente Amsterdam om de afvalverbrandingscapaciteit van de GDA uit te breiden en anderzijds het voorontwerp LAP. Volgens het voorontwerp LAP wordt enkel uitbreiding van verwerking van afval voor nuttige toepassing toegestaan (ofwel, verwerking van hoogcalorisch afval), en zou het laagcalorische afval in de bestaande AVI's worden verwerkt. Uitbreiding van verwerking van afval voor verwijdering (zoals de verwerking in AVI's) is volgens dit beleid niet toegestaan.⁴¹ De frictie met het voorontwerp LAP bestaat in het voornemen van de GDA om afval met een stookwaarde van 7 tot 12 MJ/kg te gaan verwerken, wat grotendeels onder verwijdering valt en waarbij op uitbreiding van de verbrandingscapaciteit in het voorontwerp LAP een moratorium rust.⁴²

In een mail van 16 augustus 2001 aan wethouder Nutsbedrijven (Irik)⁴³ worden enkele opmerkingen en documenten verstuurd. In deze mail worden zorgen geuit over de focusverschuiving van '*huishoudelijk afval*' naar '*stedelijk afval*' in de discussie rond uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit van de GDA. Stedelijk afval bestaat namelijk zowel uit huishoudelijk afval als bedrijfsafval dat gelijkgesteld kan worden aan huishoudelijk afval (geen bedrijfsprocesafval). De mail zet aan tot overleg over deze kwestie, alsook over de exacte omvang van het onrendabele deel van de investering waarvoor de GDA een subsidie zou willen krijgen en de mate waarin dat bedrag van belang is bij de investeringsbeslissing.

Op 5 september 2001 beslist de raad via een raadsvoordracht officieel tot het laten uitwerken van de optie proactieve dienstverlener en het vrijmaken van krediet voor het voorontwerp.⁴⁴ Hierbij wordt niet gesproken over de frictie die zou bestaan met het LAP, maar wordt wel gevraagd om in de studies rond het voorontwerp voor de uitbreiding van de AVI te onderzoeken of de uitbreiding voldoet aan de beleidsontwikkelingen die worden vastgelegd in het LAP en in Europese Richtlijnen.

4.2.2 Hoog rendement: technologiekeuze, -ontwerp en planalternatieven

De eerste technische concepten voor een HR-AVI worden door de GDA reeds vanaf 1998 ontwikkeld in samenwerking met het Ingenieursbureau Goepfert, Reimer & Partner (GRP). Hierbij staat de vraag centraal hoe een uitbreiding van de bestaande AEC met een capaciteit van 500.000 ton per jaar tot stand kan worden gebracht met betrekking tot technologiekeuze en projectaanpak. Over het type afval dat verbrand zou gaan worden is nog geen duidelijkheid. Alle opties voor zowel huishoudelijk afval, bedrijfsafval als bedrijfsprocesafval worden opengehouden. Ook co-verbranding van slib wordt in overweging genomen. Op vlak van technologiekeuze worden de volgende opties verkend: roosteroven, stationair wervelbed, circulerend wervelbed en thermische vergassing. Men stelt daarbij dat het gebruik van een nieuwe technologie (hiermee wordt bedoeld: een andere technologie dan roosteroven) de kansen op doorgang van een uitbreidingsproject vergroot. De mogelijkheid om naast elektriciteit ook warmte en stoom uit te koppelen behoort eveneens tot het onderwerp van de studie. Meerdere technische besprekingen vinden plaats tussen de GDA en het ingenieursbureau GRP in 1999 en resulteren uiteindelijk in een Masterplan AVI Amsterdam.⁴⁵

39 *Uitbreiding AVI-Amsterdam in relatie tot het voorontwerp LAP*, W.M. Sierhuis, 8 augustus 2001.

40 *Agenda overleg Min VROM en Gemeente Amsterdam*. W.M. Sierhuis, 8 augustus 2001.

41 *Uitbreiding AVI-Amsterdam in relatie tot het voorontwerp LAP*, W.M. Sierhuis, 8 augustus 2001.

42 Ibid.

43 *Mail aan wethouder Irik, overleg met delegatie ministerie van VROM iz uitbreiding op 21 augustus 2001*. Martijn van Vliet, 16 augustus 2001.

44 *Raadsvoordracht opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de AVI-Amsterdam*. Behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

45 *AVI-Amsterdam Masterplan*. Goepfert, Reimer & Partner Ingenieurgesellschaft mbh., 8 december 1998.

In het Masterplan AVI wordt uitgegaan van ontwerpparameters die vergelijkbaar zijn met die van de AEC, namelijk hogedrukstoom van 430°C en 42 bar, wat overeenkomt met de stand van de techniek. Het uitgangspunt is om een koppeling tussen de AEC en de Hoog Rendement Afvalverwerkingsinstallatie (HR-AVI) te maken op hogedruk niveau, om daarmee maximale synergie tot stand te brengen. De optie van een thermische vergassing wordt na evaluatie ongeschikt bevonden wegens onvoldoende tot niet bewezen technologie en wegens een aanzienlijk lager energetisch rendement dat met deze techniek kan worden gerealiseerd. Wervelbedovens (zowel stationair als circulair) zijn wel het overwegen waard, maar enkel in geval van het verbranden van bedrijfsprocesafvalstoffen, omdat deze typisch homogeen zijn en samengesteld uit kleine afvalpartikels. Om huishoudelijk afval te verwerken in wervelbedovens is daarentegen een voorbehandeling nodig, wat de operationele risico's verhoogt en de beschikbaarheid van de installatie als geheel zal verlagen. Geconcludeerd wordt dat de meest aangewezen technologie voor de verbranding van huishoudelijk of gemengd afval alsnog een roosteroven is.

In opvolging van het Masterplan worden aanvullende en uitdiepende berekeningen uitgevoerd door het ingenieursbureau Wandschneider en Gutjahr (W&G) met betrekking tot de hogedrukstoomketel in het bijzonder. De resultaten hiervan worden in februari 2002, samen met relevante conclusies uit het Masterplan, gebundeld en toegelicht in een conceptueel ontwerp.⁴⁶ In dit ontwerp wordt voor het eerst het concept van een roosteroven met een hoogrendementsketel ('Hochleistungskessel'), werkend bij 520°C en 80 bar stoom, geïntroduceerd. Met dit concept kan een aanzienlijk hoger energetisch rendement worden gerealiseerd. Het conceptueel ontwerp wordt ontwikkeld in een periode waarin het ontwerp-LAP 2002-2012 tot stand komt, waarin een rendementseis van minimum 30% wordt opgenomen voor het beleidsscenario van integrale verbranding. Er wordt echter door het ingenieursbureau Wandschneider en Gutjahr (W&G) geconcludeerd dat een ontwerp met dergelijke hoogrendementsketel de toelaatbare grenzen van het risico op corrosie aanzienlijk zou overschrijden, met een aanzienlijk risico op onbeschikbaarheid tot gevolg. Bovendien vereist het de toepassing van nieuwe corrosiebestendige materialen, die nog als onvoldoende bewezen werden beschouwd. Als alternatief wordt het ontwerp voor de stoomketel bijgesteld naar 480°C en 125 bar, met een heroververhitting van hogedrukstoom. Het berekende (elektrisch) rendement verschilt nauwelijks tussen beide varianten (d.w.z. 520°C/80bar zonder heroververhitting en 480°C/125bar met heroververhitting) en bedraagt 33% bruto of 30% netto. Er wordt ook berekend dat een variant met stoom van 480°C en 125bar zonder heroververhitting een verlies van ongeveer 5% aan bruto rendement zou betekenen.

De 480°C/125bar variant met heroververhitting laat toe om het corrosierisico te herleiden tot een lager niveau, maar gaat gepaard met de implementatie van een techniek uit kerncentrales en bruin- en steenkoolcentrales, die in de afvalverbranding echter nog nooit eerder werd toegepast. Bovendien moet een aanzienlijke aanpassing worden doorgevoerd om deze techniek in te passen in afvalverbranding. Daarmee komt alsnog een innovatief procesconcept tot stand.⁴⁷ Hierop wordt een patent aangevraagd en toegekend⁴⁸, wat het innovatieve karakter van het ontwerp benadrukt. Het ontwerpdiagram van de stoomketel van het conceptueel ontwerp leert verder dat het risico op corrosie niet volledig teruggedrongen kan worden naar een gebruikelijk niveau, tenzij de temperatuur van de hogedrukstoom alsnog verder verlaagd wordt tot 440°C. Dit zou gepaard gaan met een

46 *Erweiterung Hochleistungskessel Konzeptueller Entwurf*, Wandschneider & Gutjahr (W+G) Ingenieurgesellschaft, februari 2002.

47 De heroververhittingstechniek uit klassieke krachtcentrales kan niet één-op-één worden overgezet naar afvalenergiecentrales, omdat de thermische capaciteit van afvalenergiecentrales aanzienlijk kleiner is dan de thermische capaciteit van klassieke krachtcentrales. Dit wordt verklaard door de aard van de 'brandstof': gemengde brandbare afvalstoffen hebben een veel lagere energetische inhoud per massa (ong. 5-15 MJ/kg) dan kolen (>30 MJ/kg) en gas (>40 MJ/kg). Bovendien is rookgas uit afval bij hoge temperaturen meer corrosief dan rookgasen uit kolen en gas, waardoor in een afvalenergiecentrale bijkomende operationele beperkingen gelden met betrekking tot de recupereerbaarheid van de warmte. Hierdoor is het klassieke concept van heroververhitting inherent onrendabel voor toepassing in afvalenergiecentrales. Door middel van grondige aanpassingen in de procesconfiguratie en het inzetten van pompen, die op maat dienen te worden gemaakt, kan een soortgelijke techniek alsnog tot stand worden gebracht. Het constructief ontwerp, het maaktype en de grootte van deze pompen zijn echter niet standaard en daardoor niet bewezen. Het demonstreren van heroververhitting in een afvalenergiecentrale op de volle industriële schaal gaat dus gepaard met aanzienlijke ontwikkelingsrisico's. Op basis van thermodynamische beschouwingen is te verwachten dat de meeropbrengst aan energie niet (meer) evenredig stijgt met de (bijkomende) investering die hiervoor nodig is. Een blijvende financiële compensatie is dus noodzakelijk.

48 *Method for generating steam using a waste incinerator* (Patentnummer: EP1164330B1). M.A.J. Van Berlo, 19 december 2001.

verder rendementsverlies van enkele procentpunten. Er wordt daarom aanbevolen om alsnog dezelfde nieuwe materialen (als hierboven vermeld) toe te passen om voldoende bescherming tegen corrosie te bereiken. Zo kan de optie open worden gehouden voor een ontwerp met stoomtemperatuur van 480°C.

De 'Hochleistungskessel' wordt gepositioneerd als een concept waarin het rooster geen op zichzelf staand gegeven is, maar een onderdeel vormt van een groter, geïntegreerd systeem. Hierin worden de verbranding en de warmterecuperatie sterk op elkaar afgestemd en de aansturing van het rooster, de stroming van de verbrandingsgassen en de warmteoverdracht in de installatie verregaand geoptimaliseerd. Het geheel van technische toelichtingen benadrukt dat dit systeem niet langer als een eenvoudige klassieke roosteroven kan worden beschouwd.

In de besprekingen van het conceptueel ontwerp wordt verder een evaluatie gemaakt van eerdere bedrijfservaringen op basis van gegevens van 54 afvalverbrandingsinstallaties in Duitsland. Hieruit komt naar voor dat de gemiddelde stoomtemperatuur en -druk respectievelijk 400-425°C en 40-42 bar bedraagt, overeenkomend met de stand van de techniek. Slechts een zestal installaties, allen gebouwd tussen 1965 en 1997, werd ontworpen met een stoomtemperatuur van 480°C of zelfs 500°C. De exploitanten werd door de experts van ingenieursbureau W&G gevraagd naar hun praktijkervaring. De studie stelt hieromtrent het volgende: *"Alle bevroegde operatoren van afvalketels met hoge stoomparameters laten onmiskenbaar verstaan dat ze bij de bouw van een nieuwe ketel niet opnieuw zouden kiezen voor hoge stoomparameters"*. Hierbij wordt door de experts van W&G wel de bemerking gemaakt dat de meeste van deze ketels van oudere datum zijn en volgens oude inzichten en met oude materialen werden gebouwd. De experts stellen dat het in theorie mogelijk moet zijn om alsnog veel van de operationele problemen zoals vastgesteld in deze oudere installaties te voorkomen door middel van het toepassen van nieuwe materialen en ontwerpmethoden. Het neemt echter niet weg dat ook installaties, die reeds grotendeels naar recente inzichten werden omgebouwd, in de praktijk nog steeds met aanzienlijke problemen blijven kampen. Tot slot worden enkele technische aanbevelingen gedaan voor het geval besloten zou worden om te gaan voor een ontwerp met hoog rendement (30% netto) en stoomproductie van 480°C en 125 bar.⁴⁹

In september 2001 stemt de raad in met de opdracht aan de GDA om de optie van de proactieve dienstverlener verder uit te werken en daarbij de technische mogelijkheden voor de uitbreiding van de AEC te verkennen.⁵⁰ Na een selectieprocedure wordt ingenieursconsortium Fichtner-Cumae (ICFC) in december 2001 de opdracht gegund voor het verrichten van een vooronderzoek naar financiële en technische risico's die gepaard gaan met de realisatie van een uitbreiding ('onderzoeksfase HR-AVI') en voor het aanbestedingsklaar maken van de bestekken voor de hoofdpercelen 31 (ketel/rooster), 32 (rookgasreiniging) en 33 (turbine).⁵¹

In de voortgangsrapportage van 1 juli 2002 aan de Ambtelijke Adviesgroep⁵², die door de gemeente wordt ingesteld, worden de werkwijze met ICFC en de voornaamste bevindingen door de GDA toegelicht. Met betrekking tot de uiteindelijke concept- en ontwerpkeuze wordt enkel het volgende gesteld:

"In het afgelopen kwartaal zijn door het Ingenieursconsortium Fichtner-Cumae (ICFC) een aantal individuele technische onderwerpen onderzocht en beschreven in zogenaamde 'Technical Explanatory Reports' (TER's). De conclusies uit deze individuele rapporten zijn samengebundeld in het zogenaamde 'ideal process concept'. Belangrijkste conclusie is dat het beoogde netto elektrisch rendement van meer dan 30% technisch haalbaar is".

49 Deze variant wordt uiteindelijk ook gekozen door GDA.

50 Raadsvoordracht opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de AVI-Amsterdam. Behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001, p.2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

51 Verlenen opdracht voor ingenieursdiensten t.b.v. de uitbreiding van de AVI-Amsterdam, Extract uit het Boek der Besluiten van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, vrijdag 14 december 2001.

52 Voortgangsrapportage HR-AVI Q2-2002. K. Smit, 2002.

In de stuurgroep HR-AVI binnen de GDA zijn onderhoudsaspecten en het behalen van 90% beschikbaarheid echter twee belangrijke zorgpunten m.b.t. het voorliggende HR-ontwerp. Daarnaast is de 30% minimale rendementseis in het voorontwerp van het LAP intussen komen te vervallen. Uit een bespreking van de vorderingen in het vooronderzoek naar financiële en technische risico's op 3 juli 2002⁵³ blijkt dat ICFC op verzoek van de GDA een alternatief ontwerp heeft uitgewerkt. Dat betreft het zgn. Verbeterd Rendement (VR) ontwerp, dat alsnog toelaat een (bruto-)rendement van 29% te realiseren met een beduidend lager operationeel risico door toepassing van stoomparameters volgens de stand der techniek (40 bar en 400°C). Er wordt vanuit het GDA tegengeworpen dat, door het consequent toepassen in het HR-ontwerp van nieuwe materialen, de aanname van een lagere beschikbaarheid door hoge stoomparameters niet meer klopt. Evenwel hebben de nieuwe materialen zich nog niet in de praktijk bewezen. Er is binnen de stuurgroep HR-AVI geen eensgezindheid over de te maken keuze. Er zijn duidelijk twee benaderingen: een visie die een bedrijfszekere VR-AVI met *geoptimaliseerd* rendement verkiest en een visie die gaat voor een HR-AVI met innovatief ontwerp en een *gemaximaliseerd* rendement, waarvan de bedrijfszekerheid nooit eerder afdoende werd aangetoond. De opdracht wordt gegeven aan een interne technische werkgroep om de twee ontwerpen met elkaar te vergelijken.

Op 31 juli 2002 komt de interne technische werkgroep bijeen om een besluit over de keuze tussen een Verbeterd Rendement AVI (VR-AVI) of een Hoogrendement AVI (HR-AVI)⁵⁴ voor te bereiden. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen een VR- en een HR-variant waaruit blijkt dat de kapitaallasten bij de HR-variant € 2,7 per ton afval hoger zijn dan bij de VR-variant en dat de totale kostprijs voor de HR-variant € 2,3 per ton afval hoger is dan de VR-variant. Jaarlijks liggen de exploitatielasten van de HR-variant ongeveer € 3 mln. hoger dan die van de VR-variant.

Op 7 augustus 2002 komt de stuurgroep HR-AVI opnieuw bijeen om te beslissen.⁵⁵ Dhr. Beerepoot (op dat moment operationeel directeur bij GDA) stelt dat de VR-variant met 29% rendement – wat beduidend meer is dan de huidige 22% - voldoende binnen de GDA-doelstellingen valt. Als bijkomende argumenten noemt hij onder meer een eenduidig stoomsysteem met de AEC, bedrijfszekerheid, veiligheid en een [met de AEC] gedeelde voorraad aan onderhoudsmateriaal. Dhr. Van der Linde (toenmalig algemeen directeur van de GDA), daarin gesteund door Dhr. Van Berlo (hoofd procesmanagement en mede-privé-patenthouder op de voor de HR-AVI voorziene heroverhittingstechniek), meent echter dat doorgegaan moet worden met de HR-variant. Hij beargumenteert dat het makkelijker is om later alsnog te besluiten om van de HR- naar de VR-variant terug te schakelen dan andersom. De vergadering besluit daarom om het basisontwerp alsnog verder uit te werken op basis van de HR-variant en als zodanig in de kredietaanvraag te verwerken.

Op 13 augustus 2002 ontvangt de GDA een eerste projectbegroting van ICFC op basis van het door de GDA gewenste HR-ontwerp. De begroting van Fichtner-Cumae pakt fors hoger uit dan het eerder vooropgestelde budget van € 230 mln. van september 2001. Samen met alle advieskosten, bijkomende kosten, bouwrente en onvoorziene posten komt de totale raming uit op € 320 mln.⁵⁶ Hierdoor komt de kostprijs uit op € 79 per ton afval en zou het project financieel onaantrekkelijk worden. Er wordt opgemerkt dat het tot dan toe gehanteerde kostprijsmodel uitgaat van een "uitermate conservatieve inschatting" van de risico's ("vet-op-vet") en dat het bijstellen van de risico-inschatting naar "realistisch conservatief" de kostprijs alsnog kan laten zakken naar € 58,5 per ton afval op basis van een scenario van verbranding van 530 kiloton afval per jaar. Omgerekend naar het totale volume van 1330 kiloton per jaar voor de GDA betekent dit een specifieke kostprijsreductie van 10% wat leidt tot een gemeentetarief van € 68 per ton afval. Aan ICFC wordt gevraagd om binnen 14 dagen met besparingsvoorstellen van € 40 mln. te komen om alsnog te kunnen doorzetten met de HR-variant.⁵⁷

53 Vergaderverslag 10de stuurgroepvergadering. GDA, 3 juli 2002.

54 Verslag interne vergadering Besluit VR of HR. K. Smit, 31 juli 2002.

55 Vergaderverslag 11de stuurgroepvergadering. GDA, 7 augustus 2002.

56 Nota aan Stuurgroep HR-AVI "Plan van Aanpak Begroting en Exploitatie HR-AVI. K. Smit, 19 augustus 2002.

57 Ibid. p. 2.

Aan het bureau Berenschot Osborne wordt vervolgens de opdracht gegeven om in detail de begroting van ICFC door te nemen, bij wijze van een second opinion ten behoeve van de Ambtelijke Adviesgroep. In het verslag van Berenschot Osborne⁵⁸ wordt geconcludeerd dat *“na overleg met ICFC, wij tezamen met ICFC van mening zijn dat de post voor Bouwkosten voldoende is. Ten aanzien van de Bijkomende kosten, die grotendeels gebaseerd zijn op uitgangspunten ten aanzien van de organisatie van het werk door de Opdrachtgever concluderen wij dat het kostenniveau in vergelijking met andere avi's bovengemiddeld is”*⁵⁹.

Een verdere detailanalyse van de bouwkosten, in het bijzonder van de ramingen voor de afzonderlijke percelen, en een vergelijking met eerder gebouwde AVI's, levert de volgende inzichten op:

*“Het perceel Ketel en rooster is hoog ten opzichte van de overige.”*⁶⁰ Verklaard kan dit worden uit het feit dat een aantal aanvullende voorzieningen zijn meegenomen om een hoger exploitatieresultaat te kunnen bereiken, in combinatie met de grotere dimensionering van de ketel om hoog-rendement te kunnen realiseren⁶¹

En verder:

*“Gegeven het stadium waarin het project verkeert, is de raming als totaal een realistische inschatting van de te verwachten kosten. Op onderdelen kunnen grote verschillen optreden. De post plan-ontwikkeling, bij de percelen, zal naar onze verwachting zwaarder belast worden door percelen zoals rookgasreiniging en I&C en Electrical dan door de overige percelen”.*⁶²

Met betrekking tot laatstgenoemde percelen blijkt uit de cijfers in bijlage 2 van het verslag een beduidend lagere inschatting van de kosten, met respectievelijk 22 tot 54% voor de rookgasreiniging en 7 tot 43% voor I&C en Electrical. Daarnaast wordt ook het perceel Civiele Werken en staalbouw met 6 tot 56% lager ingeschat dan aangetoond in reeds gebouwde AVI's in Nederland. Het perceel Oven en Ketel wordt daarentegen tot 43% hoger ingeschat. Hieruit kan rechtstreeks worden afgeleid dat de totale bouwkost voor de HR-AVI enkel binnen aanvaardbare grenzen van het kostprijsmodel kon worden gehouden door de verwachte meerkosten in het perceel Oven en Ketel – vanwege de keuze voor een duur HR-ontwerp – te compenseren door een zeer optimistische kostenramingen op andere essentiële onderdelen, met uiteindelijk een grote kans tot overschrijding van het totale projectbudget tot gevolg. De raadsvoordracht voor de bouw van de HRC uit 2003 wordt echter alsnog gebaseerd op de ingeschatte totale projectkost van ca. € 338 mln.

4.2.3 De HRC in de context van het landelijk beleid

Met de HRC wordt een nieuwe, integrale verbrandingscapaciteit voorgesteld van in totaal 570.000 ton per jaar en bestaande uit twee verbrandingslijnen. Zoals in 3.1 beschreven, wordt in het LAP 2002-2012 uitdrukkelijk gesteld dat het beleidsscenario met uitbreiding van capaciteit voor integrale verbranding niet wenselijk is. Met de keuze voor het realiseren van een nieuwe, integrale verbrandingscapaciteit gaat het AEB dus in tegen het landelijk gewenste afvalbeleid dat in overleg met de sector van de afvalverwerking tot stand is gekomen en is gericht op uitbreiding van capaciteit voor scheiding en compostering/ vergisting, met verduurzaming in plaats van uitbreiding van de bestaande verbrandingscapaciteit.

In de aanvankelijke ontwerpversies van het LAP 2002-2012 wordt het niet-wenselijke scenario van integrale verbranding *de facto* onmogelijk gemaakt door het opleggen van twee bijzondere technische eisen. Deze aanpak ligt in lijn met het moratorium op afvalverbranding, dat op dat ogenblik nog van kracht is. De eerste eis betreft een te realiseren nettorendement van meer dan 30%, dat

58 Project HR-AVI Investeringsraming inclusief second opinion. Berenschot Osborne, 26 september 2002.

59 Ibid. p. 6.

60 Hiermee worden andere AVI's in Nederland bedoeld, die in de analyse worden doorgelicht als benchmark

61 Project HR-AVI Investeringsraming inclusief second opinion (Bijlage 2). Berenschot Osborne, 26 september 2002, p. 3.

62 Ibid. p. 4.

volgens de stand van de techniek in de afvalverbranding onhaalbaar is. De tweede eis betreft een minimum calorische waarde van 11,5 MJ/kg voor het te verbranden afval. Deze calorische waarde is in de praktijk niet haalbaar zonder eerst de laagcalorische, biogene afvalcomponent af te scheiden voorafgaand aan de verbranding.

Reeds in de eerste definitieve versie van het LAP in 2003 sneuvelt de 30% rendementseis. Dit is het gevolg van het opheffen van het moratorium in Nederland met het zicht op een eengemaakte Europese markt voor hoogcalorische afvalstoffen vanaf 2005. De verwerking van hoogcalorische afvalstoffen wordt vanaf dan gezien als een taak voor de markt die zichzelf zal reguleren. Daardoor kan overheidsregulering in deze tot een minimum worden teruggebracht en is capaciteitsplanning voor de verbranding van dit soort afvalstoffen door de overheid niet meer nodig. Dat de GDA deze taak alsnog naar zich toe trekt en als gemeentelijke dienst hiervoor een eigen verbrandingscapaciteit met een rendement van meer dan 30% wil gaan bouwen, ligt niet in lijn met het landelijke beleid. In de gereviseerde versie van het LAP (2004) verdwijnt vervolgens ook het criterium van 11,5 MJ/kg naar aanleiding van uitspraken van het Europese Hof van Justitie uit 2003. Als gevolg van deze EU-jurisprudentie wordt het bijbouwen van verbrandingscapaciteit in beginsel weer optioneel. In het LAP blijft de voorkeur voor het scenario van gecombineerde scheiding en verbranding echter zeer uitdrukkelijk overeind. Dit wil zeggen: geen netto uitbreiding maar verduurzaming van de bestaande capaciteit voor afvalverbranding, door middel van het tot stand brengen van een verbeterd energetisch rendement.

Om deze verduurzaming tot stand te brengen verwijst het LAP naar de MEP-regeling, die als instrument dient te worden toegepast binnen het gewenste LAP-beleidsscenario. De MEP-regeling moet het mogelijk maken om de nodige efficiëntie-verhogende investeringen door te voeren in reeds bestaande installaties.⁶³ Het principe van de MEP-regeling is dat de geraamde 'onrendabele top' van een investering voor de productie van duurzame elektriciteit wordt gecompenseerd d.m.v. een MEP-subsidie. De onrendabele top wordt gedefinieerd als het verschil in kosten van hernieuwbare productie ten opzichte van de gemiddelde groothandelsprijs van elektriciteit gedurende de looptijd van het project. Er wordt geen vergoeding gegeven voor de elektriciteit, maar alleen voor de kosten als gevolg van een duurzame opwekking als dusdanig.⁶⁴

Er wordt verder verondersteld dat rendementswinst met bewezen technische concepten tot stand kan worden gebracht, zonder producenten van duurzame elektriciteit aan te zetten of te dwingen tot buitenproportionele risico's als gevolg van het toepassen van onbewezen technologie. Het MEP-systeem is uitdrukkelijk niet bedoeld voor stimulering of ondersteuning van innovatie, pilots en demonstratieprojecten.^{65 66}

Of aan deze laatste voorwaarde werd voldaan in geval van de HRC is minstens twijfelachtig. De essentie van het ontwerp van de HR-AVI is de implementatie van een principe van heroververhitting dat bekend is in krachtcentrales. Dit principe dient echter te worden aangepast om het te kunnen toepassen in een afvalenergiecentrale. Deze aanpassing is zodanig ingrijpend dat gesproken kan worden van een innovatieve variant waarop zelfs een patent bleek te kunnen worden verkregen. Ook was aangepaste procesapparatuur vereist om het gepatenteerde concept voor het eerst ten uitvoer te kunnen brengen. Zonder deze techniek was het onmogelijk om een HR-AVI te bouwen met een elektrisch rendement van minstens 30%.

63 In het LAP worden hieromtrent geen rendementen gespecificeerd. De reeds bestaande afvalverbrandingsinstallaties hadden doorgaans een rendement van maximum 22%. Door verbetering van het ontwerp volgens de stand van de techniek was een geoptimaliseerd rendement tot 26%-27% haalbaar in het geval van alleen elektriciteitsproductie. Het feit dat dit geoptimaliseerd rendement in de praktijk nog niet behaald kan worden verklaard door de technisch-economische overwegingen en niet zozeer met intrinsieke technische beperkingen.

64 *Plafonnering en middelenverdeling in de MEP – valkuilen en leerpunten uit de praktijk*, ECN-KEMA, Maart 2007, p. 11. Te raadplegen: <https://publicaties.ecn.nl/PdfFetch.aspx?nr=ECN-C-06-040>

65 Ibid. p. 12.

66 In geval van een innovatie, die speciaal is ontworpen en gebouwd om een rendement van meer dan 30% te behalen, stelt zich de vraag of er nog wel sprake is van een structurele 'onrendabele top' dan wel van een rendementsbereik dat inherent rendabel is. Met betrekking tot een innovatieve techniek of technologie, die tot doel heeft méér dan 30% rendement te behalen, kan immers worden gesteld dat de investering zichzelf terugverdient en dus geen financiële compensatie behoeft. De onrendabele top van de innovatie situeert zich dan in een hoger rendementsbereik en niet bij minder dan 30%.

Het verkrijgen van een maximale MEP-subsidie blijkt cruciaal voor de realisatie van de HRC. Op 8 november 2002 stuurt dhr. van der Linde een brief naar een 20-tal leden van de Tweede Kamer. Hierin zet hij zijn enthousiasme voor de MEP-regeling uiteen. Dhr. van der Linde is van mening dat de keuze van de gemeenteraad voor het type ontwerp naar alle waarschijnlijkheid in het voordeel zal uitvallen voor een ontwerp met hoog rendement. In de raadsvoordracht *Realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI- Amsterdam) met een hoogrendement AVI* van 17 september 2003, wordt de MEP-subsidie als exploitatiesubsidie meegenomen. Voor afvalverbrandingsinstallaties is een MEP-tarief voorgesteld van 2,9 eurocent per kWh voor de energieopwekking door de verbranding van de zuivere bio-massacomponent.⁶⁷ De AVI met hoog rendement zal stedelijk afval verwerken met een biomassa-component van 50%, waarmee een bijdrage van $50\% \times 2,9 \text{ eurocent} = 1,45 \text{ eurocent per kWh}$ wordt verkregen. De looptijd van de MEP-subsidie bedraagt tien jaar vanaf het moment van eerste levering.⁶⁸

Om aanspraak te maken op een MEP-subsidie dient een minimumrendement te worden behaald van 26%. Met betrekking tot het subsidieerbaar rendementsbereik wordt in de subsidieregeling ook een bovengrens van 30% gehanteerd. De minimum- en maximumgrenzen van het subsidieerbare rendementsbereik zijn gebaseerd op een doorlichting van reeds bekende technieken voor opwekking van duurzame elektriciteit, die in aanmerking kunnen komen voor een MEP-subsidie. De formule voor de berekening van het MEP-rendement laat toe om, naast elektriciteit, ook nuttige warmte in te brengen.⁶⁹ Op deze gecombineerde manier kan een MEP-rendement van méér dan 30% gerealiseerd worden, waarbij echter minder elektriciteit wordt geproduceerd naarmate er meer stoom/warmte wordt uitgekoppeld.⁷⁰ Installaties met uitkoppeling van stoom/warmte gaan gepaard met aanzienlijk kleinere energieverliezen⁷¹, waardoor de milieukwaliteit van de geproduceerde elektriciteit sterk toeneemt. Omdat op deze manier hoge MEP-rendementen vlot behaald kunnen worden en de eigen inkomsten uit de verkoop van stoom/warmte aanzienlijk toenemen, worden installaties sneller terugverdiend en zijn ze veel minder afhankelijk van subsidiëring.

Een analyse van de formule van het MEP-rendement leert dat de formule enerzijds aanstuurt op het verhogen van de elektriciteitsproductie in zover dit leidt tot een toename van het totale rendement op duurzame wijze (d.w.z. tot het niveau waarop een *optimaal* rendement wordt bereikt). Anderzijds straft de rendementsformule af wanneer de elektriciteitsproductie op buitenproportionele wijze verder verhoogd wordt, ten koste van de uitkoppeling van warmte/stoom (m.a.w. door het willen bereiken van een *maximaal* elektrisch rendement dat hoger ligt dan het optimale elektrische rendement). Dit laatste leidt, globaal gezien, opnieuw tot een lagere in plaats van een hogere milieukwaliteit, wat vanzelfsprekend niet beoogd werd met de MEP-regeling. Het principe van het stellen van een bovengrens aan het subsidieerbaar rendementsbereik bij het berekenen van de MEP-subsidie dient dus te worden begrepen als een manier om verbranding met een *optimaal* rendement te stimuleren. Hierdoor past de MEP-subsidie ook als beleidsinstrument in de context van het afvalbeleid. Indien de MEP-regeling verbranding met een *maximaal* rendement zou stimuleren, zou ze ingaan tegen het basisprincipe van de *Ladder van Lansink*. Dit basisprincipe van het afvalbeleid stelt dat energie uit (onvermijdbaar) afval slechts als bijproduct kan worden beschouwd en nooit als een op zichzelf staand productiedoel. Absolute voorrang moet gegeven worden aan compostering/vergisting en hergebruik van materialen.

67 Raadsvoordracht *realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI- Amsterdam) met een hoogrendement AVI*. Behandeld in de raad op 17 september 2003, p.5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

68 Ibid. p. 5.

69 *Plafonnering en middelenverdeling in de MEP*. ECN-KEMA, Maart 2007, p.12. Te raadplegen: <https://publicaties.ecn.nl/PdfFetch.aspx?nr=ECN-C-06-04>

70 De totale beschikbare thermische energie (MW) die nuttig kan worden aangewend ligt vast door tonnage en samenstelling van de brandstof en het thermisch recuperatierendement van de stoomketel (ong. 85%). Bij ontwerp van een centrale kan vervolgens worden bepaald hoeveel energie in de vorm van elektriciteit, stoom en/of warmte wordt geëxporteerd. Omwille van thermodynamische wetmatigheden gaat de productie en export van elektriciteit evenwel gepaard met een aanzienlijk groter energieverlies dan een rechtstreekse export van stoom en/of warmte.

71 Het energieverlies kan sterk beperkt worden door alsnog zoveel mogelijk warmte in de vorm van stoom en bij een zo hoog mogelijke druk en temperatuur uit te koppelen. Vanuit energetisch oogpunt is energie in de vorm van warmte/stoom dus te verkiezen boven energie in de vorm van elektriciteit. Anderzijds is de productie en levering van elektriciteit (aan het elektriciteitsnetwerk) meestal eenvoudiger en flexibeler in de praktijk dan de uitkoppeling van warmte/stoom.

Doordat de MEP-regeling uitdrukkelijk binnen het gewenste scenario werd geplaatst in het LAP, werden ook de grenzen van het subsidieerbaar rendementsbereik uit de MEP-regeling impliciet meegenomen. Door het scenario van integrale verbranding financieel onaantrekkelijk te houden kon het landelijke beleid, door middel van het LAP, blijvend sturen naar het gewenste beleidsscenario, ook nadat de expliciete rendementseis van 30% voor (de uitsluiting van) integrale verbranding sneuvelde. Binnen de context van het landelijke afvalbeleid was de MEP-regeling daarom meer dan zomaar een middel om de hoogte van een subsidie te berekenen. Door het doelgericht inpassen van de MEP-regeling in het LAP⁷², werd de MEP-regeling een essentieel instrument om het gewenste landelijke beleidsscenario te ondersteunen.

De toekenning van de MEP-subsidie aan de GDA in dit verband is bijzonder. De GDA wordt hierdoor feitelijk in de mogelijkheid gesteld om bijkomende capaciteit voor integrale verbranding te realiseren en in te gaan tegen het landelijke afvalbeleid zoals bepaald in het LAP. Zoals toegelicht in 4.2.1, zijn zowel het college als de GDA zich bewust van de frictie die bestaat tussen het LAP enerzijds en de intentie tot integrale afvalverbranding met een minimum energetisch rendement van 30% anderzijds. Dit niveau van het energetisch rendement kan bovendien op geen enkele andere manier dan door het in praktijk brengen van een onbewezen, innovatieve technologie, terwijl het MEP er juist niet op was gericht om innovatieve technologie te subsidiëren. Het streven naar minimaal 30% rendement groeit op die manier uit tot een doel op zichzelf.

Op het ogenblik waarop de 30%-rendementsvereiste komt te vervallen in het LAP, is het voorliggende ontwerp met minimum 30% rendement niet meer noodzakelijk. Het is denkbaar dat hierdoor de indruk is ontstaan dat de bovenvermelde frictie meteen was opgelost. Daarbij zou dan over het hoofd zijn gezien dat een uitbreiding van de capaciteit voor integrale verbranding van afval sowieso volgens het landelijke beleid niet wenselijk was, *ongeacht het ontwerpendement*. Het lijkt er sterk op dat de MEP-subsidie alsnog werd gebruikt om een buitenproportioneel risico ten gevolge van innovatie en ontwikkeling te willen dekken en niet om een inherent structureel onrendabele top van een reeds bestaande techniek te compenseren, zoals bedoeld in de MEP-regeling. Dankzij de toegekende MEP-subsidie is de GDA in de mogelijkheid gesteld om een overmatig duur en risicovol ontwerp door te zetten in de fase van aanbesteding. Daarmee is de GDA niet aangespoord om het voorliggende ontwerp c.q. het voorgenomen concept van integrale verbranding van afval aan te passen, in lijn met de laatste beleidswijziging. De tijdsdruk achter het zo spoedig mogelijk kunnen verkrijgen van een MEP-subsidie, voordat die zou worden beëindigd, is eerder te zien als een onbedoelde stimulans voor de GDA om het concept van de HR-AVI zo snel mogelijk te realiseren en in bedrijf te nemen.

4.2.4 Motivering voor HR AVI (HRC)

Op 26 maart 2003 vindt een voordracht aan de raad plaats met betrekking tot het opstellen van een definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit van de GDA met een HR-AVI.⁷³ In deze raadsvoordracht komen enkele opvallende argumenten naar voren. Om tijdig te kunnen beschikken over de benodigde afvalstoffen om de extra capaciteit te vullen, zijn contract-besprekingen gestart die hebben geleid tot intentieverklaringen (*letters of intent*) waarin hoeveelheden afval, tarief, contractduur e.d. zijn vastgelegd. Het grootste deel van de afvalstoffen waarvan sprake is in deze principeovereenkomsten zijn stromen bedrijfsafval, die wel onder de noemer stedelijk afval vallen maar geen huishoudelijk afval zijn.⁷⁴ De GDA beschikt op dat moment over voldoende verwerkings- en inzamelcapaciteit om haar huidige ondernemingspositie te behouden.⁷⁵ Op pagina 24 van de raadsvoordracht wordt gesteld dat de HR AVI 'nodig' is om uitvoering te kunnen

72 Formulering zonder 'vormelijke' overschrijding van bevoegdheden (tussen de ministeries van VROM en EZ)

73 Raadsvoordracht opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de AVI-Amsterdam met een hoogrendement-AVI. Behandeld in de raadsvergadering van 26 maart 2003, p. 37. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

74 Intentieverklaring. Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking, 17 juli 2001; Concept afvaltoeleveringsovereenkomst. Icovia BV, Sita/BFI, Watco, Van Gansewinkel, 1 maart 2001.

75 Raadsvoordracht opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de AVI-Amsterdam met een hoogrendement-AVI. Behandeld in de raadsvergadering van 26 maart 2003, p. 14. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

geven aan de positie van GDA als proactieve dienstverlener, om kennis en ervaring te kunnen ontwikkelen voor het aanpassen van de huidige installatie en om de (inter)nationale concurrentiepositie van de GDA te versterken.⁷⁶ Op pagina 26 wordt gesteld dat de HR AVI 'nuttig' is voor het verlagen van de kostprijs voor de burger, het benutten van schaalvoordelen, voor het bieden van een evenredige bijdrage aan de afvalproblematiek in Nederland, voor het behouden van de bereikte voorsprong in technologie en voor het zekerstellen van de elektriciteits- en warmtelevering aan Amsterdam. Op pagina 28 wordt gesteld dat de HR AVI 'logisch' is voor het verhogen van de milieuprestatie door het energetische rendement, voor verdere ontwikkeling van het innovatief vermogen van de GDA en voor het kunnen continueren van de (inter)nationale voorbeeldfunctie van de GDA. Daarnaast is de GDA een spil in de plannen voor het ontwikkelen van Eco-port, een project dat gericht zou zijn op de potentiële synergie die kan ontstaan bij bedrijven die zich in de buurt van elkaar vestigen en gebruik maken van door de GDA opgewekte energie (met het oog op onder andere recycling). Een uitbreiding van de GDA zou een grote kans zijn voor dat project.⁷⁷

Naar het college en de raad toe presenteert de GDA drie mogelijke varianten. Deze worden beschreven in de raadsvoordracht voor het opstellen van een definitief ontwerp voor de uitbreiding. De drie varianten zijn:

- Hoog Rendement AVI: dit is het ontwerp dat de GDA wil en kan realiseren, met een als ideaal voorgestelde balans tussen milieuprestatie en bedrijfseconomisch rendement
- Verbeterd Rendement AVI: een ontwerp afgeleid van de HR AVI waarbij ten behoeve van een verbetering van het bedrijfseconomisch rendement wordt afgezien van een nader te bepalen aantal milieurendement verhogende investeringen
- Commercieel Bedrijfszekere AVI: deze is in staat om in een internationale concurrentiesituatie, onafhankelijk van nationale subsidieregels, financieel succesvol te opereren. Er wordt echter op de rand van de maximaal toegestane milieubelasting gewerkt. Dit houdt in dat de bedrijfsvoering op een aantal punten de maximaal toegestane emissies benadert, wat in tegenspraak is met de eisen uit de vigerende milieuvergunning.

De HR AVI wordt hierbij als voorkeur voorgesteld met een mogelijke terugvaloptie in de vorm van de VR AVI. Het concept voor de HR AVI beschrijft een proces met een zeer hoge mate aan energie-efficiëntie en een geschat rendement van ruim boven de 30%.

Enkel de HR AVI wordt in de raadsvoordracht verder besproken en uitgewerkt. Qua technische risico's is de onzekerheid rond de onderhoudskosten de belangrijkste. Daarvoor zijn volgens de raadsvoordracht reeds beheersmaatregelen in gang gezet zoals een flexibel ontwerp, systematisch onderzoek naar reliability, availability en maintainability, gebruik van proven technology en de inzet van 80 jaar eigen ervaring en expertise.⁷⁸ In de raadsvoordracht worden ook enkele vragen besproken over beleidsontwikkelingen op nationaal en Europees niveau en hoe de uitbreiding daaraan voldoet. Hierop wordt geen expliciet antwoord gegeven, er wordt wel verwezen naar de ontwikkelingen in het LAP.

Op pagina 48 van de raadsvoordracht staat:

*"In het MER van het LAP is integrale verbranding van afval in een HR AVI (30%) doorgerekend. Dit scoort milieuhygiënisch gelijkwaardig aan het voorkeur scenario van het LAP (PPF-scenario). Het initiatief van de GDA voldoet geheel aan de milieuhygiënische en energetische uitgangspunten van het LAP."*⁷⁹

⁷⁶ Hierbij kan de vraag gesteld worden of het de taak is van een gemeentelijke dienst om haar concurrentiepositie te versterken, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

⁷⁷ Interim presentatie Eco-Port Amsterdam, PRC, 31 oktober 2001.

⁷⁸ Raadsvoordracht opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de AVI-Amsterdam met een hoogrendement-AVI. Behandeld in de raadsvergadering van 26 maart 2003, p. 37. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

⁷⁹ Ibid. p. 48.

Op pagina 49 staat:

“Het LAP gaat, voor de ontwikkeling van het totale afvalaanbod, uit van het beleidsscenario, waarin het afvalaanbod met 16% groeit tot 2012. Binnen dit scenario onderscheidt het LAP drie mogelijke ontwikkelingen en wel naar meer verwijdering, naar stabilisatie van de verwijdering en naar meer nuttige toepassing. Deze laatste wordt ook de meest ambitieuze genoemd. Het LAP biedt de mogelijkheid om afval integraal te verbranden bij een rendement van meer dan 30%, waarbij eveneens een rol speelt, dat het energetisch rendement van nieuwe AVI-capaciteit, zoals die in Amsterdam, met nieuwe technieken en processturing aanzienlijk wordt verhoogd ten opzichte van de huidige AVI's, waarmee de kans dat integrale verbranding milieuhygiënisch beter scoort dan nascheiden, verbranden en meestoken groot is.”⁸⁰

De motivering voor een HR AVI, met een rendement van 30% (te behalen op basis van enkel elektriciteit opwekking), wordt ingekleed met het streven naar klimaatdoelstellingen. Dankzij deze installatie zou duurzame elektriciteit worden opgewekt, waardoor bijgedragen wordt aan nationale doelstellingen.⁸¹ Het is echter zeer de vraag in hoeverre het streven naar reductie van milieu- en klimaatimpact het échte hoofddoel is, dan wel een bliksemafleider om alsnog met de bouw van een installatie met een innovatief HR-ontwerp te kunnen doorzetten, op een moment dat de dwingende rendementseis van 30% in het LAP vervalt. Bovendien kan de verwerking van grote hoeveelheden hoogcalorisch bedrijfsafval vanaf 2005 evenzeer – en zelfs bij voorkeur – door marktspelers in een eengemaakte Europese markt ter harte worden genomen.

Door het AEB wordt het verbranden van grote hoeveelheden bedrijfsafval daarentegen impliciet beschouwd als een taak van publiek belang. Waar in de raadsvoordracht over het voorontwerp voor uitbreiding (in september 2001) nog werd verwezen naar een groei van de afvalverbrandingsmarkt met 90%, wordt in deze raadsvoordracht naar het nieuwe ontwerp van het LAP verwezen waarin staat dat het afvalaanbod tot 2012 slechts met 16% groeit. In dit verband worden in de raadsvoordrachten de termen ‘stedelijk afval’ en ‘bedrijfsafval’ door elkaar gehanteerd, terwijl uit een meer diepgaande analyse van het onderzoeksrapport van DTB, waarnaar in 2001 werd verwezen, blijkt dat de voor- spelde groei bijna volledig toe te schrijven is aan een verwachte toename van hoogcalorische bedrijfs- procesafvalstoffen, om reden van het beschikbaar komen hiervan voor verbranding door wijzigend beleid (zie Hoofdstuk 3). Het betreft hier dus geen stijging van afvalstoffen van huishoudelijke oorsprong of daarmee gelijkgesteld ‘stedelijk afval’ (met inbegrip van ‘bedrijfsafval’) volgens de relevante Europese definities. Ondertussen heeft de GDA principeovereenkomsten afgesloten met afvalinzamelaars voor het verbranden van bedrijfsafval:

“Contractonderhandelingen hebben er inmiddels toe geleid dat er LOI zijn overeengekomen voor de verwerking van bedrijfsafvalstoffen gedurende 15 jaar na ingebruikname van de HR AVI. Hierbij gaat het om 425.000 ton op jaarbasis. Daarnaast met Essent nog 25.000 ton, in totaal gaat het om 450.000 ton op jaarbasis, ofwel 85% van de capaciteit.”⁸²

Dit betekent dat 450.000 ton van de totale capaciteit van 500.000 ton bedrijfsafval zal zijn, zo'n 90% van de extra capaciteit. Even verder wordt er gesproken over het risicoprofiel van het verbranden van bedrijfsafval:

“Naast het middel om de strategische doelstellingen van de GDA te verwezenlijken en de continuïteit van afvalverbranding op de huidige locatie te waarborgen, kan het project ook worden beschouwd als een investeringsproject waarop een financieel rendement gemaakt moet worden dat in overeenstemming is met het risicoprofiel.”⁸³

⁸⁰ Ibid. p. 49.

⁸¹ Besluitenlijst van de commissie Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie en Bedrijven, 9 januari 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485645/1>

⁸² Raadsvoordracht opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de AVI-Amsterdam met een hoogrendement-AVI. Behandeld in de raadsvergadering van 26 maart 2003, p. 49. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

⁸³ Ibid. p. 61.

De GDA lijkt zo impliciet te kiezen voor een positie als marktspeler door bedrijfsafval te verbranden en een financieel rendement te verwachten voor de risico's die worden genomen.

Uitbreiding van capaciteit was volgens de GDA een voorwaarde voor het realiseren van de doelen uit het *Strategisch Bedrijfsplan 2002-2006*. De realisatie van een HR-AVI diende om uitvoering te kunnen geven aan de herpositionering van de GDA als proactieve dienstverlener, het ontwikkelen van kennis en ervaring voor verlenging van de levensduur van de AEC en voor het versterken van de concurrentiepositie van de GDA op de afvalverwerkingsmarkt. Met de HR-AVI zou de kostprijs voor afvalverwerking voor de Amsterdamse burger verlaagd worden, zouden schaalvoordelen en synergie benut worden en zou de elektriciteits- en warmtelevering aan Amsterdam zeker gesteld kunnen worden. Op pagina 33 van de raadsvoordracht wordt in dit verband vermeld: *“Met de uitbreiding wordt één van de belangrijkste doelstellingen van de GDA, het minimaliseren van de kosten van afvalverwerking voor de burger, gehaald.”* Daarnaast zou de milieuprestatie verhoogd worden dankzij een uitzonderlijk hoogenergetisch rendement, zou het innovatief vermogen van de GDA behouden en verder ontwikkeld worden en zou de GDA haar (inter-)nationale voorbeeldfunctie kunnen continueren. Tenslotte zou een uitbreiding van de capaciteit onder de vorm van een HR AVI een goede impuls aan de optimale ontplooiing en doorgroei van medewerkers geven en zou het bijdragen aan de ambitie om een serviceorganisatie voor stedelijk afval- en energievraagstukken te zijn.⁸⁴

Op 17 september 2003 vindt de behandeling plaats van de raadsvoordracht voor de realisering van de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie met een HR AVI.⁸⁵ In deze raadsvoordracht wordt vermeld dat in de uitbreiding stedelijk afval afkomstig van bedrijven zal worden verwerkt.⁸⁶ Er zijn geen expliciete verwijzingen meer naar de studie van Deloitte Touche en Bakkenist (DTB) over de strategische positie van GDA, enkel naar de eerdere raadsvoordrachten en besluiten van de gemeente Amsterdam. De in het rapport van DTB gestelde voorwaarde van de verwerking van huishoudelijk afval in de extra te bouwen verbrandingscapaciteit, om daarmee een proactieve dienstverlener te kunnen blijven, verdwijnt zo uit de communicatie rond de uitbreiding. Dit komt wel terug in een andere context, namelijk over de fiscale positie van de nieuwe installatie. *“Wel dient te worden gewaarborgd dat er in de toekomst geen huishoudelijk afval uit de bestaande samenwerkings-overeenkomst wordt verbrand in de nieuwe installatie.”*⁸⁷ In deze context wordt er opnieuw gesproken over huishoudelijk afval en niet over stedelijk afval. Op pagina 5 van de voordracht wordt er over de MEP-subsidie gesproken die € 6,7 mln. per jaar zou opbrengen⁸⁸, hoewel tijdens de raadsvergadering diezelfde dag blijkt dat nog niet duidelijk is of en op welke manier deze subsidie ontvangen zou worden.⁸⁹

De gemeenteraad stemt in met de bouw van de HR AVI met een capaciteit van 530.000 ton per jaar en stelt daarvoor € 338 mln. ter beschikking. Ook beslist de gemeenteraad om de directeur van het AEB, de inmiddels nieuwe naam van de GDA, verantwoordelijk te stellen voor het beheer van het krediet. Er wordt ook ingestemd met het aangaan van overeenkomsten voor de verwerking van afvalstoffen.⁹⁰

De vraag of het ontwerp van de HRC gebaseerd was op bewezen techniek of diende te worden beschouwd als een innovatie is cruciaal in dit verband. Hieromtrent is verwarring gecreëerd. In de raadsvoordracht omtrent de bouw van de HRC van 26 maart 2003 (p. 57) wordt gesproken van de *“bewezen techniek”* waarmee de centrale gebouwd zou worden. *“De basiskeuze is voor de meest bewezen en robuuste roosteroven”* in de HRC. Bovendien wordt een verbetering in het rendement

84 Ibid.

85 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI. Behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

86 Ibid. p. 3.

87 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI. Behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 8. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

88 Ibid. p. 5.

89 Verslag raadsvergadering 17 september 2003 (middag), p. 63. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486232/1>.

90 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI. Behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

bereikt door *“een systematische aanpak van de normale problemen van corrosie en vervuiling in de ketel in combinatie met een reeks technieken die alle reeds bewezen zijn in verschillende AVI's en/of elektriciteitscentrales. Deze combinatie is geverifieerd door het ingenieursconsortium en een aantal externe specialistische bureaus. De conclusie hieruit is dat het project niet meer dan de normale risico's in zich heeft die alle kunnen beheerst worden door een goede uitwerking in de detail-engineering”* (p. 57). Op p.31 wordt bijkomend gesteld (met betrekking tot technische risico's): *“In de kern betreft het een technisch geoptimaliseerde AVI naar de laatste stand van de techniek. Onzekerheden betreffen voornamelijk onderhoudskosten.”* Dit zijn eerder vrije interpretaties van de feiten, die voorbijgaan aan de vele risico's waarop de ingenieurbureaus wel degelijk gewezen hebben tijdens de totstandkoming van het conceptueel ontwerp van de HRC. De technische rapporten en ontwerpstukken opgemaakt door achtereenvolgens GRP, W&G en ICFC lezen geenszins als een verantwoording voor een ontwerp met *normale risico's*.

Op p. 12 van de raadsvoordracht van 17 september 2003 m.b.t. de aanbesteding staat verder: *“Gebleken is, dat voor ketel en rooster de directiebegroting was gebaseerd op richtprijzen van vijf aanbieders in 2002. Door marktontwikkelingen resteerde slechts één inschrijver. De andere mogelijke leveranciers hebben geen aanbieding gedaan, mogelijk omdat zij het risico van de nieuwe technologie in de HR AVI niet wilden nemen.”*

Een aantal maanden na de benoeming van dhr. Kruize tot interim-directeur van het AEB, schrijft Kruize het *Verbeterplan het AEB 2008-2011* (15 augustus 2008). Daarin stelt Kruize dat: *“De HR Centrale is ontworpen als een nieuwe innovatieve installatie met een zeer hoog energetisch rendement van boven de 30%. (...) De technologie is innovatief. Het is geen bewezen techniek en daarmee risico-voller dan de bestaande technologie”*.⁹¹

Bovendien kon het HR-ontwerp alleen gerealiseerd worden door het toepassen, in het hart van de installatie, van de techniek van heroververhitting. Dat concept was zodanige mate innovatief en onbewezen in de context van afvalverbranding dat het zelfs kon worden gepatenteerd. In de raadsvoordracht van september 2003 wordt hiernaar ook uitdrukkelijk verwezen:

“De opdracht proactieve dienstverlener is zeer letterlijk opgevat door GDA en vertaald in innovatieve kracht. Het resultaat is een aantal patenten voor optimalisering van AVI's tot afvalgestookte elektriciteitscentrales. Dit leidt direct tot de noodzaak van implementatie: zonder implementatie gaat deze kennis en het daaruit voortvloeiende maatschappelijk nut, verloren”.⁹²

Dit staat in schril contrast met de bewering dat het HR-ontwerp op bewezen techniek gebaseerd zou zijn.

In dit verband dient tevens te worden herinnerd aan de oorspronkelijke definitie van het begrip *“proactieve dienstverlener”* uit het rapport van Deloitte, Touche & Bakkenist uit 2001. Dit rapport omschrijft een *“proactieve dienstverlener”* als een bedrijfsprofiel dat de risico's beperkt, eerder dan ze op te zoeken, en dat daarmee wegblijft van het meer risicovolle profiel van *“marktspeler”*. Het begrip werd gebruikt in het kader van een aanbeveling om te streven naar maximum 50% bedrijfsafval in de afvalinname voor de HRC (en 33% op de totale inname van AEC+HRC), gegeven de typische onzekerheden op de afvalmarkt, de stand van de techniek en het corrosierisico dat gepaard gaat met het verbranden van hoogcalorische afvalstromen zoals bedrijfsafval.

Er kan worden vastgesteld dat de GDA reeds in 2003 afgedreven was van de oorspronkelijke invulling van de *“proactieve dienstverlener”*, zoals ook bedoeld in de raadsvoordracht uit 2001, en een geheel afwijkende, eigen invulling gaf aan het begrip. Ook de noodzaak tot implementatie van gepatenteerde kennis werd klaarblijkelijk bewust doorgezet zonder expliciete rekenschap te geven van de aanzienlijke risico's op het gebied van technische keuzes, projectuitvoering, budgetoverschrijding en

⁹¹ *Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011*. R. Kruize, 15 augustus 2008, pp. 6 – 7.

⁹² *Raadsvoordracht opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de AVI-Amsterdam met een hoogrendement-AVI*, behandeld in de raadsvergadering van 26 maart 2003, p. 18. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

het te verwachten onderhoud naar de toekomst toe. Het valt daarbij overigens op dat de keuze voor het HR-ontwerp en de concrete uitwerking ervan op zichzelf nooit onderwerp zijn geweest van een kritische doorlichting door een onafhankelijk ingenieursbureau. Alle ingenieursbureaus en experts die betrokken werden bij de totstandkoming van het HR-ontwerp hebben steeds in opdracht van de GDA gewerkt. Reeds in 2001, toen de opdracht werd gegeven aan de GDA vanuit de raad tot het verkennen van de financiële en technische risico's en het uitwerken van een voorontwerp voor de HRC, stond het concept van een HR AVI eigenlijk reeds vast. ICFC kon in de praktijk niets anders dan het reeds vooropgestelde concept verder uitwerken en omzetten in bestekken. Alternatieven zoals het VR-ontwerp werden snel aan de kant geschoven door de GDA, tegen beschikbare cijfers en rationele argumenten in.

4.2.5 Bouw van de HRC

Na het door de raad in maart 2003 genomen principebesluit met betrekking tot het opstellen van een definitief ontwerp voor de uitbreiding van de GDA met een HR AVI, begint het voorbereidingsproces op de bouw van de HRC. De projectorganisatie wordt opgeschaald, een aanbestedingstraject wordt opgestart en de bouwlocatie wordt gereed gemaakt.⁹³ Op 17 september 2003 bespreekt de raad de raadsvoordracht voor de definitieve beslissing tot het bouwen van de HRC.⁹⁴ Er wordt aan de raad gevraagd om in te stemmen met de realisering van de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie met een hoogrendement AVI. In deze raadsvoordracht wordt vermeld dat in de HRC stedelijk afval afkomstig van bedrijven zal worden verwerkt.⁹⁵ Er zijn geen verwijzingen meer naar de studie van Deloitte & Touche Bakkenist over de strategische positie van GDA. In de door Deloitte & Touche Bakkenist geopperde strategie van proactieve dienstverlener was een belangrijke voorwaarde dat 50% van de nieuwe capaciteit gebruikt zou worden voor het verbranden van huishoudelijk afval, omdat het risicoprofiel hoog zou worden bij het verbranden van veel bedrijfsafval. Deze notie wordt niet overgenomen in de raadsvoordracht van september 2003.

Het tarief van de HRC, zo is te lezen in de raadsvoordracht, wordt bepaald op basis van het tarief van de AEC. Het tarief van de AEC is gelijk aan de kostprijs. Oftewel, de opbrengsten van de AEC minus de gemaakte kosten, gedeeld door het aantal ton verwerkt afval is de prijs per ton afval. Het tarief van de HRC is deze kostprijs (het tarief van de AEC) plus een opslag van 10%. Verder wordt er expliciet vermeld dat er, om fiscale redenen, gewaarborgd moet worden dat er geen huishoudelijk afval dat bedoeld is voor de AEC wordt verbrand in de HRC. In de voordracht wordt bovendien gesteld dat de MEP-subsidie € 6,7 mln. per jaar gaat opbrengen.⁹⁶ Zoals hiervoor reeds aangegeven blijkt dat tijdens de raadsvergadering op 17 september 2003 echter nog niet duidelijk is of en op welke manier deze subsidie ontvangen gaat worden.⁹⁷

In de raadsvoordracht wordt gemeld dat het voorontwerp voor de HRC is uitgewerkt tot een definitief ontwerp. Het college geeft aan dat het project primair op de kostprijs van afvalverbranding wordt gestuurd. Dat wil zeggen dat extra investeringen worden gedaan als deze binnen de afschrijvings-termijn terugverdiend kunnen worden doordat ze de kostprijs verlagen.⁹⁸

Er wordt uiteengezet dat er is gekozen voor een perceelsgewijze aanbesteding, waarbij het ingenieursconsortium de uitvoeringscoördinatie onder haar hoede neemt. Risico's van een perceelsgewijze aanbesteding – die vooral samenhangen met de noodzakelijke precieze afstemming tussen de percelen – worden niet genoemd. Tevens wordt in de raadsvoordracht gemeld dat tijdens de aanbesteding voor de bouw van de ketel en het rooster slechts één inschrijver is, terwijl er aan het

93 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/>

94 Ibid. p. 3.

95 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/>

96 Ibid. p. 5.

97 Verslag raadsvergadering 17 september 2003 (middag), p. 63. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486232/1>

98 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

begin van de aanbesteding nog vijf inschrijvers waren. Dat betekent dat vier inschrijvers zich hebben teruggetrokken, *“mogelijk omdat zij het risico van de nieuwe technologie in de HRC niet wilden nemen”*.⁹⁹ Er wordt evenwel geen specifieke actie voorgesteld of ondernomen vanwege dit feit dat vier inschrijvers zich hebben teruggetrokken op dit voor het HR AVI-ontwerp cruciale perceel. De gemeenteraad stemt in met de bouw van de HRC met een capaciteit van 530.000 ton per jaar en stelt daarvoor € 338 mln. ter beschikking.

De bouw van de HRC begint in 2003, maar verloopt niet zoals gehoopt. De gemeenteraad stemt twee keer in met aanvullend krediet. In mei 2005 wordt er € 25,4 mln. aanvullend krediet verschaft¹⁰⁰, in december 2006 een aanvulling van € 90 mln.¹⁰¹ Dit betekent dat het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget van € 338 mln. oploopt tot € 453,4 mln., een kostenoverschrijding van € 115,4 mln., ofwel 34% van de oorspronkelijke begroting.¹⁰² Tijdens de bouw van de HRC rekent het AEB er op dat begin 2007 de HRC in bedrijf kan worden genomen.¹⁰³ De HRC wordt uiteindelijk op 1 augustus 2007 in bedrijf genomen.¹⁰⁴

Een commissie onder leiding van Prof. Dr. Ringeling schrijft in opdracht van de raad in 2007 een rapport over het project HRC naar aanleiding van de ontstane problemen tijdens de bouw.¹⁰⁵ De commissie stelt dat de overschrijdingen in geld en tijd deels zijn terug te voeren op gebrekkig risicomanagement.

*“Op basis van haar reconstructie van het verloop van het project en op basis van haar analyses concludeert de commissie dat de overschrijdingen in tijd en geld bij het HR-AVI-project deels zijn terug te voeren op de oorspronkelijke ramingen waarin ten onrechte geen rekening is gehouden met risico's die wel degelijk voorzien werden.”*¹⁰⁶

De commissie stelt dat er *“zeer krap en vooral zeer optimistisch”* is begroot.¹⁰⁷

In het rapport van de commissie Ringeling wordt beschreven dat er tijdens de bouw veel invloed en taken bij het AEB, de opdrachtgever, liggen. In de raadsvoordracht voor de definitieve beslissing tot de bouw van de HRC was gesteld dat de uitvoeringscoördinatie bij het ingenieursconsortium zou liggen, maar de commissie Ringeling stelt dat in feite het AEB de rol van hoofdaannemer op zich heeft genomen. Dit is risicovol aangezien er voor het project gekozen is voor een perceelsgewijze aanbesteding. Het risico is daarbij dat onderlinge afstemming tussen verschillende partijen niet goed verloopt. De commissie Ringeling stelt dat het AEB niet geëquipeerd was het management van een dergelijk complex bouwproject op zich te nemen.¹⁰⁸ Andere voorbeelden van gebrekkig projectmanagement die de commissie Ringeling constateert zijn veelvuldige veranderingen van projectorganisatie en een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen.

99 Raadsvoordracht realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003, p. 12. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

100 Raadsvoordracht Aanvullend krediet voor de bouw van een hoogrendementsafvalverwerkingsinstallatie, behandeld in de raadsvergadering op 11 mei 2005. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4488785/1>

101 Raadsvoordracht Beschikbaarstelling van een aanvullend krediet ten behoeve van de bouw van de hoogrendementcentrale (hr-centrale) bij het Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 20 december 2006.

102 In een reactie op het rapport Ringeling schrijft het college van B&W dat er uiteindelijk een onderschrijding van € 5 mln. op het aanvullend verstrekte krediet te noteren is: Bestuurlijke zienswijze van het college van B&W van Amsterdam op het onafhankelijk onderzoeksrapport van de commissie Ringeling naar de gang van zaken rond de overschrijdingen bij de nieuwbouw van de hoog rendement afvalverbrandingsinstallatie HR-AVI van het AEB. Gemeente Amsterdam, z.d..

103 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

104 Bestuurlijke zienswijze van het college van B&W van Amsterdam op het onafhankelijk onderzoeksrapport van de commissie Ringeling naar de gang van zaken rond de overschrijdingen bij de nieuwbouw van de hoog rendement afvalverbrandingsinstallatie HR-AVI van het AEB. Gemeente Amsterdam, z.d. p. 4

105 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

106 Ibid. p. 40.

107 Ibid. p. 41.

108 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007, p. 41. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1> p. 25.

In interviews van de enquêtecommissie wordt het beeld bevestigd dat de onderlinge afstemming tussen en de integratie van verschillende percelen heeft geleid tot problemen tijdens de bouw van de HRC.

Daarnaast beschrijft de commissie Ringeling dat vele wijzigingen aan het ontwerp tijdens de bouw van de HRC een oorzaak zijn van de problematische bouw. Alhoewel in de raadsvoordracht in september 2003 werd gesteld dat er een definitief ontwerp lag, concludeert de commissie Ringeling dat het ontwerp constant werd veranderd en dat het initiatief voor deze wijzigingen vrijwel altijd vanuit het AEB werd genomen.

Uit het openbare verhoor met dhr. Beerepoot, toenmalig operationeel directeur (later waarnemend algemeen directeur) van het AEB, blijkt dat er al met de bouw van de HRC begonnen was toen het ontwerp nog niet klaar was. Hij stelt:

“Op het moment dat we daadwerkelijk zijn gestart met de bouw – dat wil zeggen: de eerste palen de grond in – was de detailengineering niet gereed.”¹⁰⁹

Ook uit interviews blijkt dat het ontwerp nog tijdens de bouwphase is aangepast met als belangrijk oogmerk kostenbesparing. Onder meer werden essentiële redundante apparaten geschrapt.¹¹⁰

De commissie Ringeling heeft bovendien aandacht voor de aansturing van en het toezicht op het AEB vanuit het stadhuis. De commissie concludeert dat er weinig sprake is van zowel aansturing als toezicht.

“De facto wordt het AEB nauwelijks gecontroleerd. (...) De sterke leiding van een dienst kan eigenlijk tot op zekere hoogte zijn gang gaan. Het stadhuis was meer volgend dan leidend. De aansturing was er een waarbij het bestuur het bedrijf volgde.”¹¹¹

Bovendien, zo stelt de commissie, ontbeerde het stadhuis de noodzakelijke kennis en kunde om een groot project aan te sturen. Het stadhuis heeft dit niet onderkend door checks & balances te organiseren om dit gebrek te compenseren:

“De commissie concludeert dat het de wethouder en de bestuursdienst aan informatie en deskundigheid ontbrak om het project te kunnen sturen, of zelfs om adequaat en tijdig te signaleren dat er problemen waren. De commissie vraagt zich af of de bestuurlijk verantwoordelijken zich voldoende hebben gerealiseerd welke risico's er aan een innovatief project van deze omvang en complexiteit zitten en wat dat voor eisen aan aansturing, toezicht en controle stelt. De commissie is van mening dat veel meer checks & balances hadden moeten worden georganiseerd.”¹¹²

De commissie concludeert bovendien dat een groot deel van de signalen van problemen in het project niet tot het stadhuis doordrongen. De commissie beschrijft dat het volgens het stadhuis leek alsof de enige informatie die voorhanden was bestond uit *“kwartaalverslagen, mondelinge verhalen dat het goed ging en enkele signalen over problemen nadat het echt was misgegaan”*.¹¹³

¹⁰⁹ Openbaar verhoor Frank Beerepoot. 21 juni 2021.

¹¹⁰ Technische systemen kunnen zowel op component- als systeemniveau redundant worden uitgevoerd. Dit houdt in dat bepaalde onderdelen dubbel, of nog vaker, aanwezig zijn, zodat het geheel goed blijft functioneren wanneer een onderdeel uitvalt.

¹¹¹ Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007, p. 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>.

¹¹² Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007, p. 41. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1> p. 37

¹¹³ Ibid. p. 43.

De behandeling van de aanvullend kredietaanvragen in de raad kent een gelijk verloop.¹¹⁴ Raadsleden zijn geschrokken, maar geven aan dat de bouw van de HRC een mooi project is. Meermaals wordt benadrukt dat de bouw van de HRC een complex project is waarbij, ook bij dergelijke projecten in de private sector, kostenoverschrijdingen niet ongewoon zijn. Kritische vragen over wat de oorzaak van de kredietaanvragen is en hoe het college ervoor gaat zorgen dat er niet nogmaals een aanvullend kredietaanvraag komt, worden nauwelijks gesteld. Ook bij de behandeling van het rapport Ringeling reageert de raad mild.¹¹⁵ Men bevraagt de wethouder Bedrijven (Gehrels) over de te leren lessen van het rapport en de rol van de ACAM en de bestuursdienst tijdens de bouw van de HRC, maar kritische vragen over de rol van het college en het gebrek aan sturing worden niet gesteld.

4.2.6 Operationele ervaringen met de HRC en de gevolgen voor de AEC

De bevindingen in 4.2.6 zijn voornamelijk gebaseerd op informatie uit interviews en een beperkt aantal technische brondocumenten. Om een volledig beeld te kunnen reconstrueren van de operationele ervaringen bij AEB is een meer uitgebreide analyse van het technische archief en van historische procesdata van de verschillende technische installaties vereist. Een dergelijke analyse maakte geen deel uit van het voorliggende onderzoek.

De inbedrijfsstelling van de HRC

Na de opstart in augustus 2007, blijft de HRC lange tijd met aanzienlijke technische problemen worstelen. Al in november 2007 dient de HRC te worden stilgelegd als gevolg van een versnelde ophoping van vliegias in de installatie, waardoor de hogedrukstoomketels sneller vervuilen dan verwacht.^{116 117} Uit de interviews blijkt dat ook de pompen van het systeem voor heroververhitting het snel begeven. Deze unieke pompen maken deel uit van het gepatenteerde concept voor het behalen van een hoog rendement. Ze waren speciaal op maat voor de HRC gemaakt zonder voorafgaande bewezen referentie, waardoor het niet vanzelfsprekend is om vervangingsonderdelen te verkrijgen. Er dient uiteindelijk een volledig nieuwe pomp te worden besteld. Omdat de levering ervan lang duurt, wordt door AEB zelf alsnog een nieuwe pomp samengesteld uit twee andere pompen teneinde verder te kunnen.

Aanzienlijke storingen doen zich ook voor in de stoomturbine. In de periode augustus t/m december 2007 wordt het beoogde energetische rendement van 30% hierdoor niet behaald. De as van de turbine vertoont een ontoelaatbare doorbuiging, wat uiteindelijk resulteert in een fatale breuk op 2 februari 2008. De turbine wordt gerepareerd en op 13 maart 2008 opnieuw in bedrijf genomen.¹¹⁸ Op 15 maart 2008 wordt de turbine echter al opnieuw afgeschakeld omdat de schade erger blijkt dan eerder ingeschat. Daardoor is het niet langer verantwoord is om de turbine in bedrijf te houden.¹¹⁹ Een technisch onderzoek leidt niet tot definitief uitsluitsel met betrekking tot de precieze oorzaak van de asbreuk.¹²⁰

In april 2008 doet zich in de HRC een incident met hoog risico voor, waarbij de stoomvaten (drums) op hoge druk bovenaan beide stoomketels bijna droogkoken.¹²¹ Op een tijdschaal in de orde van minuten wordt een fatale afloop vermeden door een handmatige interventie van de operatoren nadat het automatisch controlesysteem heeft gefaald. Naar aanleiding van het incident wordt een specifieke

114 Verslag Raadsvergadering 11 mei 2005. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4488782/1>; Verslag raadsvergadering 29 november 2006. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/92824#ai_1001090

115 Verslag van commissie Openbare vergadering van de Raadscommissie voor Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop, 4 oktober 2007. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/16030#ai_255773

116 Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011. R. Kruize, 15 augustus 2008, p. 7.

117 Dit probleem wijst typisch op een verkeerd afgestelde sturing van het verbrandingsproces of op gebrekkig functionerende on-line reinigingssystemen in de ketels.

118 Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011. R. Kruize, 15 augustus 2008, p. 7.

119 Ibid. p. 7.

120 Ibid. p. 8.

121 Droogkoken kan aanleiding geven tot explosie van een industriële hogedrukstoomketel. Om dit te vermijden is het wettelijk verplicht om uitgebreide veiligheidsregelingen volgens een Europese technische standaard te implementeren rond een stoomvat (drum) van een industriële stoomketel. Deze veiligheidsregelingen dienen te worden getest bij oplevering.

technische analyse uitgevoerd onder leiding van de KAM¹²² adviseur bij het AEB. In het analyserapport wordt gesteld: *“de factor geluk heeft een belangrijke rol gespeeld in het tijdig stabiliseren van een zeer risicovolle situatie”*¹²³. Verder blijkt uit het rapport dat de vereiste veiligheidstest met betrekking tot droogkoken nooit met succes werd afgelegd bij de oplevering van de HRC. Klaarblijkelijk werden na de mislukte test slechts enkele aanvullende eisen geformuleerd, waarna de HRC alsnog gewoon in bedrijf werd gesteld. Bijkomend werden deze eisen onvoldoende gecommuniceerd naar het personeel toe en werden ze dus onvoldoende geborgd.¹²⁴

In het verslag over het bijna droogkoken van de stoomketels worden structurele pijnpunten met betrekking tot organisatie en opleiding van het personeel benoemd. Er wordt gewezen op een gebrek aan beschikbare procedures: *“Werkvoorschriften hoe te handelen bij ernstige afwijkingen in het productieproces ontbreken”*.¹²⁵ Daarnaast ontbreekt ook *“een structureel opleidingsplan voor de operatoren”*.¹²⁶ Het blijkt dat slechts een kleine groep operatoren de HRC adequaat kan bedienen, omdat er voor het overgrote deel van de operatoren geen opleidingstraject is voorzien. Ook wordt gesteld: *“het kennisniveau van operatoren wordt niet getoetst en tevens is niet geborgd dat er altijd voldoende kennis aanwezig is in de meetwacht. Productieteams zijn niet getraind op verhelpen van ernstige afwijkingen in het productieproces. Zelfs na het incident en het bespreken ervan waren betrokken operatoren niet overtuigd van de ernst van de situatie”*. En verder: *“taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn onduidelijk of onbekend”*.¹²⁷

Als één van de hoofdoorzaken wordt verwezen naar de rol van de gemeente en de directie: *“Druk vanuit de gemeente en directie om de HRC op te leveren is zeer groot geweest. De gebruikers van de installatie geven aan dat dit geresulteerd heeft in het aanvaarden van een installatie die niet af was en op veel punten niet getest is. Tijdens proefbedrijf zijn zaken blijven liggen die na oplevering niet zijn afgemaakt. Zo ontbreekt veel as-built documentatie, zijn alarmen niet grondig gecheckt op prioriteit en zijn geautomatiseerde systemen [...] niet of minimaal getest. [...] Feit is ook dat AEB er niet klaar voor was om de installatie over te nemen”*.¹²⁸

Op 27 mei 2008 besluit het college om de HRC in haar geheel opnieuw in projectfase (uitvoering) te zetten. De HRC komt hierdoor buiten bedrijf te liggen voor een periode van 13 maanden.¹²⁹ Dhr. Kruize geeft hieromtrent aan dat in deze periode wel afval wordt verbrand in de HRC, maar met opwekking van minder elektriciteit, waardoor het beoogde energetisch rendement niet wordt behaald.¹³⁰ Uit interviews blijkt dat de turbine in tussentijd zo goed mogelijk wordt hersteld, maar met alsnog een blijvend structureel mankement, waardoor het apparaat in de toekomst niet meer ten volle kan functioneren.

De problemen en incidenten zoals hierboven besproken kunnen onder geen enkel beding worden beschouwd als typische problemen of ‘kinderziekten’ die een afvalenergiecentrale kort na een oplevering doormaakt. Ze schetsen het beeld van een onaanvaardbare en zeer risicovolle situatie tijdens de eerste bedrijfsperiode na de oplevering van de HRC. Dit beeld wordt ook bevestigd door verschillende geïnterviewden. Er kan met zekerheid gesteld worden dat de bovengenoemde problemen eerder hadden kunnen (en moeten) worden vastgesteld tijdens daartoe bedoelde opleveringstesten. Van eenduidige opleveringstesten volgens industrieel gangbare praktijk is echter geen bewijs teruggevonden.

122 Kwaliteit, Arbeidsomstandigheden en Milieu.

123 *Tripod Analyse-Bijna droogkoken keteldrums*. AEB, 24 april 2008, p. 8.

124 Ibid. p. 10.

125 Ibid. p. 10.

126 Ibid. p. 10.

127 Ibid. p. 10.

128 *Tripod Analyse-Bijna droogkoken keteldrums*. AEB, 24 april 2008, p. 10.

129 *Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011*. R. Kruize, 15 augustus 2008, p. 8.

130 *Openbaar verhoor dhr. Kruize*. 25 juni 2021.

Anderzijds kan uit de beschikbare informatie worden afgeleid dat prioriteit wordt gegeven aan het snel kunnen opstarten van de HRC om financiële schade te beperken. Hierbij hebben de vertraging in het bouwproject, de overschrijdingen op het krediet en het tijdig willen zekerstellen van de MEP-subsidie een versnelde oplevering in de hand gewerkt. Dit wordt bevestigd door dhr. Beerepoot¹³¹:

“Op het moment dat je in de vertraging zit van een project, wil je die vertraging tot het minimum beperken, ook de financiële schade door budgetoverschrijdingen [...] Hoe eerder zo’n energiecentrale in bedrijf is, hoe eerder de problemen opgelost zijn. Het is niet zo, dat vertragingen en budgetoverschrijdingen, of een MEP-subsidie, je doen besluiten om rare keuzes te maken. De druk die daardoor ontstond, heeft er wel toe geleid dat er gewoon heel hard is gewerkt en ook heel lang. Er zijn weekenden doorgewerkt om de uitloop en de vertraging tot het minimum te beperken, waardoor je ook de schade tot het minimum beperkt.”

Het dient te worden opgemerkt dat de problemen en incidenten zoals hierboven aangehaald niet enkel verklaard kunnen worden door de wijze waarop de HRC in bedrijf is genomen, maar ook door nalatigheid vanaf de start van de ontwerpfase. Zo is het van groot belang om het gedetailleerd machineontwerp van een stoomturbine feilloos af te stemmen op het civiele ontwerp van de turbinefunderingen en omgekeerd, om operationele verstoringen en breukschade in een stoomturbine te voorkomen. Een breuk van een turbine-as komt hoogst uitzonderlijk voor en kan typisch in rechtstreeks verband worden gesteld met een gebrek aan kwaliteitsbewaking tijdens het tot stand komen van het geïntegreerd ontwerp¹³², of zelfs het algeheel gebrek aan een geïntegreerd ontwerp. De coördinatie op raakvlakken tussen de verschillende percelen (elektromechanisch en civiel) verdient bijzondere aandacht tijdens het ontwerp en de bouw van een centrale. Aangezien nog last-minute wijzigingen aan het civiele ontwerp werden doorgevoerd tijdens de bouwfase, kon de turbine niet onder gepaste omstandigheden worden geïnstalleerd en opgeleverd.¹³³

Het ontwerpen en bouwen van (geïntegreerde) afvalenergiecentrales vereisen, in het algemeen, een ander soort kennis en vaardigheden dan de exploitatie ervan. Om te kunnen anticiperen op specifieke risico’s die hiermee gepaard gaan zijn een relevante ervaring, een bewezen deskundigheid, een aangepast documentbeheer, een geborgde kwaliteitsbewaking en een organisatie op maat essentieel. Uit het rapport van de commissie Ringeling en uit de interviews tijdens de raadsenquête blijkt dat deze elementen onvoldoende aanwezig zijn bij het AEB tijdens de bouw, de oplevering en de opstart van de HRC. Van een eenduidige, goed gestructureerde en gedocumenteerde oplevering blijkt bovendien geen bewijs te zijn.

Tot slot heeft ook de keuze voor een niet-bewezen concept van de HRC aan de basis gelegen van opstartproblemen. In dit verband heeft vooral het risico een rol gespeeld met betrekking tot het onbewezen karakter van de heroververhitter-pompen om het concept van de HRC in de praktijk te realiseren. In een centrale is de aanwezigheid van voldoende vervangingsonderdelen cruciaal om de bedrijfszekerheid en de voortgang bij inbedrijfsstelling te kunnen garanderen. Dit aspect lijkt sterk onderschat te zijn geweest.

Bereikte voordeel van een hoger rendement van de HRC is twijfelachtig

Het unieke aspect van het ontwerp van de HRC, dat het hoge energetische rendement verklaart, betreft het creëren van een extra hoge temperatuur en druk van de geproduceerde stoom. Zoals in iedere op zichzelf staande¹³⁴ afvalenergiecentrale, wordt de geproduceerde stoom naar een turbine geleid om elektriciteit op te wekken. Tijdens de elektriciteitsopwekking in de turbine dalen de druk en de temperatuur van de stoom trapsgewijs. Echter, door in de stoomketel stoom op extra hoge temperatuur en druk te produceren, blijven er na de turbine ook een hogere ‘rest’-druk en

¹³¹ Openbaar verhoor Frank Beerepoot, 21 juni 2021.

¹³² Hiermee wordt bedoeld: het integreren van de ontwerpen van verschillende percelen en onderdelen tot één degelijk werkend geheel.

¹³³ Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 15. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

¹³⁴ Hiermee wordt bedoeld: een afvalenergiecentrale van waaruit geen warmte of stoom wordt geëxporteerd en die alleen elektriciteit genereert.

-temperatuur over. Deze restmarge wordt in de HRC benut door een gedeelte van de stoom na de turbine een tweede keer door de stoomketel te leiden. Hierdoor wordt netto meer warmte opgevangen per volume stoom¹³⁵ en kan, in theorie, een aanzienlijke energetische winst geboekt worden in vergelijking met een stoomketel die wordt bedreven bij standaarddruk en -temperatuur, zoals de AEC.

Om een extra hoge druk en temperatuur te kunnen doorstaan, dienen stoomketels evenwel gebouwd te worden met dikker – en gedeeltelijk ook ander – staal. Daarbij komt dat ook heel wat apparaten – eventueel op maat – dienen te worden gemaakt om te kunnen functioneren bij een hogere druk. Alles tezamen leidt dit tot een aanzienlijk hogere investering in vergelijking met een gewone stoomketel met standaarddruk en -temperatuur.

Het beantwoorden van de vraag of de HRC het met het ontwerp beoogde energetische rendement ten volle heeft kunnen benutten, vergt een gedetailleerde technische studie die is gebaseerd op meer gegevens dan voor de raadsenquête beschikbaar zijn. Op basis van de beschikbare gegevens en het verrichte onderzoek betwijfelt de enquêtecommissie evenwel of de verwachte energetische meerwaarde van de HRC in de praktijk door deze installatie is geleverd. Zoals voornoemd, gaat het daarbij vooral om de vraag of de in het ontwerp voorziene temperatuur en druk van de door de HRC geproduceerde stoom daadwerkelijk is geleverd.

Volgens de ontwerpparameters zou de HRC stoom moeten leveren met een temperatuur van minimaal 440°C en maximaal 480°C, bij een druk van 130 Bar.¹³⁶ Het produceren van stoom met een extra hoge temperatuur brengt met zich mee dat sommige delen in de stoomketel een aanzienlijk hogere contacttemperatuur met het hete rookgas hebben. Hierdoor stijgt het risico op corrosie aanzienlijk.¹³⁷ Het willen behalen van een hoger rendement in een afvalenergiecentrale leidt in de praktijk dus tot meer noodzakelijke inspanningen voor het voorkomen of beheersen van corrosie. Corrosie heeft een bijzonder negatieve invloed op de levensduur en onderhoudskosten van de installatie. Uit de interviews blijkt dat de HRC al snel na de opstart stuit op beperkingen vanwege corrosie in de installatie. De relatie tussen stoomtemperatuur en corrosie was reeds bekend uit oudere centrales die functioneren met zeer hoge stoomtemperaturen. Tevens wijst het ingenieurbureau, dat de opties voor het ontwerp van de HRC heeft uitgewerkt, reeds in het conceptueel ontwerp van de HRC uit 2002¹³⁸ op de relatie tussen hoge stoomtemperatuur en ernstige corrosie. Het ingenieurbureau was niet verantwoordelijk voor de uiteindelijke keuze maar heeft verschillende opties uitgerekend en daarbij gewezen op de mogelijke winsten, maar ook op de risico's. Het was het AEB dat op basis daarvan besliste wat er zou worden gebouwd.

Uit de beschikbare informatie leidt de enquêtecommissie af dat door het AEB wordt beslist om te kiezen voor de bouw van een HRC met extra hoge temperatuur en druk, maar dat de temperatuur in de praktijk alsnog dient te worden begrensd (tot maximum 435°C), nadat corrosie wordt vastgesteld bij het in bedrijf nemen van de HRC. De enquêtecommissie heeft uit de beschikbare gegevens geen bewijzen kunnen aantreffen dat de in het ontwerp van de HRC geplande stoomtemperatuur van minimaal 440°C tot maximaal 480°C nadien alsnog is bereikt. Hierdoor is de toegevoegde waarde van het unieke en tevens kostbare kenmerk, dat de HRC onderscheidt van een Verbeterd Rendement Centrale (VRC), niet overtuigend aangetoond. Het is daarom twijfelachtig of het in het ontwerp van de HRC geclaimde energetisch voordeel ten opzichte van een VRC in verhouding staat tot de extra investeringskosten die hiervoor zijn gemaakt. Daarbij dienen ook de meerkosten op het gebied van het onderhoud in ogenschouw te worden genomen, aangezien de HRC door het unieke ontwerp is

135 De energiecycclus die hierdoor tot stand komt is een energiecycclus met zogenaamde 'heroververhitting'

136 Ter vergelijking: de AEC is ontworpen voor een temperatuur van 430°C en een druk van 40 Bar.

137 Het gaat hier om een vorm van corrosie die rechtstreeks het gevolg is van de samenstelling van huishoudelijk (of vergelijkbaar) afval en van de rookgassen die hieruit ontstaan bij verbranding. Fossiele brandstoffen zoals steenkool en bruinkool hebben een heel andere samenstelling en veroorzaken dus geen corrosie bij verbranding. In klassieke krachtcentrales kan daarom stoom op temperaturen van meer dan 600°C worden geproduceerd. Het is niet ongewoon om meerdere kringen voor heroververhitting in het ontwerp van een fossiel gestookte krachtcentrale op te nemen, wat resulteert in een aanzienlijk hoger elektrisch rendement (van 40% of meer).

138 *Erweiterung Hochleistungskessel Konzeptueller Entwurf*, Wandschneider & Guthjar (W+G) Ingenieurgesellschaft, februari 2002.

voorzien van unieke onderdelen waarvan vervanging of reparatie extra kosten met zich meebrengt. In dit verband had het AEB, reeds tijdens het plannen van de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit, in een eigen vergelijkende analyse van de mogelijke varianten vastgesteld dat een HRC qua totale kosten/baten-verhouding duurder zou uitkomen dan een VRC. Aangezien de stoomparameters uit het ontwerp van de HRC – en het daarmee samenhangende hogere elektrische rendement – niet gehaald lijken te worden op de wijze zoals vooropgesteld in het ontwerp, zou deze kosten/baten-vergelijking tussen de HRC en een VRC nog nadeliger uitvallen voor de HRC dan destijds geraamd.

Jaarverslagen^{139 140 141} van het AEB melden voor de HRC bereikte energetische rendementen per jaar van meer dan 30%, namelijk 31.1% in 2015, 30.9% in 2016 en 30.4% in 2017. Voor de AEC geven deze jaarverslagen energetische rendementen aan van respectievelijk 21.8% in 2015, 21.3% in 2016 en 25.0% in 2017. Van belang hierbij is dat deze cijfers zijn gebaseerd op enkel de elektrische rendementen van de beide centrales. De geleverde warmte in de vorm van stoom is hierin niet meegenomen. Doordat vanuit de AEC een aanzienlijke hoeveelheid warmte wordt geëxporteerd naar Westpoort Warmte en Waternet, is het elektrische rendement van de AEC beperkt. Wanneer het samengestelde rendement – zijnde het rendement uit de geproduceerde elektriciteit plus het rendement uit de geleverde warmte – van de AEC in beschouwing wordt genomen, kan op basis van de beschikbare cijfers in de genoemde jaarverslagen worden beredeneerd dat de AEC in deze drie jaren uitkomt op een samengesteld rendement van ongeveer 30% en dus de HRC qua totaal energetisch rendement ongeveer evenaart. Aan de HRC wordt evenwel ook een beperkt warmterendement toegekend, waardoor de HRC uiteindelijk op een iets hoger samengesteld rendement zou uitkomen dan de AEC. Er is in de praktijk echter geen directe warmte-uitkoppeling vanuit de HRC naar derde partijen. Het doet vermoeden dat het hier gaat om een aan de HRC toegerekend warmterendement, gebaseerd op een stoomkoppeling tussen de HRC en de AEC. Als gevolg daarvan kan, door interne verschuiving van stoom van de HRC naar de AEC, het totaal energetisch rendement van de HRC immers positief worden beïnvloed.

Het geheel overziende op basis van de beschikbare gegevens, betwijfelt de enquêtecommissie of de meerkosten qua investeringen en onderhoud van de HRC ten opzichte van een VRC opwegen tegen een mogelijk beperkt hoger energetisch rendement. Dit mede in het licht van de verwachting dat een VRC met de technologie van 2003 qua energetisch rendement eveneens beter had kunnen presteren dan de uit 1993 stammende AEC. Daarmee zou de reeds in de planningsfase door het AEB vastgestelde ongunstiger kosten/baten-verhouding van de HRC ten opzichte van een VRC nog nadeliger uitvallen voor de HRC.

Onderhoud en personeel

De opstartproblemen met de HRC hebben een groot effect gehad op het AEB en de AEC. Enerzijds komt dit door een personeelstekort bij het AEB. Dhr. Kruize (lid raad van advies, interim algemeen directeur, lid RvC, periode 2006- 2015) stelt¹⁴² dat hij, bij zijn aantreden als interim-directeur, een bedrijf aantrof waar de werkdruk heel hoog was. Hij stelt dat:

“Er onvoldoende tijd [was] om op te ruimen en om de installatie netjes te houden”.

Volgens dhr. Kruize komt dit voornamelijk omdat er te weinig personeel was in de specifieke ‘werkploegen’ om beide installaties (AEC en HRC) adequaat te bedienen:

“Uit mijn hoofd was er één op die ploeg bijgekomen vanwege de uitbreiding naar de HRC en dat was gewoon niet genoeg dus ik heb daar drie extra op een ploeg erbij gezet”.

¹³⁹ Jaarverslag 2015. AEB Amsterdam, 29 april 2016. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

¹⁴⁰ Jaarverslag 2016. AEB Amsterdam, 2 mei 2017. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/zoujtuze/aeb-jaarverslag-2016.pdf>

¹⁴¹ Jaarverslag 2017. AEB Amsterdam, 25 april 2018. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/hzgnij2y/aeb180709_jvs2017.pdf

¹⁴² Openbaar verhoor dhr.Kruize, 25 juni 2021.

De werkdruk zorgde ervoor dat er minder aandacht was voor de operationele aspecten van de AEC, zoals onderhoud, netheid en orde. Dhr. Kruize stelt:

“De hele oplevering van de HRC had wel zijn wissel getrokken”.

Anderzijds is dit in het bijzonder problematisch doordat ten tijde van het opstarten van de HRC de AEC meer onderhoud vereiste dan in voorgaande jaren om reden dat de AEC al geruime tijd in gebruik was. Ook uit interviews blijkt dat de problemen rond de bouw van de HRC ervoor hebben gezorgd dat er minder operationele aandacht werd gegeven aan de AEC. Als reactie heeft dhr. Kruize erop toegezien dat er meer geld gebudgetteerd werd voor onderhoud:

“Van € 17 mln. onderhoud in 2007 is dat onder mijn verantwoordelijkheid in 2009 naar € 30 mln. gegaan en in 2010 ook nog naar € 23 mln.”.

Het onderhoudsbudget wordt in meer detail besproken in 0.

Naast het verhogen van het onderhoudsbudget, het aanscherpen van de onderhoudsplannen en het aannemen van meer personeel wordt er in deze periode ook getracht op korte termijn de opgelopen achterstand in onderhoud in te halen en de *“onbalans tussen preventief en correctief onderhoud die de afgelopen twee jaar is ontstaan te herstellen”*.¹⁴³ Uit interviews blijkt dat de omslag van correctief naar preventief onderhoud binnen het AEB niet gemakkelijk gerealiseerd kan worden, ondanks dat hier binnen de directie van het AEB veel aandacht voor is. Dhr. Beerepoot (verschillende directiefuncties periode 2001- 2008) geeft aan¹⁴⁴ dat:

“Correctief onderhoud is, dat je iets repareert op het moment dat het stuk gaat. Preventief onderhoud is dat je plannen maakt om te voorkomen dat je uit bedrijf gaat”.

Volgens de toenmalige directieleden wordt dit bemoeilijkt door het spanningsveld tussen correctief en preventief onderhoud. Dit spanningsveld is herkenbaar voor de industrie. Bij een geplande onderhoudsrevisie is het van tevoren niet geheel duidelijk wat de status is van de installatie totdat de revisie begint. Dhr. Kapteijn (commercieel directeur periode 2004- 2010) stelt¹⁴⁵:

“Het preventieve gedeelte zit natuurlijk in de grote revisies die om de anderhalf, twee jaar plaatsvinden. Dat is geplande stop. Dat is goed georganiseerd. En ook dan weet je niet exact wat je gaat aantreffen op het moment dat de ketel uit is. Dat kun je natuurlijk altijd nog meer of misschien minder aantreffen waardoor de stop korter of langer wordt.”

Dit wordt beaamd door dhr. Pranger (verschillende directiefuncties periode 2008- 2016)¹⁴⁶:

“... het doet niet helemaal recht om te zeggen dat men alleen maar was gericht op correctief onderhoud want de grote revisies die elk jaar plaatsvinden – elk jaar worden drie ketels volledig gereviseerd met bijbehorende installatieonderdelen – dat is allemaal planmatig onderhoud. Dat wordt goed getimed. Daar wordt goed gekeken. Er wordt elke twee jaar ook gekeken welke componenten van een ketel bijvoorbeeld extra aandacht moeten ondergaan. Dus dat is echt een groot en belangrijk onderdeel van het planmatig onderhoud. Maar in de dagelijkse gang van zaken was er meer sprake van het afgaan op storingen in plaats van dat je meer preventief de installatie onder handen neemt. Dat herken ik.”

143 Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011. R. Kruize, 15 augustus 2008.

144 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

145 Openbaar verhoor dhr. Kapteijn, 24 juni 2021.

146 Openbaar verhoor dhr. Pranger, 24 juni 2021.

Daarnaast blijkt dat de directies het in het verleden niet altijd eens waren over vraag wie het onderhoud moest uitvoeren waarbij er gekozen kan worden voor het intern opleiden van het personeel of onderhoud extern uitbesteden. Dhr. Beerepoot stelt in het openbaar verhoor dat:

*“Het eigen personeel doet de storingsdienst, maar onderhoud plegen aan de installatie, wordt eigenlijk altijd door contractors gedaan. Maar ook buiten de revisies om wordt veel gecontracteerd; er zijn veel ‘buitenfirma’s’ die dat werk uitvoeren.”*¹⁴⁷

Dhr. Beerepoot is van mening dat:

“het een onderwerp is waar je lang over kunt discussiëren: hoeveel man moet je in vaste dienst hebben en hoeveel van het onderhoud wil je contracteren? Ik ben van mening, dat de vaste bezetting - zoals we die voor ogen hadden - voldoende zou moeten zijn, met behulp van contractors, om dat werk uit te voeren. Daar ligt – wat mij betreft – geen bron van problemen.”

Dhr. Kruize geeft aan dat hij een verschil van mening heeft met dhr. Beerepoot over de mate waarin er extern personeel ingehuurd moet worden onderhoud te plegen. Dhr. Kruize heeft bij zijn aantreden de inhuur van externen beperkt:

*“Er was veel externen inhuur. Voor een bedrag van 9 mln. in 2007 en voor een bedrag van 8 mln. in 2008. Ik heb dat teruggebracht naar minder dan 2 mln. in 2010.”*¹⁴⁸

Door het onderhoud intern te beleggen kon specifieke kennis beter worden geborgd. In 2009 is er gestart met een opleidingstraject om het personeel beter te scholen.

Uit interviews kan worden opgemaakt dat de kwaliteit van de kennis en kunde van het personeel op de werkvloer van hoog niveau is en dat veel medewerkers een opmerkelijk lange staat van dienst hebben. De continuïteit van het operationeel bedrijf lijkt dan ook voornamelijk op de ervaring van de mensen op de werkvloer te berusten. Het bedrijven van de installaties ging regelmatig gepaard met de nodige creativiteit. De technici van het AEB hebben jarenlang, ondanks problemen als achterstallig onderhoud en niet voorradige materialen, provisorische oplossingen weten te bedenken om de installaties draaiende te houden. De installatie zat vol met tijdelijke beheersmaatregelen welke op den duur als normale procesvoering werden gezien. Bij het AEB werken veel werknemers met een achtergrond in de scheepswerktuigbouwkunde die zijn opgeleid om ingeval van nood technisch te kunnen improviseren. Uit interviews kan worden opgemaakt dat deze ‘scheepvaartmentaliteit’ onder het personeel ervoor zorgt dat men gewend is om ad hoc te werken en te denken in creatieve oplossingen. Bij noodgevallen is dit een zegen, maar op de lange termijn is het een vloek, vanwege het risico dat het de urgentie wegneemt voor het opzetten van goede onderhoudssystemen en dat het de continuïteit van de bedrijfsvoering van de installaties afhankelijk maakt van een te beperkt aantal werknemers.

De brand in de AEC

In november 2014 ontstaat brand in de laagspanningsruimte van de AEC. In de interviews komt naar voren dat de brand een grote impact heeft op het bedrijf en zowel financiële als operationele gevolgen heeft. Op de financiële impact van dit incident wordt in Hoofdstuk 6 verder ingegaan. De operationele gevolgen van de brand zijn groot voor het AEB: de herstelwerkzaamheden werken door tot in 2015, en de onderhoudsstatus en de staat van de installatie moeten worden onderzocht. Uit de analyse van de kwartaalrapportages van het AEB in de periode na de brand blijkt dat er onvoldoende zicht is op de onderhoudsstatus door een gebrek aan historische gegevens. Het AEB meldt dat, bij gebrek aan historische gegevens, het lastig is om op korte termijn een inhoudelijke (kwalitatieve) analyse uit te voeren op de oorzaak/reden van de stops.¹⁴⁹ Hieruit kan worden opgemaakt dat het hebben van weinig inzicht in onderhoud iets is wat door de directie van het AEB zelf ook wordt erkend.

¹⁴⁷ Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

¹⁴⁸ Openbaar verhoor dhr. Kruize, 25 juni 2021.

¹⁴⁹ Halfjaarrapportage AEB Q2 2014. AEB, 6 augustus 2014, p. 4.

Het gebrek aan opvolgingssysteem voor onderhoud en het gebrek aan documentatie van de installatie is geen nieuw probleem. Dhr. Beerepoot stelt in het openbaar verhoor:

*“We hebben het onderhoud altijd goed uitgevoerd, maar het is niet het geval dat wij ‘best in class’ waren in het vastleggen en documenteren daarvan. Dat was ook één van de dingen die in die herstructureringsplannen naar voren kwamen, dat we daar een professionaliseringslag nodig hadden”.*¹⁵⁰

Dit beeld wordt tevens bevestigd in de interviews. Daarnaast blijkt dat het onderhoud opnieuw vaak wordt uitbesteed aan externe partijen. Uit het onderzoek van commissie Winter blijkt dat *“bij de keuze van de bedrijven die het onderhoud uitvoeren de focus ligt op de goedkoopste aanbieder. Wie dat is wisselt per onderhoudsklus, waardoor er geen continuïteit ontstaat. Tevens is er geen goede afstemming tussen de afdelingen die het onderhoud uitvoeren en de afdeling inkoop. Dit zorgt ervoor dat onderdelen niet op voorraad of tijdig beschikbaar zijn om te kunnen worden vervangen.”*¹⁵¹ Daarnaast blijkt uit interviews tijdens de raadsenquête dat er binnen het AEB wordt gewerkt met verschillende documentatiesystemen waardoor er geen integraal beeld is van de onderhoudssituatie.

Als gevolg van de brand in de AEC wordt door Deltaway, in opdracht van de directie het AEB, de technische staat van deze installatie onderzocht. De conclusie van Deltaway is als volgt: *“The overall plant technical status is in line with industry standards. With improved maintenance and operations practices and some focus on the identified areas of attention, the technical status of the plant can be stabilized at a good level.”*¹⁵² Over het algemeen geldt dat de technische staat van de AEC in lijn is met vergelijkbare installaties. Desalniettemin maakt Deltaway een paar kritische opmerkingen naar aanleiding van de technische issues die worden geïdentificeerd. Er volgt een opsomming van specifieke aandachtsgebieden waar de komende jaren extra onderhoud aan gepleegd moet worden. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de kranen, de elektrische systemen, koelwaterpompen en de stoomsystemen.¹⁵³ Daarnaast moet er in nabije toekomst een ‘cold iron’¹⁵⁴ worden georganiseerd. De conclusie is: *“most of the technical issues can be managed by proper inspection and repair practices. Impact on plant performance can be kept minimal”.*¹⁵⁵ Deltaway geeft aan dat het aanpakken hiervan het AEB enkele jaren zal kosten om tot de noodzakelijke verbeteringen te komen.¹⁵⁶ In het onderzoek van Deltaway wordt ook de bedrijfscultuur bij het AEB onderzocht. Deltaway concludeert dat er sprake is van *“lots of talents and lots of resources”*¹⁵⁷ maar dat de prestaties van de fabriek achterblijven door gebrek aan aansturing/ coördinatie. Dit wijst op een slechte werkprocesefficiëntie.¹⁵⁸ Om dit te verbeteren is een omslag van een ‘reactive culture’ naar een ‘preventive culture’ gewenst.¹⁵⁹

Geleidelijke ontsporing

Uit interviews kan worden opgemaakt dat er vanaf 2014 veel aandacht wordt besteed door de directie van het AEB aan transitieprojecten en ‘business development’ waardoor de technische staat van de fabriek en de installaties op de achtergrond raakte. Dhr. Kapteijn heeft in het openbaar verhoor aangegeven dat hij rond 2016 een bezoek bracht aan het AEB. Tijdens een rondleiding door zijn oude werkomgeving merkte hij op dat de fabriek er niet goed voorstond:

“Orde en netheid was ver te zoeken en dat laat zich dan raden door ladders, steigers, materialen, lekkages, verzint u het maar en het was wel aan te treffen die dag”.

¹⁵⁰ Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

¹⁵¹ De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 43. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

¹⁵² AEB AEC technical review version 1.1, Deltaway, 11 mei 2015, p. 19.

¹⁵³ Ibid. p. 33.

¹⁵⁴ Een cold iron is het volledig stilleggen van een installatie, letterlijk ‘tot het ijzer koud is’.

¹⁵⁵ AEB AEC technical review version 1.1, Deltaway, 11 mei 2015, p. 33.

¹⁵⁶ De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 43. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

¹⁵⁷ AEB AEC technical review version 1.1, Deltaway, 11 mei 2015, p. 61.

¹⁵⁸ Ibid. p. 61.

¹⁵⁹ Ibid. p. 62.

Naast dat de aandacht van de directie vooral lag op de ‘business development’, nieuw beleid en innovatieve pilots is er ook een grote wisseling in het management en directie waarneembaar. Uit interviews kan worden opgemaakt dat dit van invloed is geweest op de relatie tussen de werkvloer, management en directie. De afstand tussen de directie en de werkvloer wordt groter, omdat beide met andere zaken bezig zijn en werknemers zich niet altijd gewaardeerd voelen. Daarnaast droeg het hoge verloop bij AEB niet bij aan de stabiliteit voor het bewaken van de productieprocessen en het borgen van heldere lange-termijn visie, mede doordat de prioritering vaak verandert.

In het kader van de herfinanciering van het AEB heeft Deltaway in 2017 opnieuw een onderzoek gedaan naar de technische staat van de AEC. In dit onderzoek van Deltaway wordt onderzocht of de AEC nog 5 jaar extra in bedrijf kan zijn en wordt er gekeken in hoeverre eerdere aanbevelingen ten aanzien van onderhoud zijn opgevolgd.¹⁶⁰ Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2015 zijn overgenomen, maar dat er nog steeds diverse aandachtspunten zijn. Er is nog steeds revisie nodig voor bijvoorbeeld de voedingswaterpompen en de elektrische systemen, er is achterstallig onderhoud vastgesteld en op korte termijn moet nog steeds een ‘cold iron’ worden georganiseerd.¹⁶¹ De bevindingen van Deltaway worden ook opgepakt door de Raad van Commissarissen (RvC) van het AEB en er worden gesprekken over gevoerd met de directie. Ondanks dat er in 2008 al door dhr. Kruize in het verbeterplan HRC gesteld wordt dat de omslag van correctief naar preventief onderhoud gemaakt moet worden, staat hier in 2017 voor het eerst een notitie over in de jaarrekening van het AEB: *“De RvC benadrukt het belang van gedegen preventief onderhoud aan de installaties. Hiertoe moet er een kanteling plaatsvinden van een correctief naar een preventief onderhoudsregime. In 2018 zal de directie een programma opzetten en de implementatie, die enkele jaren zal duren, in gang zetten. De RvC volgt dit nauwlettend.”*¹⁶²

Aanloop naar de stillegging

In juni 2018 wordt een van de turbines van de AEC gepland uit bedrijf genomen voor onderhoud. Het zou hier gaan om een geplande revisie van 6 tot 8 weken. In de jaarrekening van 2018 wordt gesteld: *“Vanwege de tegenvallende situatie die aangetroffen werd bij het openmaken van de turbine, lange besteltijden van onderdelen die onverwacht vervangen moesten worden et cetera, is de onderhoudstermijn uitgelopen. De turbine is pas in maart 2019 weer in bedrijf genomen”*.¹⁶³ De financiële gevolgen hiervan zijn groot; deze worden in Hoofdstuk 6 nader beschreven. Uit de analyse van de RvC-verslagen blijkt dat de RvC over de periode 2018-2019 zeer inhoudelijk bezig is met de problematiek rond de bedrijfsvoering van het AEB. In deze periode blijkt dat het AEB worstelt met grote problemen op verschillende gebieden. Een eerste tegenslag is het onderhoud. De mate waarin dat is gedocumenteerd is onvoldoende, het onderhoud valt buiten het budget en de voorziene termijn, en er is sprake van onvoldoende preventief onderhoud. Er blijkt sprake te zijn van een onderbenutting van het onderhoudsbudget al vóór 2014. Daarnaast is er sprake van veel vacatures op sleutelfuncties, hoog verzuim, hoog verloop en zijn door de inhuur van externen de personeelskosten hoog. Tenslotte is er sprake van operationele tegenvallers die doorwerken in de financiën, zoals het tegenvallend functioneren van de scheidingsinstallatie en wordt er aangegeven dat er geen totaalbeeld is van alle contracten. De RvC krijgt al deze problemen te horen van de directie en stelt gerichte vragen.

In 2019, vlak voor de stillegging, voert Deltaway opnieuw een onderzoek uit naar de technische staat van de installaties waarbij de staat van de installaties wordt vergeleken met de situatie in 2015. Waar in 2015 gesteld werd dat de technische status van de fabriek in lijn was met de industriële standaarden, blijkt dat over de periode 2015-2019 de onderhoudssituatie is verslechterd. Sommige van de eerdergenoemde onderhoudskwesties zijn opgelost, maar er is sprake van veel structureel

¹⁶⁰ Assessment of Lifetime (AEC, 15 years), part 1. Deltaway, 31 januari 2017, p. 2.

¹⁶¹ Ibid. p. 4.

¹⁶² Jaarverslag 2017. AEB Amsterdam, 25 april 2018, p.8. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/hzqni2y/aeb180709_jvs2017.pdf

¹⁶³ Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p.3. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

achtergesteld onderhoud.¹⁶⁴ Dit heeft te maken met het feit dat de organisatie en cultuur niet structureel zijn veranderd. Veel van de conclusies die gesteld zijn in 2015 gelden nog steeds of zijn verergerd. Dit wordt door Deltaway als volgt verklaard: *"Since 2015, frequent management and organization change and high turnover have worsen the situation"*.¹⁶⁵ Uit interviews kan worden opgemaakt dat werknemers opmerkten dat het niet goed ging, maar het lukte het niet om de operatie structureel te verbeteren. In de jaarrekening van het AEB over 2019 wordt gesteld dat *"jarenlang niet genoeg in de installatie is geïnvesteerd en dat het opzetten van gestructureerd preventief onderhoud "work in progress" was, maar niet zo uitgevoerd werd. De redundantie op kritische installatie onderdelen was veelal verdwenen. De "lines of defense" afgedwongen door systemen bestond vaak niet meer. Zo was er een overload aan alarmen waardoor een operator niet meer in staat was adequaat te reageren."*¹⁶⁶

De stillegging

Op 21 juni 2019 wordt er door de directie van het AEB geconstateerd dat ze 'out of control' is: de vijf *lines of defense* - installatie, systemen, processen, organisatie en cultuur – staan allemaal op 'oranje'. Dat leidt tot het besluit om 4 van de zes verbrandingslijnen (2 van de AEC en de beide HRC-lijnen) stil te leggen. Uit de interviews blijkt dat veel werknemers opgelucht zijn met dit besluit: de staat van de installatie was volgens hen namelijk zorgelijk. Er moest in ieder geval iets gebeuren. Uit de interviews blijkt dat er in de periode voor 2019 ook al sprake was van te veel alarmsignalen binnen de controlekamer. Tijdens de stillegging is er een groot deel van het achterstallig onderhoud ingehaald en zijn er openstaande werkorders afgerond. Daarnaast komt de focus meer te liggen op de omslag van correctief naar preventief onderhoud. De huidige directie heeft beterschap beloofd en gesteld dat er geen onderhoud meer wordt uitgesteld, ook als dit een financiële weerslag heeft op het bedrijf. De stillegging van de vier verbrandingslijnen wordt nader beschreven in Hoofdstuk 7.

4.3 Transitie

In 2010, na de opschorting van de verzelfstandiging¹⁶⁷, zet het AEB in op een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.¹⁶⁸ De transitie wordt hierbij neergezet als de nieuwe langetermijnvisie waarbij milieu en duurzaamheid worden gepresenteerd als één van de twee pijlers onder de strategie van het AEB¹⁶⁹. *"Het AEB wil een koploperspositie behouden in het toepassen van milieubesparende maatregelen. Het toepassen van dergelijke maatregelen vereist veelal grote investeringen in innovatieve en daardoor risicovolle technologieën"* zo valt te lezen in het *Strategisch plan 2009-2013* van het AEB.¹⁷⁰ In deze paragraaf zal er stilgestaan worden bij het belang van transitie en de bijbehorende investeringen na de verzelfstandiging van het AEB, de nascheidingsinstallatie en de biomassacentrale. Een onderdeel van de door het AEB voorgenomen transitie betreft de verzelfstandiging van het AEB, waarbij het AEB verandert van een gemeentelijke dienst in een private onderneming die wel in bezit blijft van de gemeente Amsterdam. Dit proces van verzelfstandiging wordt nader beschreven in 5.4.1. Een analyse van de transitiestrategie vanuit het perspectief van het AEB en de gemeente Amsterdam wordt uitgewerkt in Hoofdstuk 7.

164 AEB Preliminary Assessment. Deltaway, 6 juni 2019, p.3.

165 Ibid. p.25.

166 Rapport inzake de jaarstukken 2019. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p.20. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/5f5bn3/200629_jaarrapport2019-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

167 Men deed onderzoek naar een verzelfstandiging, maar door marktomstandigheden besloot men hier niet mee verder te gaan op dat moment.

168 Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. Afval Energie Bedrijf, 20-09-2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

169 Strategische plan AEB 2009-2013. AEB, maart 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2>

170 Ibid.

4.3.1 Aanloop en motivering

De transitie naar een duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf past binnen het Amsterdamse afvalbeleid zoals dit in 3.2 is beschreven. Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van Amsterdam is een belangrijke reden achter de keuze voor het streven naar een transitie. Er wordt in de strategische visie van het AEB beschreven *“dat de markt voor de verwerking van afval een grote verduurzaming-slag doormaakt. Werd afval voorheen gezien als probleem dat op een efficiënte en schone wijze diende te worden opgelost, wordt afval in de toekomst vooral gezien als bron van (hernieuwde) grondstoffen. Dit zal op termijn het verbranden van afval steeds minder acceptabel maken en vraagt om een nieuwe rol van het AEB. Hierop wil het AEB zich zo snel mogelijk voorbereiden. Dit sluit aan bij de duurzame ambitie van de gemeente Amsterdam (...) om zo duurzaam mogelijk gebruik te maken van energie en grondstoffen.”*¹⁷¹

Niet enkel het streven naar duurzaamheid speelt een rol in de transitie, ook het financieel resultaat en daarmee de continuïteit van het AEB worden als argument aangevoerd. In het openbaar verhoor met voormalig wethouder Bedrijven en Deelnemingen (Gehrels, van 2006 - 2014), stelt de wethouder in dit verband:

“Ze [de transitieprojecten] waren onderdeel van het geheel [i.c. de continuïteit van het AEB]. Transitieprojecten zijn eigenlijk uit de aard van het woord onderdeel van een transitiescenario. (...) Dit was integraal onderdeel van het hele verhaal. Het was ook ambitie, maar wij zagen, en dat zien we nu nog veel beter dan toen – we spreken over 2013-2014 – maar dat je die slag naar verduurzaming moest maken op een manier waarop je het verdienvermogen intact hield. En in die balans hoort het onlosmakelijk bij elkaar.”

Er wordt in de strategische visie van het AEB beschreven dat er sprake is van structurele overcapaciteit in de afvalverbrandingsmarkt, hetgeen ertoe leidt dat *“de huidige kernactiviteit van het AEB onvoldoende perspectief biedt op lange termijn.”*¹⁷² Deze overcapaciteit is deels een gevolg van de bouw van de HRC, die in Nederland voor 500.000 ton extra verbrandingscapaciteit zorgde. In oktober 2012 zet de interim algemeen directeur van het AEB (dhr. Kruize) de noodzaak van de transitie uiteen door drie mogelijke scenario's voor het AEB te schetsen¹⁷³. Deze drie scenario's voor de toekomst van het AEB zijn: de afbouw van het bedrijf, de verkoop van het bedrijf en de transitie van het bedrijf. Het transitiescenario ziet hij als enige scenario met een goede kans op het beperken van verlies, en mogelijk zelfs met het optimaliseren van de winst. In de notitie wordt gesteld dat investeren in nieuwe technologie, gericht op nieuwe producten, belangrijk is om het AEB minder afhankelijk te maken van afvalverbranding. Daartoe moet in 5 jaar tijd ongeveer € 100 mln. worden geïnvesteerd in diverse innovatieve projecten.

In de notitie¹⁷⁴ komt tevens naar voren dat verzelfstandiging een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van het transitiescenario. Als onderdeel van de transitie zou het AEB moeten verzelfstandigen en daarmee veranderen van een gemeentelijke dienst naar een private onderneming die nog wel in bezit blijft van de gemeente Amsterdam. In het verhoor van dhr. Kruize bevestigt hij dat er zowel financiële argumenten als duurzaamheidsargumenten voor de verzelfstandiging waren:

*“Ten eerste dat het financieel beter uitkomt, omdat je dan die oude installatie kan benutten en het schaalvoordeel kan benutten. De tweede reden is dat je daarmee de duurzaamheidsdoelstellingen die de gemeente Amsterdam ook heeft, mede kan realiseren.”*¹⁷⁵

171 Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. Afval Energie Bedrijf, 20-09-2010, p. 5 Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

172 Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. Afval Energie Bedrijf, 20 september 2010, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

173 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012.

174 Ibid.

175 Openbaar verhoor Roelof Kruize, 25 juni 2021.

Op 10 juli 2012, meer dan tweeëneenhalf jaar na het opschorten van de verzelfstandiging, besluit het college om het onderzoek naar de verzelfstandiging van het AEB weer voort te zetten.¹⁷⁶ In november 2012 vraagt het college de gemeenteraad in te stemmen met een principebesluit tot verzelfstandigen van het AEB.¹⁷⁷ In de business case van de verzelfstandiging¹⁷⁸ wordt een onderscheid gemaakt tussen afbouw (inclusief behoud status als gemeentelijke dienst) en transitie (inclusief verzelfstandiging) van het AEB. Het verschil tussen beide scenario's is als volgt: *"het afbouwscenario gaat ervanuit dat het AEB haar installaties sluit zodra deze zijn afgeschreven. De AEC kan gefaseerd buiten bedrijf genomen worden in de periode 2018 – 2022. Daarna gaat het afval van Amsterdam naar de HRC en zal de resterende capaciteit voor de HRC (naar verwachting ca 300.000 ton afval per jaar) uit de markt gehaald moeten worden."*¹⁷⁹ *"Het transitiescenario is "het enige scenario met een goede kans op het beperken van verlies en mogelijk zelfs verder optimaliseren van de winst."*¹⁸⁰ De verwachting is dat het transitiescenario *"de beste garanties biedt voor continuïteit en financieel en maatschappelijk resultaat."*¹⁸¹

Het transitieprogramma wordt uiteengezet in een document waarin de verschillende transitieprojecten worden beschreven en financieel onderbouwd.¹⁸² Hierin wordt uitgelegd dat de transitie drie fasen kent:

1. Transitie (2012 – 2022). Verduurzamen van de processen van het AEB en het realiseren van veelbelovende innovaties en initiatieven.
2. Uitbouw (2018 – 2028). Het projectmatige karakter van de transitie verschuift hierin naar een beheersmatige aanpak. Het opstarten van experimenten en bij succes uitrollen hiervan zijn de belangrijkste activiteiten in deze fase.
3. Optimalisatie en continue verbetering (2025 – 2035+). Het experimentele karakter valt nu weg, zo is de verwachting, omdat men technologische keuzes tegen dan goed kan onderbouwen. Dit is de periode van een strategische heroverweging aangezien de afvalverbrandingsinstallaties in deze periode tegen hun technische afschrijvingsdatum aanlopen.

Er wordt bovendien beschreven dat de transitieprojecten zijn onder te verdelen in drie categorieën¹⁸³: nieuwe energie (opwekking van duurzame energie uit afvalstromen), urban mining (het terugwinnen van grondstoffen uit afvalstromen) en optimalisatie (verbetering van bestaande verbrandingsprocessen). Er worden 30 transitieprojecten genoemd waarbij per project een business case met onderbouwing gepresenteerd wordt. De onderbouwing van de business cases per project is over het algemeen summier. Vele inschattingen van kosten en opbrengsten in de business cases worden niet onderbouwd. Het geheel zou naar verwachting moeten leiden tot een reductie in uitstoot van 154.000 ton CO₂ per jaar.¹⁸⁴

De directie van het AEB heeft aan het Utrecht Sustainability Institute (USI) gevraagd om een second opinion op te stellen over het transitieprogramma.¹⁸⁵ Het resultaat is een reactie op hoofdlijnen op de transitie, omdat er slechts beperkte tijd voor onderzoek beschikbaar was. Allereerst onderschrijft het bureau de strategie om een transitie te bewerkstelligen. Daarnaast zet het USI enkele kanttekeningen bij de bestaande business cases voor de transitieprojecten. Zo worden er vraagtekens gezet bij verschillende aannames die het AEB heeft gedaan en wordt de technische haalbaarheid van verschillende projecten in twijfel getrokken. Ook wordt genoemd dat er belangrijke risico's nog niet naar voren komen in de business cases.

176 Plan van Aanpak Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. AEB, 10 september 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4215876/1>

177 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf. Aangenomen in de raadsvergadering op 19 december 2012, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

178 Business Case AEB, Concept, 16 november 2012.

179 Ibid. p. 5.

180 Ibid. p. 6.

181 Ibid. p. 6.

182 Duurzaam perspectief: transitieprogramma AEB. AEB, 8 november 2012.

183 Ibid. p. 19.

184 Ibid. p. 23.

185 Second Opinion "Transitie Afval Energie Bedrijf tot Duurzaam Energie- en Grondstoffenbedrijf". Utrecht Sustainability Institute, 2 oktober 2012.

De business cases van de transitieprojecten worden nadien aangepast. Er blijven 25 transitieprojecten over, waarvoor er per project een *best case* en een *low case* inschatting van de financiële verwachtingen wordt gemaakt.¹⁸⁶ Veel van de door het USI in twijfel getrokken aannames en gemiste risicoanalyses zijn echter niet verwerkt.

Het totale bedrag aan verwachte investeringen voor de realisatie van de 25 projecten is € 100 mln.¹⁸⁷ De transitieprojecten leiden tot een verwacht rendement dat oploopt naarmate de jaren vorderen. De argumentatie hierachter is dat het tijd kost om transitieprojecten te realiseren en dat – naarmate er meer projecten zijn gerealiseerd – de inkomsten uit transitieprojecten zal toenemen. Het verwachte rendement is berekend op basis van de *low case* verwachtingen van de transitieprojecten. In de jaren 2013 – 2017 wordt een jaarlijks resultaat uit de transitieprojecten van € 2,7 mln. verwacht. Van 2018 – 2022 is het verwachte jaarlijkse resultaat ruim € 10 mln. en in de periode 2023 – 2032 wordt € 11,4 mln. rendement verwacht.

In de *business case* voor de verzelfstandiging wordt uiteengezet dat het mogelijk is dat niet het volledige transitieprogramma wordt uitgevoerd, omdat er voor sommige projecten juridische of technische belemmeringen aan het licht komen. Het college doet evenwel de aanname dat dit risico geen effect heeft op de geprognosticeerde inkomsten, aangezien er in dat geval alternatieve projecten met een gelijk resultaat uitgevoerd zullen worden.¹⁸⁸

4.3.2 Tegenvallende projectrealisatie

In het *Strategisch Plan AEB 2018*¹⁸⁹ uit 2013 wordt beschreven hoe de transitie vorm krijgt. Er worden verschillende projecten benoemd waarvan het AEB deze in 2018 gerealiseerd wil hebben. Van de in 2018 gewenste projecten zijn tot dan toe al een aantal gerealiseerd, vier projecten zitten nog in de ontwikkelingsfase: een nascheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval, een GFT-installatie, het verder opwerken van bodemas en het bewerkstelligen van een stoomnet in Westpoort-Oost.¹⁹⁰ In 2014 worden er op de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) nog projecten als het stoomnet, het opwerken van mineralen uit bodemas en een eiwitfabriek genoemd¹⁹¹, maar in de daaropvolgende vergaderingen met de gemeente worden deze projecten niet meer vermeld.¹⁹² Van deze genoemde projecten is alleen een nascheidingsinstallatie gerealiseerd in 2018.

Ondanks het aangegeven belang van een transitie van het AEB voor de continuïteit en financiële gezondheid van het AEB en voor het behalen van de duurzaamheidsambities van de gemeente, lukt het AEB in de eerste jaren na de verzelfstandiging niet om transitieprojecten van de grond te krijgen. In het openbaar verhoor stelt mevr. Ollongren, wethouder Deelnemingen van 2014 tot 2017, dat de gewenste transitieprojecten in het strategisch plan nog verre van uitgewerkt waren. De gewenste transitieprojecten waren geen concrete projectvoorstellen. Ze stelt:

*“Dat was meer een soort lijstje van ambities gebaseerd op brainstormbijeenkomsten, maar nog helemaal niet in een fase waarover je daar in financiële zin een investeringsbesluit kon nemen.”*¹⁹³

Tegelijkertijd erkent wethouder Ollongren ook het belang van de transitieprojecten:

*“Ik ben er wel van overtuigd dat het Afval Energie Bedrijf met dat soort transitieprojecten erbij een duurzamer bedrijf zou worden en dan bedoel ik duurzaam niet alleen in de zin van groen maar ook duurzaam voor de toekomst.”*¹⁹⁴

¹⁸⁶ *Business Case AEB*, Concept. 16 november 2012.

¹⁸⁷ *Ibid.* p. 12.

¹⁸⁸ *Business Case AEB*, Concept. 16 november 2012, p. 5.

¹⁸⁹ *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 9.

¹⁹¹ *Notulen AvA AEB Holding*, 12 december 2014.

¹⁹² Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 23 mei 2015; AEB, *Notulen AvA AEB Holding NV*. 15 december 2015; *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 21 juni 2016; *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 13 december 2016.

¹⁹³ *Openbaar verhoor mevr. Ollongren*. 29 juni 2021.

¹⁹⁴ *Ibid.*

Dhr. Pranger verklaart het uitblijven van investeringen als volgt:

“Dat kun je verklaren doordat enerzijds een aantal projecten op die groslijst van destijds technisch nog niet haalbaar was, maar ook in de sturing na 2014 kreeg een aantal van die projecten iets minder prioriteit. Ik denk ook dat een nascheidingsinstallatie een dermate grote opgave was dat Afval Energie Bedrijf (...) ook wel voelde van ja, meer kunnen we even niet op onze schouders hebben qua vernieuwingen en qua doorontwikkeling.”¹⁹⁵

Het stond de directie van het AEB voor ogen dat er voor het uitvoeren van de transitieprojecten een aparte afgescheiden projectorganisatie moest worden ingericht. De heer Kruize zegt daarover in het openbaar verhoor:

“Ook in de tijd dat ik nog de scepter zwaaide, hadden wij een aparte projectorganisatie voor de transitie zodat je de fabriek daar niet mee belastte. We hadden een directeur operatie, die was daarvoor en de innovatie zat ook bij andere mensen.”¹⁹⁶

De gemeenteraad van Amsterdam houdt zich ook bezig met het feit dat transitieprojecten in de eerste jaren na de verzelfstandiging moeizaam van de grond komen. In een technische sessie aan de commissie FIN en WE naar aanleiding van de herkapitalisatie van het AEB in 2015, worden verschillende schriftelijke vragen gesteld aan het college. Een van de vragen die voortkomt uit deze technische sessie is waarom er een gebrek aan voortgang is wat betreft de transitieprojecten. Het college beantwoordt deze vraag door te stellen dat het AEB momenteel hard aan het werk is met projecten als de Nascheidingsinstallatie, de Vergistingsinstallatie en de Mineralenopwerking (Green Deal bodem- as).¹⁹⁷ Echter is er geen sprake van aansporing van de gemeente aan het AEB om te komen met meer voorstellen voor transitie-investeringen, ondanks het belang van de transitieprojecten voor de duurzaamheidsambities van de gemeente.¹⁹⁸ Toenmalig wethouder Duurzaamheid (Choho) merkt daarover op:

“Dat dat wat mij betreft niet past in de rol als opdrachtgever om een opdracht te geven met het doen van een investering. Dat vind ik niet tot mijn rol als opdrachtgever. Dat vind ik eerder tot een rol van aandeelhouder behoren.”¹⁹⁹

Vanaf 2015 komt de focus te liggen op het bouwen van een nascheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval (SI). Dit is vanaf 2015 tot aan de bouw van de SI in 2017 feitelijk het enige transitieproject dat besproken wordt tussen het AEB en de gemeente.²⁰⁰

Na het *Strategisch plan 2014 – 2018* volgt het *Strategisch plan 2018 – 2022*. Er worden opnieuw veel pilots, verkenningen en projecten genoemd, waaruit vier projecten worden opgenomen in het financieel meerjarenplan van het AEB: een mineralenopwerkingsinstallatie, de droging van de organisch natte fractie, kunststofopwerking en een biomassacentrale (BMC).²⁰¹ Van deze projecten is tot op heden enkel de BMC gerealiseerd.

Uit bovenstaande valt op te maken dat ondanks het belang van de transitie voor de continuïteit en financiële gezondheid van het AEB en voor het behalen van de duurzaamheidsambities van de gemeente Amsterdam, twee transitieprojecten zijn gerealiseerd: de nascheidingsinstallatie en de biomassacentrale. Op deze investeringen zal in 4.4 en 4.5 verder worden ingegaan.

¹⁹⁵ Openbaar verhoor dhr. Pranger. 24 juni 2021.

¹⁹⁶ Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021.

¹⁹⁷ Terugkoppeling technische sessie, AEB herstructurering financiering, Openbare Versie, 29 september 2015.

¹⁹⁸ Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 23 mei 2015; AEB, Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015; Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 21 juni 2016; Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 13 december 2016.

¹⁹⁹ Openbaar verhoor dhr. Choho. 22 juni 2021.

²⁰⁰ Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 23 mei 2015; AEB, Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015; Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 21 juni 2016; Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 13 december 2016.

²⁰¹ *Strategisch plan 2018 – 2022*. AEB, 2017 p. 30.

4.4 Nascheidingsinstallatie

Zoals in 3.1 is uitgewerkt, is de *Ladder van Lansink* belangrijk geweest voor de wijze waarop het afvalbeleid zich op Europees en nationaal heeft ontwikkeld. De *Ladder van Lansink* was de leidraad voor een afvalbeleid dat voortaan voorrang zou geven aan de meest milieuvriendelijke verwerkingsmethoden; hoe hoger op de ladder, hoe meer wenselijk de verwerkmethode. Het scheiden van afval is daarbij een belangrijke activiteit om hogere treden van de *Ladder van Lansink*, in het bijzonder recycling en hergebruik, te kunnen bereiken. Al in het begin van de jaren '90 wordt er in Amsterdam aangevangen met proeven die gericht zijn op het scheiden van afval. De focus ligt hierbij op het op een andere wijze inzamelen van afval waardoor er meer aan de bron gescheiden kan worden. Het gaat hierbij om de proeven met de Afvalkade, Terugbrengboot en de Chemokar. Vooral laatstgenoemde is erg succesvol: in 1992 bedroeg de hoeveelheid ingezameld klein chemisch afval (kca) 2.410 kilogram. Sinds de introductie van de Chemokar is de hoeveelheid ingezameld kca toegenomen tot 18.176 kilogram in 1993.²⁰² In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen inzake afvalscheiding in Amsterdam sinds de jaren '90, die leiden tot de bouw en het in het najaar van 2017 in gebruik nemen van een afvalscheidingsinstallatie door het AEB.

4.4.1 Aanloop en vraagstelling

De *Ladder van Lansink* is belangrijk geweest voor de totstandkoming van het eerste LAP uit 2004 en de verschillende verwerkingsmogelijkheden die voor de verwerking van stedelijk afval en gelijkgestelde bedrijfsafvalstoffen in het LAP 2002-2012 naar voren komen. In het LAP wordt de voorkeur gegeven aan het PPF-scenario, scheiding van Papier en Plastic Fractie. Binnen dit scenario wordt een deel van het huishoudelijk restafval en het bedrijfsafval gescheiden in een laagcalorische ONF (Organische Natte Fractie) en hoogcalorisch RDF (Refuse Derived Fuels). Het PPF-scenario heeft uit duurzaamheids-overwegingen de voorkeur boven integraal verbranden of doorgaan op de huidige wijze.

In 2010 is door het AEB de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf ingezet. In november 2013 wordt het *Strategisch Plan AEB 2018* gepresenteerd.²⁰³ Hierin wordt onder meer beschreven hoe de transitie vorm krijgt. Er worden verschillende projecten benoemd die het AEB in 2018 gerealiseerd wil hebben. De twee pijlers onder deze projecten zijn enerzijds het terugwinnen van grondstoffen en anderzijds het produceren van nieuwe duurzame energie. In het *Strategisch Plan AEB 2018* wordt gesteld dat een nascheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval momenteel een van de projecten is die in de ontwikkelingsfase zit.²⁰⁴

Het AEB is niet het eerste afvalverwerkingsbedrijf in Nederland dat een scheidingsinstallatie wil bouwen of heeft gebouwd. Nascheiding van huishoudelijk restafval vindt ook plaats bij drie andere nascheidingsinstallaties in Nederland. Dit zijn de afvalverwerkingsinstallatie Omrin in Heerenveen (capaciteit van 200 kton), Attero in Groningen (capaciteit van 150 kton) en Wijster (capaciteit van 600 kton). Deze drie installaties draaien momenteel op vollast.²⁰⁵ De scheidingsinstallatie van AEB heeft een capaciteit van 300 kton.

4.4.2 Motivering voor Nascheidingsinstallatie (SI)

In het *Strategisch Plan AEB 2018* wordt de scheidingsinstallatie opgenomen in het transitie-portfolio 2018. De installatie scheidt het huishoudelijk afval, waarna alleen de overgebleven fractie wordt verbrand.²⁰⁶ Uit het restafval worden de fracties plastic, metalen en drankenkartons (PMD) en organische natte fractie (ONF) gescheiden, met als bijvangst papier.²⁰⁷

²⁰² Jaarrekening 1995. Gemeente Amsterdam, p. 149

²⁰³ *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ *Integraal advies omtrent investeringsvoorstel van het AEB betreffende een huishoudelijk afvalscheidingsinstallatie, versie 'finaal rapport'*. EY, 1 april 2016, p. 11.

²⁰⁶ *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013, p. 18. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

²⁰⁷ *Uitvoeringsplan Afval, grondstoffen uit Amsterdam*, 7 juni 2016, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/1>

In het *Strategisch Plan AEB 2018* wordt aangegeven dat afvalscheiding goed past bij de duurzaamheidsambities van de gemeente Amsterdam op dat moment. In 2013 is het scheidingspercentage 19% en Amsterdam streeft ernaar in 2016 dit percentage te verhogen tot 30% om uiteindelijk te kunnen komen op het niveau van de landelijke doelstellingen van 65% in 2020.²⁰⁸ Deze ambitie komt ook naar voren in het coalitieakkoord *Amsterdam is van iedereen* waarin wordt aangegeven dat er meer ingezet gaat worden op het gebied van duurzaamheid en circulaire economie.²⁰⁹ Een van de pijlers van dit akkoord is het duurzaam gebruik van afval te stimuleren en het scheidingspercentage te verhogen. Onder de verantwoordelijkheid van wethouder Duurzaamheid (dhr. Choho) wordt gewerkt aan de agenda *Duurzaam Amsterdam* en het *Uitvoeringsplan Afval* waarin concrete plannen worden gemaakt om o.a. het scheidingspercentage te verhogen. Hierbij wordt samengewerkt met het AEB. In het *Uitvoeringsplan Afval* wordt aangegeven dat de regie op de afvalketen zich richt op verduurzaming (meer afvalscheiding), optimale dienstverlening en een efficiënte organisatie.²¹⁰

Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat de ambities van het AEB en Amsterdam tot 2015 gelijk opliepen. De ambitie van de gemeente Amsterdam was om o.a. het scheidingspercentage omhoog te brengen van 19% in 2013 naar 65% in 2020 en het AEB kon hieraan bijdragen door het realiseren van faciliteiten voor nascheiding.²¹¹ Extra faciliteiten waren nodig omdat met alleen bronscheiding het beoogde scheidingspercentage niet kon worden behaald: “nascheiden en vergisten leveren samen een extra bijdrage van ca. 28% aan het scheidingspercentage”.²¹² In het *Uitvoeringsplan Afval* wordt gesteld dat “om planning 65% in 2020 te halen, zijn samenwerking met het AEB en installaties voor nascheiding en vergisting noodzakelijk”.²¹³

4.4.3 Besluitvormingsproces Nascheidingsinstallatie (SI)

Vanaf 2015 komt de focus te liggen op het investeringsvoorstel voor de nascheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval (SI) om over te kunnen gaan tot de daadwerkelijke bouw. Men spreekt in deze jaren nog van een Huishoudelijke Afval Scheidingsinstallatie (HHAS). In de aandeelhoudersvergadering van 15 december 2015 wordt het investeringsvoorstel HHAS door de directie van het AEB gepresenteerd aan de wethouder Duurzaamheid (Choho), de wethouder Deelnemingen (Ollongren) en verschillende RvC- leden.²¹⁴ In het investeringsvoorstel wordt benadrukt dat de nascheiding noodzakelijk is om de scheidingsdoelstellingen van de gemeente Amsterdam te kunnen realiseren en dient als eerste opstap naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De volgende stappen die moeten worden genomen om deze ambitie te kunnen verwerkelijken zijn het bouwen van een vergister en een groengas installatie.²¹⁵ Opvallend is dat de vergister niet langer onderdeel meer uitmaakt van de business case van de HHAS. Het opnemen van de vergister leidt er namelijk toe dat de totale installatie geen financieel rendement zou opleveren. De vergister wordt daarop geschrapt uit de business case en wordt genoemd als volgende stap in de transitie.²¹⁶ In de AvA worden hier door de gemeente geen vragen over gesteld, ondanks dat het schrappen van de vergister uit de business case de verwachte duurzaamheidsresultaten significant laten dalen. Door het schrappen van de vergister wordt namelijk geen groengasproductie opgestart.²¹⁷ Dhr. Choho (wethouder Duurzaamheid 2014-2018) zegt hierover in het openbaar verhoor op 22 juni 2021:

208 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

209 *Coalitieakkoord 2014-2018 Amsterdam is van iedereen*. Gemeente Amsterdam, 12 juni 2014, p. 26. Te raadplegen op: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1373648/1/document>

210 *Uitvoeringsplan Afval*, grondstoffen uit Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 7 juni 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/1>

211 Ibid. p. 6.

212 Ibid. p. 6.

213 Ibid. p. 6.

214 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 15 december 2015, p. 2.

215 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 15 december 2015, p. 2.

216 *De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019*. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 98. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>.

217 Ibid. p. 99.

“Het AEB had een investeringsstrategie waar een nascheidingsinstallatie een basis was voor haar ambitie om van afvalverbrander naar grondstoffenfabriek toe te groeien. De gemeente Amsterdam heeft mede op basis van die ambities de doelstellingen vastgesteld, zoals die in de Agenda Duurzaamheid zijn opgenomen.”

Daarbij diende de nascheidingsinstallatie als eerste stap waarop de volgende transitieprojecten werden voortgebouwd. Dit wordt bevestigd door dhr. Choho in het openbaar verhoor:

“Je moet nou eenmaal de eerste stap nemen voordat je de volgende stap kunt nemen in die transitie. Het was een soort stapeling van fabrieken die op elkaar stapelden en die nascheidingsinstallatie moest gewoon als eerste genomen worden.”

Het idee achter de nascheidingsinstallatie is dat machines beter kunnen scheiden dan mensen.²¹⁸ De grondstoffen die middels nascheiding worden verkregen, worden op duurzame wijze verwerkt door het AEB zelf of andere eindverwerkers, waar ook het Afvalfonds Verpakkingen een belangrijke rol in speelt.²¹⁹ Ten aanzien van de risico's wordt door de directie van het AEB aangegeven dat het belangrijkste risico schuilt in de ontwikkeling van de zogenaamde Nedvang-vergoeding²²⁰ voor het ingezameld en gerecycled verpakkingsmateriaal.²²¹

De RvC gaat akkoord met het investeringsvoorstel onder een aantal voorwaarden. Een van deze voorwaarden is dat minimaal 90% van het beschikbare volume moet worden gecontracteerd tot en met 2022 en dat de *“IRR²²² (exclusief vennootschapsbelasting) van de investering passend is bij de doelstellingen voor herfinanciering van de onderneming”*.²²³ Door de wethouder Deelnemingen (Ollongren) wordt minder enthousiast gereageerd op het voorstel gezien de operationele problemen bij het AEB die na de verzelfstandiging hebben gespeeld. De wethouder stelt dat: *“Dit alles zorgt dat de gemeenteraad extra kritisch kijkt en de vraag aan het college heeft gesteld in deze fase terughoudend te zijn met investeringen.”*²²⁴ De gemeente wil daarom integraal advies van experts inwinnen en de business case zoals opgesteld door het AEB laten valideren, voordat zij een besluit neemt om te investeren in de scheidingsinstallatie.²²⁵ De wethouder Deelnemingen (Ollongren) kaart daarop de noodzakelijkheid van een nascheidingsinstallatie aan en stelt dat *“vanuit duurzaamheidsperspectief en de vastgestelde gemeentelijke scheidingsdoelstellingen is het duidelijk dat nascheiding per definitie nodig is naast bronscheiding. Maar het kan ook een keuze zijn om de scheidingsdoelstellingen aan te passen.”*²²⁶

De business case HHAS is opgesteld door het AEB in oktober 2015. Het AEB en het college laten beide de bestaande business case voor de nascheidingsinstallatie door een eigen externe partij valideren. De conclusies van de externe partijen verschillen nadrukkelijk. PwC, ingehuurd door het AEB, komt tot een financieel rendement van 12%²²⁷ en EY, ingehuurd door het college, komt tot een financieel rendement van 1%.²²⁸ In de eerstvolgende AvA, op 21 juni 2016, worden de resultaten van beide onderzoeken besproken. De wethouder Deelnemingen (Ollongren) geeft aan dat de validatie door EY als uitgangspunt zal gelden, omdat zij voorzichtiger in haar schattingen is en *“daarmee staat het college steviger in de gemeenteraad”*.²²⁹ De kern van het advies van EY is dat een HHAS-

218 Uitvoeringsplan Afval, grondstoffen uit Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 7 juni 2016, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/1>

219 AEB en Afvalfonds zetten in op nascheiding afval. Agro & Chemie, 13 januari 2017. Te raadplegen: <https://www.agro-chemie.nl/nieuws/aeb-en-afvalfonds-zetten-in-op-nascheiding-afval/chemie.nl/nieuws/het-AEB-en-afvalfonds-zetten-in-op-nascheiding-afval/>

220 Nedvang staat voor 'Nederland van afval naar grondstof', gemeenten krijgen een vergoeding voor het inzamelen en recyclen van verpakkingsmateriaal.

221 Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015, p. 2.

222 Internal Rate of Return.

223 Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015, p. 2.

224 Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015, p.3.

225 Ibid. p.2.

226 Ibid. p.3.

227 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p.98. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

228 Ibid. p.98.

229 Notulen AvA AEB Holding NV. 21 juni 2016, p.3.

installatie belangrijk is voor het behalen van de doelstellingen van de gemeente, maar dat de installatie gepaard gaat met financiële risico's. Dit komt voornamelijk doordat de investering gepaard gaat met een netto contante waarde van € 9,3 mln. Van deze € 9,3 mln. is € 2 mln. opgenomen voor vennootschapsbelasting, dus is er feitelijk sprake van een negatieve netto contante waarde van € 7,2 mln. over een looptijd van tien jaar.²³⁰ Deze netto contante waarde geeft een rendement van 1% op de investering. Dat betekent dat deze net kostendekkend is.²³¹ Het college stemt in met het investeringsvoorstel onder de voorwaarde dat de business case wordt aangepast aan de uitgangspunten van EY en het bijbehorende gewenste rendement. Voor het eind van het jaar moet het AEB komen met een business case waarin het verwachte financieel rendement verhoogd wordt.²³² De wethouder Deelnemingen (Ollongren) geeft aan *"dat de aandeelhouder een reservering heeft gedaan voor een eventuele negatieve netto contante waarde maar deze wil zij niet inzetten"*.²³³ Deze reservering is gemaakt uit het duurzaamheidsfonds.²³⁴

In deze periode zijn er veelvuldig gesprekken gevoerd tussen de drie verschillende wethouders over de investering en de bijbehorende kosten voor de gemeente in combinatie met de duurzaamheidsambities. Dit wordt bevestigd door dhr. Choho (wethouder Duurzaamheid 2014-2018) in het openbaar verhoor²³⁵:

"Er is intensief gesproken tussen de wethouders over de business case. Dit was nodig omdat het financiële vraagstuk en duurzaamheidsvraagstuk tegelijkertijd speelde."

Dhr. Choho geeft aan dat er zorgvuldig is gekeken naar de business case. Hij vindt niet dat er te veel gestuurd is op financiën en dat het schrappen van een vergister in de business case gevolgen heeft gehad voor de duurzaamheidsdoelstellingen. Om de business case te laten uitkomen op het gewenste rendement is de import van afval uit het Verenigd Koninkrijk hierin opgenomen. Ook dit heeft volgens dhr. Choho geen effect op de duurzaamheidsdoelstellingen. In Engeland werd nog gestort en importeren was dan een duurzamere oplossing. Dhr. Kock (wethouder Financiën 2014-2017) geeft over de business cases voor de SI aan:

"Er is gewoon gekeken naar wat een valide businesscase was met een aanvaardbaar rendement. En dat er een positief rendement moet zijn, dat is natuurlijk logisch omdat het bedrijf risico loopt en daarmee de gemeente risico loopt want de gemeente is eigenaar van dat bedrijf. Nou, vervolgens ga je daar over praten en de businesscase wordt een keer gewijzigd".²³⁶

Op 14 juni 2016 stemt het college in met de investering in de nascheidingsinstallatie nadat het AEB hiertoe officieel een verzoek had gedaan. Daarbij is de business case echter nog niet gevalideerd, zo blijkt o.a. uit de voordracht voor de raadsvergadering van 13 juli 2016.²³⁷ In de AvA van 13 december 2016 wordt de aangepaste business case Scheidingsinstallatie (SI) gepresenteerd met het gewenste rendement. De grootste veranderingen hebben voornamelijk betrekking op het inkorten van de testperiode van drie maanden naar drie weken en het uitgangspunt dat de SI meteen na de testperiode op vollast kan draaien i.p.v. de eerste zeven maanden op 75%. Daarnaast wordt aangegeven dat het AEB zelf de SI zal financieren, waardoor er geen leningen hoeven worden afgesloten en dus ook geen rente aan de gemeente betaald dient te worden. Dit betekent dat de initiële lening bij de gemeente Amsterdam zoals aanvankelijk opgenomen in de business case²³⁸, niet wordt afgesloten. Uit interviews tijdens de raadsenquête komt naar voren dat dit wellicht geen slimme keuze is geweest, omdat het AEB er financieel niet goed voorstond.

230 Raadsvoordracht van uiten van wensen en bedenkingen inzake het investeringsbesluit voor een nascheidingslijn bij het Afval Energie Bedrijf en instemmen met het vormen van een risicoreservering, behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3716999/1>

231 Ibid.

232 Notulen AvA AEB Holding NV. 21 juni 2016, p.3.

233 Ibid. p.3.

234 Het duurzaamheidsfonds van de gemeente Amsterdam verstrekt leningen voor duurzame projecten.

235 Openbaar verhoor dhr. Choho. 22 juni 2021.

236 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

237 Raadsoordracht AEB Holding NV: Goedkeuren investeringsbeslissing nascheidingslijn. Behandeld in de raadsvergadering op 13 juli 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3647164/1/document>

238 Business case overzichten, business case HHAS, 15 november 2017.

Opnieuw wordt de Nedvang-vergoeding voor het ingezameld en gerecycled verpakkingsmateriaal als grootste onzekerheid genoemd, maar er wordt hard gewerkt aan een overeenkomst waarin vergoedingen voor langere termijn worden vastgelegd. Dankzij deze overeenkomst kunnen ook *“investerings in installaties ‘achter’ de SI gemakkelijker gerealiseerd worden”*.²³⁹ De wethouder Deelnemingen (Ollongren) geeft aan dat de reservering die is gedaan in het duurzaamheidsfonds door deze overeenkomst kan komen te vervallen.²⁴⁰ De samenwerkingsovereenkomst tussen het AEB en het Afvalfonds Verpakkingen (AFV), officieel tussen het AEB en de dochtervennootschap Verpakkingsketen BV (VPK), wordt in september 2017 gesloten voor een looptijd van 10 jaar. De samenwerkingsovereenkomst is voor goedkeuring aan de aandeelhouder voorgelegd.²⁴¹ Er is een overeenkomst met het afvalfonds waaruit bepaalde verplichtingen voor het AEB en rechten voor het afvalfonds volgen. Begin 2017 wordt er gestart met de bouw van de nascheidingsinstallatie. In de aandeelhouderscommissie wordt de aandeelhouder geïnformeerd over het feit dat er vanaf september 2017 zal worden proefgedraaid. De installatie zal dan kunststoffen herwinnen: 2D (folies) en 3D. Voor de verwerking van deze kunststoffen was een kunststofscheidingsinstallatie gepland met HVC en OMRIN: *“Nader onderzoek op die businesscase toont aan dat het AEB beter kan investeren in kleinere installaties op eigen terrein die aansluiten op het volume van de scheidingsinstallatie, waarschijnlijk in samenwerking met Van Scherpenzeel (expert op dit terrein).”*²⁴² Omdat de scheidingsinstallatie eerder klaar is dan de kunststofscheidingsinstallatie die het AEB aanvullend wil realiseren, wordt gesteld dat er een tussenoplossing nodig is. Omdat de kunststofinstallatie de kwaliteit van de herwonnen grondstoffen aanzienlijk verbetert heeft het AFV aangegeven hier ook een rol in te willen spelen.²⁴³ Naast kunststof zal de scheidingsinstallatie ook Organische natte fractie (ONF) opwekken. Een (nog te bouwen) drooginstallatie zal de kwaliteit van dit ONF aanzienlijk verbeteren.²⁴⁴

In het aanbestedingstraject wordt een contract opgesteld met Bam-Banzo. Commissie Winter stelt dat: *“enkel de combinatie BAM-Banzo het project voor de gegeven specificaties tegen het geboden budget wil uitvoeren”*. In het contract met BAM-Banzo wordt afgesproken dat de bouworganisatie het eerste jaar verantwoordelijk is.²⁴⁵ De business case met een financieel rendement van 8,5% vormt de businesscase waarmee de bouw wordt gestart.²⁴⁶ De voormalig directeur DMC (dhr. van Woerkom) zegt over de door de relatie tussen door de gemeente gehanteerde rentes en de transitieprojecten:

*“Had men genoeg genomen met een dividend van nul of met een rekenrente van 2 procent of 4 procent, dan was er wellicht meer ruimte geweest voor die ambities. Dat is uiteindelijk de politieke afweging.”*²⁴⁷

4.4.4 Tegenvallende resultaten

De bouwperiode van de SI verloopt voorspoedig en het investeringsbudget van € 34,5 mln. wordt niet overschreden. De nascheidingsinstallatie heeft een capaciteit van 300.000 ton restafval per jaar. In de statusupdate over de scheidingsinstallatie in de AvA van 20 juni 2017 wordt er nog uitgegaan van een verhoogd rendement.²⁴⁸ Na een korte testfase, die volgens het AEB goed verloopt²⁴⁹, wordt de installatie in het najaar van 2017 in gebruik genomen. Uit interviews tijdens de raadsenquête kan worden opgemaakt dat dit erg optimistisch was: het AEB verwacht hogere rendementen te behalen dan de rendementen die behaald werden door vergelijkbare installaties. Tevens verwacht het AEB dat

239 Notulen AvA AEB Holding NV. 13 december 2016, p.4.

240 Ibid. p. 4.

241 Bijgevoegde notitie aan leden van de aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. Onderwerp: overeenkomsten. 13 maart 2017.

242 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 13 maart 2017.

243 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 13 maart 2017.

244 Ibid.

245 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 100. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

246 Ibid. p. 98.

247 Openbaar verhoor dhr. Van Woerkom. 29 juni 2021.

248 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Status Business case Scheidingsinstallatie (SI).17 november 2017.

249 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 12 oktober 2017.

de installatie meteen goed zou presteren en dat het AEB daardoor een goede concurrentiepositie zou innemen op de wereldmarkt. De SI presteert echter meteen na ingebruikname ondermaats. Uit interviews blijkt dat dit samenhangt met de ingekorte testperiode: over het algemeen heeft men langer nodig dan een paar weken om de status van een installatie goed te evalueren en de gebreken te onderkennen. Een volwaardige testperiode dient om te toetsen of de installatie voldoet aan de vooropgestelde technische normen en gegarandeerde waarden, zoals vastgelegd in het contract. Gebreken kunnen dan nog worden gesignaleerd en gerepareerd. Na de gebleken tegenvallende prestaties van de SI wordt dit ook bevestigd door de directie van het AEB in de aandeelhouderscommissie: *“partijen in de markt die een scheidingsinstallatie runnen geven uit ervaring aan dat het 1 à 2 jaar zal duren voordat de installatie volledig op specificatie draait”*.²⁵⁰

- De netto omzet die in het jaarplan 2017 wordt geschat wordt niet behaald en vanaf november 2017 worden er in de aandeelhouderscommissie updates gegeven over het (onder)presteren van de scheidingsinstallatie. Over het eerste kwartaal van 2018 wordt een lager resultaat verwacht dan begroot. In de statusupdate wordt aangegeven dat dit te maken heeft met een combinatie van factoren²⁵¹: *Er zijn technische opstartproblemen in de installatie waardoor de beschikbaarheid, zuiverheid van de outputstromen en de recovery (terugwinning) niet op het gewenste niveau zijn.*
- *Er is geen (goede) afzet voor de outputstromen oud papier & karton (OPK) en folies. Daarbij is de afzet van de 2D/3D kunststoffen duurder dan begroot.*
- *Er worden extra kosten gemaakt voor o.a. door extra schoonmaakkosten en extra interne logistieke kosten door het ontbreken van afzetmogelijkheden voor OPK en folies.*²⁵²

Er wordt een verbeterplan opgesteld om de technische opstartproblemen te verhelpen en de beschikbaarheid, zuiverheid en het *recovery percentage* te verhogen.²⁵³ Dit is met name noodzakelijk omdat het AEB nu niet kan voldoen aan de (afzet)afspraken met het Afvalfonds Verpakkingen.²⁵⁴ Over andere afzetmogelijkheden wordt gesteld dat doordat *“China de grenzen heeft gesloten voor gerecyclede kunststoffen en Oud Papier & Karton (OPK) is de markt in Europa voor deze grondstoffen ingezakt”*.²⁵⁵ Naast het Afvalfonds Verpakking worden geen andere afzetstromen genoemd.

Over heel 2018 blijft de scheidingsinstallatie kampen met operationele problemen en blijven verbeteringen uit.²⁵⁶ De gemeente wordt hier in de aandeelhouderscommissie over geïnformeerd en het monitoren van de prestaties van de SI worden een vast agendapunt in de vergaderingen. Daarnaast worden er intensieve gesprekken gevoerd tussen het AEB en BAM-Banzo over het teleurstellende resultaat: *“het AEB wint nu juridisch advies in en voert de druk op”*.²⁵⁷

Er wordt op geanticipeerd dat in 2018 de volle capaciteit van 300.000 ton afval verwerkt zou worden, waarvan bovendien 22% aan derden zou worden verkocht. Er wordt echter minder afval verwerkt in de nascheidingsinstallatie en beduidend minder wordt gerecupereerd en afgezet naar derden.²⁵⁸ Door o.a. een lage beschikbaarheid van de installatie en door tegenvallende recycling prognoses wordt het beoogde financieel rendement niet behaald en kan er niet worden voldaan aan de afspraken met het Afvalfonds. Er wordt gewerkt aan een hernieuwde samenwerkingsovereenkomst voor 2019.²⁵⁹ Door de gemeente wordt benadrukt dat zij updates wil blijven krijgen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de *“externe factoren zijn waarop het AEB geen invloed heeft en welke acties uitgevoerd worden op de factoren waarop het AEB wel invloed heeft”*.²⁶⁰ Begin 2019 worden de eerste verbeteringen zichtbaar door de uitvoering van een optimalisatieplan.²⁶¹

250 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, 5 juni 2018, p. 4.

251 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Performance Scheidingsinstallatie, 5 juni 2018.

252 Ibid.

253 Ibid.

254 Ibid.

255 Ibid.

256 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Statusupdate SI @ AEB, 25 september 2018.

257 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, 5 juni 2018, p. 4.

258 Ibid. p. 4.

259 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Statusupdate SI @ AEB, 25 september 2018.

260 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, 5 juni 2018, p. 4.

261 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Statusupdate Scheidingsinstallatie, 12 maart 2019.

Er zijn aanpassingen gedaan in de bedrijfsvoering en aanpassingen waardoor de installatie beter presteert. Echter zal de totale doorzet over 2019 vergelijkbaar zijn als in 2018 door de geplande stilstand en de uitvoering van de modificaties. 2019 wordt dan ook gezien als een 'overgangsjaar'²⁶² waarbij de beschikbaarheid van de installatie regelmatig rond het gewenste percentage zit.²⁶³ De herwinning van grondstoffen is stabiel en de kwaliteit beter, waardoor de afzet stabiel wordt. Er worden nieuwe contracten afgesloten voor folie. Tevens wordt de afzet van enkele andere materialen stabiel.²⁶⁴

Vanaf de zomer 2018 bouwt het AEB aan een juridisch dossier "om de hoofdaannemer voor zover mogelijk en noodzakelijk aansprakelijk te stellen". In september wordt er gestart met een test om te onderzoeken of BAM-Banzo daadwerkelijk in gebreke is of niet.²⁶⁵ Uit deze test blijkt dat de SI "niet voldoet aan de opgegeven specificaties en dat ingrijpende wijzigingen noodzakelijk zijn om de prestatie structureel te verbeteren".²⁶⁶ Op 1 september 2018 wordt BAM-Banzo in gebrek gesteld door het AEB omdat de installatie niet goed presteert. In 2019 wordt het vertrouwen in Bam-Banzo definitief opgezegd en wordt ontbinding van het contract aangevraagd: "door het verkrijgen van de regie over de installatie belangrijke modificaties door kunnen voeren met als doel de performance van de SI te verbeteren en de afzet van grondstoffen naar de markt te maximaliseren".²⁶⁷ Op 7 oktober 2020 wordt het geschil tussen het AEB en BAM-Banzo in goed overleg bijgelegd: "het AEB Amsterdam betaalt een bedrag van € 2,3 mln. aan BAM/Banzo voor de definitieve oplevering en het onderhoud van de installatie. Beide partijen beschouwen hun wederzijdse contractuele verplichtingen daarmee als volledig nagekomen".²⁶⁸

Recentelijk is het beleid van Amsterdam op het gebied van afvalscheiding veranderd. Vanaf januari 2021 wordt plastic niet meer apart ingezameld via plasticcontainers in de stad, maar zal plastic afval bij het AEB worden gescheiden. De scheidingsinstallatie haalt de plastic en drinkverpakkingen uit het restafval en zorgt zo voor herbruikbaar plastic.²⁶⁹ Aan de bron wordt via ondergrondse en bovengrondse containers alleen nog glas, papier, karton en textiel ingezameld. Na de eerdergenoemde operationele problemen werkt de scheidingsinstallatie inmiddels naar behoren en dit zorgt ervoor dat "hij meer plastic scheidt dan alle Amsterdammers bij elkaar".²⁷⁰

Het scheidingspercentage in de gemeente Amsterdam blijft in 2020 uiteindelijk op 35% hangen in plaats van de geambieerde 65%.²⁷¹

4.5 Biomassacentrale

Zoals in 0 is beschreven, stelt de Europese richtlijn 2009/28/EG, de *Renewable Energy Directive I* (voortaan *RED I*)²⁷², dat in 2020 20% van het energieverbruik in de EU afkomstig moet zijn uit hernieuwbare energiebronnen. Deze percentages werden vervolgens per lidstaat bepaald en gezamenlijk moesten zij op 20% uitkomen. In december 2018 trad de herziene richtlijn hernieuwbare energie, EU-richtlijn 2018/2001/EG, de *Renewable Energy Directive II* (voortaan *RED II*), in werking. De richtlijn bevat een nieuw bindend EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie, waarbij 32% van het eindenergieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn en wat opnieuw per lidstaat werd

262 Ibid.

263 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV Statusupdate Scheidingsinstallatie (SI). 6 juni 2019.

264 Ibid.

265 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV Statusupdate SI @ AEB. 25 september 2018.

266 Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV Statusupdate Scheidingsinstallatie. 12 maart 2019.

267 Ibid.

268 Akkoord AEB en BAM/Banzo over scheidingsinstallatie. BAM Infra Nederland B.V., 7 oktober 2020. Te raadplegen: <https://www.bam.com/nl/pers/persberichten/2020/10/akkoord-AEB-en-bambanzo-over-scheidingsinstallatie>

269 Amsterdam scheidt plastic alleen nog met scheidingsinstallatie. Gemeente Amsterdam. Geraadpleegd op 8 november 2021. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/afval-en-hergebruik/plastic-scheidingsinstallatie/>

270 Ibid.

271 Huishoudelijk afval per gemeente per inwoner. CBS. Te raadplegen: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83452NED/table?fromstatweb>

272 Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 23 april 2009. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN>

toegespitst. De definitie van hernieuwbare energiebronnen uit RED I luidt: *“Energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk: wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen.”*²⁷³

In het Coalitieakkoord 2018-2022 heeft de gemeente Amsterdam het volgende als doelstelling opgenomen: *“Amsterdam wil een wezenlijke bijdrage leveren aan het halen van de doelstellingen van Parijs, en heeft daarom de ambitie de CO₂ uitstoot in Amsterdam terug te dringen met 55% in 2030 en 95% in 2050. We streven er naar dat Amsterdam in 2040 aardgasvrij wordt.”*²⁷⁴ Volgens het AEB past een Biomassacentrale in deze doelstelling. In 4.5 wordt de aanloop, besluitvorming, bouw en in gebruik name van de Biomassacentrale beschreven.

4.5.1 Aanloop en vraagstelling

Initieel kreeg de Biomassacentrale (BMC) een Engelse naam, *Biomassa Plant Amsterdam (BPA)*. In het investeringsvoorstel voor de BMC wordt gesteld: de installatie *“moet laagwaardig snoei- en afvalhout gaan verwerken en omzetten in energie voor Amsterdam”*.²⁷⁵ Naast elektriciteit produceert de nieuwe installatie ook stoom en warmte waarbij *“de warmtelevering voldoende zal zijn voor ongeveer 27.000 Amsterdamse huishoudens”*.²⁷⁶ Tegelijkertijd zorgt het project voor *“67.000 ton vermeden CO₂ per jaar.”*²⁷⁷ De kernactiviteit van de BMC is het produceren van duurzame elektriciteit en warmte. Deze energie wordt opgewekt doordat snoei- en afvalhout in een hoogrendementsoven worden verbrand.²⁷⁸ Hierbij is het aandeel snoeihout aanzienlijk groter en zal de fractie afvalhout uit de houtverwerkende industrie zeer klein zijn.²⁷⁹ In totaal gaat het jaarlijks om 110.000 ton resthout dat door drie verschillende biomassaleveranciers wordt afgeleverd en in de BMC zal worden verbrand. Al dit resthout is voorzien van het *“Better Biomass”* certificaat.²⁸⁰ De installatie zal worden geplaatst binnen een eigen juridische entiteit dat valt onder de AEB Holding NV. De opgewekte warmte en elektriciteit zal daarom eerst verkocht worden aan het AEB alvorens het AEB het zal doorverkopen aan Westpoort Warmte en het elektriciteitsnet.²⁸¹

In het investeringsvoorstel BMC wordt benoemd dat de eerste warmtelevering gepland staat vóór 15 juni 2020. De officiële oplevering volgt later dat jaar. Het is noodzakelijk om deze deadline te halen omdat *“de projectrealisatie gebonden is aan de termijnen van de verstrekte SDE+ subsidie. Vertraging in de besluitvorming voorafgaand aan het definitieve investeringsbesluit, resulteert in een significante verlaging van de opbrengsten en kan ertoe leiden dat realisatie van dit duurzame energieproject niet meer mogelijk is.”*²⁸²

4.5.2 Motivering voor Biomassacentrale (BMC)

Net als de Scheidingsinstallatie is de BMC opgenomen in het *Strategisch Plan AEB 2018* uit 2013 van het AEB, waarin de transitieprojecten uiteengezet worden. Als onderdeel van de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf wordt in het *Strategisch Plan AEB 2018* de ambitie uitgesproken dat het AEB zich zal ontwikkelen tot de grootste producent van duurzame energie

273 Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 23 april 2009. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN>

274 Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente een nieuw geluid. Gemeente Amsterdam, mei 2018, p. 6. behandeld in de raadsvergadering op 30 mei 2018, p. 40. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6577548/1/>

275 Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk), AEB Amsterdam, 19 december 2018, p. 4

276 Ibid. p. 4

277 Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk), AEB Amsterdam, 19 december 2018, p. 4

278 Ibid. p. 4

279 Ibid. p. 7

280 Ibid. p. 4

281 Ibid. p.4

282 Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk), AEB Amsterdam, 19 december 2018, p. 4.

in de metropoolregio.²⁸³ Een van de manieren om deze doelstelling te bereiken is om, naast de productie van energie in de AEC en de HRC, duurzame energie op te wekken uit andere bronnen dan afvalverbranding.²⁸⁴ Hiervoor worden andere energiebronnen onderzocht: zon, wind, biomassa en andere biologische brandstoffen. In het *Strategisch Plan AEB 2018* wordt aangegeven dat het AEB hiervoor een van de lijnen van de AEC kan ombouwen tot een Biomassa Energie Centrale (BEC) zodat duurzame brandstoffen, zoals biomassa, kunnen worden verwerkt.²⁸⁵ De winstgevendheid van een dergelijke centrale is echter afhankelijk van *“de prijs van biomassa en subsidiemogelijkheden om biomassastromen aan te trekken”*.²⁸⁶

In het investeringsvoorstel BMC van 25 september 2018 wordt de optie om de lijnen van de AEC om te bouwen niet meer gepresenteerd, maar gaat men uit van een nieuw te bouwen installatie. Vanaf 2012 is een externe ontwikkelaar, INB, bezig met de ontwikkeling van de biomassacentrale. In 2012 en 2016 zijn er gesprekken tussen het AEB en IND over de overname van het project door het AEB.²⁸⁷ In 2017 en 2018 vinden er onderhandelingen tussen beide partijen plaats. In het investeringsvoorstel van 25 september 2018 wordt gesteld dat het AEB een akkoord heeft gesloten met INB om het project over te nemen.²⁸⁸ Een belangrijke voorwaarde voor de overname van het BMC-project door het AEB is de SDE+ subsidie die sinds 2016 aan het project is toegekend.²⁸⁹

De totale investering bedraagt € 58,8 mln. waarvan 25% (€ 14,7 mln.) door het AEB wordt betaald uit eigen vermogen.²⁹⁰ Het overige bedrag (€ 44,1 mln.) wordt gefinancierd bij banken en zal in 2029 volledig terugbetaald zijn door het AEB.²⁹¹ Het verdienmodel van de installatie is gebaseerd op de verkochte elektriciteit, verkochte warmte en de SDE+ subsidie. De mogelijkheid om ook stoom te leveren aan de naast gelegen industriële bedrijven wordt nog onderzocht, en *“maakt de business case nog steviger”*.²⁹² De grootste inkomstenbron is de SDE+ subsidie: *“Met een opbrengst van € 13.6 - 14.7 mln. per jaar en een totaalopbrengst van € 183 mln. over 13 jaar, vertegenwoordigt de SDE 77% van de opbrengsten.”* De hoogte van de SDE+ subsidie is afhankelijk van de hoeveelheid geproduceerde energie.²⁹³ De voornaamste kosten bestaan uit de biomassa die moet worden ingekocht.²⁹⁴

De biomassa zal worden ingekocht bij drie verschillende leveranciers waarmee overeenkomsten zijn gesloten voor een periode van 12,5 jaar. In totaal is BPA *“verplicht gemiddeld 110.000 ton biomassa per jaar af te nemen”*. Daarnaast is gesteld dat *“wat betreft de herkomst van de biomassa is contractueel vastgelegd dat deze uit de regio moet komen”*.²⁹⁵ Hiermee wordt een transportafstand van maximaal 150 km van Amsterdam bedoeld.

4.5.3 Besluitvormingsproces Biomassacentrale (BMC)

In de aandeelhoudersvergadering van 13 december 2016 worden de investeringsplannen voor de BMC toegelicht door de directie aan de aandeelhouder. In 2017 worden verschillende gesprekken tussen de directie van het AEB en de RvC gevoerd over de lopende projecten waar ook de mogelijke realisatie van de BMC door het AEB wordt besproken.²⁹⁶ Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid om de

283 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013, p. 11. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

284 Ibid. p. 17.

285 Ibid. p. 26.

286 Ibid. p. 11.

287 *Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk)*. AEB, 19 december 2018, p. 6

288 *Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk)*, AEB Amsterdam, 19 december 2018, p. 4.

289 Ibid. p. 6

290 *De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019*. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 93. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

291 *Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk)*. AEB, 19 december 2018, p.30.

292 *Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk)*. AEB, 19 december 2018, p.4.

293 *De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019*. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 93. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

294 *Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk)*. AEB, 19 december 2018, p. 4.

295 *Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout (vertrouwelijk)*. AEB, 19 december 2018, p. 11.

296 *Jaarverslag 2017*. AEB Amsterdam, 25 april 2018. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/hzqni2y/aeb180709_jvs2017.pdf

AEC-lijnen om te bouwen tot een dergelijke installatie nog onderzocht.²⁹⁷ In het investeringsvoorstel van 25 september 2018 wordt deze optie niet meer gepresenteerd. Alhoewel de eerste gesprekken plaatsvonden in de periode dat dhr. Choho wethouder Duurzaamheid was, stelt hij in zijn openbaar verhoor:

“Naar mijn weten is er nooit een formeel stuk op mijn bureau terechtgekomen met een voorstel of een opzet om een biomassacentrale te gaan bouwen. Ik kan mij niet herinneren dat er echt een formeel stuk op mijn bureau heeft gelegen waar ik echt “Ja” of “Nee” tegen moest zeggen of een vervolg aan moest geven over een biomassacentrale”.

Uit het verslag van het Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg met AEB op 15 juni 2017²⁹⁸ blijkt echter dat dhr. Choho wel verzocht om de BMC te bespreken. Daarbij wordt in het verslag vermeld:

“Vraag vanuit de Wethouder (WH):

Het verzoek vanuit de Wethouder is ook BPA te agenderen.

Vraag WH is: “Wat is er nodig om het wel te laten slagen?!” Wetende dat er risico’s zijn en dat de BPA een belangrijke bijdrage levert aan de duurzaamheidsdoelstellingen, de vraag nu omdraaien.

Graag vanuit AEB antwoord op:

- 1. Wat kan wel?*
- 2. Wat is er nodig?*
- 3. Wat kan Amsterdam daarin doen/betekenen/helpen?!”²⁹⁹*

In mei 2018 treedt er een nieuw college aan, waarin mevr. van Doorninck de portefeuille Duurzaamheid overneemt van dhr. Choho. In haar openbaar verhoor stelt zij:

“Toen het investeringsbesluit voorlag, heb ik intern nagevraagd wat mijn voorganger hiervan vond en toen heb ik te horen gekregen dat het mijn voorganger [dhr. Choho] is medegedeeld en dat mijn voorganger dacht, als jullie een goede, duurzame en ook rendabele investering doen, dan lijkt mij dat een prima idee. Het is natuurlijk zo dat die biomassacentrale eerst door iemand anders was bedacht, door een andere organisatie en ook alle voorbereidingen waren getroffen en het toen hebben doorverkocht aan het AEB. Volgens mij is dat het moment geweest, maar dat weet ik natuurlijk niet precies, dat mijn voorganger de heer Choho daarover is geïnformeerd, maar voor zover ik heb begrepen nooit iets ter besluitvorming heeft gekregen.”

Op 2 oktober 2018 stemt het College in met het voorgenomen investeringsbesluit in de BMC. Op 1 november 2018 wordt de investering in de BMC behandeld in de commissie FEZ. In deze vergadering uiten meerdere raadsleden hun onvrede over het feit dat de *business case* van de installatie zo afhankelijk is van subsidie en dat, om de subsidie veilig te stellen, het besluitvormingsproces wordt versneld. Dit geeft de raadsleden weinig andere opties dan instemmen met het besluit.³⁰⁰ Daarnaast worden er vragen gesteld over de afspraak dat er alleen snoeihout uit een cirkel van 150 km gehaald wordt.³⁰¹ Enkele raadsleden benadrukken dat de centrale gaat bijdragen aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot en daardoor een belangrijke bijdrage heeft bij het behalen van de duurzaamheidsambities van de gemeente Amsterdam.³⁰² Wethouder Financiën (Kock) geeft aan dat hij zich “het ongemak van de raad goed [kan] voorstellen. Er ligt een goede *businesscase* voor – mede dankzij de subsidie – maar de raad wordt nu wel voor een snelle besluitvorming gesteld om die subsidie veilig te stellen. In het vervolg zou het college de raad eerder op de hoogte moeten stellen dat iets dergelijks er aankomt.”³⁰³ Wethouder Duurzaamheid (van Doorninck) stelt daarop: “Het gaat er niet om dat een biomassacentrale ideaal is. Natuurlijk wil de gemeente uiteindelijk iets anders. Het is niet een besluit van de gemeente, maar het gaat om een deelneming van de gemeente die dit graag wil.”³⁰⁴

²⁹⁷ Jaarverslag 2017. AEB Amsterdam, 25 april 2018, p.40. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/hzqnij2y/aeb180709_jvs2017.pdf

²⁹⁸ Agenda Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg met AEB. 15 juni 2017.

²⁹⁹ Ibid. p. 2.

³⁰⁰ Verslag commissievergadering FEZ 1 november 2018. p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7081559/1>

³⁰¹ Ibid. p. 4.

³⁰² Ibid. p. 6.

³⁰³ Ibid. p. 5.

³⁰⁴ Verslag commissievergadering FEZ 1 november 2018. p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7081559/1> p. 6.

Na behandeling in de raadscommissie FEZ wordt de BMC voor “een korte behandeling” op 8 november 2018 aan de raad voorgelegd.³⁰⁵ In de raadsvergadering worden vergelijkbare vragen gesteld als in de raadscommissievergadering FEZ en er worden verschillende moties ingediend.³⁰⁶ De voordracht wordt aangenomen.³⁰⁷ Per november 2018 heeft het AEB het project formeel overgenomen van de projectontwikkelaar INB waarna de bouw van de BMC is gestart: “De planning van de realisatie gaat uit van een eerste warmtelevering vóór 15 juni 2020 en oplevering van de installatie later dat jaar”.³⁰⁸ Dit wordt ook gerealiseerd.

4.5.4 Resultaten

De bouw van de biomassacentrale van het AEB in Amsterdam is gepaard gegaan met enkele protesten. Deze protesten waren gericht tegen de biomassacentrales die gebouwd zouden worden in Diemen en bij AEB. Dit heeft alles te maken met een zekere cultuuromslag waarbij de visie op het verbranden van biomassa drastisch aan het verschuiven is. Tegenstanders betogen dat de CO₂ uitstoot niet wordt verminderd, maar dat verbranding van biomassa zorgt voor meer CO₂ uitstoot. Daarnaast wordt geageerd tegen geuremissies, het vrijkomen van fijnstof, dat het schadelijk zou zijn voor het milieu en voor de gezondheid van de omwonenden. Ook vanuit de raad blijft er kritiek bestaan over de BMC nadat ze de bouw hiervan eerder goedkeurden.

In september 2020 vindt een rechtszaak plaats dat INB heeft aangespannen tegen het AEB³⁰⁹. INB en het AEB hebben een geschil over hoeveel het AEB aan INB nog verschuldigd is na de ingebruikname van de BMC. In het jaarverslag van het AEB staat dat er nadien afspraken met INB zijn gemaakt waardoor juridische procedures van de baan zijn.³¹⁰ Tijdens de rechtszaak komt naar boven dat er twijfel bestaat over de geldigheid van de afgegeven vergunning voor de BMC, maar uit het jaarverslag blijkt dat de afgegeven vergunningen toereikend zijn voor het in productie houden van de BMC.³¹¹

In het jaarverslag van het AEB is te lezen dat de juridische entiteit waar de BMC onder valt over 2020 niet voldeed aan de leningsvoorwaarden.³¹² Een late oplevering van een onderdeel van de BMC en het niet tijdig afsluiten van onderhoudscontracten waren hier debet aan. Inmiddels is dit opgelost en wordt er aan de leningsvoorwaarden voldaan.

In het jaarverslag staat dat in 2020 de eerste warmte is geleverd en wordt voldaan aan de voorwaarden voor de SDE+ subsidie.

305 Ibid. p. 7.

306 *Verslag openbare raadsvergadering, Agendapunt: Uiten van wensen en bedenkingen inzake AEB Holding nv: Investering in Biomassacentrale*, 8 november 2018, p. 33. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7101180/1>

307 Ibid. p. 39.

308 *De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019*. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 72. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

309 *Noodlijgend AEB vreest miljoenstrop op biomassacentrale*. Polman, J. *Financieel Dagblad*, 16 september 2020. Te raadplegen: <https://fd.nl/ondernemen/1357481/noodlijgend-aeb-vreest-miljoenstrop-op-nieuwe-biomassacentrale>

310 *Rapport inzake de jaarstukken 2020*. AEB Holding NV. 18 mei 2021, p. 10. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

311 Ibid. p. 10.

312 Ibid. p. 10.

4.6 Synthese en conclusies

De bevindingen van Hoofdstuk 4 leiden tot volgende synthese en conclusies, zoals weergegeven in 4.6.1 tot 4.6.80.

4.6.1 De Afval Energie Centrale (AEC) was een succesvolle investering die in overeenstemming was met de Ladder van Lansink

Met de AEC heeft de GDA (Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking, tot 2003 de naam van AEB) een bedrijfszekere en succesvolle bedrijfsvoering tot stand gebracht, waarbij is voldaan aan de toen vigerende milieueisen. Dit leidt ertoe dat de GDA een stabiele positie inneemt onder de grootste afvalverwerkers van Nederland met een van de laagste kosten van afvalverbranding.

De AEC past binnen het kader van de *Ladder van Lansink*. In de aanloop van de plannen voor een AEC wordt nadrukkelijk gezien of het verbranden van afval is te combineren met een scheiding van afval. Daartoe worden proeven gedaan met betrekking tot mechanische afvalscheiding en compostering, met als doel een kleinere verbrandingscapaciteit tot stand te brengen. De stand van de techniek laat echter niet toe om compost van voldoende kwaliteit en zonder verontreiniging met zware metalen te produceren. Er wordt uiteindelijk afgezien van het voornemen tot scheiding van afval voorafgaand aan de verbranding.

Het ontwerp van de AEC is gericht op prestaties qua stoomtemperatuur, die voor die tijd al enigszins vooruitstrevend te noemen zijn. De technische uitvoering ervan is evenwel gebaseerd op concepten volgens de stand der techniek.

De AEC wordt medio 2001 voor circa 2/3e benut voor het verbranden van huishoudelijk afval. De restcapaciteit is beschikbaar voor bedrijfsafval. Daarmee wordt al het huishoudelijk afval van de gemeente Amsterdam en ook het huishoudelijk afval van aangesloten gemeenten uit de regio verbrand. Met deze capaciteitsbenutting heeft de AEC nog ruim groeipotentieel om huishoudelijk (en daarmee gelijkgesteld) afval te verbranden.

4.6.2 Met de bouw van de Hoge Rendement Centrale (HRC) werd niet tegemoetgekomen aan een stedelijk afvalprobleem

De basis onder de plannen voor de HRC vormt een studie uit 2001 die in opdracht van de GDA is uitgevoerd. Deze studie wijst op mogelijkheden voor de GDA om te groeien naar een model van "*proactieve dienstverlener*", waarin het behoud van hoogwaardige kennis en uitbreiding van capaciteit binnen bepaalde randvoorwaarden mogelijk is. Daarbij wordt gewezen op de risico's van het groeiemodel. Tegelijk geeft de studie aan dat er feitelijk geen sprake is van een gemeentelijk probleem in de afvalverwerking. De positie van de GDA wordt als positief en stabiel omschreven, in de mate dat ook toekomstige ontwikkelingen weinig tot geen bedreiging vormen voor deze positie.

De GDA hanteert het begrip "*proactieve dienstverlener*" zodanig dat er een omgekeerde redenering uit volgt. Waar de studie aangeeft dat een groeiemodel in de afvalmarkt leidt tot het model van "*proactieve dienstverlener*", gebruikt de GDA de redenering dat ze een "*proactieve dienstverlener*" wil zijn en derhalve dient te groeien. Later, in 2003, geeft het AEB een geheel nieuwe invulling aan het begrip, waarmee het wordt gekoppeld aan de rol van innovator in de afvalverbranding. Hierdoor gaat het begrip "*proactieve dienstverlener*" een eigen leven leiden. Het wordt door de GDA voortaan gebruikt om de innovatieve uitbreidingsambities voluit kracht bij te zetten, terwijl het oorspronkelijk is ingevoerd (in de studie uit 2001) om overmatige risico's van een mogelijke commercialisering van verbrandingsactiviteiten en van de daartoe vereiste innovatie te kunnen beperken.

Het *Landelijk Afvalbeheer Plan 2002-2012* stelt dat er in Nederland voldoende capaciteit is voor het verwerken van een voorziene toename van brandbaar afval, door verder te investeren in het scheiden van afval om zo de laagcalorische (biogene) component te kunnen vergisten of composteren. Parallel daaraan streeft het LAP naar een verhoging van de energetische efficiëntie van de bestaande

capaciteit voor het verbranden van de reststromen afval. In lijn met deze beleidsontwikkeling wordt met de Nederlandse afvalverwerkers afgesproken een moratorium op het bouwen van nieuwe verbrandingscapaciteit te handhaven.

Het verdienmodel – met focus op het verkopen van energie en herwonnen materialen, zoals onder andere bodemas, uit integrale verbranding van bedrijfsafval – en niet het oplossen van een huishoudelijk afvalprobleem staat centraal in de plannen voor de HRC. De ambitie om financiële voordelen te behalen is de belangrijkste drijfveer voor de plannen. Ook spelen de te verkrijgen MEP-subsidie en het internationaal in de markt willen plaatsen van nieuwe technologie en kennis, als innovator op wereldvlak, een belangrijke rol. De plannen voor een uitbreiding van de bestaande AEC met een HRC worden op initiatief van de GDA uitgewerkt, maar vloeien niet voort uit een reëel afvalprobleem van de gemeente Amsterdam of een afvalprobleem op landelijke schaal.

4.6.3 De HRC paste niet in het landelijk en EU-beleid

Op Europees niveau is sprake van beleidsonzekerheid over toekomstige ontwikkelingen in de afvalverwerking. Daarbij gaat het vooral om de frictie tussen energieopwekking uit afvalverbranding en het herwinnen van materiaal uit afval en het vinden van een goed evenwicht tussen beide. In afwachting van Europese richtlijnen stelt het *LAP 2002-2012* dat integrale verbranding (dit wil zeggen: verbranding van ongescheiden afval) niet de voorkeur heeft. De plannen voor de HRC passen aldus niet in het voorkeurscenario van het landelijk beleid. Zowel het AEB als het college zijn zich hiervan bewust.

Het ontwerp voor de HRC (zoals deze uiteindelijk wordt gebouwd) ontstaat naar aanleiding van ontwikkelingen in de opeenvolgende ontwerpversies van het Landelijk Afval Beheerplan (LAP) in de periode 2001-2003. In deze ontwerpversies wordt aanvankelijk een dwingende rendementseis opgenomen van minimaal 30% voor het (niet gewenste) scenario van integrale verbranding met uitsluitend opwekken van elektriciteit. Deze rendementseis staat in die tijd boven de stand van de techniek en moet het in de praktijk onmogelijk maken om het scenario van integrale verbranding te volgen.

Parallel daaraan wordt het scenario van afvalscheiding in combinatie met verbranding volgens verbeterd rendement (minimaal 26%) gestimuleerd via het inbrengen van de MEP-subsidie. Toekenning van deze subsidie is expliciet bedoeld voor het scenario van afvalscheiding in combinatie met verbranding volgens een verbeterd rendement. Tevens wordt het maximale subsidiebedrag bereikt bij (en begrensd vanaf) een rendementsniveau van 30%. De MEP-subsidie dient immers voor het kunnen benutten van een reeds aanwezige onrendabele top volgens de stand van de techniek en is uitdrukkelijk niet gericht op financiële compensatie voor risicovolle innovaties of demonstratieprojecten.

In het definitieve LAP van 2003 komt de rendementseis van minimaal 30% uit integrale verbranding te vervallen. De MEP-subsidie blijft echter onveranderlijk gekoppeld aan het beleidsscenario van scheiding en verbranding. Het innovatieve hoog rendementsontwerp van het AEB voor integrale afvalverbranding is daardoor reeds achterhaald in het licht van het landelijke beleid. Het wordt echter niet bijgesteld naar een verbeterd (in plaats van 'hoog') rendementsontwerp (van minder dan 30%) voor een combinatie van scheiding en verbranding. In plaats daarvan wordt het hoog rendementsontwerp op basis van integrale afvalverbranding alsnog door het AEB verdedigd door te wijzen op alternatieve argumenten, in het bijzonder de voordelen van duurzaamheid en CO₂-reductie. Dat dit innovatieve ontwerp, zoals het uiteindelijk in 2003 in de raadsvoordracht wordt voorgelegd, in essentie afwijkt van het landelijke en Europese beleid wordt niet aangegeven, hoewel het AEB en het college beide op de hoogte waren dat er grote frictie bestond tussen het voornemen om de HRC (met integrale verbranding) te bouwen en de bepalingen in het LAP.

4.6.4 Gebrek aan uitgewerkte planalternatieven

In de fase van planontwikkeling voorafgaand aan de uiteindelijke raadsvoordracht HRC (september 2003) worden planalternatieven door het AEB nauwelijks verkend. De beperkte verkenningen richten zich op technische alternatieven, zoals het type oven, type voorbehandeling van afval en de mate van energetische efficiëntie. Tijdens deze verkenningen zijn externe technische adviseurs betrokken die meer uitgebreide rapportages opstellen met zowel kansen als risico's. Daarnaast worden enkele financiële inzichten beperkt uitgewerkt. In 2001 stemt de raad in met de voordracht tot het opstellen van een technisch voorontwerp en het doen van onderzoek naar technische en financiële risico's met het oog op uitbreiding van de verbrandingscapaciteit. Het instemmen met deze voordracht leidt ertoe dat de fase van een volwaardige uitwerking van planalternatieven op basis van een gedegen probleemanalyse wordt overgeslagen, terwijl het om een aanzienlijke investering gaat. De raad vertrouwt op de autoriteit van de directie van het AEB. Daarmee ontnemt de raad zich de mogelijkheid om op dat niveau een inhoudelijke afweging te maken en kaders te stellen over de toekomst van de afvalverwerking door de gemeente Amsterdam.

4.6.5 Het ontwerp van de HRC was gebaseerd op een innovatief, onbewezen en risicovol concept

Het ontwerp van de HRC is gebaseerd op innovatieve technologie. De GDA heeft daarop patenten verworven. Het AEB heeft het voornemen de nieuwe hoogrendement-technologie met gebruikmaking van deze patenten in de markt te zetten en daarmee inkomsten te verwerven. Voor de leiding van het AEB was deze voorgenomen technologieverkoop daarmee nadrukkelijk onderdeel van het verdienmodel van de HRC. In de raadsvoordracht voor de HRC uit 2003 wordt het innovatieve karakter van de HRC wel aangegeven, maar wordt, in feite in tegenspraak hiermee, tevens benadrukt dat sprake is van bewezen technologie. Daarbij wordt aangevoerd dat het voorstel is gebaseerd op de langdurige ervaringen van het AEB met afvalverbranding. Een belangrijk element in de raadsvoordracht is de stelling dat het ontwerp berust op ingewonnen adviezen van experts. Van deze adviezen worden met name de positieve aspecten belicht. De technische risico's verbonden aan de HRC, die deze experts in de uitgebrachte adviezen opnemen, worden in de raadsvoordracht niet vermeld. Hierdoor blijft de raad ongewis van deze risico's en van problemen bij eerdere internationale experimenten met een hoog rendementsontwerp.

In de raadsvoordracht voor de bouw van de HRC wordt ten aanzien van de begroting gewezen op het risico op budgetoverschrijdingen op meerdere percelen van het project. Bij de aanbesteding blijkt het budget inderdaad zwaar ontoereikend. De combinatie van beschikbaar budget en technische risico's leiden na de aanbesteding ertoe dat slechts één aanbieder overblijft voor het perceel oven/ketel. Bij de start van het project is het totaalontwerp ook nog niet afgerond. Desondanks wordt het project goedgekeurd en opgestart. Het projectmanagement, de oplevering en het gebruik van de HRC kent aanzienlijke problemen die leiden tot ernstige operationele en financiële tegenvallers. Tevens leiden ze tot een rechtszaak tussen het AEB en een belangrijke aannemer.

4.6.6 De veelheid aan transitieprojecten die werden voorgesteld in een poging het AEB alsnog een duurzamere afvalverwerker te maken zijn niet tot stand gekomen

Het volbrengen van een transitie naar een duurzaam afval- en grondstoffenbedrijf wordt in de strategische plannen gepresenteerd als essentieel voor de toekomst van het AEB, zowel voor de financiële toekomst als om beter aan te sluiten bij de *Ladder van Lansink*. Feitelijk zou Amsterdam daarmee beter aansluiten op het landelijk beleid. In 2012 is een lijst van transitieprojecten voorgesteld ten bedrage van € 100 mln. Van deze projecten worden na 2012 alleen de nascheidingsinstallatie (SI) en de biomassacentrale (BMC) gerealiseerd.

4.6.7 Met de realisatie van de scheidingsinstallatie werden soortgelijke fouten gemaakt als bij de realisatie van de HRC

De investering in de SI komt er op aandringen van de gemeente. Het initiatief past in de tijdsgeest van een meer circulaire economie. Amsterdam heeft een historische achterstand in het realiseren van een succesvolle bronscheiding. Om de achterstand in afvalscheiding ten opzichte van het landelijk gemiddelde in te halen, worden echter onevenredig hoge verwachtingen gesteld in de SI. Zo wordt beoogd het scheidingspercentage omhoog te brengen van 19% in 2013 naar 65% in 2020. In dit kader wordt een capaciteit beoogd die meteen de grootste van Nederland is en zich nog niet heeft bewezen op het gewenste prestatieniveau.

Het college ondersteunt op basis van intensieve gesprekken na enkele aanpassingen de plannen om een SI te bouwen. Mede onder tijdsdruk van de landelijke recycling-doelstellingen is de raad akkoord gegaan. Voor het optimaliseren van de variant van bronscheiding – die sterk leunt op het gedrag van de Amsterdammer – was geen tijd meer om verder te komen dan de inmiddels bereikte 40%. Dit tijdstekort is mede ontstaan doordat de gemeente sinds de plannen en bouw van de HRC zich nadrukkelijk heeft gericht op afvalverbranding waarmee de noodzaak tot het ontwikkelen van afvalscheiding van de agenda is verdwenen. Met de bouw van de SI is getracht deze achterstand door middel van techniek versneld in te halen.

De planontwikkeling wordt sterk beïnvloed door het vereiste dat de SI zo snel mogelijk financieel rendement moet opleveren. De verwachte financiële voordelen worden een belangrijke drijfveer voor de plannen. Daarbij is de overweging dat de SI een structurele bijdrage levert aan het financieel rendement van het AEB als geheel. Verder kan worden gesteld dat het principe van de SI om hoog-calorische afvalstoffen af te scheiden, niet vanzelfsprekend in lijn is te brengen met het bedrijfsmodel van het AEB, dat op dat moment gebaseerd is op integrale verbranding van afval en de productie van energie met een zo maximaal mogelijk rendement. Daardoor is het oplossen van het afvalprobleem in belangrijke mate strijdig met het gewenste verdienmodel van de SI en van het AEB als geheel.

De bouw, de opstart en het operationeel bedrijf van de SI kennen aanzienlijke problemen die leiden tot een rechtszaak tussen het AEB en de bouwer.

Met de scheidingsinstallatie wordt het doel om in 2020 een scheidingspercentage van 65% te bereiken niet behaald. Over de periode 2001 – 2020 blijft het aandeel aan gescheiden huishoudelijk afval in totaal steken op circa 35%.

4.6.8 Ook bij realisatie van de biomassacentrale (BMC) spelen financiële motieven en tijdsdruk een rol

De investering in de BMC komt op initiatief van het AEB. Het initiatief sluit aan bij het rijksbeleid en maakt gebruik van een landelijke subsidie die beoogt het gebruik van biomassa voor energie te stimuleren. Tegelijkertijd bestaat op Europees en landelijk niveau beleidsonzekerheid over de toekomst van het verbranden van biomassa. Hierdoor bestaat onzekerheid of over de hele levensduur van de BMC voldoende aanvoer van biomassa kan c.q. mag plaatsvinden en hoe financiële ondersteuning via subsidie zich ontwikkelt. Het verdienmodel – met focus op het verkopen van energie uit verbranding van afvalhout – staat centraal in de plannen voor de BMC. Niet het oplossen van een afvalprobleem van de gemeente Amsterdam is hier het vertrekpunt. De verwachte financiële voordelen zijn een belangrijke drijfveer voor de plannen. Daarbij zijn er twee overwegingen. In de eerste plaats de financiële problemen die het AEB heeft (tegenvallende resultaten van afvalverbranding en afvalscheiding) compenseren door een nieuw initiatief. In de tweede plaats het willen verkrijgen van de mogelijke SDE+ subsidie. Dit laatste is een stimulans om de verwerving van de BMC zo snel als mogelijk door te zetten. Deze subsidie is van doorslaggevend belang voor de business case van de BMC.

Het college ondersteunt de plannen van het AEB om een BMC te verwerven, en stelt daarbij alleen vragen over de herkomst van de biomassa. Onder tijdsdruk gaat de raad akkoord. De voortgang op de *Ladder van Lansink* speelde in het debat in de raad geen rol. De bouw en opstart van de BMC kennen aanzienlijke problemen die leidden tot een rechtszaak tussen het AEB en de projectontwikkelaar.

5 Beleidskader bedrijven en deelnemingen Amsterdam

De manier waarop de gemeente Amsterdam is omgegaan met het AEB, is beïnvloed door de prevalerende bestuurlijke theorieën en economische modellen van de afgelopen decennia en door het deelnemingenbeleid van de landelijke overheid in Nederland. Deze bestuurlijke achtergrond wordt geschetst in 5.1.

Vervolgens is in 5.2 het landelijke beleid omtrent deelnemingen onderwerp van analyse. De ontwikkeling van uitgangspunten voor de aansturing van deelnemingen op landelijk niveau wordt behandeld. Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam volgt daarna in 5.3. Vervolgens wordt in 5.4 beschreven hoe dit deelnemingenbeleid van Amsterdam is toegepast op het AEB. In 5.5 wordt uitgewerkt in welke mate de toepassing van het deelnemingenbeleid op het AEB afwijkt dan wel overeenkomt met de toepassing in twee vergelijkbare deelnemingen van de gemeente Amsterdam: het Havenbedrijf Amsterdam en het GVB. In 5.6 wordt ten aanzien van twee andere G4-gemeenten, Den Haag en Rotterdam bekeken of er gelijkenissen en verschillen zijn te herkennen met betrekking tot het deelnemingenbeleid en de toepassing ervan. In 5.7 worden de bevindingen geanalyseerd en worden daaruit conclusies getrokken.

5.1 Denkstromingen met invloed op openbaar bestuur

Door deregulering, privatisering en begrotingsdiscipline is wereldwijd een verzakelijking van het openbaar bestuur opgetreden. Deze verzakelijking heeft een rol gespeeld in de totstandkoming van het deelnemingenbeleid in Nederland en is tot op de dag van vandaag invloedrijk. Hieronder worden bepalende ontwikkelingen van de laatste decennia beschreven.

5.1.1 De aanloop naar de verzakelijking van het openbaar bestuur

In de jaren '70 kent Nederland een politiek waarbij de concurrentiepositie van industriële bedrijven wordt ondersteund met overheidstussenkomsten, de industriepolitiek.¹ Dit beleid komt onder druk te staan door de oliecrises in 1973 en 1979. Tijdens en na deze crises wordt duidelijk dat de industriepolitiek duur is en vaak niet afdoende om noodlijdende bedrijven te helpen. Terwijl begrotingstekorten opliepen als gevolg van de verleende steun en de crises gingen toonaangevende industriële bedrijven alsnog failliet (denk bijvoorbeeld aan het Rijn-Schelde-Verolme (RSV) concern).

Door deze ontwikkelingen komt de nadruk in het beleid van de jaren '80 te liggen op besparingen door de overheid. In dit beleid wordt concurrentie gecombineerd met een kleinere rol voor de staat. De kleinere rol voor de staat wordt bereikt door privatiseringen² van diensten en bedrijven en een strenger begrotingsbeleid, waardoor overheden minder schulden opbouwen.

Het privatiseren van overheidsbedrijven wordt door overheden gezien als een manier om de uitgaven te drukken. De achterliggende veronderstelling is dat een geprivatiseerd bedrijf onder druk van concurrentie in de markt kosteneffectiever zal produceren.³ Op Europees niveau wordt in deze

1 Dit beleid is geïnstigeerd door de theorie van Britse econoom Maynard Keynes. Keynes theorie houdt in dat in de economie periodes van neergang en groei elkaar afwisselen en dat overheden de neergang moeten bestrijden met uitgaven die de economie stimuleren. De tekorten die daardoor ontstaan kunnen worden ingevuld door besparingen in tijden van economische groei.

2 In de literatuur zijn verschillende definitief van zelfstandigen en privatiseren in omloop. Hier wordt onder verzelfstandigen verstaan dat een gemeentelijke dienst of rijksdienst wordt ondergebracht in een organisatie zoals een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), agentschap of N.V. Onder privatiseren wordt verstaan dat een dienst of meerderheidsbelang in reeds verzelfstandigde organisatie aan een private partij wordt verkocht. Deze definities wijken licht af van die van het Rijk. *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 1996*. Ministerie van Financiën. 1996, p. 5. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25178-2.html>. Hier wordt privatiseren als een species van verzelfstandigen gezien. Dit rapport kiest niet voor deze definitie gekozen omdat deze niet aansluit op de discussie over verzelfstandigen en privatiseren in de gemeente Amsterdam.

3 Neoliberalism: oversold. J.D. Ostry, P. Loungani, & D. Furceri. *Finance & development*, 53(2), 2016. pp. 38 – 41.

periode het principe van eerlijke concurrentie verankerd doordat staatssteun door lidstaten verboden wordt wanneer oneerlijke mededinging dreigt.⁴ Verder worden internationaal in toenemende mate de markten gedereguleerd en geliberaliseerd, mede onder invloed van multilaterale organisaties zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

5.1.2 New Public Management

Naast voornoemde ontwikkeling ontstaat, met name in Angelsaksische landen, een trend om de taken binnen de overheid zo bedrijfsmatig mogelijk te organiseren, het New Public Management (NPM).⁵ Deze trend komt op onder invloed van de economische recessie van de jaren '80 en het beeld dat de belastingdruk te hoog was.⁶ De verwachting is dat managementtechnieken uit de private sector zullen leiden tot meer efficiëntie binnen de overheid en dus een vermindering van uitgaven.⁷ Dit betekent dat beleidsontwerp en beleidsuitvoering helder gescheiden worden. Economische prikkels moeten zorgen voor een efficiënte uitvoering en geven mogelijkheid om de beleidsactoren te controleren. Hierbij wordt de burger meer en meer gezien als klant van wie de overheid de behoeften moet onderzoeken om daar zo goed mogelijk in te voorzien. Ook verantwoorden steeds meer publieke organisaties zich in het openbaar, bijvoorbeeld door middel van jaarverslagen.⁸ De invloeden van het bevorderen van concurrentie en begrotingsdiscipline en van NPM worden in deze Raadsenquête verder gevat onder de term *verzakelijking van het openbare bestuur*.

5.1.3 New Public Governance

Een nadeel van NPM is dat de managementtechnieken kunnen leiden tot een sterke focus op het behalen van doelstellingen (*Key Performance Indicators* - KPI's) binnen een overheidsorganisatie. Wanneer overheidsorganisaties met elkaar moeten concurreren om zo goed mogelijk de burger te bedienen, kan het besef verdwijnen dat organisaties en ambtenaren binnen de overheid samenwerken aan eenzelfde beleidsdoel en dat daarmee de grenzen van een afzonderlijke organisatie dienen te worden overstegen. Een door NPM gedreven focus op het behalen van afzonderlijke KPI's leidt daarbij tot het risico dat de overheid meer aandacht besteedt aan het bereiken van de afzonderlijke doelen en uit het oog verliest dat zij de belangen van burgers moet dienen. Mede hierom ontwikkelen wetenschappers de benadering New Public Governance (NPG). Deze houdt in dat de ambitie van een overheidsdienst of verzelfstandigde organisatie wordt geformuleerd in termen van een overkoepelende publieke waarde, welke alleen bereikt kan worden door samenwerking tussen verschillende organisaties.⁹ NPG wordt dan ook gezien als een manier van besturen die kijkt naar zowel overheidsorganisaties, de private sector als non-profitorganisaties. Centraal staat hoe de overheidsorganisaties in onderlinge dialoog en gebruik makend van elkaars capaciteiten veranderingen kunnen tot stand brengen.¹⁰ De aandacht verschuift hierdoor van de eigen afzonderlijke doelstellingen naar een maatschappelijk perspectief waarin organisaties proactief manieren zoeken om hun capaciteit en deskundigheid ten dienste van de burger in te zetten. Om zowel het gemeenschappelijke belang van het dienen van de burger als het afzonderlijke belang van overheidsorganisaties te behartigen legt NPG de nadruk op het voeren van de dialoog tussen overheidsorganisaties.

4 Zie art. 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

5 Dat er een zeker samenhang is tussen deze trends, het privatiseren van overheidsbedrijven en het NPM is vrij zeker, over de aard van die link is er nog veel onenigheid binnen de wetenschappelijke literatuur.

6 *De ontwikkeling van New Public Management in Nederland*. T. Groot & T. Budding. *Management Accounting*, April 2008, pp. 152 – 160.

7 A Public Management for all seasons?. Christopher Hood. *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3 – 19.

8 *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist, 2012, Deventer: Kluwer.

9 *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist, 2012, Deventer: Kluwer.

10 The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance, X.U. Runya, S.U.N. Qigui, S.I. Wei, *Canadian Social Science*, 11(7), 2015, pp. 11 – 21. Te raadplegen: <http://flr-journal.org/index.php/css/article/view/7354/7737>

5.1.4 Het concept 'Publiek belang'

In Nederland wordt de discussie over NPG gekoppeld aan de discussie over het publiek belang. De term 'publiek belang' komt ook veelvuldig terug in de discussie over deelnemingen. Ze wordt in 2000 door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geïntroduceerd als onderdeel van de argumentatie om een deelneming aan te houden.¹¹ Sindsdien wordt het rapport erkend als een belangrijk ijkpunt in de besluitvorming over verzelfstandigen en privatiseren.¹²

In het rapport maakt de WRR een onderscheid tussen *maatschappelijk belang* en *publiek belang*. Een *maatschappelijk belang* is een belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Niet alle maatschappelijke belangen zijn echter ook publieke belangen. Er is sprake van een *publiek belang* indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Er zijn dus ook maatschappelijke belangen die geen publiek belang genoemd kunnen worden. Hier noemt de raad het voorbeeld van voeding. Het is een belang voor de maatschappij als geheel dat er voldoende voedsel is. Toch gaat het hier niet om een publiek belang waar de overheid in de uitvoering participeert. De overheid beperkt zich tot het stellen van noodzakelijke kaders, zoals richtlijnen omtrent de kwaliteit van het voedsel. Veiligheidsbeleid is een klassiek voorbeeld van een overheids-interventie waarmee een maatschappelijk belang wordt gediend dat ook een publiek belang is, omdat de algemene overtuiging is dat marktwerking veiligheidsvraagstukken niet adequaat zou kunnen aanpakken. Dit soort publieke belangen zijn vaak wettelijk geregeld. De inhoud van en onderverdeling tussen maatschappelijke en publieke belangen zijn aan een voortdurende verandering onderhevig. Als voorbeeld noemt de WRR de formulering van het mededingingsrecht waardoor de mogelijkheden om te interveniëren in een maatschappelijk belang ingrijpend zijn veranderd.

Het vaststellen van een publiek belang kan volgens de WRR nooit helemaal gebeuren aan de hand van objectieve overwegingen. Uiteindelijk moet aan de hand van politieke besluitvorming een knoop worden doorgehakt. Volgens het rapport verdient een publiek belang een gedegen uitwerking. Dit begint met het expliciteren van wat er volgens de overheid precies bereikt moet worden. Vervolgens moet onderzoek gedaan worden naar de mogelijkheden van private partijen om maatschappelijk belang te borgen. Een adequate keuze tussen behartiging van een belang door publieke of private partijen kan slechts gemaakt worden na een heldere specifieke explicatie van het publiek belang. Voordat dus kan worden gesproken van een publiek belang moet de overheid beargumenteerd hebben waarom zij de behartiging van het belang op zich neemt. Behalve deze vaststellingen bevat het WRR-rapport geen aanwijzingen om de politieke besluitvorming te begeleiden.¹³

11 *Het borgen van publiek belang*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 26 maart 2000. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>

12 *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verselfstandiging Overheidsdiensten Eerste Kamer, 2012. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/aanbiedingsbrief_en_hoofdrapport

13 *Het borgen van publiek belang*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 26 maart 2000. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>.

De effectanalyse van de SER

In 2010 brengt de Sociaal-Economische Raad (SER) een rapport¹⁴ uit over publieke belangen dat voortbouwt op het rapport van de WRR.¹⁵ Duidelijkheid over publieke belangen is volgens de SER een voorwaarde voor efficiënt beleid. Om deze duidelijkheid te bevorderen introduceert de SER een effectenanalyse.¹⁶ Dit is een stappenplan waarmee inzicht wordt opgebouwd over de inhoud van een publieke belang en over de gewenste overheidsinvloed voor de behartiging van dat belang. De SER benadrukt daarbij dat de uitkomst van het stappenplan een advies is en dat de politiek bijvoorbeeld door een andere weging op bepaalde aspecten tot een andere keuze kan komen. Een effectanalyse is daarmee een hulpmiddel dat de verschillende afwegingen die in het besluitvormingsproces aan de orde zijn meer inzichtelijk maakt. De analyse kent de volgende zes stappen:

1. Analyse van de uitgangssituatie en identificatie van bestaande belangen.
In deze stap worden onder andere in kaart gebracht welke problemen er spelen, welke belangen reeds worden behartigd, of en hoe de markt die belangen behartigt, of belangen via contracten kunnen worden behartigd en welke ontwikkelingen plaatsvinden in de betreffende sector.
2. Het definiëren van doeleinden.
In deze stap worden doelstellingen aangegeven op basis van de geïdentificeerde problemen.
3. Ontwikkelen van beleidsvarianten en de formulering van een gewenste eindsituatie.
In deze stap wordt uitgewerkt met welke mogelijke instrumenten de belangen kunnen worden behartigd, zoals wetgeving, subsidie, opzetten van een deelneming of contracteren van activiteiten.
4. Analyse van de effecten van de beleidsvarianten.
In deze stap wordt vastgesteld welke effecten te verwachten zijn bij de in stap 3 uitgewerkte varianten. Daarbij gaat het zowel om directe effecten op het publieke belang, alsmede om indirecte effecten op bijvoorbeeld regelgeving, toezicht, kosten, en risico's.
5. Vergelijking van de beleidsvarianten.
In deze stap worden de mogelijke instrumenten en hun effecten onderling gewogen en wordt op basis daarvan een voorkeursvolgorde van de instrumenten voorgesteld.
6. Ontwikkeling van monitoring en evaluatie van de publieke belangen.
In deze stap wordt uitgewerkt hoe de realisatie van het publiek belang kan worden gemonitord en geëvalueerd.

De conclusie van de SER is dat de overheid nog stappen kan zetten in het doorlopen van deze stappen en het op basis daarvan maken van keuzes. Na 2010 heeft de SER geen rapporten meer gepubliceerd over het publiek belang.

In 2012 reageert de WRR¹⁷ op het SER-rapport met een rapport waarin het politieke perspectief uit 2000 wordt gecombineerd met economische welvaartstheoretische uitgangspunten.¹⁸ De WRR is kritisch op de effectenanalyse van de SER omdat beleidsdoelen volgens de WRR moeilijk te objectiveren zijn en omdat eventuele problemen altijd pas tijdens de uitvoering van een privatiseringsoperatie naar boven zullen komen. De WRR geeft in het rapport dan ook geen concrete kaders om publieke belangen in besluitvorming te expliciteren.

14 *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Sociaal-Economische Raad, maart 2010. Te raadplegen: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/17126936/Overheid_en_markt._Het_resultaat_telt._Voorbereiding_bepalend_voor_succes._Den_Haag_Sociaal_Economische_Raad_2010.pdf

15 Publieke belangen zijn volgens de SER belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. Maatschappelijke belangen in de definitie van de WRR zijn volgens de SER dus ook publieke belangen. De SER benoemt dat de overheid pas maatregelen moet nemen als publieke belangen door andere partijen niet (voldoende) worden behartigd. Ondanks een verschil in definitie zijn de WRR en de SER dus allebei van mening dat de overheid pas in actie moet komen wanneer een zeker belang door andere partijen niet voldoende wordt behartigd, of wanneer de overtuiging bestaat dat andere partijen dit zonder ingrijpen van de overheid niet voldoende behartigen.

16 *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Sociaal-Economische Raad, maart 2010, p. 181. Te raadplegen: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/17126936/Overheid_en_markt._Het_resultaat_telt._Voorbereiding_bepalend_voor_succes._Den_Haag_Sociaal_Economische_Raad_2010.pdf

17 *Publieke zaken in een marktsamenleving*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/04/12/publieke-zaken-in-de-marktsamenleving>

18 Dit naar aanleiding van kritiek op het rapport uit 2000. Zie bijvoorbeeld: De Calculus van het publieke belang. C.N. Teulings, A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, 2003. Te raadplegen: <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1044779/calculuspubliekbelang2003.pdf>. Deze auteurs zien alleen de economische uitgangspunten van het voorkomen van marktfalen en het tot stand brengen van een rechtvaardige verdeling van goederen tegen waarbij de transactiekosten de baten niet overschrijden als fundamenteën om van publieke belangen te kunnen spreken.

Het evalueren van publiek belang komt terug in een rapport van de WRR dat verschijnt in 2013. De WRR bepleit om publieke belangen als uitgangspunt te nemen in het toezicht dat door de rijksoverheid, in het bijzonder door rijksinspecties of markttoezichthouders, wordt uitgevoerd. Een van de soorten toezicht die zij uitvoeren is het uitvoeringstoezicht of kwaliteitstoezicht. Dit is het toezicht op de uitvoering van publieke taken en het bewaken van de kwaliteit van publieke dienstverlening door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), rechtspersonen met een wettelijke taak of stichtingen met een publieke taak. Volgens de WRR heerst er in de praktijk van het toezicht een sterke nadruk op de naleving van wet- en regelgeving. De sterke nadruk op wet- en regelgeving kan resulteren in een toezicht dat zich sterk richt op het voorkomen van incidenten, en niet op de maatschappelijke meerwaarde die de organisatie waar het toezicht zich op richt, moet bereiken.

Het nemen van publieke belangen als expliciet uitgangspunt kan er volgens de WRR voor zorgen dat toezicht meer gericht is op de maatschappelijke effecten die met het toezicht bereikt moeten worden en de maatschappelijke meerwaarde die dit oplevert. Hoewel het WRR erbij blijft dat publieke belangen moeilijk objectiveerbaar zijn, bevinden toezichthoudende organen zich in een goede positie om botsende publieke belangen en fricties met wet- en regelgeving vroegtijdig te signaleren.¹⁹

De WRR en de SER zijn het erover eens dat publieke belangen geëxpliciteerd moeten worden, waarbij onderzocht moet worden in hoeverre private partijen een maatschappelijk belang reeds behartigen, zodanig dat de overheid dit niet meer hoeft te doen. Verder vinden zij dat de behartiging van publieke belangen ook geëvalueerd moet worden. Terwijl de WRR de nadruk legt op de politieke keuze als basis bij de vaststelling van het publieke belang, kunnen publieke belangen volgens de SER objectief geanalyseerd worden. De WRR voegt hieraan toe dat in het houden van toezicht op organisaties ook het publiek belang centraal moet staan.

5.2 Het deelnemingenbeleid van de Nederlandse overheid

De onderscheiden economische en bestuurskundige stromingen (zie 5.1) hebben het beleid inzake verzelfstandigen en afstoten van deelnemingen in Nederland beïnvloed. Hieronder wordt beschreven hoe die invloed is vertaald naar het deelnemingenbeleid van de Nederlandse overheid. De evolutie naar verzakelijking van het openbaar bestuur verklaart voor een belangrijk deel de ontwikkelingen in Nederland in de jaren '80 tot vandaag. Deze ontwikkelingen betreffen een samenspel van bestuurlijke motieven en economische gebeurtenissen en worden behandeld in 5.2.1. Initieel ging er in de beleidsnotities van de rijksoverheid weinig aandacht naar het beheer van een deelneming. Het beginsel was immers om zoveel en zo snel mogelijk te privatiseren. Vanaf 1996 komt hierin geleidelijk verandering. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in 5.2.2.

5.2.1 Bestuurlijke motieven en economische omstandigheden

Als effect van de economische neergang in de jaren '80 verdubbelt in Nederland de staatsschuld in de periode van 1975 tot medio jaren 80 naar een niveau van 80% van het bruto binnenlands product (BBP). Daarnaast worden als gevolg van de toename in omvang van de overheid coördinatieproblemen en een gebrek aan samenhang ervaren. Minister Rüding van Financiën noemt budgettaire besparingen, een verbeterde bestuurlijke beheersing en een versterking van de marktsector als motieven voor privatisering²⁰.

19 Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 28 augustus 2013. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

20 Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verselfstandiging Overheidsdiensten Eerste Kamer, 2012. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/aanbiedingsbrief_en_hoofdrapport

Naast de bestuurlijke motieven zijn er economische omstandigheden die de achtergrond vormen van de verzakelijking van het beleid. In 5.2 is reeds beschreven dat in de jaren '80 liberalisering en deregulering van markten in wordt gezet. Mede als gevolg hiervan verandert de Nederlandse industriële economie in een kennisintensieve diensteneconomie. Door de toegenomen internationale verwevenheid neemt de concurrentiedruk op Nederland toe en komt vanuit het bedrijfsleven de wens om loonmatiging, een flexibele arbeidsmarkt, lage administratieve lasten, gunstige belastingtarieven en bovenal een zo goed mogelijke marktwerking. De verbetering van de marktwerking wordt gestimuleerd door het invoeren van de mededingingswet in 1998. Marktwerking wordt mede door technologische veranderingen mogelijk in de sectoren telecom, post en energie. Dat geeft de overheid een stimulans om zich meer en meer uit deze sectoren terug te trekken. Het Nederlandse beleid wordt gesteund door internationale organisaties als de OESO en het IMF die systematisch de aanbeveling geven om ten behoeve van betere economische prestaties meer marktwerking toe te staan.²¹

Beleidsveranderingen inzake privatiseren

Om de genoemde bestuurlijke motieven in de praktijk te brengen wordt een Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen ingesteld die in 1985 een rapport uitbrengt.²² In de beschrijving van het beleid en de randvoorwaarden weergegeven in het rapport is duidelijk de invloed van de verzakelijking te herkennen. Het beleid inzake deelnemingen wordt als volgt omschreven:

*"[In Nederland] werden en worden staatsdeelnemingen (...) niet gezien als een principieel na te streven doel. Slechts bij wijze van uitzondering en vanwege specifieke pragmatische redenen zijn de staatsdeelnemingen in ons land tot stand gekomen, Daaraan kan worden toegevoegd dat, waar de Staat als aandeelhouder-financier in ondernemingen is gaan participeren, als regel de noodzaak van marktconformiteit en van rendement voorop bleef staan."*²³

Volgens de Heroverwegingsgroep moet van de overheid grote terughoudendheid verwacht worden bij het aangaan van deelnemingen. Zij moet in de eerste plaats voorwaarden scheppen waardoor het bedrijfsleven zijn initiatieven kan waarmaken. De overheid zal slechts corrigerend optreden wanneer het marktmechanisme tot ongewenste neveneffecten zou leiden. Deze opvatting leidt tot de conclusie dat een groot aantal staatsdeelnemingen van de hand gedaan kan worden. Het rapport biedt daarbij echter geen duidelijk vertrekpunt vanuit een heldere definitie van het concept publiek belang. Het vertrekpunt van de Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen is dat indien het doel van de deelname niet meer bestaat, of als een deelneming niet meer het goede instrument is om het beleidsdoel te bereiken, tot afstoting van de deelneming kan worden overgegaan. Voor enkele specifieke deelnemingen worden specifieke redenen genoemd om deze in ieder geval aan te houden, zoals het strategisch belang om ten aanzien van de defensie-industrie niet van het buitenland afhankelijk te zijn. Onderzoek naar beheer van deelnemingen behoort niet tot de opdracht van de Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen. In het rapport wordt slechts gesproken over de kosten die het beheer van staatsdeelnemingen met zich mee brengen.²⁴

Het belang van het stimuleren van marktwerking door de overheid is ook terug te zien in het rapport. Zo wordt het verdwijnen van monopolyposities door liberalisering en deregulering van markten gezien als een omstandigheid die ervoor zorgt dat staatsdeelnemingen die eerder in een monopolypositie stonden voor privatisering in aanmerking komen. Als deelnemingen worden aangehouden is de hoofdreden in dat soort gevallen vaak, dat sommige markten nog niet zijn geprivatiseerd.

²¹ Ibid.

²² Heroverweging 1985: Verkoop staatsdeelnemingen. Heroverwegingsgroep, 19 juli 1985. Te raadplegen: <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/extrainfo/ibos/1985-80-Verkoop%20staatsdeelnemingen.pdf>

²³ Heroverweging 1985: Verkoop staatsdeelnemingen. Heroverwegingsgroep, 19 juli 1985, p. 5.

²⁴ Ibid.

Beleidsveranderingen inzake verzelfstandigingen

Het rapport van de Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen uit 1985 richt zich op bestaande deelnemingen en de vraag of deze geprivatiseerd kunnen worden. De wens om de overheid efficiënter te organiseren uit zich ook in de trend van het verzelfstandigen van overheidsdiensten die voor privatisering niet in aanmerking kwamen. Mede door de opkomst van NPM (zie 5.1.2) begint de overheid diensten onder te brengen in agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en NV's (deelnemingen). Dit proces om te verzelfstandigen wordt ook omschreven als 'diensten op afstand zetten'. De controle over die verzelfstandigde diensten door middel van objectieve, kwantitatieve indicatoren – wat juist belangrijk werd geacht in het NPM – wordt in de praktijk echter niet altijd consequent uitgevoerd, zo constateert de WRR.²⁵

De trend van verzelfstandigen staat niet op zichzelf; verzelfstandiging wordt in sommige gevallen ook als tussenstap richting privatisering gebruikt. De trend tot verzakelijking blijkt niet binnen alle ministeries even sterk als binnen het ministerie van financiën. Privatisering wordt in het algemeen als een erg complexe operatie gezien met grote gevolgen voor onder andere de rechtspositie van ambtenaren. Daarom wordt privatisering van diensten binnen enkele ministeries als een te grote stap gezien om in een keer te voltrekken. Verzelfstandigen is voor deze ministeries een logische eerste stap. Zo worden enkele verzelfstandigde diensten daarna alsnog geprivatiseerd. Een voorbeeld is PTT/KPN dat in 1994 werd verzelfstandigd vanuit de NPM-gedachte dat het bedrijf hierdoor bedrijfsmatiger zou werken. In de jaren daarop leidt het einde van het natuurlijke monopolie op de telefoniemarkt tot de overtuiging dat dit bedrijf in handen van de staat niet succesvol op deze markt zou kunnen blijven opereren.²⁶ Dit is een voorbeeld waarbij er een doorontwikkeling is via een verzelfstandiging vanuit het NPM-gedachtengoed naar een privatisering.

Een kentering in de privatiseringsdiscussie

In 1994 blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR)²⁷ dat het afstotingsbeleid inzake deelnemingen weinig resultaten oplevert. Periodieke evaluaties van deelnemingen schieten te kort in aantal en kwaliteit en veel voornemens uit het rapport van de Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen blijken niet te zijn gerealiseerd. De AR stelt vast dat de minister van Financiën sinds 1985 geen voorstellen heeft ingediend om het afstotingsbeleid meer gestalte te geven. Naar aanleiding van de constatering van de AR verschijnt in 1996 een nieuwe beleidsnotitie inzake verzelfstandigen en privatiseren.²⁸ Daarin worden alle randvoorwaarden voor verkoop uit het rapport van Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen uit 1985 herhaald, aangevuld met een aantal inzichten die een belangrijke rol spelen bij verzelfstandiging of privatisering. Een van die inzichten is dat verzet tegen verzelfstandiging of privatisering vanuit de directie van een overheidsbedrijf het proces zal vertragen, maar niet tot afstel van de verkoopvoornemens behoeft te leiden.

In deze periode wordt verzelfstandigen als een goed alternatief voor privatiseren gezien. Desalniettemin gaat het privatiseren van overheidsdiensten onverminderd door. Dat proces wordt sterk gestimuleerd door de vorming van de Europese Interne markt in de periode van 1987 tot 1992, waardoor in veel sectoren betere condities voor nationale en internationale marktwerking zijn gecreëerd.²⁹

25 Dertig jaar privatisering verzelfstandiging en marktwerking. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012. p. 40. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/id/vj45ir21m7qq/document_extern/dertig_jaar_privatisering_verzelfst/f=/vj45irsx1dua.pdf

26 Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Eerste Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2012. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek

27 Juniverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer. Algemene Rekenkamer, juni 1994. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000010012>

28 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 1996. Ministerie van Financiën. 1996. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25178-2.html>

29 Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Eerste Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2012. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek

Het Ministerie van Financiën publiceert in 2001 een nieuwe nota deelnemingenbeleid³⁰, waarin wordt verwezen naar het WRR-rapport van 2000 en de notie over de rol van het publiek belang. Die nieuwe nota geeft geen belangrijke wending aan het bestaande beleid. Het nieuwe deelnemingenbeleid blijft uitgaan van het afstoten van deelnemingen waar mogelijk.³¹ Er wordt wel de nadruk op gelegd dat deelnemingen een tijdelijk karakter hebben en naargelang de situatie het toelaat moeten worden geprivatiseerd. In dat proces positioneert het Ministerie van Financiën zich in een centrale rol. Hoewel het WRR-rapport uit 2000 wordt aangehaald, legt het deelnemingenbeleid van het Ministerie van Financiën van 2001 geen nadruk op het uitwerken van publieke belangen als fundament onder een besluit tot verzelfstandiging en onder het aansturen van een deelneming. Wel geeft het beleid aan dat door het expliciteren van publiek belang het mogelijk wordt om adequate contracten of concessievoorwaarden te ontwikkelen, om daarmee de private sector te betrekken in het realiseren van het publieke belang.

In de daaropvolgende jaren leiden tegenslagen bij het introduceren van concurrentie op het spoor ertoe dat de kritiek op het privatiseringsbeleid groeit. Een exponent van deze omslag is dat de privatisering van Schiphol in 2006 onder druk van de gemeente Amsterdam (zie 5.3.2) en de Tweede Kamer wordt afgelast. In 2007 volgt een nieuwe nota deelnemingenbeleid van het Ministerie van Financiën.³² Aanleiding daartoe is de visie van de regering dat een beleid dat privatisering als uitgangspunt heeft, zich niet goed verhoudt met het streven om publieke belangen binnen de uitoefening van het aandeelhouderschap een plaats te geven. De toenmalige staatsdeelnemingen hebben volgens de nota een sterk publiek karakter. Omdat borging van het publieke belang door enkel wet- en regelgeving in sommige gevallen als te rigide wordt beschouwd, is het standpunt dat privatiseren van die deelnemingen niet meer wenselijk is. In het deelnemingenbeleid van 2007 wordt de focus gelegd op het borgen van het publiek belang via het beheer van bestaande deelnemingen. De nota hanteert daarbij het uitgangspunt 'publiek, tenzij'. Dit betekent niet dat de staat alle economische activiteiten zoveel mogelijk in publieke handen wil brengen. De term 'publiek, tenzij' heeft betrekking op de activiteiten die deelnemingen op dat moment uitvoerden. Een belangrijk effect is wel dat de aandacht van de staat vanaf dat moment niet meer primair uitgaat naar privatiseren, maar naar het behoud en beheer van de bestaande staatsdeelnemingen. Daarnaast wordt een nieuwe reden benoemd om deelnemingen aan te gaan, namelijk het versterken van de Nederlandse infrastructuur. Dit gebeurt volgens de staat door grote infrastructurele projecten een NV vorm te geven. Een voorbeeld daarvan is de Amsterdamse Zuidas. In het beheer van deelnemingen blijft het ministerie van Financiën wel een centrale rol houden omdat volgens de nota de zakelijke aanpak van dit ministerie zorgt voor een goede financiële discipline bij deelnemingen.

De verschuivingen in het denken over deelnemingenbeleid zijn terug te zien in de aantallen. In de periode 2001-2007 worden door de Nederlandse rijksoverheid 16 staatsdeelnemingen geprivatiseerd waaronder KPN en TNT. Intussen zijn vijf staatsdeelnemingen verworven, waaronder een participatie in het Havenbedrijf Rotterdam en Tennet. In de periode 2008-2013 worden zes deelnemingen geprivatiseerd en acht nieuwe deelnemingen aangegaan³³, waarmee een trendbreuk ten opzichte van de eerdere periode zichtbaar wordt. Het gaat onder andere om vier financiële instellingen waar de staat tijdens de financiële crisis een aandeel in neemt om de negatieve gevolgen van de crisis beheersbaar te houden. Om deze deelnemingen te beheren wordt de stichting NL Financial Investments (NLFI) opgericht. Deze stichting wordt zelf in de nota ook onder de deelnemingen geteld. Ook zijn er drie deelnemingen waar de staat een aandeel in neemt na staatkundige hervormingen waarbij Bonaire, Saba en Sint Eustasius de status van bijzondere gemeenten krijgen.

30 *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2001*. Ministerie van Financiën, 2001. Te raadplegen: <https://eurnu.s02-eun.pdc.nl/9353000/1/i9vvij5epmj1ev0/vj3ak7e3c0zu>

31 Ibid. p. 36.

32 *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2007*. Ministerie van Financiën, 2007. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-69.html>

33 *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Ministerie van Financiën, 2013. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/10/18/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2013>

In de nota Deelnemingenbeleid van het Ministerie van Financiën uit 2013³⁴ worden de uitgangspunten 'privaat, tenzij...' en 'publiek, tenzij...' officieel losgelaten. Het besluit om te privatiseren wordt niet meer gemaakt vanuit de ambitie om de deelnemingen portefeuille zo groot of klein mogelijk te maken, maar wordt per casus genomen. Wel wordt er vanuit gegaan dat wet- en regelgeving de eerste aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen. Pas daarna komt aandeelhouderschap in zicht als instrument voor het behartigen van het publiek belang. Het beleid blijft uitgaan van een zo klein mogelijk aantal deelnemingen.

5.2.2 Geleidelijk meer aandacht voor deelnemingenbeheer

Het begin van deelnemingenbeheer (1996-2001)

In het rapport van de Heroverwegingsgroep Staatsdeelnemingen van 1985 wordt aan de inhoud van het deelnemingenbeheer nog geen aandacht besteed, maar slechts aan de kosten die het beheer met zich meebrengt. De wens tot verzakelijking van het openbaar bestuur benadrukt het belang van financiële drijfveren in het deelnemingenbeheer. In lijn daarmee krijgt in de beleidsnotie van 1996 het Ministerie van Financiën een belangrijke coördinerende rol. Het beleid schrijft voor dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van haar financiële expertise bij het aangaan en beheer van staatsdeelnemingen. Ondanks deze centrale rol voor het Ministerie van Financiën wordt de aandeelhoudersrol gelegd bij het vakdepartement, het departement dat verantwoordelijk is voor het beleidsveld waarin de deelneming opereert³⁵.

In de nota deelnemingenbeleid uit 1996³⁶ worden voor het eerst in algemene termen richtlijnen vastgelegd voor het beheer van een deelneming. Er bestaat volgens deze beleidsnota een 'arms length' afstand tussen de aandeelhouder en het bestuur van de onderneming. Dit wil zeggen dat het bestuur een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat de staat niet op de stoel van de directie gaat zitten, maar uitsluitend gebruik maakt van de normale aandeelhoudersrechten.

De nota deelnemingenbeleid uit 2001³⁷ gaat meer dan zijn voorganger uit 1996 in op het beheer van deelnemingen. Daarbij worden vooral de beperkingen van het beheer van een staatsdeelneming uitgelicht. Het aandeelhouderschap van een staatsdeelneming biedt volgens de beleidsnota slechts beperkte sturingsmogelijkheden. Het nadeel van een staatsdeelneming is dat aandeelhouderschap leidt tot invloed op hoofdlijnen en toezicht achteraf, wat de behartiging van het publieke belang niet ten goede komt. Een ander nadeel dat genoemd wordt is dat het publieke belang zich lastig laat verenigen met de gangbare rationale binnen een onderneming, namelijk om winst te maken en continuïteit te waarborgen. Ondernemingen die tegelijkertijd meerdere doelstellingen moeten nastreven – zowel het publiek belang als rendement – slagen hier volgens de beleidsnota doorgaans slechts ten dele in. Daarom wordt een staatsdeelneming minder geschikt geacht voor het borgen van publieke belangen. In de beleidsnota deelnemingen van 2001³⁸ treedt een belangrijke wijziging op in het denken over het beheer van deelnemingen. Het beleid stelt dat de aandeelhoudersrol van deelnemingen zoveel mogelijk wordt ondergebracht bij het Ministerie van Financiën in plaats van bij het vakdepartement. Tot dat moment ligt de verantwoordelijkheid voor de aandeelhoudersrol nog bij de vakdepartementen. Door de activiteiten van oprichten, beheren vanuit de aandeelhoudersrol en afstoten van deelnemingen op dezelfde plek te organiseren ontstaat er volgens het kabinet meer samenhang tussen de fases van oprichting, beheer en afstoting. Deze samenhang is volgens het kabinet van belang omdat deelnemingen in beginsel een tijdelijk karakter hebben. Het uitgangspunt is dat iedere fase binnen afzienbare tijd wordt afgesloten. De minister van Financiën wordt verantwoordelijk voor deze drie activiteiten. De deelnemingen die door hem worden beheerd, heten

34 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Ministerie van Financiën, 2013.

35 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 1996. Ministerie van Financiën, 1996. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25178-2.html>

36 Ibid.

37 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2001. Ministerie van Financiën, 12 december 2001. p. 10. Te raadplegen: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg55kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3ak7e3c0zu/f=/kst58109.pdf

38 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2001. Ministerie van Financiën, 12 december 2001. p. 10.

staatsdeelnemingen. In het beheer wordt de rol van beleidsmaker en van aandeelhouder zoveel mogelijk gescheiden. Daarbij neemt de beleidsmaker de publieke verantwoordelijkheden van de deelneming voor zijn rekening en de aandeelhouder, de minister van Financiën, de zakelijke verantwoordelijkheden. Dat betekent in de praktijk dat het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de wettelijke bevoegdheden van het aandeelhouderschap, terwijl het vakdepartement met de deelneming communiceert met betrekking tot de publieke doelstellingen die de deelneming nastreeft.

Een onderscheid tussen staatsdeelnemingen en beleidsdeelnemingen

Op het uitgangspunt van de centrale rol van de minister van Financiën en de scheiding van verantwoordelijkheden zijn uitzonderingen mogelijk.³⁹ Er zijn deelnemingen waarvan wordt geoordeeld dat publieke en bedrijfsmatige, zakelijke verantwoordelijkheden (nog) niet gescheiden kunnen worden. Daarmee wordt bedoeld dat de bedrijfsmatige belangen – met name gericht op de continuïteit van de deelneming – niet apart kunnen worden beheerd van het beleidsinhoudelijke belang. Met dat laatste wordt het publieke belang bedoeld dat de deelneming moet behartigen. Een deelneming waarbij dit het geval is, wordt een beleidsdeelneming genoemd. Voor een beleidsdeelneming geldt dat het vakdepartement zowel aandeelhouder als beleidsmaker is, terwijl voor een staatsdeelneming geldt dat het minister van financiën aandeelhouder en het vakdepartement beleidsmaker is. De staatsdeelneming is het uitgangspunt van het beleid in 2001 en dit wordt gecontinueerd in de volgende beleidsnota's van 2007 en 2013.

De beleidsnota uit 2001 vermeldt niet hoeveel beleidsdeelnemingen er op dat moment zijn. In 2007 worden wel aantallen genoemd: er zijn dan vier beleidsdeelnemingen tegenover 35 staatsdeelnemingen.⁴⁰ In 2013 is het aantal beleidsdeelnemingen toegenomen naar twaalf, tegenover 20 staatsdeelnemingen. Een voorbeeld van een beleidsdeelneming op dat moment is Prorail, dat wordt beheerd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ondanks deze toename worden beleidsdeelnemingen nog steeds als een uitzondering gezien, vanuit het uitgangspunt dat er sprake dient te zijn van een scheiding van de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker.⁴¹ In 2020 is het aantal beleidsdeelnemingen verder toegenomen naar veertien, terwijl het aantal staatsdeelnemingen naar 18 is afgenomen. Ondanks de toename van beleidsdeelnemingen wordt er in het jaarverslag staatsdeelnemingen 2020 nog steeds gesproken van deelnemingen “waar de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder (nog) niet ontvlochten kunnen worden”.⁴² Dit impliceert dat staatsdeelnemingen in beginsel nog steeds de voorkeur verdienen boven beleidsdeelnemingen.

Richtlijnen voor beheer van deelnemingen in 2007 en 2013

In 2007 wordt het deelnemingenbeleid uit 2001 inzake deelnemingenbeheer herzien (zie 5.2.1). Het kabinet gaat nadrukkelijker sturen op de strategische koers van zijn deelnemingen om zodoende de publieke rol beter in te vullen. Een voorwaarde om dat te doen is volgens het kabinet een heldere omschrijving van het publieke belang. In de praktijk betekent de beleidswijziging dat de strategische koers en de daarmee verbonden investeringsbeslissingen van deelnemingen niet langer uitsluitend worden getoetst aan rendement, maar ook de publieke belangen en tegens aan de continuïteit en kwaliteit van de producten en diensten die de deelneming levert. Een overeenkomst met de beleidsnota uit 2001 is dat het kabinet houdt vast aan de scheiding van rollen tussen het Ministerie van Financiën en de vakdepartementen.

39 Ibid. p. 10.

40 *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2007*. Ministerie van Financiën. 2007. Te raadplegen: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3jblvay0zi>

41 *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Ministerie van Financiën, 2013. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/10/18/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2013>

42 *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020*, Ministerie van Financiën, 23 juni 2021, p. 9. Te raadplegen <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/23/bijlage-1-jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2020>

In de beleidsnota van het Ministerie van Financiën uit 2013⁴³ wordt uitgebreider gesproken over deelnemingenbeheer. Volgens de beleidsnota zal de rijksoverheid gebruikmaken van de 'normale aandeelhoudersrechten'. De aandeelhouders van een onderneming hebben een aantal wettelijk vastgelegde instrumenten ter beschikking om invloed uit te oefenen op de onderneming. Een van de rechten van de aandeelhouder is het stemrecht tijdens de aandeelhoudersvergadering, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, boek 2. De belangrijkste wettelijke bevoegdheden die exclusief zijn toebedeeld aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) zijn:

- Het benoemen en/of ontslaan van de Raad van Commissarissen (RvC).
- Het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en de vergoeding van de commissarissen.
- Het goedkeuren van grote investeringen en belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming.
- Het al dan niet verlenen van décharge aan bestuurders en commissarissen.
- Het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.
- Het tijdens de jaarvergadering innemen van een formeel standpunt over het gevoerde beleid en de strategische richting.

BV's en NV's die een geplaatst aandelenkapitaal van meer dan € 16 mln. en in Nederland ten minste 100 werknemers hebben, zijn verplicht een RvC in te stellen (art. 2:153 lid 2 Burgerlijk Wetboek, art. 2:263 lid 2 Burgerlijk Wetboek). De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de deelneming en adviseert hierover de directie. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de deelneming (art. 2:140 lid 2 Burgerlijk Wetboek). De wet omschrijft niet wat het belang van de deelneming is. Er bestaan twee benaderingen om dit belang te omschrijven. De ene gaat uit van belang dat de deelneming heeft bij haar eigen voortbestaan om de vastgelegde doelstellingen te behalen (de holistische benadering), de andere is een afweging dan wel optelsom van deelbelangen van werknemers en aandeelhouders (de resultantebenadering).⁴⁴ Het belang van de deelneming wordt mede bepaald door de statuten van de deelneming, die door de AvA moeten worden goedgekeurd. In deze statuten wordt de doelstelling van de deelneming vastgelegd.

De RvC kan besluiten de directie van de deelneming te schorsen, een beslissing die enkel door de AvA ongedaan gemaakt kan worden (art. 2:140 lid 3 Burgerlijk Wetboek). De AvA kan nieuwe commissarissen benoemen na een voordracht van de RvC of de Ondernemingsraad (OR) (art. 2:158 lid 4 Burgerlijk Wetboek). De AvA kan zelfstandig commissarissen benoemen wanneer dit na goedkeuring van de OR en de RvC in de statuten van de deelneming wordt vastgelegd (art. 2:158 lid 12 Burgerlijk Wetboek) (zie ook 7.4.4).

Naast de formele aandeelhoudersrechten bevat het deelnemingenbeleid uit 2013⁴⁵ ook richtlijnen voor het contact dat de staat met de deelneming zal onderhouden.

- In de regel wordt tweemaal per jaar een periodiek gesprek gevoerd, waarvan eenmaal ter voorbereiding van de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering, een gesprek met de voorzitter van de RvC en doorgaans ook met één van de medecommissarissen.
- Elk kwartaal is er een gesprek tussen de aandeelhouder en het bestuur over de kwartaalcijfers.
- Ad hoc overleg met RvC en bestuur volgens noodzaak.

43 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Ministerie van Financiën, 2013. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/10/18/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2013>.

44 Aandeelhouders en het vennootschappelijk belang. H.K. Schrama, *Vennootschap en Onderneming*, 2012(6), pp. 101 – 105. Te raadplegen: http://www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/vennootschappenonderneming/2012/6/VenO_0925-9643_2012_022_006_001.pdf

45 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Ministerie van Financiën, 2013. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/10/18/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2013>

Volgens de beleidsnota worden dergelijke gesprekken gebruikt om “*informatie uit te wisselen, ontwikkelingen te bespreken en het gevoerde beleid van het bestuur te toetsen*”.⁴⁶ Over de strategie van de deelneming staat in de beleidsnota dat het kabinet als aandeelhouder vroegtijdig betrokken moet worden bij de totstandkoming of wijziging van de strategie. De voor de deelneming relevante publieke belangen moeten centraal staan in deze strategie. De regering betreft het voor de deelneming verantwoordelijke beleidsdepartement bij de toetsing van de strategie aan het publieke belang.

Indien een aandeelhouder 100 procent van de aandelen in handen heeft is een verlicht structuurregime mogelijk. Daarbij gaat het om het benoemen en/of ontslaan van bestuurders door AvA in plaats van door de RvC. Waar mogelijk past de rijksoverheid dit verlichte structuurregime toe.

Nationale richtlijnen voor gemeentelijk deelnemingenbeheer

De kaders waarbinnen een gemeente kan opereren zijn gegeven door de gemeentewet. Voor het beheer van deelnemingen is een belangrijk uitgangspunt in de gemeentewet dat het college van B&W bevoegd is om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (art. 160 lid 1e Gemeentewet). Verder bepaalt de gemeentewet dat slechts tot oprichting van een deelneming mag worden besloten, indien dit in het bijzonder aangewezen wordt geacht voor het hiermee te dienen openbaar belang (Gemeentewet art. 160 lid 2). Dit is de zogeheten voorkeur voor publiekrecht. Het college mag alleen een deelneming aangaan nadat de raad wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten (art. 169 lid 4 Gemeentewet).

Een ander kader voor het beheer van deelnemingen is het Europese staatssteunkader. Op basis van artikel 83 van het EG-verdrag zijn steunmaatregelen van de staten, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Wanneer de overheid geen financiële staatssteun verleent, maar wel als ondernemer actief is, dan heeft zij te maken met de Wet Markt en Overheid (Wet MenO) uit 2012. Deze wet is een onderdeel van de mededingingswet en heeft als doel het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsdiensten en overheidsbedrijven enerzijds en particuliere ondernemingen anderzijds. Uitgangspunt van de wet is dat overheden zich aan een aantal gedragsregels moeten houden wanneer zij economische activiteiten verrichten.

De eerste gedragsregel van de Wet MenO houdt in dat een overheidsdienst ten minste de integrale kostprijs moet doorberekenen aan afnemers (de zgn. integrale kostprijsberekening). De tweede gedragsregel (het zgn. bevoordelingsverbod voor overheidsbedrijven) houdt in dat een overheidsbedrijf niet bevoordeeld mag worden boven andere ondernemingen waarmee zij in concurrentie treedt. Indien een overheidsorganisatie beschikt over de meerderheid van de stemrechten van de door de rechtspersoon van de onderneming uitgegeven aandelen, is zij volgens de Wet MenO in staat het beleid van die onderneming te bepalen, en daarmee is de onderneming dus een overheidsbedrijf.

In de Wet MenO is bepaald dat een aantal activiteiten uitgezonderd zijn van de integrale kostprijsberekening en het bevoordelingsverbod. Het gaat om economische activiteiten die worden uitgevoerd door ondernemingen die een alleenrecht hebben om deze activiteiten uit te voeren. Een dergelijk recht kan verleend worden op basis van artikel 25a van de mededingingswet. Postbezorging is een voorbeeld van een activiteit die door gemeenten vaak op basis van alleenrecht wordt gegund.⁴⁷

⁴⁶ Ibid. p. 47.

⁴⁷ De mededingingswet kent alleen de begrippen uitsluitend recht (art. 25 lid B: een recht van een enkele onderneming) of bijzonder recht (art. 25 lid C: een recht van een selecte groep ondernemingen). Uitsluitend recht en bijzonder recht zijn beide vormen van alleenrecht: *Alleenrecht*. Kenniscentrum Europa Decentraal, z.d. Te raadplegen: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/alleenrecht/>

Voor het bevoordelingsverbod gelden nog twee aparte uitzonderingen. Bevoordeling via staatssteun die voldoet aan Europese criteria of bevoordeling in het algemeen belang is uitgezonderd van het verbod. Het is aan de gemeenteraad om vast te stellen of er sprake is van algemeen belang.

Ten slotte is er nog een handreiking inzake verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2015.⁴⁸ Het document biedt ondersteuning bij de inrichting van organisatieonderdelen die een gemeente wil verzelfstandigen.

Over het openbaar belang zegt de handreiking dat het aan het gemeentebestuur is om te bepalen wat een openbaar belang is, voor zover die niet al wettelijk aan haar zijn opgedragen. Volgens de handreiking sluit dit aan bij de WRR-definitie van het publieke belang. Het publieke belang komt namelijk tot stand op basis van de overtuiging van de overheid, in dit geval het gemeentebestuur, dat een maatschappelijk belang niet voldoende wordt behartigd zonder tussenkomst van de overheid. Dit openbaar belang komt verder overeen met het algemeen belang, namelijk een belang dat individuele belangen overstijgt.

Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen de vaststelling van het publieke belang, is het aan de rechter om te beoordelen of bij de vaststelling van een openbaar belang voldoende rekening is gehouden met particuliere belangen, die immers niet onevenredig geschaad mogen worden.

De handreiking benadrukt verder dat de vaststelling van het openbaar belang niets zegt over de taken die moeten worden uitgevoerd. De taken kunnen worden uitgesplitst. Ten eerste zijn er doe-taken die een overheidsorganisatie verricht omdat het nu eenmaal hoort bij de organisatie. Te denken valt aan het voeren van een eigen personeelsadministratie en het beheren van de eigen gebouwen. Naast deze taken zijn er publieke taken, waarbij een bestuursorgaan eenzijdig kan ingrijpen met rechtsgevolgen voor derden. Wanneer bepaald is wat de taken zijn, kan worden besloten welke organisatievorm gepast is.⁴⁹

5.3 Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam

Sinds 2014 is het AEB een deelneming van de Gemeente Amsterdam. Het AEB was tot 2014 een ambtelijke organisatie binnen de gemeente. De periode voorafgaand aan de verzelfstandiging wordt in 5.3.1 behandeld door het gemeentelijk beleid inzake ambtelijke bedrijven te beschrijven. In de daarop volgende paragrafen wordt het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam toegelicht.

De eerste nota's betreffende deelnemingenbeleid van de Gemeente Amsterdam verschijnen in 2002 en 2003.⁵⁰ In 2008 worden deze samengebracht in de nota Doelgericht op Afstand (DOA, in deze Raadsenquête aangeduid als DOA-1)⁵¹, behandeld in 5.3.2 Deze nota wordt opgevolgd door de nota Doelgericht op Afstand 2 (DOA-2) uit 2013, die wordt behandeld in 5.3.3 DOA-2 wordt verder uitgewerkt in de Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid uit 2016.⁵² In 2021 wordt een nieuw beleidskader door de raad aangenomen. De uitvoeringsnotitie en de nieuwe Nota Beleidskader Verbonden Partijen worden in respectievelijk 5.3.4 en 5.3.5 behandeld. In Figuur 5.1 is een overzicht van de ontwikkeling van het gemeentelijk deelnemingenbeleid weergegeven.

48 *Vervelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra & F.H.K. Theissen, 2015. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/tijdslijn-verzelfstandiging-4/2007-2019/2015-verzelfstandiging-en-samenwerking-bij-decentrale-overheden/>

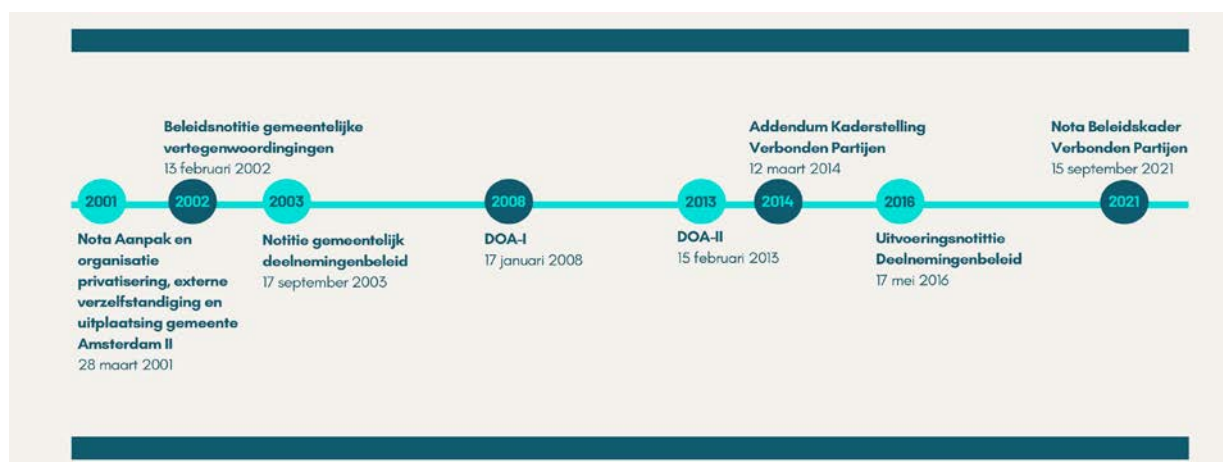
49 Verder onderscheidt de handreiking eenzijdige en meervoudige verzelfstandiging. Wanneer een gemeentelijke dienst wordt verzelfstandigd en ondergebracht in een stichting, NV of BV is er sprake van een eenzijdige privaatrechtelijke verzelfstandiging. De oprichting van een bestuurscommissie, het gemeentelijk alternatief van een zbo, is een voorbeeld van een eenzijdige publiekrechtelijke verzelfstandiging. Behalve de eenzijdige verzelfstandiging is er ook de meervoudige verzelfstandiging. Dat zijn publiek-private of bestuurlijke samenwerkingen waar meer partijen de verantwoordelijkheid voor dragen. Een voorbeeld van een meervoudige verzelfstandiging via bestuurlijke samenwerking is de Stichting RIJK. Zestien gemeenten in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht hebben in deze stichting hun inkoopafdelingen ondergebracht. Een voorbeeld van een meervoudige verzelfstandiging via Publiek-Private samenwerking (PPS) is de Stichting Marktbeheer die warenmarkten organiseert voor gemeenten die dat eerder helemaal zelf deden. Via de stichting organiseert de ambulante detailhandel de schoonmaak, de promotie en het toezicht op de markten, terwijl de gemeente de marktgelden int. Met het benoemen van deze samenwerkingen als alternatief voor een gemeentelijke deelneming wordt de invloed van NPG zichtbaar, waar samenwerking tussen overheden een belangrijke rol speelt. Zij weerspiegelt een ontwikkeling waarbij gemeenten taken in samenwerking organiseren wanneer de gewenste schaalgrootte dit vereist.

50 *Doelgericht op Afstand*. Gemeente Amsterdam, 17 januari 2008, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>

51 Ibid.

52 *Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II*, Gemeente Amsterdam, 17 mei 2016. <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621476/1/document>.

Figuur 5.1 Tijdlijn deelnemingenbeleid gemeente Amsterdam



Bron: Enquêtecommissie AEB

De beide DOA's baseren zich op stukken van het Ministerie van Financiën over deelnemingen en ook op de Nederlandse Corporate Governance Code die voor beursgenoteerde bedrijven geldt. Deze code bevat principes en *best practice* bepalingen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur, de RvC en de AvA.⁵³ De code is in 2003 door de Commissie Tabaksblat vastgesteld (en wordt daarom ook de Code Tabaksblat genoemd) en wordt in 2008 aangepast door de Commissie Frijns. In 2016 is de Code herzien door de Commissie Van Manen.⁵⁴ In DOA-1 van 2008 wordt vastgehouden aan het principe 'privaat, tenzij...' dat op nationaal niveau in 2007⁵⁵ werd losgelaten. Ook in DOA-2⁵⁶ wordt het principe van 'privaat, tenzij...' aangehouden, hoewel het beleid meer nadruk ging leggen op een actief aandeelhouderschap van bestaande deelnemingen.

5.3.1 Beleid inzake gemeentelijke bedrijven

Voor de verzelfstandiging is het AEB een gemeentelijk bedrijf. Aangezien er toen ook reeds een wethouder Bedrijven en een wethouder Deelnemingen bestonden, is onderzocht of er – zoals voor deelnemingen (zie 5.3.2) – ook een beleid bestond voor gemeentelijke bedrijven. Dit blijkt niet het geval te zijn. Er is geen overkoepelend beleidskader waarin de aansturing vanuit de gemeente naar bedrijven is geregeld. In de periode voorafgaand aan de verzelfstandiging is het verschil tussen bedrijven en diensten louter een verschil van naam. Zowel diensten als bedrijven vallen rechtstreeks onder het college van B&W.⁵⁷

In 2003 wordt de naam Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking (GDA) veranderd in Afval Energie Bedrijf (AEB). Uit de begrotingen van 2003 en 2004⁵⁸ blijkt dat de formele status niet wijzigt. Zowel voor als na de naamswijziging heeft het AEB namelijk vier werkmaatschappijen en is er formeel een NV AVI die de afvalverbrandingsinstallatie verhuurt aan het AEB. De commissie Ringeling, die onderzoek doet naar de bouw van de HRC, zegt dat het AEB een gemeentelijke dienst is die rechtstreeks onder het college van B&W valt. Op dat moment is het AEB onderdeel van de portefeuille van de wethouder Bedrijven (die ook wethouder Deelnemingen was).⁵⁹

53 Nederlandse Corporate Governance Code. Commissie Corporate Governance, 9 december 2003, Te raadplegen: <https://www.mccg.nl/download/?id=1049>.

54 Nederlandse Corporate Governance Code, Monitoring commissie Corporate Governance Code, 8 december 2016. Te raadplegen: <https://www.mccg.nl/download/?id=3364>.

55 Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2007. Ministerie van Financiën. 2007.

56 Doelgericht op Afstand II. Aangenomen in raadsbenadering op 13 maart 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217842/1>

57 Jaarplan Begroting 2005. Gemeente Amsterdam, 2004, p. 16; Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 34. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

58 Jaarplan Begroting 2003. Gemeente Amsterdam, 2002, p. 242; Jaarplan Begroting 2004. Gemeente Amsterdam, 2003, p. 448.

59 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. p. 34. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

Er bestaat geen beleidskader waaraan al het beleid inzake gemeentelijke bedrijven getoetst kan worden. De kaders waarbinnen de directeur van een dienst of een bedrijf moet opereren zijn gegeven door het zogenaamde mandaatbesluit. In 2002, wanneer de Wet dualisering gemeentebestuur in werking treedt, wordt voor het eerst gewerkt met een door de gemeenteraad goedgekeurd mandaatbesluit.⁶⁰ Gezien de veranderingen in regelgeving met betrekking tot de dualisering, moeten gemeenten voor hun diensten en bedrijven de individuele mandaatbesluiten herzien. De concepten van de herziene mandaatbesluiten blijken dusdanige overeenkomsten te vertonen dat er wordt besloten een algemeen mandaatbesluit in te voeren.

Het mandaatbesluit draagt bevoegdheden over uit de volgende wetten:

- Wet openbaarheid bestuur,
- Archiefwet 1995,
- Wet bescherming persoonsgegevens,
- Databankenverordening Amsterdam,
- Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

De bevoegdheden uit deze wetten betreffen bevoegdheden die gaan over het openbaar maken en beheren van documentatie met betrekking tot besluitvorming en in het geval van de AWB enkele bevoegdheden inzake bijvoorbeeld aanvragen die door burgers zijn ingediend.

Het mandaatbesluit bevat verder een gedeelte over privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen. De directeur is gemandateerd of gemachtigd⁶¹ om deze te doen voor zover ze voortvloeien uit de aan de dienst of het bedrijf opgedragen taken en bevoegdheden. Voor het kopen en verkopen van goederen geldt dat de dienst dit mag doen voor zover het nodig is voor het functioneren van het bedrijf. Andere diensten zoals het Havenbedrijf hebben een ondermandaatbesluit. In het ondermandaatbesluit van het Havenbedrijf⁶² staat een aantal regels die de directie van het Havenbedrijf moet handhaven op de gronden die aan het bedrijf toebehoren. Ook staan specifieke bedragen vermeld, tot maximaal € 100.000 euro, die de directie van de Haven mag uitgeven. Voor het AEB bestaat geen dergelijk ondermandaatbesluit.

5.3.2 Doelgericht op Afstand 1

In de periode 2001 – 2003 worden de eerste Amsterdamse beleidsnotities over gemeentelijke deelnemingen goedgekeurd door de gemeenteraad.⁶³ In 2008 worden de nota's geactualiseerd en samen opgenomen in Doelgericht op Afstand (DOA-1).⁶⁴ De actualisering betreft enkele wettelijke ontwikkelingen die zijn verwerkt. De samenvoeging van de drie nota's in één beleidsdocument moet ervoor zorgen dat hun onderlinge aansluiting duidelijker wordt (zie Figuur 5.2). Er wordt niet toegelicht om welke ontwikkelingen het gaat. DOA-1 uit 2008 bevat geen wezenlijke veranderingen ten opzichte van de nota's zoals deze in 2001 – 2003 zijn vastgesteld.

60 *Algemeen mandaatbesluit*. Gemeente Amsterdam, 28 mei 2002. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4484669/1>

61 Een mandaat is nodig om namens een bestuursorgaan, i.c. het College, rechtshandelingen te verrichten en een machtiging is nodig om handelingen uit te voeren die besluiten nog privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn.

62 *Ondermandaatbesluit Havenbedrijf Amsterdam*. Gemeente Amsterdam, 15 maart 2006. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/13/Archief%201987-2006/326209>

63 De nota 'Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II' wordt op 28 maart 2001 goedgekeurd in de raad (*Voordracht ten geleide van de nota, getiteld: Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam*, behandeld in de raadsbehandeling op 28 maart 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479348/1>). Deze nota heet in DOA-1 nota Van Publiek Naar Privaat. De 'Beleidsnotitie Gemeentelijke vertegenwoordigingen' krijgt wordt op 13 februari 2002 door de raad goedgekeurd. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4482903/1>. De discussie in de raad gaat met name over het nee-tenzij-principe dat in de nota wordt opgenomen. Dit principe houdt in dat een wethouder of ambtenaar niet tegelijkertijd commissaris of directeur is bij een NV of BV waarvan de gemeente de eigenaar is. Op 17 september 2003 krijgt de 'Notitie Gemeentelijk Deelnemingenbeleid Amsterdam Besliskader voor het oprichten van en het deelnemen in een rechtspersoon' goedkeuring van de raad. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486232/1>. Deze nota heet in DOA-1 nota Deelnemingen.

64 *Doelgericht op Afstand*. Gemeente Amsterdam, 17 januari 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>.

Volgens DOA-1 is in de voorgaande jaren het uitgangspunt geweest dat de gemeente taken niet zelf uitvoert tenzij er geen andere mogelijkheden zijn, een zogenoemd nee-tenzij principe. Deze beleidslijn wordt in DOA-1 voortgezet. Hiermee zet de gemeente Amsterdam de beleidslijn voort die het Rijk in 2007 heeft losgelaten.

Ondanks dat voorafgaand aan 2007 – waarin het Rijk haar deelnemingenbeleid verandert – het Rijk en de Gemeente Amsterdam een overeenkomstig beleid hebben, bestaan er tussen de Gemeente Amsterdam en het kabinet afwijkende opvattingen in het debat over het privatiseren van Schiphol. In 2004 neemt de Amsterdamse Gemeenteraad de motie (Marres) aan waarin zij uitspreekt dat “het publiek belang van Schiphol voor de stad, met betrekking tot onder meer milieu en veiligheid, het beste gewaarborgd is wanneer de overheid voor 100% aandeelhouder van Schiphol is”.⁶⁵ In 2005 voeren de wethouders van de gemeente verschillende gesprekken met de betrokken bewindslieden waarin zij het Amsterdamse standpunt communiceren.⁶⁶ Mede door het verzet van de Gemeente Amsterdam werd het privatiseren van Schiphol in 2006 afgelast.⁶⁷

De Wethouder Deelnemingen en Bedrijven (Gehrels) stelt in het voorwoord van DOA-1 dat de behartiging van het publieke belang centraal staat in deze notitie. De ervaringen met de beleidslijn ‘nee, tenzij...’ die stelt dat de gemeente taken niet zelf uitvoert tenzij er geen andere mogelijkheden zijn, zijn volgens haar ‘overwegend positief’.⁶⁸ Het uitgangspunt moet volgens DOA-1 telkens het publiek belang zijn. In DOA-1 wordt daarom de vraag gesteld: behartigt deze activiteit een publiek belang? De notitie bevat echter geen definitie van wat een publiek belang is, of hoe een publiek belang vastgesteld kan worden. De wijze waarop het gemeentelijke publiek belang behartigd kan worden kent volgens DOA-1 verschillende mogelijkheden. Opties zijn: regelgeving, een opdrachtgeverschap, het verstrekken van subsidies en leningen of het instellen van een gemeentelijke vertegenwoordiging. Een gemeentelijke vertegenwoordiging bestaat wanneer statutair of contractueel is vastgelegd dat de gemeente een bestuurder van een bestuursorgaan benoemt of de benoeming moet goedkeuren.

Afhankelijk van de situatie en afwegingen zal een van de drie voornoemde nota’s die in DOA-1 zijn opgenomen, toepasbaar zijn. Indien de gemeente een deelneming of dienst wil privatiseren, de nota *Van publiek naar privaat?* (VPNP) gebruikt worden. In het geval een dienst overgaat in een verbonden partij⁶⁹, zal de nota *Deelnemingen* van toepassing zijn. Bij het toepassen van de nota’s VPNP en *Deelnemingen* zal de gemeente de afweging maken of ze wil dat er sprake zal zijn van een gemeentelijke vertegenwoordiging. Daarbij zal de nota *Vertegenwoordigingen* gebruikt worden. Binnen de Bestuursdienst houdt het Concern Financiën zich bezig met deze afwegingen, waarbij de risico’s die kunnen ontstaan bij de behartiging van het publieke belang worden meegenomen.⁷⁰ Het toepassingsgebied van de drie nota’s wordt geïllustreerd in Figuur 5.2.

65 Motie inzake het voornemen van de Regering tot privatisering van Schiphol. Gemeenteraad Amsterdam, 22 september 2004, p. 1.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/13/Archief%201987-2006/325387>.

66 Zie voor een overzicht hiervan: Schriftelijke vragen van de raadsleden de heer Marres en de heer Olij van 9 januari 2006 inzake contacten tussen het College van Burgemeester en Wethouders en het Kabinet inzake privatisering Schiphol, 7 februari 2006. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4489900/1#search=%22schiphol%22>

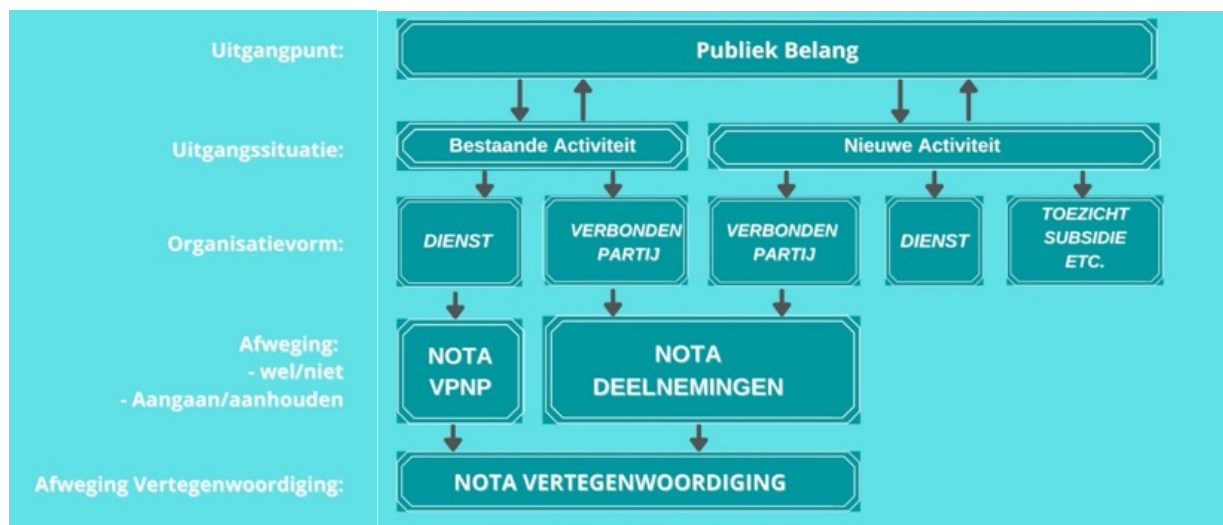
67 Publieke zaken in een marktsamenleving. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012, Te raadplegen: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/34458/431117.pdf?sequence=1>.

68 Doelgericht op Afstand. Gemeente Amsterdam, 17 januari 2008, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>.

69 Volgens DOA-1 is dit een organisatie waarmee de gemeente zowel een financiële als een bestuurlijke relatie heeft, dat kan een deelneming zijn maar ook een stichting of vereniging.

70 Doelgericht op Afstand. Gemeente Amsterdam directie Concern Financiën Afdeling Markt en Overheid, 17 januari 2008, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>.

Figuur 5.2 Overzicht onderlinge relatie nota's DOA-1



Bron: DOA-1, p. 9.

De drie beleidsnotities zijn bijgevoegd als bijlage bij DOA-1. Deze worden hier kort besproken.

Nota Van Publiek Naar Privaat

De notitie VPNP⁷¹ is bedoeld om de afstotingsprojecten te structureren en te faseren en deze in processen te verdelen. Als uitgangspunt wordt door de gemeente het principe van 'nee, tenzij...' gehanteerd. Dit betekent dat de gemeente pas zelf activiteiten ter behartiging van het publieke belang ontplooit als de markt dat niet doet of wanneer het publieke belang niet door het geven van een opdracht of subsidie en het stellen van regels door de markt kan worden behartigd".⁷²

Het denkkader om tot deze afweging te komen bevat de volgende vijf vragen:

1. Is er sprake van een gemeentelijk publiek belang?
2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?
3. Is de invloed als opdrachtgever⁷³, regelgever of door het verstrekken van een subsidie, lening of garantie mogelijk en afdoende?
4. Is er een dringende reden tot verzelfstandiging?
5. Is het instellen gemeentelijke vertegenwoordiging gewenst?"⁷⁴

Bij de vierde vraag van deze stap wordt het wettelijke kader van art. 160 lid 2 Gemeentewet benoemd, waarin staat dat er alleen een deelneming kan worden opgericht met het oog op het daarmee te behartigen openbaar belang (zie 5.2.2). Verder wordt benadrukt dat de vragen niet onafwendbaar tot een bepaalde keuze leiden, maar eerder dienen als leidraad. Daarbij wordt gesteld: 'een keuze voor afstoting zal altijd een politieke keuze zijn.'⁷⁵ Verder moet het proces van verzelfstandiging altijd opgedeeld worden in een denkfase, waarna een principebesluit wordt genomen, een onderzoeksfase waarin haalbaarheid wordt getoetst en het definitieve besluit wordt genomen, een uitvoeringsfase en een nazorg- en beheerfase. Binnen dit gefaseerd besluitvormingsproces is er een duidelijke rolverdeling tussen college en gemeenteraad.

71 Deze is opgenomen als bijlage in DOA-1. Doelgericht op Afstand. Gemeente Amsterdam, 17 januari 2008, p. 12. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>

72 Ibid. p. 20.

73 De gemeente is opdrachtgever van de deelneming wanneer zij de bevoegdheid heeft om te bepalen aan welke eisen de geleverde prestaties van de deelneming moet voldoen. Als de deelneming actief is op de vrije markt is de gemeente geen opdrachtgever omdat de consument feitelijk aan zet is om de prestatie te bepalen. Als de gemeente echter een wettelijke plicht heeft om een bepaalde taakuitvoering te garanderen en zij deze taak aan een orgaan kan delegeren, is zij opdrachtgever.

74 Doelgericht op Afstand. Bestuursdienst Gemeente Amsterdam – directie Concern Financien Afdeling Markt en Overheid. 17 januari 2008, p. 8. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>.

75 DOA-1, bijlage Van publiek naar privaat?

Binnen het college is de wethouder Bedrijven verantwoordelijk voor het proces. De vakwethouder is inhoudelijk verantwoordelijk voor de stukken ter voorbereiding van de besluitvorming. De vakwethouder is de wethouder wiens beleidsdomein overlapt met de taken die de deelneming gaat uitvoeren. De wethouder personeel en organisatie houdt zich bezig met de rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten en de wethouder Financiën adviseert en houdt toezicht vanuit een financieel perspectief. Op ambtelijk niveau is er een team dat gevoed wordt uit verschillende directies en geleid wordt door de concerndirecteur Financiën.

Nota Deelnemingen

De Nota Deelnemingen⁷⁶ is bedoeld om als denkkader voor het aangaan of aanhouden van gemeentelijke deelnemingen en het verdelen van verantwoordelijkheden hierover. De nota bevat dezelfde vragen inzake privatiseren als de nota Van Publiek Naar Privaat, waaraan twee extra vragen zijn toegevoegd:

- Is oprichting van of verbinding aangaan met een private partij gewenst?
- Is een deelneming de meest geschikte vorm?

Het beheer van een deelneming start nadat een deelneming is opgericht. Het beheer heeft als doel het beheersen van de risico's en een groei van de waarde van de aandelen op lange termijn, waarbij een marktconform rendement de norm is. Het publiek belang wordt niet expliciet als doel van het beheer van een deelneming genoemd. Het maken van winst is wel een voorwaarde voor de continuïteit. Continuïteit is op zijn beurt een voorwaarde voor het kunnen behartigen van het publiek belang. De wethouder Deelnemingen is verantwoordelijk voor het zakelijke belang. Dit betreft het toezien op de continuïteit en de waarde van de deelneming en verder het uitoefenen van rechten inzake het goedkeuren van verslagen tijdens de AvA. Het publieke belang is belegd bij de vakwethouder. Dat betekent dat deze verantwoordelijk is voor de realisatie van het publiek belang. Uit dien hoofde is hij ook verantwoordelijk voor het coördineren van de gemeentelijke inbreng bij de AvA's, voor zover dit geen financiële beslissingen geldt. Er wordt in de nota niet gesproken over het vaststellen van de strategische doelen van de deelneming en welke betrokkenheid de gemeente hierin zou moeten hebben.

Buiten de AvA's moeten het zakelijke en het publieke belang via het aandeelhouderschap continu worden behartigd. Er wordt niet vermeld welke instrumenten hiervoor gebruikt kunnen worden. Het hebben van deelnemingen kent volgens de nota beperkingen. De gemeente heeft minder uitvoeringsbevoegdheden en beleidsruimte dan bij een gemeentelijke dienst, de aandelen kunnen in waarde verminderen en de gemeente kan imagoschade lijden bij uitvoeringsproblemen zonder dat zij directe invloed heeft op de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten door de deelneming⁷⁷. De beperkingen zijn geformuleerd vanuit het uitgangspunt dat de gemeente minder invloed op een deelneming kan uitoefenen dan op een dienst.

Nota vertegenwoordigingen

Tot slot is er nog de nota vertegenwoordigingen.⁷⁸ Deze is bedoeld als denkkader voor het instellen of aanhouden van een gemeentelijke vertegenwoordiging. Een vertegenwoordiging is intern wanneer een gemeentelijk bestuurder of ambtenaar de vertegenwoordiger is en extern wanneer de vertegenwoordiger geen gemeentelijke functie heeft. Redenen om een vertegenwoordiging in te stellen kunnen zijn een extra deskundigheid die de gemeente wil inbrengen bij een deelneming, stichting of vereniging of een platformfunctie die gewenst is door andere partijen. De nota vertegenwoordigingen licht niet toe wat met een platformfunctie is bedoeld.

⁷⁶ Ibid. p. 34.

⁷⁷ DOA-1, bijlage Van publiek naar privaat?, p. 34.

⁷⁸ Ibid. p. 34

Raadsbespreking DOA-1

In 2008 wordt DOA-1 in de raadscommissie Kunst, Sport en Bedrijven (KSB) ⁷⁹ besproken. Op een vraag vanuit de commissie herhaalt wethouder Bedrijven (Gehrels) dat het standpunt 'privaat, tenzij...' het uitgangspunt is van de notitie. Verder wordt door een van de leden van de commissie benadrukt dat deelnemingen niet de eerst aangewezen vorm zijn om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, omdat er minder sturing mogelijk is dan bij bijvoorbeeld een gemeentelijke dienst. Het debat in de raadscommissie gaat niet in op het beheer van bestaande deelnemingen, maar richt zich vooral op de keuze om al of niet te verzelfstandigen of te privatiseren. DOA-1 wordt niet in de raad besproken, mede omdat het een samenvoeging is van bestaande beleidsdocumenten die slechts zijn geactualiseerd naar aanleiding van wet- en regelgeving.

5.3.3 Doelgericht op Afstand 2

Vijf jaar na DOA-1 wordt DOA-2 opgesteld. DOA-2 volgt het 'privaat-tenzij'- principe en daarmee de algemene lijn uit DOA-1, maar legt meer nadruk op het beheer van deelnemingen. De gemeente wil een actief aandeelhouderschap van een deelnemingenportefeuille die groot genoeg is om alle publieke belangen te kunnen waarborgen.

Publiek belang

Waar het publiek belang in DOA-1 een onuitgewerkt concept blijft, wordt dit in DOA-2 verduidelijkt: "De afbakening van het publiek belang is moeilijk aan te geven; het blijkt zelfs niet eenvoudig te definiëren. Er is in wezen sprake van een publiek belang wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt."⁸⁰ Deze definitie neemt de gemeente over van het eerdergenoemde WRR-rapport⁸¹ (zie ook 5.1.4). In lijn met het WRR-rapport wordt meteen toegevoegd dat het de overheid is die bepaalt wat publiek belang is, en dat hierbij het primaat van de politiek geldt. De wettelijke bevoegdheid van de gemeenteraad om het openbaar belang vast te stellen (Art. 160 lid 2 Gemeentewet) wordt niet benoemd.

In de inleiding wordt verder 'good governance' verduidelijkt. Onder andere wordt beschreven welke onderdelen van de Nederlandse Corporate Governance Code voor (kleine) deelnemingen niet relevant zijn. Inzake beloningsbeleid wordt niet de Code, maar het rijksbeleid voor beloningen in de (semi)publieke sector gevolgd. Het rijksbeleid is niet van toepassing wanneer een deelneming voor haar inkomsten niet grotendeels van afhankelijk is van gemeentelijke middelen.⁸² Wel hanteert de gemeente ten aanzien van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en beloningsbeleid strengere regels dan de code kent. Nieuwe 100%-deelnemingen worden zo verplicht een paragraaf ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen in hun statuten op te nemen.

Bij grotere deelnemingen moet er ook gerapporteerd worden over Maatschappelijk Relevante Indicatoren (MRI's). In 2009 zijn al de volgende MRI's vastgesteld⁸³:

- CO₂-uitstoot in totaal en per medewerker.
- Man- vrouw verhouding in het gehele bedrijf in vergelijking met manvrouw verhouding in leidinggevende posities.
- Het beleid ten aanzien van duurzame inkoop en de resultaten daarvan tot nu toe.
- Het percentage stageplekken en banen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt ten opzichte van het totaal aantal medewerkers.
- Aantal personen die meer verdienen dan de Balkenende-Norm (later WOPT-norm).

⁷⁹ Verslag Commissievergadering KSB 6 maart 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541994/1>

⁸⁰ Doelgericht op Afstand II. Aangenomen in raadsbenadeling op 13 maart 2013, p. 15. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217842/1>

⁸¹ Het borgen van publiek belang. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>.

⁸² Doelgericht op Afstand II. Aangenomen in raadsbenadeling op 13 maart 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217842/1>

⁸³ Maatschappelijk verantwoord ondernemen bij deelnemingen. Gemeente Amsterdam, 20 oktober 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4196586/2>

De MRI's zijn bedoeld om uiting te geven aan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. De rapportage over MRI's is bedoel om trends te kunnen waarnemen en om deelnemingen bewust te laten worden van het prestaties op MVO-gebied. Volgens het beleid kiest de gemeente ervoor om afspraken te maken met deelnemingen over de MRI's waarop de gemeente zal sturen.

Het oprichten en afstoten van deelnemingen

In DOA-2 worden drie redenen genoemd om deelnemingen aan te gaan:

- Wet- en regelgeving en contracten bieden niet voldoende sturingsmogelijkheden om private partijen het maatschappelijk belang te laten behartigen.
- De verwachting dat een dienst niet marktconform in een concurrerende omgeving kan functioneren.
- Samenwerking met andere privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen komt zonder deelneming moeilijk van de grond.
- Vervolgens worden de vier projectfases uit DOA-1 opnieuw genoemd en verder uitgewerkt.
- In de denkfase wordt op basis van een raadsbesluit of motie een principebesluit voorbereid en genomen. Bij het principebesluit worden een plan van aanpak voor de onderzoeksfase en een risicoparagraaf opgesteld.
- Tijdens de onderzoeksfase wordt een onafhankelijk onderzoek naar de haalbaarheid van een verzelfstandiging gedaan. Verder worden de risico's en de kosten en baten afgewogen en een business case opgesteld. Tijdens de onderzoeksfase vormt de gemeente zich een visie over de governance, de rol en invloed als aandeelhouder van deze specifieke deelneming en de afspraken die met de RvC gemaakt worden over het toezicht op de deelneming. Dit wordt vastgelegd in de statuten, die in concept worden opgesteld. In deze fase moet de raad minimaal voor wensen en bedenkingen worden betrokken, hoewel het besluit meestal ter goedkeuring zal worden voorgelegd. Ook de gedeputeerde staten moeten conform de gemeentewet met het besluit instemmen. Ten slotte wordt bij het besluit de resultaten van tegenspraaksessies weergegeven.
- Gedurende de uitvoeringsfase draagt het college zorg voor de uitvoering. In deze fase vinden onderhandelingen met de bonden plaats en wordt een definitief besluit genomen over het sociaal plan. De statuten, reglementen voor de directie en de RvC en de profielschets van de deelneming wordt vastgesteld. Standaard wordt in de statuten opgenomen hoe het bestuur wordt benoemd. In de meeste vennootschappen draagt de RvC directeurs voor aan de AvA die hen benoemt. In zogenaamde structuurvennootschappen wordt de directeur vaak door de RvC benoemd, in deze vennootschappen staat de aandeelhouder meer op afstand. In een paragraaf over belangenverstrengeling wordt de 'dubbele pettenproblematiek' aangehaald, die ook al in de nota vertegenwoordigingen naar voren kwam. De gemeente handhaaft het standpunt dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat iemand uit hoofde van zijn functie bij de gemeente bestuurder of RvC-lid van een deelneming wordt omdat de belangen van de gemeente en de deelneming uiteen kunnen lopen. De competenties van de RvC kunnen worden uitgewerkt in een profielschets (zie 5.4.1).
- Tot slot is er de nazorg- en beheersfase waarin de ambtelijke projectleiding de implementatie van het genomen collegebesluit bewaakt. Na de nazorg begint het dagelijkse beheer van de deelneming.
- Wanneer het college besluit dat de deelneming geen publiek belang meer dient, wordt besloten de deelneming ofwel te liquideren ofwel te verkopen. Er wordt benoemd dat er vaak standaardprocedures zijn vastgelegd in de statuten waar de gemeente zich aan moet houden tijdens het proces van verkoop. Over de rol van de raad bij de afstoting van een deelneming wordt niets gezegd in DOA-2.

Invulling aandeelhouderschap

In het slothoofdstuk van DOA-2 wordt beschreven hoe de gemeente Amsterdam haar rol als actief aandeelhouder invult. Doelstellingen van dit actieve deelnemingenbeheer zijn het behartigen van het publiek belang, het beheersen van risico's en het streven naar lange termijn groei van de waarde van

het aandeel, waarbij een marktconform rendement verwacht wordt⁸⁴. Benadrukt wordt dat de gemeente geen activistisch aandeelhouder wil zijn:

*“De gemeente stelt zich daarmee expliciet niet op als een activistisch aandeelhouder, die zich juist met de strategie van een onderneming bemoeit en vooral streeft naar (korte termijn) winstmaximalisatie. De activistisch aandeelhouder stelt zijn eigen (financieel) belang voor dat van de onderneming of andere partijen, waar de actief aandeelhouder juist de belangen van de verschillende betrokken partijen afweegt.”*⁸⁵

De gemeente vult haar rol als aandeelhouder verder in doordat zij afspraken maakt over de informatie die de deelneming de gemeente geeft en de manier waarop de gemeente wordt betrokken bij strategische keuzes, investeringsbeslissingen en het beoordelen van de vermogensstructuur. Volgens de gemeente moeten “politiek bestuurlijke doelstellingen en financieel rendement op evenwichtige wijze worden nagestreefd”.⁸⁶ De gemeente wil zich niet bezighouden met winstmaximalisatie op korte termijn en stelt niet het financiële belang voorop, maar wil als actief aandeelhouder de belangen van verschillende partijen afwegen.

Niet alle deelnemingen zijn hetzelfde. Daarom worden in DOA-2 enkele eigenschappen van een deelneming genoemd die de bemoeienis van de gemeente beïnvloeden. Het gaat dan om:

- Grootte: een grote deelneming heeft doorgaans meer impact in de stad.
- De sturingsinstrumenten: is de gemeente naast aandeelhouder ook regelgever en subsidieverstrekker.
- De grootte van het belang: de gemeente heeft namelijk minderheids- en meerderheidsbelangen.
- Een constante in het deelnemingenbeleid is de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA): alle AvA-besluiten worden in het College voorbereid. Tijdens het beheer van een deelneming staan vijf activiteiten centraal:
 - Voorbereiden AvA: strategie, investeringsbeslissingen, jaarrekening, beloningsbeleid, benoeming/decharge en bezoldiging directie en RvC, statutenwijziging, verkoop van aandelen. De strategie wordt door de deelneming opgesteld. De aandeelhouder kan de strategie vervolgens goedkeuren of aanwijzingen voor aanpassingen geven.
- Monitoring deelneming: de bedrijfsvoering en resultaten worden actief gemonitord. Dit gebeurt doordat de gemeente met directie en RvC contact onderhoudt over actuele ontwikkelingen. De wethouder wordt hiervan op de hoogte gehouden in maandelijkse overleggen. Zowel financiële als operationele of politieke risico's kunnen dan in een vroeg stadium herkend worden. Als het binnen de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente ligt én als het in het kader van het publiek belang is, kan de gemeente besluiten tot een interventie.
- Rapportages over MRI's: grote gemeentelijke deelnemingen moeten rapporteren over vijf MRI's.
- Herijking deelnemingen: elke collegeperiode voert B&W een herijking uit voor alle deelnemingen. Tijdens de herijking wordt geëvalueerd of de deelneming succesvol het publiek belang heeft kunnen behartigen en of de vorm van een deelneming nog steeds de meest aangewezen vorm is om dit te behartigen. Ook wordt gekeken of het publiek belang nog steeds hetzelfde is. Het publiek belang wordt getoetst aan de hand van de doelstellingen uit het programma-akkoord. Hierbij geldt het primaat van de politiek.
- Liquidatie/verkoop deelneming: als het niet meer in het publiek belang is een deelneming aan te houden.

De rolverdeling uit DOA-1 geldt ook in DOA-2. Het beleidsinhoudelijke, ofwel het publieke belang ligt bij de vakwethouder en de behartiging van het zakelijke belang of zeggenschapsbelang bij de wethouder Deelnemingen. Het zakelijke of zeggenschapsbelang betreft de *good governance*, het rendement van de deelneming en de rapportage van de MRI's. Het financieringsbelang wordt behartigd door de wethouder Financiën. Dit belang was als zodanig nog niet genoemd in DOA-1.

84 *Doelgericht op Afstand II*. Aangenomen in raadsbenadering op 13 maart 2013, p. 29. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217842/1>

85 *Doelgericht op Afstand II*. Aangenomen in raadsbenadering op 13 maart 2013, p. 20.

86 *Ibid.* p. 20

Naast de voorbereiding van de AvA worden alle belangen geacht continu te worden behartigd. Ook is er nog de voorbereiding van de AvA, waar de vakwethouder in samenwerking met de wethouder Deelnemingen verantwoordelijk voor is. In DOA-2 wordt niet beargumenteerd waarom wordt gekozen voor een rolverdeling tussen deze partijen.

De rol van de raad volgens DOA-2

In DOA-2 is een aparte paragraaf opgenomen over de rol van de gemeenteraad bij de oprichting en het beheer van deelnemingen. In beginsel is het besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen een bevoegdheid van het college (art. 160 Gemeentewet). In DOA-2 worden drie gevallen benoemd waarin de raad wordt betrokken:

- Gelegenheid tot het uiten van wensen en bedenkingen wanneer een beslissing ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.
- Gelegenheid tot het uiten van wensen en bedenkingen wanneer de beslissing de oprichting van een deelneming betreft.
- Recht op goedkeuring wanneer voor een beslissing financiële middelen benodigd zijn die nog niet waren voorzien, zoals bij het starten van de onderzoeksfase voor de oprichting van een deelneming.

Verder is er een algemene informatieplicht. Deze houdt in dat het college de raad informeert wanneer nodig. Vaste momenten hiervoor zijn de jaarrekening en de jaarlijkse rapportage over MRI's.

Raadsbespreking DOA-2

In de commissiebespreking van DOA-2 worden vragen gesteld over het beleid inzake stichtingen, iets waar DOA-2 nog niet in voorziet. Verder worden vragen gesteld over de balans tussen een marktconform rendement en het voldoen aan maatschappelijk relevante indicatoren. De wethouder merkt op dat er altijd naar marktconformiteit moet worden gestreefd. Een andere vraag gaat over het voorkomen van fuikgedrag. Daarmee wordt bedoeld dat de raad wordt gevraagd om op basis van onvolledige informatie een vergaand principebesluit te nemen. De wethouder wil het fuikgedrag voorkomen. De oriëntatiefase moet daarom volgens haar voldoende open zijn om verschillende alternatieven te overwegen.⁸⁷

De finale bespreking van de concept-beleidsnota DOA-2 in de raad focust zich met name op de gedeelten over de beloningen van directieleden en commissarissen.⁸⁸ Een motie om activiteiten die door deelnemingen uitgevoerd worden en een publiek belang behartigen terug in een gemeentelijke dienst te organiseren wordt verworpen, evenals een motie die het college opdraagt om de doeltreffendheid van het deelnemingenbeleid over de afgelopen jaren te onderbouwen. Er wordt niets gezegd aangaande de rolverdeling binnen de gemeente tijdens het beheer van een deelneming.

In de raadsvergadering wordt ten slotte gevraagd naar het beleid van de gemeente ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en verbonden verenigingen en stichtingen. Dit zijn partijen waar de gemeente bestuurlijk belang of financieel belang bij heeft. Een bestuurlijk belang bestaat wanneer de gemeente zeggenschap heeft in een organisatie en een financieel belang is er wanneer de gemeente financiële middelen beschikbaar stelt aan een verbonden partij die ze kwijt zal zijn wanneer de partij failliet gaat.

Als reactie op de vraag naar het beleid van de gemeente ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en verbonden verenigingen en stichtingen wordt in 2014 een addendum bij DOA-2 vastgesteld.⁸⁹ Met dit addendum wordt de beleidslijn uit het deelnemingenbeheer doorgetrokken naar andere verbonden partijen. Verbonden partijen zijn alle privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Naast deelnemingen

⁸⁷ Verslag commissievergadering EZP 17 januari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217301/1>

⁸⁸ Verslag raadsvergadering (middag) 3 maart 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/647588/3>

⁸⁹ Kaderstelling Verbonden Partijen Addendum bij Doelgericht op Afstand II. Gemeente Amsterdam, 11 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1076402/1>

zijn stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen ook verbonden partijen. Het addendum houdt in dat de gefaseerde aanpak bij oprichting en afstoting wordt gehandhaafd, dat de verbonden partijen actief worden beheerd en eens in de vier jaar worden herijkt en dat de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de vakwethouder en de wethouder Deelnemingen wordt ingevoegd. Hierbij worden, anders dan in DOA-2, geen mogelijkheden tot uitzondering benoemd.

5.3.4 Uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid

Als aanvulling op DOA-2 is in 2016 een uitvoeringsnotitie vastgesteld.⁹⁰ Omdat bij de raadsbehandeling van DOA-2 in 2013 is toegezegd de praktische uitwerking van het deelnemingenbeleid vast te leggen, is deze notitie opgesteld. Een bijlage bij de uitvoeringsnotitie bevat het informatieprotocol waarin richtlijnen worden gegeven voor informatievoorziening over deelnemingen door het college aan de raad.

De motie Poot, Vink, Bakker en Shahsavari-Jansen⁹¹ die is aangenomen door de raad bij de bespreking van het Rekenkameronderzoek naar het AEB in 2015⁹² vormt de directe aanleiding voor het informatieprotocol. De motie constateert dat onvoldoende informatie is verzameld en dat deze informatie inadequaat is gebruikt bij besluitvorming. Daarom besluit de motie dat het college een nieuw informatieprotocol op moet stellen voor de besluitvorming van voor het oprichten, afstoten, afbouwen of verzelfstandigen van deelnemingen, waarbij expliciet aandacht is voor de diepte, kwaliteit en duiding van de informatie naar de raad.

Inhoud uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid 2016

Met de uitvoeringsnotitie wil de gemeente transparant maken hoe zij invulling geeft aan het aandeelhouderschap. Daarover zegt de notitie: *“Een duidelijke scheiding van de rollen en belangen die de gemeente heeft bij een deelneming is van belang voor een goede invulling van het aandeelhouderschap.”*⁹³ Waar in eerdere documenten met name sprake was van een verdeling van rollen, wordt in deze notitie gesproken over scheiding van rollen. Net als in DOA-2 worden geen argumenten naar voren gebracht die de scheiding van rollen beargumenteren.

Uit interviews blijkt dat DOA-2 binnen de ambtelijke staf als politiek stuk werd gezien. De uitvoeringsnotitie diende als praktisch handboek, maar veranderde feitelijk weinig aan de werkwijze die al werd toegepast.

In de uitvoeringsnotitie is in aanvulling op DOA-2 specifiek uitgewerkt hoe binnen het ambtelijk apparaat de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Waar DOA-2 slechts uitlegt welke wethouder aan zet is, bevat de uitvoeringsnotitie een paragraaf over de ambtelijke rolverdeling.⁹⁴ Een zogenaamde resultaatverantwoordelijke eenheid (RVE) – een omschrijving die later is veranderd in directie – moet de oprichting van een nieuwe deelneming coördineren. De directie wordt dan ook verantwoordelijk gesteld om bij de startnotitie voor de nieuwe deelneming het te behartigen publiek belang vast te stellen en daartoe de juiste rechtsvorm te kiezen. Hoewel de uitvoeringsnotitie dat niet expliciet maakt, kan van deze beschrijving worden afgeleid dat dit de beleidsverantwoordelijke directie is.

Bij bestaande deelnemingen is er een onderverdeling van deelnemingen die door DMC/Deelnemingen worden beheerd en deelnemingen die door een beleidsdirectie worden beheerd. Het principe van de uitvoeringsnotitie is dat de beleidsdirectie de formele aandeelhoudersrol heeft. Dit uitgangspunt stond nog niet expliciet in DOA-2 en is tegengesteld aan de beleidsvisie van de rijksoverheid, waar

90 Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II. Gemeente Amsterdam, 17 mei 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9740658/1>

91 Motie inzake het onderzoek naar het Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB) van de Rekenkamer (informatieprotocol voor gemeentelijke deelnemingen). Gemeenteraad Amsterdam, 20 januari 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4438909/1>

92 Tegenvallende Resultaten na Verzelfstandiging. Rekenkamer Amsterdam, 15 november 2015. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/afval-energie-bedrijf-tegenvallende-resultaten/>

93 Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II. Gemeente Amsterdam, 17 mei 2016, p. 8. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9740658/1>

94 Ibid.

het Ministerie van Financiën de aandeelhoudersrol op zich neemt en bij wijze van uitzondering een vakdepartement deze rol heeft bij een beleidsdeelneming (zie 5.2.2). In Amsterdam is het uitgangspunt echter dat de aandeelhoudersrol bij een beleidsinhoudelijke directie ligt. In de praktijk heeft DMC/Deelnemingen echter verhoudingsgewijs vaker de aandeelhoudersrol dan de beleidsinhoudelijke directies. In 2016 is in 9 van de 25 gevallen een beleidsinhoudelijke directie van de gemeente aandeelhouder. De praktijk bij de gemeente beantwoordt dus in 36% van de gevallen aan het eigen uitgangspunt dat een beleidsinhoudelijke directie aandeelhouder is. Het Rijk heeft het uitgangspunt dat de aandeelhoudersrol bij het Ministerie van Financiën belegd is. De beleidspraktijk van het Rijk beantwoordt in 16 van de 29 gevallen, dus 55%, aan dit uitgangspunt.⁹⁵

In de uitvoeringsnotitie staan verschillende redenen om deze rol bij DMC/deelnemingen te beleggen:

- De beleidsinhoudelijke directie heeft een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie met de deelneming.
- Binnen de beleidsinhoudelijke directie ontbreekt expertise.
- Binnen de beleidsinhoudelijke directie ontbreekt ervaring met betrekking tot het vervullen van een aandeelhoudersrol.
- Het publiek belang van de deelneming ontbreekt.

Over het dagelijks beheer van deelnemingen staat in de uitvoeringsnotitie dat de gemeente contacten onderhoudt met de directie van de deelneming en/of RvC. Er wordt niet toegelicht wat de aard of de frequentie van dit overleg moet zijn. Voor alle besluitvorming en vaststelling van strategie wordt vermeld dat de beleidsinhoudelijke directie een toets moet doen vanuit het gemeentelijke beleid en dat DMC/Deelnemingen een toets moet doen om het zeggenschapsbelang, de continuïteit en de rentabiliteit van de deelneming te beoordelen en waarborgen.

De beleidsinhoudelijke directie is verantwoordelijk voor het monitoren van de strategie en de activiteiten van de deelneming. DMC/Deelnemingen ziet toe op goed ondernemingsbestuur en de continuïteit van de onderneming en monitort politieke risico's.

Bij de benoeming van leden van de directie en de RvC is DMC/Deelnemingen verantwoordelijk voor de werving. De beleidsinhoudelijke directie voert een toets op de beleidsinhoudelijke competenties van de kandidaat uit. In het geval van een oprichting van een deelneming of verzelfstandiging is de beleidsinhoudelijke directie verantwoordelijk voor de werving van de directie en de RvC. Het college besluit over de benoemingen, aangezien het aandeelhoudersbesluitvorming betreft.

Oprichten en afstoten van deelnemingen volgens de uitvoeringsnotitie

De uitvoeringsnotitie bevat checklists voor het aangaan, beheer en het afstoten van deelnemingen. Voor zowel oprichting als afstoting is er een denkfase die wordt afgesloten door een principebesluit door de gemeenteraad. Hierna begint de onderzoeksfase die eindigt met een voorgenomen besluit dat voor wensen en bedenkingen aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Voor het afstoten van deelnemingen hoeft het voorgenomen besluit alleen aan de gemeenteraad te worden voorgelegd wanneer dit een ingrijpend karakter heeft. Er wordt niet vermeld wat een ingrijpend karakter inhoudt. In de onderzoeksfase voor afstoting van een deelneming dient het volgende te worden onderzocht: *"de deelneming en de markt waarin deze actief is wordt in kaart gebracht. Er wordt bekeken of en hoe het publiek belang – indien aanwezig – geborgd kan blijven bij afstoten. Ook worden de financiële, fiscale, juridische en bestuurlijke risico's in kaart gebracht en mitigerende maatregelen benoemd."*⁹⁶ DMC/Deelnemingen is ambtelijk verantwoordelijk voor de uitvoeringsfase, De vakinhoudelijke afdeling levert in deze fase een eigen inbreng. Er wordt niet geëxpliciteerd welke inbreng dit zou

⁹⁵ In 2020 heeft het rijk 18 staatsdeelnemingen en 14 beleidsdeelnemingen, dus de beleidspraktijk beantwoordt in 56% van de gevallen aan het uitgangspunt. *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020*, Ministerie van Financiën, 23 juni 2020, Te raadplegen <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/23/bijlage-1-jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2020>. Uit het jaarverslag deelnemingen 2020 van de gemeente Amsterdam is niet op te maken welke directie verantwoordelijk is voor de aandeelhoudersrol: *Jaarverslag Deelnemingen 2020*. Gemeente Amsterdam, 4 november 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10692364/1>

⁹⁶ *Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II*. Gemeente Amsterdam, 17 mei 2016, p. 32. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9740658/1>

kunnen zijn. Na de onderzoeksfase begint de uitvoeringsfase. Het einde hiervan is het ontwerpbesluit, dat ter kennisname in de raad wordt geagendeerd. Een overzicht van de rol van de raad in de verschillende fases van de verzelfstandiging is te vinden in Figuur 5.3.

Hoewel de checklists uitgebreid zijn, bevatten zij geen handvatten hoe het publiek belang vastgesteld kan worden en welke uitgangspunten hier in acht genomen moeten worden. Het publiek belang op zichzelf wordt als een politieke keuze beschouwd. De beleidsinhoudelijke directie wordt geacht hier een notitie over te schrijven, maar het blijft onduidelijk of de deelneming in dienst moet staan van het vastgestelde publieke belang of dat het publieke belang moet worden vastgesteld omdat de gemeente een deelneming wil oprichten. Tot slot bevat de uitvoeringsnotitie een bijlage met daarin een informatieprotocol, dat hierna wordt behandeld.

Figuur 5.3: Overzicht rol van de raad in fases verzelfstandiging

Gemeente	Inhoud	Fase wordt afgesloten met:	Rol van de raad
Denkfase	Principekeuze voor al dan niet oprichten nieuwe deelneming of verzelfstandiging	Principebesluit	Goedkeuring indien het een verzelfstandiging betreft
Onderzoeksfase	Nauwkeurig beeld over haalbaarheid nieuwe deelneming/organisatie	Voorgenomen besluit	Raad mag wensen en bedenkingen uiten
Uitvoeringsfase	Oprichting en inrichting van de nieuwe organisatie	Ontwerpbesluit	Ontwerpbesluit wordt ter kennisname in de raad geagendeerd
Nazorg- en beheerfase	Implementatie afspraken bij oprichting	N.v.t.	N.v.t.

Bron: Uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid 2016.

Informatieprotocol deelnemingenbeleid 2016

Het Informatieprotocol deelnemingenbeleid⁹⁷ is tegelijkertijd met de uitvoeringsnotitie vastgesteld en is als bijlage opgenomen bij de uitvoeringsnotitie. Het Informatieprotocol bevat een aantal voorschriften voor het college over de informatieverstrekking aan de raad. Het college voorziet de raad van alle informatie die de raad voor de uitoefening van zijn functie nodig heeft. De raad wordt in ieder geval geïnformeerd:

- middels een paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening en begroting,
- middels een maatschappelijke indicatorenrapportage,
- wanneer het college kennis heeft genomen van relevante informatie over deelnemingen,
- wanneer bij het onderwerp van beslissing een aanmerkelijk financieel belang is gemoeid,
- wanneer een wijziging van beleid aan de orde is,
- wanneer een beslissing grote maatschappelijke gevolgen heeft,
- wanneer een onderwerp aan de orde is dat in belangstelling staat van de media,
- wanneer het onderwerp aan de orde is dat juridische of bestuurlijke gevolgen heeft voor de gemeente,
- wanneer het onderwerp aan de orde is dat de integriteit van bestuur kan aantasten,
- na reguliere aandeelhoudersvergaderingen,
- bij aandeelhoudersbesluitvorming, waaronder benoemingen in de directie of de RvC,
- bij voorgenomen verkoop (gelegenheid tot wensen en bedenkingen),
- bij liquidatie (gelegenheid tot wensen en bedenkingen).

Wanneer informatie niet aan de raad verstrekt kan worden in verband met het openbaar belang of financiële belangen van de deelneming zal de raad – in lijn met artikel 60 lid 2 van de Gemeentewet – op hoofdlijnen worden geïnformeerd. Bij de oprichting van nieuwe deelnemingen legt het college het principebesluit naar de haalbaarheid en een voorgenomen besluit met een business case voor wensen en bedenkingen aan de raad voor. Bij verzelfstandigingen wordt het principebesluit ter goedkeuring voorgelegd.

⁹⁷ Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II. Gemeente Amsterdam, 17 mei 2016, p. 32.

Behandeling uitvoeringsnotitie en informatieprotocol in raadscommissie

De uitvoeringsnotitie wordt besproken in de raadscommissie Werk en Economie (WE), waarbij geen inhoudelijk debat over de notitie wordt gevoerd⁹⁸. In de raad wordt de uitvoeringsnotitie niet behandeld. Wel wordt een aantal vragen gesteld die vooral gaan over het bijgevoegde informatieprotocol dat volgens enkele raadsleden niet voldoende concreet is.

5.3.5 Nota beleidskader verbonden partijen 2021

In 2021 stuurt de wethouder Deelnemingen een brief aan de raad met daarin het voornemen voor een aanpassing in het deelnemingenbeleid⁹⁹. Het rapport van de commissie-Winter¹⁰⁰ is een van de aanleidingen voor een vernieuwing van het deelnemingenbeleid. In de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport wordt gesteld: "De gemeente streeft naar maximale realisatie van beleidsdoelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten en risico's. Dat is logisch, want daar richt je een deelneming voor op. Tegelijk is dit niet altijd mogelijk; soms vraagt het realiseren van beleidsdoelstellingen om investeringen. Daar dient dan een integrale afweging over plaats te vinden. Dit alles binnen een politieke context, waardoor opvattingen over het publiek belang dat een deelneming dient ook kunnen wisselen door de jaren heen."¹⁰¹

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Winter geeft de wethouder aan dat er voldoende macht en tegenmacht aanwezig moet zijn bij de gemeente en bij een toekomstige deelneming, zowel tijdens het verzelfstandigingproces als daarna. Ook stelt hij dat net verzelfstandigde deelnemingen niet hoeven te worden herijkt. In juni 2021 stuurt de wethouder deelnemingen een voorstel voor een beleidsnota naar de raad met de titel *Nota beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal*¹⁰². In zijn aanbiedingsbrief¹⁰³ beschrijft de wethouder dat de gemeente zich bewust is van het belang van actief en betrokken beheer van deelnemingen. Dit beheer vraagt volgens de wethouder niet zozeer om een ander beleid, als wel om een andere uitvoering. Het college besluit om voor de aanbieding van de nota niet te wachten op de resultaten van de enquêtecommissie, omdat op deze manier de enquêtecommissie en de gemeenteraad kennis kunnen nemen van de ontwikkeling in het denken over verbonden partijen over de afgelopen periode.

Overeenkomsten van het nieuwe beleidskader met DOA-2

De *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021*¹⁰⁴, die in september 2021 in de raad wordt aangenomen is gebaseerd op en in grote lijnen gelijk aan het reeds bestaande deelnemingenbeleid. De denkstappen die gevolgd moeten worden om een deelneming op te richten of af te stoten zijn gelijk aan het beleid in DOA-2 en de uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid uit 2016. Concrete overwegingen die leiden tot de keuze van een specifieke soort verbonden partij zijn niet uitgewerkt. De nota betreft alle verbonden partijen, dus niet enkel deelnemingen, maar ook gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en verenigingen of stichtingen. Er is een kort schema ingevoegd waarin drie soorten verbonden partijen worden uitgesplitst, namelijk gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en verenigingen of stichtingen.

98 Verslag commissievergadering WE. 29 juni 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3823511/2>

99 Brief Commissie FED over beleidskader verbonden partijen. Wethouder Deelnemingen, 10 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/1/Berichten%20uit%20het%20college/648714>

100 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

101 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 170.

102 Nota Beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal. Gemeente Amsterdam, 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511256/1>

103 Brief Aanbieding Nota Beleidskader verbonden partijen 2021. Wethouder Deelnemingen. 17 juni 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10463968/1>

104 Nota Beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal, aangenomen in raadsvergadering op 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511256/1>

De titel van de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* 'publieke belangen centraal' doet vermoeden dat extra aandacht wordt besteed aan het publiek belang, maar ook op dat gebied biedt de nieuwe beleidsnota geen fundamentele wijzigingen ten opzichte van DOA-2. Over wat een publiek belang is zegt het Beleidskader verbonden partijen dat: "het meestal een politieke afweging is of iets een publiek belang is en hoe dat belang het beste kan worden geborgd."¹⁰⁵ Een uitzondering hierop vormen publieke belangen van welke de behartiging reeds door wet is verplicht.

De rol van strategische plannen is ongewijzigd ten opzichte van DOA-2. Nog steeds worden deze door de deelneming opgesteld en ter goedkeuring aan het college voorgelegd, die hierbij de raad informeert.

Verschillen in het nieuwe beleidskader ten opzichte van DOA-2

De vernieuwingen in het beleid hebben met name te maken met het rapport van de commissie-Winter. In de aanbiedingsbrief van de nota benoemt de wethouder punten die gewijzigd zijn naar aanleiding van het rapport van de commissie-Winter: "Allereerst is het van belang om binnen de gemeente (interne governance) een actieve dialoog te hebben tussen de verschillende directies over de verschillende rollen en diverse beleidsbelangen die de gemeente kan hebben bij een verbonden partij. Die interne dialoog moet leiden tot een afgewogen standpunt en benadering met de verbonden partij (...) Het op orde hebben van de interne governance is nodig om als gemeente vanuit meerdere rollen en belangen met één geluid in contact te staan met de verbonden partijen. Zo weten de verbonden partijen duidelijker waar zij aan toe zijn met de gemeente. Dat biedt gelegenheid tot het voeren van de constructieve dialoog met de verbonden partijen over hoe zij het beste kunnen bijdragen aan de meerdere publieke belangen van de gemeente Amsterdam."¹⁰⁶ In de nota wordt benadrukt dat betrokken beleidsdirecties binnen de gemeente actief met elkaar in dialoog moeten treden om te zorgen dat de gemeente met een afgewogen en eenduidig standpunt de deelneming tegemoet treedt. Ook wordt genoemd dat de gemeente in haar keuze voor een verbonden partij een voorkeur heeft voor publiekrechtelijke rechtsvormen, zoals een gemeenschappelijke regeling. De gemeente heeft deze voorkeur omdat het publiekrecht volgens haar meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid.

In de denkfase van de oprichting van een verbonden partij moet volgens het beleidskader worden opgepast voor fuik en wensdenken. Daarom moet een exit-strategie worden vastgesteld en worden vastgelegd hoe in de onderzoeksfase tegenspraak zal worden ingezet, dit in het kader van het risico op fuik- en wensdenken.

Ten opzichte van DOA-2 worden deze aspecten meer benadrukt en ze krijgen reeds in de denkfase aandacht in plaats van in de onderzoeksfase. Verder wordt in de denkfase getoetst of de deelneming volwassen genoeg is om op eigen benen te staan en tegenspel te bieden wanneer besluiten niet in haar belang zijn. Er moet voldoende macht en tegenmacht bij gemeente en deelneming aanwezig zijn. Dit houdt voor de gemeente in dat er in de denkfase wordt stilgestaan bij hoe relevante kennis om de deelneming te beheeren binnen de gemeente behouden kan blijven.

Met betrekking tot het beheer van verbonden partijen is het uitgangspunt dat de gemeente zich actief en betrokken opstelt. De mate waarin actief en betrokken beheer moet worden gevoerd, verschilt per verbonden partij. In de nota wordt dan ook een impact-risicomodel geïntroduceerd. Aan de hand van het model analyseert de gemeente welke intensiteit van beheer het beste past bij het risicoprofiel van de verbonden partij. Op basis hiervan wordt de mate van actief en betrokken beheer bepaald. Iedere collegeperiode, of wanneer daar eerder aanleiding is, wordt bij de herijking het risicoprofiel van de verbonden partij heroverwogen.¹⁰⁷

105 *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal*. Gemeente Amsterdam, 15 september 2021, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511256/1>

106 *Brief Aanbieding Nota Beleidskader verbonden partijen 2021*. Wethouder Deelnemingen. 17 juni 2021, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10463968/1>

107 *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal*. Gemeente Amsterdam, 15 september 2021, pp. 30 – 33. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511256/1>

Voor het beheer van verbonden partijen wordt vastgehouden aan de rollenscheiding met de afzonderlijke verantwoordelijkheden voor DMC/Deelnemingen en de vakinhoudelijke beleidsdirecties. De nadruk wordt gelegd op een actief en betrokken beheer dat gericht is op de behartiging van het publieke belang, het beheersen van risico's en het streven naar continuïteit van de verbonden partij. Een verschil met DOA-2 is dat de groei van de waarde van de aandelen geen officiële doelstelling meer is. Deze is nu ingewisseld voor het streven naar continuïteit van de verbonden partij.

Bij beheer en oprichting heeft de gemeente aandacht voor het gebruik van de bevoegdheden die zij heeft om zich te laten informeren en invloed uit te oefenen op de beslissingen. Hiervoor wordt naast formeel contact ook informeel contact met de deelneming gebruikt. Om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen is het volgens het beleidskader belangrijk dat actief en tijdig intern overleg binnen de gemeente moet worden gevoerd. Volgens het beleidskader is: *“het besef binnen de gemeente dat er sprake kan zijn van meerdere rollen en belangen [...] nodig om tot een afgewogen standpunt en benadering richting de verbonden partij te komen”*.¹⁰⁸ Hoe eventuele overlegstructuren binnen de gemeente worden ingericht, wordt in de nota niet toegelicht. Wel wordt benoemd dat het van groot belang is dat de beleidsdirecties in positie zijn om actief van de deelneming gebruik te maken als beleidsinstrument.

De nota zegt dat de gemeente afspraken moet maken met de RvC waarbij wordt vastgelegd hoe over deze afspraken wordt gerapporteerd en waarbij politiek-bestuurlijke doelstellingen en financieel rendement op evenwichtige wijze worden nagestreefd. Wat de aard van de afspraken is wordt niet toegelicht.

Wanneer de verbonden partij niet meer de geschikte vorm is om het publiek belang te behartigen, wordt deze afgestoten. In het beleidskader wordt benadrukt dat dit niet automatisch betekent dat er geen publieke belangen meer zijn. Daarom moet bij afstoting worden onderzocht of er nog een (rest van een) publiek belang is dat op een alternatieve manier moet worden geborgd. Wanneer dit het geval is moet dit bij afstoting worden vastgelegd.

Een verschil met DOA-2 is de sterker geworden nadruk op MVO-beleid. Volgens de gemeente zijn bredere publieke belangen, zoals duurzaamheid, inclusiviteit, goed werkgeverschap en de maatschappelijke impact van digitalisering en informatievoorziening allemaal een onderdeel van MVO. De gemeente wil maximaal gebruik maken van de sturing op MVO en daarom bevat de nota een kader¹⁰⁹ met vier uitgangspunten:

1. De gemeente verwacht van verbonden partijen dat zij een voorbeeldfunctie vervullen in hun eigen sector op het gebied van MVO.
2. De gemeente is er zich van bewust dat verbonden partijen onderling verschillen en de sturing op MVO dus ook verschilt per verbonden partij.
3. Volgens het college heeft de gemeente vaak niet de mogelijkheid om dwingende sturing te geven aan MVO. Wel wil de gemeente maximaal gebruik maken van haar bevoegdheden op dit gebied door aan te dringen op MVO-doelstellingen in statuten en strategische plannen.
4. De gemeente verbindt een aantal voorwaarden aan het sturen op MVO. Zij stuurt op MVO wanneer de deelneming een beleidsmatig vastgelegd publiek belang dient, dus niet bij deelnemingen die verkocht gaan worden. Tevens moet sturing op MVO via het aandeelhouderschap of via andere zeggenschapsbevoegdheden plaatsvinden in samenhang met ander beschikbare sturingsmogelijkheden. Ten slotte kan pas op MVO-sturing worden overgegaan wanneer de financiële consequenties voor de verbonden partij en de gemeente inzichtelijk zijn gemaakt.

¹⁰⁸ Ibid. p. 31.

¹⁰⁹ Nota Beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal. Gemeente Amsterdam, 15 september 2021, pp. 15 – 16.

Raadsbespreking Nota Beleidskader verbonden partijen 2021

In de bespreking tijdens de commissievergadering Financiën, Economische Zaken, Duurzaamheid, Deelnemingen, Lucht- en Zeehaven en Circulaire Economie (FED)¹¹⁰ wordt benoemd dat het beleidskader opnieuw geagendeerd moet worden wanneer de conclusies van de commissie die de raadsenquête over het AEB uitvoert bekend zijn. De wethouder Deelnemingen (Everhardt) reageert hierop dat het belangrijk is om niet te wachten op de enquêtecommissie omdat er constant aandacht voor het onderwerp deelnemingen moet zijn. In de commissievergadering wordt besloten het beleidskader ter goedkeuring in de raad te agenderen. Over MVO zegt de wethouder het volgende: *“Maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet per definitie iets wat een gemeente beter kan dan een marktpartij, maar het is wel van belang dat te waarborgen in het deelnemingenbeleid”*. In de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* staat dat MVO bedoeld is om publieke belangen – dus belangen waarvan de gemeente de overtuiging heeft dat deze zonder een deelneming niet goed tot zijn recht komen – te dienen.

Op 15 september wordt de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* in de raad behandeld¹¹¹. In de voordracht staat dat de in 2013 vastgelegde kaders (in DOA-2) worden herbevestigd. Verder wordt gemeld dat de gemeente groot belang hecht aan MVO.¹¹² Tijdens de vergadering wordt het amendement Boutkan aangenomen dat besluit dat het college maximaal gebruik moet maken van haar aandeelhoudersbevoegdheden om te bewerkstelligen dat alle beloningen van bestuurders en leden van de RvC van verbonden partijen op persoonsniveau openbaar worden gemaakt.¹¹³ Over MVO zegt de wethouder: Het college adviseert niet negatief over dit amendement. De *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* wordt door de raad goedgekeurd.¹¹⁴

5.4 Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam voor het AEB

In 5.4 wordt gekeken hoe het deelnemingenbeleid zoals beschreven in DOA-2 (zie 5.3.3) wordt vertaald naar de aansturing van het AEB. Er wordt uiteengezet welke keuzes de gemeente maakt in de praktijk en de redenen achter deze keuzes. De wijze waarop de gemeente interactie heeft met en sturing geeft aan het AEB is hetgeen dat onderzocht wordt. Hierbij wordt gekeken naar welke (formele) vorm van sturing men heeft gekozen door de jaren heen en naar het gekozen beleid, besproken ambities en gestelde doelstellingen ten aanzien van het AEB. Centraal staat de vraag hoe de gemeente heeft gehandeld vanuit het publiek belang dat via het AEB als 100% deelneming wordt behartigd.

De gemeentelijke aansturing van het AEB valt sinds de verzelfstandiging van het AEB op 1 januari 2014 onder het deelnemingenbeleid. Om te kunnen aangeven welke veranderingen dat teweegbracht wordt hieronder eerst ingegaan op de periode voor 2014. Het beleid ten aanzien van het AEB wordt hieronder chronologisch behandeld. In 5.4.1 komt de periode voor de verzelfstandiging aan bod (1986 – 2014), in 5.4.2 wordt de periode vanaf de verzelfstandiging behandeld (2014 – heden).

¹¹⁰ Verslag commissievergadering FED 9 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10548390/2>

¹¹¹ Verslag raadsvergadering 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/775550>.

¹¹² Voordracht Vaststellen van de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021*, aangenomen in de raadsvergadering op 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511254/1>

¹¹³ Amendement Toezicht op maximale publieke transparantie over beloning bij verbonden partijen. 15 september 2021, p. 1. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10538622/1>

¹¹⁴ Verslag raadsvergadering van 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/775550>

5.4.1 Beschrijving beleid van de gemeente voor het AEB als dienst (1986 – 2014)

Bouw van de Afval Energie Centrale (AEC)

In juni 1989 stemt de gemeenteraad definitief in met het bouwen van de AEC.¹¹⁵ Uit 4.1 blijkt dat het bouwen van de AEC een belangrijke stap is in de geschiedenis van het AEB, dat dan nog de GDA heet, aangezien de verbrandingscapaciteit met de bouw significant stijgt van 475.000 naar 800.000 kiloton per jaar. Er wordt voor het bouwen van een grote, nieuwe installatie gekozen vanwege een tekort aan verbrandingscapaciteit in de provincie Noord-Holland. Er wordt in aanloop naar de bouw veel aandacht besteed aan de wens om meer te verbranden en minder te storten. Als belangrijkste doelstelling van de afvalverbranding wordt gezien het verminderen van het volume van het afval. Energieopwekking komt duidelijk op de tweede plaats bij het ontwerpen van de AEC. *“Afvalverwerkingsinrichtingen zijn in deze infrastructuur niets meer of minder dan ‘volumevermindering-bedrijven’, die daarenboven nog energie leveren.”*¹¹⁶ Een meer gedetailleerde verhandeling van de bouw van de AEC is te vinden in 4.1.

De vraag of de GDA met het in gebruik nemen van de AEC zou moeten verzelfstandigen wordt in 1986 reeds opgeworpen.¹¹⁷ Het college benoemt voordelen van een verzelfstandiging:

*“Grote(re) zelfstandigheid van het bedrijfsbeheer, zowel juridisch, organisatorisch, financieel als personeel; een optimaal aan de marktontwikkeling aan te passen bedrijfsomvang; optimale mogelijkheden om in verband met de concurrentiepositie de efficiency te verhogen; een betere motivatie van (het eigen belang van) de manager.”*¹¹⁸

Tevens worden fiscale redenen aangevoerd als voordeel voor een BV- of NV-structuur. Daarentegen oordeelt het college dat een privaatrechtelijke vorm niet geschikt is voor het waarborgen van het publiek belang, omdat de invloed en het toezicht van de overheid dan wegvalt.¹¹⁹ Het college komt tot de conclusie dat het behartigen van een publiek belang door middel van een privaatrechtelijke vorm enkel in bijzondere gevallen kan. Bijzondere gevallen waarin een privaatrechtelijke bestuursvorm zou moeten worden gekozen zijn *“de zeer bijzondere positie van de onderneming; de mogelijkheid van deelneming door particuliere ondernemingen in nieuwe ondernemingen en de beschikbaarheid van een organisatie; de nauwe samenwerking met het bedrijfsleven; de bijzondere personele omstandigheden.”*¹²⁰ Het college ziet dat de GDA aan geen van de bijzondere gevallen voldoet, waardoor een privaatrechtelijke organisatievorm wordt uitgesloten. Derhalve wordt ervoor gekozen om de GDA als gemeentelijke dienst binnen de gemeente te houden. Om reden van de fiscale voordelen wordt aan deze dienst wel de status van een naamloze vennootschap gegeven, inclusief een RvC. Deze NV-constructie is enkel van belang voor de boekhouding en heeft geen invloed op de bestaande bestuurlijke structuur in de ambtelijke organisatie, waar het AEB onderdeel van blijft uitmaken.

De relatie tussen stadhuis en de GDA na de ingebruikname van de AEC

De autonomie van de GDA ten tijde van het in gebruik nemen van de AEC is bijzonder groot. Dat is de conclusie van een rapport uit 1995 waarin de mogelijkheid tot het verzelfstandigen van de GDA opnieuw wordt onderzocht.¹²¹ Er wordt opgemerkt dat de GDA voldoende vrijheid krijgt van het stadhuis in, onder andere, haar tarieven en personeelsbeleid en dat de GDA adequaat kan inspelen op veranderingen in de markt. Mede op basis hiervan wordt geconcludeerd dat een verzelfstandiging niet nodig is. De autonomie van de GDA in de jaren '90 wordt bevestigd in het openbaar verhoor van

115 Raadsvoordracht Bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), aangenomen in de raadsvergadering op 14 juni 1989. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

116 Ibid. pp. 8 – 9.

117 Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied, aangenomen in de raadsvergadering op 11 november 1986. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4448009/1>

118 Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied, aangenomen in de raadsvergadering op 11 november 1986, p. 11.

119 Ibid. p. 11.

120 Ibid. p. 12.

121 Rapport verkenning verzelfstandiging. GDA Berenschot, 16 januari 1995.

dhr. Beerepoot (toenmalig operationeel directeur, vervolgens waarnemend algemeen directeur van het AEB): *"We stonden letterlijk maar ook figuurlijk een beetje buiten de stad. We waren een aparte diensttak die vrij zelfstandig opereerde."*¹²²

De aandacht van het stadhuis voor de GDA is sterk gericht op kostprijs van de afvalverwerking. In de begroting voor 1998 staat het doel van de GDA omschreven als: *"het bedienen van het primaire verzorgingsgebied tegen een zo laag mogelijk tarief op een milieuverantwoorde wijze. (...)"*¹²³ In de voorbereidende studie op het bedrijfsplan van de GDA uit 1998 wordt vastgesteld dat voor het stadhuis het tarief voor de burger het hoofddoel is van de GDA.¹²⁴ In verschillende raadsvoordrachten uit 1999 en 2000, waarin de contracten van de GDA aan de gemeenteraad worden voorgelegd, herhaalt het college als doelstelling: *"het bedienen van het primaire verzorgingsgebied tegen een zo laag mogelijk tarief op een milieuverantwoorde wijze."*¹²⁵ Het verwerken van het huishoudelijk afval vereist niet de gehele capaciteit van de AEC. Het inzetten van de restcapaciteit van de AEC voor het verwerken van bedrijfsafval, wordt gezien als extra mogelijkheid om de kosten van de afvalverwerking te verlagen.¹²⁶ De grote aandacht en ambitie om de kosten van de afvalverwerking te verlagen, blijft nadrukkelijker terugkomen in de doelstellingen voor de GDA, zoals verwoord in de gemeentelijke begroting voor 2001: *"in een efficiënte bedrijfsvoering de afvalstoffen van Amsterdam (inbegrepen stadsdelen) en gecontracteerde gemeenten, alsmede van gecontracteerde bedrijven en andere instellingen, op een milieuhygiënische wijze verwerken tegen de laagste kosten."*¹²⁷

Voor de GDA was een zo laag mogelijke kostprijs tevens een belangrijke doelstelling. Wethouder Maij (Bedrijven) geeft aan in haar openbaar verhoor dat een zo laag mogelijk tarief voor de Amsterdamse burger belangrijk was.¹²⁸ Dhr. Beerepoot bevestigt dit in zijn verhoor: *"Onze missie was het laagste tarief voor de Amsterdamse burger."*¹²⁹ Deze focus op de kosten duidt op een groeiend commercieel perspectief bij de GDA. De GDA verbrandde na ingebruikname van de AEC niet alleen huishoudelijk afval, maar de doorzet van de AEC bestond voor 67% uit huishoudelijk afval uit Amsterdam en de omringende gemeenten¹³⁰ en voor 33% uit bedrijfsafval.¹³¹ Daarnaast wordt er vanaf 1995 uitvoerig onderzocht of de GDA moet deelnemen aan een project rond biomassa.¹³² Dit project behelst niet de verbranding van afval, maar de vergassing van biomassa waarbij een energetisch rendement ontstaat. Als hoofdargument om mee te doen met het project wordt genoemd dat er *"besparingen te bereiken [zijn] in de investerings- en exploitatiekosten van de installatie"*. Verder wordt in management-verslagen van de GDA het belang van *"marktgericht denken"* benadrukt.¹³³ In de voorbereidende studie op de strategische visie van de GDA van 1998 wordt aangegeven dat de GDA er van uit gaat dat afvalverbranding voor het komende decennium de kerntaak zal blijven, maar dat er een transitie

122 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

123 Begrotingsmissive 1998. Gemeente Amsterdam, 1997, p. 159.

124 Individuele uitkomsten branche-onderzoek VVAV-Sector Verbranding voor de vorming van een Gemeenschappelijke Strategische Visie 1998. Mulder en Tepper bedrijfsadviseurs, 6 oktober 1998.

125 Raadsvoordracht Aangaan toeleveringsovereenkomst met de NV luchthaven Schiphol voor de verwerking van afvalstoffen in de AVI-Amsterdam, aangenomen in de raadsvergadering op 22 september 1999, p. 1. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4476489/1>. De doelstelling wordt bovendien genoemd in: Raadsvoordracht Aangaan toeleveringsovereenkomst met Van Gansewinkel Nederland BV voor de verwerking van afvalstoffen in de AVI-Amsterdam, aangenomen in de raadsvergadering op 09 februari 2000. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4477040/1>; Raadsvoordracht Aangaan toeleveringsovereenkomst met de Reinunie te IJmuiden voor de verwerking van afvalstoffen in de AVI-Amsterdam, aangenomen in de raadsvergadering op 9 februari 2000. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4477040/1>

126 In de begroting voor 2001 behandelt het college een vermindering van het resultaat omdat de AEC in 2000 meer afval van gemeenten aan moest nemen. Men stelt echter dat contractueel gezien het verbranden van huishoudelijk afval minder oplevert voor de GDA. Begrotingsmissive 2001. Gemeente Amsterdam, 2000.

127 Begrotingsmissive 2001. Gemeente Amsterdam, 2000, p. 242.

128 Openbaar verhoor mev. Maij, 21 juni 2021.

129 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

130 Welke omringende gemeenten in de jaren '90 hun afval bij de GDA lieten verbranden is onduidelijk. In 2013 waren het de gemeenten Aalsmeer, Uithoorn, Amstelveen, Oostzaan, Edam-Volendam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Dit blijkt uit *Uitspraak ECLI:NL:RBAMS:2015:6459*. Rechtbank Amsterdam, 30 september 2015. Te raadplegen: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2015:6459>

131 Notulen van de Grote Staf 1995-1997 deel 1 GDA, 1997; Eindrapport Strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam. Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001.

132 Strategische notitie deelname GDA in biomassavergassingsproject Noord-Holland. GDA & W.M. Sierhuis, 1996.

133 Vergadersverslag grote staf d.d. 10 – 10 – 1996. GDA, 10 oktober 1996.

zal komen naar een “meer proces/industriële gerichte afvalverwijdering en verwerking.”¹³⁴ Tevens geeft de studie aan dat de strategie van de GDA tot dan toe gericht was op consolidatie, terwijl deze in de toekomst gericht zal zijn op zowel consolidatie als groei.

Naast een focus op de prijs van afvalverwerking, komt in de periode eind jaren '90 en begin van deze eeuw meer aandacht voor het energetisch rendement van afvalverbranding. In de begroting van 1995 staat: “...daarbij gaat de belangrijkste zorg uit naar de maatregelen die nodig zijn om te kunnen functioneren binnen de wettelijke eisen en de vergunningsvoorwaarden.”¹³⁵ Zeven jaar later, in de begroting van 2002, staat de doelstelling dat de GDA bij de twee beste bedrijven van Nederland hoort op het gebied van energetisch rendement uit vuilverbranding.¹³⁶

De naar behoren functionerende AEC en de goede afspraken met de gemeenten over de verwerking van het huishoudelijke afval, in combinatie met een beperkte capaciteit voor het verwerken van bedrijfsafval, resulteert in een goede, stabiele positie van de GDA aan het begin van deze eeuw.¹³⁷ De GDA behoort met een aandeel van 20% van de Nederlandse afvalmarkt tot de drie grootste afvalverwerkers van Nederland. Een door de GDA opgedragen analyse stelt het volgende: “door een kosten- en prijsniveau behorend tot de laagste van Nederland, is de Amsterdamse afvalstoffenheffing laag. Ook de contractsituatie van de AVI [Afval Verbrandingsinstallatie] is goed: de huidige roosteroven van 0,8 Mton [800.000 kiloton] is tot het einde van haar economische levensduur volgecontracteerd hetgeen een optimale benutting van de installatie verzekert.”¹³⁸ De GDA behaalt sinds de ingebruikname van de AEC positieve financiële resultaten. Ter indicatie, in 1999 bedroeg de winst ± € 3,5 mln. (f7,7 mln.).¹³⁹ De emissies van de GDA zijn vergelijkbaar met de emissies van vergelijkbare afvalverwerkers en er wordt een relatief hoogenergetisch rendement gehaald.

De bouw van de Hoog Rendement Centrale (HRC)

Het besluit in 2003 tot het bouwen van de HRC is een markant moment in de geschiedenis van de GDA (dat vanaf 2003 AEB heet). Met de uitbreiding wordt de gemeentelijke dienst een van de grootste afvalverwerkers van Nederland.

Het plan voor een eventuele uitbreiding van de verbrandingscapaciteit kwam vanuit de GDA, zo bevestigt dhr. Beerepoot in zijn verhoor¹⁴⁰. In documenten ter voorbereiding van de uitbreiding staat dat de nadruk bij het ontwerpen van deze uitbreiding ligt “op een zo hoog mogelijk energetisch rendement.”¹⁴¹ Het AEB streeft een innovatief concept na, waarbij het energetisch rendement van de afvalverwerking een overheersende doelstelling is. In 4.2 is nader ingegaan op de bouw van en ervaringen met de HRC.

De GDA ziet in de uitkomsten van een door de GDA opgedragen studie naar de strategische positie van de GDA een belangrijke aanzet tot een uitbreiding van de verbrandingscapaciteit.¹⁴² In deze studie worden op basis van interviews met betrokken ambtenaren drie criteria onderscheiden die bepalend zijn voor de keuze van een toekomstige strategie en eventuele uitbreiding: kostprijs voor de burger, milieueffecten en sturingsmogelijkheden voor de gemeente. De studie concludeert dat een uitbreiding kan leiden tot een verlaging van de afvalstoffenheffing voor de Amsterdammer met ± € 0 tot € 7,20 (f0 tot f16)¹⁴³ per jaar door schaalvoordelen van een capaciteitsuitbreiding. Daarnaast wordt gesteld dat een uitbreiding een positief effect kan hebben op het milieurendement en het energetisch rendement, door toepassing van moderne technieken in een nieuw te bouwen installatie.

134 *Individuele uitkomsten branche-onderzoek VVAV-Sector Verbranding voor de vorming van een Gemeenschappelijke Strategische Visie 1998.* Mulder en Tepper bedrijfsadviseurs, 6 oktober 1998, p. 19.

135 *Begrotingsmissive 1995.* Gemeente Amsterdam, 1994, p. 291.

136 *Begrotingsmissive 2002.* Gemeente Amsterdam, 2001, p. 295.

137 *Eindrapport Strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam.* Deloitte & Touche Bakkenist, 8 november 2001.

138 *Ibid.* p. 48.

139 *Ibid.* p. 8.

140 *Openbaar verhoor dhr. Beerepoot*, 21 juni 2021.

141 *Bedrijfsplan uitbreiding afvalverbrandingsinstallatie Amsterdam.* GDA, 15 november 1999, p. 44.

142 *Eindrapport Strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam.* Deloitte & Touche Bakkenist, 8 november 2001.

143 Het rapport stelt dat de kostenverlaging f 4 tot f 20 is. De rentekosten stijgen echter ook door een hoger risicoprofiel. De netto verlaging van de kosten voor de Amsterdammer wordt derhalve geschat op f 0 tot f 16.

De studie geeft expliciet aan dat een toename in de verwerking van bedrijfsafval leidt tot een hoger risicoprofiel voor de GDA. Tevens geeft de studie aan dat het is aan te bevelen om de GDA te behouden: *“gelet op het belang dat Amsterdam hecht aan sturing is de gemeentelijke dienst het besturingsmodel dat het beste past”*¹⁴⁴.

Op basis van de studie besluit het college dat de GDA een gemeentelijke dienst blijft en vraagt het de raad in te stemmen met het laten opstellen van een voorontwerp voor een nieuwe verbrandingsinstallatie.¹⁴⁵ In een raadscommissie in juni 2001¹⁴⁶ en een raadsvergadering in september 2001¹⁴⁷ komen deze besluiten ter sprake. Tijdens de behandelingen in de raad worden enkel positieve reacties gegeven over de voorstellen van het college. Het behoud van de GDA als gemeentelijke dienst is geen onderwerp van discussie. Op 5 september 2001 stemt de gemeenteraad in met het beschikbaar stellen van budget voor het opstellen van een voorontwerp voor een mogelijke uitbreiding van de verbrandingscapaciteit van de GDA.¹⁴⁸

In 2003 vraagt het college aan de raad om in te stemmen met het bouwen van de HRC¹⁴⁹. De belangrijkste reden om in te stemmen met de bouw van de HRC volgens het college is het waarborgen van het publiek belang. Het publiek belang wordt als volgt gedefinieerd: *“de GDA is een openbaar nutsbedrijf dat zich richt op het verantwoord omzetten van stedelijk afval in energie, zowel elektriciteit als warmte, voor de regio Amsterdam.”*¹⁵⁰ Het wordt uit de raadsvoordracht niet duidelijk waarom het publiek belang in gevaar zou komen zonder bouw van de HRC. Het verlagen van de kostprijs voor het verwerken van afval en het verhogen van de milieuprestaties worden tevens als belangrijke redenen aangevoerd. Daarnaast worden tal van nieuwe redenen aangevoerd zoals de mogelijkheid tot synergiën, versterken van de internationale concurrentiepositie, ontwikkeling van kennis en ervaring en behoud van medewerkers met innovatief vermogen.¹⁵¹

Uit de door de GDA opgedragen studie van 2001 is af te leiden dat uitbreiding van de verbrandingscapaciteit van de GDA niet noodzakelijk is voor de wettelijke taak van afvalverwerking van de gemeente Amsterdam. De AEC heeft voldoende capaciteit om het huishoudelijk afval van de gemeente Amsterdam en omringende gemeenten te verwerken, wat ook blijkt uit het gegeven dat de overcapaciteit van 33% kan worden aangewend voor bedrijfsafval. Ook qua technische afschrijving van de AEC is er geen urgentie. De AEC zou in 2017 afgeschreven zijn, maar er wordt verwacht dat de installatie ook daarna nog in bedrijf kan blijven. Wel wordt een prijsverhoging van de afvalverwerking op de middellange termijn verwacht. Er wordt namelijk verwacht dat andere afvalverwerkers in Nederland hun capaciteit verhogen door uitbreiding, waarmee hun concurrentiepositie sterker wordt. Dit kan volgens de GDA op termijn ertoe leiden dat de kostprijs voor de gemeenten stijgt.¹⁵²

144 Eindrapport Strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam. Deloitte & Touche Bakkenist, 8 november 2001, p. 44.

145 Raadsvoordracht Opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie, aangenomen in raadsvergadering op 5 september 2001, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

146 Verslag commissievergadering Zorg, Nutsbedrijven en Monumentenzorg 28 juni 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479235/1/000000936-20010228>.

147 Verslag raadsvergadering 5 september 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479876/1/000008335-20011019>.

148 Raadsvoordracht Opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie. Aangenomen in raadsvergadering op 5 september 2001, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1/000008224-20010810>.

149 Raadsvoordracht Opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-) Amsterdam met een hoogrendement-AVI. Aangenomen in de raadsvergadering op 26 maart 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1/000010463-20030226>.

150 Ibid.p. 3.

151 Ibid.p. 4.

152 Presentatie van Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking voor de Raadscommissie. K.D. van der Linde, 8 januari 2003.

Dat uiteindelijk de mogelijke ontwikkeling in de kostprijs en de ambitie om te innoveren belangrijke drijfveren zijn voor de bouw van de HRC, wordt bevestigd in het verhoor van dhr. Beerepoot:

“Aan het bouwen van de HRC hebben twee redenen ten grondslag gelegen. Enerzijds die missie laagste tarief voor de Amsterdamse burger. Met de uitbreidingscapaciteit konden we het tarief nog meer omlaag brengen. (...) [Anderzijds] het innovatieve karakter. Het AEB, maar ook de gemeente Amsterdam willen graag innovatief zijn. Dat is een tweede reden geweest.”¹⁵³

Van deze redenen blijkt de kostprijs het meest doorslaggevende argument, zo blijkt uit de raadsvoordracht voor de bouw van de HRC:

“Het Afval Energie Bedrijf heeft aangegeven, dat het project primair wordt gestuurd op de kostprijs per ton afval (boven de directe investering). Dit betekent dat extra investeringen zijn toegestaan, mits deze terugverdiend worden binnen de afschrijvingstermijn van de installatie en daarmee kostprijs verlagend werken.”¹⁵⁴

De bouw van de HRC leidt tot een toename van commerciële activiteiten

Met de in gebruik name van de HRC nemen de commerciële activiteiten van het AEB verder toe. Dit was al de verwachting voor de bouw van de HRC op basis van een studie in 2001 naar de toekomstige strategische studie van de GDA.¹⁵⁵ Deze studie geeft aan dat toename van verbrandingsactiviteiten vooral plaatsvindt op het gebied van de commerciële verwerking van bedrijfsafval en niet het huishoudelijke afval. Daarbij geeft de studie aan dat indien de GDA een extra verbrandingscapaciteit volledig zou inzetten voor bedrijfsafval, de GDA steeds meer een marktpartij wordt in plaats van de dienstverlener, met een bij die marktpartij passend hoger risicoprofiel. Eind 2005, twee jaar voor de ingebruikname van de HRC, geeft het college adviesbureau Deloitte de opdracht om een rapport op te stellen over een mogelijke verzelfstandiging van het AEB. In het rapport staat dat na ingebruikname van de HRC *“de nutsactiviteiten voor de gemeente Amsterdam nog maar 13% van de omzet van AEB [zullen] genereren.”¹⁵⁶* In het rapport worden behoud van gemeentelijke dienst, verzelfstandiging en privatisering met elkaar vergeleken. De beoordeling van de alternatieven vindt plaats op basis van drie door de gemeente Amsterdam opgestelde doelstellingen voor het AEB en de door Deloitte opgestelde goede governance kenmerken. De eerste twee doelstellingen zijn al sinds de jaren '90 centrale thema's: lage kosten voor de Amsterdamse burger en bedrijven en optimaal milieurendement. De derde doelstelling is een breed dienstenpakket met goede dienstverlening aan bewoners, bezoeker en bedrijven. Uiteindelijk wordt door Deloitte aanbevolen om te verzelfstandigen. Men ziet de commerciële activiteiten van het AEB groeien en *“om slagvaardig te kunnen opereren en risico's te kunnen beperken, ontstaat behoefte aan professionalisering van de governance.”¹⁵⁷* De optie om over te gaan op een overheids-NV biedt een degelijke professionalisering volgens de onderzoekers. Men kiest voor een verzelfstandiging in plaats van een privatisering omdat er bij een verzelfstandiging de sturingsmogelijkheden van de gemeente Amsterdam groter geacht worden. *“Overheids-NV biedt de beste waarborg voor hoge kwaliteit van toezicht met behoud van invloed van Amsterdam”.*¹⁵⁸

Op het rapport van Deloitte wordt niet onmiddellijk geacteerd. In deze jaren wordt de omvang van de budget- en tijdsoverschrijdingen bij de bouw van de HRC duidelijk, waardoor het vervolg van het onderzoek wordt uitgesteld¹⁵⁹. In maart 2008 besluit het college alsnog om over te gaan op het officieel onderzoeken van een verzelfstandiging van het AEB.¹⁶⁰ Een verzelfstandiging per 1 januari 2009

¹⁵³ Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

¹⁵⁴ Raadsvoordracht Realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI. Aangenomen in de raadsvergadering op 17 september 2003. p. 10 Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

¹⁵⁵ Eindrapport strategische positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam. Deloitte & Touche Bakkenist, 8 november 2001.

¹⁵⁶ Positionering en besturing Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Deloitte, 3 maart 2006, p. 17.

¹⁵⁷ Ibid. p. 33.

¹⁵⁸ Positionering en besturing Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Deloitte, 3 maart 2006, p. 33.

¹⁵⁹ AEB: Denkfasebesluit externe verzelfstandiging. Gemeente Amsterdam, 27 maart 2008, p. 1.

¹⁶⁰ Ibid.

is het doel¹⁶¹. Het college wil nadrukkelijk niet privatiseren, om door verbondenheid tussen het AEB en de gemeente een goede balans tussen het financieel rendement en de duurzaamheidsambities van het AEB te blijven waarborgen.

In de daaropvolgende jaren wordt het commerciële karakter van het AEB meer en meer prominent. In juni 2008 geeft het AEB aan het stadhuis aan dat het AEB *“in feite geen Amsterdams bedrijf meer is”*¹⁶², aangezien 20% van de totale hoeveelheid verbrand afval van de Amsterdamse stadsdelen komt. In het strategisch plan voor 2009 – 2013, daterend van maart 2009, wordt gesteld dat de hoeveelheid afval van Amsterdamse origine nog verder is gedaald.

*“Met de ingebruikname van de HRC in 2008 vervaagt het beeld van de nutsfunctie meer en meer; de gemeente is op het gebied van afvalverwerking (bewust) in feite ondernemer geworden. Aan de hand van cijfers: het afval dat bij het AEB wordt verwerkt is nog maar voor ca. 15% afkomstig van huishoudens uit Amsterdam. Deze constatering leidt tot de vraag of het wenselijk is dat Amsterdam deze rol [aansturing via een gemeentelijke dienst] blijvend wil blijven spelen of in een andere verhouding tot het AEB wil gaan staan.”*¹⁶³

De streefdatum van verzelfstandigen per 1 januari 2009 wordt niet gehaald. Wethouder Bedrijven (Gehrels) licht in juli 2009 de raad in dat het college van B&W besloten heeft tot opschorting van de onderzoeksfase naar verzelfstandiging van het AEB.¹⁶⁴ Onderhand is de economische situatie drastisch veranderd door de bankencrisis, hetgeen tot een krimp van het afvalaanbod en een daling van de prijzen leidt. Het college zet uiteen dat verzelfstandigen op dit moment financieel gezien niet gunstig is. Afvalstoffenleveranciers van het AEB kunnen bij verzelfstandiging namelijk onder de bestaande contracten uit.¹⁶⁵ Het college stelt voor de onderzoeksfase op te schorten, maar weer op te pakken zodra de afvalmarkt zich herstelt. De raad gaat akkoord met dit voorstel.¹⁶⁶

Eind 2009 komen de financiële prognoses van het AEB onder druk te staan. Door overcapaciteit op de afvalverbrandingsmarkt wordt onderbezetting van de installaties verwacht in 2010.¹⁶⁷ Als reactie wil het AEB tijdelijk buitenlands afval importeren, om dat door het AEB te laten verbranden.¹⁶⁸ Het college stemt met dit voorstel in en legt dit in februari 2010 voor aan de raad. Het financieel rendement en de verwachte milieuprestaties door afval uit het Verenigd Koninkrijk in Amsterdam te verbranden in plaats van in het VK te laten storten, zijn de leidende argumenten. Enerzijds zal het importeren van buitenlands afval leiden tot een beter financieel resultaat. Anderzijds blijkt uit een onderzoeksrapport, opgesteld door een extern bureau in opdracht van het AEB, dat het op internationaal niveau een milieuwinst oplevert om afval niet elders te storten, maar in Amsterdam te verbranden. Ook in de behandeling van de raad over dit onderwerp staat het effect op het milieu centraal.¹⁶⁹ De raad stemt in met het voornemen tot importeren van afval van het college zolang het mondiale milieueffect positief is. Bovendien wordt het college opgeroepen om het importeren zo duurzaam mogelijk te maken door voornamelijk gebruik te maken van transport per schip in plaats van transport met vrachtauto. Er wordt niet vastgelegd hoe lang ‘tijdelijk’ is en hoeveel afval er geïmporteerd wordt. In de bespreking in de raad wordt wel benoemd dat het verwerken van buitenlands afval geen gemeentelijke taak is en er luidt kritiek op het in 2003 genomen besluit om de HRC te bouwen.

¹⁶¹ Ibid. p. 2.

¹⁶² Verzelfstandiging AEB. Powerpoint-presentatie. AEB, 10 juni 2008.

¹⁶³ Strategische plan AEB 2009-2013. AEB, maart 2009, p. 17. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2>

¹⁶⁴ Brief Pas op de plaats verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf. Wethouder Bedrijven, 8 juli 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4195032/2>

¹⁶⁵ Ibid. p. 2.

¹⁶⁶ Raadsbesluit Instemming met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afvalenergiebedrijf (AEB). Aangenomen in de raadsvergadering op 28 oktober 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4195995/2>

¹⁶⁷ Voornemen van AEB om buitenlands afval te verwerken. Onderbouwend rapport aan College van B&W. AEB, 13 januari 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199717/2>

¹⁶⁸ Raadsvoordracht voornemen van AEB om buitenlands afval te verwerken. Behandeld ter kennisneming in de commissievergadering EZP op 9 februari 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199716/2>

¹⁶⁹ Verslag commissievergadering EZP 30 juni 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/536319/1>

Transitie AEB naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf

In 2010, na de opschorting van de verzelfstandiging, zet het AEB in op een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf¹⁷⁰. De transitie wordt neergezet als de nieuwe langetermijnvisie. Aangezien de transitie een centraal thema blijkt in de strategie van het AEB na de verzelfstandiging is een analyse van de totstandkoming van deze visie relevant.

Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van Amsterdam is een belangrijke reden in de keuze voor de transitie. Er wordt in de strategische visie beschreven dat:

“De markt voor de verwerking van afval een grote verduurzamingsslag doormaakt. Werd afval voorheen gezien als probleem dat op een efficiënte en schone wijze diende te worden opgelost, wordt afval in de toekomst vooral gezien als bron van (hernieuwde) grondstoffen. Dit zal op termijn het verbranden van afval steeds minder acceptabel maken en vraagt om een nieuwe rol van het AEB. Hierop wil het AEB zich zo snel mogelijk voorbereiden. Dit sluit aan bij duurzame ambitie van de gemeente Amsterdam (...) om zo duurzaam mogelijk gebruik te maken van energie en grondstoffen.”¹⁷¹

Het AEB stelt bovendien dat er een taak voor het AEB is weggelegd in het verduurzamen van energie aangezien verduurzaming een publieke taak is. Het is een publieke taak omdat *“duurzame energie nog steeds duurder is dan energie uit fossiele brandstoffen. Het AEB kan als duurzame energie-producent van Amsterdam een grotere rol spelen in de beoogde energietransitie.”¹⁷²*

Niet enkel het streven naar duurzaamheid speelt een rol in de transitie, ook het financieel resultaat van het AEB wordt als argument aangevoerd. Er wordt in de strategische visie beschreven dat er sprake is van structurele overcapaciteit in de afvalverbrandingsmarkt, hetgeen verheldert dat *“de huidige kernactiviteit van AEB onvoldoende perspectief biedt op lange termijn.”¹⁷³* In oktober 2012 zet de algemeen directeur ad interim van het AEB de noodzaak van de transitie uiteen door drie mogelijke scenario's voor het AEB te schetsen.¹⁷⁴ Hij geeft aan dat het financieel resultaat een belangrijk aspect is in de keuze voor het inzetten op een transitie naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De drie geschetste scenario's zijn: verkoop, afbouw en transitie. Verkoop van het AEB is niet wenselijk omdat, gelet op de matige economische omstandigheden, de gemeente in dat geval een verlies van honderden miljoenen moet nemen.

Het afbouwscenario gaat ervan uit:

“Dat het AEB installaties sluit zodra deze zijn afgeschreven. De AEC kan gefaseerd buiten bedrijf genomen worden in de periode 2018 – 2022. Daarna gaat het afval van Amsterdam naar de HRC en zal de resterende capaciteit voor de HRC (naar verwachting ca 300.000 ton afval per jaar) uit de markt gehaald moeten worden.”¹⁷⁵

De verwachting van de algemeen directeur van het AEB is dat dit vanaf 2023 een jaarlijks verlies van circa € 10 mln. oplevert en minder levering van warmte en elektriciteit. Transitie is

“Het enige scenario met een goede kans op het beperken van verlies en mogelijk zelfs verder optimaliseren van de winst.”¹⁷⁶ De verwachting is dat het transitiescenario *“de beste garanties biedt voor continuïteit en financieel en maatschappelijk resultaat.”¹⁷⁷*

170 Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. AEB, 20 september 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

171 Ibid. p. 5.

172 Ibid. p. 7.

173 Ibid. p. 9.

174 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012.

175 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, p. 5.

176 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012, p. 6.

177 Ibid. p. 6.

In het verhoor van dhr. Kruize, de toenmalig algemeen directeur ad interim van het AEB, wordt bevestigd dat er zowel financiële- als duurzaamheidsargumenten voor de verzelfstandiging waren. Gevraagd naar de redenen van de verzelfstandiging stelt hij:

“Ten eerste dat het financieel beter uitkomt omdat je dan de oude installatie kan benutten en het schaalvoordeel kan benutten. De tweede reden is dat je daarmee de duurzaamheidsdoelstellingen die de gemeente Amsterdam ook heeft, mede kan realiseren”.

De transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf is – na de bouw van de innovatieve HRC – opnieuw een ontwikkeling via innovatieve projecten. Zo staat in de langetermijnvisie:

“AEB wil zich ontwikkelen tot totaalbedrijf op het gebied van duurzame energie en van het terugwinnen van grondstoffen uit afval: een duurzaam grondstof- en energiebedrijf. Deze ambitie sluit aan bij haar huidige activiteiten en biedt op termijn het meeste perspectief. In feite bouwt AEB daarmee verder op haar visie van vóór 2008 om de meest innovatieve en duurzame verwerker van afval te zijn.”¹⁷⁸

In de langetermijnvisie is geen risicoanalyse opgenomen. In de analyse van de drie toekomstscenario's van het AEB stelt de algemeen directeur ad interim dat er risico's aan de transitie vastzitten. Een meer inhoudelijke beschrijving van deze risico's ontbreekt echter.¹⁷⁹

Verzelfstandiging

Op 10 juli 2012, meer dan tweeëneenhalf jaar na het opschorten van de verzelfstandiging, besluit het college om het onderzoek naar de verzelfstandiging van het AEB weer voort te zetten.¹⁸⁰ In november 2012 vraagt het college de gemeenteraad in te stemmen met een principebesluit¹⁸¹ tot verzelfstandigen van het AEB¹⁸². Het voornaamste argument van het college voor verzelfstandigen ligt in de transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. In het principebesluit staat dat het nodig is om het aanbod van afval van het AEB te laten groeien om de transitie mogelijk te maken. Dit transitieprogramma werd gezien als een voorwaarde voor de continuïteit op de lange termijn. Een verzelfstandiging zou een dergelijke transitie mogelijk maken omdat het AEB flexibeler kan samenwerken met partijen die de transitie kunnen faciliteren en omdat het AEB als overheids-NV een serieuzere kandidaat bij aanbestedingen van afvalverwerking is.

Verzelfstandigen helpt bij:

“Het veilig stellen van ‘afdoende’ volume aan brandbaar afval voor de verbrandingscentrales, door het actief tenderen op de Nederlandse markt en het importeren en verwerken van buitenlands afval. Het kunnen participeren door andere gemeentes in het AEB helpt hierbij. Daarnaast is AEB als verzelfstandigde NV kansrijker in het verkrijgen van nieuwe contracten, omdat het (wettelijk gezien) flexibeler mag opereren.”¹⁸³

Volgens dhr. Kruize was het:

“In de situatie als een gemeentelijke dienst niet echt goed mogelijk om mee te tenderen op de markt omdat dat als kruissubsidiëring ervaren zou worden.”¹⁸⁴

178 Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. AEB, 20 september 2010, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

179 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012.

180 Plan van Aanpak onderzoeksfase verzelfstandiging AEB. Gemeente Amsterdam, 10 september 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4215876/1>

181 Een principebesluit is geen definitief besluit tot verzelfstandiging, maar een voorlopig besluit. Hiermee zou de gemeenteraad aangeven dat het verzelfstandigen een acceptabele optie vindt.

182 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf. Aangenomen in de raadsvergadering op 19 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

183 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf. Aangenomen in de raadsvergadering op 19 december 2012, p. 8.

184 Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021.

Volgens wethouder Bedrijven en Deelnemingen (Gehrels) is de verzelfstandiging dan ook een manier om financiële risico's voor de gemeente te beheersen:

*"De verzelfstandiging is een risicobeheersingsmaatregel. Als een overheidsdienst kostprijs moet rekenen, kan zij niet anticiperen op bewegingen in de markt. Men kan niet zeggen dat de fabriek voor 80% vol is en dat men de laatste 20% wil vullen met afval dat iets onder de kostprijs ligt maar de marktprijs beter benadert. Dat is de flexibiliteit die zij wil en dat is waarom het om bedrijfsmatige redenen interessant is om te verzelfstandigen."*¹⁸⁵

De argumentaties ten aanzien van verzelfstandigen richten zich verder op vergelijkingen in vijf categorieën: mate van invloed van gemeente, mate van gedegen toezicht, commerciële slagvaardigheid, uitvoerbaarheid van transitiescenario, arbeidsmarktpositie en financieel rendement¹⁸⁶. Het college concludeert dat verzelfstandiging op alle criteria, met uitzondering van de mate van invloed van de gemeente, hoger scoort dan behoud van gemeentelijke dienst. Hieruit wordt geconcludeerd dat verzelfstandiging de grootste kans biedt op continuïteit van het bedrijf en de beste financiële en maatschappelijke resultaten, hetgeen ook weer de beste kansen biedt om werkgelegenheid bij het AEB te behouden.

In het principebesluit stelt het college dat de verzelfstandiging ook gezien kan worden als risicobeheersingsmiddel, maar dat dit niet betekent dat er geen risico's meer zijn. De transitie wordt *"een enorme uitdaging voor het bedrijf"*¹⁸⁷ genoemd en aangezien er forse investeringen in de transitie vanuit de gemeente nodig zijn, wordt dit door het college als risico erkend. Een inhoudelijke analyse of mitigerende maatregelen worden echter niet genoemd. Op 20 december 2012 stemt de gemeenteraad in met het principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB.¹⁸⁸ Desondanks wil de gemeenteraad gezien het feit dat het een belangrijke beslissing is een eigen *second opinion* naar de verzelfstandiging laten uitvoeren door PwC.

Een financiële analyse van de verzelfstandiging is te vinden in 6.2.2.

De informatievoorziening aan de raad ter voorbereiding van het principebesluit wordt door raadsleden als niet ideaal beschouwd. In een raadscommissievergadering van 22 november 2012, minder dan een maand voor het raadsbesluit, vragen raadsleden om onderbouwing voor het principebesluit tot verzelfstandiging.¹⁸⁹ De wethouder zegt toe zo spoedig mogelijk met een onderbouwing te komen. Er vindt relatief veel discussie plaats of het verbranden van commercieel afval, om zodoende een transitie mogelijk te maken, een taak van de overheid is. De meningen zijn divers. Wethouder Deelnemingen (Gehrels) reageert door te stellen zich buiten de discussie over taken van de overheid te houden. De wethouder is kritisch op het bouwen van de HRC, maar stelt dat de HRC er nu eenmaal staat en het transitiescenario met verzelfstandiging nou eenmaal het meest verstandige scenario is:

*"Als het begrip circulaire economie in 2003 al had bestaan en de gemeente de inzichten had gehad die zij nu heeft, zou Amsterdam hier nooit in hebben geïnvesteerd. Er staat in deze slechte afvalmarkt een fabriek in de haven die voor 700 mln. euro in de boeken staat. Als er niets wordt gedaan, loopt het AEB het risico enorme verliezen te gaan maken."*¹⁹⁰

Daarnaast wordt er door raadsleden om meer informatie gevraagd. Zo wordt er gevraagd om meer onderbouwing voor de alternatieve scenario's: verkoop en afbouw. Ook wordt er gevraagd om meer onderbouwing voor de stelling dat het AEB meer afval aan zich kan binden als overheids-NV. Voor beide informatieverzoeken wordt een motie ingediend. De wethouder Deelnemingen (Gehrels) stelt

¹⁸⁵ Verslag commissievergadering EZP 13 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/622853/2>

¹⁸⁶ Eindrapport principebesluit Verzelfstandiging AEB. Conceptversie. AEB, 22 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216579/1>

¹⁸⁷ Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, aangenomen in de raadsvergadering op 19 december 2012, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

¹⁸⁸ Raadsbesluit Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), genomen in de raadsvergadering op 19 en 20 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/624225/2>

¹⁸⁹ Verslag commissievergadering EZP 22 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216539/1>

¹⁹⁰ Verslag besloten commissievergadering EZP 22 november 2012.

dat de informatievoorziening afdoende is, de raad verwerpt beide moties. Verder is er discussie over de aard van een principebesluit. Raadsleden vragen om de toezegging dat het een voorlopig besluit is, waarmee de verzelfstandiging na het principebesluit nog altijd stopgezet kan worden.

In aanloop naar het instemmen van de gemeenteraad met het principebesluit wordt het onderwerp besproken in een vergadering van de raadscommissie¹⁹¹ en een raadsvergadering.¹⁹² In de raadscommissievergadering op 13 december 2012¹⁹³ wordt opgemerkt dat er nog geen risico-analyse is, waardoor de keuze voor een van de scenario's nog niet mogelijk is. Ook wordt gevraagd hoe het AEB zal omgaan met het risico dat er te weinig afval is om de HRC en de AEC op vollast te laten draaien. De business case gaat er namelijk van uit dat de AEC tot 2022 moet openblijven. Aan de andere kant wordt genoemd dat de transitie betekent dat het AEB innovatief moet zijn, en dat het nemen van risico's hier een inherent onderdeel van vormt.

In de raadsvergadering¹⁹⁴ op 20 december 2012 wordt de motie Van Drooge, Van Roemburg, Visser, Piek, Jager, Ivens, Evans-Knaup en Van Lammeren¹⁹⁵ aangenomen. Hierin wordt besloten dat de raad een eigen second opinion laat uitvoeren. Hierin moet worden getoetst of de verzelfstandiging in lijn is met de beleidsrichtlijnen van de gemeente Amsterdam, of de scenario's voldoende zijn onderzocht, welke juridische en financiële risico's het voorstel met zich meebrengt en of deze afgedekt zijn.

Alhoewel er discussie over de verzelfstandiging plaatsvindt, is de raad het (met uitzondering van één oppositiepartij) eens met het principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB. Dit betekent echter niet dat dit het ideale scenario is voor eenieder. Zeker drie partijen spreken uit liever een verkoop van het AEB te zien, maar omdat dat op dat moment tot een groot waardeverlies zou leiden stemt de raad in met verzelfstandiging.

In januari 2013 neemt het college het besluit tot afronden van de onderzoeksfase¹⁹⁶. Sinds het principebesluit zijn drie externe rapporten gepresenteerd die de haalbaarheid en de wenselijkheid van een verzelfstandiging hebben onderzocht. Zo is er een business case opgesteld door KPMG, waarin financieringsopties van AEB wordt uitgewerkt.¹⁹⁷ De *Galan Groep* levert een rapport op waarin is onderzocht of "de bedrijfsvoering binnen de organisatie van AEB gereed is voor de verzelfstandiging"¹⁹⁸. Het rapport stelt dat verzelfstandiging verantwoord is vanuit risicoperspectief: dankzij het gegeven dat het AEB over langdurig lopende afvalcontracten beschikt is er een solide basis voor de verzelfstandiging. Ook de randvoorwaarden in de bedrijfsvoering zijn aanwezig. Wel moet een aantal functies binnen de organisatie van het AEB zich ontwikkelen om de ambities van de verzelfstandiging te realiseren. Deze functies zijn:

- De financiële onderbouwing van het beleid.
- De inbedding van de visie in meerjarenbegroting, voorzien van gevoeligheidsanalyses.
- Heldere analyses en rapportages in aansluiting op het strategisch plan.
- Verbeterd inzicht in prestaties.
- Implementatie CRM-systeem en risicomanagement.
- Het opzetten van een professionele tenderdesk.
- Verandering in denkwijze management, en medewerkers
- Relatiemanagement richting stakeholders om voor het AEB gunstige contracten en regelgeving te kunnen realiseren.
- Het integreren van analyses integreren in managementinformatie.

191 Verslag commissievergadering EZP 13 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/622853/2>

192 Verslag raadsvergadering 20 december 2012 (middag). Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/627453/2/document>

193 Verslag commissievergadering EZP 13 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/622853/2>

194 Verslag raadsvergadering 20 december 2012 (middag). Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/627453/2/document>

195 Motie inzake de verzelfstandiging van het Afvalenergiebedrijf (onafhankelijk onderzoek raad naar verzelfstandiging Afvalenergiebedrijf). Gemeenteraad Amsterdam. 20 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/627453/2/document>

196 Raadsvoordracht Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 15 januari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/630142/2/document>

197 Business Case Financiering. KPMG, 22 november 2012.

198 Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Galan Group, 28 december 2012, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>

De onderzoekers stellen er vertrouwen in te hebben dat dit ook gebeurt. In het kader van tegen-spraak, een belangrijk onderdeel van de 10 lessen van de Noord-Zuidlijn, wordt een *Gateway Review* uitgevoerd.¹⁹⁹ Ook hierin wordt geconcludeerd dat verzelfstandiging een verstandige stap is. Zo kan er vorm gegeven worden aan de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. Volgens de *Gateway Review* zijn de risico's door de projectorganisatie en het bestuurlijk team goed in beeld gebracht en zijn adequate beheersmaatregelen opgesteld. Het risico van gebrek aan continuïteit door een afnemende hoeveelheid afval in de markt wordt gedekt door het transitieprogramma. Een suggestie van het rapport is om de risico's in een register vast te stellen en periodiek langs te lopen. De enquêtecommissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat een dergelijk register is opgesteld.

In april 2013 verschijnt ten slotte de door de raad aangevraagde *second opinion* van PwC.²⁰⁰ Hierin wordt aangegeven dat de verzelfstandiging van het AEB onderbouwd en navolgbaar is. Het rapport stelt dat verzelfstandigen in ieder scenario noodzakelijk is, ook wanneer men niet voor een transitie naar een grondstoffen- en energiebedrijf had gekozen. Verzelfstandiging kan gezien worden als risicobeheersingsmaatregel omdat het AEB als gemeentelijke dienst niet in staat zal zijn afval aan zich te binden onder de huidige marktomstandigheden. Ondanks dat het rapport concludeert dat een verzelfstandiging noodzakelijk is, is het kritisch op de onderbouwing van het college. Volgens PwC is het risicomanagement ondermaats, er is te weinig aandacht voor risico's. Om het transitiescenario te kunnen uitvoeren is het belangrijk om afval uit het buitenland aan te kunnen trekken tegen een acceptabele prijs. Echter blijkt uit de stukken niet dat een diepgaande marktanalyse is uitgevoerd. Daarnaast is de ontwikkeling van energieprijzen niet in kaart gebracht, terwijl deze van groter belang worden naarmate de transitie vordert.

Verder mist er volgens PwC een transparant beoordelingskader voor transitieprojecten. Er wordt aanbevolen om transitieprojecten niet enkel te toetsen op financieel/economische gronden, maar ook op maatschappelijke- of strategische gronden. Op basis van de drie door het college aangeleverde externe rapporten en de *second opinion* stemt de gemeenteraad op 15 mei 2013 in met afsluiting van de onderzoeksfase²⁰¹.

Tevens worden diverse moties aangenomen. De motie Jager, Ivens en Van Roemburg²⁰² draagt het college op te onderzoeken of het aandeelhouderschap van het bedrijf gedeeld kan worden met andere gemeenten. Wethouder Deelnemingen (Gehrels) reageert hierop dat vanwege de lage tarieven en de situatie in de markt er onder de andere gemeenten geen interesse zal zijn om aandelen te bezitten. Wel kan onderzocht worden hoe de gemeenten meer betrokken kunnen worden. De motie Roemburg, Jager en Piek spreekt de ambitie uit dat *"het Amsterdamse AEB in 2030 het duurzaamste afvalverwerkings- en grondstofopwekkend bedrijf ter wereld dient te zijn"*²⁰³ en draagt het college op om dit *"als richtsnoer mee te nemen bij haar optreden als aandeelhouder"*.²⁰⁴ Een derde motie die is aangenomen verzoekt het college *"om te onderzoeken of samenwerkingen en op den duur eventuele fusies met recycling- en hergebruik bedrijven kunnen bijdragen aan een breder bedrijfsbelang, zodat het AEB onderdeel wordt van een concern dat niet alleen duurzame doelstellingen heeft maar ook financieel belang heeft bij de transitie naar een circulaire economie waarin afval een grondstof is."*²⁰⁵ In het strategisch plan 2018 van het AEB staat dat er verschillende partijen in beeld zijn als samenwerkingspartner op het gebied van terugwinning van grondstoffen.²⁰⁶ Daarna komt de notie van samenwerking op het gebied van hergebruik amper meer terug. Ter illustratie, op AvA's is het weinig tot geen onderwerp van gesprek.

199 *Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam*. Gemeente Amsterdam, 21 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649969/3>

200 *Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf*. PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., 4 april 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649980/3>

201 *Verslag raadsvergadering 15 mei 2013*. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150#ai_421887

202 *Motie (281.13) inzake het AEB (delen van het bedrijf)*. Gemeenteraad Amsterdam, 15 mei 2013.

203 *Motie (284.13) inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB) (duurzaam bedrijf)*. Gemeenteraad Amsterdam, 15 mei 2013, p. 1.

204 *Motie (284.13) inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB) (duurzaam bedrijf)*. Gemeenteraad Amsterdam, 16 mei 2013, p. 1.

205 *Motie inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB) (naar een balans)*. Gemeenteraad Amsterdam, 16 mei 2013, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150>

206 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013, p. 13. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

Het besluit tot afsluiting van de onderzoeksfase betekent de start van de uitvoeringsfase, waarin daadwerkelijk stappen worden genomen om het AEB te verzelfstandigen. Bij de verzelfstandiging wordt vastgelegd dat het college onder andere de langetermijnvisie van het AEB, het strategisch plan en de investeringsagenda van het AEB aan de raad zal voorleggen²⁰⁷. Bij de afsluiting van de uitvoeringsfase wordt een profielschets voor leden van de RvC aan de raad gestuurd.²⁰⁸ In de profielschets worden algemene kwaliteiten benoemd die RvC-leden moeten bezitten, zoals integriteit, analytische en strategisch denkvermogen en betrokkenheid bij mens en organisatie. Iedere commissaris moet de hoofdlijn van het beleid kunnen beoordelen en tevens twee of meer specifieke deskundigheden hebben. Voorbeelden van deskundigheden zijn accountancy, control en financiën, corporate governance en juridische zaken of openbaar bestuur.

Bij de bespreking in de raad is er unaniem steun voor de verzelfstandiging. Over de verzelfstandiging is weinig discussie. Evenals in voorgaande raadsvergaderingen wordt door meerdere partijen uitgesproken dat zij een verzelfstandiging als een tijdelijke stap zien en dat volgens hen het privatiseren van het AEB op termijn het doel moet zijn. Over de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf worden echter twijfels geuit²⁰⁹. Een raadslid is van mening dat tegelijkertijd zo veel mogelijk recycleren voor duurzaamheidsambities en zo veel mogelijk verbranden voor de financiële positie van het AEB tegenstrijdig zijn. De wethouder Deelnemingen (Gehrels) reageert hierop dat dit probleem wordt ondervangen door de scheiding van rollen. *“Als we die verantwoordelijkheid scheiden qua rol en ook qua persoon, dan hebben we een redelijk goede garantie dat de duurzaamheidsdoelstellingen ten volle worden nagestreefd, maar dat ook het bedrijfsbelang gewaarborgd wordt”*²¹⁰, zo stelt wethouder Deelnemingen (Gehrels). Wanneer een raadslid stelt dat dit nog steeds een tegenstrijdige opdracht voor het AEB betekent, reageert de wethouder dat het AEB dient te handelen naar de door de gemeente opgestelde kaders. De gemeente bepaalt de kaders over verbranding en recycling, waarbinnen het AEB handelt. Het AEB is volgens de wethouder dan ook een *“uitvoerder op afstand”*.²¹¹

De raad stelt dat het invloed wil blijven houden op de transitie door te kunnen beslissen over investeringsvoorstellen van het AEB. Ondanks de geuite twijfels over de haalbaarheid en de risico's van de transitie wordt de verzelfstandiging en het strategisch plan 2014 - 2018 van het AEB, waarin de transitie op strategisch niveau wordt uitgewerkt, breed gesteund in de raad.²¹² Het AEB gaat verder als AEB Holding NV, met de gemeente als 100% aandeelhouder, per 1 januari 2014.²¹³

5.4.2 Beschrijving van de toepassing van het deelnemingenbeleid van de gemeente op het AEB als deelneming (2014 – heden)

In de beschrijving van de toepassing van het deelnemingenbeleid op het verzelfstandigde AEB worden allereerst de doelstelling van het AEB uiteengezet en een beschrijving gegeven van de verschillende rollen van de gemeente in de aansturing van het AEB. Daarna volgt een meer chronologische analyse van de aansturing door de gemeente. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de tegenvallende resultaten na de verzelfstandiging, de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf, de herijking en bestuursopdrachten, de stillegging en de verkoop.

207 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, aangenomen in de raadsvergadering op 19 december 2012, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

208 Profielschets van de Raad van Commissarissen van AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 12 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4220267/1>

209 Verslag raadsvergadering 16 mei 2013. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/40886#ai_603448; Verslag raadsvergadering 18 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1114010/1/document>

210 Verslag raadsvergadering 16 mei 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150>

211 Ibid.

212 Verslag raadsvergadering 18 december 2013. P. 36. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1114010/1>

213 AEB Amsterdam van start. AEB, 2 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/nieuws/aeb-amsterdam-van-start/>.

Doelstelling AEB Holding NV

In de statuten van AEB Holding NV worden de volgende activiteiten als doelstelling van de vennootschap omschreven.²¹⁴

- Het “ten algemene nutte (doen) exploiteren van een reststoffen verwerkings-, afvalinzamelings-, afvalverwerkings- en energieopwekkingsbedrijf”.²¹⁵
- De productie en distributie van energie.
- Het bevorderen van een voor het milieu zo min mogelijk belastende wijze van afvalverwerking en energieopwekking.
- Het herwinnen, produceren en distribueren van waardevolle grondstoffen.
- Ontwikkeling van nieuwe duurzame technologieën.
- Het vervullen van een regiefunctie in de keten.

Hoewel de doelstelling van het AEB geformuleerd is in de statuten, betekent dit niet dat er een eenduidige opvatting binnen de gemeente bestaat over de doelstelling van het AEB. In Figuur 5.4 zijn de interpretaties van het publiek belang van het AEB zoals aangegeven door verschillende hoofdrolspelers op het AEB-dossier te zien. Er is te zien dat het publiek belang van het AEB door diverse hoofdrolspelers van het AEB-dossier binnen de gemeente anders geïnterpreteerd wordt. Alhoewel het voor sommige hoofdrolspelers al enige tijd geleden is dat men zich met het AEB bezig heeft gehouden, leveren de verschillende omschrijvingen van het publieke belang van het AEB het beeld op dat het publiek belang niet scherp is gedefinieerd en dat door de verschillende actoren de nadruk op verschillende aspecten wordt gelegd. Zo komt uit de verschillende interpretaties van het publiek belang naar voren dat er verschillend wordt gedacht over de vraag hoever het AEB dient te gaan in verduurzamingsprocessen. Bijvoorbeeld, het herwinnen van grondstoffen (zoals aangegeven door de wethouder Deelnemingen 2014 – 2017), het zo goed mogelijk verwerken van afval (zoals aangegeven door de wethouder Duurzaamheid 2014 – 2018) of het toegroeien naar een grondstoffenbedrijf (zoals aangegeven door de ambtelijk directeur afdeling Deelnemingen) laten zien hoe verschillend er wordt gedacht over de invulling van publieke belangen door het AEB. Bovendien blijkt dat het niet evident is welke activiteiten tot de doelstelling van het AEB kunnen worden gerekend. Zo wordt bij de ene hoofdrolspeler afvalinzameling of regie op de afvalketen genoemd, terwijl dit bij een andere hoofdrolspeler ontbreekt.

Uit Figuur 5.4 wordt duidelijk dat ook in de collegeperiode 2018 – heden het publiek belang niet scherp gedefinieerd is en de nadruk op uiteenlopende aspecten wordt gelegd. Met name het verschil van duiding van het publiek belang tussen de wethouder Deelnemingen en wethouder Duurzaamheid, de twee voornaamste wethouders op het dossier van de deelneming AEB, is opvallend. Tekenend voor een verschil in zwaartepunt van het publiek belang van het AEB tussen beide wethouders is het ontstaan van een verschil van inzicht tijdens het opstellen van een collegevoordracht in september 2019 na de stillegging van vier afvalverbrandingslijnen. Wethouder Duurzaamheid (Van Doorninck) geeft in haar openbaar verhoor aan dat zij en de wethouder Deelnemingen (Kock) het niet eens waren over hoe zwaar het thema duurzaamheid zou wegen in de besluitvorming van het college.

214 Akte van Statutenwijziging van AEB Holding N.V. AEB, 1 januari 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1188794/1>

215 Ibid. p. 3.

Figuur 5.4 Definities van het publiek belang van het AEB, zoals aangegeven door diverse hoofdrolspelers in hun openbaar verhoor

2014 - 2018	
Mevr. Ollongren, wethouder deelnemingen 2014 – 2017	"Het Afval Energie Bedrijf heeft een publiek belang al was het maar vanwege het afval en ook de mogelijkheden die dat biedt voor het herwinnen van grondstoffen, scheiding van afval, dat soort zaken. Duurzame energie, warmte, elektriciteit."
Dhr. Choho, wethouder duurzaamheid 2014 – 2018	"Het afval van de gemeente Amsterdam zo goed mogelijk verwerken."
Mevr. Agricola, directeur afdeling duurzaamheid 2015 – 2020	"Het publieke belang zat op een aantal onderdelen. Ten eerste natuurlijk de afvalinzameling; publiek belang. Daarna de afvalverwerking; publiek belang. Vervolgens het winnen van grondstoffen uit afval en het recycleren; een publiek belang om de CO ₂ -uitstoot te verminderen in Amsterdam. En als laatste het winnen van energie uit afval en het omzetten in warmte via Westpoort Warmte."
Mevr. Bonhof, directeur afdeling deelnemingen 2014 – 2017	"De regie op de afvalketen, het verduurzamen dus het toegroeien naar een grondstoffenbedrijf en ten slotte was het publieke belang het leveren van een bijdrage aan de duurzame energievoorziening in Amsterdam."
2018 - heden	
Dhr. Kock, wethouder deelnemingen 2018 – 2019	"Het verwerken van afval. Dat was het primaire publieke belang. (...) Afvalverwerking, elektriciteit en warmtevoorziening, dat waren de publieke belangen."
Mevr. Van Doorninck, wethouder duurzaamheid 2018 – heden	"Het publiek belang zit met name op duurzaamheid, en ook op het gebied van warmtelevering en elektriciteitslevering. En grondstoffen, dus het zo goed mogelijk verwerken van afval en alles wat niet op een goede manier kan worden hergebruikt efficiënt verbranden. Uiteindelijk is CO ₂ -afvang ook een belangrijk publiek belang waarover we het later in onze relatiegesprekken hebben gehad."
Dhr. Everhardt, wethouder deelnemingen 2019 – heden	"Als eerste natuurlijk een goede verwerking van het afval van de stad Amsterdam. Daar heeft de stad een belang bij. Daarnaast is het AEB ook een warmteleverancier. Ook belang. Daarnaast ook gezien het adagium dat afval grondstof is, is dat ook een publiek belang."

Bron: Enquêtecommissie AEB

Verschillende rollen van de gemeente in de aansturing van het AEB

Met de verzelfstandiging van het AEB valt de aansturing van het AEB onder het deelnemingenbeleid. Ten tijde van de verzelfstandiging van het AEB was DOA-2 van kracht (zie 5.3.3). In dit deelnemingenbeleid worden vier rollen van de gemeente in relatie tot het verzelfstandigde AEB onderscheiden: aandeelhouder, financier, opdrachtgever en klant. De rol van aandeelhouder is belegd bij Deelnemingen (onderdeel van de Directie Middelen en Control (DMC), onder de verantwoordelijkheid van wethouder Deelnemingen), de rol van financier is belegd bij Treasury (onderdeel van de Directie Middelen en Control, onder de verantwoordelijkheid van wethouder Financiën) en de rol van opdrachtgever is belegd bij Duurzaamheid (onderdeel van Ruimte en Duurzaamheid (R&D), onder de verantwoordelijkheid van wethouder Duurzaamheid). De belegging van de rol van klant ligt op het moment van de verzelfstandiging bij de Amsterdamse stadsdelen. In 2016 wordt de het programma-team Afval en Grondstoffen opgericht, waar de rol als klant vanaf dat moment vormgegeven wordt. Dit team is onderdeel van de directie Ruimte en Duurzaamheid die onder de verantwoordelijkheid valt van de wethouder Duurzaamheid. Vanaf 2019 is Afval en Grondstoffen een eigen directie.

Het aangeven waar de aandeelhoudersrol stopt en de financiersrol begint blijkt in de praktijk nog wel eens lastig. De rollen van aandeelhouder en financier zijn gescheiden, maar een scheiding van de rollen is niet altijd evident. Tussen de rollen bestaat een grote mate van overlap. In een raadsvoordracht ruim een jaar na de verzelfstandiging wordt dit als volgt geduid: *"de rol van vreemd vermogen financier is gericht op het risicomijdende deel van een financiering terwijl de rol van eigen vermogensverschaffer gericht is op het toekomstig potentieel. Bij elke oplossingsrichting zal daarom sprake zijn van een afweging van beide rollen."*²¹⁶ De formele splitsing tussen de rollen vervalt in 2017 wanneer de wethouder Financiën de portefeuille Deelnemingen krijgt, nadat de wethouder Deelnemingen uit het college vertrekt om minister te worden. Ook in het daaropvolgende college is er een wethouder

²¹⁶ Voordracht Uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van de herstructurering van het Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 30 september en 1 oktober 2015, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2496649/1>

met zowel Financiën als Deelnemingen in zijn portefeuille. In 2021 benoemt deze wethouder echter dat het college nog steeds onderschrijft dat een scheiding tussen financiën en deelnemingen het uitgangspunt moet zijn, conform DOA-2, en zich bewust is van de risico's die een afwijking daarvan met zich meebrengt²¹⁷. In deze brief gaat de wethouder niet in op de risico's van de overlappende rollen en de wijze waarop het college deze risico's mitigeert.

Naast het feit dat de rollen van aandeelhouder en financier dicht bij elkaar blijken te liggen, blijken ook de rollen van opdrachtgever en klant moeilijk te scheiden. Zo wordt de rol van opdrachtgever in een annotatie aan de wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid omschreven als: *“de opdrachtgever stuurt op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In die DVO staat welke diensten AEB levert aan de opdrachtgever. Het betreft diensten zoals het beheer van afvalpunten en het verwerken van afval.”*²¹⁸ Hieruit wordt duidelijk dat de opdrachtgever aanstuurt op de diensten die het AEB levert aan de gemeente. Er wordt niet gespecificeerd hoe de rol van opdrachtgever zich verhoudt tot de rol van klant. Uit de openbare verhoren blijkt eveneens dat er onduidelijkheid bestaat over de verhouding tussen de rollen van klant en opdrachtgever. Zo stelt dhr. Choho, wethouder Duurzaamheid van 2014 tot 2018, dat er voor de wethouder Duurzaamheid naar het AEB toe enkel de rol van opdrachtgever bestaat en de rol van klant niet bestaat:

“Wat mij betreft, gaat [de rol van opdrachtgever] over het onderling maken van afspraken over het verwerken van het Amsterdams afval. (...) De eigenaar gaat over de bedrijfsvoering van, in dit geval, het AEB, hoe dat vorm krijgt en of de organisatie goed functioneert. De opdrachtgever gaat erover of de opdracht, het verwerken van het Amsterdams afval, goed wordt uitgevoerd. Een rol van klant is, volgens mij, in dit geval niet aan de hand.”

Zijn opvolgster, mevr. Van Doorninck (wethouder Duurzaamheid 2018 – heden), merkt op dat er wel verschillen tussen klant en opdrachtgever bestaan, maar dat ze moeilijk los van elkaar te zien zijn:

“Als het gaat om opdrachtgeverschap, dan is het echt beleidsmatig. En klant is op het moment dat je een contract hebt getekend, dan ben je klant en dan ben je daaraan gebonden. En daarin kun je natuurlijk zeggen, als klant ben je koning en zo kun je je ook opstellen. Er zat natuurlijk wel een punt in dat er was afgesproken bij de verzelfstandiging, dat alle afval, grondstoffen naar het AEB zouden gaan. Dus je kunt je ook afvragen welke ruimte je als klant dan nog kunt innemen waardoor zeker bij de directie Afval en Grondstoffen het idee was dat daar wel een opdrachtgeverschap bij hoorde.”

Na de verzelfstandiging is het onduidelijk welke ambtelijke directie verantwoordelijk is voor de opdrachtgeversrol. Na een reorganisatie van de ambtelijke organisatie wordt per 1 januari 2015, een jaar na de verzelfstandiging, de directie Ruimte en Duurzaamheid (R&D) opgericht. Uit verhoren blijkt dat deze opdrachtgeversrol nieuw was voor R&D. Zo stelt mevr. Agricola, directeur R&D van 2015 tot 2020, dat er nog geen invulling van het opdrachtgeverschap lag toen zij begon:

“De opdracht die ik had was geen pakket van twintig pagina's waarin precies omschreven stond: zo ga je dat doen. Dus het was echt even zoeken in het begin.”

Uit interviews wordt het beeld bevestigd dat het eerste jaar na de verzelfstandiging de opdrachtgeversrol binnen de ambtelijke organisatie niet bekend was.

DOA-2 stelt, zoals behandeld in 5.3.3, dat in de uitvoering van de vier rollen twee belangen spelen: het zeggenschapsbelang, vertegenwoordigd door Deelnemingen, en het beleidsinhoudelijke belang, vertegenwoordigd door Duurzaamheid. DOA-2 beschrijft dat het zeggenschapsbelang, vertegenwoordigd door Deelnemingen, oog houdt voor onder meer het borgen een goede governance, de continuïteit van het AEB en het rendement van het AEB en dat het beleidsinhoudelijke belang, vertegenwoordigd door Duurzaamheid, primair verantwoordelijk is voor het vormgeven van de beleidsinhoud. In DOA-2 ligt de

217 Brief Invulling en planning van de actualisatie van het beleidskader verbonden partijen. Wethouder deelnemingen, 9 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9740645/1>

218 Interne memo Annotatie dubbele wethouder 26-10. Gemeente Amsterdam, 23 oktober 2015, p. 2.

nadruk op het scheiden van de twee belangen, maar het blijft onduidelijk hoe de twee belangen zich tot elkaar verhouden. Dit wordt niet gespecificeerd. De twee belangen staan immers in relatie tot elkaar. Zo is het voor de continuïteit van het AEB belangrijk dat er een goede beleidsinhoud is.

Het aandeelhouderscommissieoverleg en de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) zijn de formele contactmomenten van de gemeente Amsterdam met de deelneming AEB in haar rol als aandeelhouder.

In de periode van 2014 tot en met 2016 zijn zowel de wethouder Deelnemingen als de wethouder Duurzaamheid aanwezig op de AvA's. Vanaf 2017 is de wethouder Duurzaamheid niet meer aanwezig op de AvA's. Dit wordt achteraf, in een brief aan de nieuwe wethouder Deelnemingen, als volgt verklaard: "wethouder Duurzaamheid is agenda lid en schuift alleen aan als er relevante punten zijn. Nu het strategisch plan niet wordt besproken, is het de vraag of hij nog aanschuift. Deze staat uit bij zijn secretariaat en adviseurs. Het deelnemingenbeleid stelt dat deelnemingen in beginsel door de vakwethouder beheerd worden, tenzij er sprake is van mogelijke dubbele petten problematiek, bijvoorbeeld als er ook een opdrachtgeversrelatie is. Dat is hier het geval. Wethouder duurzaamheid heeft daarom een apart opdrachtgeversoverleg."²¹⁹

Dhr. Choho, wethouder Duurzaamheid van 2014 tot 2018, geeft aan dat hij een eigen opdrachtgeversoverleg heeft gestart om de rolzuiverheid te bewaren:

"Ik vond het belangrijk om de rollen gescheiden te houden van eigenaar, aandeelhouder en opdrachtgever. Dat was voor mij de reden om als agenda lid, en niet meer als vast lid, deel te nemen aan die aandeelhoudersvergaderingen."

Het eerste opdrachtgeversoverleg is in maart 2017.²²⁰

Naast het feit dat de wethouder Duurzaamheid vanaf 2017 niet langer op de AvA aanwezig was, werden de AvA's niet vaak bezocht door medewerkers van de directie R&D. De aanwezigen op de AvA's vanuit de ambtelijke organisatie zijn voornamelijk medewerkers van de directie Middelen en Control, waaronder de afdeling Deelnemingen valt. Van de 14 AvA's die hebben plaatsgevonden in de periode vanaf de verzelfstandiging tot 2021, waren er bij 3 AvA's medewerkers van de directie R&D aanwezig.²²¹

Uit de periode van 2014 tot medio 2018 is er collegebesluitvorming inzake de AvA's van het AEB maar de enquêtecommissie heeft geen aanwijzing gevonden dat het college de AvA's in haar besprekingen uitgebreid inhoudelijk heeft voorbereid, tenzij het investeringsvoorstellen betreft die naar de raad gaan, zoals de investering in de SI. Aan de collegetafel wordt zelden over de strategische koers van het AEB en de manier waarop het publiek belang wordt gerealiseerd gesproken. Enkel bij investeringsvoorstellen, zoals de bespreking van de SI in het college op 6 juni 2016 wordt de strategische koers van het AEB besproken. Door de keuze voor de SI wordt geopteerd voor het zo snel mogelijk werken aan de duurzaamheidsdoelstellingen via het AEB.²²²

Verder spreekt het college in deze periode alleen over het AEB wanneer actualiteiten daar aanleiding toe geven. Voorbeelden hiervan zijn de brand bij het AEB eind 2014, het Rekenkameronderzoek uit 2015 en de ondertoezichtstelling door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) in 2018. Vanaf medio 2018 wordt de besluitvorming in de AvA's wel structureel geagendeerd in de collegevergadering. Op 4 december 2018 uit de wethouder Duurzaamheid (van Doorninck) bijvoorbeeld twijfels over de capaciteit van het AEB om de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente te kunnen realiseren.²²³

²¹⁹ Brief aan wethouder Deelnemingen. Gemeente Amsterdam, 5 februari 2017, p. 2.

²²⁰ Bestuurlijk opdrachtgeversoverleg AEB Amsterdam. 21 maart 2016.

²²¹ Namelijk dhr. Van Winden op de AvA's op 21 juni 2016 en 13 december 2016 en mevr. De Boer op 15 december 2015: Notulen AEB Holding NV. 15 december 2015; Notulen AEB Holding NV. 21 juni 2016; Notulen AEB Holding NV. 13 december 2016.

²²² Notulen collegevergadering 6 juni 2016.

²²³ Notulen collegevergadering 4 december 2018.

Naast de AvA is het aandeelhouderscommissieoverleg ingericht om de rollen van aandeelhouder en financier in te vullen. Het doel van het aandeelhouderscommissieoverleg is om de AvA's voor te bereiden en de voortgang van het jaarplan van het AEB te bespreken, zowel uit het oogpunt van aandeelhouder als financier.²²⁴ Op het aandeelhouderscommissieoverleg richt men zich voornamelijk op de financiële resultaten. Er wordt niet gedetailleerd gesproken over bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelstellingen of de operatie. Bijvoorbeeld, In het eerste aandeelhouderscommissieoverleg na de brand van november 2014 zijn de belangrijkste punten de kwestie van de waarderingsgrondslagen, de datum van het opnieuw in bedrijf nemen van de installatie en de status van de verzekering.²²⁵ Het effect van de brand op, bijvoorbeeld, de duurzaamheidsambities van de gemeente komt niet ter sprake. Andere voorbeelden van incidenten waarbij het aandeelhouderscommissieoverleg werd gebruikt om te focussen op financiële aspecten zijn het bespreken van het uitstellen van een revisie van Turbine 30 en brand- en asbestincidenten in 2017²²⁶ en het bespreken van opstartproblemen van de nascheidingsinstallatie (SI) en een langer durende revisie in 2018.²²⁷

Aansturing van de gemeente in de transitie naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf

De transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf komt maar moeilijk van de grond. In november 2013 wordt het 'Strategisch Plan AEB 2018' opgeleverd.²²⁸ Dit strategisch plan is, nadat het voor wensen en bedenkingen is voorgelegd aan de raad, goedgekeurd door het college.²²⁹ Hierin wordt onder meer beschreven hoe de transitie vorm krijgt. Er worden verschillende projecten benoemd die het AEB in 2018 gerealiseerd wil hebben. Van deze gewenste projecten zijn er bij het verschijnen van het strategisch plan al een aantal gerealiseerd, terwijl vier projecten nog in de ontwikkelingsfase zitten: een nascheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval, een GFT-installatie, het verder opwerken van bodemas en het bewerkstelligen van een stoomnet in Westpoort-Oost.²³⁰ Het lukt het AEB de eerste jaren na de verzelfstandiging niet om transitieprojecten van de grond te krijgen. In 2014 worden er op de AvA nog projecten als het stoomnet, het opwerken van mineralen uit bodemas en een eiwitfabriek genoemd²³¹, maar in de daaropvolgende vergaderingen met de gemeente worden deze projecten niet meer genoemd.²³²

Intussen vallen de resultaten van het AEB tegen ten opzichte van de verwachtingen bij de verzelfstandiging. In augustus 2014, een paar maanden na de verzelfstandiging, wordt de wethouder Deelnemingen door de AEB-directie geïnformeerd dat het voor de verzelfstandiging verwachte financiële resultaat waarschijnlijk niet gehaald wordt.²³³ In november 2014 vindt er een brand plaats in de AEC²³⁴. De brand is dermate groot dat het financieel jaarplan wordt ingetrokken omdat de directie van het AEB verwacht dat de brand impact zal hebben op de verwachte financiële resultaten.

Vanaf 2015 komt de focus te liggen op het bouwen van een SI. Dit is vanaf 2015 tot aan de bouw van de SI in 2017 praktisch het enige transitieproject dat besproken wordt tussen het AEB en de gemeente.²³⁵ Na het strategisch plan 2014 – 2018 volgt het strategisch plan 2018 – 2022. Er worden opnieuw veel pilots, verkenningen en projecten genoemd, waarbij er vier projecten dermate serieus zijn dat ze opgenomen zijn in het financieel meerjarenplan van het AEB: een mineralen-opwerkingsinstallatie, de droging van de organisch natte fractie, kunststofopwerking en een biomassacentrale

224 Notulen Aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 3 maart 2014.

225 Notulen Aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 26 maart 2015.

226 Notulen Aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 27 november 2017.

227 Notulen Aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 11 juli 2018.

228 Strategisch Plan AEB 2018. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

229 Raadsvoordracht van wensen en bedenkingen inzake het voorgenomen besluit van het college van burgemeester en wethouders om in te stemmen met het Strategisch Plan AEB 2018 van het Afval Energie Bedrijf (AEB). Behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1058358/1/document>.

230 Strategisch Plan AEB 2018. AEB, 7 november 2013, p. 19. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

231 Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 12 december 2014.

232 Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. Notulen AvA AEB Holding NV. 23 mei 2015; Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015; Notulen AvA AEB Holding NV. 21 juni 2016; Notulen AvA AEB Holding NV. 13 december 2016.

233 Brief Bijstelling financiële jaarprognose AEB. Wethouder deelnemingen, 26 augustus 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013783/1/document>

234 Ibid.

235 Ibid.

(BMC).²³⁶ Van deze projecten is tot op heden enkel de BMC (in gebruik genomen eind 2020) gerealiseerd. Het niet (tijdig) weten om te zetten van plannen naar investeringen lijkt een constante in de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. Ter illustratie, in het jaarplan voor 2017 wordt genoemd dat in dat jaar grote stappen in de transitie gezet gaan worden door, naast de bouw van de SI, het ontwikkelen van een vergister en groengasinstallatie, het verder opwerken van kunststofstromen, de bouw van een BMC en de bouw van een mineralen opwekkingsinstallatie²³⁷. Enkel de bouw van de SI vindt plaats in 2017. Een meer gedetailleerde analyse van de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf is te vinden in 4.3.

De aansturing op de transitie van het AEB diende vorm te krijgen vanuit de opdrachtgeversrol. Dit komt naar voren in het verhoor van zowel dhr. Choho, wethouder Duurzaamheid 2014 – 2018, als mevr. Ollongren, wethouder Deelnemingen 2014 – 2017. Mevr. Ollongren verwoordt het als volgt: *“De opdrachtgeversrol lag bij de wethouder Duurzaamheid. Dat is ook de logica natuurlijk want daar ging het over de inhoud van de verduurzaming en de transitie van het Afval Energie Bedrijf naar een grondstoffenbedrijf.”*²³⁸

In de eerste drie jaar na de verzelfstandiging is van aansporing vanuit de gemeente aan het AEB om te komen met meer voorstellen voor transitie-investeringen geen sprake.²³⁹ De wethouder Duurzaamheid, waar de opdrachtgeversrol was belegd, stelt in zijn verhoor dat hij dit niet nodig achtte. *“In mijn beeld was het Afval Energie Bedrijf zelf actief bezig met de transitie naar een grondstoffenfabriek en actief bezig met een investeringsstrategie uit te rollen. En was het in die zin dus ook niet noodzakelijk om actief te sturen op de uitrol van die investeringsstrategie, omdat het AEB dat zelf al aan het doen was.”*²⁴⁰

Daarbij komt dat de opdrachtgeversrol in het eerste jaar na de verzelfstandiging ambtelijk niet was belegd. Zoals eerder in 5.3.2 behandeld, werd het pas na de reorganisatie binnen de ambtelijke organisatie duidelijk dat de opdrachtgeversrol belegd zou worden bij de directie Ruimte en Duurzaamheid. Ook het invullen van de opdrachtgeversrol op ambtelijk niveau in 2015 was lastig. Dit kwam omdat na de reorganisatie allereerst kennis en kunde omtrent vakinhoudelijke thema's zoals duurzaamheid en afval moest worden opgebouwd. Vóór 2015 was de kennis over duurzaamheid beperkt en verdeeld over verschillende gemeentelijke afdelingen. Het maken van beleid over duurzaamheid was zodoende nieuw. Mevr. Agricola, toenmalig directeur van Ruimte en Duurzaamheid, bevestigt dit: *“duurzaamheid was echt een nieuwe loot aan de stam. Dus de opdracht was ook om dat op te gaan tuigen. Maak een afdeling Duurzaamheid. Dus dat was mijn opdracht.”*²⁴¹ Het opzetten van deze afdeling kostte dan ook tijd, zo stelt mevr. Agricola:

*“De opdracht die ik had was geen pakket van twintig pagina's waarin precies omschreven stond: zo ga je dat doen. Dus het was echt even zoeken in het begin.”*²⁴²

Het feit dat het vormgeven van het opdrachtgeverschap tijd vergde wordt bevestigd door mevr. Bonhof, directeur van DMC van 2015 tot 2017:

*“de ambtelijke vertegenwoordiging was in het begin toen ik startte, nog lastig ingevuld. Dat had alles te maken met de reorganisatie. Volgens de nieuwe gemeentelijke organisatie zat die rol bij Ruimte en Duurzaamheid. Maar dat heb je altijd als je een reorganisatie hebt. Een reorganisatie kost veel energie, ook van de ambtelijke organisatie.”*²⁴³

²³⁶ Strategisch plan 2018 – 2022. AEB, 2017. p. 30.

²³⁷ Jaarplan 2017. AEB, 13 december 2016.

²³⁸ Openbaar verhoor mvr. Ollongren, 29 juni 2021.

²³⁹ Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 23 mei 2015; AEB, Notulen AvA AEB Holding NV., 15 december 2015; Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 21 juni 2016; Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 13 december 2016.

²⁴⁰ Openbaar verhoor dhr. Choho, 22 juni 2021.

²⁴¹ Openbaar verhoor mvr. Agricola, 25 juni 2021.

²⁴² Openbaar verhoor mvr. Agricola, 25 juni 2021.

²⁴³ Openbaar verhoor mevr. Bonhof, 24 juni 2021.

Volgens haar had dit tot gevolg dat er zeker van 2015 tot 2016, het eerste jaar na de reorganisatie, amper sprake was van invulling van de beleidsinhoudelijke rol. Er was weinig inbreng vanuit Duurzaamheid op de aansturing aan het AEB. *“In dat eerste jaar was die vertegenwoordiging [vanuit Duurzaamheid] zeer beperkt aanwezig”,* zo stelt mevr. Bonhof.²⁴⁴

Vanaf 2017 is de wethouder Duurzaamheid, waar de opdrachtgeversrol en daarmee de aansturing op de transitie is belegd, niet meer aanwezig op de AvA. De wethouder Duurzaamheid heeft vanaf 2016 een eigen opdrachtgeversoverleg. In dit opdrachtgeversoverleg wordt beduidend meer over transitieprojecten gesproken; één van de drie doelstellingen van het opdrachtgeversoverleg is om de voortgang met betrekking tot de transitie te bespreken²⁴⁵. Van onderlinge afstemming tussen de wethouder Duurzaamheid en wethouder Deelnemingen omtrent de transitie is amper sprake. Dhr. Choho geeft in zijn verhoor aan dat er na 2016 geen formeel overleg heeft plaatsgevonden tussen hem de wethouder Deelnemingen. *“Mij staat niet meer bij dat er na 2016 er een reden is geweest om een formeel overleg over te agenderen.”*²⁴⁶ Op de AvA en het aandeelhouderscommissieoverleg, waar het college voornamelijk haar aandeelhoudersrol vervuld, gaat het sporadisch over transitieprojecten. Er wordt dan hoofdzakelijk gesproken over de financiële kant van de investeringen.²⁴⁷

Herijking deelnemingen en bestuursopdrachten

Parallel aan de transitie loopt een onderzoek naar de mogelijke verkoop van het AEB. Dit onderzoek start met de beslissing van de gemeente om in februari 2015 een herijking van de deelnemingen uit te voeren²⁴⁸. Conform DOA-2, besproken in 5.2.2, wordt dit iedere collegeperiode uitgevoerd. In de herijking worden de deelnemingen geëvalueerd en gekeken of het publiek belang waarvoor men de deelneming ooit gestart is nog aanwezig is. Het college concludeert dat bij een groot aantal deelnemingen, 17 van de 25, gemeentelijk aandeelhouderschap niet noodzakelijk is. Onder deze deelnemingen valt ook het AEB. Er wordt uiteengezet dat de gemeente zowel de afvalverwerking als haar duurzaamheidsambities voldoende kan waarborgen als regelgever en opdrachtgever. Een rol als aandeelhouder wordt niet noodzakelijk geacht in het waarborgen van het publiek belang van het AEB. Het publiek belang wordt als volgt gedefinieerd: *“met name: afvalinzameling, afvalverwerking en reststoffenverwerking, alsmede de productie, distributie en levering van (duurzame) energie en warmte. Afvalverwijdering is een wettelijke taak.”*²⁴⁹ Dit houdt in dat, een jaar na de verzelfstandiging van het AEB, de mogelijkheid tot afstoten van het AEB onderzocht gaat worden.

In mei 2017 verschijnt de voorlopige conclusie van het onderzoek.²⁵⁰ In het onderzoek worden de scenario's behoud van deelneming, terug naar dienst, verkoop minderheid en verkoop meerderheid gewogen op zes criteria: realisatie ambities/doelen gemeente, grip/sturing, financiën, risico, haalbaarheid en maatschappelijke impact.

Uit de vergelijking van de scenario's komt naar voren hoe men binnen het college en ambtelijke organisatie naar de wijze van aansturing van het AEB aankijkt. In het vergelijken van behoud van het AEB als deelneming en het teruggaan naar het AEB als gemeentelijke dienst stelt men bij het onderdeel grip/sturing vast dat bij het AEB als een gemeentelijke dienst de gemeente meer mogelijkheden heeft *“om verwerking en inzameling op eigen beleid af te stemmen”*.²⁵¹ Men stelt bovendien dat er bij het terugkeren naar een gemeentelijke dienst *“directe invloed op alle beslissingen in plaats van gemandateerde, indirecte invloed door RvB en RvC”*²⁵² komt. Daarnaast stelt men dat bij het aansturen van een gemeentelijke dienst, in tegenstelling tot het aansturen van

244 Openbaar verhoor mevr. Bonhof, 24 juni 2021.

245 Besluiten & acties Bestuurlijk opdrachtgeversoverleg met AEB Amsterdam, 21 maart 2017, p. 1.

246 Openbaar verhoor dhr. Choho, 22 juni 2021.

247 Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's van 2017 tot en met 2020.

248 Rapportage Herijking deelnemingen 2015. Gemeente Amsterdam, 10 februari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1995271/1/document>.

249 Ibid. p. 21.

250 Onderzoek Opvolging Herijking AEB. Gemeente Amsterdam, 2017.

251 Ibid. p. 49.

252 Onderzoek Opvolging Herijking AEB. Gemeente Amsterdam, 2017, p. 49.

een deelneming, sprake is van *“directe ambtelijke en bestuurlijke invloed, waarbij per collegeperiode de bestuurlijke richting kan veranderen.”*²⁵³

Uit de vergelijking van de scenario's volgt een pleidooi van het college om voorlopig aandeelhouder te blijven en verbetertrajecten door te voeren, zodat verkoop van het AEB op termijn heroverwogen kan worden. Er wordt namelijk gesteld dat op dat moment het publiek belang niet gewaarborgd is bij een verkoop van het AEB. Het college definieert het publiek belang van het AEB in dit rapport als volgt:

“Afvalverwerking op een zo duurzaam en economisch mogelijke wijze waarbij:

- *Zoveel mogelijk waardevolle grondstoffen uit de afvalketen worden teruggewonnen*
- *Energie wordt opgewekt die het milieu zo min mogelijk belast, waaronder duurzame warmte.”*²⁵⁴

Bij een verkoop zou de doelstelling om toe te werken naar een Amsterdamse energiehuishouding zonder fossiele brandstoffen in de knel komen. Via het aandeelhouderschap is de gemeente namelijk ook indirect aandeelhouder van WestPoort Warmte (WPW). Publiek aandeelhouderschap is volgens het college nodig om bovenstaande doelstelling te halen. Zonder publiek aandeelhouderschap is dit niet geborgd. Ook wordt beschreven dat zowel het AEB als de gemeente nog niet klaar zijn voor een verkoop. Verbeterde prestaties bij het AEB zou de opbrengst van de verkoop verhogen, de gemeente heeft nog niet de benodigde kennis in huis om aanbestedingen uit te schrijven voor het verwerken van afval en de gemeente dient haar rol als opdrachtgever te professionaliseren.

Er worden drie bestuursopdrachten geformuleerd om ervoor te zorgen dat verbetertrajecten gestalte krijgen. Deze bestuursopdrachten zijn erop gericht de governance van het bedrijf te verbeteren en te onderzoeken hoe de gemeente in de verschillende rollen haar doelen kan behalen. De bestuursopdrachten moeten leiden tot *“een professionalisering van de relaties tussen AEB en gemeente, het kunnen behalen van de gemeentelijke doelen op het gebied van duurzaamheid en een verdere verbetering van de performance van AEB.”*²⁵⁵ De uiteindelijke formulering van de drie bestuursopdrachten wordt met de raad gedeeld in februari 2018.²⁵⁶ Daarin staat tevens dat de wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid het bestuurlijk team van de opdrachten vormen en daarmee de opdrachtgevers zijn.

De eerste bestuursopdracht, Afval en Grondstoffen, gaat over *“het verbeteren van de rolverdeling tussen de gemeente (als opdrachtgever) en AEB rondom de afvalketen en de verduidelijking van de daarbij horende regiefunctie.”*²⁵⁷ Het rapport verschijnt in april 2019.²⁵⁸ Het is opvallend dat er bij de uiteenzetting van de toenmalige relatie tussen gemeente en het AEB twee rollen worden onderscheiden: aandeelhouder en opdrachtgever. Dit strookt niet met de vier rollen die voortkomen uit DOA-2: aandeelhouder, financier, opdrachtgever en klant. Bovendien wordt meermaals in het rapport de rol van de gemeente ten opzichte van het AEB omschreven als partner, niet als opdrachtgever.²⁵⁹ Tevens is het opvallend dat in het rapport wordt gesteld dat het opdrachtgeversoverleg, het overleg tussen de wethouder Duurzaamheid en het AEB, *“het hoogste niveau van afstemming”*²⁶⁰ tussen het AEB en de gemeente is. Zoals eerder behandeld is de afdeling Deelnemingen nauwelijks betrokken bij het opdrachtgeversoverleg.

De tweede bestuursopdracht, Warmte, heeft als doel *“om te bepalen hoe de gemeente haar strategische sturing verbetert op AEB als warmtebron en ontwikkeling van het warmtenet van Westpoort Warmte, via haar rol als 100% aandeelhouder van het AEB en daarnaast om scenario's te bepalen voor strategische sturing op de gemeentelijke publieke belangen zonder deze rol.”*²⁶¹

253 Ibid. p. 49.

254 Ibid. p. 18.

255 Interne Memo AEB: Hoofddlijnen Bestuursopdrachten. Gemeente Amsterdam, 27 november 2017, p. 1.

256 Raadsvoordracht AEB: Bestuursopdrachten. Behandeld in de besloten commissievergadering WE op 13 februari 2018.

257 Interne Memo AEB: Hoofddlijnen Bestuursopdrachten. Gemeente Amsterdam, 27 november 2017, p. 1.

258 Rapport Bestuursopdracht Afval- en Grondstoffen. Gemeente Amsterdam, 29 april 2019.

259 Ibid. pp. 21 – 22.

260 Rapport Bestuursopdracht Afval- en Grondstoffen. Gemeente Amsterdam, 29 april 2019, p. 18.

261 Rapport Bestuursopdracht Warmte. Gemeente Amsterdam, 2019.

Het rapport verschijnt in juni 2019.²⁶² Evenals in de eerste bestuursopdracht wordt ook hierin de rolgeving van de gemeente richting het AEB behandeld. De rollen van aandeelhouder, financier, klant en beleidsmaker worden onderscheiden. Het verschil met de eerste bestuursopdracht, afval en grondstoffen, is hierin opvallend. Dat rapport onderscheidde immers alleen aandeelhouder en opdrachtgever als rol van de gemeente. Beide rapporten zijn in dezelfde periode geschreven en de wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen zijn van beide rapporten de opdrachtgever. Toch komen beide rapporten tot een verschillende interpretatie van de rollen van de gemeente in relatie tot het AEB.

In het rapport van de bestuursopdracht Warmte worden tevens de sturingsmogelijkheden van de gemeente als aandeelhouder van het AEB geanalyseerd.

“De gemeente kan als aandeelhouder beperkt sturen op de koers van AEB. De gemeente kan sturen door het beleid van AEB dat niet indruist tegen de ambities van de gemeente goed te keuren. De gemeente kan ook sturen door beleid van AEB dat aan de gemeente wordt voorgesteld en indruist tegen de ambities van de gemeente niet goed te keuren, en daarmee de voor de gemeente ongewenste richting te blokkeren. Dat zal leiden tot een patstelling waar partijen door overleg uit moeten zien te komen. De gemeente kan echter zelf niet inhoudelijk de strategie en het beleid van AEB bepalen, dus ook niet het personeelsbeleid. De gemeente is dan ook niet in staat actief de koers van AEB en/ of WPW te wijzigen. De gemeente benoemt als aandeelhouder alleen de statutair directeur.”²⁶³

Hieruit blijkt dat het college zichzelf als aandeelhouder weinig sturingsmogelijkheden toedicht. Er wordt gesteld dat men als aandeelhouder enkel passief kan goedkeuren dan wel afkeuren. Over de mogelijkheden om als aandeelhouder actief, in overleg met de deelneming, een gedeelde visie na te streven wordt niets gemeld.

De derde bestuursopdracht, Performance en Slagvaardigheid AEB, gaat over *“het verbeteren van het resultaat (financiën/bedrijfsvoering) en slagvaardigheid van het AEB om te komen tot een efficiëntere en effectievere realisatie van de doelstellingen van gemeente én AEB.”*²⁶⁴ Het rapport verschijnt in januari 2019²⁶⁵. De gemeente concludeert in de bestuursopdracht dat er een eenduidig gemeentelijk beleid voor het AEB ontbreekt. Wat de gemeente wil van het AEB is niet altijd helder en kan verschillen per medewerker. Er staat dat eenduidig beleid voornamelijk van belang is wanneer verschillende gemeentelijke doelen elkaar kruisen. Er wordt dan ook aanbevolen om een eenduidige beleidslijn vast te leggen.²⁶⁶ Daarnaast concludeert de gemeente dat scherpheid ontbreekt in de rollen die de gemeente en het AEB ten opzichte van elkaar hebben. Het blijkt onvoldoende duidelijk waarop de gemeente invloed op kan uitoefenen als aandeelhouder. De gemeente schrijft dat *“gekozen is voor een vorm van gemeentelijke deelneming, waarbij de gemeente als aandeelhouder op afstand staat. Deze keuze heeft tot gevolg dat de gemeente als aandeelhouder kan sturen bij de vaststelling van de strategie van AEB en bij grote investeringen en niet het beleid bepaalt van AEB. Dat doet de directie van AEB. Anderzijds kan de gemeente als klant van AEB ervoor kiezen andere leveranciers te overwegen.”*²⁶⁷ Er wordt aanbevolen de rolverdeling te expliciteren.

In alle drie de bestuursopdrachten was vooraf de opdracht geformuleerd om deze in samenwerking met het AEB uit te werken.²⁶⁸ Het is uit de eindrapportages van de drie bestuursopdrachten niet te achterhalen hoe het AEB inhoudelijk is betrokken bij de uitwerking. In de eindrapportages van de bestuursopdrachten Afval & Grondstoffen en Performance & Slagvaardigheid wordt vermeld dat met medewerkers van het AEB is gesproken. In de rapporten wordt echter niet verantwoord hoe het AEB inhoudelijk en procesmatig heeft deelgenomen aan de uitwerking van de opdracht. In de eind-

²⁶² Ibid.

²⁶³ Ibid. p. 15.

²⁶⁴ Ibid. p. 5.

²⁶⁵ Bestuursopdracht: Performance en slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, 2019.

²⁶⁶ Openbare Samenvatting Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, 4 juli 2019, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7733923/1>

²⁶⁷ Openbare Samenvatting Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, 4 juli 2019, p. 2.

²⁶⁸ Interne Memo AEB: Hoofdlijnen Bestuursopdrachten. Gemeente Amsterdam, 27 november 2017, p. 1.

rapportage van de bestuursopdracht Warmte wordt in het geheel niet aangegeven hoe het AEB is betrokken bij en heeft deelgenomen aan de uitwerking. Uit interviews, afgenomen door de enquête-commissie tijdens haar onderzoek, komt naar voren dat in het uitwerken van de bestuursopdrachten weinig samenwerking is geweest tussen de gemeente en het AEB. Het AEB is weinig betrokken geweest bij de uitwerking van de bestuursopdrachten en heeft dus weinig inhoudelijke inbreng geleverd.

De rapporten van de bestuursopdrachten worden in de raad praktisch niet behandeld. Er wordt in de vergadering van de raadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit, Water, Duurzaamheid en Circulaire Economie (MLD) gevraagd naar de status, waarop de wethouder antwoordt dat er een update over de bestuursopdrachten volgt en dat ze nog altijd relevant zijn.²⁶⁹ Wethouder Dijksma (Deelnemingen) wordt kort hierna, in november 2019 opgevolgd door wethouder Everhardt (Deelnemingen) die de raad geen informatie stuurt over de status van de bestuursopdrachten. De raad plaatst inhoudelijke behandeling van de bestuursopdrachten niet meer op zijn agenda.

Verscherpt toezicht

In de periode dat de bestuursopdrachten worden uitgewerkt komt het AEB, per 5 februari 2018, onder verscherpt toezicht te staan van de OD NZKG.²⁷⁰ De OD NZKG stelt dat er een verhoogd risico op een groot incident is en dat men zich *“ernstige zorgen over de veiligheidssituatie bij AEB”*²⁷¹ maakt. De wethouder wordt een aantal dagen later op de hoogte gesteld van het verscherpt toezicht.²⁷² In de brief aan de wethouder laat het AEB weten dat:

*“De reden hiervoor is dat de Omgevingsdienst van mening is dat de kwaliteit van het onderzoek naar de oorzaken van ongewone incidenten en de borging van maatregelen om herhaling te voorkomen onvoldoende is. Als mogelijke oorzaken noemt de OD NZKG o.a. het ontbreken van een goed onderhoudsregime en het niet beschikken over de benodigde technische kennis in de organisatie.”*²⁷³

De raad wordt tevens ingelicht.²⁷⁴

Op de AvA's van 2018 wordt de gemeente door het AEB ingelicht over de stand van zaken wat betreft het verscherpt toezicht. Op de AvA van 11 juli 2018 geeft de directie van het AEB aan zich te focussen op incidentenonderzoek, preventief onderhoud, compliance met wet- en regelgeving en *competence, development* en leiderschap.²⁷⁵ Op de volgende AvA van 10 december 2018 geeft de directie van het AEB aan dat er twee milieu-incidenten plaats hebben gevonden, waarvan de OD NZKG er één dermate ernstig acht dat het in overleg treedt met de officier van justitie.²⁷⁶ Tevens is de OD NZKG overgegaan tot een last onder dwangsom wegens het niet adequaat melden en acteren op een milieu-incident. Er wordt aangegeven dat het AEB werkt aan een plan van aanpak als reactie op het verscherpt toezicht. De wethouder Deelnemingen reageert dat hij bij de volgende bijeenkomst hierbij stil wil staan.²⁷⁷

De operationele problemen vertalen zich naar de financiën van het AEB. Over het jaar 2018 wordt € 98 mln. verlies gemaakt²⁷⁸ en wordt niet voldaan aan de voorwaarden van de bankenconvenanten.²⁷⁹ In het aandeelhouderscommissie-overleg van 12 maart 2019 wordt bovendien aangegeven dat het

269 Verslag commissievergadering MLD 3 oktober 2019. p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8440365/2>

270 Brief aankondiging plaatsing onder verscherpt toezicht. OD NZKG, 7 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622468/1>

271 Ibid. p. 1.

272 Brief verscherpt toezicht AEB Amsterdam. AEB, 19 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622467/1>

273 Ibid.

274 Brief AEB onder verscherpt toezicht van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Gemeente Amsterdam, 23 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622465/1>.

275 Notulen AvA AEB Holding NV. 11 juli 2018, p. 4.

276 Notulen AvA AEB Holding NV. 10 december 2018, p. 2.

277 Ibid. p. 2.

278 Rapport inzake de jaarstukken 2018. Jaarverslag. AEB Holding NV, 29 juni 2020.

279 Notulen Aandeelhouderscommissie AEB. Notulen. AEB, 12 maart 2019, p. 6.

resultaat voor 2019 ook onder druk staat.²⁸⁰ Na dit overleg leeft bij de gemeente het besef dat het onvermijdelijk is dat financiële steun aangevraagd gaat worden door het AEB. De raad wordt hierover ingelicht op 13 mei 2019.²⁸¹ Het verscherpt toezicht duurt tot april 2021.²⁸² In 7.5 worden de ontwikkelingen rond het verscherpt toezicht nader uitgewerkt en geanalyseerd.

Stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen

Op 21 juni 2019 wordt binnen een overleg van productie- en veiligheidsmedewerkers van het AEB geconcludeerd dat de directie geen grip meer heeft op de veiligheid van de installaties.²⁸³ Op 24 juni 2019 wordt dit schriftelijk gecommuniceerd met de gemeente.²⁸⁴ Er wordt gesteld dat de veiligheid van de installaties onvoldoende is om op volledige productie door te draaien. Het AEB gaat scenario's opstellen, waarbij nadrukkelijk het stilleggen van alle zes afvalverbrandingslijnen als scenario wordt genoemd. Tevens wordt aangegeven dat een eventuele stillegging grote impact zal hebben op de liquiditeit van de onderneming en dat de mogelijkheid bestaat dat het AEB op korte termijn liquiditeitssteun behoeft. Op 27 juni 2019 informeren de wethouders Deelnemingen (Kock) en Duurzaamheid (Van Doorninck) de raad dat AEB niet meer in control is en dat tijdelijke maatregelen zijn genomen, zoals het terugbrengen van de belasting van de ovens en dat tevens wordt gewerkt aan maatregelen om de veiligheid structureel te borgen. Dit kan betekenen dat de gehele verbrandingsoperatie voor een periode tussen de nul tot in het ergste geval zes maanden gestaakt zou moeten worden, wat een tijdelijke sluiting van de fabriek voor die periode inhoudt.²⁸⁵ Het borgen van publieke belangen is voor hen essentieel, zo schrijven ze. Volgens de wethouders zijn deze publieke belangen de afvalverwerking van Amsterdam en buurgemeenten, warmtelevering en slibverwerking. Op 28 juni 2019 laat het AEB weten dat het heeft besloten om vier van de zes afvalverbrandingslijnen stil te leggen.²⁸⁶ De gemeente reageert door een crisisteam samen te stellen met daarin medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente.²⁸⁷ Dit crisisteam neemt vanaf dat moment alle rollen die de gemeente heeft jegens het AEB over. Dat betekent dat het concept van bedrijfsvoering zoals beschreven in DOA-2 buiten werking wordt gezet. In 7.5 worden de ontwikkelingen rond de stillegging nader uitgewerkt en geanalyseerd.

Vlak na de stillegging stelt het AEB dat het verwacht dat de lijnen in februari 2020 weer volledig operationeel zijn, maar dat er veel onzekerheid over bestaat. Tot in augustus gaat men er binnen het college en de ambtelijke organisatie vanuit dat het in gebruik nemen van de afvalverbrandingslijnen in februari 2020 het doel is, zo blijkt uit het openbaar verhoor van dhr. Jagersma.²⁸⁸ Uiteindelijk gebeurt dit beduidend eerder. Alle afvalverbrandingslijnen zijn in november 2019 weer volledig operationeel.²⁸⁹ Opmerkelijk is dat het Project Vitale Afvalketen, dat was ingericht om de door de stillegging ontstane crisis te bestrijden, tot op de dag van vandaag nog in functie is. De gemeente heeft daarmee het concept van bedrijfsvoering, zoals vastgelegd in DOA-2, buiten werking gesteld voor het aansturen van het AEB.

Reactie op stillegging en verkoop AEB

Op 24 juni besluit de directie van AEB om vier van de zes verbrandingslijnen stil te leggen. Tijdens de stillegging van de lijnen verandert de gemeentelijke aansturing van het AEB. De aansturing vindt namelijk vanaf dat moment plaats via een bestuurlijk team, dat voor het eerst samenkomt op 1 juli 2019.

²⁸⁰ Ibid. p. 6.

²⁸¹ Brief aan raadscommissies FEZ en MLD over veiligheid en financiële situatie bij AEB. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen, 27 juni 2019.

²⁸² Brief Start verkoopproces AEB. Gemeente Amsterdam, 29 april 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10077333/1>.

²⁸³ Notulen Raad van Commissarissen. AEB, 23 juni 2019.

²⁸⁴ Brief Stop the bleeding. P. Dirix, 24 juni 2019.

²⁸⁵ Brief aan raadscommissies FEZ en MLD over veiligheid en financiële situatie bij AEB. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen, 27 juni 2019.

²⁸⁶ Twee van deze lijnen waren al een aantal dagen niet in bedrijf doordat er onderhoud op deze lijnen werd uitgevoerd. Na het geplande onderhoud zijn deze twee niet opgestart.

²⁸⁷ Voordracht Project vitale afvalketen, behandeld in collegevergadering op 2 juli 2019.

²⁸⁸ Openbaar verhoor dhr. Jagersma. 20 september 2021.

²⁸⁹ Rapport inzake de jaarstukken 2019 Jaarverslag. AEB, 29 juni 2020. p. 9.

Vanuit het college zijn de wethouder duurzaamheid en de wethouder financiën en deelnemingen vertegenwoordigd. Verder zijn ambtenaren aanwezig uit de afdelingen bestuursadvisering, DMC/Deelnemingen, Dienst Juridische Zaken (DJZ), Afval en Grondstoffen (A&G), Warmte, en het projectmanagementbureau (PMB). Tevens is de stedelijk directeur Ruimte en Economie aanwezig evenals leden van het projectteam vitale afvalketen, dat op 2 juli officieel wordt ingesteld door het college. Het Bestuurlijk team functioneert als bestuurlijk opdrachtgever voor het projectteam vitale afvalketen. Volgens burgemeester Halsema was de bedoeling van dit projectteam:

*“Om ervoor te zorgen dat tegelijkertijd de financiële situatie verantwoord zou blijven en het bedrijf weer zou gaan lopen en zo snel mogelijk. Het was natuurlijk een precaire balans die daarin moest worden gevonden en daartoe is de crisisorganisatie ingericht”.*²⁹⁰

Het projectteam Vitale Afvalketen moet ‘alternatieve (doorstart)scenario’s, waaronder een faillissement onderzoeken’, de impact van deze scenario’s op de gemeentebegroting in beeld brengen en een due diligence uitvoeren. Verder moet het team een second opinion laten uitvoeren met betrekking tot de veiligheidsrisico’s, dit om het risico te mitigeren dat de OD NZKG de twee in werking zijnde lijnen alsnog sluit.

Het doel van het bestuurlijk team is om de veiligheid van de bedrijfsvoering van het AEB te waarborgen, de publieke diensten te continueren en tot een financiële en juridische beheersing en bedrijfsvoering van het AEB (of noodzakelijke alternatieven) worden gekomen. Uit informatie die de enquêtecommissie tot haar beschikking heeft blijkt dat het bestuurlijk team de volgende uitgangspunten hanteert:

- Zorgvuldigheid gaat boven de snelheid binnen de gestelde projectduur en de kader (*sic*) van het gevraagde projectbesluit (met dit laatste wordt bedoeld dat zorgvuldigheid er niet toe mag leiden dat de warmtevoorziening in gevaar komt).
- Er wordt samengewerkt met het AEB tenzij het belang van de gemeente wordt geschaad.
- De wettelijke taken en publieke belangen worden gewaarborgd met zo beperkt mogelijke financiële middelen.

Het college stuurt een raadsvoordracht aan de gemeenteraad over toekomstscenario’s voor het AEB. In de voordracht van het college staan drie alternatieve scenario’s: continuering van het AEB als deelneming, (gedeeltelijke) verkoop en gecontroleerd faillissement. Het college geeft aan dat het borgen van publieke functies centraal staat in het onderzoek naar een mogelijke verkoop. De door het college onderscheiden publieke functies zijn afvalverwerking, warmte- en elektriciteitslevering en slibverwerking.²⁹¹

De verschillende scenario’s worden besproken in besloten vergaderingen op 10 juli 2019 in de raadscommissie Mobiliteit, Luchtkwaliteit, Duurzaamheid en op 11 juli 2019 ’s-avonds in de raad. In de raadsvoordracht staat nog wel dat het scenario ‘continueren’, oftewel het behoud van het AEB als deelneming, ook zal worden uitgewerkt. Na een meningsverschil met de RvC op 11 juli heeft het college echter geen vertrouwen meer in dat scenario. Het scenario verdwijnt daarna naar de achtergrond. Daarnaast wordt in deze vergadering ook liquiditeitssteun voor het AEB behandeld, het AEB heeft namelijk grote liquiditeitsproblemen. Een analyse van de liquiditeitsproblemen en de door de gemeente verleende financiële steun is te vinden in 6.3.

In de besluitvorming over het eventueel toekennen van financiële steun aan het AEB is staatssteun een aspect van belang. Liquiditeitssteun aan het AEB wordt als staatssteun aangemerkt wanneer de gemeente niet handelt zoals een marktpartij in een vergelijkbare situatie zou doen of wanneer de gemeente niet handelt met het oogmerk of de verwachting om op termijn een marktconform rendement te genereren. Staatssteun moet aangemeld worden en is onder strikte voorwaarden

²⁹⁰ Openbaar verhoor mevr. Halsema. 5 juli 2021.

²⁹¹ Raadsvoordracht Voortgang oplossingsrichting AEB Holding NV, behandeld in de commissievergadering MLD op 12 september 2019. p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7951379/1>.

toegestaan. Het college stelt in de raadsvoordracht van 10 juli 2019²⁹² dat financiële steun van de gemeente aan het AEB is toegestaan wanneer er een herstructurering van het AEB plaatsvindt (onderbouwd met een herstructureringsplan ingediend bij de Europese Commissie) of wanneer het AEB een faillissement aanvraagt. Dit betekent dat het aspect van staatssteun het verlenen van liquiditeitssteun compliceert, maar dat het de weg tot liquiditeitssteun niet blokkeert. Op 11 juli 2019 stemt de raad in met € 35 mln. aan financiële steun voor het AEB. Deze financiële steun is reddingssteun. Reddingssteun en herstructureringssteun zijn beide vormen van liquiditeitssteun. Reddingssteun is naar zijn aard urgente en tijdelijke steun, die bedoeld is om een noodlijdende onderneming overeind te houden gedurende een korte periode waarin een herstructureringsplan wordt uitgewerkt. Herstructureringssteun is bijstand van meer permanente aard en moet de levensvatbaarheid van de onderneming waarborgen waarbij de verstoring van mededinging zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.²⁹³

Als voorwaarde voor het verlenen van liquiditeitssteun moet bij het AEB een nieuwe RvC-lid benoemd worden. Daarnaast moest het AEB met een herstelplan komen en het uitgeven van de liquiditeitssteun moest aan de gemeente worden voorgelegd. De reden hiervoor is volgens wethouder Deelnemingen (Kock) dat hij niet kon vertrouwen op de liquiditeitsprognoses van het AEB omdat die slecht van kwaliteit waren.²⁹⁴ Toenmalig RvC-lid mevrouw Marseille heeft een andere herinnering aan de gebeurtenissen. Als antwoord op de vraag *“Vond u dat hij [wethouder Kock] overdreven gedetailleerde informatie wilde voor de onderbouwing?”*, heeft zij geantwoord:

*“Nee, ik weet niet wat hij wilde. Dat heeft hij niet aan mij gezegd wat hij wilde, maar wij hadden die onderbouwing. Dat was een prima onderbouwing.”*²⁹⁵

Wethouder Kock stelt in zijn verhoor dat er door het college getracht is om het scenario gecontroleerd faillissement te voorkomen.

*“Het is vrij evident dat dat [een faillissement] niet de voorkeur heeft. Dus waar je aandacht op is gericht, is het vinden van een koper of het bereiken van overeenstemming over continuïteit met behulp van fusie van banken en gemeenten.”*²⁹⁶

Via een opdracht aan KPMG wordt het scenario (gedeeltelijke) verkoop onderzocht. In de raadsvoordracht van 10 juli 2019 staat dat het college KPMG de opdracht heeft gegeven om op te treden als *“herstructureringsspecialist”*.²⁹⁷ KPMG mag namens het college onderhandelen met de banken die het AEB financieren. Het doel van het traject is *“te komen tot een direct uit te voeren oplossing waarmee de continuïteit van de publieke dienstverlening door AEB wordt geborgd tegen zo laag mogelijke kosten voor de gemeente en deze af te wegen tegen de effecten op duurzaamheid”*²⁹⁸. Wethouder Kock bevestigt dit in zijn verhoor:

*“De gemeente heeft aan KPMG een verkenning gevraagd, begin juli geloof ik, welke partijen mogelijk geïnteresseerd zouden zijn.”*²⁹⁹

Wethouder Kock stelt in zijn verhoor ook dat het scenario behoud van het AEB als deelneming onderzocht is.³⁰⁰ Het behoud van het AEB komt pas bijna twee maanden later in de voordracht voor 3 september 2019 ter sprake. Mevr. Van Doorninck, wethouder Duurzaamheid, geeft in haar verhoor aan dat er voor de optie behoud van het AEB als deelneming, evenals voor de optie faillissement, geen steun was binnen het college. Ze stelt:

292 Voordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen), behandeld in de raadsvergadering op 10 juli 2019.

293 Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden. Europese Commissie, 31 juli 2014. Te raadplegen: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)

294 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

295 Openbaar verhoor mevr. Marseille. 20 september 2021.

296 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

297 Voordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen), behandeld in de raadsvergadering op 10 juli 2019, p. 13.

298 Voordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen), behandeld in de raadsvergadering op 10 juli 2019, p. 12.

299 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

300 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

*“Wat denk ik gedurende de gesprekken duidelijk werd, was dat [het AEB] helemaal zelf houden aan de ene kant van het scala aan mogelijkheden en een faillissement [aan de andere kant] niet op steun konden rekenen.”*³⁰¹

Ook dhr. Jagersma, Stedelijk Directeur Ruimte & Economie, stelt dat de optie tot behoud van het AEB als deelneming in de zomer van 2019 nooit is uitgewerkt.³⁰² Binnen het college en de ambtelijke organisatie was men er tot aan oktober/november 2019 van overtuigd dat er geen perspectief was dat het AEB financieel op eigen benen zou kunnen staan.

Op 7 augustus 2019 geeft dhr. Van Woerkom, voorzitter van het crisisteam van de gemeente, een stand van zaken wat betreft de toekomstscenario's van het AEB aan betrokken wethouders en topambtenaren.³⁰³ Hij stelt dat het M&A-traject van KPMG in volle gang is, waarna de mededeling volgt dat hij heeft gesproken met de directie van HVC, een afvalverwerker in publieke handen. Hij schrijft in een mail:

*“HVC is niet bereid om mee te doen aan een ‘traditioneel M&A proces’, maar wel om een samenwerking langs ‘de publieke lijnen’ verder te onderzoeken.”*³⁰⁴

Dhr. Van Woerkom heeft richting HVC aangegeven dat een voorstel over publieke samenwerking niet alleen vanuit het oogpunt van maximalisatie van de opbrengst, maar *“in de volle breedte”*³⁰⁵ zal worden beoordeeld. Wethouder Kock reageert verbaasd op deze mail. Hij stelt dat de opstelling van dhr. Van Woerkom niet overeenkomt met zijn opvatting, aangezien hij, naast het zekerstellen van afvalverbranding en warmtelevering, naar het maximaliseren van de opbrengst voor de gemeente streeft³⁰⁶. In zijn verhoor geeft dhr. Van Woerkom aan dat het contact met HVC tot stand kwam omdat er vanuit het bestuurlijk team van de Amsterdamse ambtelijke organisatie *“de wens om een publieke variant te onderzoeken”* bestond.³⁰⁷ Wethouder Van Doorninck geeft in haar verhoor aan dat ze in gesprekken met de ambtelijke organisatie aangegeven heeft het jammer te vinden dat HVC niet mee wil doen aan een competitief verkoopproces omdat zij een publieke samenwerking een interessante optie voor het AEB vindt.³⁰⁸

Op 13 augustus 2019 wordt op voorspraak van het college dhr. De Vink toegevoegd aan de directie van het AEB.³⁰⁹ Uit het openbaar verhoor van dhr. Jagersma, Stedelijk directeur Ruimte & Economie, wordt duidelijk dat Beelen BV bij hem heeft aangegeven open te staan voor een overname van het AEB.³¹⁰ Dhr. Jagersma geeft aan dat hij dit, met toestemming van wethouder Kock, heeft doorgegeven aan dhr. De Vink. Uit het verhoor van wethouder Kock blijkt dat dhr. De Vink een paar dagen later, op 20 augustus 2019, in een gesprek naar voren brengt dat private afvalverwerker Beelen BV. interesse heeft in de overname van de aandelen van het AEB.³¹¹ Wethouder Kock geeft daarop toestemming aan zowel het AEB als het ambtelijk apparaat om te onderhandelen met Beelen BV. om tot een intentieverklaring voor een verkoop te komen.³¹² In aanloop naar het opstellen van een intentieverklaring worden ook gesprekken met de banken gevoerd, zo stelt wethouder Kock in zijn verhoor. Beelen BV. geeft via een brief aan inderdaad geïnteresseerd te zijn in het verwerven van aandelen in het AEB.³¹³ De onderhandelingen resulteren in het ondertekenen van een intentie-overeenkomst tussen het AEB en Beelen BV. over de verkoop van 67% van de aandelen van het

301 Openbaar verhoor mvr. van Doorninck. 5 juli 2021.

302 Openbaar verhoor dhr. Jagersma, 20 september 2021.

303 Interne mailwisseling. Gemeente Amsterdam, 7 augustus 2019.

304 Interne mailwisseling. Gemeente Amsterdam, 7 augustus 2019, p. 2.

305 Ibid. p. 2.

306 Ibid.

307 Openbaar verhoor dhr. van Woerkom. 29 juni 2021.

308 Openbaar verhoor mvr. van Doorninck. 5 juli 2021.

309 Brief Voordracht tot benoeming van directielid AEB. AEB, 13 augustus 2019.

310 Openbaar verhoor dhr. Jagersma. 20 september 2021.

311 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

312 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

313 Brief Interesse in belang in de onderneming AEB. Beelen Groep B.V., 22 augustus 2019.

AEB.³¹⁴ De verkoop is op hoofdlijnen beschreven in de intentieovereenkomst; er staat wat er gebeurt met de lening van de gemeente aan het AEB, het bedrag waarvoor de gemeente verschillende activa van het AEB overneemt, maar ook dat er nog *due dilligence* onderzoek uitgevoerd dient te worden. In de intentieovereenkomst wordt uitgesproken dat men te goeder trouw wil blijven onderhandelen, met als doel het ondertekenen van een daadwerkelijke overeenkomst op 20 september 2019. Er wordt expliciet vermeld dat een eventuele verkoop nog goedkeuring moet krijgen van het college en nog voorgelegd moet worden aan de raad.

In de periode dat het ambtelijk apparaat en het AEB aan het onderhandelen zijn met Beelen BV schrijft de directie van HVC aan dhr. Van Woerkom dat een samenwerking tussen HVC en het AEB een optie is.³¹⁵ In de brief wordt duidelijk dat er in de voorgaande weken meerdere gesprekken hebben plaatsgevonden tussen de directie van HVC en (medewerkers van) dhr. Van Woerkom. Bovendien geeft HVC aan van meerdere kanten te zijn benaderd aangaande een eventuele overname:

*“Wanneer de stad inderdaad de voorkeur geeft aan een publieke oplossing, en daarmee zelf aan boord kan blijven, is HVC bereid dit spoor in bovengenoemde richting serieus te overwegen”*³¹⁶, zo stelt de directie van HVC.

Op 2 september krijgt de raad een brief toegestuurd waarin de stand van zaken met betrekking tot de toekomstscenario's van het AEB worden gemeld.³¹⁷ De opties Beelen BV. en HVC worden hierin nog niet genoemd. Een opvallende passage is een beschrijving van de publieke functies van het AEB. Hierin staat dat er naast het AEB weinig alternatieven zijn voor warmtelevering. Men stelt:

*“Duurzame alternatieve bronnen lijken de komende tien á vijftien jaar nog niet binnen handbereik te zijn. Dit leidt tot de voorkeur dat de verbrandingscapaciteit bij AEB in ieder geval (deels) blijft voortbestaan tot er op grotere schaal duurzame alternatieven voor warmtelevering voorhanden zijn.”*³¹⁸

Op 3 september 2019 vindt een collegevergadering plaats waarin wethouder Kock met de rest van het college deelt dat er een intentieovereenkomst ligt tussen het AEB en Beelen BV voor een gedeeltelijke verkoop van het AEB. In de voordracht voor deze vergadering staat dat de banken mondeling hebben meegedeeld dat de toetreding van een private partij op korte termijn een voorwaarde is voor hun medewerking. Dit is voor wethouder Deelnemingen (Kock) een reden waarom het behoud van het AEB als deelneming geen voorkeur had.³¹⁹ In de verkenning van scenario's is ook geen integrale analyse van wat het behoud van het AEB als deelneming betekent in het kader van het publiek belang van de gemeente Amsterdam. Ook in financieel opzicht is de optie behoud nauwelijks uitgewerkt. De enige vaststelling die in de voordracht staat is dat het behoud van het AEB in financieel opzicht de meest risicovolle optie is omdat de gemeente verwacht dat zij in dit geval de lening van de banken zal moeten overnemen.

In dezelfde vergadering brengt dhr. Van Woerkom in dat HVC heeft aangegeven een samenwerking tussen het AEB en HVC serieus te overwegen, zo blijkt uit het verhoor van wethouder Kock. Wethouder Kock stelt in zijn verhoor niet eerder op de hoogte te zijn gebracht van de optie van een samenwerking tussen HVC en het AEB. Wethouder Kock geeft in zijn verhoor aan dat een meerderheid van de collegeleden eerst de tijd wil nemen om onderzoek te doen naar een publieke samenwerking tussen HVC en het AEB voor een besluit te nemen over een mogelijke verkoop aan Beelen BV.³²⁰ Wethouder Kock was voorstander van een verkoop aan Beelen BV.

314 Intentieovereenkomst. Gemeente Amsterdam, 1 september 2019.

315 Brief AEB. HVC, 24 augustus 2019.

316 Ibid. p. 5.

317 Brief Voortgang oplossingsrichtingen AEB Holding NV. College van B&W, 11 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7949686/1>

318 Ibid.

319 Collegevoordracht Uitwerken mogelijkheid voor nieuwe toetreders tot AEB, behandeld in de collegevergadering op 3 september 2019.

320 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

In de daaropvolgende dagen wordt gewerkt aan een vergelijking waarin vier opties met elkaar worden vergeleken: verkoop aan Beelen, samenwerking met HVC, een competitief verkooptraject en surseance van betaling.³²¹ Er wordt vergeleken op onderwerpen zoals aandeelhouderswaarde en impact op de uitstaande lening van de gemeente aan het AEB, maar ook impact op duurzaamheidsdoelstellingen en borging publieke taken (afvalverwerking, warmte en slib). Uit de vergelijking wordt duidelijk dat er voor het college nog veel onzeker is. Het betreft een vergelijking in algemene termen, waarbij het lastig blijkt om de impact in kaart te brengen van de vier scenario's op ambities op het gebied van, bijvoorbeeld, duurzaamheid en circulaire economie. Er wordt in de vergelijking weinig gebruik gemaakt van cijfermatige onderbouwing.

De optie behoud van het AEB als Amsterdamse deelneming wordt in de vergelijking niet langer meegenomen. Een onderbouwing ontbreekt waarom dit niet langer een optie was. Mevr. Dijkma, wethouder Verkeer en Vervoer en na het vertrek van wethouder Kock tijdelijk wethouder Deelnemingen, stelt in haar openbaar verhoor dat ze in de maanden na de stillegging een *"enorme druk"*³²² vanuit onder meer de raad heeft ervaren om het AEB te verkopen. Volgens haar was dat *"de atmosfeer die er voor een belangrijk deel hing waarin die besluitvorming plaatsvond. Dus het was niet makkelijk voor wie dan ook om daar überhaupt een klein beetje een tegengeluid op te geven."*³²³

De richtlijnen voor het afstoten van een deelneming zoals beschreven door DOA-2 en de uitvoeringsnotitie (denkfase, onderzoeksfase, uitvoeringsfase) worden zowel in het proces van een eventuele verkoop aan Beelen als een samenwerking met HVC niet gevolgd.

Op 3 september verkeert de gemeente nog in de veronderstelling dat de banken de eis hebben dat op korte termijn een private partij zou toetreden. Op 6 september 2019 stuurt het bankenconsortium een brief naar zowel de directie van het AEB als het college.³²⁴ De banken geven aan niet blij te zijn met de totstandkoming van de intentieverklaring tussen het AEB en Beelen BV. Ondanks dat wethouder Kock in zijn verhoor aangaf dat de banken bij de ontwikkeling van de intentieverklaring betrokken waren³²⁵, geven de banken in de brief aan verrast te zijn door de aankondiging van een intentieovereenkomst met een partij die nog niet bekend gemaakt is aan hen. De banken hebben wederom kritiek op de door het college geboden transparantie. Tevens zijn de banken het niet eens met de beslissing van het AEB om een intentieverklaring met Beelen BV te ondertekenen terwijl andere verkoopopties niet zijn onderzocht. De banken stellen: *"de Banken begrijpen dat KPMG door diverse geïnteresseerde partijen benaderd is en dat die partijen serieuze interesse hebben. Dat AEB nu zonder overleg met een niet nader bekendgemaakte partij ons onbekende afspraken maakt, zonder het hele speelveld in kaart te brengen, leidt mogelijk tot schade. Dit is voor de Banken onacceptabel."*³²⁶

Op 9 september vindt een overleg plaats met Pels Rijcken en ambtenaren vanuit de gemeente. Daarop stuurt Pels Rijcken een memo³²⁷ waarin zij stelt dat de uitvoerbaarheid van een transactie met Beelen onzeker is vanwege:

- De aanbestedingsrechtelijk problematische voorwaarde van Beelen dat het afvalcontract mee wordt gegeven bij verkoop.
- De staatssteunrechtelijke kwetsbaarheid van een onderhandse verkoop.
- Een premature gunning van exclusiviteit aan een van de partijen.
- De onduidelijkheid van de in de intentieovereenkomst besproken transactievorm.

321 Matrix voor scenario's project vitale afvalketen. Gemeente Amsterdam, 11 september 2019.

322 Openbaar verhoor mevr. Dijkma. 2 juli 2021.

323 Openbaar verhoor mevr. Dijkma. 2 juli 2021.

324 Brief. [Geen titel]. BNG Bank, 6 september 2019.

325 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

326 Brief. [Geen titel]. BNG Bank, 6 september 2019, p. 2.

327 Advies inzake scenario's vitale afvalketen. Pels Rijcken en Droogleeft Fortuijn NV, 10 september 2019.

Op 11 september 2019 worden aan de hand van de opgestelde vergelijking de toekomstscenario's van het AEB binnen het college besproken. Wethouder Kock is nog steeds voorstander van een verkoop aan Beelen B.V. In de collegevergadering reageert hij op het memo van Pels Rijcken. Hij geeft aan dat Beelen de voorwaarde van het afvalcontract wil laten vallen en dat kwetsbaarheid op grond van staatssteun evengoed bij een deal met HVC een risico zou vormen. Anders dan Pels Rijcken ziet hij de intentieovereenkomst met Beelen als een gedetailleerd document dat verder uitgewerkt kan worden. In zijn ogen is het memo van Pels Rijcken inhoudelijk niet adequaat en sturend omdat zij positief oordeelt over de optie met HVC terwijl er op dat moment nog geen uitgewerkt inhoudelijk voorstel van HVC lag.³²⁸ Verder stelt wethouder Kock in zijn verhoor dat de optie *"HVC niet alleen onwenselijk was [...] maar dat het heel erg onrealistisch was en dat je dat niet eens moest gaan verkennen want dan zou je de optie Beelen kwijtraken."*³²⁹ Wethouder Van Doorninck herkent dat de optie HVC nog in een verkenningsfase zat, maar voegt daaraan toe dat er ook voor de optie Beelen BV nog veel onduidelijkheid bestond. Ze stelt in haar verhoor: *"de variant Beelen was meer uitgewerkt [dan de variant HVC] al zaten er op een heel aantal punten bij mij nog vragen wat dat precies zou betekenen. Ik zag met name in Beelen een kortetermijnoplossing waarvan ik niet wist of die de lange termijn doelstellingen ook zou dienen. In HVC wist ik niet meteen of dat een oplossing was, maar ik zag wel als we het zouden proberen, dat er meer kans was om lange termijn doelstellingen ook te realiseren."*

De meerderheid van het college geeft de voorkeur aan het onderzoeken van een samenwerking met afvalverwerker HVC, een publieke partner, omdat dit bedrijf een goede staat van dienst heeft op het gebied van de publieke functies van het AEB. Wethouder Kock stapt nog dezelfde dag op als wethouder. In zijn ontslagbrief stelt hij: *"privatisering is niet de enig denkbare oplossing, maar andere, publieke, opties zijn kostbaarder voor de gemeente en voor Amsterdammers, financieel risicovoller en bieden minder kans op een succesvolle doorstart van het bedrijf en continuering van de publieke diensten."*³³⁰

De raad wordt dezelfde dag, 11 september 2019, geïnformeerd dat publieke samenwerking voor het college het voorkeursscenario is.³³¹ Er staat daarnaast dat:

*"Dit betekent dat alternatieve opties niet worden uitgesloten, maar dat deze pas in aanmerking komen als de uitwerking van deze "publieke richting" niet tot het gewenste resultaat leidt."*³³²

De concrete opties Beelen BV en HVC worden hierin niet genoemd. Een opvallende passage is een beschrijving van de publieke functies van het AEB. Hierin staat dat er naast het AEB weinig alternatieven zijn voor warmtelevering. Men stelt:

*"Duurzame alternatieve bronnen lijken de komende tien á vijftien jaar nog niet binnen handbereik te zijn. Dit leidt tot de voorkeur dat de verbrandingscapaciteit bij AEB in ieder geval (deels) blijft voortbestaan tot er op grotere schaal duurzame alternatieven voor warmtelevering voorhanden zijn."*³³³ Zowel de directie³³⁴ als de ondernemingsraad³³⁵ van het AEB zijn teleurgesteld dat de overname door Beelen niet doorgaat, omdat zij vinden dat de continuering van het bedrijf door deze overname gewaarborgd had kunnen worden.

328 Brief aan de enquêtecommissie AEB. U. Kock, 19 augustus 2021.

329 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

330 Brief [Geen titel]. Wethouder deelnemingen (Kock). 11 september 2019.

331 Brief Voortgang oplossingsrichtingen AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 11 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7949686/1>

332 Ibid. p. 1.

333 Ibid.

334 Brief [geen titel]. AEB, 15 september 2019.

335 Brief standpunt OR inzake toekomst AEB. AEB, 17 september 2019.

De oppositiepartijen in de raad zijn op 12 september 2019, in een raadscommissie Mobiliteit, Lucht-kwaliteit en Duurzaamheid, behoorlijk kritisch over het besluit van het college om de samenwerking met HVC als voorkeursoptie te kiezen³³⁶. Wethouder Van Doorninck verdedigt de keuze om samenwerking met HVC als voorkeursoptie te kiezen door te wijzen op het feit dat *“de borging van de publieke belangen daarbij voorop heeft gestaan, naast de weging van de financiële en juridische risico’s.”*³³⁷ Nadere detaillering wat het publieke belang van het AEB is wordt niet gegeven. De raad vraagt er niet naar.

Op 16 september geeft de advocaat van de gemeente te kennen dat een eventuele onderhandse transactie met de firma-Beelen juridisch kwetsbaar is, onder meer op grond van staatssteunregels³³⁸. Na advies, dat met de raad wordt gedeeld, stuurt de afvalverwerker Attero de gemeente een brief waarin zij de gemeente erop wijst dat zowel de verkoop aan Beelen NV als de overname door HVC kunnen resulteren in onrechtmatige staatssteun. Daarom roept Attero op tot het in gang zetten van een competitief verkoopproces.

In de raadsvergadering van 18 september 2019 wordt in de raad de motie Van Dantzig aangenomen, waarin wordt opgeroepen om niet enkel de voorkeursrichting (HVC) uit te werken, maar ook andere oplossingsrichtingen³³⁹. Het college wordt verzocht om de voorbereiding te treffen voor een zo kort mogelijk fusie- en verkooptraject en te onderzoeken hoe de door de advocaat van de gemeente geïdentificeerde kwetsbaarheden in een mogelijke verkoop aan een private partij (Beelen BV) te beperken. In de behandeling in de raad wordt veelvuldig geopperd dat de kosten voor de gemeente het belangrijkste criterium zouden moeten zijn in het beoordelen van deze oplossingsrichtingen.³⁴⁰

In de raadsvergaderingen van zowel 12 september 2019, als 18 september 2019 ziet de raad voor zichzelf geen rol in het kiezen van een voorkeursscenario. Vanuit de raad klinkt achteraf, nadat het college een voorkeursscenario heeft gekozen, kritiek op de keuzes van het college, maar de raad vraagt niet aan het college om de raad deel te laten nemen aan de inhoudelijke keuze tussen de scenario's. Het wordt wel geopperd. Wanneer een raadslid vraagt of er niet een vergelijking tussen de scenario's moet komen, reageert een ander raadslid dat hij niet overtuigd is. Volgens hem doet het college een voorstel en is het aan de raad om te beoordelen of dit een gedegen voorstel is.³⁴¹ Er wordt niet verder op ingegaan.

Op 24 september 2019 wordt een organisatiestructuur voor het transactieteam opgesteld. Er is een stuurgroep Transactieteam met daarin de stedelijk directeur Ruimte en Economie, de Directeur DMC, de Projectleider Vitale afvalketen en de projectleider van het transactieteam. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor de onderhandelingen. Het transactieteam bereidt voor deze stuurgroep de onderhandelingen voor. Het transactieteam wordt gepositioneerd onder het project vitale afvalketen. De aansturing van het transactieteam vindt plaats vanuit de stuurgroep. De stuurgroep legt verantwoording af aan het bestuurlijk team waarin de wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid zitting hebben. Op 26 september 2019 is er een vergadering van het bestuurlijk team waarin wordt gesproken over het transactieteam. Hier wordt besloten om het advies van DJZ, om een projectleider aan te stellen die ambtelijk verantwoordelijkheid kan dragen, niet over te nemen. Een reden wordt niet genoemd. A&G, warmte en DMC/deelnemingen zullen vertegenwoordigd zijn in het transactieteam.

Op 1 oktober 2019 wordt duidelijk dat een volledige overname van het AEB door HVC onrealistisch is. In de notulen van het bestuurlijk team wordt gesteld dat door de gemeente duidelijker geformuleerd moet worden welke voorwaarde zij stelt aan publieke belangen voorafgaand aan een eventuele verkoop.

336 Verslag commissievergadering MLD 12 september 2019. p. 10. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8087291/2>

337 Ibid. p. 10.

338 Advies Intentieovereenkomst Beelen Groep BV, Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V., 16 september 2019, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7970311/1>

339 Motie inzake oplossingsrichtingen voor het AEB. Gemeenteraad Amsterdam, 27 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8016349/1>

340 Notulen Raadsvergadering (avond) 18 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8016503/1>

341 Verslag commissievergadering MLD 12 september 2019. P. 10. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8087291/2>

Op 2 oktober trekt Beelen BV zich terug uit een mogelijke aandelenparticipatie in het AEB.³⁴² Het bedrijf stelt dat er op dat moment onvoldoende draagvlak binnen de gemeente bestaat om de bestaande intentieovereenkomst verder uit te werken. Het bedrijf benoemt specifiek dat het van mening is dat er vanuit de gemeente:

*“Geen enkel initiatief is getoond [...] om gezamenlijk met Beelen [...] benoemde juridische aandachtspunten op het gebied van mogelijke staatssteun en het aanbestedingstraject verder te onderzoeken en tot oplossingen te komen om deze aandachtspunten te mitigeren, ondanks de door de Gemeenteraad van Amsterdam aangenomen motie om parallel aan de voorkeursroute van het College onder meer de private oplossing met Beelen, en specifiek bovenstaande genoemde aandachtspunten te onderzoeken.”*³⁴³

Op 4 oktober wordt de raad ingelicht over het mislukken van een samenwerking met HVC.³⁴⁴ HVC ziet geen samenwerking mogelijk gezien het relatief grote aandeel commercieel afval van buiten de gemeente Amsterdam en de regiogemeenten dat het AEB verwerkt. In een brief aan de raad staat dat:

*“Voor HVC geldt dat het grootste deel van hun verbrandingscapaciteit wordt ingezet voor huishoudelijk restafval aangeleverd door de aandeelhouders en bedrijfsafval uit die gemeenten. De afvalstromen van AEB kennen een andere samenstelling; huishoudelijk afval en bedrijfsafval uit Amsterdam en regiogemeenten vormen slechts een deel van de contractenportefeuille. Deze verhouding tussen afvalstromen past niet bij het risicoprofiel van de publieke organisatie HVC.”*³⁴⁵

Er wordt overgeschakeld naar een alternatief waar, conform de motie Van Dantzig, al voorbereidingen voor waren getroffen. Er wordt gemeld dat het college een competitief fusie- en verkooptraject verder gaat uitwerken en dat juridisch wordt gekeken naar verschillende aspecten waaronder de mogelijkheid tot een onderhandse verkoop.

Na het mislukken van een samenwerking met HVC is een competitieve verkoop van het AEB het enige plan van het college. In de verhoren wordt aangegeven dat in de praktijk verkoop de enige optie was. Mevr. Halsema, burgemeester van Amsterdam, stelt in haar verhoor op de vraag of de optie om niet te verkopen reëel was: *“ik meen me te herinneren dat die langzaam maar zeker verder uit het zicht verdween.”*³⁴⁶ Binnen het college heeft men de motie Van Dantzig opgevat als een opdracht om tot een verkoop van het AEB over te gaan. Op de vraag of er in het voorbereiden van een verkoop ook is meegenomen dat een verkoop weleens niet de voorkeursoptie zou kunnen zijn, antwoordt dhr. Everhardt, wethouder Deelnemingen, negatief: *“Nee, de opdracht [van de raad] was helder.”*³⁴⁷ Dit wordt beaamd door wethouder Van Doorninck in haar verhoor: *“Ik heb de opdracht [van de raad] ook altijd wel gevoeld als, mocht HVC niet doorgaan dat we dan naar een situatie van publieke verkoop moesten gaan.”*³⁴⁸

Tijdens de vergadering van het bestuurlijk team van 14 oktober wordt gesproken over de opdracht aan het transactieteam om een M&A-traject voor te bereiden. Daarnaast moet een terugvalscenario in beeld worden gebracht en wat het betekent als er voor die optie wordt gekozen.

Tijdens de vergadering van het Bestuurlijk Team van 17 oktober wordt de regie over het transactieteam besproken. De leiding van de onderhandeling ligt bij het transactieteam en er zal geen contact met de onderneming zijn via andere wegen. In een presentatie die wordt gegeven tijdens deze vergadering van het bestuurlijk team wordt duidelijk dat de snelheid van het proces onder andere

342 Brief Update positie Beelen inzake interesse AEB Holding NV. Beelen Groep BV, 2 oktober 2019; Brief Stand van zaken AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 4 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8035189/1>

343 Ibid. p. 1.

344 Brief Stand van zaken AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 4 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8035189/1>

345 Ibid. p. 2.

346 Openbaar verhoor mevr. Halsema. 5 juli 2021.

347 Openbaar verhoor dhr. Everhardt. 29 juni 2021.

348 Openbaar verhoor mevr. Van Doorninck. 5 juli 2021.

afhankelijk is van de snelheid waarmee de gemeente de publieke belangen in kaart heeft gebracht en de verschillende verkoopcriteria heeft geprioriteerd. Een besluit over het afvalverwerkingscontract en over WPW is 'essentieel op korte termijn'. In de presentatie wordt gezegd dat 'indien er geen verkoop van AEB plaatsvindt, een herfinanciering noodzakelijk zal zijn' en dat er kritisch naar de governance-structuur zal moeten worden gekeken om een duurzame relatie op te bouwen tussen aandeelhouder en onderneming. Op 13 november wordt tijdens de vergadering van het bestuurlijk team besloten om een vertegenwoordiging vanuit A&G aan het bestuurlijk team toe te voegen vanwege de grote rol van deze afdeling in het proces. Oorspronkelijk was A&G reeds vertegenwoordigd, maar naarmate het proces vorderde is hun rol afgenomen.

Ook in het verhoor van dhr. Jagersma wordt bevestigd dat de motie Van Dantzig is geïnterpreteerd als een opdracht om het AEB te verkopen. In raadsvergaderingen, zoals op 10 oktober 2019³⁴⁹, 21 november 2019³⁵⁰, 16 januari 2020³⁵¹ of 6 februari 2020³⁵², wordt niet aangedrongen op het onderzoeken van een andere optie dan een verkoop.

Op 5 november 2019 informeren de wethouders van Duurzaamheid en Deelnemingen de raad over het verkoopproces.³⁵³ Hierin stellen ze dat er in het verkoopproces twee zaken centraal staan: *"het borgen van de publieke belangen en het bewaken van de financiële impact voor de gemeente."*³⁵⁴ Het borgen van de publieke belangen staat centraal in het verkoopproces, maar veel invloed op wie het bedrijf verkocht wordt heeft de gemeente niet, zo blijkt uit de raadsvoordracht voor het principebesluit tot de verkoop van 100% van de aandelen van het AEB van 12 februari 2020.³⁵⁵

*"Belangrijk uitgangspunt bij geschiktheids- en verkoopcriteria is dat de gemeente moet handelen als "elke verkoper in een markteconomie" en geen eisen mag meegeven die gezien kunnen worden als een overheidsopdracht en daarmee de prijs negatief kunnen beïnvloeden. Er kunnen vanuit aanbestedingsrechtelijk en staatsteunrechtelijk perspectief geen minimum- en/of verkoopcriteria worden gehanteerd die de koper zouden kunnen verplichten om prestaties ten behoeve van de gemeente te verrichten, die niet zijn terug te voeren op huidige bestaande (harde) contractuele verplichtingen van AEB."*³⁵⁶

Het college formuleert pre-kwalificatiecriteria en minimumeisen voor de verkoop. De pre-kwalificatiecriteria bestaan uit een integriteitstoets en een analyse van de financiële draagkracht. In de minimumeisen staat dat 100% van de aandelen gekocht dient te worden, de verkoop inclusief de SI en de BMC is en een *non-embarrassment* clausule dat voorkomt dat het AEB door de kopende partij al snel weer doorverkocht wordt. Daarnaast stelt het college verkoopcriteria op. Deze mogen geen leidende of doorslaggevende rol hebben in het verkoopproces. Zo mogen duurzaamheidsambities niet bindend vastgelegd worden in de verkoop van het AEB. De verkoopcriteria worden enkel benoemd om te laten zien wat de gemeente Amsterdam belangrijk vindt. Prijs is de belangrijkste maatstaf in de verkoop. Het college zet het als volgt uiteen:

"De verkoopprijs zal het bepalende criterium zijn in de selectie. Naast de verkoopprijs is gekozen voor gangbare verkoopcriteria zoals financiële slagkracht van de kopers, transactiezekerheid en beperking van aansprakelijkheidsrisico's van de gemeente (zo min mogelijk garanties en vrijwaringen). Daarnaast zijn de belangrijkste wensen van de gemeente weergegeven in de overige criteria zoals duidelijkheid over werkgelegenheid, visie op continuïteit en strategie van AEB, visie op CO₂ afvang

349 Verslag raadsvergadering (avond/nacht) 10 en 11 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8106462/1>

350 Verslag commissievergadering MLD op 21 november 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8287341/2>

351 Verslag commissievergadering MLD op 16 januari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8443624/2>

352 Verslag commissievergadering MLD op 6 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8643947/2>

353 Brief Stand van zaken AEB en voortgang verkoopproces. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen. 5 november 2019, p. 2.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8143401/1>

354 Ibid. p. 2.

355 Raadsvoordracht Kennisnemen van het principebesluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB, behandeld in de raadsvergadering op 12 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8381848/1>

356 Raadsvoordracht Kennisnemen van het principebesluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB, behandeld in de raadsvergadering op 12 februari 2020, p. 4.

en toegevoegde waarde van de bieder in de uitvoering van de strategie. Hiermee willen we als gemeente een signaal afgeven dat duurzaamheid belangrijk is. Daarbij realiserend dat deze toezeggingen [van potentiële kopers] niet bindend kunnen worden vastgelegd en alleen kunnen worden gebruikt als scorend element om de beste bieding te selecteren."³⁵⁷

Dit wordt beaamd door wethouder Van Doorninck. In haar verhoor schetst ze de verhouding tussen prijs en duurzaamheid in het verkoopproces als volgt: *"het is meer dat de prijs bovenaan staat en dat we op verschillende punten met name als het gaat om duurzaamheid wel benieuwd zijn bij de eventuele koper wat voor ideeën er over duurzaamheid zijn. Maar de prijs is uiteindelijk de doorslaggevende factor.*"³⁵⁸

Op 14 januari 2020 besluit het college tot een principebesluit tot het verkopen van het AEB³⁵⁹. De raad wordt op 12 februari 2020 in gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen te uiten³⁶⁰. Het definitieve 'Go-besluit' van het college voor de verkoop van het AEB, voorwaardelijk aan wensen en bedenkingen van de gemeenteraad, volgt op 12 januari 2021.³⁶¹

Het college stelt in haar voordracht dat met het 'Go-besluit' de onderzoeksfase wordt afgesloten. Hiermee begint de uitvoeringsfase, conform DOA-2 en de uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid uit 2016. Het onderzoek dat gedaan is in de onderzoeksfase zijn verschillende vormen van boeken-onderzoek (Vendor Due Dilligence - VDD) ter voorbereiding van de verkoop. Zo is er een *technische VDD*, een *juridische VDD*, een *commerciële VDD* en een *fiscale VDD* uitgevoerd. Dit betekent dat in de onderzoeksfase er onderzoeken zijn opgeleverd ter ondersteuning van een verkoop, een onderzoek waarom een verkoop noodzakelijk is of wenselijker is dan een alternatief is niet gebeurd.

5.5 Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam voor andere deelnemingen

Het deelnemingenbeleid voor het AEB wordt op hoofdlijnen vergeleken met andere Amsterdamse deelnemingen. Zodoende kunnen verschillen en gelijkenissen in kaart worden gebracht en kan hieruit lering worden getrokken. De focus van de vergelijking ligt op de wijze van sturing door de gemeente; wat wil de gemeente met een deelneming bereiken en hoe wil de gemeente dit bereiken? Twee aspecten zullen hierin centraal staan: de visie van de gemeente omtrent behartiging van het publiek belang en de wijze van aansturing van de deelneming door de gemeente.

De gemeente Amsterdam is aandeelhouder van eenentwintig deelnemingen.³⁶² Deze deelnemingen zijn verschillend van aard. Zo is de gemeente aandeelhouder van grote organisaties zoals luchthaven Schiphol en Alliander, maar ook van kleinere organisaties zoals Exploitatiemaatschappij Carré en Stadsherstel Amsterdam. Een vergelijking tussen het AEB en alle Amsterdamse deelnemingen is dan ook niet zinvol. Er is gekozen om het AEB met deelnemingen te vergelijken die vergelijkbaar zijn qua structuur en complexiteit. Derhalve wordt er vergeleken met deelnemingen die voldoen aan drie criteria:

- De gemeente is 100% aandeelhouder van de deelneming.
- De deelneming heeft minimaal 150 werknemers in dienst.
- De deelneming heeft een omzet van meer dan € 100 mln.

³⁵⁷ Ibid. p. 4.

³⁵⁸ Openbaar verhoor mevr. van Doorninck. 5 juli 2021.

³⁵⁹ Raadsvoordracht Kennisnemen van het principebesluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB. Behandeld in de raadsvergadering op 12 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8381848/1>.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Raadsvoordracht AEB Holding NV. Kennis nemen van het go-besluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het go-besluit tot verkoop van AEB. Behandeld in de raadsvergadering op 12 januari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9707031/2>.

³⁶² Jaarverslag Deelnemingen 2020. Gemeente Amsterdam, 22 oktober 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10692364/1>

Naast het AEB voldoen twee van de tweeëntwintig Amsterdamse deelnemingen aan deze criteria: het Havenbedrijf Amsterdam en het GVB. In Figuur 5.5 wordt een aantal kengetallen voor de drie bedrijven op een rij gezet.

Zowel het Havenbedrijf als het GVB waren ook ooit een gemeentelijke dienst, maar zijn verzelfstandigd. Het Havenbedrijf sinds 1 januari 2013, het GVB sinds 1 januari 2007. Het zwaartepunt van deze vergelijking ligt op de periode na de verzelfstandiging.

Figuur 5.5 Vergelijking jaarcijfers AEB, GVB en Havenbedrijf Amsterdam, bedragen in miljoenen euro's

Omzet	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
AEB	179,9	158,1	193,9	174,5	179,8	189,3	173,4
Havenbedrijf Amsterdam	158,4	169,4	157,4	150,1	149,1	146,8	142,4
GVB	462,2	481,9	482,4	447,4	439,3	449	451
Winst							
AEB	-7,2	-82,2	-98,5	10,5	47,2	11,4	0,8
Havenbedrijf Amsterdam	51,7	61,4	68,5	60,9	71,9	52,6	52,5
GVB	-1,4	2,5	1,9	3,7	-7,2	8,8	3
Afgedragen dividend							
AEB	0	0	0	5	5	5	0
Havenbedrijf Amsterdam	50,9	61,4	68,5	60,9	50	50	50
GVB	0	0	1	2,7	3,3	5,5	10,1
FTE's							
AEB	323	415	403	411	381	403	409
Havenbedrijf Amsterdam	358	361	356	357	363	361	346
GVB	3463	3557	3637	3674	3579	3551	3551

Bron: Jaarverslagen AEB, Jaarverslagen Havenbedrijf, Jaarverslagen GVB

5.5.1 De definitie van en sturing op het publiek belang

Het publiek belang dient centraal te staan in het beleid naar een deelneming toe, aldus DOA-2 (zie 5.3.3). In 5.5.1 wordt getracht in kaart te brengen hoe het publiek belang van het Havenbedrijf en het GVB gedefinieerd is en hoe deze definitie tot stand gekomen is. Bovendien wordt er gekeken of deze definitie van het publiek vertaald wordt naar een visie op de deelneming. Met andere woorden, bestaat er een visie waarin beschreven wordt wat de gemeente met de deelneming probeert te bereiken?

Havenbedrijf Amsterdam

In 2015 is een herijking van de Amsterdamse deelnemingen uitgevoerd³⁶³. In 5.4.2 is beschreven dat in deze herijking werd gesteld dat voor het AEB aandeelhouderschap niet nodig is. Voor het Havenbedrijf geldt dit niet, het college stelt in de herijking dat aandeelhouderschap noodzakelijk is *"vanwege de wettelijke taak en de (regionale) functie die de haven vervult"*.³⁶⁴ Het publiek belang van het Havenbedrijf wordt gedefinieerd als *"duurzame ontwikkeling van de haven met inzet op markten met toekomstperspectief. Bijbehorende publieke doelstellingen liggen op het vlak van economie en werk, duurzaamheid, ruimte, bereikbaarheid, innovatie en aantrekkelijkheid. Ook: de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het gehele Noordzeekanaalgebied (er is hier sprake van een wettelijke taak)."*³⁶⁵ De vraag of zonder een Havenbedrijf in handen van een gemeentelijke overheid de genoemde doelstellingen ook kunnen worden behaald, blijft onbeantwoord.

363 Rapportage Herijking deelnemingen 2015. Gemeente Amsterdam, 10 februari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1995271/1>

364 Ibid. p. 18.

365 Ibid. p. 18.

De meest recente definitie van het publiek belang van het Havenbedrijf is te vinden in het meest recente jaarverslag Deelnemingen van de gemeente Amsterdam.³⁶⁶ Hierin wordt het als volgt beschreven: *“Het publieke belang is gelegen in het bevorderen van continuïteit en duurzame kwaliteit van de Amsterdamse haven als vitale schakel in de regio, het bevorderen van duurzaam ruimtegebruik en het waarborgen van de nautische veiligheid.”*³⁶⁷ Evenals bij de definitie van het publiek belang bij de herijking deelnemingen in 2015, kan ook deze definitie in onvoldoende mate dienstdoen om te beschrijven wat de gemeente met het Havenbedrijf probeert te bereiken. Zo kan de beschrijving geen antwoord geven op de rol van het Havenbedrijf bij het bevorderen van, bijvoorbeeld, verduurzaming of werkgelegenheid.

Het is opvallend dat in 2012, in een *second opinion* op het verzelfstandigingsbesluit³⁶⁸, de gemeente wordt aanbevolen om met een eigen visie op de haven te komen. In de *second opinion* staat dat *“indien gekozen wordt voor verzelfstandiging blijft een goede samenwerking met NV Haven Amsterdam van essentieel belang, maar moet de gemeente ook in staat zijn om zelfstandig, onafhankelijk van NV Haven Amsterdam, de strategie, de bedrijfsvoering en de (financiële en maatschappelijke) prestaties van NV Haven Amsterdam te kunnen beoordelen en bij te sturen wanneer wenselijk. Als onderdeel van het nog uit te werken plan van aanpak is het aldus van belang om langs gemeentelijke zijde zo snel mogelijk voldoende inhoudelijke kennis en een up-to-date eigen visie (een kader op hoofdlijnen) op te bouwen over de financiële en maatschappelijke doelstellingen en verwachte bedrijfsvoering van NV Haven Amsterdam”*.³⁶⁹

In 2020, ter voorbereiding op het vaststellen van het strategisch plan 2021 – 2025 volgt de gemeente de voor de verzelfstandiging gedane aanbeveling om zelf tot een eigen visie op de haven te komen. De Gemeentelijke Visie Haven 2020 – 2040 (GVH) wordt opgesteld.³⁷⁰ De GVH kan als leidraad worden gebruikt bij het beoordelen van de strategie van het Havenbedrijf, waarmee de gemeente ook inhoudelijk het debat kan voeren over de strategie van de haven. Dit betekent echter dat er sinds de verzelfstandiging twee strategische plannen van het Havenbedrijf (strategisch plan 2014 – 2017 en strategisch plan 2017 – 2021) zijn goedgekeurd zonder dat er een gemeentelijke visie op het Havenbedrijf bestond. In de Gemeentelijke visie wordt niet onderbouwd waarom het belang van de haven niet gediend wordt zonder het Havenbedrijf als deelneming.

GVB

In de herijking deelnemingen uit 2015 is ook voor het GVB gekeken of aandeelhouderschap van de gemeente nog gewenst is. Het door het college geformuleerde antwoord hierop is positief. Het publiek belang van het GVB wordt omschreven als: *“belang van goed openbaar vervoer, met goed onderhouden railinfrastructuur als voorwaarde daarvoor.”*³⁷¹ De noodzaak dat het GVB een deelneming van de gemeente blijft ligt volgens het college in de juridische sfeer. Het verlenen van de concessie voor het uitvoeren van het openbaar vervoer kan namelijk enkel onderhands gegund worden wanneer de gemeente aandeelhouder is van het GVB.³⁷² Evenals bij het Havenbedrijf ontbreekt ook in deze onderbouwing een analyse waarom het belang van goed openbaar vervoer niet gediend wordt in het geval dat het GVB geen deelneming zou zijn. Met andere woorden, in navolging van de WRR (zie 5.1.4), er wordt in de analyse van het publiek belang geen (expliciet) onderscheid gemaakt tussen een maatschappelijk belang en publiek belang.

366 Jaarverslag Deelnemingen 2019. Gemeente Amsterdam, 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9358567/1>

367 Ibid. p. 69.

368 Verlengde onderzoeksfase verzelfstandiging Haven Amsterdam. Policy Research Corporation, 12 oktober 2012, p. 18.

369 Ibid. p. 18.

370 Gemeentelijke Visie Haven 2020 – 2040. Gemeente Amsterdam, 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9568874/1>

371 Rapportage Herijking deelnemingen 2015. Gemeente Amsterdam, 10 februari 2015, p. 18. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1995271/1>

372 Ibid. p. 18.

De meest recente definitie van het publiek belang van het GVB, zoals door de gemeente beschreven in het meest recente jaarverslag Deelnemingen, luidt:

*“het publieke belang is voorzien in de behoefte aan openbaar en overig collectief vervoer. Vanwege de grote waarde die de gemeente Amsterdam hecht aan het publieke belang dat via het GVB behartigd wordt en de complexiteit van het grootstedelijke OV-netwerk is deelneming in het GVB voor Amsterdam essentieel ”.*³⁷³

Evenals de definitie van het publiek belang van het Havenbedrijf, is ook deze definitie niet voldoende om te dienen als visie op wat de gemeente wil bereiken met het GVB. Zo wordt uit de definitie niet duidelijk in hoeverre het GVB bijdraagt aan verduurzaming of mobiliteit.

In tegenstelling tot voor het Havenbedrijf Amsterdam, heeft de Gemeente geen eigen visie ontwikkeld voor GVB als deelneming.³⁷⁴ Het kader waarbinnen de strategie van het GVB tot stand zou moeten komen ontbreekt dus. De aansturing van het GVB is beduidend anders dan bij het AEB en het Havenbedrijf aangezien de aansturing ook via de VRA verloopt, zie kader onder. Aangezien de VRA concessieverlener is en een Programma van Eisen opstelt ligt de rol van *opdrachtgever* in belangrijke mate in handen van de VRA. Dit ontslaat de gemeente echter niet van het moeten opstellen van een visie wat ze als honderd procent aandeelhouder met de deelneming het GVB wil bereiken. Alleen dan kan de gemeente het GVB aansturen en beoordelen op de strategie en prestaties.

Aansturing door gemeente van het GVB

De gemeente is 100% aandeelhouder van GVB Holding N.V. Dit betekent dat de gemeente, onder andere, verantwoordelijk is voor de benoeming van de RvC-leden en om goedkeuring wordt gevraagd voor de benoeming van leden van de directie. De gemeente is eigenaar van de tram- en metro-infrastructuur en heeft het beheer en onderhoud ervan uitbesteed aan het GVB. Daarnaast is de gemeente Amsterdam opdrachtgever van diverse veerdiensten over het IJ en Noordzeekanaal.

Naast de gemeente heeft de Vervoerregio Amsterdam (VRA) invloed op de bedrijfsvoering van GVB. De VRA is een samenwerkingsverband tussen 15 gemeenten; Amsterdam en omliggende gemeenten. Bestuurders uit deze gemeenten vormen diverse overlegorganen om tot besluitvorming te komen op het gebied van verkeer en openbaar vervoer. De twee belangrijkste organen van de VRA zijn de regioraad en het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur rapporteert aan de regioraad. De gemeente Amsterdam vervult een prominente rol in beide organen. Zo is de huidige voorzitter van het Dagelijks Bestuur van de VRA de Amsterdamse wethouder van verkeer en vervoer en zijn 11 van de 51 leden van de regioraad Amsterdamse gemeenteraadsleden. De VRA is de concessieverlener van het openbaar vervoer in Amsterdam en de regio. De VRA heeft als concessieverlener een Programma van Eisen (PvE) opgesteld waaraan de concessiehouder, het GVB, moet voldoen. In het PvE staan zaken zoals de maximale afstand tot een halte, eisen aan de punctualiteit en eisen aan sociale veiligheid. Zo kan de gemeente Amsterdam ook via de VRA sturing geven aan het GVB. De VRA wordt bovendien om goedkeuring gevraagd bij benoemingen van directie- en RvC-leden. Daarnaast beoordeelt de VRA investeringen van het GVB en verstrekt ze investeringssubsidies.

Bron: OV-domein en taken. GVB, 2021.

373 Jaarverslag Deelnemingen 2019. Gemeente Amsterdam, 19 november 2020. p. 65. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9358567/1>

374 Er bestaan twee documenten waarin een visie op mobiliteit wordt gevormd waarvan de gemeente coauteur is: *Regionaal OV Toekomstbeeld 2040*. Gemeenten Amsterdam en Almere, de Vervoerregio Amsterdam en de Provincies Noord-Holland en Flevoland, november 2019. Te raadplegen: https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Openbaar_vervoer/Beleidsdocumenten/Regionaal_OV_Toekomstbeeld_2040_Noord_Holland_en_Flevoland; *Strategische Visie Mobiliteit*. Vervoersregio Amsterdam, 5 juni 2018. Te raadplegen: <https://vervoerregio.nl/artikel/20180605-strategische-visie-mobiliteit>. Beide documenten gaan echter veel breder dan enkel de visie op het GVB. Beide documenten kunnen dan ook niet als visie op het publiek belang van het GVB dienen.

5.5.2 Wijze van aansturing

In 5.5.2 wordt gekeken naar de wijze van aansturing van de gemeente. Voor zowel het Havenbedrijf als het GVB wordt onderzocht of er sprake is van eenduidig beleid van de gemeente. In de behandeling van het Havenbedrijf wordt tevens het dividendbeleid, in het bijzonder in relatie tot de investeringsruimte, geanalyseerd.

Havenbedrijf Amsterdam

Diverse beleidsafdelingen van de gemeente hebben van doen met het aansturen van het Havenbedrijf. Ruimte en Duurzaamheid stuurt aan op de duurzaamheidsdoelstellingen van de Amsterdamse haven. Bij Economische Zaken is de meeste inhoudelijke havenkennis aanwezig. Men stuurt aan op de economische positie van de Amsterdamse haven. Daarnaast is de afdeling DMC/Deelnemingen verantwoordelijk voor het borgen van het zeggenschapsbelang, conform DOA-2. DMC/Deelnemingen vertegenwoordigt de gemeente tijdens de AvA en ook benoemingen van directie en RvC van het Havenbedrijf lopen via DMC/Deelnemingen.

De enquêtecommissie stelt uit interviews vast dat er weinig onderlinge afstemming binnen de gemeente plaatsvindt wat betreft het beleid omtrent de haven. Er is verkokering tussen de gemeentelijke afdelingen, wat betekent dat het Havenbedrijf signalen ontvangt uit verschillende afdelingen van de gemeente. De enquêtecommissie constateert tevens uit de interviews dat de deelneming veel tijd en energie steekt in enerzijds het coördineren van de signalen van de verschillende afdelingen van de gemeente en anderzijds het mitigeren van pogingen tot sturing die door de deelneming als ingrijpend worden gepercipieerd.

Bij het onderzoeken van de wijze van aansturing door de gemeente van het Havenbedrijf is tevens gekeken naar het door het Havenbedrijf betaalde dividend. Het is namelijk opvallend dat de door het Havenbedrijf betaalde dividenden vele malen hoger zijn dan de betaalde dividenden door het AEB en het GVB (zie Figuur 5.5). Niet alleen in absolute waarde, maar ook in percentage van de gemaakte winst. Tijdens de verzelfstandiging van het Havenbedrijf wordt afgesproken om vast € 24,5 mln. aan dividend uit te keren, met daarbovenop een jaarlijks variabel deel dat door de aandeelhouder vastgesteld wordt.³⁷⁵ Men komt tot de bepaling van het vaste gedeelte door rekening te houden met het gebruik van gemeentelijke gronden waarop het Havenbedrijf opereert en een rendement op het door de gemeente in het Havenbedrijf geïnvesteerd eigen vermogen. Het variabele deel van het dividend wordt jaarlijks op de AvA vastgesteld. In de raadsvoordracht bij de verzelfstandiging staat dat het volgende hierbij wordt meegenomen: *“het noodzakelijke investeringsniveau, het borgen van de liquiditeit en solvabiliteit, het strategische plan en de wens om opbrengsten uit deze deelneming ten behoeve van de gemeentekas aan te wenden (conform dividendbeleid van andere deelnemingen). Afhankelijk van de investeringsnoodzaak kan dit leiden tot een grotere of kleinere afdracht aan de Gemeente.”*³⁷⁶ In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de winst als dividend is uitgekeerd (2013 – 2015) of de volledige winst als dividend is uitgekeerd (2017 – 2019). Het jaar 2016 vormt hierop een uitzondering, waar het resultaat bijna € 22 mln. groter is dan het dividend.

Daarnaast blijkt uit analyse van de langetermijnvisie en strategische plannen van het Havenbedrijf dat het Havenbedrijf een omvangrijke investeringsagenda heeft. In Visie 2030, een in 2015 opgestelde langetermijnvisie, staat dat haveninnovatie en *business development* cruciaal zijn voor de doelstellingen op de lange termijn van het Havenbedrijf³⁷⁷. Het wordt omschreven als de sleutel tot een concurrerende haven in 2030. In de strategische plannen worden investeringen uitgebreid behandeld. Voorbeelden van dergelijke investeringen zijn het verbeteren van de infrastructuur voor cruiseschepen, het digitaliseren van de haven en dampretourinstallaties (Strategisch plan 2017 – 2021³⁷⁸), als ook het

³⁷⁵ Raadsvoordracht Instemmen met afronding van de verlengde onderzoeksfase van de verzelfstandiging van Haven Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 28 en 29 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216042/3>

³⁷⁶ Ibid. p. 8.

³⁷⁷ Visie 2030. Port of Amsterdam, juni 2015. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/visie-2030.pdf>.

³⁷⁸ Koers naar de Amsterdam Metropolitan Port. Port of Amsterdam, 19 juli 2017. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5556110/1>

ontwikkelen van een *plug and play* locatie voor circulaire productie activiteiten, het borgen van cybersecurity in de keten en het ontwikkelen van een nieuw haventerrein (strategisch plan 2021 – 2025).³⁷⁹

Op basis van de jaarverslagen 2014 – 2020 van het Havenbedrijf kan het verschil tussen de kasstroom uit operationele activiteiten vergeleken worden met de investeringen plus het betaalde dividend.³⁸⁰ Een negatief verschil geeft aan dat er vreemd vermogen moet worden aangetrokken om het totale bedrag aan investeringen en dividend te kunnen bekostigen. In de jaren 2013 – 2016 is het saldo ruimschoots positief. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de investeringsbedragen beduidend lager zijn dan in de jaren daarna. Wanneer de investeringen toenemen, vanaf 2018, is het verschil sterk negatief. Dit houdt in dat het Havenbedrijf vreemd vermogen moet aanspreken wanneer het omvangrijke investeringen wil doen.

Bovendien merkt de enquêtecommissie uit interviews op dat de gemeente bij het beoordelen van investeringsvoorstellen de impact op het te ontvangen dividend als gewichtig argument meeneemt in haar oordeel. Dat wil zeggen, wanneer een investeringsvoorstel leidt tot een lager verwacht dividend wordt er terughoudend gereageerd.

GVB

Net zoals het AEB en het Havenbedrijf heeft ook het GVB contact met meerdere afdelingen binnen de gemeente. De dominante factor in de aansturing is de afdeling Deelnemingen. Tevens is er contact met de afdeling Ruimte en Duurzaamheid, de afdeling Verkeer en Openbare Ruimte, de afdeling Metro en Tram en de afdeling Werk.

De enquêtecommissie stelt vast uit de afgenomen interviews dat het in het recente verleden voorkwam dat de wensen van verschillende afdelingen binnen de gemeente tegenstrijdig aan elkaar waren. Zo kon de reactie van gemeentelijke afdelingen verschillen op onderwerpen als verduurzamingsprojecten en het bepalen van het aantal werkplekken bij GVB voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Net zoals voor het AEB, ontbreekt het ook voor het Havenbedrijf en het GVB aan een integrale aansturing vanuit de gemeente.

5.6 Het deelnemingenbeleid van andere Nederlandse gemeenten

Het AEB is niet de enige grote gemeentelijke deelneming. In Nederland zijn enkele andere deelnemingen met een vergelijkbare grootte. Ook is het AEB niet de enige afvalverwerker in publieke handen. Daarom worden de overeenkomsten en verschillen van het Amsterdams deelnemingenbeleid met deelnemingenbeleid van andere gemeenten met vergelijkbare deelnemingen onderzocht.

In de eerste plaats is gekeken naar deelnemingen waar een gemeente meerderheidsaandeelhouder van is met een omzet van meer dan € 100 mln. Het gaat dan om de deelnemingen Port of Rotterdam en Rotterdamse Elektrische Tram NV (RET) van de gemeente Rotterdam en Haagse Tram Maatschappij NV (HTM) van de gemeente Den Haag. In 5.6.1 wordt daarom het deelnemingenbeleid van de gemeente Rotterdam en van de gemeente Den Haag geanalyseerd.

Omdat een diepgaande eigen analyse van de toepassing van het deelnemingenbeleid van deze beide gemeente op hun bedrijven niet past binnen de scope van deze raadsenquête, worden hiervoor enkel de bedrijven geselecteerd waarvoor evaluatierapporten beschikbaar zijn, met name voor Rotterdam de Warmtebedrijf Holding BV (zie 5.6.2). Voor RET en HTM is een korte analyse rond het publieke belang opgenomen (zie ook 5.6.2) gebaseerd op de documenten die de Metropoolregio Rotterdam Den Haag hieromtrent heeft gepubliceerd.

379 Het voortouw nemen. Port of Amsterdam, 2020. Te raadplegen: https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2021-09/Strategie%202021-2025_Port%20of%20Amsterdam%20%28NL%29_0.pdf

380 Jaarverslagen Port of Amsterdam 2014-2020.

In de tweede plaats is gekeken naar deelnemingen die net als het AEB actief zijn in de afvalverwerking (zie 5.6.3). Hiervoor zijn afvalverwerkingsbedrijven uitgelicht die net als het AEB een AVI exploiteren en in handen zijn van publieke aandeelhouders. Ook hier wordt gebruik gemaakt van eerder onderzoek.

Bij alle deelnemingen wordt gekeken hoe het publiek belang is geëxpliciteerd en hoe de governance van het bedrijf is ingevuld. Ten slotte worden de overeenkomsten en verschillen met de gemeente Amsterdam en het AEB toegelicht. Hiervoor is primair gebruik gemaakt van DOA-2 en niet van de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021*, dit omdat DOA-2 gedurende de onderzochte periode in deze raadsenquête het vigerende deelnemingenbeleid was.

5.6.1 Deelnemingenbeleid van Rotterdam en Den Haag

Algemene kenmerken beleid

Rotterdam, Den Haag en Amsterdam kennen alle drie beleidskaders inzake verbonden partijen, waar de gemeenteraad mee heeft ingestemd. Het beleidskader in Den Haag kwam tot stand nadat de rekeningencommissie in 2013 constateerde dat er geen coherent beleidskader bestond met betrekking tot alle verbonden partijen³⁸¹, dat de verantwoording van de prestaties van verbonden partijen niet op orde was en dat er te weinig onderscheid werd gemaakt tussen soorten verbonden partijen. Ook blijkt dat Den Haag op dat moment de enige is van de G4-gemeenten die geen integraal beleidskader heeft voor verbonden partijen dat door de gemeenteraad is goedgekeurd.³⁸² Nadien is in 2014 een beleidskader³⁸³ opgesteld. In 2017 is dit beleidskader geactualiseerd.³⁸⁴

In Rotterdam stelde de raad in 2003 de Kadernota bestuurlijke participaties vast. In 2007 werd de opvolger van dit beleidsdocument vastgesteld, namelijk het beleidskader verzelfstandiging. Een Rekenkamerrapport uit 2020 vormde de aanleiding voor de meest recente actualisatie. In 2020 verschijnt na een Rekenkamerrapport over het Warmtebedrijf³⁸⁵ een nieuw beleidskader Verbonden Partijen & Governance Samenwerkingsrelaties.³⁸⁶ In Figuur 5.6 zijn de algemene kenmerken van de beleidskaders toegelicht.

Figuur 5.6 Overzicht vaststelling Beleidskader Verbonden Partijen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

Gemeente	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam	Amsterdam
Naam	Beleidskader Verbonden Partijen	Beleidskader Verbonden Partijen en samenwerkingsrelaties	DOA-2	Nota Beleidskader verbonden partijen
Jaar	2017	2020	2013	2021
Gaat over alle verbonden partijen	ja	ja (ook over fondsen)	nee, alleen deelnemingen	ja

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van *Beleidskader Verbonden Partijen Den Haag*, *Beleidskader Verbonden partijen en Samenwerkingsrelaties Rotterdam*, *DOA-2 Amsterdam* en *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021 Amsterdam*.

381 *Verbonden Partijen gemeente Den Haag: Beheersing en toezicht*, Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, oktober 2013. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3732355/1>

382 *Moeite Met Afstand: Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag (feitenrapport)*. Rekenkamer Den Haag, januari 2016. Te raadplegen: <https://www.rekenkamerdenhaag.nl/wp-content/uploads/2016/01/Feitenrapport-Moeite-met-afstand.pdf>

383 *Beleidskader Verbonden Partijen 2014 – 2018*. Gemeente Den Haag, 17 oktober 2014. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3345369/1>

384 *Beleidskader Verbonden Partijen 2017*. College van B&W Gemeente Den Haag, 12 september 2017, Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/5664089/1>

385 *Warmte zonder leiding: onderzoek naar de governance van het Warmtebedrijf*. Rekenkamer Rotterdam, 17 oktober 2019. Te raadplegen: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/warmte-zonder-leiding/>

386 *Beleidskader verbonden partijen en samenwerking relaties*. Gemeente Rotterdam, 2020. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/8515673/2>

DOA-2 en het Rotterdamse en het Haagse beleid zijn allemaal door de gemeenteraad vastgesteld. Een verschil tussen DOA-2 en het Rotterdamse en Haagse beleidskader is dat de laatste twee over alle verbonden partijen gaat, terwijl DOA-2 alleen deelnemingen betreft. Dit verschil wordt echter weggenomen doordat de Gemeente Amsterdam in 2014 een addendum op DOA-2 vaststelt.³⁸⁷

De *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* uit Amsterdam vertoont veel gelijkenissen met DOA-2. Omdat DOA-2 voor de grootste periode van het AEB als deelneming vigerend was is deze als uitgangspunt van de vergelijking genomen. Voor andere verbonden partijen dan deelnemingen kent de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* een nieuwe rolverdeling. Daar is in beginsel de vakwethouder verantwoordelijk voor het beleidsbelang én het zeggenschapsbelang, waarbij de wethouder Deelnemingen adviseert over het zeggenschapsbelang.

Wat betreft de indeling van de beleidskaders zijn er veel overeenkomsten tussen het Haagse beleidskader en DOA-2. Beiden kennen een chronologische indeling. De kaders starten bij de oprichting en de manier waarop publiek belang hier afgewogen wordt, behandelen vervolgens het beheer en toezicht op verbonden partijen om af te sluiten. Het Rotterdamse beleidskader behandelt echter het beheer van de verschillende soorten partijen apart. Daarnaast is in dit beleidskader een leidraad voor andere governance samenwerkingsrelaties opgenomen. Hiermee wordt bereikt dat het beleidskader alle samenwerkingsvormen bestrijkt met externe partijen die een publieke taak uitvoeren. Ondanks dat allerlei vormen zijn opgenomen hebben alle drie de beleidskaders geen duidelijke richtlijnen in de keuze voor een rechtsvorm. DOA-2 komt nog het dichtst in de buurt omdat hier algemene soorten overwegingen zijn opgesomd. Volgens DOA-2 moet namelijk rekening gehouden worden met:

- Wettelijke eisen
- Beïnvloedingsmogelijkheden
- Financieringsmogelijkheden
- Mogelijkheden tot winstuitkering
- Samenwerkingsmogelijkheden
- Toetredings- en exit-mogelijkheden
- Aansprakelijkheidsregime
- Fiscaliteit.

Publiek belang en keuze voor verbonden partijen

In Figuur 5.7 wordt toegelicht wat de uitgangspunten zijn waar vanuit een verbonden partij wordt opgericht

Figuur 5.7 Gehanteerde definitie van publiek belang in beleidskaders verbonden partijen

Gemeente	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam	Amsterdam
Naam	Beleidskader Verbonden Partijen	Beleidskader Verbonden Partijen en samenwerkingsrelaties	DOA-2	Nota Beleidskader verbonden partijen
Definitie publiek belang	Een door de raad en het college beoogd doel dat Haags is en Haagse bewoners dient	WRR-definitie	WRR-definitie	WRR-definitie
Alternatief: wet- en regelgeving	ja	ja	ja	ja
Alternatief: opdrachtgeverschap of uitbesteding	ja	ja	ja	ja
Alternatief: lening/garantstelling	ja	ja	ja	ja

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van *Beleidskader Verbonden Partijen Den Haag*, *Beleidskader Verbonden partijen en Samenwerkingsrelaties Rotterdam*, *DOA-2 Amsterdam* en *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021 Amsterdam*.

³⁸⁷ Kaderstelling Verbonden Partijen Addendum bij Doelgericht op Afstand II. Bestuursdienst Gemeente Amsterdam, 11 december 2013, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1076402/1>

Publiek belang

Het Haagse beleidskader is het enige dat niet de WRR-definitie van het publiek belang gebruikt. Wel wordt in alle beleidskaders benoemd dat publiek belang een politieke keuze is. Ook komen richtlijnen voor rond de keuze om een activiteit in een dienst te organiseren of deze bij een verbonden partij te beleggen. De overwegingen komen grotendeels overeen. Zowel in Rotterdam als in Den Haag wordt het oprichten van een deelneming gezien als 'organiseren op afstand' of 'op afstand zetten'. In het Haagse beleidskader wordt dan ook opgemerkt dat de gemeente slechts verantwoordelijk is voor het beleid van de verbonden partij in zoverre zij dit in haar rol als aandeelhouder kan beïnvloeden.

Wat betreft alternatieven om het publiek belang te behartigen noemen de beleidskaders ook grotendeels dezelfde punten. DOA-2 is het enige kader waarin expliciet de overwegingen worden genoemd die leiden tot het kiezen voor een verbonden partij in plaats van een ander alternatief. Bij de andere beleidskaders wordt een verbonden partij gepresenteerd als een keuze die gemaakt wordt als alle andere opties niet toereikend zijn.

Rolneming

Voor alle beleidskaders geldt dat er een verdeling is gemaakt tussen een wethouder financiën en of deelnemingen en een wethouder die verantwoordelijk is voor het beleidsveld waarop de deelneming opereert, de vakwethouder. In Figuur 5.8 is een overzicht gegeven van de verdeling van verantwoordelijkheden in de verschillende gemeenten. In Amsterdam is in DOA-2 nog een onderscheiden rol voor de wethouders financiën en deelnemingen. Dit geldt voor de andere gemeenten niet. Hier is de wethouder financiën altijd belast met het beleid inzake deelnemingen.

In het Rotterdams beleid zijn twee vormen van sturing. Ten eerste is er het centraal model, waarbij de wethouder financiën verantwoordelijk is voor het beheer en het toezicht. Ambtelijk zijn deze taken ondergebracht bij de concernstaf middelen en control. Het beleid ten opzichte van de verbonden partij is belegd bij de vakwethouder. In de ambtelijke organisatie wordt het beleid gemaakt door de afdeling die hetzelfde beleidsterrein bestrijkt als de deelneming. In het decentrale model zijn zowel beheer en toezicht als beleid belegd bij de vakwethouder en bij de beleidsafdeling. Dit decentrale model is vergelijkbaar met het beheer van beleidsdeelneming bij het Rijk en het beheer van deelnemingen in Amsterdam die niet onder een uitzonderingspositie vallen, dus waar de vakwethouder en niet de wethouder deelnemingen de houder is van de aandeelhoudersrol.

Jaarlijks leggen de gemeentelijke deelnemingen verantwoording af. Hierin moet verslag gelegd worden van de realisatie van beoogde doelen. De gemeente beoordeelt deze realisatie aan de hand van prestatie-indicatoren. Dit betreft zowel financiële als niet financiële aspecten. Een voorbeeld hiervan is de RET, dat verslag moet leggen over de staat van het onderhoud van de railinfrastructuur.

In Den Haag ligt de sturing van verbonden partijen primair bij de afdeling binnen de gemeente die het beleidsveld onder haar hoede heeft waarin de verbonden partij opereert. Daarnaast is er een Expertisepunt Verbonden Partijen dat ambtelijk als coördinator van het beheer en toezicht functioneert. Een wethouder, feitelijk de wethouder financiën³⁸⁸ is belast met de centrale coördinatie van verbonden partijen en aanspreekbaar op de financiële beheersing en het toezicht op verbonden partijen. Wanneer deze wethouder vanuit een inhoudelijke rol bij de verbonden partij betrokken is, dan wordt de coördinatie van de aansturing van de verbonden partij belegd bij een andere wethouder, vanuit de gedachte dat een wethouder niet twee mogelijk tegenstrijdige belangen moet waarborgen. Van de zestien deelnemingen is dit drie keer het geval. De verbonden partij legt jaarlijks verantwoording af aan het college, waarbij ze aangeeft of ze haar taken binnen de financieel-beleidsmatige afspraken heeft uitgevoerd. De gemeente streeft ernaar om afspraken over de verantwoording aan te laten sluiten bij de gemeentelijke planning en control-cyclus.

388 Besluit Verantwoordelijkheidsverdeling Verbonden Partijen. Gemeente Den Haag, 25 september 2020. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9178236/2>

Figuur 5.8 Verantwoordelijkheidsverdeling verbonden partijen in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam

Gemeente	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam	Amsterdam
Naam	Beidskader Verbonden Partijen	Beleidskader Verbonden Partijen en samenwerkingsrelaties	DOA-2	Nota Beleidskader verbonden partijen
Wethouder deelnemingen/financiën	verantwoordelijk voor financiële beheersing en toezicht	verantwoordelijk voor centrale coördinatie financiële beheersing toezicht en behoud van publieke waarde (formele aandeelhoudersrol)]	toezicht op zeggenschapsbelang: continuïteit van de deelneming, waarde van de deelneming en gemeentelijke standpuntbepaling op AvA. Wethouder financiën behartigt apart belang van leningen en subsidies	Verantwoordelijk voor zeggenschapsbelang bij deelnemingen, bij overige verbonden partijen adviseert hij slechts over het zeggenschapsbelang
vakwethouder	verantwoordelijk voor inhoudelijke en beleidsbepalende kant	verantwoordelijk voor inhoudelijke en beleidsbepalende kant	realisatie beleidsinhoudelijk belang en coördinatie van vaststelling gemeentelijke standpunten op AvA m.u.v. jaarrekening en resultaatbestemming	bij deelnemingen verantwoordelijk voor vakinhoudelijk belang, eindverantwoordelijk voor beheer overige verbonden partijen
uitzonderingen	Wanneer wethouder financien ook vakwethouder is, dan wordt de aandeelhoudersrol bij een andere wethouder belegd	Wanneer financieel rendement een lage prioriteit heeft is één wethouder verantwoordelijk voor beheer, toezicht en beleid	als wethouder deelnemingen ook vakwethouder is, kan zeggenschapsbelang bij andere wethouder worden belegd	als wethouder deelnemingen ook vakwethouder is, kan zeggenschapsbelang bij andere wethouder worden belegd
verantwoordelijke directies	Expertisepunt Verbonden Partijen is aanjager en coördinator van beheer en toezicht op verbonden partijen	centraal model: beheer bij Middelen en Control en beleidsinhoud door vakinhoudelijke afdeling. decentraal model: zowel beleid als beheer en toezicht bij vakinhoudelijke afdeling	DMC deelnemingen voor zeggenschapsbelang en vakdirectie voor beleidsinhoudelijk belang	DMC deelnemingen voor zeggenschapsbelang en vakdirectie voor inhoudelijk belang (en beheer verbonden partij)

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van Beleidskader Verbonden Partijen Den Haag, Beleidskader Verbonden partijen en Samenwerkingsrelaties Rotterdam, DOA-2 Amsterdam en Nota Beleidskader verbonden partijen 2021 Amsterdam.

Beheer en informatie aan de raad

Een belangrijk verschil tussen DOA-2 en het Haagse beleidskader is dat in laatstgenoemde de tegenstrijdigheid in publieke belangen en de instabiliteit van politieke wensen als specifieke risico's zijn benoemd. Hiermee zijn de risico's in Den Haag concreter verwoord. In Rotterdam zijn de operationele risico's concreet verwoord, namelijk de mogelijkheid tot onenigheid tussen bestuur en RvC.

Het beleidskader speelt dan ook in op de organisatorische onrust door richtlijnen te geven voor een extra intensief deelnemingenbeheer wanneer de situatie daarom vraagt. Figuur 5.9 bevat een overzicht van de risico's zoals deze in de verschillende beleidskaders zijn opgesomd.

Figuur 5.9 Risico's in deelnemingenbeheer volgens beleidskaders verbonden partijen Den Haag, Rotterdam en Amsterdam

Gemeente	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam	Amsterdam
Naam	Beidskader Verbonden Partijen	Beleidskader Verbonden Partijen en samenwerkingsrelaties	DOA-2	Nota Beleidskader verbonden partijen
politiek-strategisch	tegenstrijdigheid in publieke belangen, politieke risico's (niet nader gespecificeerd), instabiliteit van politieke wensen	strategische koers	politieke risico's (niet nader gespecificeerd)	transparantie kwaliteit governance
financieel	financiële risico's (niet nader gespecificeerd)	verslechterende financiële ratio's	financiële risico's (niet nader gespecificeerd)	financiële afhankelijkheid van de gemeente
operationeel	nvt	organisatorische onrust (onenigheid binnen of tussen bestuur en RvC)	operationele risico's (niet nader gespecificeerd)	toegankelijkheid

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van Beleidskader Verbonden Partijen Den Haag, Beleidskader Verbonden partijen en Samenwerkingsrelaties Rotterdam, DOA-2 Amsterdam en Nota Beleidskader verbonden partijen 2021 Amsterdam.

Figuur 5.10 Richtlijnen voor herijkingen verbonden partijen in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam

Gemeente	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam	Amsterdam
Naam	Beidskader Verbonden Partijen	Beleidskader Verbonden Partijen en samenwerkingsrelaties	DOA-2	Nota Beleidskader verbonden partijen
tijdspanne	vier jaar	zeven jaar	vier jaar	vier jaar
gericht op publiek belang	ja	ja	ja	ja
governance	ja	ja	ja	ja
financiële prestaties en risico's	ja	ja	ja	ja
marktpositie	nee	ja	nee	nee

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van Beleidskader Verbonden Partijen Den Haag, Beleidskader Verbonden partijen en Samenwerkingsrelaties Rotterdam, DOA-2 Amsterdam en Nota Beleidskader verbonden partijen 2021 Amsterdam.

6.5.2 Beleidspraktijk Rotterdam en Den Haag

De beleidskaders van de gemeenten Rotterdam en Den Haag worden in de praktijk toegepast op veel verbonden partijen. De toepassing van het beleid bij grote deelnemingen verdient de aandacht omdat dit laat zien of deze gemeenten hun beleid daadwerkelijk toepassen en welke lessen uit deze toepassing te trekken zijn. In Figuur 5.11 is algemene informatie ten aanzien van de deelnemingen te vinden die besproken zullen worden, namelijk het Warmtebedrijf Rotterdam, de Port of Rotterdam, RET en HTM.

Figuur 5.11 Algemene informatie grote deelnemingen Rotterdam en Den Haag

Gemeente	Warmtebedrijf Holding NV Rotterdam		Port of Rotterdam		RET		HTM	
Naam	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
netto-omzet	n.n.b.	?	714.959	669.874	380.715	465.540	254.839	268.824
Resultaat na belastingen	n.n.b.	?	351.718	238.274	-11.362	5.828	-6.248	3.920
Afgedragen dividend	n.n.b.	-6.000	n.n.b.	98.458	n.n.b.	0	n.n.b.	0
FTE	n.n.b.	0	1275	1254	2648	2637	1868	1787
mede-aandeelhouders	Provincie Zuid-Holland, Port of Rotterdam, Woonbron		Staat		Metropoolregio R'dam den Haag		Metropoolregio R'dam den Haag	
status	te continuëren		te continuëren		te continuëren		te continuëren	
activiteiten	aanleg en exploitatie warmtenet		Havenautoriteit		Openbaar vervoer		Openbaar vervoer	
Gedane onderzoeken	Rekenkamer 2019		geen		geen		geen	

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van jaarverslagen Warmtebedrijf, Port of Rotterdam, RET NV en HTM.

Warmtebedrijf Rotterdam

Recent hebben een Rekenkameronderzoek³⁸⁹ en een Raadsenquête³⁹⁰ plaatsgevonden naar het Warmtebedrijf. Het warmtebedrijf is een initiatief van de Gemeente Rotterdam om met restwarmte van industriële processen de huizen te verwarmen. Het Warmtebedrijf heeft echter al vanaf het begin last van terugtrekkende strategische partners, negatieve prijsontwikkelingen en een tegenvallende warmte-afzet.

De Rotterdamse Rekenkamer schreef in 2019 een rapport over het Warmtebedrijf³⁹¹ waarin werd geconcludeerd dat het publieke belang van de gemeente niet is vertaald in concrete doelstellingen en dat de gemeente in strijd met het eigen beleid geen bedrijfsplan of strategiedocument heeft. Verder heeft de Rekenkamer Rotterdam kritiek op de opstelling van de wethouder die verantwoordelijk is, omdat die lange tijd nauwelijks betrokken is bij het beheer van het warmtebedrijf. Binnen de ambtelijke organisatie zijn de verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer van het warmtebedrijf niet duidelijk belegd en de informatievoorziening aan de gemeenteraad is niet afdoende. De Rekenkamer Rotterdam concludeert hieruit dat de gemeente niet volgens het eigen beleidskader heeft gehandeld. Later volgde een raadsenquête³⁹² over het Warmtebedrijf. De conclusies zijn in lijn met die van de Rekenkamer Rotterdam. Volgens de conclusies hing het Warmtebedrijf feitelijk tussen een deelneming en een gemeentelijk project in, dit omdat de gemeente zeer grote financiële verplichtingen aanging en grote financiële risico's nam, terwijl zij beperkt was in mogelijkheden om grip te krijgen op de ontwikkeling van het warmte-initiatief. De constructie liet toe dat private partijen risico's op de gemeente afwentelden. De aanbevelingen luiden:

- Stel kaderstellende strategische documenten op en vertaal het publieke belang naar KPI's.
- Voorkom exit-belemmeringen.
- Voer de herijking uit.
- Bewaar gepaste afstand tot de deelneming zodat de directie zijn verantwoordelijkheid kan nemen.
- Houd maandelijks overlegmomenten met de directie.
- Richt een ambtelijke beheerorganisatie in waar een projectmanager integraal verantwoordelijk voor is.

389 Warmte zonder leiding: onderzoek naar de governance van het Warmtebedrijf. Rekenkamer Rotterdam, 17 oktober 2019. Te raadplegen: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/warmte-zonder-leiding/>

390 Eindrapport raadsenquête Warmtebedrijf Rotterdam. Onderzoekscommissie Warmtebedrijf Rotterdam, 17 september 2020. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/9163748/1>

391 Ibid.

392 Ibid.

- Zorg bij investeringsbeslissingen voor een risicoanalyse, een vergelijking van meerdere alternatieven en voldoende beheersmaatregelen.
- Zorg voor goede informatievoorziening door de raad te informeren over privaatrechtelijke rechtshandelingen boven € 1 mln.
- Zorg dat de organisatie van de deelneming genoeg kwaliteit en capaciteit heeft om het werk aan te kunnen.

Deze aanbevelingen laten zien dat de gemeente bij dit project afweek van het eigen beleidskader en dat verwacht wordt dat een sterke beheerorganisatie met een eindverantwoordelijke kan zorgen voor een beter beheer van deelneming.

Port of Rotterdam

In 2009 verschijnt een onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer³⁹³ over de governance van Port of Rotterdam. De hoofdconclusie is dat het college te weinig oog heeft voor de maatschappelijke effecten die zij wil bereiken door middel van het aandeelhouderschap van Port of Rotterdam. Er bestaat namelijk geen vaste lijst met KPI's op basis waarvan Port of Rotterdam wordt beoordeeld. De enige beleidsinhoudelijke KPI, namelijk de grootte van het marktaandeel in de Le Havre Hamburg Range, is niet gekoppeld aan gewenste maatschappelijke effecten. Tevens is er, anders dan het beleid voorschrijft, geen ambtelijke casemanager die het college vertegenwoordigt in de aandeelhouderscommissievergaderingen en het college regelmatig informeert over de koers van de deelneming.

De raad neemt de aanbevelingen van de Rekenkamer over. Deze luiden dat het college moet expliciteren welke maatschappelijke effecten met het aandeelhouderschap worden nagestreefd en deze te vertalen naar KPI's en dat voor iedere verbonden partij een casemanager aangesteld moet worden.

In haar reactie op het Rekenkamerrapport wijst het college op het bedrijfsplan dat het Havenbedrijf zelf eens in de vier jaar opstelt. Als aandeelhouder zal zij de wensen van de raad meenemen en aan Port of Rotterdam communiceren. Zij verwacht dat Port of Rotterdam deze meeneemt in het opstellen van het bedrijfsplan.³⁹⁴ In het bedrijfsplan moeten concrete indicatoren worden opgenomen om de maatschappelijke effecten te meten. Het bedrijfsplan functioneert als het formele strategische document van Port of Rotterdam.

Naast een strategisch plan heeft Port of Rotterdam de Havenvisie 2030³⁹⁵, een document dat Port of Rotterdam zelf heeft opgesteld. Eens in de tien jaar stelt het bedrijf een dergelijke lange-termijnvisie op. De gemeente heeft in 2016 haar eigen positie ten opzichte van de Havenvisie beschreven in de Stedelijke agenda haven.³⁹⁶ In deze stedelijke agenda staat wat de gemeente zelf wil realiseren om de doelen uit de havenvisie te bereiken, maar worden geen indicatoren geëxpliciteerd om Port of Rotterdam op te beoordelen. Het ontbreekt de gemeente dus aan een document waarin zijn het publieke belang van haar aandeelhouderschap in Port of Rotterdam expliciteert en operationaliseert in KPI's.

RET en HTM

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) houdt een gouden aandeel in RET en in HTM, de regionale OV-bedrijven waar respectievelijk Rotterdam en Den Haag meerderheidsaandeelhouder van zijn. Hiermee voldoen deze vervoersorganisaties aan het vereiste van een Europese verordening die

393 *Deelnemen en Wegblijven: aandeelhouderschap Havenbedrijf Rotterdam NV en Multidiensten NV*. Rekenkamer Rotterdam, 9 juli 2009. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4076822/1>

394 *Brief uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapport 'Deelnemen en wegblijven'*, Gemeente Rotterdam, 27 oktober 2009. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4800887/1>

395 *Havenvisie 2030: Port Compass*. Port of Rotterdam, 15 november 2011. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/1039539/1/document>

396 *Stedelijke agenda haven Transitie naar havenstad van de toekomst*. Gemeente Rotterdam. April 2016. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/3924989/1>

bepaalt dat de opdrachtgever bij onderhandse gunning van een vervoersconcessie een doorslaggevende zeggenschap in het vervoersbedrijf moet hebben.³⁹⁷ Dit betekent ook dat MRDH de opdrachtgever is en vanuit deze rol de vervoersconcessies onderhands aan het RET en aan HTM kan gunnen. Via het programma van eisen van de vervoersconcessie kan de MRDH zijn invloed uitoefenen op het beleid van RET en HTM.

De MRDH heeft in 2017 de kadernota OV³⁹⁸ vastgesteld, die fungeert als een strategisch plan voor de ontwikkeling van het OV in de regio. De deelnemende gemeenten hadden de gelegenheid een zienswijze in te dienen op deze plannen. Rotterdam heeft deze zienswijze ingediend. De achtergrond ervan vormt het stedelijke verkeersplan³⁹⁹, dat te lezen is als een algemeen visiedocument waarin Rotterdam de eigen uitgangspunten met betrekking tot mobiliteit in de regio vastlegt. Op basis hiervan is door de gemeenteraad een OV-visie 2018-2040 vastgesteld waarin doelstellingen zijn vastgelegd, alsmede de manier waarop deze gemeten kunnen worden en welke projecten hieraan bij zullen dragen. Het document is vastgesteld in samenwerking met de MRDH.

Ondanks de zeer heldere doelstellingen bevat het document geen vaststelling van het publiek belang van specifiek de RET. Deze is op de website van de gemeente wel vermeld: Het publieke belang betreft een betrouwbaar, veilig en optimaal uitgevoerd (bereikbaar, tijdig) openbaar vervoer met een hoge kwaliteitsbeoordeling door de reiziger.⁴⁰⁰ KPI's over hoe dit publiek belang behaald kan worden en een motivering waarom het een publiek belang betreft en niet slechts een maatschappelijk belang zijn niet te vinden. De missie en visie van de RET worden door de directie vastgesteld en hierin worden de belangen van stakeholders meegenomen. De RET heeft ook een bedrijfsplan, maar deze betreft enkel de doelen die de RET nastreeft boven de bus- en railconcessie die zij houden.

De rol van opdrachtgever voor de RET en voor de HTM is belegd bij het MRDH. MRDH is een gemeenschappelijke regeling van 23 gemeenten. Bij een aantal belangrijke besluiten geldt een zogenaamde zienswijzeprocedure. De bevoegdheden inzake openbaar vervoer zijn door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling overgedragen aan de bestuurscommissie vervoersautoriteit, waarvan wethouders van alle 23 gemeenten lid zijn. De wethouders van Rotterdam en Den Haag zijn afwisselend voorzitter. De bestuurscommissie wordt geadviseerd door de adviescommissie waarin raadsleden uit de deelnemende gemeenten zitting hebben.

Ondanks het 100% aandelenbelang van de gemeenten in RET en HTM zijn de zeggenschapsstructuren niet zo ingericht dat deze gemeenten de inhoudelijke sturing van hun deelnemingen in eigen hand hebben. Ook is niet duidelijk gemaakt in hoeverre het maatschappelijk belang van vervoer ook een publiek belang betreft.

5.6.3 Governance van andere publieke afvalverwerkers

Het AEB is niet de enige afvalverwerker in publieke handen. In Nederland exploiteren de volgende afvalverwerkingsbedrijven een afvalverbrandingsinstallatie en zijn voor de meerderheid in handen van publieke aandeelhouders: Twence, HVC, OMRIN, en ARN BV. Een overzicht wordt weergegeven in Figuur 5.12. Een eerste blik leert dat het AEB als enige in handen is van slechts een enkele gemeente. Voor alle andere bedrijven geldt dat de gemeenten die het afval aanleveren ook als aandeelhouder betrokken zijn. Rapporten over de governance van deze bedrijven worden verder toegelicht, vanuit de drie onderwerpen publiek belang, rolneming en afstand. Hierbij is gekozen voor rapporten waarbij

397 Verordening (EG) Nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg. Europees Parlement en Europese Raad, 23 oktober 2007. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>

398 Kadernota OV. Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 25 oktober 2017. Te raadplegen: https://mrdh.nl/sites/default/files/documents/MDRH_kadernota_OV_def.pdf

399 Slimme bereikbaarheid voor een gezond, economisch sterk en aantrekkelijk Rotterdam: Stedelijk verkeersplan Rotterdam 2017 – 2030+. Gemeente Rotterdam, 17 februari 2017. Te raadplegen: <https://rotterdam.notubiz.nl/document/5223255/2>

400 Paragraaf Verbonden Partijen. Gemeente Rotterdam, 2021. Te raadplegen: <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting2021/paragrafen/verbonden-partijen/>

op de bestaande situatie en de wenselijkheid hiervan is gereflecteerd.⁴⁰¹ Over de partijen ARN en Omrin zijn wel rapporten verschenen, maar deze betreffen niet het publieke belang en de aansturing van deze bedrijven in algemene zin. Een rapport over ARN richt zich uitsluitend op de energietransitie en het rapport over Omrin gaat uitsluitend over de wenselijkheid van de sluiting van de afval-verbrandingsinstallatie.

Figuur 5.12 Overzicht publieke afvalverwerkers

	AEB	HVC	Twence	ARN BV	Omrin
Netto-omzet (mln.) 2020	164,3	295,3	115,2	43,2	124,5
Winst (mln.) 2020	-7,1	15,2	8,8	2,1	5,2
FTE's 2020	323	1.053	255,7	105,7	232
Aantal gemeentelijke aandeelhouders	1	44	15	8 (51%)	21
Aantal waterschappen aandeelhouder	0	6	0	0	0
Aantal private partijen eigenaar	0	0	0	1 (49%)	0
Aandeelhouderschap	binnen gemeente	voor een aantal gemeenten binnen gemeenschappelijke regeling, voor een aantal gemeenten individueel	individueel	binnen gemeenschappelijke regeling	een aantal gemeenten via een NV

Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van jaarverslagen AEB, HVC, Twence, ARN BV en Omrin

Publiek belang

De afvalverwerker Twence is gevestigd in Hengelo en in handen van 17 overheidsaandeelhouders, voornamelijk gemeenten. Geen van hen is meerderheidsaandeelhouder. In 2015 schreef de Rekenkamer West Twente een rapport over de aansturing van Twence⁴⁰², vanuit het perspectief van de gemeente Twenterand, een minderheidsaandeelhouder. De gemeente Twenterand participeert alleen in partijen die een publiek belang dienen en de beleidsdoelstellingen van de gemeente ondersteunen. Om de activiteiten van de deelneming aan te laten sluiten bij de gemeentelijke doelstellingen zijn goede afspraken met de andere aandeelhouders van groot belang. Beleidsontwikkeling vindt met name plaats via de vaststelling van een meerjarenbeleidsplan dat aan de AvA wordt voorgelegd ter goedkeuring. Voor de invloed van gemeenten op beleid ligt dan ook een sterke focus op de AvA's.

De doelstelling van Twence is het exploiteren van milieuvoorzieningen zoals een AVI en het verwerken van bedrijfsafval en huishoudelijk afval. Daarnaast wil het bedrijf energie en secundaire grondstoffen leveren. Ook wil het bedrijf investeren in dergelijke activiteiten die hiermee verband houden. Deelnemende gemeenten hebben daarnaast bewust gekozen voor een verwerkingstarief boven de marktprijs. Van het geld dat Twence hiermee overhoudt kan worden geïnvesteerd ten behoeve van de 'Agenda voor Twente'. Dit is een initiatief van Twentse overheden, ondernemers onderwijs- en onderzoeksinstituten om te investeren ten behoeve van de economische aantrekkelijkheid van de regio, onder andere via investeringen in de circulaire economie.

De afvalverwerker HVC is opgericht in 1991 en op dit moment in handen van 48 gemeenten en 6 waterschappen. Aanvankelijk richtte HVC zich vooral op afvalverbranding, maar heeft inmiddels diverse andere initiatieven ontplooid, zoals de bouw van biovergisters, slibverwerkingsinstallaties, scheidingsinstallaties en projecten in zonne- en windenergie. De Rekenkamercommissies van 19 deelnemende gemeenten brachten in 2014 een rapport uit over de relatie van HVC met haar aandeelhouders⁴⁰³. De meeste van deze gemeenten hebben hun aandeelhouderschap ondergebracht

401 Dat betekent dat het onderzoek naar OMRIN: De gevolgen van sluiting van de reststoffenenergiecentrale te Harlingen Eindrapport. Gemeente Harlingen, 15 maart 2019. Te raadplegen: https://harlingenboeit.nl/bestanden/2-0-rapport-ecorys-de-gevolgen-van-sluiting-van-de-reststoffenenergiecentrale-te-harlingen/at_download/file niet is meegenomen. Hier wordt namelijk slechts de vraag gesteld wat de gevolgen van de sluiting van de centrale zijn.

402 Verbonden Partijen ROVA en Twence. Rekenkamer West Twente, 5 oktober 2015.

403 Onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC. Stuurgroep van 17 rekenkamercommissies i.s.m. IPR Normag Management Consultants, 15 mei 2014, Te raadplegen: <https://www.lelystad.nl/Docs/Rekenkamer/IPR%20Normag%20Rekenkameronderzoek%20HVC%20mei2014.pdf>

in een gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de bevoegdheden van een aandeelhouder mag uitvoeren.

De Rekenkamers concluderen dat de formele doelen van deze gemeenschappelijke regelingen zich beperken tot het verwerken van huishoudelijk afval, terwijl HVC veel meer activiteiten ontplooit dan slechts het verwerken van huishoudelijk afval. Tevens stelt het rapport dat een eerdere strategische heroriëntatie niet de vraag beantwoordt of het op termijn nodig is om HVC als overheidsbedrijf te behouden. Daarmee is het onduidelijk of het maatschappelijke belang van HVC op dat moment ook een publiek belang betreft.

In 2015 is door de aandeelhouders van HVC besloten om te streven naar een zodanige solvabiliteit van HVC dat er in 2024 de keuzemogelijkheid is om HVC te financieren zonder financiële garantstelling door de gemeenten, een keuze die leidt tot het uitkeren van weinig dividend in de afgelopen jaren.

Rolneming

De Rekenkamer Twenterand⁴⁰⁴ onderscheidt de rollen opdrachtgever en eigenaar in de aansturing van Twence. Vanuit de rol van eigenaar vindt er twee keer per jaar tussen de beleidsmedewerker afval van alle gemeenten een ambtelijk overleg plaats waarin de AvA wordt voorbereid. De rol van opdrachtgever wordt beheerd door ROVA, een ander bedrijf waarvan de gemeente minderheidsaandeelhouder is. ROVA is verantwoordelijk voor het inzamelen van afval en het beheer van de afvalketen. Als zodanig levert Twence feitelijk diensten aan ROVA. Het rapport vermeldt niet welke wethouders binnen Twenterand rapporteren over Twence.

De Rekenkamer van Twenterand is positief over de governance van de aandeelhoudende gemeenten van Twence. Twence voert de taken naar tevredenheid uit. Anders dan bij een gemeenschappelijke regeling maakt een individueel aandeelhouderschap van iedere gemeente het mogelijk dat zij kan uittreden wanneer gewenst. Twence heeft intussen veel ruimte om de bedrijfsvoering in te vullen. Negatiever is het rapport over de informatie aan de gemeenteraad. De governance structuur waarbij ROVA de opdrachtgever is, wordt als complex en weinig overzichtelijk voor gemeenteraadsleden ervaren. Informatievoorziening over dit punt behoeft volgens het rapport verbetering.

De strategie van HVC wordt vastgesteld door de aandeelhouders. Wijzigingen hiervan worden door de directie voorbereid. Investeringsen worden ter goedkeuring aan de AvA voorgelegd indien er meer dan € 10 mln. mee gemoeid is of wanneer de politiek-bestuurlijke gevoeligheid door de directie groot wordt geacht.

De Rekenkamer oordeelt dat door de transitie van HVC richting een duurzaam grondstoffenbedrijf de betrokkenheid van deelnemende gemeenten bij de activiteiten van HVC is veranderd. Toen HVC slechts afval verbrandde was er sprake van een een-op-een relatie tussen het opdrachtgeverschap en het aandeelhouderschap. De gemeenten konden immers invloed uitoefenen op de taken die zij aan HVC uitbesteedden, omdat zij bevoegd zijn om hier opdracht over te geven. Door de transitie richting een duurzaam grondstoffenbedrijf veranderde deze link en voert HVC veel activiteiten uit waar de gemeenten geen directe invloed op hebben. Daarbij is het aandeel bedrijfsafval in de verbrandingsinstallaties groter geworden, wat een groter risicoprofiel met zich meebrengt.

404 Verbonden Partijen ROVA en Twence. Rekenkamer West Twente, 5 oktober 2015.

5.7 Synthese en conclusies

De bevindingen van Hoofdstuk 5 leiden tot volgende synthese en conclusies, zoals weergegeven in 5.7.1 tot en met 5.7.11.

5.7.1 Amsterdam ontwikkelt als een van de eerste gemeenten een deelnemingenbeleid

Van de gemeenten met grote deelnemingen zijn Amsterdam en Rotterdam de eerste gemeenten met een eigen deelnemingenbeleid. De eerste beleidskaders van Amsterdam ten aanzien van de vennootschappen wanneer zij participeert dateren uit 2002, die van Rotterdam uit 2003. Het deelnemingenbeleid van Den Haag dateert van 2014. De Amsterdamse beleidskaders ten aanzien van deelnemingen worden voor het eerst als één geheel geïntegreerd bij de vaststelling van 'Doelgericht op Afstand' (DOA-1) in 2008. Dit is een samenvoeging van bestaande beleidskaders en wordt om deze reden niet in de raad maar enkel in een raadscommissie behandeld. DOA-1 wordt in 2013 opgevolgd door DOA-2, dat wordt goedgekeurd door de raad. Op 15 september 2021, terwijl de raadsenquête AEB nog loopt, wordt de nieuwe *Nota beleidskader verbonden partijen 2021* op voorstel van het college goedgekeurd door de raad. De Nota betreft een integraal beleidskader voor alle verbonden partijen, dus voor zowel vennootschappen, stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen. De Nota bevat geen fundamentele wijzigingen ten opzichte van DOA-2.

5.7.2 Het deelnemingenbeleid van Amsterdam is gebaseerd op het landelijk beleid

Het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam is sterk gebaseerd op het landelijk beleid van het Ministerie van Financiën. Voor enkele verschillen, zie 5.3.4. Landelijk heeft de wens tot verzakelijking van het openbaar bestuur een belangrijke rol vervuld. In de jaren '70 geeft de gedachte dat marktwerking leidt tot een betere allocatie van middelen, in combinatie met de economische omstandigheden in deze periode een impuls aan de privatisering. In de jaren 2000 komt er een kentering in de privatiseringsdiscussie en ontstaat een toenemende belangstelling voor het *publieke belang* dat beoogd wordt met een deelneming (zie ook 5.2.1). In 2007 richt het landelijk beleid zich niet meer primair op privatiseren, maar op het beheer van deelnemingen. Voor bestaande deelnemingen hanteert de staat niet meer het motto 'privaat, tenzij', maar 'publiek, tenzij'.

De bankencrisis in 2008 en de daaropvolgende nationalisering, ook in Nederland, bracht opnieuw verandering in de heersende visie op de rol van de overheid. Dat neemt niet weg dat een aantal beginselen blijven overheersen:

- Het Ministerie van Financiën speelt een centrale rol in het deelnemingenbeleid. Dit komt voort uit de periode waarin de nadruk lag op privatisering om reden van verwachte financiële effecten. Bij verzelfstandiging of verkoop van deelneming wordt financieel-technische kennis van primair belang geacht. In Amsterdam wordt naar analogie de centrale rol in het deelnemingenbeheer vervuld door de afdeling Deelnemingen van de Directie Middelen en Controll (DMC/Deelnemingen) en de Wethouder Deelnemingen (zie 5.7.6).
- Inzake het beheer wordt een scheiding aangebracht tussen enerzijds staatsdeelnemingen waar het Ministerie van Financiën het primaat heeft vanuit het financiële aandeelhouders- of zeggenschapsbelang en anderzijds beleidsdeelnemingen waar het betreffende vakdepartement het primaat heeft vanwege het beleidsinhoudelijke belang van de deelneming. Hoewel het aantal deelnemingen dat wordt beheerd door een vakdepartement toeneemt, blijft dit in totaliteit een uitzondering. Net zoals op het landelijk niveau wordt in het Amsterdamse deelnemingenbeleid een onderscheid gemaakt tussen het aandeelhoudersbelang en het beleidsinhoudelijk belang. Deze twee belangen worden door aparte afdelingen behartigd (zie 5.7.6).
- Het aandeelhouderschap in een deelneming wordt gezien als een constructie die slechts beperkte sturingsmogelijkheden aan de aandeelhouder biedt. De nadruk in de aansturing wordt gelegd op het formele stemrecht tijdens de jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). Centraal staat het uitgangspunt van een noodzakelijke bestuurlijke afstand tussen overheid en deelneming (zie 5.7.7).

5.7.3 Het publiek belang is het uitgangspunt van deelnemingenbeleid

Zowel in het landelijk als in het Amsterdams deelnemingenbeleid wordt het publieke belang als vertrekpunt benoemd voor een deelneming. Leidend hierbij is de definitie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van 2000 waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen een maatschappelijk belang, dat voor de samenleving als geheel gewenst is en een publiek belang waarvan sprake is indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. In de uitwerking van het publiek belang moet de overheid volgens de WRR expliciteren wat zij wil bereiken en onderzoeken of private partijen dat maatschappelijk belang borgen. Vervolgens moet de politiek besluiten over de aanwezigheid van een eventueel publiek belang. Objectieve indicatoren om deze besluitvorming te begeleiden zijn volgens de WRR moeilijk te verkrijgen. De Sociaal-Economische Raad (SER) neemt een ander standpunt in en pleit in 2010 voor een uitgebreide effectanalyse waarmee politieke besluitvorming over het publiek belang wordt voorbereid. Het rapport van de SER geeft daarmee handvatten voor het vaststellen en het expliciteren van een publiek belang.

Gebaseerd op de analyse van de SER verloopt het expliciteren en operationaliseren van een publiek belang via de volgende zes stappen:

1. Het omschrijven van het maatschappelijk belang en de bij dat belang verwachte maatschappelijke effecten. Hierbij dienen de onderscheiden componenten die het maatschappelijke belang vormgeven, afgewogen en geprioriteerd te worden.
2. Het vaststellen van activiteiten waarmee het maatschappelijk belang kan worden gerealiseerd en de bij die activiteiten verwachte resultaten.
3. Onderzoeken welke rol private partijen kunnen spelen bij het realiseren van resultaten die voortvloeien uit het maatschappelijk belang. Er is in principe geen directe noodzaak voor een eigen onderneming van de gemeente, indien private spelers het maatschappelijke belang kunnen behartigen via hun rol in de markt, eventueel ondersteund of gestimuleerd door regelgeving of door met de gemeente af te sluiten overeenkomsten. Hierbij dient ook in kaart te worden gebracht welke rollen verschillende overheden hebben in het behartigen van het maatschappelijke belang middels toezicht en handhaving.
4. Indien private partijen het maatschappelijk belang niet of onvoldoende behartigen, wordt geanalyseerd welke rol een onderneming van de overheid kan spelen in het behartigen van het maatschappelijk belang, opdat dit belang goed tot zijn recht komt. Als een dergelijke rol via een politiek besluit wordt bevestigd, is er per definitie sprake van een publiek belang. Zelfs wanneer een private markt bestaat voor de betreffende activiteiten, kan de gemeente de eisen rond het maatschappelijk belang zodanig definiëren dat de gemeente oordeelt het belang zelf te willen behartigen. Reden kan bijvoorbeeld zijn dat het gevaar van een 'vendor lock-in' – een situatie waarbij de afhankelijkheid van één private leverancier – te groot wordt geacht en de gemeente om die reden besluit de activiteit zelf te organiseren. Een andere reden kan zijn dat de gemeente oordeelt dat de resultaten die marktpartijen kunnen leveren te onvolkomen zijn, bijvoorbeeld omdat de gemeente de activiteiten wil realiseren met kleinere impact op milieu en klimaat dan opgelegd door de wettelijke normen.
5. Uitwerken hoe het effect van de rol van de overheid kan worden gemeten. Het publiek belang wordt operationeel gemaakt door kwantitatieve en kwalitatieve maatstaven te bepalen. Daarmee kan de verwezenlijking van de beoogde maatschappelijke resultaten en effecten worden beoordeeld en kan waar nodig worden bijgestuurd. Dit laat toe de verwachte resultaten op elkaar af te stemmen. Van een deelneming kan bijvoorbeeld niet verwacht worden dat zij tegen een lage kostprijs diensten levert en tegelijk een hoog financieel rendement haalt. Dergelijke tegenstrijdigheden kunnen worden voorkomen door binnen het publieke belang een prioritering te bepalen, die in stap 1 is vastgesteld.
6. Uitwerken welke organisatie aan de kant van de overheid noodzakelijk is voor het aansturen van de deelneming. Daarbij gaat het om structuur, kennis & ervaring, procesbeschrijvingen en toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij deze uitwerking dient het financiële belang van de gemeente te worden afgewogen tegen het maatschappelijke belang dat zij via de

deelneming dient te behartigen. Ook moet in overweging genomen worden dat publieke belangen door de tijd heen veranderen.

Wanneer deze stappen zijn doorlopen kunnen, zoals de WRR zegt, nog steeds problemen ontstaan in de uitvoering van de aansturing van de deelneming die op voorhand niet waren voorzien of konden worden voorzien. Met het expliciteren en het operationaliseren van het publiek belang wordt wel aan een randvoorwaarde van goed deelnemingenbeleid voldaan. Andere randvoorwaarden zijn stabiliteit van beleid (5.7.5) een goede rolname, integrale en gemeentelijk-intern afgestemde aansturing (5.7.6) en goed georganiseerde betrokkenheid (5.7.7).

5.7.4 In het deelnemingenbeleid van Amsterdam ontbreekt een leidraad om publiek belang te expliciteren en operationaliseren

DOA-2 beperkt zich tot de constatering dat het publiek belang meestal een politieke afweging is en dat soms een gemeentelijke betrokkenheid volgt uit een wettelijke verplichting. De *Nota beleidskader verbonden partijen 2021* heeft dan wel als ondertitel: *publiek belang centraal*, maar bevat evenmin een uitleg hoe de gemeente als aandeelhouder op het publiek belang dient te sturen. Volgens de Nota staan publieke belangen in het kader van MVO. Vanuit deze optiek worden goed werkgeverschap en inclusiviteit onterecht op zichzelf staande publieke belangen genoemd, waarmee het beleidskader (onbedoeld) suggereert dat voor iedere vorm van goed werkgeverschap en inclusiviteit het ingrijpen van de overheid nodig is. De WRR-definitie over publiek belang stelt dat een noodzaak tot behartiging van een belang door de overheid, leidt tot het aanwezig zijn van een publiek belang. Het Amsterdamse beleidskader daarentegen stelt, dat een politiek bepaald publiek belang leidt tot het behartigen van dat belang door de overheid. Uit deze raadsenquête blijkt dat deze omkering diepgeworteld zit in de gemeente Amsterdam, waardoor de essentie achter het publiek belang uit zicht raakt. De noodzaak van het expliciteren van een publiek belang voorafgaand aan een politiek besluit staat niet meer aan de voorkant maar wordt fragmentarisch aan het eind van het denkkader ingebracht. Hiermee ontkent de gemeente zich het initiatief om het geëxpliciteerd en uitgewerkt publiek belang aan de politiek ter besluitvorming voor te leggen. Dit geldt zowel wanneer de gemeente een meerderheid als wanneer zij een minderheid van de aandelen bezit. Hoewel de invloed die de gemeente heeft in beide gevallen verschilt, is het toch noodzakelijk om vast te stellen wat de gemeente met deze invloed wil bereiken.

5.7.5 Het publiek belang van het AEB is niet geëxpliciteerd

Vanaf 2014 wordt het AEB verzelfstandigd en valt het onder het deelnemingenbeleid. Bij de verzelfstandiging wordt het publieke belang onvoldoende geëxpliciteerd. Dit gebrek moet gezien worden tegen de achtergrond van het AEB als dienst voorafgaand aan de verzelfstandiging.

In 2003 wordt gekozen voor de bouw van de Hoog Rendement Centrale (HRC). De in het geding zijnde belangen zijn daarbij onvoldoende expliciet gemaakt en integraal afgewogen. De HRC is ontwikkeld als een unieke technologische sprong voorwaarts. Daarbij is vanaf het ontwerp reeds duidelijk dat de innovatie enkel rendabel is als de installatie op vollast wordt geopereerd. Met deze noodzaak tot vollast wordt gekozen voor het integraal verbranden in plaats van het scheiden van zoveel mogelijk afval. Een ook door het AEB zelf onderkend neveneffect van deze innovatie is dat rekening moet worden gehouden met substantiële risico's, zowel op het gebied van de techniek, als door het bedrijven van een installatie die continu op vollast moet draaien omwille van het beoogde energierendement.

De verzelfstandiging had een volgende aanleiding kunnen zijn voor het college om uitgebreid aandacht te besteden aan het publieke belang van het AEB. Mocht dit zijn geëxpliciteerd, dan waren de conflicterende doelstellingen duidelijk op de voorgrond gekomen. In de politieke besluitvorming die leidt tot de verzelfstandiging is dit echter niet gebeurd. Zo ligt in de business plannen het geraamde dividend vrijwel even hoog (of zelfs hoger) dan het verwachte bedrijfsresultaat (zie ook

Hoofdstuk 6), terwijl tegelijkertijd wordt verwacht dat het AEB een transitie kan maken naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. Er is onvoldoende aandacht geschonken aan de vraag hoe een onzekere, risicovolle en kapitaalintensieve transitie aansluit bij een financieel rendabele en stabiele bedrijfsvoering van het AEB. Hiermee krijgt de verzelfstandiging niet de juiste voorbereiding en heeft het AEB niet het fundament dat het als verzelfstandigd bedrijf nodig heeft. Uit deze raads-enquête blijkt dat het onvoldoende expliciteren van het publiek belang ook aan de orde is ten aanzien van het GVB en het Havenbedrijf Amsterdam.

5.7.6 De rolneming van de gemeente is een bron van onduidelijkheid voor het AEB en werkt verkokering binnen de gemeente in de hand

In DOA-2 worden drie rollen ten opzichte van de deelneming onderscheiden. DMC/Deelnemingen is verantwoordelijk voor de aandeelhoudersrol. DMC/Treasury is de financier en de opdrachtgeversrol is belegd bij de beleidsdirectie. In het geval van het AEB is dit na 2014 Ruimte en Duurzaamheid (R&D en vanaf 2019 de directie Afval en Grondstoffen (A&G). R&D en later A&G krijgen vanaf eind 2015 ook de klantrol toebedeeld. Het verschil tussen aandeelhouder en financier enerzijds en opdrachtgever en klant anderzijds blijkt binnen de gemeente lastig te duiden. Wethouder Choho (Duurzaamheid) stelt dat de gemeente Amsterdam volgens hem geen rol als klant vervult. Ook bestuursopdrachten verschillen onderling in het aantal en de inhoud van de rollen die zij noemen, dit terwijl de bestuursopdrachten waren bedoeld om de aansturing van het AEB duidelijk te organiseren. Verwarrend is dat de rol van *opdrachtgever* meermaals wordt aangeduid als *partner*, terwijl niet wordt uitgelegd wat dat betekent voor de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en het AEB.

Naast dat de rolscheiding niet helder is, versterkt deze tevens de verkokering van de ambtelijke organisatie. Er is geen ambtelijke afdeling die overzicht had over het geheel van de aansturing van het AEB. De verschillende rollen zijn belegd bij eigen directies die eigen overleggen voeren met het AEB zonder met elkaar af te stemmen. Voor het AEB was het onduidelijk bij welke afdeling van de gemeente zij moet aankloppen om over de koers te spreken. Van een eenduidig en duidelijk beleid richting het AEB was derhalve geen sprake.

Een voorbeeld van inconsistentie ten aanzien van publiek belang en verkokerde aansturing is de realisatie van de Nascheidingsinstallatie (SI). Dit project wordt gezien als een belangrijke stap in de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf omdat zij vele volgende transitieprojecten mogelijk zou maken. De wethouder Deelnemingen (Ollongren) geeft aan dat de komst van de SI vanuit duurzaamheidsperspectief noodzakelijk is maar stelt desondanks dat de gemeente terughoudend is met investeringen in het AEB gezien de tegenvallende (financiële) resultaten sinds de verzelfstandiging. Het gevolg is dat de business case van de SI meermaals wordt aangepast om hogere, optimistische financiële rendementen op papier te krijgen, terwijl de gewenste scheidingspercentages onveranderd hoog blijven. Mede door de scheiding van rollen vindt er onvoldoende overleg plaats tussen de gemeentelijke afdelingen R&D en DMC/Deelnemingen. Daarnaast speelt het spanningsveld tussen enerzijds de doelstellingen qua afvalscheiding waarbij zo min mogelijk afval voor dient te worden verbrand en anderzijds de doelstellingen inzake een maximaal energierendement uit integrale afvalverbranding, wat het noodzakelijk maakt om meer afval te contracteren. Besluitvorming over de SI vindt plaats zonder helder in kaart te hebben gebracht hoe om te gaan met het spanningsveld tussen doelstellingen op gebied van financiën, afvalscheiding en integrale afvalverbranding. Het AEB gaat niet in tegen deze manier van besluitvorming en gaat akkoord met de aanschaf van de SI uit eigen middelen.

Ook op de collegetafel vindt de integrale afweging vanuit een publiek belang niet plaats. Alleen bij investeringsbeslissingen of crisismomenten wordt er daadwerkelijk gesproken over de doelstellingen van het AEB. Om bijvoorbeeld de AvA met een integrale blik te kunnen voorbereiden moet het college ambtelijk integraal worden geadviseerd vanuit het publieke belang en niet louter vanuit een enkele rol, zoals de aandeelhoudersrol. Het gebrek aan consistent beleid richting het AEB wordt versterkt door de vele personele wisselingen aan de kant van de gemeente. Het gebrek aan een

integrale blik zorgt ervoor dat zowel ambtenaren als het college verrast zijn wanneer zich grote problemen bij het AEB voordoen, zoals bij de stillegging in 2019.

Pas in de crisissituatie na de stillegging in 2019 heeft de gemeente via de inzet van een crisisteam een vorm van integrale aansturing ter hand genomen. Daarmee heeft de gemeente zich hervonden in een stijl van interne governance die feitelijk al in de oorsprong van het deelnemingenbeleid had moeten bestaan. Opvallend daarbij is dat na de crisis dit crisisteam de facto is blijven bestaan. De reguliere bedrijfsvoering zoals bedoeld in DOA-2 is daarmee geheel buitenspel gezet.

Het Gemeentelijk Management Team (GMT) zou kunnen zorgdragen voor een integrale voorbereiding, met adviezen waarin alle aspecten van het publieke belang zijn meegenomen. In de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* wordt het belang benadrukt dat de gemeente de deelneming met één geluid tegemoet treedt. Daartoe wordt meer intern overleg binnen de gemeente aangemoedigd. De scheiding van rollen en belangen, die ook DOA-2 hanteert, blijft evenwel aanwezig.

5.7.7 De relatie tussen gemeente en deelneming vraagt om een goed georganiseerde betrokkenheid in plaats van bestuurlijke afstand

Afstand tussen gemeente en deelneming speelt een centrale rol in het Amsterdamse deelnemingenbeleid. Het is niet voor niets dat het in de titel van de eerste beleidsdocumenten is opgenomen – *Doelgericht op Afstand*. In beleidsdocumenten, de rapporten voorafgaand aan de verzelfstandiging, de onderzoeken over de herijking deelnemingen, de bestuursopdrachten en de interviews afgenomen in het kader van deze raadsenquête wordt expliciet gesteld dat de gemeente op afstand van het AEB staat. Deze houding ten opzichte van het AEB zit al verscholen in het gebruik van de term *deelneming*. Deze term laat zien dat het college haar eigendom ziet als iets wat op afstand van haar staat en waar zij slechts een deelneming in heeft. Zij ziet zichzelf dus eerder als een belegger met beperkte invloed die op afstand staat dan – zoals bij het AEB – als honderd procent aandeelhouder van een eigen onderneming. In het verlengde hiervan, vanuit een sterke nadruk op de verzakelijkingsgedachte, bestaat het idee dat de gemeente niet het beleid van het AEB bepaalt, maar slechts een beperkte invloed heeft bij de vaststelling van de strategie en bij grote investeringen.

Met bestuurlijke afstand ontstaat het risico van onvoldoende wederzijdse betrokkenheid tussen gemeente en deelneming, waardoor de wederzijdse afhankelijkheid voor het realiseren van de afzonderlijke en gezamenlijke doelstellingen naar de achtergrond verdwijnt. In het verlengde daarvan ontstaat het risico dat, bij zowel de gemeente als de deelneming, te weinig energie wordt gestoken in het opbouwen van onderling begrip in ambities, mogelijkheden, beperkingen of risico's.

Deze gedachte van bestuurlijke afstand vormt de basis van het beleid en is tevens de houding van het college ten opzichte van het AEB na de verzelfstandiging. De problemen bij het AEB – zoals achterstallig onderhoud, tegenvallende resultaten, juridische conflicten, het uitblijven van een goedgekeurde jaarrekening 2018, onvoldoende kwaliteit van het personeel – zijn bij gemeente en het AEB bekend en hebben per incidentele kwestie geleid tot enige bestuurlijke aandacht en interactie tussen de gemeente en het AEB. Daarbij is het standpunt van de gemeente dat het AEB zelf de problemen moet oplossen en dat de gemeente er geen verantwoordelijkheid voor draagt. Ook een culminatie die leidde tot het verscherpt toezicht begin 2018 van de Omgevingsdienst gaf geen verandering in de houding van de gemeente, noch in die van het AEB. Pas bij de stillegging in 2019 realiseert de gemeente zich dat het AEB op de rand van de afgrond staat en niet zonder steun kan overleven. Ingrijpen gebeurt met gebrek aan inzicht in de wederzijdse posities van zowel gemeente als het AEB. Dat leidt tot gebrouilleerde verhoudingen. Bij de gemeente ligt de schuldvraag vrijwel direct op tafel en bij het AEB zijn de directie en RvC ontstemd dat de gemeente zo talmt in het steunen van het AEB om een faillissement af te wenden. Hoewel DOA-2 niet kan worden gezien als enige oorzaak van de ontspoorde verhoudingen, heeft het daar wel een onbedoelde aanzet toe gegeven.

Uit deze raadsenquête blijkt dat het een misvatting is dat de gemeente bij een deelneming per definitie op meer afstand staat dan bij een gemeentelijke dienst. De aansturing van een verzelfstandigd bedrijf kan zeer betrokken worden georganiseerd. Het te voeren beleid en de strategie, die door college en raad wordt vastgesteld, moet een directe afspiegeling zijn van het (statutair vastgelegde) publiek belang.

Goed georganiseerde betrokkenheid zorgt ervoor dat de gemeente de juiste informatie over de deelneming kan ophalen en niet alleen reageert bij incidenten, maar kan anticiperen op problemen. Op basis van de informatie die de gemeente dan krijgt kan zij een geground vertrouwen ontwikkelen hetgeen aan de basis staat van een effectieve werkrelatie met de directie en de RvC van de deelneming.

In het deelnemingenbeleid ontbreekt het ook aan aandacht voor de rol van de Raad van Commissarissen (RvC). De RvC moet zich richten naar het belang van de deelneming. In het geval van een gemeentelijke deelneming vloeit dit belang voort uit het publiek belang dat de deelneming dient te behartigen, verankerd in de statuten van de onderneming en geconcretiseerd in de strategische plannen. In de profielschets kan de gemeente de competenties benoemen die de RvC-leden moeten hebben om te kunnen toezien op de behartiging van het publiek belang. De profielschets van de RvC van het AEB geeft niet aan dat de RvC kennis moet hebben van de afval- en energiemarkt of een rol heeft in het mede bewaken van het behartigen van het publiek belang van de gemeente. In de *Nota Beleidskader Verbonden partijen 2021* wordt weliswaar gezegd dat de gemeente afspraken moet maken met de RvC ten aanzien van de rapportage over politiek-bestuurlijke doelstellingen en financieel rendement, maar er wordt niet toegelicht wat de aard en de consequenties van deze afspraken zullen zijn.

5.7.8 Het onvoldoende geëxpliciteerde publiek belang en de bestuurlijke afstand resulteert in instabiliteit in de aansturing van het AEB

Het niet expliciteren en operationeel maken van het publieke belang van het AEB (5.7.5) en de bestuurlijke afstand tussen de gemeente en het AEB leiden tot een gebrek aan consistent beleid. Kort na een verzelfstandiging die was gericht op duurzaamheidstransitie op de lange termijn spreekt het college bij een herijking de intentie om het AEB te verkopen. Een dergelijke plotselinge fundamentele wijziging van visie is een vorm van instabiliteit die funest is voor het succesvol opereren van een kapitaalintensief bedrijf zoals het AEB.

Deze vorm van Instabiliteit in beleid wordt aangewakkerd door het eens in de vier jaar herijken van de keuze voor een deelneming volgens DOA-2. Deze frequentie laat zien dat het publiek belang zo dynamisch wordt geacht dat deze iedere paar jaar fundamenteel kan wijzigen. Volgens de *Nota Beleidskader Verbonden partijen 2021* kunnen deze herijkingen bij net opgerichte deelnemingen achterwege blijven. Deze wijziging biedt ruimte aan een nieuwe deelneming – maar ook aan de gemeente zelf – om zich te stabiliseren en een betrouwbaarder beeld te krijgen bij een herijking. Voor andere deelnemingen blijft de korte termijn van vier jaar gehandhaafd. Een afwijkend beeld biedt het Rotterdamse deelnemingenbeleid dat uitgaat van een herijking iedere zeven jaar.

De instabiliteit van beleid komt niet alleen voort uit het ontbreken van een geëxpliciteerd publiek belang en de frequente herijkingen, maar ook uit de bestuurlijke afstand tussen de gemeente en het AEB. Deze leidt tot de overtuiging dat de problemen bij de deelneming niet de problemen van de gemeente zijn. Daarom grijpt de gemeente pas in wanneer de problemen zich opstapelen. De rigoureuze manier van ingrijpen en de daarmee gepaard gaande koerswijziging zijn een vorm van instabiel beleid. Bij de stillegging in 2019 kiest de gemeente er meteen voor om verkoop van het AEB te onderzoeken. Uit deze raadsenquête blijkt dat het besluit tot het eerste onderzoek van een verkoop van het AEB – de facto de uitwerking van de optie om AEB aan de firma Beelen te verkopen – niet zijn grondslag vindt in een gedegen en integrale afweging van belangen, maar eenzijdig gericht is op het beheersen van financiële risico's die gepaard gaan met de stillegging. Tekenend is dat in het proces van besluitvorming over de opties tot verkoop van het AEB aan Beelen c.q. aan HVC de opdeling in fases uit deelnemingenbeleid niet is gevolgd. Het besluit tot competitieve verkoop van

het AEB is de facto gestoeld op de door de raad aangenomen motie van 4 oktober 2019. Het college interpreteert deze als raadsbesluit om de mogelijkheid van competitieve verkoop te onderzoeken en werkt hiernaast geen andere alternatieven uit, zoals het aanhouden van het AEB als deelneming.

5.7.9 Doordat het publiek belang van deelnemingen niet expliciet en operationeel is gemaakt, ontbreekt een belangrijk fundament onder de kaderstellende en controlerende rol en het budgetrecht van de raad ten aanzien van deelnemingen

De raad geeft de kaders van het beleid aan en heeft dit gedaan met de vaststelling van de beleidsdocumenten DOA-2. De raad is actief door te vragen naar het beleid voor andere verbonden partijen dan deelnemingen. In 2014 wordt op voorstel van het college het addendum kaderstelling verbonden partijen door de raad goedgekeurd. De raad acteert in 2015, door naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek naar het AEB te vragen om een informatieprotocol voor deelnemingen. Als reactie daarop stuurt het college in 2016 een *Uitvoeringsnotitie deelnemingenbeleid* inclusief informatieprotocol. Intussen kan geconcludeerd worden dat consensus bestaat tussen raad en college over de beleidslijnen van het deelnemingenbeleid. De problemen bij het AEB hebben er niet toe geleid dat de raad vraagt om fundamentele wijzigingen in het deelnemingenbeleid.

Voor het AEB heeft de raad door de jaren heen grote belangstelling getoond. Een goed voorbeeld is de second opinion waar de raad om verzoekt in aanloop naar de verzelfstandiging. Tevens komt de raad met een moties waarin zij de ambitie uitspreekt om het AEB in 2030 het duurzaamste grondstoffenbedrijf te laten zijn en aandringt op samenwerking van het AEB met externe partijen. In 2015 neemt de raad een motie aan met de vraag om aan de raad een toekomstvisie voor te leggen hoe het AEB in 2020 – 2025 de transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf zal realiseren (zie 7.2.2). In de zomer van 2019 plaatst de raad kritische bedenkingen bij het niet doorgaan van de verkoop van het AEB aan de heer Beelen. Een recent voorbeeld van de betrokkenheid van de raad bij het AEB is het initiëren van deze raadsenquête.

Ondanks de grote betrokkenheid is de raad niet doorgedrongen tot de kern van de problemen van het AEB. Het niet expliciteren en operationeel maken van het publieke belang van het AEB (5.7.5), het strak vasthouden aan een scheiding van rollen (5.7.6) en het kiezen voor een afstandelijke invulling van het aandeelhouderschap (5.7.7) hebben niet geleid tot ingrijpen van de raad.

De raad heeft na de verzelfstandiging onvoldoende gecontroleerd of de ambities waarmee het AEB is verzelfstandigd in de daaropvolgende jaren ook zijn nagestreefd en de randvoorwaarden daarvoor zijn ingevuld. Betrokkenheid van de raad had moeten leiden tot kritische vragen van de raad over de herijking van het AEB zo kort na de verzelfstandiging. In plaats daarvan besluit de raad kort na de verzelfstandiging een onderzoek uit te voeren naar alle scenario's van verkoop tot het terugnemen van het AEB als dienst. Dit komt mede omdat de raad sinds de verzelfstandiging verdeeld was over de gewenste relatie van de gemeente tot het AEB. Deze verdeeldheid komt een stabiele aansturing niet ten goede.

Ten tijde van de ingezette transitie heeft de raad weliswaar via de motie Roosma inzicht verzocht in de stand van zaken van deze transitie, maar neemt er genoeg mee dat het college de sturing op deze transitie wilde vormgeven zonder uitgewerkte doelstellingen. Hiermee mist een koppeling van het strategisch plan met een expliciet en operationeel gemaakt publiek belang. Zo mist de raad een vertrekpunt voor het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende rol. Met een expliciet uitgewerkt publiek belang krijgt de raad tevens grip op de vraag wat *relevante informatie* is, zoals die volgens het informatieprotocol deelnemingen met de raad moet worden gedeeld. Verder kan de raad hiermee de prioritering bepalen van de belangen die samen het publiek belang uitmaken.

De raad gaat mee in het standpunt van het college dat tussen het AEB en de gemeente een afstand is en dat de gemeente dus niet het beleid bepaalt van het AEB, dit terwijl de gemeente als 100% eigenaar inhoudelijk bepalend is voor de strategie van het AEB en daarmee invloed heeft op het uitvoeringsbeleid. De raad gaat nauwelijks in op de voorgelegde strategische plannen (zie 7.2.2).

De raad dringt tevens onvoldoende aan op een geïntegreerde wijze van verantwoorden. Bij de behandeling van de bestuursopdrachten geeft het college expliciet aan dat de rolscheiding leidt tot onduidelijkheid. De raad kaart dit niet aan. Aan de bestuursopdrachten wordt in de raad één vraag gewijd om vervolgens een inhoudelijke behandeling van de uitwerking van de bestuursopdrachten niet meer te agenderen.

Kritische vragen die na de stillegging in 2019 zijn gesteld over het gebrek aan inzicht in beargumenteerde alternatieven voor de voorgenomen verkoop, zijn verstomd. De raad heeft niet gewezen op het niet volgen van het deelnemingenbeleid in het proces van het onderzoeken van de verkoopopties Beelen en HVC. Ook gaat de raad mee in de interpretatie van het college dat de motie van Dantzig louter bedoeld was om een competitieve verkoop te onderzoeken. De raad is in die interpretatie van het college meegegaan zonder daar nog inhoudelijk over te debatteren. Alhoewel besluitvorming door een raadsmeerderheid een politiek gegeven is, heeft de raad als collectief zich daarmee de kans onthouden om een inhoudelijk positief kritische rol op te pakken ten aanzien van het publiek belang van de gemeente.

6 Financiële impact van het AEB

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de ontwikkeling van het beleidskader, de investeringen van het AEB en de wijze waarop het AEB is aangestuurd door de gemeente als aandeelhouder beschreven. In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht hoe de financiën van de afvalverwerking zich hebben ontwikkeld en wat de financiële impact is (geweest) van de taakuitvoering van het AEB voor de gemeente Amsterdam. Naast de impact op de gemeente wordt ook de impact van het AEB op de Amsterdamse burgers meegenomen. De financiële situatie van de gemeente en van het AEB is echter niet alleen in termen van impact en gevolg te beschrijven, maar ook in termen van oorzaak; hebben financiële beslissingen een rol gespeeld in het ontstaan van de problemen? Ook dit komt aan bod in Hoofdstuk 6.¹

Een centraal thema in de beschrijving is hoe de gemeenteraad haar budgetrecht heeft (kunnen) uitvoeren. Zo wordt behandeld op basis van welke informatie de raad haar beslissingen heeft moeten nemen en hoe de raad invulling heeft gegeven aan haar budgetrecht. Ook voor dit hoofdstuk geldt dat de financiële impact van de beslissingen en gebeurtenissen bij het AEB vanaf de bouw van de AEC worden meegenomen.

Aan de hand van de balans en resultatenrekening van het AEB worden in 6.1 de financiële componenten van het AEB over het jaar 2020 uiteengezet. In 6.2 wordt de ontwikkeling van de financiële huishouding van het AEB weergegeven over de periode 1995-2020, waarbij de verzelfstandiging een belangrijk markerpunt is. In het bijzonder wordt behandeld of de verwachte resultaten voorafgaande aan de verzelfstandiging zijn ingelost. Daarbij worden onder meer de exploitatieresultaten van het AEB in de loop der jaren, de wijze van financiering van het AEB en het effect van het AEB op de gemeentelijke begroting weergegeven. Vervolgens wordt in 6.3 een financiële analyse gegeven van de stillegging van de verbrandingslijnen in de zomer 2019, waarbij in het bijzonder ingegaan zal worden op de noodsteun van de gemeente aan het AEB. Daarnaast zal worden ingegaan op de onderhoudsbudgetten. In 6.4 wordt de financiële impact van het AEB op de gemeente in kaart gebracht. Er wordt gekeken naar de impact op de gemeente (en haar burgers) als klant, als eigenaar/aandeelhouder en als financier. Uiteindelijk komt hier een eindsaldo voor de gemeente naar voren, om zo inzichtelijk te krijgen wat de financiële impact van het AEB op de gemeente is geweest. De synthese en de deelconclusies volgen tot slot in 6.5.

6.1 Inzicht in de financiën van het AEB

Achtereenvolgens worden bekeken: de balans van het AEB (6.1.1) en de resultatenrekening (6.1.2).

6.1.1 Balans van het AEB in 2020

In 6.1.1 wordt stilgestaan bij de balans van het AEB over het boekjaar 2020. In de geconsolideerde balans zijn de resultaten opgenomen van de AEB Holding NV samen met de groepsmaatschappijen en andere rechtspersonen waarover de AEB Holding NV de leiding heeft.² In 2020 gaat het daarbij om de deelnemingen de AEB Exploitatie BV en de AEB Bio- energiecentrale BV waarvan de AEB Holding NV 100% aandeelhouder is. De debetzijde van de balans ziet er als volgt uit:

1 Er is in dit hoofdstuk op sommige plekken geen gedetailleerder analyse mogelijk doordat de beschikbare informatie niet volledig of niet geleverd is. De cijfers zijn gebaseerd op de beschikbaar gestelde informatie en daardoor op sommige punten indicatief. Indien dit het geval is wordt dit in de tekst aangegeven. Daarnaast is in dit onderzoek geen eigen controle op de juistheid van het beschikbaar gestelde boekhoudkundig materiaal gedaan.

2 Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 33. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

Figuur 6.1 Debetzijde balans AEB 2020 (bedragen x €1.000)

ACTIVA	
Vaste Activa	
Immateriële vaste activa	978
Materiële vaste activ	322 940
Financiële vaste activa	54 598
	378 516
Vlottende activa	
Voorraden	8 545
Vorderingen en overlopende activa	50 771
Liquide middelen	5 856
	65 172
Totaal Activa	443 688

Bron: Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 26

Het AEB is een kapitaalintensief bedrijf. De materiële vaste activa zijn goed voor 85.3% van het balanstotaal met een boekwaarde van € 322,9 mln. Dit betreffen de bedrijfsgebouwen en -terreinen, machines en installaties van het AEB.

De belangrijkste onderdelen zijn:

- 4 klassieke afvalverbrandingslijnen van de AEC, in gebruik genomen in 1993, met een totale capaciteit van ruim 850 kton afval per jaar dat wordt omgezet in warmte en elektriciteit.
- 2 innovatieve (hoogenergetisch rendement) afvalverbrandingslijnen van de HRC, in gebruik genomen in 2007 en met een capaciteit van ruim 450 kton afval per jaar dat eveneens wordt omgezet in warmte en elektriciteit.
- 1 Scheidingsinstallatie (SI), in gebruik genomen in 2017, waarin gemengd huishoudelijk afval, afkomstig van gemeenten, gescheiden wordt in recyclebare stromen. Het daarna resterende afval wordt verwerkt in de afvalverbrandingslijnen.
- 1 Bio-energiecentrale (BMC) waarvan de bouw in 2020 grotendeels werd afgerond. Deze installatie zet laagwaardig snoei- en afvalhout om in energie.

De activa worden gewaardeerd tegen kostprijs, verminderd met de cumulatieve afschrijvingen en bijzondere waardevermindering. De vervaardigingsprijs van de machines en installaties is per 31 december 2020 € 1,08 mld. waar voor € 752,7 mln. afschrijvingen en waardeverminderingen op zijn geboekt.

De creditzijde van de balans ziet er als volgt uit:

Figuur 6.2 Creditzijde balans AEB 2020 (bedragen x € 1.000)

PASSIVA	
Groepsvermogen/ Eigen vermogen	-45 432
Voorzieningen	15 316
Langlopende schulden	362 935
Kortlopende schulden en overlopende passiva	110 869
Totaal Passiva	443 688

Bron: Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 26

Onder het groepsvermogen wordt het eigen vermogen verstaan dat bestaat uit geplaatst en gestort kapitaal, agio, wettelijke en overige reserves.³ De gemeente Amsterdam is de enige aandeelhouder van het AEB. De deelcomponenten van het eigen vermogen zijn:

- Geplaatst en gestort kapitaal € 45 000
- Agio € 70.3 mln. (dit zijn opbrengsten uit de uitgifte van aandelen voor zover deze hoger zijn dan het nominale bedrag van de aandelen)
- Wettelijke reserves € 20.7 mln.
- Overige reserves en onverdeeld resultaat samen € 136,9 mln. negatief. Dit zijn de verliezen van de voorgaande boekjaren.

Het eigen vermogen is over 2020 € 45,4 mln. negatief. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de negatieve resultaten van de voorgaande jaren werden geabsorbeerd in het eigen vermogen. Dit betekent dat het AEB meer vreemd vermogen (langlopende en kortlopende schulden) heeft dan het balanstotaal. Daarnaast is door een stelselwijziging de voorziening groot onderhoud per 1 januari 2020 vrijgevallen ten gunste van het eigen vermogen. Dit heeft een positief effect op het resultaat van ongeveer € 17,9 mln.⁴ Zonder deze stelselwijziging was het eigen vermogen dus nog sterker negatief geweest. Daarbij dient vermeld te worden dat het gunstige effect op het eigen vermogen niet het doel was van de stelselwijziging. De stelselwijziging diende ertoe om de onderhoudskosten inzichtelijker te maken en beter te kunnen overzien.

De schuldeisers van de € 473,8 mln. schulden (lang- en kortlopend) zijn:

- Een consortium van vier banken dat in 2017 een financieringsfaciliteit van destijds € 300 mln. aan het AEB heeft verstrekt, waarvan op het eind van 2020 nog € 236,6 mln. uitstond. Een deel hiervan is kortlopend en betreft de aflossingsverplichting binnen het jaar van € 33 mln. Het grootste deel wordt geclassificeerd onder de langlopende leningen, in totaal € 203,6 mln.
- De gemeente Amsterdam, voor in totaal € 143 mln. uitstaande lening aan het eind van 2020. Een deel hiervan is kortlopend (€ 9,2 mln. aflossingsverplichting binnen het jaar), het grootste deel wordt geclassificeerd onder de langlopende lening (€ 133,8 mln.). Daarnaast is er een schuld van € 13,8 mln. dat bestaat uit de (nog) te betalen rente op de achtergestelde lening. Ook is er een schuld aan de gemeente en stadsdelen van € 0,6 mln.
- De belastingdienst voor € 27,8 mln. als gevolg van uitstel van betaling in verband met Covid-19.⁵ Een deel hiervan is kortlopend (€ 2,3 mln.) en een deel wordt geclassificeerd onder de langlopende lening door de speciale Covid- 19 regeling (€ 25,5 mln.).
- Kortlopende schulden aan leveranciers en handelskredieten voor in totaal € 14,4 mln.
- De overige schulden van € 37,6 mln. worden verklaard door overlopende passiva (bijvoorbeeld door de gespreide uitvoering van onderhoudswerkzaamheden), premies sociale verzekeringen en schulden ter zake van pensioenen.

3 *Rapport inzake jaarstukken 2020*. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 40. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

4 Ibid.

5 *Rapport inzake jaarstukken 2020*. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 56. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

6.1.2 Resultatenrekening van het AEB over 2020

In Figuur 6.3 worden de exploitatieresultaten van het AEB weergegeven over het jaar 2020.

Figuur 6.3 Resultatenrekening AEB 2020 (bedragen x € 1.000)

Resultatenrekening AEB	
Netto omzet	164 265
Geactiveerde productie voor het eigen bedrijf	810
Overige opbrengsten	14 797
Bedrijfsopbrengst	179 872
Kosten grond en hulpstoffen	-43 873
Personele lasten	-33 164
Personeel van derden	-35 202
Overige lasten	-30 027
Afschrijvingen	-39 642
Bedrijfslasten	181 907
Bedrijfsresultaat	-2 035
Financiële baten en lasten	-14 235
Resultaat voor belastingen	-16 270
Belastingen	4 379
Aandeel in resultaat van niet- geconsolideerde ondernemingen waarin wordt deelgenomen	4 738
Resultaat na belastingen	-7 153

Bron: Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 27

De netto-omzet van het AEB is € 164,3 mln. De omzet van het AEB wordt behaald door afval-verwerking (uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk) en afvalscheiding, productie van elektriciteit en warmte en door teruggewonnen metalen uit het afval.⁶ De netto-omzet over 2020⁷ is als volgt opgebouwd:

- De opbrengstenstroom voor de verwerking van Nederlands huishoudelijk en bedrijfsafval bedraagt € 94,2 mln.
- De opbrengstenstroom voor de verwerking van afval uit het Verenigd Koninkrijk bedraagt € 6,6 mln.
- De opbrengstenstroom voor de verkoop van energie bedraagt € 39,4 mln.
- De opbrengstenstroom voor de verkoop van recycle- materialen bedraagt € 19,3 mln.
- De opbrengsten voor de verkoop van slibverwerking bedraagt € 4,8 mln.

Onder de overige bedrijfsopbrengsten valt:

- Een eenmalige vergoeding van de gemeente Amsterdam voor de overdracht van de Recyclepunten, een inhouding op de restitutie afvalstoffenbelasting, een dekking voor de hogere verwerkingskosten van de bodemas en de doorbelastingen aan Westpoort Warmte BV. De overige opbrengsten zijn in totaal € 12 mln.
- Daarnaast is er € 2,2 mln. aan SDE-subsidie ontvangen voor de BMC. Daarnaast heeft het AEB nog een aantal kleinere subsidies ontvangen.⁸

6 Jaarverslag 2015. AEB Amsterdam, 29 april 2016, p. 21. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

7 Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 61. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

8 Ibid. p. 62.

Bij de productiekosten van het AEB valt het volgende op te merken:

- De kosten voor grond en hulpstoffen zijn € 43,9 mln. in 2020. Dit bestaat onder meer uit verwerkingskosten bij derden, afvoerkosten bodemassen en vliegias, kosten diverse chemicaliën en afvoer residuen rookgasreiniging, verwerkingskosten bedrijfsafval, huishoudelijk afval en rioolslib. Tevens zijn hieronder inbegrepen de direct aan de netto-omzet toerekenbare kosten van inkoop voor de levering van elektriciteit. Dit zijn korte termijn commoditycontracten die zijn afgesloten in verband met bestaande leveringsverplichtingen uit hoofde van verkoopovereenkomsten. Wanneer de eigen verbrandingslijnen worden stilgelegd, worden dus meer kosten gemaakt onder deze rubriek om aan de contractuele verplichtingen te voldoen. Hierdoor lagen de kosten voor hulp- en grondstoffen in 2019 veel hoger dan in 2020.
- De afschrijvingen op de materiële vaste activa zijn in 2020 € 39,6 mln., dat is 12% van de boekwaarde van de Materiële Vaste Activa. Daarvan is € 17,6 mln. regulier, € 22 mln. naar aanleiding van een bijzondere waardevermindering op de Scheidingsinstallatie (SI) en de afvalenergiecentrales (HRC en AEC).

Het saldo van de financiële baten en lasten is € 14 mln., dit is ongeveer 3% ten opzichte van de totale schulden.

- De rentebaten van € 1,2 mln. bestaan voornamelijk uit de aan Westpoort Warmte BV (WPW) berekende rente. Dit is de rente die WPW betaalt over de door het AEB aangehouden materiële vaste activa. Daarnaast ontvangt het AEB rente voor de opgeslagen voorraad bodemas.
- De rentelasten bedragen in 2020 € 15,4 mln. De effectieve rentepercentages zijn: 6,87% voor de lening aandeelhouder en 2,04% voor de leningen van de banken.⁹ Er is afgesproken dat de rente aan de aandeelhouder tot 31 december 2022 niet wordt betaald. De niet-betaalde rente is toegevoegd aan de lening van de aandeelhouder (€ 14 mln.). Vanaf 1 januari 2023 wordt de rente wel betaald indien er op dat moment voldaan wordt aan de bankconvenanten en betalingsverplichtingen van de bankfinanciering.¹⁰

Het resultaat van het AEB na belastingen bedraagt € 7 mln. negatief.¹¹

6.2 De ontwikkeling van de financiële huishouding van het AEB

In 6.2 wordt een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de financiële huishouding van het AEB. In 6.2.1 wordt gekeken naar de ontwikkeling van het exploitatieresultaat tot aan de verzelfstandiging. In 6.2.2 wordt ingegaan op de verzelfstandiging. In 6.2.3 komen de financiële resultaten van het AEB na de verzelfstandiging aan bod.

6.2.1 Ontwikkeling exploitatieresultaat tot aan de verzelfstandiging (2014)

In de periode 1995 tot 2014 was het AEB een dienst van de gemeente Amsterdam. De resultaten van het AEB werden dus geconsolideerd in de gemeentelijke rekening. Vanaf 2014 wordt in de jaarrekeningen van de gemeente informatie opgenomen over de verstrekte leningen van de gemeente aan het AEB, de uitgekeerde dividenden, de marktomstandigheden, de externe validatie van de boekwaarde en verschillende voorzieningsposten of reserveringen voor het AEB. Daarom geldt voor de meeste financiële posten van het AEB dat deze inzichtelijk zijn na de verzelfstandiging en daarvoor niet. Figuur 6.4 laat zien hoe de exploitatieresultaten van het AEB zich hebben ontwikkeld over de periode 1995-2013.

De exploitatiebaten en lasten zijn de opbrengsten en kosten die voorkomen uit het sub-resultaat afvalverwerking. Het opgenomen exploitatieresultaat is hierbij niet in alle gevallen het verschil tussen de opbrengsten en de kosten, maar het resultaat dat ten gunste (of ten laste) van de begroting van de gemeente Amsterdam komt. Aangezien een deel van het verschil tussen baten en lasten in

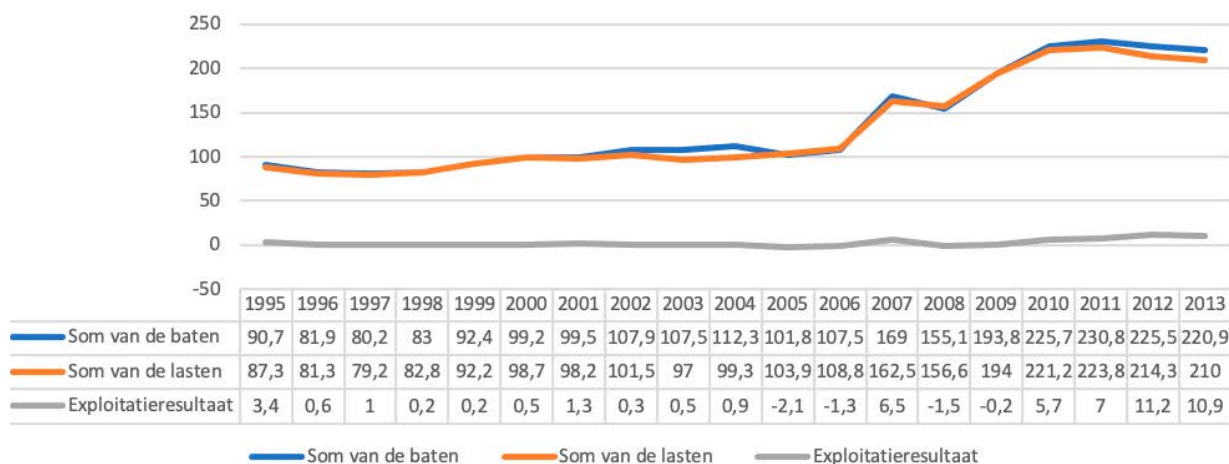
⁹ Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 79. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

¹⁰ Ibid. p. 56.

¹¹ Ibid. p. 78.

bepaalde jaren niet ten gunste van de gemeente komt, bijvoorbeeld doordat het aan een voorziening wordt toegevoegd, komt het exploitatieresultaat niet in alle jaren overeen met het verschil tussen de baten en de lasten.

Figuur 6.4 Ontwikkeling exploitatie afvalverwerking 1995 – 2013 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen. Gemeente Amsterdam, 1995- 2013

De AEC wordt kostendekkend opgenomen in de gemeentelijke jaarrekeningen omdat het exploitatieresultaat niet toekomt aan de centrale stad. Dat wil zeggen, de winst die de AEC maakt wordt verrekend met het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt. Zo komt het resultaat uit op nul. Het resultaat afvalverwerking bestaat echter niet enkel uit de exploitatie van de AEC, maar ook uit andere taakvoeringen die onder het AEB/GDA vallen. De afdeling Gemeentelijke Inzameldepot Chemisch Afval (GICA) zamelt chemisch afval in voor de stadsdelen en de deelnemende gemeenten. Het exploitatieresultaat in 1996 van € 0,6 mln. euro wordt verklaard door het resultaat van de GICA.¹² Vanaf 1999 vallen ook de Gemeentelijke Afvalsorteerstations (GASS) onder de post vuilverwerking. Doordat de GASS onder de vuilverwerking valt stijgen de baten en lasten, maar niet het exploitatieresultaat. Deze werkmaatschappij van de GDA wordt namelijk, net als het exploitatiesaldo van de AEC, jaarlijks afgerekend met de stadsdelen. Voor de centrale stad hebben deze activiteiten dus geen invloed op het exploitatiesaldo. Het exploitatiesaldo ten gunste van de gemeente Amsterdam bestaat dan enkel nog uit het resultaat van de GICA. Vanaf 2001 komt ook het resultaat van het Regionaal Overslagstation voor wit- en bruingoed (ROS) bij het exploitatieresultaat.¹³ De stijgende lijn in de baten en lasten die over de gehele periode te zien is wordt dus veroorzaakt doordat de taakuitvoering die onder GDA/AEB valt wordt uitgebreid.

Tot en met 2007 (de ingebruikname van de HRC) is het exploitatiesaldo dat toekomt aan de gemeentelijke rekening beperkt. De AEC maakt wel winst, maar dit wordt toegevoegd aan de bestemmingsreserve voor technische risico's of wordt verrekend in het verwerkingstarief. Hierdoor kunnen mee- en tegenvallers in de exploitatie jaarlijks worden opgevangen zonder dat dit ten gunste/laste van Amsterdam komt. Een overzicht van de exploitatieresultaten van de AEC zijn opgenomen in Bijlage 6. In 2007 wordt de HRC in gebruik genomen. Waar het resultaat van de AEC wordt verwerkt in het door de gemeente te betalen tarief, is dit niet het geval bij de HRC. De winst van de HRC komt ten gunste van de gemeente. De HRC heeft opstartproblemen waardoor er over 2008 en 2009 geen positief resultaat aan de gemeente toekomt. Er wordt over 2009 overigens wel een exploitatieresultaat van € 12 mln. geboekt op de HRC maar dit resultaat wordt in de jaarrekening kostendekkend opgenomen om aanvullende investeringen in de HRC te dekken.¹⁴ In de periode 2009- 2010

¹² De rekening van de baten en lasten en de balans 1996. Gemeente Amsterdam, p. 73.

¹³ Jaarverslag/rekening 2001. Gemeente Amsterdam, p. 189.

¹⁴ Jaarrekening 2009. Gemeente Amsterdam, p. 214. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199774/4/>

stijgen de bedrijfsopbrengsten en -lasten omdat in die jaren de nieuwe HRC volledig in gebruik wordt genomen. Vooral in de jaren in aanloop naar de verzelfstandiging neemt het exploitatieresultaat toe doordat de HRC winst maakt.

6.2.2 Verzelfstandiging (2014)

In 5.4.1 zijn de verschillende alternatieven (verkopen, afbouwen, transitie) voor voortzetting van het AEB belicht. Op 20 december 2012 stemt de raad in met een principebesluit tot verzelfstandiging en op 15 mei 2013 neemt de raad een definitief besluit daartoe. Het AEB gaat daarmee vanaf 1 januari 2014 als deelneming verder. In 6.2.2 worden de destijds verwachte financiële resultaten uit de business case besproken, de financiële condities van de verzelfstandiging geanalyseerd en is er aandacht voor de financiële tegenvallers in het eerste jaar na de verzelfstandiging.

Business case verzelfstandiging/ prognoses

In de business case van de verzelfstandiging van het AEB worden exploitatieresultaten geprognosticeerd over een periode van 20 jaar. Deze periode is opgedeeld in vier blokken van 5 jaar¹⁵:

- Periode 2013 t/m 2017: dit is de periode tot het aflopen van de toenmalige contracten AEC en het einde afschrijvingstermijn AEC.
- Periode 2018 t/m 2022: dit is de periode tot aflopen van de toenmalige contracten van de HRC, en beoogd einde verlengde afschrijvingstermijn AEC.
- Perioden 2023 t/m 2027 en periode 2028 t/m 2032: dit zijn de perioden tot aflopen afschrijvings- termijn HRC. Ten tijde van de verzelfstandiging zijn er nog geen afvalcontracten voor deze periode.

De business case voor de verzelfstandiging laat zien dat er een positief bedrijfsresultaat verwacht wordt. In Figuur 6.5 is te zien dat het verwachte jaarlijkse bedrijfsresultaat oploopt met de tijd.

Figuur 6.5 Prognose jaarlijks bedrijfsresultaat AEB na verzelfstandiging (bedragen x € 1.000.000)

	2013-2017	2018-2022	2023-2027	2028-2032
Prognose bedrijfsresultaat	12.1	22.3	23.5	26.7

Bron: Beleidsvoorstel verzelfstandiging AEB - Business Case verzelfstandiging. Concept. Gemeente Amsterdam- Afval Energie Bedrijf, 16 november 2012, p. 6.

De argumentatie voor deze verwachting is de verbondenheid tussen de verzelfstandiging en de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De verwachting is dat er in de eerste tijdsperiode (2013-2017) veel transitieprojecten gerealiseerd zullen worden die in de jaren daarna winst zullen opleveren.

Het verwachte bedrijfsresultaat hangt dus mede af van het transitieprogramma van het AEB. In het kader van dat transitieprogramma zijn er business cases opgesteld voor 25 transitieprojecten. De resultaten van deze business cases zijn meegenomen in de prognoses van de verzelfstandiging. Het verwachte positieve effect van de transitieprojecten bedraagt vanaf 2018 structureel ruim € 10 mln. per jaar. Dit laat zien dat het transitieprogramma bepalend is voor de winstgevendheid van het AEB op de lange termijn.

Om deze transitieprojecten te realiseren zal er voor een bedrag van € 100 mln. worden geïnvesteerd. Het is de bedoeling dat vooral in de eerste jaren na verzelfstandiging (2013-2017), maar ook in 2018 en 2019 nog geïnvesteerd wordt in deze transitieprojecten. Door de investeringen in transitieprojecten wordt de eerste 3-4 jaar geen positieve kasstroom van het AEB naar de gemeente verwacht, aangezien de kost voor de baat gaat¹⁶. In de betreffende raadsvoordracht wordt niet als zodanig

15 Beleidsvoorstel verzelfstandiging AEB - Business Case verzelfstandiging. Concept. Gemeente Amsterdam- Afval Energie Bedrijf, 16 november 2012, p. 3.

16 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 19 december 2012, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

gesproken over dividenduitkering aan de gemeente. Voor de financiële prognoses wordt verwezen naar de business case die met de raadsvoordracht is voorgelegd. Er wordt in de business case gesteld dat verzelfstandiging op de korte termijn (2013 – 2017) financieel een beperkt voordeel oplevert, maar op langere termijn (vanaf 2018) structureel een veel hoger rendement oplevert.¹⁷

Hoewel er in de eerste jaren¹⁸ na de verzelfstandiging geen positieve kasstroom uit transitieprojecten wordt verwacht, is budgetneutraliteit voor de gemeente een belangrijke notie in de verzelfstandiging. De totale rente- en dividenduitkeringen dienen overeen te komen met het bestaande Financieel Meerjaren Perspectief (FMP) van de gemeente.¹⁹ Er wordt vanuit gegaan dat het AEB dezelfde dekking zal leveren in de gemeentelijke begroting als het deed als gemeentelijke dienst. De totale jaarlijkse inkomsten uit het AEB voor de gemeente moeten dus evenveel (of meer) zijn dan de bestaande ramingen. Alhoewel het AEB veel moest investeren in transitieprojecten en er daardoor geen positieve kasstroom werd verwacht, mocht de verzelfstandiging de gemeente geen geld kosten. Uit Hoofdstuk 4 is gebleken dat er van het beoogde transitieprogramma weinig terecht is gekomen, enkel de SI en de BMC zijn gerealiseerd.

In Figuur 6.6 is te zien wat de bestaande ramingen van het FMP waren.

Figuur 6.6 Ramingen van geldstromen van het AEB naar de gemeente volgens het FMP (x € 1.000)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rente	38 432	36 020	35 299	34 155	32 049	29 958	27 493	25 669
Dividend	11 109	11 119	11 164	11 164	11 164	11 164	11 164	11 164
Totaal	49 541	47 139	46 463	45 319	43 213	41 122	38 657	36 833

Bron: Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 65.

In Figuur 6.7 worden de verwachte rente- en dividenduitkeringen van het verzelfstandigde AEB gegeven in de business case.

Figuur 6.7 Ramingen van geldstromen naar gemeente volgens de Business case verzelfstandiging AEB (x € 1.000)

Bedragen x € 1.000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rente	38 432	32 987	31 449	29 936	28 688	22 864	17 311	17 311
Dividend	11 109	14 152	15 014	15 383	14 524	18 257	21 347	20 671
Totaal	49 541	47 139	46 463	45 319	43 213	41 122	38 657	36 833

Bron: Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 65.

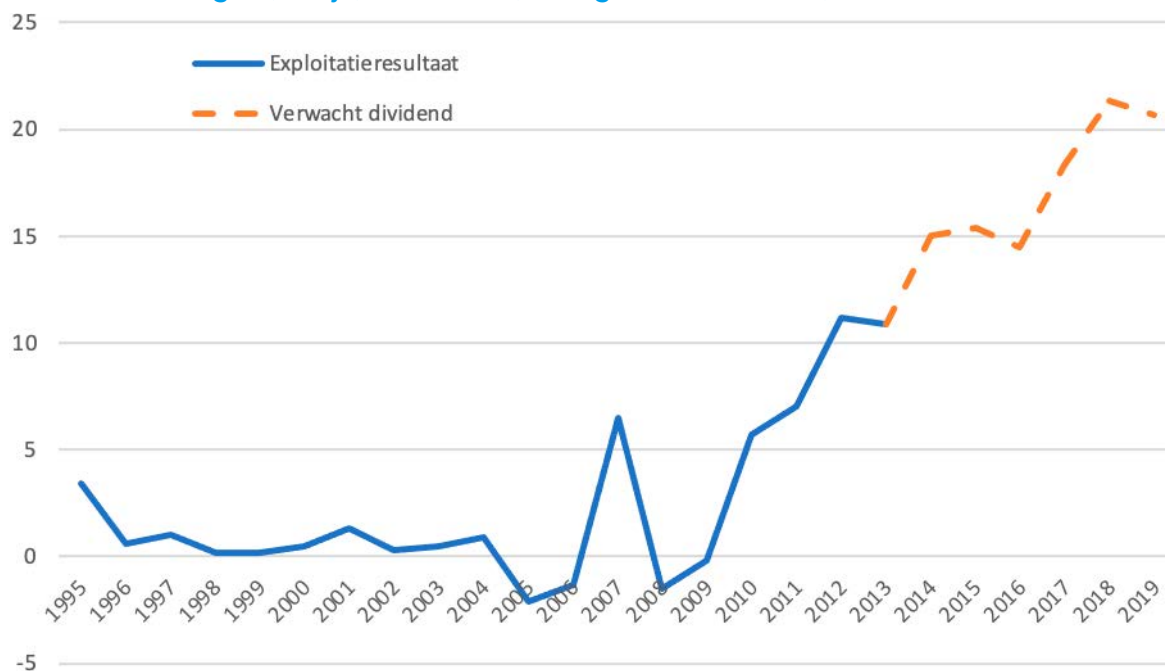
In de Figuren 6.6 en 6.7 is te zien dat de totale geldstroom van het AEB naar de gemeente gelijk dient te blijven. Door de wijziging in financieringsstructuur worden de rentebetalingen aan de gemeente geacht kleiner te worden, zeker na een beoogde herfinanciering in 2017. Dat betekent dat de verwachte dividenduitkeringen van het AEB in de jaren na de verzelfstandiging sterk zouden moeten toenemen. Het is opvallend dat de verwachte dividenden van het AEB groter zijn dan het exploitatieresultaat van het AEB in de jaren daarvoor. Dat de verwachte dividenden aanzienlijk hoger zijn dan de resultaten in voorgaande jaren wordt inzichtelijk in Figuur 6.8 waarin de gerealiseerde resultaten van het AEB vergeleken worden met de geprognosticeerde dividenduitkeringen vanaf het jaar waarin de business case wordt opgesteld (2012).

¹⁷ Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 81.

¹⁸ In de laatste versie van de business case van de verzelfstandiging wordt uitgegaan van een positieve kasstroom uit transitieprojecten vanaf 2016: Strategisch Plan AEB 2018. AEB, 7 november 2013, p. 13. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

¹⁹ Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 69.

Figuur 6.8 Ontwikkeling exploitatieresultaat GDA/AEB (blauw) 1995-2012 en verwachte dividenduitkeringen (oranje) 2012-2019 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen Gemeente Amsterdam, 1995 – 2011; Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 65.

In de business case is bovendien een gevoeligheidsanalyse opgenomen.²⁰ Een gevoeligheidsanalyse is een methode waarmee geschat kan worden in welke mate de prognoses van het bedrijfsresultaat van het AEB reageren op veranderingen. Met de gevoeligheidsanalyse wordt beoogd de risico's van dalingen in afvalvolume en verwerkingstarief in kaart te brengen. In de gevoeligheidsanalyse is onderzocht hoe het bedrijfsresultaat van het AEB in de periode 2023 - 2027 reageert op dalingen in het afvalvolume en verwerkingstarief. De gevoeligheidsanalyse toont aan dat wanneer de prijs en het volume beide met meer dan 10% dalen ten opzichte van de basis business case het jaarresultaat van het AEB negatief uitkomt.

Zoals beschreven in 5.4.2 worden er na het verschijnen van de business case meerdere rapporten geschreven door externe bureaus over verschillende aspecten van de verzelfstandiging. Zo kijkt KPMG naar de financieringsstructuur, analyseert de Galan Groep de bedrijfsvoering van het AEB²¹, wordt er een Gateway Review uitgevoerd in het kader van het organiseren van tegenspraak²² en voert PwC een second opinion uit op het verzelfstandigingsbesluit²³. Twee van deze rapporten gaan in op de business case. In de Gateway Review wordt gesteld dat men "in algemene zin de uitwerking van de business case goed vindt"²⁴. Wel worden er vraagtekens geplaatst bij het uitgangspunt van budgetneutraliteit.

20 Beleidsvoorstel verzelfstandiging AEB - Business Case verzelfstandiging. Concept. Gemeente Amsterdam- Afval Energie Bedrijf, 16 november 2012, p. 8.

21 Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Galan Group, 28 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>

22 Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 21 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649969/3>

23 Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf. PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., 4 april 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649980/3/>

24 Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 21 december 2012, p. 13. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649969/3>

“Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit voor het AEB geen verslechtering, maar geconstateerd wordt dat dit uitgangspunt de dynamiek van de afvalmarkt miskend en van het AEB een aanzienlijke inspanning zal vergen.”²⁵

In de second opinion op het verzelfstandigingsbesluit van PwC wordt gesteld dat de financiële onderbouwing van de business case onvoldoende navolgbaar is. De onderzoekers stellen het volgende:

“Hoewel het model binnen de gemeente Amsterdam door meerdere medewerkers is bekeken heeft er geen onafhankelijke toets plaatsgevonden op de gebruikte methode en aannames ten aanzien van kosten en opbrengsten.”²⁶

Desondanks onderschrijft PwC het besluit tot verzelfstandiging:

“Hoewel er aantekeningen zijn te maken zijn bij de berekening van de financiële business case voor verzelfstandiging, zijn de argumenten voor verzelfstandiging onderbouwd en navolgbaar.”²⁷

Twee maanden voor de verzelfstandiging, op 31 oktober 2013, zes maanden nadat de raad heeft ingestemd met een definitief besluit tot verzelfstandigen van het AEB, wordt de business case verzelfstandiging geüpdatet²⁸. *“Diverse ontwikkelingen, zowel intern bij het AEB als in de markt waarop het AEB opereert, hebben geresulteerd in een update van de financiële prognoses uit de onderzoeksfasen”²⁹*, zo valt te lezen. De nieuwe cijfers verschillen echter niet veel van de oorspronkelijke business case. Er is geen onafhankelijke toets op de business case uitgevoerd en het uitgangspunt van budgetneutraliteit wordt gehandhaafd. De nieuwe prognoses zijn in Figuur 6.9 samengevat en laten het verschil zien tussen het oorspronkelijke geraamde dividend en het geraamde bedrijfsresultaat.

Figuur 6.9 Prognose uit geüpdatete versie van de business case verzelfstandiging AEB (bedragen x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017	2018
Oorspronkelijk geraamd dividend	15 014	15 383	14 524	18 257	21 347
Geraamd bedrijfsresultaat	15 466	13 848	17 248	15 378	9 384
Verschil	452	-1 535	2 724	-2 879	-11 963

Bron: Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013

Uit Figuur 6.9 blijkt dat de gemeente na de verzelfstandiging uitging van een geraamd dividend dat hoger lag dan de geraamde bedrijfsresultaten. In Figuur 6.9 is het geraamde bedrijfsresultaat geactualiseerd ten opzichte van de business case uit januari 2013. In de oorspronkelijke business case (zie Figuur 6.5) lag het geraamde bedrijfsresultaat lager.

Openingsbalans 1 januari 2014

Om de verzelfstandiging mogelijk te maken diende de kapitaalstructuur van het AEB ingericht te worden. Hiermee wordt zowel de vermogensverhouding (eigen en vreemd vermogen) als de kapitaallasten (rente, dividend, aflossing) bedoeld.³⁰

De schuld van het AEB bij de gemeente is in 2013 ongeveer € 660 mln.³¹ De gemeente Amsterdam heeft voor de investeringen in de installaties namelijk geld geleend op de kapitaalmarkt en vervolgens van deze middelen een lening verstrekt aan de dienst AEB als onderdeel van de gemeente Amsterdam. In 2014 wordt geoordeeld dat de schuld die de gemeente heeft op de kapitaalmarkt te hoog is om in

²⁵ Ibid. p. 13.

²⁶ Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf. PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., 4 april 2013. p. 74. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649980/3/>

²⁷ Ibid.

²⁸ Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013.

²⁹ Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013, p. 1.

³⁰ Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 65.

³¹ Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013, p. 29. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/3>

een keer over te dragen aan het AEB. Door de omvang van de schuld, de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen en de kasstroom van het AEB, wordt gesteld dat externe financiering direct bij de verzelfstandiging zonder aanpassingen in de kapitaalstructuur niet mogelijk is.³² Totdat externe financiering mogelijk is, wordt het AEB gefinancierd door de gemeente tegen een marktconforme rente. Dit is een verplichting die voortkomt uit de richtlijnen opgesteld door de Europese Commissie ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun. Staatssteun is in principe verboden, omdat het hiermee de eerlijke concurrentie kan verstoren, maar is onder bepaalde regelgeving wel toegestaan. Als een decentrale overheid dus een commercieel bedrijf financieel wil ondersteunen moet zij zich houden aan deze Europese staatssteunregels en de Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO). Uit de interviews blijkt dat voor de afdeling Deelnemingen van de gemeente Amsterdam conformering aan de staatssteunregels een belangrijk aandachtspunt is. Het is marktconform dat bij een vast rentepercentage de rente niet verandert indien de marktrente stijgt of daalt. Voor de rente die is afgesproken met het AEB geldt dus dat deze over de gehele looptijd hetzelfde is gebleven en niet aangepast, ook niet toen de rentestand in de jaren daarna lager was. Dit is marktconform maar leidt ertoe dat het AEB hoge renteverplichtingen aan de gemeente heeft terwijl het AEB tot 2014 als gemeentelijke dienst geen eigen vermogen heeft opgebouwd en derhalve niet in staat was om externe financiering aan te trekken.

In de raadsvoordracht voor het instemmen met de definitieve keuze voor verzelfstandiging van het AEB wordt gesteld dat de huidige netto schuld (van € 661 mln.) circa € 300-330 mln. te hoog is om de AEB Holding NV een gezonde, financiële basis te geven. Dit is gebaseerd op door de markt (banken) veelgebruikte ratio's ten aanzien van schuld, kasstroom en solvabiliteit.³³ Dit betekent dat er voor het ombuigen naar een gezonde financiële situatie een conversie van schuld naar eigen vermogen (tussen de € 300 en € 330 mln.) nodig is. In de raadsvoordracht wordt aangegeven dat een conversie van schuld naar eigen vermogen de voorkeur heeft boven een eenmalige afschrijving. Voor het AEB leidt dit onmiddellijk tot een lagere schuld, een gezonde solvabiliteit en lagere rentelasten.

Dit resulteert in een financieringspakket voor het AEB, beschikbaar gesteld door de gemeente, dat bestaat uit de volgende elementen³⁴:

- Een eigen vermogen van € 276 mln., wat gebaseerd is op een indicatieve verdeling tussen eigen vermogen en achtergestelde lening van 50%-50%. Initieel was het voorstel om € 300 mln. euro van de huidige schuld te converteren in een combinatie van eigen vermogen en achtergestelde lening (zie bovenstaande). Er is besloten om € 24 mln. op dit bedrag in mindering te brengen omdat er activa (delen van de grondexploitatie) werden afgestoten. Dit betekent dat het eigen vermogen € 138 mln. bedraagt en er een achtergestelde lening wordt verleend van € 138 mln. met een looptijd van 12 jaar.
- Een langlopende lening van de gemeente aan AEB Holding NV van € 327,5 mln. waarbij de periodieke aflossingen zijn gebaseerd op de afschrijvingsperiode van de centrales. Deze leningen hebben een looptijd tot 31 december 2018.
- Een investeringsfaciliteit met een limiet van € 50 mln. waar het AEB trekking uit kan doen voor goedgekeurde (transitie)investeringen. Het plan was om een investment board aan te stellen die voor een project groter dan € 5 mln. euro de business case zal evalueren. De investment board is een binnengemeentelijk adviesorgaan. Tot dit orgaan is vastgesteld zal de afdeling Treasury, aangevuld met advies vanuit Stedelijke Bestuursadvisering en Directie Middelen en Control deze taak op zich nemen.³⁵ In 2015 heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat er nog geen investment board is opgericht en het niet duidelijk is of deze er nog komt.³⁶ Voor de periode 2013-2015 zal 60% van het investeringsbedrag gefinancierd kunnen worden onder deze faciliteit. Voor de

32 Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 66.

33 Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB). Gemeente Amsterdam. 13 maart 2013, p. 29. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/3>

34 Ibid.

35 Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p. 22. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

36 Ibid. p. 23.

periode vanaf 2016 is dit 50%. Het andere deel van de investeringen zal door het AEB uit haar eigen kasstroom worden betaald.³⁷

- Een rekening-courant faciliteit van € 20 mln. om tijdelijke tekorten gedurende een maand of kwartaal op te kunnen vangen. Dit bedrag wordt jaarlijks herzien.
- De financieringsvoorwaarden van Westpoort Warmte BV (WPW) blijven in stand voor de huidige toegezegde financieringsruimte van € 106 mln. Dit is gebaseerd op een reeds bestaande 50/50 joint venture tussen Vattenfall (voormalig NUON ten tijde van verzelfstandiging) en het AEB wat betekent dat beide aandeelhouders tevens financiers zijn van WPW. In totaal wordt er per moedermaatschappij € 53 mln. verstrekt. Voor de financiering van WPW is het uitgangspunt dat Gemeente Amsterdam WPW financiert via het AEB.³⁸ In de leningsovereenkomst is afgesproken dat WPW uiterlijk in 2024 extern zal herfinancieren.³⁹ In de raadsvoordracht wordt genoemd dat een belangrijke consequentie van financiering via AEB NV is dat de financiering ten behoeve van WPW onderdeel wordt van de beoogde herfinanciering van het AEB over een periode van 4-5 jaar. De haalbaarheid hiervan zal nader geanalyseerd moeten worden in de uitvoeringsfase.⁴⁰

Dit leidt tot de openingsbalans op 1 januari 2014 van het net verzelfstandigde AEB, zoals weergegeven in Figuur 6.10.

In het financieringspakket worden niet alle financiële posten behandeld, waardoor er kleine verschillen tussen het besproken financieringspakket en de openingsbalans te zien zijn. Bijvoorbeeld, het eigen vermogen van € 149,7 mln. is opgebouwd uit € 138 mln. eigen vermogen (50/50 verdeling met achtergestelde lening), € 2,4 mln. personele voorziening, € 3,8 mln. WPW BV en € 5,5 mln. reserve gemeentelijke dienst AEB.⁴¹

Figuur 6.10 Openingsbalans AEB (geconsolideerd) op 1 januari 2014 (bedragen x €1.000)

Activa		Passiva	
Vaste activa		Eigen vermogen	149 739
Materiële vaste activa	589 993	Voorzieningen	18 219
Financiële vaste activa	3 855	Langlopende Schulden	
Latente belastingvordering	-	Achtergestelde lening	138 000
		Lening	319 936
	593 848		457 936
Vlottende activa		Kortlopende Schulden en Overlopende passiva	38 650
Vorraden	8 330		
Vorderingen en overlopende activa	60 249		
Liquide middelen	2 117		70 696
Totaal activa	664 544	Totaal passiva	664 544

Bron: Openingsbalans. AEB Holding NV. 1 januari 2014.

37 Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013, pp. 32 – 33. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/32>

38 Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013, p. 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/32>

39 Jaarverslag 2016. Gemeente Amsterdam, p. 456. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5385399/1>

40 Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013, p. 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/32>

41 Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p.40. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

Tegenvallende resultaten na de verzelfstandiging

De resultaten van het AEB na de verzelfstandiging blijken al snel tegen te vallen. In augustus 2014 informeert de wethouder Deelnemingen (Ollongren) de raadscommissie Werk en Economie over het feit dat de directie van het AEB haar op de hoogte heeft gesteld van nieuwe financiële prognoses⁴². Het AEB zal naar verwachting uitkomen op een positief resultaat van € 7 mln., hetgeen € 12 mln. minder is dan voor de verzelfstandiging was begroot.

In november 2014 dient het AEB een conceptversie van het financieel jaarplan in voor de jaren 2015 – 2018.⁴³ In het jaarplan heeft het AEB de meest recente marktontwikkelingen, prijzen en verwachtingen omtrent transitieprojecten verwerkt. Het jaarplan laat een veel slechtere financiële positie zien dan in de business case van de verzelfstandiging te zien was.

“Per saldo komt AEB tot een financieel vooruitzicht dat ertoe leidt dat het nu verwachte dividend aanmerkelijk onder druk komt te staan”⁴⁴

schrijft de wethouder Deelnemingen (Ollongren) aan de raadscommissie Werk en Economie. De wethouder Deelnemingen (Ollongren) laat het financieel jaarplan 2015 – 2018 valideren door EY, waarin de verschillen met de business case van de verzelfstandiging onderzocht worden. Tevens zal EY de waardering van het AEB onder de loep nemen.

Eind november 2014 is er een brand in de AEC.⁴⁵ De brand is dermate groot dat het financieel jaarplan wordt ingetrokken omdat de directie van het AEB inschat dat de brand impact zal hebben op de verwachte financiële resultaten. Bij de externe validatie wordt nog wel van het oorspronkelijke jaarplan gebruik gemaakt omdat het een indicatie geeft voor de toekomst van het AEB. Later wordt bekend dat, voornamelijk door de brand, de winst van het AEB over 2014 nog verder gedaald is tot € 1 mln. Door de onzekere situatie wordt er geen dividend uitgekeerd over het boekjaar 2014.⁴⁶

Op 27 maart 2015 wordt de externe validatie opgeleverd.⁴⁷ In het rapport wordt door EY gesteld dat zij positief staan tegenover de door het AEB gehanteerde veronderstellingen en de gehanteerde methodiek ten tijde van het opstellen van het jaarplan.⁴⁸ De gehanteerde methodiek en aannames van de business case van vóór de verzelfstandiging zijn echter niet meegenomen in het rapport.

In de externe validatie worden de volgende zaken als de grootste oorzaken van de verschillen tussen de business case en het financieel jaarplan 2015 – 2018 gezien:

- De verwachte omzet is lager door dalende elektriciteitsprijzen. Ook daalt de verwachte omzet omdat in het financieel jaarplan 2015 – 2018 op basis van voortschrijdend inzicht een aantal transitieprojecten is weggevallen. Zo wordt de realisatie van een stoomnet onzeker geacht.
- Hogere lasten door een stijging van de loonkosten, zowel een stijging van het aantal fte als de hoogte van salarissen.
- Lagere kapitaallasten vanwege het wegvallen van transitieprojecten.

De validatie omvat tevens een waarderingsanalyse van het AEB op basis van de nieuwe prognoses. Op 31 maart 2015 deelt de wethouder Deelnemingen (Ollongren) de bevindingen van de externe validatie met de raadscommissie Werk en Economie⁴⁹, waarop deze op 8 april 2015 worden behandeld. In de raadscommissie geeft de wethouder Deelnemingen (Ollongren) aan dat de uitkomst

42 Brief Bijstelling financiële jaarprognose AEB. Wethouder deelnemingen, 26 augustus 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1520636/1>

43 Brief Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB. Wethouder deelnemingen, 2 december 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013784/1>

44 Ibid. p. 1.

45 Brief Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB. Wethouder deelnemingen, 2 december 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013784/1>

46 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebepaling AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

47 Jaarplan validatie en waardering AEB. EY, 27 maart 2015.

48 Ibid.

49 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebepaling AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

van de waardering valt binnen een bandbreedte van € 55 mln. en € 95 mln. Dit is significant lager dan de boekwaarde van de deelneming AEB in de jaarrekening van de gemeente. Deze staat ultimo 2014 voor €140 mln. op de balans van de gemeente. Op basis hiervan stelt het college: “een afwaardering voor tot de bovenkant van de bandbreedte”.⁵⁰ Dit leidt tot een afwaardering van € 70 mln.⁵¹

Omdat de geprognosticeerde nettowinst lager ligt, dient ook de dividendraming naar beneden te worden bijgesteld. De wethouder schrijft het volgende: “met het oog op de volatiliteit, de risico’s en de onzekerheden en uit hoofde van het begrotingstechnisch voorzichtigheidsbeginsel, worden niet de volledige geprognosticeerde nettowinsten (€8 tot €12 mln. per jaar) in de ramingen opgenomen, maar zal worden uitgegaan van een dividend van €5 mln. per jaar”.⁵² Hieraan wordt toegevoegd dat het dividend voor 2015 op € 0 wordt gezet. In Figuur 6.11 is het meerjarig effect op de gemeentelijke begroting samengevat.

Figuur 6.11 Vergelijking van de dividendverwachtingen volgens de business case en na de bijstelling (bedragen x € 1.000.000)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verwacht dividend volgens BC	15.0	15.4	14.5	18.3	21.3	20.7
Dividend na bijstelling in maart 2015	0	0	5	5	5	5
Verschil BC en bijstelling	-15.0	-15.4	-9.5	-13.3	-16.3	-15.7

Bron: Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 65; Brief Uitkomsten externe validatie en waardebepalings AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015

Daarnaast worden twee voorzieningen van in totaal € 70 mln. in de gemeentelijke jaarrekening 2014 opgenomen in reactie op de waardevermindering. Deze voorzieningen betreffen “feitelijk de afwaardering van de deelneming.”⁵³ Van deze voorziening heeft € 45 mln. betrekking op de daadwerkelijke afwaardering van AEB, de overige € 25 mln. dient als voorziening voor waarderingsrisico’s doordat uit extern onderzoek kan blijken dat AEB verder afgewaardeerd moet worden.⁵⁴ In 2015 valt een deel van de voorziening (€ 14,9 mln.) vrij.⁵⁵

De bijgestelde dividendverwachting en afwaardering van de boekwaarde van het AEB zijn niet de enige financiële tegenvallers in het eerste jaar na de verzelfstandiging. In de voorlopige openingsbalans van het AEB na verzelfstandiging staat voor € 149,7 mln. aan eigen vermogen op de balans, maar de openingsbalans wordt gecorrigeerd, waarbij het eigen vermogen significant daalt tot € 21,1 mln. De herrekening en negatieve bijstelling van het eigen vermogen heeft voornamelijk te maken met de verplichting om na de verzelfstandiging te kiezen voor lineaire afschrijvingssystematiek in plaats van de bestaande annuïtaire afschrijvingsmethodiek. De directie van AEB heeft ervoor gekozen om deze wijziging van de afschrijvingssystematiek retrospectief door te voeren, om zodoende de winstgevendheid van het AEB de komende jaren te waarborgen. Het gevolg hiervan is geweest dat de boekwaarde van de HRC en AEC ongeveer € 100 mln. lager kwam te liggen, waardoor het eigen vermogen dan ook direct met dit bedrag moest worden bijgesteld.⁵⁶

50 Verslag raadscommissie WE 8 april 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2093561/1>

51 Ibid.

52 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebepalings AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

53 Brief Uitkomsten externe validatie en waardebepalings AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

54 Jaarrekening 2014. Gemeente Amsterdam, p. 319. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2132884/1>

55 Jaarrekening 2015. Gemeente Amsterdam, p. 285. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3461718/1>

56 Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p. 41. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf. Er zal met de verzelfstandiging een overgang plaatsvinden van boekhoudvoorschriften: van Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) naar de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ). Daaraan zijn diverse wijzigingen verbonden. Een opvallende daarvan is, dat beide installaties lineair dienen te worden afgeschreven. Dit betekent een veranderde afschrijvingsmethodiek voor de HRC.

De bijstelling van het eigen vermogen kwam voor zowel de gemeente als voor de directie van het AEB als een verrassing en heeft verstreckende gevolgen gehad voor zowel de gemeente als voor het AEB. Dhr. Pranger, voormalig waarnemend algemeen-, financieel-, commercieel en operationeel directeur van het AEB van 2008-2016, zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

*“Gezien de betrokkenheid van zo veel partijen zowel extern als de eigen accountant, maar ook de betrokkenheid van de Bestuursdienst die overigens ook opdrachtgever was van de verzelfstandiging dus ook heel veel externe adviezen inwon, heeft het mij verbaasd dat dit niet eerder op tafel heeft gelegen.”*⁵⁷

Zie hiervoor ook 5.4.1 waar wordt ingegaan op de rol van de verschillende actoren in het proces voor en na de verzelfstandiging.

Voor het AEB had de daling van het eigen vermogen tot gevolg dat het aanzienlijk minder solvabel werd en daardoor minder interessant voor externe financiers. Tegelijkertijd voldeed het AEB niet meer aan de ratio's uit de leningsovereenkomst met de gemeente, onder andere omdat de solvabiliteit sterk was gedaald. Dit had tot gevolg dat de leningen direct opeisbaar waren. Bovendien kwamen de energiecontracten in gevaar doordat het eigen vermogen van het AEB onder de afgesproken minimale omvang van het eigen vermogen is geraakt.⁵⁸ Hierop besluit de gemeenteraad van Amsterdam op 1 oktober 2015, op voordracht van het college, het eigen vermogen van AEB aan te vullen.⁵⁹ Het eigen vermogen wordt verhoogd met € 60 mln. middels een agiostorting. Een agiostorting is een storting die de aandeelhouder kan doen boven op de nominale waarde van de aandelen. Dit betekent dat de waarde van een aandeel stijgt en het eigen vermogen wordt versterkt. Een agiostorting is in theorie niet gelijk aan een schenking, omdat een agiostorting inhoudt dat de aandeelhouderspositie wordt versterkt doordat de waarde van de aandelen toeneemt.

De agiostorting wordt door de gemeente Amsterdam verrekend met de schulden van het AEB. Dit betekent dat een deel van de leningen aan het AEB naar risicodragend aandelenkapitaal wordt omgezet.⁶⁰ Er vinden in 2015 gelijktijdig aflossingen van € 45 mln. op de langlopende lening en € 15 mln. op de achtergestelde lening plaats.⁶¹ Voor het AEB betekent dit feitelijk dat het eigen vermogen wordt versterkt en de schuld kleiner wordt. Daartegenover staat dat de investeringsfaciliteit voor investeringen in de transitie van het AEB verlaagd wordt van € 50 mln. naar € 35 mln.⁶² De agiostorting heeft negatieve gevolgen voor de gemeentebegroting omdat door de vervroegde aflossing van de lening, de gemeente rente-inkomsten misloopt. De prognose is op dat moment echter dat dit wordt gecompenseerd door een hogere toekomstige dividenduitkering van het AEB aan de gemeente.⁶³

In 2015 voert de Rekenkamer Amsterdam een onderzoek uit naar de verzelfstandiging van het AEB. In dit rapport wordt ingegaan op de tegenvallende resultaten van het AEB na de verzelfstandiging. Er was volgens de Rekenkamer sprake van ongefundeerd optimisme bij de gemeente ten aanzien van de verzelfstandiging. Men stelt dat het college de verzelfstandiging heeft onderschat. Het werd gezien als “een relatief eenvoudige klus”⁶⁴, mede dankzij de ervaring opgedaan tijdens eerdere verzelfstandigingen. Dit optimisme vertaalde zich naar de financiële prognoses voor het AEB, in het bijzonder wat betreft het dividend.

⁵⁷ Openbaar verhoor dhr. Pranger. 24 juni 2021.

⁵⁸ Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p. 40. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

⁵⁹ Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van herstructurering financiering AEB, behandeld in de raadsvergadering op 30 en 1 oktober 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2496649/1>

⁶⁰ Jaarrekening 2015. Gemeente Amsterdam, p. 23. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3461718/1>

⁶¹ Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van herstructurering financiering AEB, behandeld in de raadsvergadering op 30 en 1 oktober 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2496649/1>

⁶² Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van herstructurering financiering AEB, behandeld in de raadsvergadering op 30 en 1 oktober 2015, p.2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2496649/1>

⁶³ Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p.32. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

⁶⁴ Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging AEB - Deel 2. Rekenkamer Amsterdam, november 2015, p.4. Te raadplegen: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2015/11/AEB_OZrapport_2_met_kaft_DEF.pdf

“De raad kreeg het beeld voorgeschoteld dat er hoge dividendinkomsten mogelijk waren. (...) Er was een financieel optimisme waarbij bekende markt- en uitvoeringsrisico’s niet werden vertaald naar behoedzamere ramingen.”⁶⁵

De Rekenkamer is bovendien van mening dat er weinig sprake was van politieke weerstand vanuit de gemeenteraad. In 6.2.3 wordt verder ingegaan op de ontwikkeling van de exploitatieresultaten na de verzelfstandiging.

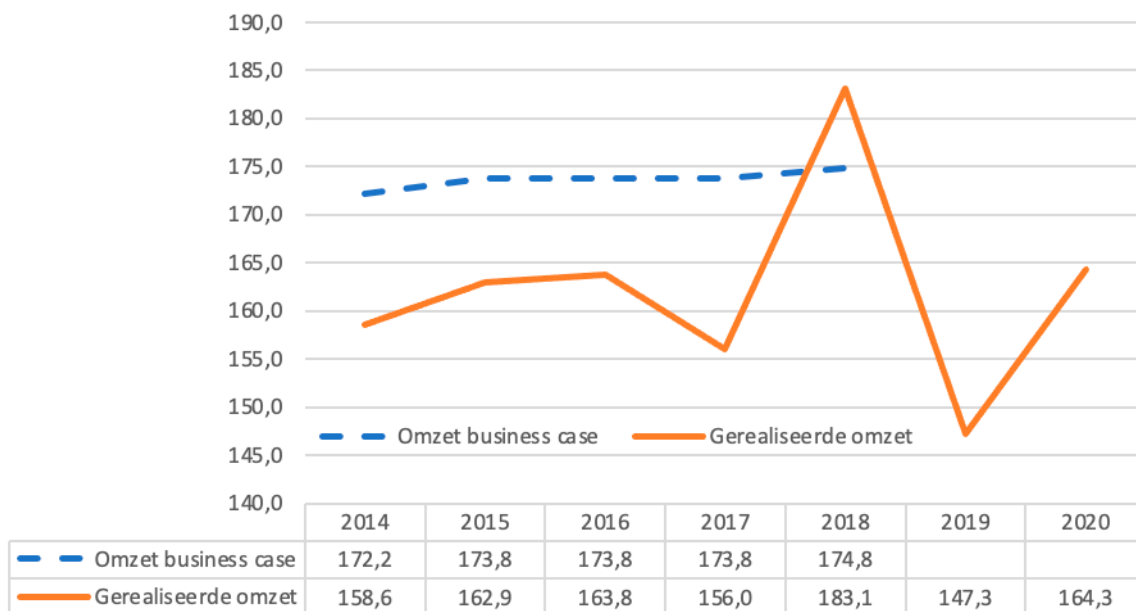
6.2.3 Ontwikkeling na verzelfstandiging

Tot aan de verzelfstandiging in 2014 kwamen de exploitatieresultaten van het AEB direct ten gunste (of ten laste) van de gemeente Amsterdam. Vanaf de verzelfstandiging wordt een (gedeelte) van het exploitatieresultaat uitgekeerd aan de gemeente in de vorm van dividend. In deze paragraaf worden de financiële resultaten van AEB na de verzelfstandiging toegelicht. Allereerst worden de financiële gegevens van de resultatenrekening van het AEB weergegeven, te weten: de omzet, het exploitatieresultaat (winst), afgedragen dividend, ontvangen subsidies en betaalde rente. Daarna wordt behandeld tot welke vermogenspositie dit heeft geleid. Hierbij wordt het eigen vermogen en het vreemd vermogen beschreven.

Resultatenrekening

In 6.2.2 is al naar voren gekomen dat de financiële resultaten na de verzelfstandiging tegenvielen. De omzet van het AEB is weergegeven in Figuur 6.12 waarbij de gerealiseerde omzet vergeleken wordt met de geprognosticeerde omzet in de business case verzelfstandiging van oktober 2013. De business case uit oktober 2013 bevat prognoses tot en met 2018.

Figuur 6.12 Gerealiseerde netto omzet AEB t.o.v. de verwachte netto omzet BC okt.2013 (bedragen x € 1.000.000)



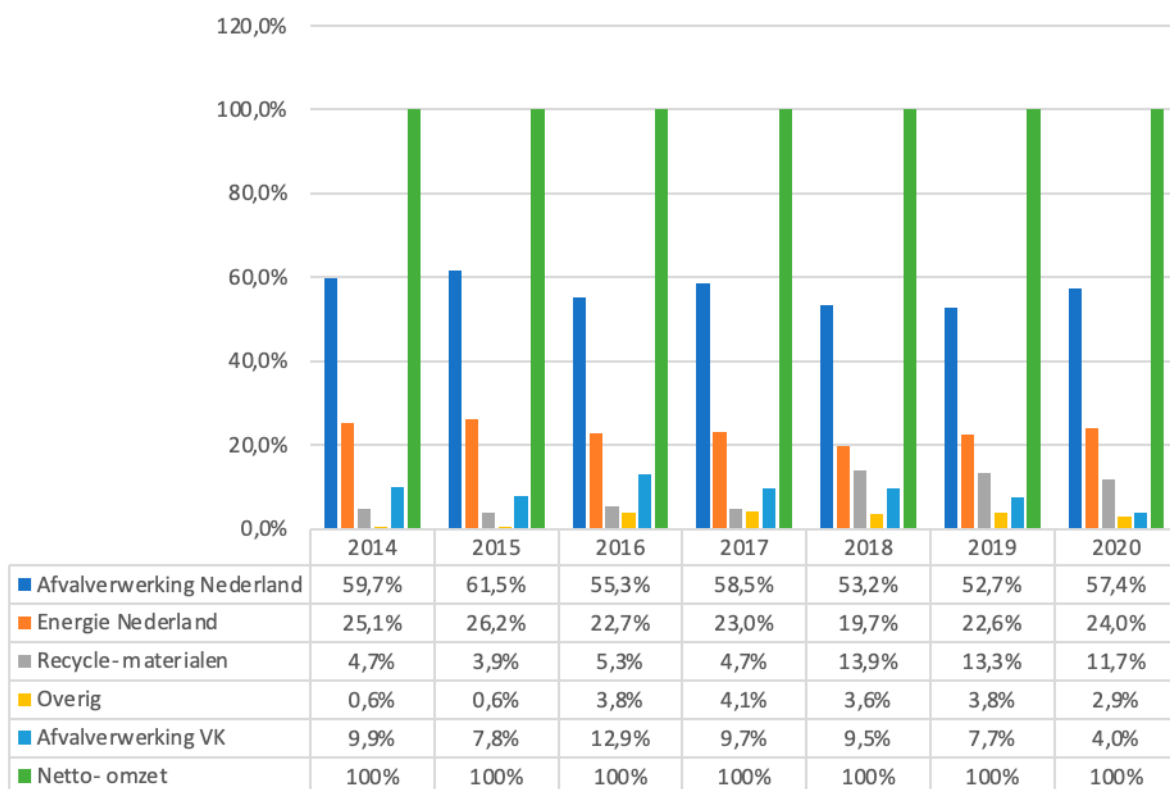
Bron: Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013; Jaarrekeningen AEB Holding NV, 2014- 2020

⁶⁵ Ibid. p. 3.

In Figuur 6.12 is te zien dat tot en met 2017 de gerealiseerde omzet achterblijft op de vooraf verwachte omzet. Dit is met name debet aan een gebrek aan transitie-investeringen. De omzet stijgt significant in 2018, waardoor deze hoger uitkomt dan waar de business case van uitgaat. De voornaamste oorzaak van de omzetsijging is de ingebruikname van de scheidingsinstallatie.⁶⁶ De significant lagere omzet in 2019 is het gevolg van de stillegging. Door de stillegging kon er immers minder afval worden verbrand en minder energie hieruit worden opgewekt en verkocht.

De omzet van het AEB komt uit afvalverwerking en afvalscheiding, productie van elektriciteit en warmte en uit teruggewonnen metalen uit het afval.⁶⁷ Figuur 6.13 laat de opbouw van de omzet zien vanaf 2014 waarbij de netto- omzet is weergegeven als 100%.

Figuur 6.13 Procentuele opbouw netto-omzet AEB 2014 – 2020



Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

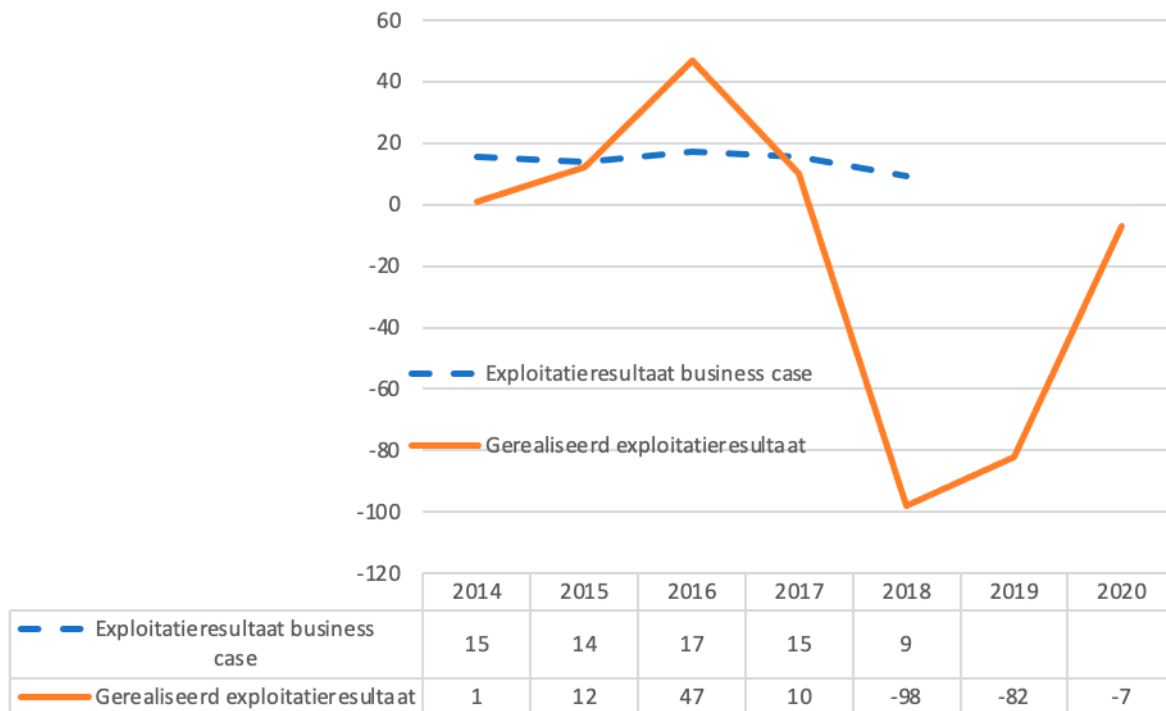
Het aandeel afvalverwerking Nederland, hiermee wordt het afval bedoeld dat wordt opgehaald bij Nederlandse gemeenten en bedrijven, is over de gehele periode meer dan 50%. De omzet afvalverwerking is met € 2,7 mln. gestegen in 2015 waardoor ook het aandeel in de netto-omzet is toegenomen. Een deel van het afval wordt geïmporteerd uit Engeland (Afvalverwerking VK). In Figuur 6.13 is te zien dat dit in 2016 12,9% van de netto- omzet uitmaakte, waarna dit aandeel vermindert tot 4% in 2020. De omzet uit energie wordt bepaald door de hoogte van de energieproductie en de marktprijzen en maakt met uitzondering van een dip in 2018 redelijk stabiel een kwart deel uit van de totale netto omzet van het AEB. De netto-omzet op het onderdeel recycle-materialen maakt vanaf 2018, na ingebruikname van de scheidingsinstallatie, een substantiëler deel uit van de netto-omzet.

Figuur 6.14 geeft een overzicht van de exploitatieresultaten vanaf de verzelfstandiging van het AEB.

⁶⁶ Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p. 9. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

⁶⁷ Jaarverslag 2015. AEB Amsterdam, 29 april 2016, p. 21. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

Figuur 6.14 Ontwikkeling exploitatieresultaat AEB 2014 – 2020 en verwacht exploitatieresultaat volgens de business case van oktober 2013 (bedragen x € 1.000.000 mln.)



Bron: Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013; Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

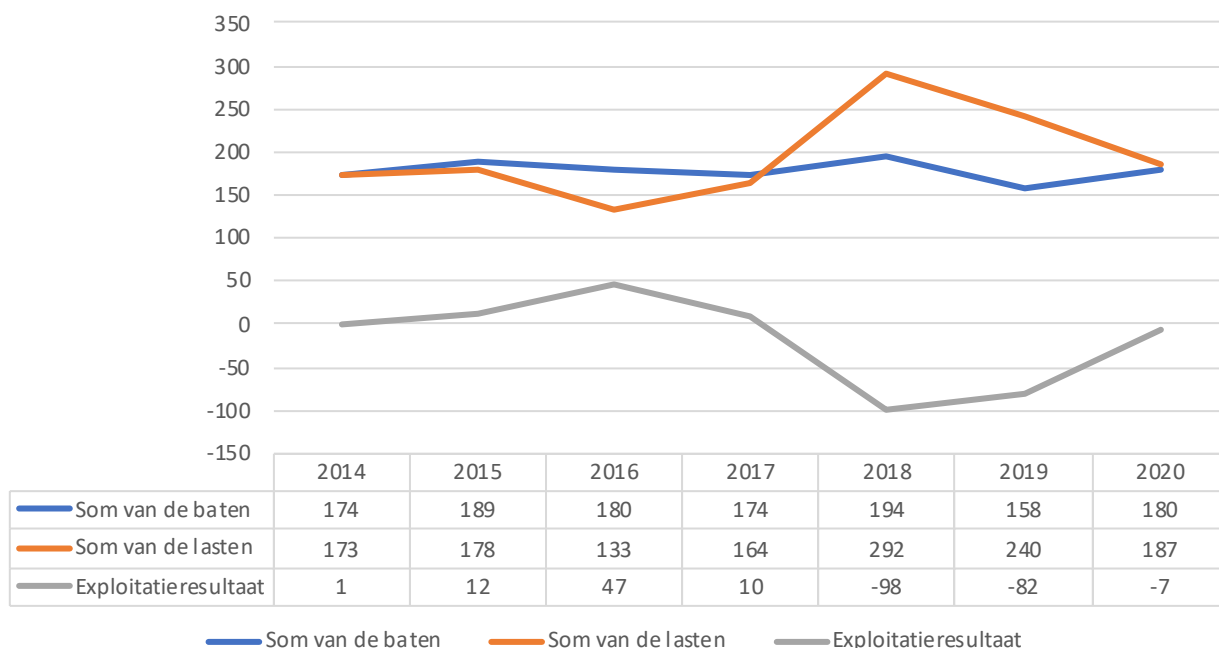
In totaal heeft het AEB in de periode 2014-2020 een negatief exploitatieresultaat behaald van € 116 mln.

Het eerste jaar van de verzelfstandiging is het exploitatieresultaat € 1 mln. Het resultaat in 2014 is laag als gevolg van de brand in de AEC, waardoor een derde van de productiecapaciteit stillag. Daarnaast wordt in de jaarrekening verslechtering van de marktomstandigheden benoemd als oorzaak voor de lagere bedrijfsopbrengsten.⁶⁸

In de periode 2015-2017 kon het AEB een positief exploitatieresultaat boeken op de bedrijfsactiviteiten. In deze jaren werden geen incidenten of bijzonderheden gerapporteerd met grote financiële impact. De jaren 2015 en 2017 benaderen de prognoses uit de business case, maar ook in deze jaren is de winst minder (resp. € 2,5 mln. en € 4,8 mln.) dan begroot. Het jaar 2016 is een uitzondering. In dit jaar is de gerealiseerde winst beduidend hoger dan in de business case begroot. De hogere winst is toe te schrijven aan een eenmalige bate uit latente belastingvorderingen. Het heeft dus weinig te maken met verbeterde operationele- of commerciële prestaties. Het zware verlies in 2018 is vooral het gevolg van hogere lasten, zoals te zien in Figuur 6.15

68 Jaarverslag 2014. AEB Amsterdam, 16 juni 2015, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2438864/1>

Figuur 6.15 Ontwikkeling van de baten, lasten en exploitatieresultaat van het AEB over de periode 2014 – 2020 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

Met name de exponentiële stijging van de bedrijfslasten in 2018 valt op. Hiervoor zijn meerdere verklaringen:

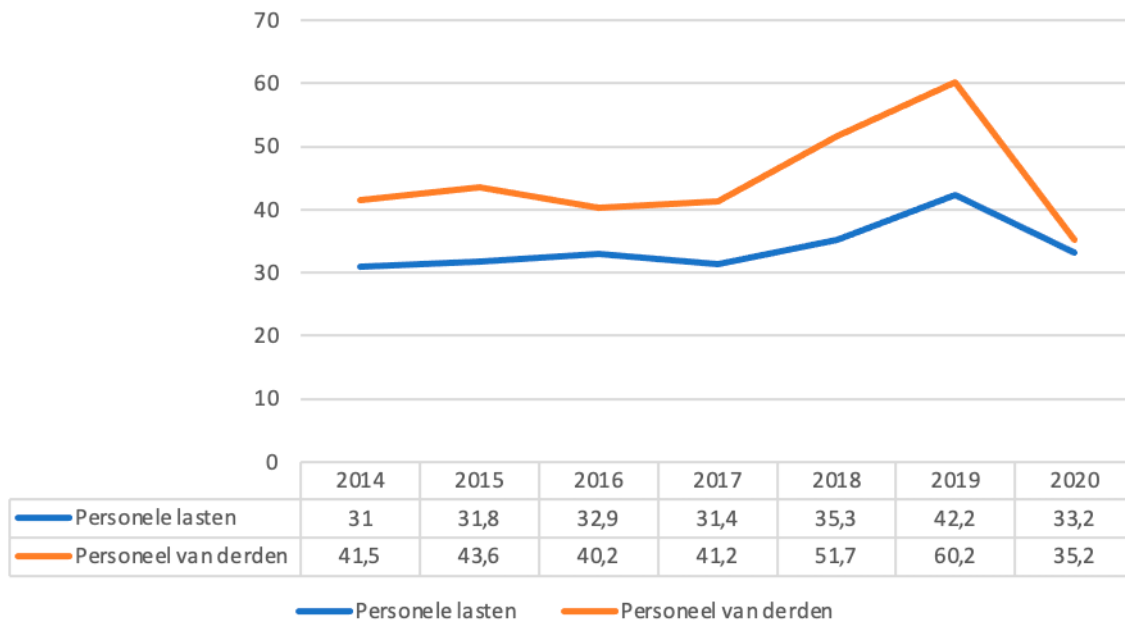
- Een onderhoudsperiode aan een van de turbines duurt vele maanden langer dan verwacht. Dit leidt tot hogere kosten voor het omleiden van afval en het inkopen van elektriciteit. Er kan immers minder afval worden verbrand en daardoor minder stroom worden opgewekt als gevolg van de lange onderhoudsperiode. Ook zijn de onderhoudskosten hoger dan verwacht door de lange onderhoudsperiode.
- De kosten van afschrijvingen op (im)materiële vaste activa in 2018 zijn € 93,0 mln. hoger, voornamelijk vanwege de bijzondere waardevermindering van de scheidingsinstallatie, de AEC- en HRC-installaties. De bedrijfswaarde van de activa is bijgesteld door de "teleurstellende recente operationele resultaten (...) als gevolg van achterstallig onderhoud".⁶⁹
- Het aanbrengen van verbeteringen aan de SI, welke niet presteert zoals verwacht, brengt hoge kosten voor externe inhuur met zich mee.

In 2019 is een daling van de baten en een verhoging van de lasten te zien als gevolg van het gecontroleerd stilleggen van vier van de zes afvalverbrandingslijnen en de hiermee gepaard gaande kosten (vooral voor correctief onderhoud en het elders onderbrengen van afval).

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de inhuur van extern personeel in 2018 en 2019 is toegenomen. Figuur 6.16 laat de ontwikkeling zien van de personele lasten over de periode 2014-2020. Uit Figuur 6.16 valt op te maken dat de externe personeelslasten over de gehele periode hoger liggen dan de reguliere personele lasten. De toename in 2018 en 2019 wordt verklaard door de ontwikkelingen in 2018 en 2019 die hierboven zijn beschreven.

⁶⁹ Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p. 43. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

Figuur 6.16 Ontwikkeling van de personele lasten en lasten inhuur van derden van het AEB over de periode 2014 – 2020 (bedragen x €1.000.000)

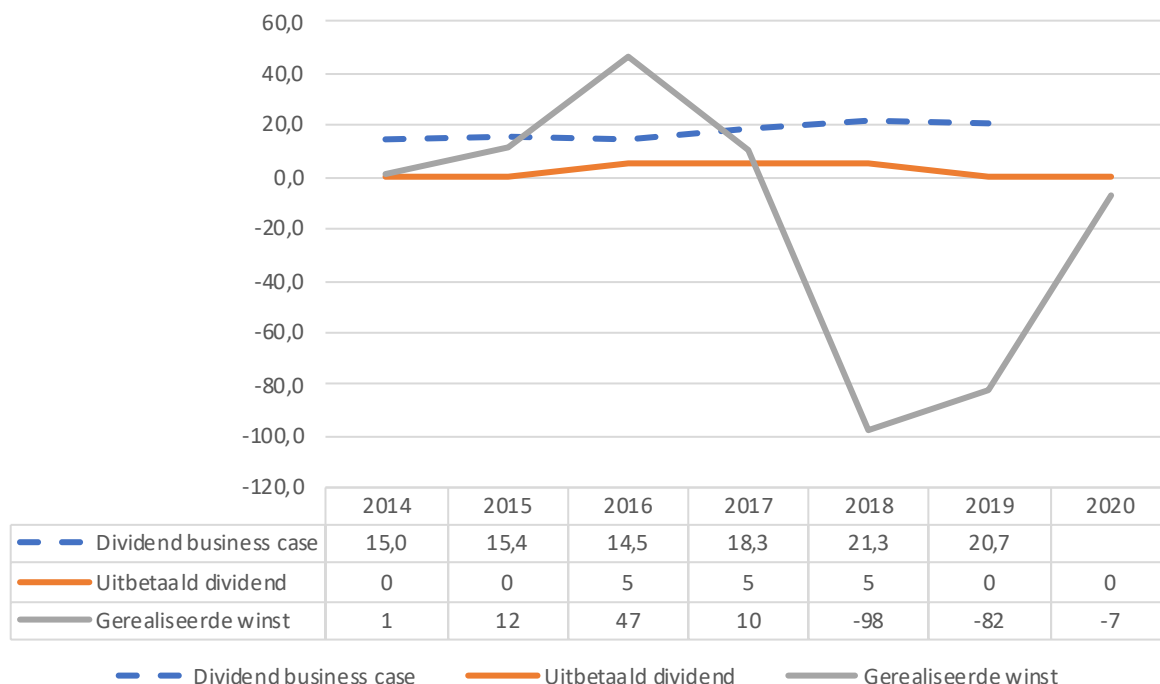


Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014-2020

In 2020 is er sprake van herstel, maar niet genoeg om een negatief bedrijfsresultaat af te wenden. In de jaarrekening van 2020 zijn als verklarende factoren benoemd dat Covid-19 resulteerde in een daling in het Nederlandse afvalaanbod, maar dat het volume van het afvalaanbod zich gedurende het 4de kwartaal van 2020 heeft hersteld naar het niveau van voor de Covid-19 crisis. Een lager afvalaanbod heeft directe gevolgen voor de omzet uit afvalverwerking en, als gevolg van een lagere hoeveelheid opgewekte elektriciteit, de omzet uit energie. Daarnaast is er als gevolg van Covid-19 sprake van lagere energieprijzen. Verder wordt als oorzaak van het negatieve exploitatieresultaat aangegeven, dat er in 2020 hard is gewerkt aan de installaties in verband met achterstallig onderhoud (revisies) en de hiermee gepaard gaande planmatige stilstand van de installatie.

Bij de verzelfstandiging is de gemeente uitgegaan van een dividenduitkering per jaar van € 14 tot € 21 mln. Onderstaand overzicht in Figuur 6.17 laat het uitgekeerde dividend zien in vergelijking met het verwachte dividend uit de business case en het exploitatieresultaat van AEB in de periode 2014-2020.

Figuur 6.17 Uitgekeerd dividend versus exploitatieresultaat AEB en verwacht dividend volgens de business case van oktober 2013 over de periode 2014 – 2020 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013; Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

In de Figuur 6.17 is te zien dat er in totaal € 15 mln. dividend is uitgekeerd sinds de verzelfstandiging van het AEB. Tot en met 2019 werd een dividend van € 105,2 mln. verwacht, € 90,2 mln. meer dan is uitgekeerd.

Het AEB heeft door de jaren heen subsidies verkregen op zowel provinciaal-, landelijk- als Europees niveau. Enkele voorbeelden van belangrijke subsidies zijn de MEP-subsidie voor de bouw van de HRC en de SDE++-subsidie voor de bouw van de BMC. Er worden ook minder grote subsidies, zoals voor een bijdrage aan CO₂-reductie in de provincie Noord-Holland en een Europese investeringssubsidie in het kader van het programma 'Energy, environment en sustainable development' uitgekeerd aan het AEB. In onderstaande Figuur 6.18 zijn de in totaal door het AEB ontvangen subsidies per jaar in kaart gebracht. Ook jaren voor verzelfstandiging (2008, 2012 en 2013) zijn meegenomen om de ontwikkeling van de ontvangen subsidies in kaart te brengen. De ontvangen subsidies over de jaren 2009 – 2011 zijn onbekend.

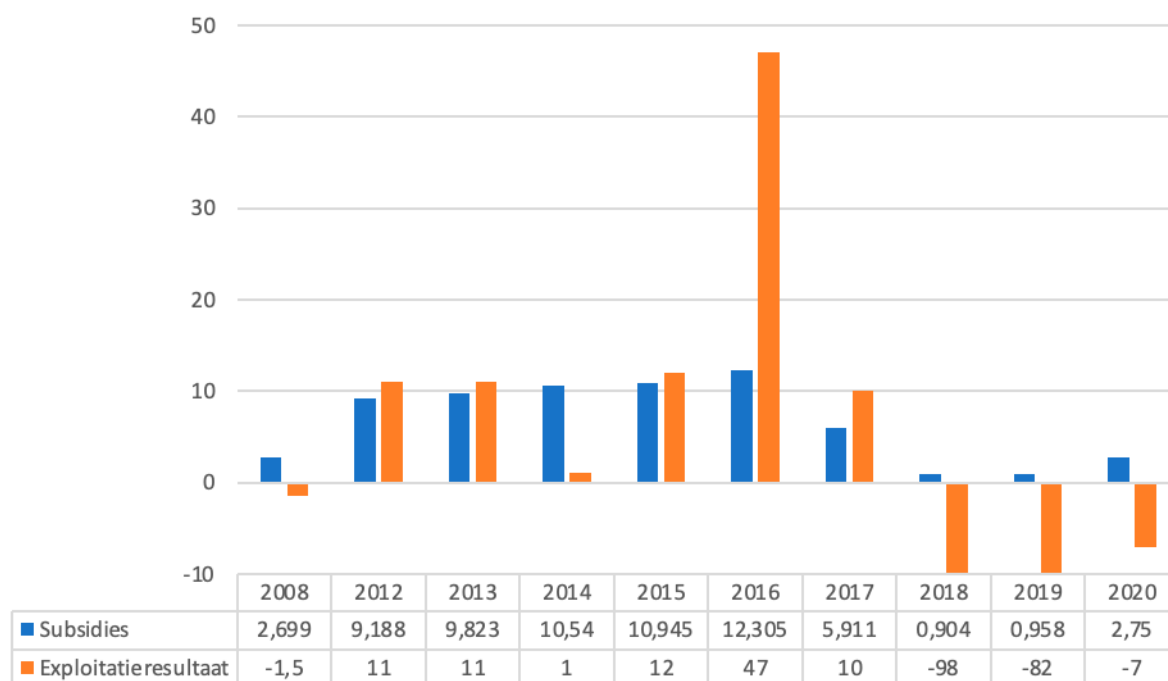
Figuur 6.18 Totaal ontvangen subsidies AEB per jaar (bedragen x € 1.000)

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subsidies	2 699	9 188	9 823	10 540	10 945	12 305	5 911	0 904	0 958	2 750

Bron: Jaarrekeningen. AEB Amsterdam. 2008, 2012, 2013; Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

In de jaren dat het AEB winst maakte bestond een groot deel van deze winst uit subsidies. Het jaar 2016 is een uitzondering, in dat jaar was er sprake van een (eenmalige) bate uit een latente belastingvordering. In Figuur 6.19 is het effect van subsidies op de winst weergegeven. Uit interviews blijkt dat een hoge subsidieafhankelijkheid standaard is in de afvalverwerkingssector en dus niet enkel voor het AEB geldt.

Figuur 6.19 Ontwikkeling exploitatieresultaat van het AEB versus de jaarlijks ontvangen subsidies (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen. AEB Amsterdam. 2008, 2012, 2013; Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

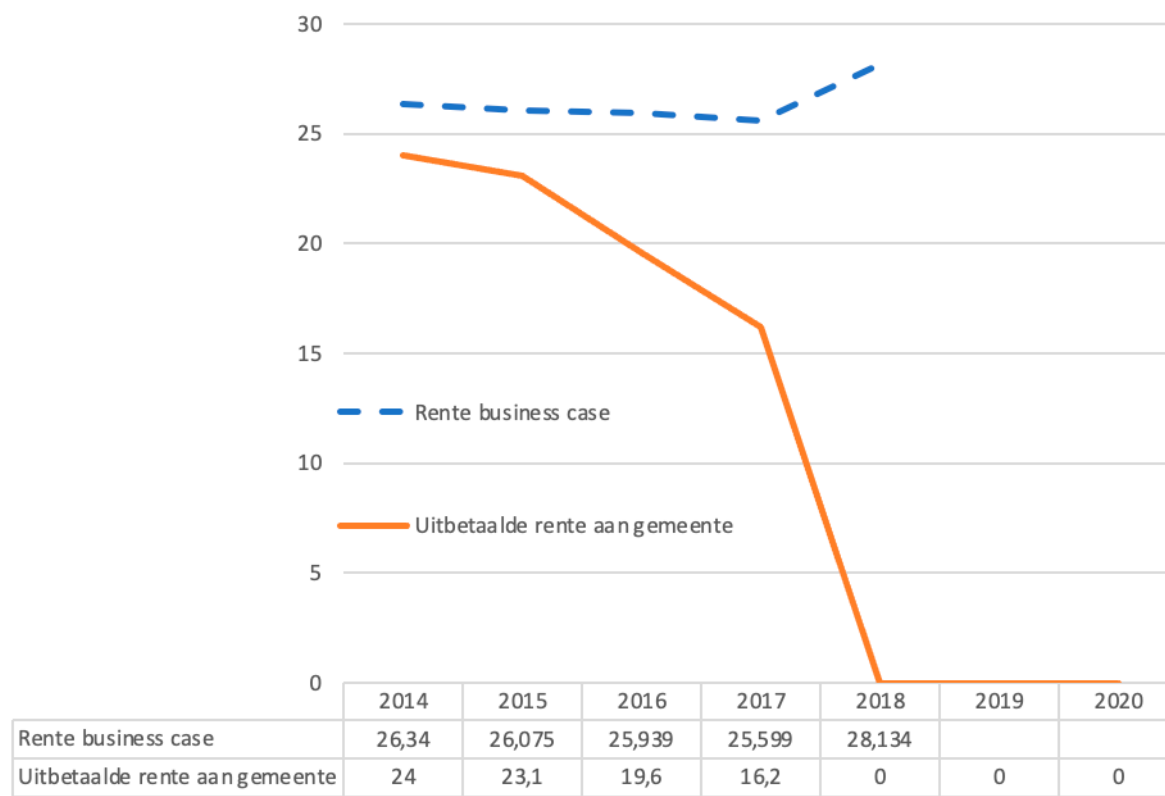
Over de verschillende leningen die door de gemeente Amsterdam verstrekt zijn aan het AEB wordt door het AEB rente betaald. De feitelijke rentepercentages die het AEB betaalt aan de gemeente Amsterdam zijn 6,7% op de achtergestelde lening en 4,4% op de langlopende lening. In 2017 vindt een herfinanciering van het AEB plaats. Er wordt een financieringsfaciliteit van € 300 mln. afgesloten bij een consortium van banken en daarnaast wordt € 220 mln. afgelost op de reguliere lening bij de gemeente Amsterdam. Dit is van invloed geweest op de jaarlijkse rentelasten.

Vanaf 2018 voldoet het AEB niet langer aan de bankconvenanten. In de jaarrekening van het AEB over 2018 staat dat de rente op de achtergestelde lening enkel betaald mag worden wanneer de bankconvenanten gehaald worden.⁷⁰ Desondanks betaalt het AEB tot aan de stillegging rente over de achtergestelde lening bij de gemeente.

Vanaf de stillegging wordt er met de gemeente een regeling getroffen voor de rente op de achtergestelde lening. De rente wordt betaald, maar de gemeente leent geld aan het AEB om deze rentelast te kunnen voldoen. Dit geleende bedrag wordt opgeteld bij de achtergestelde lening. De rentebetalingen over de helft van 2019 (Q3 2019 en Q4 2019, vanaf de stillegging) en 2020 zijn dus betaald en opgeteld bij de achtergestelde lening. Dit gaat om een bedrag van € 14 mln., € 4,8 mln. over het laatste half jaar van 2019 (over geheel 2019 gaat het om een bedrag van € 8,4 mln.) en € 9,2 mln. over 2020. In Figuur 6.20 zijn de rentebetalingen van het AEB aan de gemeente weergegeven, inclusief de rente betaald via de extra lening bij de gemeente.

⁷⁰ Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p. 48. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

Figuur 6.20 Gerealiseerde rentebetalingen AEB aan de gemeente versus de verwachte rente BC okt.2013 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013; Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

Over de jaren 2014 – 2019 is minder rente betaald dan vooraf werd verwacht. In de business case wordt uitgegaan van een marktconforme rente tussen de 6% en 7% conform het advies van KPMG.⁷¹ In de business case is uitgegaan van het scenario dat er eind 2018 een herfinanciering plaats zou vinden. Aangezien dit halverwege 2017 is gebeurd, is het niet verwonderlijk dat de betaalde rente sinds 2017 minder is dan werd verwacht. Het verschil in de jaren 2014 – 2016 is echter zeer groot. Een verklaring voor dit verschil wordt in de jaarrekening niet gegeven. Vanaf 2018 wordt door het AEB alleen nog rente betaald aan de gemeente Amsterdam over de achtergestelde lening omdat, dankzij de herfinanciering, de rente over de overige leningen wordt betaald aan de banken. Het overeengekomen rentepercentage bij de banken is aanzienlijk lager dan bij de gemeente Amsterdam waardoor in 2018 de totale rentelasten dalen. De schulden aan banken dragen een variabel rentepercentage gebaseerd op de 3-maands Euribor notering waar een opslag bij wordt opgeteld.⁷² In 2018 is deze opslag 1,6%. Het effectieve rentepercentage komt daarmee in 2018 uit op 1,97% voor de leningen van de banken. In 2019 en 2020 bedraagt de opslag 1,7%.⁷³ De effectieve rentepercentages zijn respectievelijk in 2019 en 2020 1,97% en 2,04%, beduidend minder dan de 6,7% die het AEB aan de gemeente dient te betalen over de achtergestelde lening.

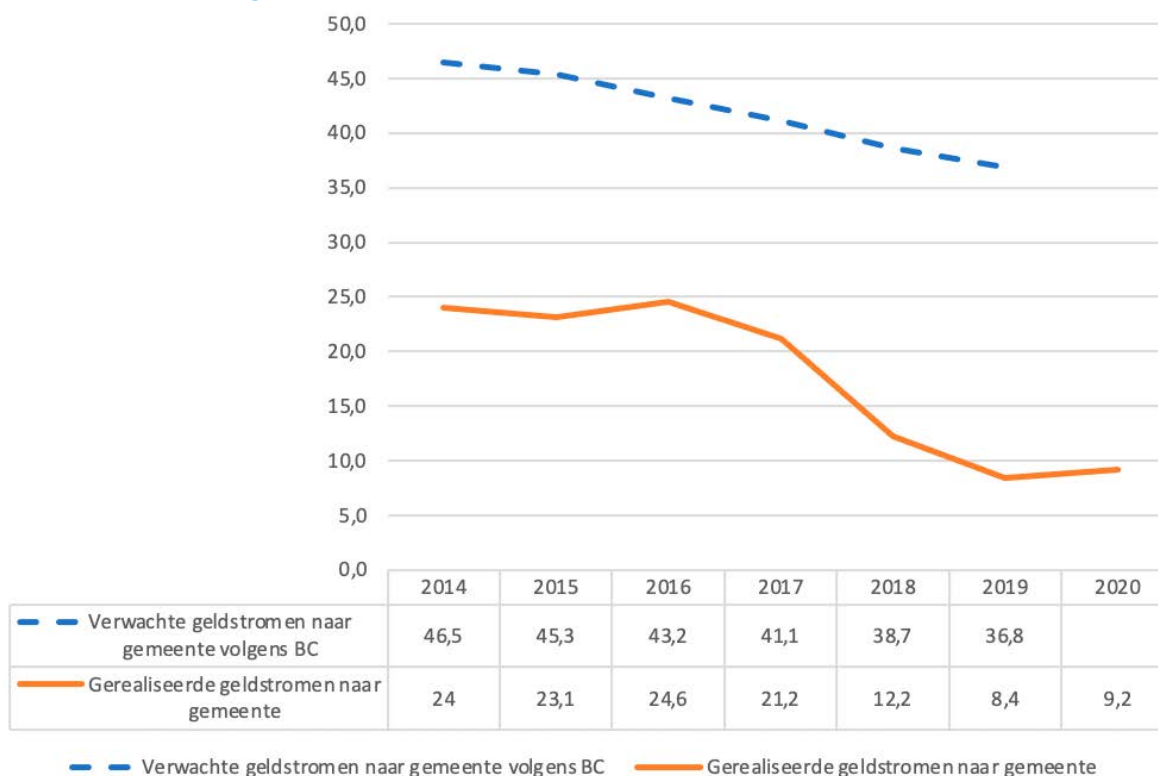
De lagere renteopbrengsten dan verwacht leiden ertoe dat de totale jaarlijkse geldstromen naar de gemeente, dat wil zeggen dividend en rente, beduidend lager zijn dan voor de verzelfstandiging werd verwacht. Dit wordt weergegeven in Figuur 6.21

⁷¹ Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 73.

⁷² Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p. 50. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

⁷³ Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 50. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

Figuur 6.21 Gerealiseerde geldstromen AEB aan de gemeente versus de verwachte geldstromen BC okt.2013 (bedragen x €1.000.000)

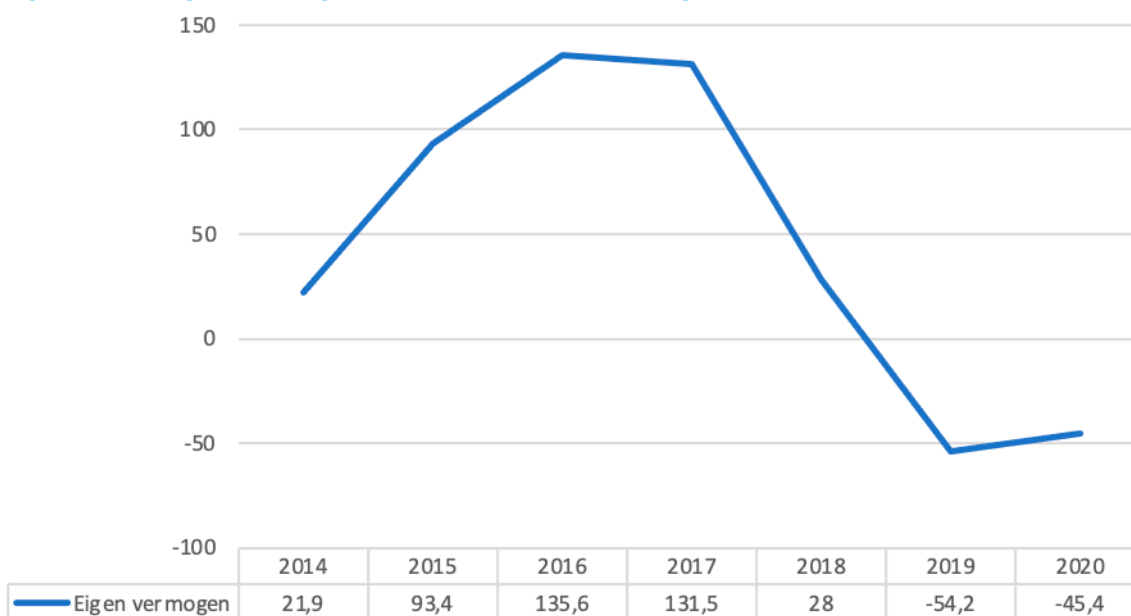


Bron: Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 januari 2013; Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

Vermogenspositie

Tot aan 2014 heeft AEB geen eigen vermogen opgebouwd omdat de exploitatieresultaten van AEB direct ten gunste (of ten laste) kwamen van de begroting van de gemeente Amsterdam. Vanaf 2014 wordt er door AEB vermogen opgebouwd. Figuur 6.22 laat de ontwikkeling zien van het eigen vermogen vanaf 2014.

Figuur 6.22 Eigen vermogen AEB 2014 – 2020 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014-2020

Bij de verzelfstandiging bedraagt het eigen vermogen van het AEB € 149,7 mln. Door een verandering in afschrijvingssystematiek net na de verzelfstandiging neemt het eigen vermogen drastisch af om 2014 af te sluiten met € 21,9 mln. aan eigen vermogen (EV), zoals behandeld in 6.2.3. De eigen vermogenspositie van het AEB verbetert in 2015, voornamelijk door een agiostorting door de gemeente, ook dit wordt in meer detail behandeld in 6.2.3.

In Figuur 6.22 is voorts te zien dat het EV van het AEB in 2016 stijgt naar € 135,6 mln. De oorzaak ligt voornamelijk in het positieve resultaat dat het AEB over 2016 kon bijschrijven.⁷⁴ In 2018 is het eigen vermogen echter sterk gedaald naar € 28 mln. Dit kwam met name doordat het hoge exploitatieverlies van het AEB in 2018 deels is opgevangen met het eigen vermogen.⁷⁵ In de jaarrekening van 2018 wordt al uitgegaan van een negatief eigen vermogen in 2019. De vooruitzichten voor 2019 zijn immers ook niet rooskleurig. In 2019 is het eigen vermogen negatief, namelijk -€54,2 mln., net als in 2020 (-€45,4 mln.), waarmee het bedrijf technisch failliet is. De verbetering in 2020 heeft vooral te maken met een stelselwijziging, waardoor de voorziening groot onderhoud is vrijgefallen en toekomt aan het eigen vermogen.

Het vreemd vermogen van het AEB voor de verzelfstandiging betreft twee leningen afgesloten in 1989 van (omgerekend) € 487,4 mln. voor de bouw van de AEC en een lening van € 453,4 mln. in 2003 voor de bouw van de HRC. De gemeente Amsterdam heeft voor deze investeringen geld geleend op de kapitaalmarkt en vervolgens van deze middelen een lening verstrekt aan de dienst AEB als onderdeel van de gemeente Amsterdam.

Het is duidelijk dat in 2013, in aanloop naar de verzelfstandiging, de openstaande schuld van het AEB aan de gemeente € 660 mln. bedraagt.⁷⁶ Met de hoogte van het eigen vermogen dat de gemeente kiest om aan het AEB mee te geven is de bestaande schuld te hoog om bij verzelfstandiging extern te financieren.⁷⁷ Dit betekent dat de gemeente ervoor kiest om bij de verzelfstandiging de grootste financier van het AEB te worden. Immers, het AEB neemt de schuld bij de gemeente over de installaties, de AEC en de HRC, mee na de verzelfstandiging. Het vreemd vermogen van het AEB bestaat in hoofdlijn uit voorzieningen, achtergestelde leningen, langlopende leningen en kortlopende leningen. De achtergestelde leningen en de langlopende leningen zijn verstrekt door de gemeente Amsterdam om de verzelfstandiging van het AEB mogelijk te maken. Bij de verzelfstandiging is afgesproken dat het AEB (op termijn) dient te voorzien in haar eigen financiering. In 2014 is de enige vermogensverstrekker van het AEB dus de gemeente Amsterdam. De lening van de gemeente Amsterdam aan AEB bestaat uit drie onderdelen, te weten (1) een achtergestelde lening (2) een gewone lening en (3) een lening aan WPW, een deelneming van AEB.

In Figuur 6.23 is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het totaal uitstaande vreemd vermogen en in Figuur 6.24 is een samenstelling van de verstrekte leningen door de gemeente Amsterdam te vinden. Alhoewel de gemeente Amsterdam de enige vermogensverstrekker van het AEB is, komt de uitstaande schuld bij de gemeente niet overeen met het totaal vreemd vermogen van het AEB. Dit verschil is te verklaren omdat in het vreemd vermogen van het AEB ook voorzieningen en andere kortlopende schulden zijn opgenomen.

In Figuur 6.24 is te zien dat per 1 januari 2014 de gemeente Amsterdam een achtergestelde lening heeft verstrekt van € 138 mln. Een achtergestelde lening is een lening die pas wordt terugbetaald nadat andere leningen zijn terugbetaald.⁷⁸ Dit betekent dat in geval van bijvoorbeeld faillissement er een risico bestaat dat de lening slechts gedeeltelijk of helemaal niet wordt terugbetaald. Hierdoor ligt het rente- percentage voor deze lening hoger dan bij een gewone lening, de rentevoet is 6,7%.

74 Jaarverslag 2016. AEB Amsterdam, 2 mei 2017, p. 107. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/zoujituze/aeb-jaarverslag-2016.pdf>

75 Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p. 13. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lblbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

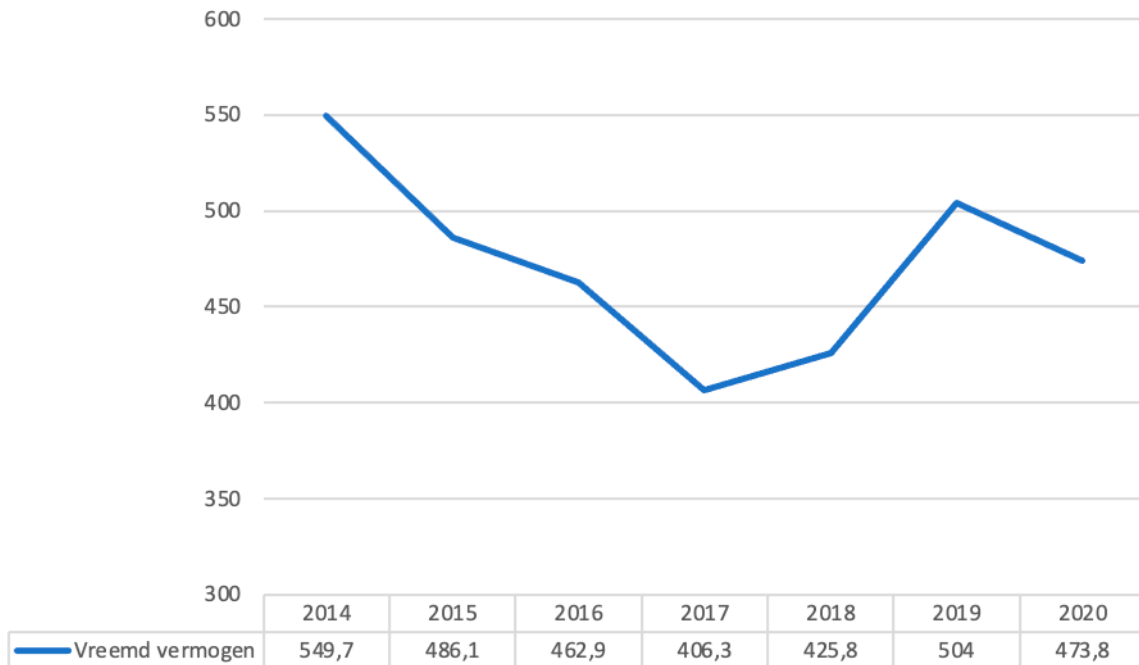
76 Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013, p. 29. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/32>

77 Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013.

78 Jaarverslag 2019. Gemeente Amsterdam, 7 mei 2020, p. 261. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8729153/1>

Hoewel er initieel geen aflossingsverplichting aan deze lening is verbonden, is er in 2015 en 2016 € 30 mln. op deze lening afgelost. Hiervan is € 15 mln. door het AEB afgelost en € 15 mln. van dit bedrag is een omzetting van schuld naar eigen vermogen door middel van een agiostorting.

Figuur 6.23 Vreemd vermogen AEB 2014 – 2020 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

Figuur 6.24 Samenstelling verstrekte leningen gemeente Amsterdam aan AEB 2014 – 2020 (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014- 2020

Naast de achtergestelde lening verstrekt de gemeente Amsterdam per 1 januari 2014 ook een reguliere lening aan het AEB van € 327,5 mln. waarbij de periodieke aflossingen zijn gebaseerd op de afschrijvingsperiode van de centrales.⁷⁹ Deze lening heeft een looptijd tot 31 december 2018. De aflossingsverplichtingen worden jaarlijks door het AEB opgenomen onder de kortlopende schulden.⁸⁰ Het rentepercentage voor deze lening is vastgesteld op 4,4%.

Bij de agiostorting in 2015 wordt, naast de omzetting van € 15 mln. van de achtergestelde lening € 45 mln. van de reguliere lening omgezet in eigen vermogen. Dit heeft uiteraard een effect op de aflossingen omdat het totaal van de uitstaande leningen afneemt, waardoor er ook in totaal minder afgelost hoeft te worden.⁸¹ In 2016 vinden er boven op de reguliere aflossingen, vrijwillige additionele aflossingen plaats van € 17 mln. vanwege een overschot aan liquide middelen.⁸² In totaal is er in de periode 2014 – 2017 voor € 94 mln. afgelost.

In 2017 heeft het AEB bij een consortium van vier banken een financieringsfaciliteit van € 300 mln. afgesloten waarmee € 220 mln. is afgelost bij de gemeente Amsterdam. Dit is dus een jaar eerder dan oorspronkelijk overeengekomen in de raadsvoordracht waarbij afgesproken is dat dit uiterlijk per 31 december 2018 diende te gebeuren.⁸³ Voor het college is de herfinanciering een signaal dat de financiële prestaties van het AEB zijn verbeterd. De banken zouden immers anders geen lening hebben verstrekt aan het AEB, zo is de denkwijze van het college. De wijzigingen hebben geen effect op de verwachte dividenduitkering van het AEB aan de gemeente. De lagere rentelasten na de herfinanciering leiden naar verwachting wel tot een hoger resultaat voor het AEB.⁸⁴

Sinds 1999 voorziet Westpoort Warmte BV (WPW), een joint venture van het AEB en NV Nuon Warmte, een deel van Amsterdam van warmte.⁸⁵ Aan WPW zijn hiervoor leningen verstrekt door de gemeente Amsterdam. In totaal heeft de gemeenteraad voor € 53 mln. aan leningen toegezegd (gebaseerd op de 50/50 joint venture tussen het AEB en Nuon (sinds 2020 Vattenfall Nederland)). Voor de financiering van WPW is het uitgangspunt dat de Gemeente Amsterdam WPW financiert via het AEB.⁸⁶ In 2014 is het totaal aan verstrekte leningen € 31 mln., in 2015 € 36 mln. en in 2016 € 46 mln. Na de herfinanciering eind 2017 gaat de gemeente Westpoort Warmte weer rechtstreeks financieren in plaats van via het AEB.⁸⁷

79 Raadsvoordracht Kennisnemen van het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013, p. 9. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1058346/1>

80 Jaarverslag 2014. AEB Amsterdam, 16 juni 2015, p. 71. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2438864/1>

81 Jaarverslag 2015. AEB Amsterdam, 29 april 2016, p. 79. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

82 Jaarverslag 2016. AEB Amsterdam, 2 mei 2017, p. 87. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/zoujtuze/aeb-jaarverslag-2016.pdf>

83 Raadsvoordracht Kennisnemen van het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013, p. 11. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1058346/1>

84 Raadsvoordracht Kennisnemen van het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013, p. 10. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1058346/1>

85 Jaarverslag 2015. AEB Amsterdam, 29 april 2016, p. 32. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

86 Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013, p. 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/32>

87 Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen over het aanpassen van de achtergestelde lening van AEB en de leningovereenkomst aan WPW, behandeld in de raadsvergadering op 8 en 9 november 2017, p. 1. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5833902/1/09012f978215c943>

6.3 Stillegging van de verbrandingslijnen (2019)

In 6.3 worden achtereenvolgens behandeld: de stillegging (6.3.1) en de problematiek rond het onderhoud (6.3.2).

6.3.1 Financiële analyse van de stillegging

Uit 6.2 wordt duidelijk dat de resultaten van het AEB in 2018 en 2019 slecht zijn. Er wordt respectievelijk € 98 en € 82 mln. verlies gemaakt. In 2018 is het verlies voornamelijk het gevolg van een bijzondere waardevermindering op de verschillende installaties: er wordt € 87,2 mln. afgeschreven op de AEC en de HRC en € 5,8 mln. op de SI.⁸⁸ In 2019 wordt het verlies grotendeels veroorzaakt door de stillegging van de verbrandingslijnen in de zomer van dat jaar. De aanloop naar de stillegging en de financiële consequenties daarvan worden in 6.3.1 beschreven.

Het jaar 2018 kent operationele en daarmee financiële tegenvallers. Op de AvA van 10 december 2018 wordt aangegeven dat twee operationele problemen hier grotendeels debet aan zijn.⁸⁹ Allereerst presteert de SI niet naar behoren. De operationele kosten zijn hoger en de output van de SI is lager dan verwacht, wat betekent dat er meer kosten gemaakt worden omdat er meer afval verbrand moet worden en dat er een lagere vergoeding van het Afvalfonds⁹⁰ ontvangen wordt dan verwacht. Daarnaast duurt een revisie van turbine 20 van de AEC vele malen langer dan verwacht. Naast het feit dat deze verbrandingslijn geen omzet genereert, moet het AEB elektriciteit inkopen om aan haar contractuele verplichtingen te voldoen. Op de AvA van 10 december 2018 geeft de directie aan dat het resultaat nog € 20 mln. achterloopt op de begroting. Over het jaar 2018 wordt uiteindelijk € 98 mln. verlies gemaakt.⁹¹ Zoals reeds vermeld is dit grotendeels het gevolg van de bijzondere waardevermindering op de verschillende installaties. Hierdoor wordt niet voldaan aan de voorwaarden van de bankenconvenanten, waarop de banken een waiver verstrekken.⁹²

In het aandeelhouderscommissie-overleg van 12 maart 2019 wordt aangegeven dat het resultaat voor 2019 ook onder druk staat.⁹³ Uit de interviews komt naar voren dat na dit overleg bij de gemeente het besef leeft dat het onvermijdelijk is dat financiële steun aangevraagd gaat worden door het AEB. Het college informeert de raad in 2018 over de tegenvallende financiële resultaten bij het AEB en opnieuw in 2019 waarbij ook de behoefte aan financiële steun wordt besproken.⁹⁴

Uit de interviews wordt bovendien duidelijk dat het college zich niet bij voorbaat vastlegt op het verlenen van financiële steun. Het college wil het verzoek van het AEB tot kapitaalsteun voorleggen aan de raad en om de raad een weloverwogen besluit te laten nemen worden door externe partijen diverse rapporten opgesteld om de financiële en operationele situatie van het AEB in kaart te brengen. De gemeente vraagt KPMG om een waardeanalyse van het AEB op te stellen, het AEB laat een technische *business review* opmaken door DNV GL en het AEB geeft Deltaway de opdracht om de staat van de installaties in kaart te brengen.

De waardeanalyse wordt opgesteld door KPMG op basis van de financiële gegevens vanaf 2014 en de financiële begroting voor de jaren 2019 – 2021.⁹⁵ DNV GL stelt in de *business review* dat de financiële prognoses van het AEB voor 2019 – 2021 te optimistisch zijn en dat de kans dat deze verwachtingen niet gehaald worden groot is.⁹⁶ Er wordt gesteld dat de veiligheid van de installaties en het onderhoud daarvan en het op orde krijgen van een stabiel personeelsbestand en de juiste cultuur cruciale

88 *Rapport inzake de jaarstukken 2018*. AEB Holding NV, 29 juni 2020, p.9. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samenvevoegd.pdf

89 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 10 december 2018, p. 3.

90 Het Afvalfonds Verpakking is een stichting die het realiseren van de recyclingdoelstelling voor verpakkingsafval stimuleert middels vergoedingen.

91 *Rapport inzake de jaarstukken 2018*. AEB Holding NV, 29 juni 2020. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samenvevoegd.pdf

92 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 12 maart 2019, p. 6.

93 *Ibid.* p. 6.

94 *Brief aan raadscommissies FEZ en MLD over veiligheid en financiële situatie bij AEB*. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen, 27 juni 2019.

95 *Concept rapportage inzake tussentijdse uitkomsten waardeanalyse AEB*. KPMG, 25 juni 2019.

96 *Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019 – 2021*. DNV GL, 26 juni 2019.

uitdagingen zijn in het herstel van het AEB. Dit zou de focus moeten zijn voor de komende jaren. In het rapport wordt een eventuele stillegging van afvalverwerkingslijnen niet benoemd. Opvallend is dat hetzelfde bureau, DNV GL, enkele weken later een evaluatie uitvoert omtrent de noodzaak van de beslissing tot het stilleggen van de lijnen.⁹⁷ Hierin stelt men dat het inderdaad een adequate beslissing was. Deltaway, een organisatie gespecialiseerd in het ontwerp en onderhoud van waste to energy installaties, brengt verslag uit over de staat van de installaties, nadat het in 2015 en 2017 al eenzelfde opdracht heeft uitgevoerd.⁹⁸ Men stelt dat de staat van de installaties is verslechterd in de laatste vier jaar. Er zijn veel incidenten, er is nog steeds sprake van achterstallig onderhoud en de veiligheidscultuur is ondermaats. De rapporten schetsen een negatief beeld, maar in geen van de rapporten wordt de optie van het stilleggen van afvalverbrandingslijnen geopperd. Er wordt juist aanbevolen om de tijd nemen om de benodigde veranderingen op technisch en organisatorisch vlak in te passen.

Op 21 juni 2019 spreken productie- en veiligheidsmedewerkers over de veiligheidssituatie en worden diverse onderwerpen verder uitgediept (zie 7.5.2). Op 24 juni 2019 wordt dit gecommuniceerd met de gemeente.⁹⁹ Er wordt gesteld dat de veiligheid van de installaties onvoldoende is om op volledige productie door te draaien. Het AEB gaat scenario's opstellen. Daarbij wordt aangegeven dat een deel van de operatie reeds is stilgelegd en dat het een optie is om alle verbrandingslijnen tijdelijk stil te leggen. Tevens wordt aangegeven dat een eventuele stillegging grote impact zal hebben op de liquiditeit van de onderneming en dat de mogelijkheid bestaat dat het AEB op korte termijn liquiditeitssteun behoeft. Op 27 juni 2019 informeren de wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid de raad dat AEB niet meer in control is en dat tijdelijke maatregelen zijn genomen, zoals het terugbrengen van de belasting van de ovens en dat tevens wordt gewerkt aan maatregelen om de veiligheid structureel te borgen. Dit kan betekenen dat de gehele verbrandingsoperatie voor een periode tussen de nul tot in het ergste geval zes maanden gestaakt zou moeten worden, wat een tijdelijke sluiting van de fabriek voor die periode inhoudt.¹⁰⁰ Het borgen van het publiek belang is voor hen essentieel, zo schrijven ze. Op 28 juni 2019 laat het AEB weten dat het heeft besloten vier van de zes afvalverbrandingslijnen stil te leggen.¹⁰¹ De gemeente reageert door een crisisteam samen te stellen met daarin medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente.

De financiële situatie van het AEB was al niet rooskleurig, maar door de stillegging wordt de situatie kritiek. De baten nemen drastisch af omdat twee derde van de afvalverbrandingslijnen geen afval verbranden en hieruit tevens geen energie meer wordt opgewekt. Daarnaast nemen de lasten toe omdat het AEB omleidingskosten moet betalen aan haar contractanten die hun afval of slib elders moeten verbranden. Op 1 juli 2019 ontvangt de gemeente een brief van de directie van het AEB met het verzoek om financiële steun.¹⁰² Uit de raadsenquête blijkt dat het AEB deze versie als concept is bedoeld ter bespreking met de gemeente. De brief geeft aan dat door de stillegging verwacht wordt dat het AEB binnen een maand niet langer aan haar betalingsverplichtingen kan worden voldaan. Het AEB stelt dat er € 60 mln. nodig is om de continuïteit van het bedrijf de vier daaropvolgende maanden te kunnen garanderen.¹⁰³ In de raadsvoordracht wordt over de brief gesteld dat het AEB vraagt om liquiditeitssteun voor een bedrag van € 150 mln. omdat het liquiditeitstekort over 2020 kan oplopen tot dit bedrag. De wethouder Deelnemingen (Kock) zegt hierover in het openbaar verhoor:¹⁰⁴

“Dat verzoek werd concreet op 1 juli en toen is er een brief gekomen van het Afval Energie Bedrijf en daarin stond dat bedrag van € 150 mln. Daar lag niet een hele goede onderbouwing bij. Wat er bijstond, was dat het nodig was om het bedrijf weer op orde te brengen. Daar stond een grove planning bij van wanneer de verschillende lijnen weer in bedrijf zouden komen.”

97 DNV GL-review noodzaak en aanpak AEB-interventie. Lamers, F. & Bergman, M. 8 juli 2019.

98 AEB Preliminary Assessment. Deltaway, 6 juni 2019.

99 Brief Stop the bleeding. P. Dirix, 24 juni 2019.

100 Brief aan raadscommissies FEZ en MLD over veiligheid en financiële situatie bij AEB. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen, 27 juni 2019.

101 Twee van deze lijnen waren al een aantal dagen niet in bedrijf doordat er onderhoud op deze lijnen werd uitgevoerd. Na het geplande onderhoud zijn deze twee niet opgestart.

102 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019, p. 5.

103 Brief Verzoek om extra liquiditeitssteun. AEB, 1 juli 2019.

104 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

Tevens wordt door het AEB gemeld dat het AEB verwacht dat de banken een volledige aflossing op hun financiering gaan eisen. Concreet kwam het totale verzoek van het AEB neer op een bedrag van circa € 356 mln. De wethouder Deelnemingen (Kock) zegt hierover in het openbaar verhoor:¹⁰⁵

“Er stond in en dat vonden wij heel verbazingwekkend, dat de directie verwachtte dat de banken niet zouden willen meedoen met een dergelijk financieringspakket en dat zij ook verwachtte dat de banken zouden vragen omdat het Afval Energie Bedrijf natuurlijk aan allerlei financiële convenanten die in de financieringsarrangementen met de banken stonden, niet meer kon voldoen dat ze verwachtte dat de banken van de gemeente een garantie zouden vragen voor de lening die de banken hadden uitstaan bij het AEB, € 200 mln. En in die brief stond ook dat ze verwachtte dat de gemeente die garantie niet zou geven want dat is in tegenspraak met onze leningen- en garantiebeleid en of we dan zo vriendelijk wilden zijn om die lening van € 200 mln. bovenop de € 150 mln. liquiditeitssteun af te lossen. De facto ging het dus eigenlijk om een verzoek van € 350 mln. in plaats van € 150 mln.”

Uit de analyse van de enquêtecommissie blijkt dat bij het verzoek een korte onderbouwing wordt meegestuurd. In zijn verhoor geeft wethouder Deelnemingen (Kock) aan dat de gemeente het verzoek tot financiële steun van het AEB van 1 juli 2019 nooit als realistisch heeft beschouwd door het hoge bedrag in combinatie met een minimale onderbouwing.¹⁰⁶ Ook de eerdergenoemde waardeanalyse, opgesteld door KPMG, was een belangrijk argument om niet tot een steunpakket van € 356 mln. over te gaan. Over de waardeanalyse schrijft het college namelijk dat “dit concept-rapport is gebaseerd op aannames die zeer onzeker zijn, wat pleit voor meer tijd om tot een betere onderbouwing te komen. De conclusies van de waardeanalyse zijn echter zo stevig, dat direct instemmen met het liquiditeitsverzoek ook geen optie (meer) is”.¹⁰⁷ Dit heeft ook te maken met het feit dat “het KPMG rapport voorsorteert op een mogelijk afwaardering van de aandeelhouderswaarde en op de achtergestelde lening”.¹⁰⁸ Dhr. Kock was wel bereid om met het AEB over een kleiner financieringspakket te praten om het bedrijf zodoende de zomer door te helpen.

Op 4 juli 2019 schrijft het AEB een nieuwe versie van het voorstel voor liquiditeitssteun aan de gemeente.¹⁰⁹ De wethouder Deelnemingen (Kock) geeft tijdens het openbaar verhoor aan verrast te zijn dat er op 4 juli 2019 een tweede verzoek door het AEB wordt verstuurd met andere financiële cijfers. Uit de analyse van de enquêtecommissie blijkt dat de onderbouwing grotendeels hetzelfde blijft, er wordt enkel een meer specifiek overzicht toegevoegd van de liquiditeitseffecten op de onderdelen afval, energie en slib. Uit de raadsvoordracht blijkt dat het gevraagde bedrag beduidend lager ligt. Daarnaast vraagt het AEB aan de banken om een bestaande rekening courant faciliteit van € 12,5 mln. beschikbaar te houden. Het AEB vraagt om een kapitaalinjectie van de gemeente van € 12,5 mln. om het uit te houden tot september 2019. Er wordt gesteld dat:

“In deze periode tot 1 september 2019 kan AEB haar verbeterplan en financiële prognose extern laten valideren en kan AEB samen met haar financiers tot alternatieve oplossingen komen.”¹¹⁰

Op 11 juli 2019 wordt in de raad gesproken over de raadsvoordracht van het college, waarin het college de situatie beschrijft. Het college vraagt hierop aan de raad om in te stemmen met financiële steun voor het AEB van € 35 mln. “voor het borgen van de publieke belangen en zorgen voor een gecontroleerde oplossing, ook in geval van faillissement”.¹¹¹ Het betreft een mandaat voor het uitgeven van € 35 mln., maar de insteek is om dit bedrag zo klein mogelijk te houden. De € 35 mln. is volgens de raadsvoordracht als volgt samengesteld: “het bedrag van € 35 mln. is opgebouwd uit de gevraagde € 12,5 mln. aan de banken en de gemeente (samen € 25 mln.) plus een marge van € 10 mln.”¹¹² Hierbij wordt in de raadsvoordracht gesteld dat de genoemde liquiditeitssteun als

105 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

106 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

107 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019, p. 2.

108 Ibid. p. 10

109 Ibid. p. 2.

110 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019, p. 2.

111 Ibid. p. 4.

112 Ibid. p. 4.

staatsteun kan worden aangemerkt door de Europese Commissie. Om aan de regels van de Europese Commissie met betrekking tot staatsteun te voldoen moet de gemeente, naast melding maken van de steun, *“voldoen aan de strikte richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun”*.¹¹³ Desondanks wordt in het vervolg van de raadsvoordracht en uit de behandeling in de raad duidelijk dat het bedrag van € 35 mln. enkel door de gemeente Amsterdam wordt uitgekeerd, in plaats van de suggestie dat de banken € 12,5 mln. voor hun rekening nemen.¹¹⁴ Documenten van de Europese Commissie, met daarin een beoordeling van het voorstel tot financiële steun vanuit de gemeente, bevestigen dat het een bedrag van € 35 mln. vanuit de gemeente naar het AEB betreft, bovenop € 10 mln. die door het bankenconsortium wordt verstrekt.¹¹⁵

De steun is noodzakelijk omdat het AEB verwacht zonder een liquiditeitssteun vanaf 1 september 2019 niet meer aan betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. Tevens heeft het AEB aan de gemeente bekend gesteld dat, indien er niet binnen 1 à 2 dagen een oplossing is, het AEB gedwongen wordt om surseance van betaling aan te vragen. Op de dag van de raadsbehandeling kondigt het AEB aan een surseance van betaling aan te zullen vragen. De wethouder Deelnemingen/Financiën (Kock) ziet dit als een onprofessioneel dreigement.¹¹⁶

Op 23 juli maakt het college van de € 35 mln. € 6 mln. als eerste noodsteun beschikbaar voor het AEB.¹¹⁷ Uit openbare verhoren blijkt dat wethouder Kock er streng op toeziet dat er niet meer dan de absoluut noodzakelijke financiële middelen naar het AEB gaan. Dhr. Van Woerkom, projectleider van het ambtelijke crisisteam AEB, beschrijft in zijn openbaar verhoor dat:

*“De 35 mln. euro beoogde een langere periode te voorzien. Ik herinner me de toenmalige wethouder die zeer streng zei: denk eraan dat je dat niet morgen al overmaakt. Dus met een bedrijf in die strenge omstandigheden kijk je heel precies, bijna op kasbasis, om inzicht te krijgen wat echt liquiditeitssteun is. Dus het bedrijf komt min of meer aan een infuus te liggen en dat infuus druppelt zo hard als nodig is maar niet harder.”*¹¹⁸

Hij omschrijft later in zijn openbaar verhoor dat de liquiditeitssteun van de gemeente ervoor diende *“dat het licht nog aan ging”*¹¹⁹, bij wijze van spreken.

Uit het verhoor van wethouder Kock blijkt dat het AEB op 9 augustus gebruik maakt van de € 6 mln. noodsteun. Ook vanuit de Europese Commissie werd geëist dat het bedrag aan steun zo laag mogelijk moest blijven. Er is in deze periode veelvuldig contact geweest tussen de gemeente en de Europese Commissie. Kort daarna volgt een nieuw liquiditeitsverzoek van het AEB. Het is voor wethouder Kock de bevestiging van het slechte niveau van de liquiditeitsprognoses van het AEB net na de stillegging. Hij stelt dat de gemeente:

*“Tot de conclusie was gekomen dat die liquiditeitsprognoses heel slecht waren. Die waren immers van € 150 mln. teruggebracht tot een veel lager bedrag, zelfs zo dat uiteindelijk pas op 9 augustus is getrokken op die faciliteit. Dus pas op 9 augustus, echt weken nadat het AEB tegen ons zei, we hebben acuut geld nodig, echt acuut anders vragen we surséance aan. Pas weken daarna, pas op 9 augustus hebben ze uiteindelijk € 5.9 mln. van de gemeente getrokken en op die faciliteiten van de bank iets van € 10 mln. En daarna tot medio september helemaal niet meer.”*¹²⁰

¹¹³ Ibid. p. 5.

¹¹⁴ Zo wordt er besloten door de raad om in te stemmen met het vormen van een voorziening van de gemeente van € 35 mln. Bron: Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019, p. 5

¹¹⁵ Steunmaatregel SA.55227 (2019/NN) - Nederland – Reddingssteun voor AEB Holding NV. Europese Commissie, 19 november 2019, p. 5

¹¹⁶ Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

¹¹⁷ Raadsvoordracht voortgang oplossingsrichting AEB Holding N.V. Behandeld in de raadsvergadering op 11 september 2021, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7951379/1>.

¹¹⁸ Openbaar verhoor dhr. Van Woerkom. 29 juni 2021.

¹¹⁹ Openbaar verhoor dhr. Van Woerkom. 29 juni 2021.

¹²⁰ Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

Uit de jaarrekening van de gemeente wordt duidelijk dat in 2019 door het AEB van de volledige € 35 mln. financiële steun gebruik is gemaakt.¹²¹ Uit de beschikbare documenten is op te maken hoe groot de getrokken tranches zijn. Echter is deze informatie vertrouwelijk. Uit het verhoor van mevr. Dijkma blijkt dat de € 35 mln. niet enkel gebruikt is om financiële gaten te dichten maar ook als garantstelling:

“Die [35 mln.] is helemaal niet overal voor gebruikt want op zich bleek dat niet alles meteen nodig was. Kijk, het stellen van een garantie heeft soms niet per se de functie om geld te zijn dat daadwerkelijk wordt uitgegeven. Het gaat er namelijk ook om dat je daarmee het vertrouwen voor de omgeving van het bedrijf creëert dat er voldoende liquide middelen aanwezig zijn zodat het bedrijf niet gaat omvallen en zodat niet alle schuldeisers er op af rennen en hun fair share daaruit halen. Dus het heeft ook heel vaak niet alleen een reële werking maar ook een psychologische werking.”¹²²

Op 10 oktober 2019 blijkt dat de eerder beschikbaar gestelde € 35 mln. niet voldoende is om de continuïteit van de onderneming te waarborgen.¹²³ Het college vraagt aan de raad om in te stemmen met een additioneel krediet van € 45 mln. voor het AEB. Opnieuw is de insteek het borgen van publieke belangen en trachten dit bedrag zo laag mogelijk te houden. Het college laat weten vertrouwen te hebben dat het hersteltraject van het AEB leidt tot continuïteit van het bedrijf.¹²⁴ Daarom is men bereid tot verdere kapitaalsteun. Met de kapitaalsteun wordt ook tijd en ruimte gecreëerd voor een adequaat verkoopproces (behandeld in 5.4.2).

In de raadsvergadering van 10 oktober 2019 uit de Raad zijn onvrede over het feit dat niet wordt begrepen waar deze extra € 45 mln. voor dient en wat er is gebeurd met de eerder toegezegde € 35 mln.¹²⁵ De wethouder Deelnemingen (Dijkma) stelt dat het verstrekken van deze informatie de positie van de gemeente in de verkoop van het AEB schaadt. Na veel vragen van raadsleden hieromtrent wordt dit in een besloten deel van de raadsvergadering toegelicht.

Uit het jaarverslag van het AEB over 2020 wordt duidelijk dat het AEB geen gebruik heeft gemaakt van het beschikbaar gestelde krediet van € 45 mln.¹²⁶ In oktober 2020 wordt de raad hierover door het college geïnformeerd.¹²⁷ Waar door het AEB net na de stillegging werd uitgegaan van volledig operationele afvalverbrandingslijnen in februari 2020, blijkt dit in werkelijkheid sneller te gaan. Op 8 oktober 2019 worden twee van de vier stilgelegde lijnen weer opgestart, maar er wordt dan nog niet van 100% van de verbrandingscapaciteit gebruik gemaakt.¹²⁸ Op 27 oktober 2019 volgt de opstart van nog een lijn¹²⁹ en in november 2019 zijn alle verbrandingslijnen weer opgestart.¹³⁰

Het feit dat het AEB geen gebruik heeft gemaakt van het beschikbaar gestelde krediet van € 45 mln. heeft ook te maken met het herstructureringsplan van het AEB. Als onderdeel van het herstructureringsplan heeft het AEB op 1 maart 2021 het 50% aandelenpakket in WPW verkocht aan de gemeente Amsterdam. De gemeente had al eerder onderzocht of WPW los van het AEB verkocht zou kunnen worden¹³¹ en besluit uiteindelijk zelf de WPW-aandelen te kopen van het AEB voor

121 Jaarverslag 2019. Gemeente Amsterdam, 7 mei 2020, p. 17. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8729153/1>

122 Openbaar verhoor mevr. Dijkma. 30 juni 2021.

123 Raadsvoordracht Verzoek om instemming verlenen krediet ten behoeve van liquiditeitssteun aan AEB Holding NV, behandeld in de raadsvergadering op 10 oktober 2019, p. 2. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8045495/1/1559_19_Gewijzigde_voordracht_verlenen_krediet_AEB

124 Ibid. p. 2.

125 Verslag raadsvergadering 10 en 11 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8106462/1>.

126 Jaarverslag 2020. Gemeente Amsterdam, 28 april 2021, p.19. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10155445/1>

127 Brief Verwacht Go-besluit voorgenomen verkoop AEB, Wethouder Deelnemingen en Wethouder Duurzaamheid, 9 oktober 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9281028/1/09012f978318bf15>

128 Brief Stand van zaken AEB en voortgang verkoopproces. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen. 5 november 2019, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8143401/1>

129 Ibid. p. 2.

130 Rapport inzake de jaarstukken 2019. AEB Holding NV, 29 juni 2020. p. 9. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/pu5f5bn3/200629_jaarrapport2019-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf

131 Brief Update verkoopproces AEB. Wethouder Deelnemingen en wethouder Duurzaamheid, 2 juni 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8906883/1>

€ 73 mln.¹³² Met dit bedrag is door het AEB een bedrag van € 25,9 mln. afgelost op de leningen bij de banken.¹³³ Er wordt gesteld dat: "Onder voorwaarden zal AEB met de opbrengst ook een deel van de achtergestelde lening van de gemeente gaat aflossen".¹³⁴

6.3.2 Onderhoud

Uit 4.2.6 blijkt dat onderhoud een belangrijke oorzaak is van de stillegging van de verbrandingslijnen in de zomer van 2019. In het algemeen kan worden gesteld dat het belang van onderhoud groot is voor een organisatie met afvalwerkingsinstallaties zoals het AEB. In iedere jaarrekening van het AEB wordt dit bevestigd. Illustratief is de jaarrekening van 2016 waarin staat: "De beschikbaarheid van de afvalenergiecentrales is bepalend voor de operationele en financiële resultaten van AEB. Het risico op het niet beschikbaar zijn van de centrales wordt onder meer gereduceerd door het ontwikkelen en uitvoeren van een meerjarig onderhoudsplan."¹³⁵ Desondanks had het AEB problemen op het gebied van onderhoud, zoals beschreven in 4.2.6 en 7.4.5. De focus van 0 ligt op het analyseren van de financiële kant van het onderhoud van het AEB, zowel voor als na de verzelfstandiging. Een belangrijke bron hierbij zijn de jaarstukken van het AEB voor de verzelfstandiging. De enquêtecommissie stelt echter vast dat een sluitende analyse omtrent het financiële aspect van het door het AEB uitgevoerde onderhoud niet mogelijk is. Zo zijn gemaakte onderhoudskosten en waarvoor deze kosten dienden niet aan de enquêtecommissie beschikbaar gesteld.

Voor de verzelfstandiging

Dhr. Beerepoot, voormalig operationeel- en waarnemend algemeen directeur van 2001-2008, stelt in zijn openbaar verhoor dat in de tijd dat hij voor het AEB werkte onderhoud altijd goed is uitgevoerd:

*"maar het is niet het geval dat wij 'best in class' waren in het vastleggen en documenteren daarvan".*¹³⁶

Dhr. Pranger stelt in zijn openbaar verhoor dat er bovendien nooit op onderhoudsbudgetten is bezuinigd.

*"Ik heb voor zover ik het maar enigszins kan terughalen, nooit ingegrepen op onderhoudsbudgetten en zijn de budgetten die er altijd in de begroting stonden, gewoon gehandhaafd. Voor de oude centrale, de AEC, waren dat ervaringscijfers. Als er sprake was van een extra component, onderhoud dat duurder was, dan werd er voor dat jaar gewoon iets meer onderhoudsbudget toegekend."*¹³⁷

Desondanks wordt na de verzelfstandiging binnen het AEB de conclusie getrokken dat het onderhoud voor de verzelfstandiging niet voldoende was. In een vergadering in 2019 tussen de directie en RvC van het AEB wordt gesteld dat het onderhoud al ruim voor 2014 achterbleef.¹³⁸

Uit de jaarrekeningen valt niet op te maken wat de onderhoudsbudgetten en daadwerkelijke onderhoudskosten voor de verzelfstandiging zijn, met uitzondering van 2007 en 2008. De onderhoudskosten over 2007 waren € 17 mln., over 2008 € 22,7 mln. Bovendien komt uit de jaarrekeningen naar voren dat het onderhoudsbudget in 2009 is verhoogd met het verschijnen van een nieuw meerjarig onderhoudsplan. Onderzoekscommissie Winter schrijft dat de jaarlijkse onderhoudsbudgetten voor de verzelfstandiging fluctueren, met als ondergrens € 31,9 mln.¹³⁹ In het openbaar verhoor van dhr. Kruize, voormalig algemeen directeur ad interim van het AEB, wordt ook bevestigd dat het budget

132 Brief Verwacht Go-besluit voorgenomen verkoop AEB, Wethouder Deelnemingen en Wethouder Duurzaamheid, 9 oktober 2020.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9281028/1/09012f978318bf15>

133 Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 69. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

134 Rapport inzake jaarstukken 2020. AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 69. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

135 Jaarverslag 2016. AEB, 2 mei 2017, p. 27. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/zoujtuze/aeb-jaarverslag-2016.pdf>

136 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot, 21 juni 2021.

137 Openbaar verhoor dhr. Pranger, 24 juni 2021.

138 Notulen RvC AEB Holding NV, 11 juni 2019, p.7.

139 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 41. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

voor onderhoud in 2009 is verhoogd na de ingebruikname van de HRC: “van € 17 mln. onderhoud in 2007 is dat onder mijn verantwoordelijkheid in 2009 naar € 30 mln. gegaan”.¹⁴⁰ Dhr. Kruize trekt de conclusies van onderzoekscommissie Winter echter in twijfel door te stellen dat het budget in 2010 € 23 mln. was.¹⁴¹ Naast het verhogen van het onderhoudsbudget, het aanscherpen van de onderhoudsplannen en het aannemen van meer personeel wordt er in deze periode ook getracht op korte termijn de opgelopen achterstand in onderhoud in te halen en de “onbalans tussen preventief en correctief onderhoud, die de afgelopen twee jaar is ontstaan, te herstellen”. Uit interviews blijkt dat de omslag van correctief naar preventief onderhoud binnen het AEB niet gemakkelijk gerealiseerd kan worden ondanks dat hier binnen de directie van het AEB veel aandacht voor is.

In de beschikbare jaarrekeningen staan tevens voorzieningen opgenomen voor groot onderhoud bij de AEC en de HRC. Uit de analyse van de jaarrekeningen blijkt dat er voor de AEC een voorziening is opgenomen vanaf 2006 tot 2011 voor groot onderhoud aan deze installatie. Als gevolg van de in werking treding van het nieuwe meerjaren-onderhoudsplan in 2010 is deze voorziening in 2011 leeg. De kosten van het onderhoud waren dermate groot dat het college aan de raad vraagt om in te stemmen met een kredietverlening aan het AEB van € 12 mln.¹⁴² De uit de investering voortvloeiende kapitaallasten worden verrekend in het afvalverwerkingstarief van de gemeente.

Op basis van het meerjaren-onderhoudsplan wordt vanaf 2010 een voorziening opgenomen voor groot onderhoud aan de HRC. De voorziening dient ter dekking van groot onderhoud en vervangingsinvesteringen aan de HRC-installatie. In 2014 valt het gehele bedrag van de voorziening vrij in verband met de verzelfstandiging van AEB Holding.¹⁴³ Het gaat daarbij om een bedrag van € 13,5 mln. Hieruit blijkt dat er onderhoudsbudget was voor de HRC.

Na de verzelfstandiging

Uit de analyse van de jaarplannen van het AEB na de verzelfstandiging blijkt dat de onderhoudsbudgetten tussen de € 33 mln. en € 37 mln. schommelen. De daadwerkelijke onderhoudskosten zijn voor de enquêtecommissie niet inzichtelijk.¹⁴⁴ Desondanks zijn er indicaties dat niet het gehele budget is gebruikt voor het plegen van onderhoud.

Zo laat een analyse van de voorziening groot onderhoud zien dat er genoeg budget in een voorziening was om onderhoud te kunnen uitvoeren (zie Figuur 6.25).

Figuur 6.25 Ontwikkeling voorziening groot onderhoud centrales AEB (bedragen x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Beginstand per 1 januari	0	20 774	22 789	21 811	23 389	39 273	0
Verworven middels inbreng op aandelen	18 205						
Mutaties							
Toevoegingen ten laste van het resultaat	8 972	11 489	11 295	11 245	17 984	14 442	
Onttrekkingen	-6 403	-9 474	-8 817	-7 591	-2 100	-21 851	
Vrijval ten gunste van het resultaat			-3 456	-2 076			-31 844
Eindstand 31 december	20 774	22 789	21 811	23 389	39 273	31 844	0

Bron: Jaarrekeningen. AEB Holding NV, 2014 – 2020.

¹⁴⁰ Openbaar verhoor dhr. Kruize, 25 juni 2021.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Raadsvoordracht Beschikbaar stellen van een rendabel krediet voor groot onderhoud bij de afvalenergiecentrale (AEC), behandeld in de raadsvergadering op 31 maart 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199257/3>

¹⁴³ Jaarrekening 2014. Gemeente Amsterdam, p. 546. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2132884/1>

¹⁴⁴ In het rapport van onderzoekscommissie Winter worden onderhoudskosten voor de jaren 2014 – 2018 gepresenteerd. De enquêtecommissie beschikt niet over voldoende informatie om deze resultaten te beoordelen. De door onderzoekscommissie Winter gepresenteerde onderhoudskosten wijken in grote mate af van de gebudgetteerde onderhoudskosten in de jaarplannen van het AEB. Vandaar dat de door onderzoekscommissie Winter gepresenteerde onderhoudskosten niet behandeld worden in de tekst.

De ontwikkeling van de hoogte van de voorziening groot onderhoud laat zien dat er in de periode 2015- 2017 elk jaar € 11,5 mln. is toegevoegd aan het onderhoudsbudget. In 2014 was dit nog een kleine € 9 mln. De voorziening wordt allerm minst ten volle benut. In 2016 en 2017 vallen er zelfs delen van de voorziening vrij ten gunste van het exploitatieresultaat van het AEB. In de jaren 2016 en 2017 is in totaal een bedrag van € 5,5 mln. vrijgevallen uit de onderhoudsvoorziening ten gunste van het resultaat. In 2020 vindt een stelselwijziging plaats.¹⁴⁵ Het AEB stapt voor het toekennen van onderhoudskosten over op een componentenmethode in plaats van een kostenegalisatiemethode. Dat wil zeggen dat er geen voorziening meer wordt getroffen voor onderhoud, maar de kosten voor groot onderhoud in één keer als investering op de winst/verliesrekening geboekt worden. De ruim € 31 mln. waar de voorziening uit bestond wordt toegevoegd aan het eigen vermogen.

Daarnaast komt uit een rapport van DNV GL eenzelfde bevinding naar voren. Als onderdeel van *project olifant* vraagt het AEB in juni 2019 aan onderzoeksbureau DNV GL om een *technical review* van het bedrijf op te stellen. DNV GL komt hierin tot de conclusie dat tussen 2014 en 2019 de onderhoudsbudgetten structureel niet volledig benut zijn. De onderzoekers stellen dat in 2017 en 2018 een bedrag van € 11,5 mln. niet is gebruikt, maar dat het geplande onderhoud is door- geschoven naar 2019. De reden van het uitstellen van het onderhoud zou volgens DNV GL groten- deels een keuze van het AEB zelf zijn, in plaats van dat het onderhoud technisch of logistiek niet mogelijk was in die jaren. De onderzoekers hebben bovendien kritiek op de hoogte van de onder- houdsbudgetten. Deze zouden gebaseerd zijn op historische gegevens, welke door een gebrek aan onderhoud in het verleden laag zouden zijn.

6.4 Financiële impact op de gemeente

De financiële impact van het AEB op de gemeente zal eerst langs drie lijnen – de gemeente (en haar inwoners) als klant, de gemeente als eigenaar/aandeelhouder en de gemeente als financier – worden beschreven, waarna de totale impact op de gemeentelijke financiën in kaart wordt gebracht. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat naast financiële effecten het voor een gemeente belangrijk is om ook de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid in ogenschouw te nemen. Een aantal beoogde maatschappelijke effecten zijn beschreven in Hoofdstuk 5, zoals de transitie richting een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. Ook wordt de hoogte van de afvalstoffenheffing (ASH) behandeld in 0. Verdere maatschappelijke effecten, in de context van het publieke belang van de gemeente Amsterdam, zoals de impact van het AEB op de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente, zijn op basis van de beschikbare informatie echter beperkt inzichtelijk.¹⁴⁶ In 6.4 zal er daarom uitsluitend naar de financiële impact van het AEB op de gemeente worden gekeken.

6.4.1 Gemeente (en haar inwoners) als klant voor afvalverwerking

In 0 wordt onderzocht hoe het eigenaarschap/aandeelhouderschap van de gemeente in het AEB heeft doorgewerkt in de door de gemeente betaalde afvalverwerkingstarieven. Er wordt eerst gekeken naar de ontwikkeling van het tarief van de afvalverwerking; hoe heeft het afvalverwerkings- tarief van de gemeente zich ontwikkeld en hoe verhoudt zich dat tot andere afvalverwerkingstarieven? Daarna wordt ingegaan op de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing (ASH). Het laaghouden van de ASH blijkt een belangrijk argument voor het college in verschillende besluitvormingsprocessen. Voornamelijk bij het besluit tot het bouwen van de HRC, zoals beschreven in 4.2, was het laaghouden van de ASH een gewichtig argument. Er wordt zodoende gekeken naar het aandeel van het AEB in de opbouw van de ASH en de ontwikkeling van de ASH.

145 Rapport inzake de jaarstukken 2020, AEB Holding NV, 18 mei 2021, p. 34. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

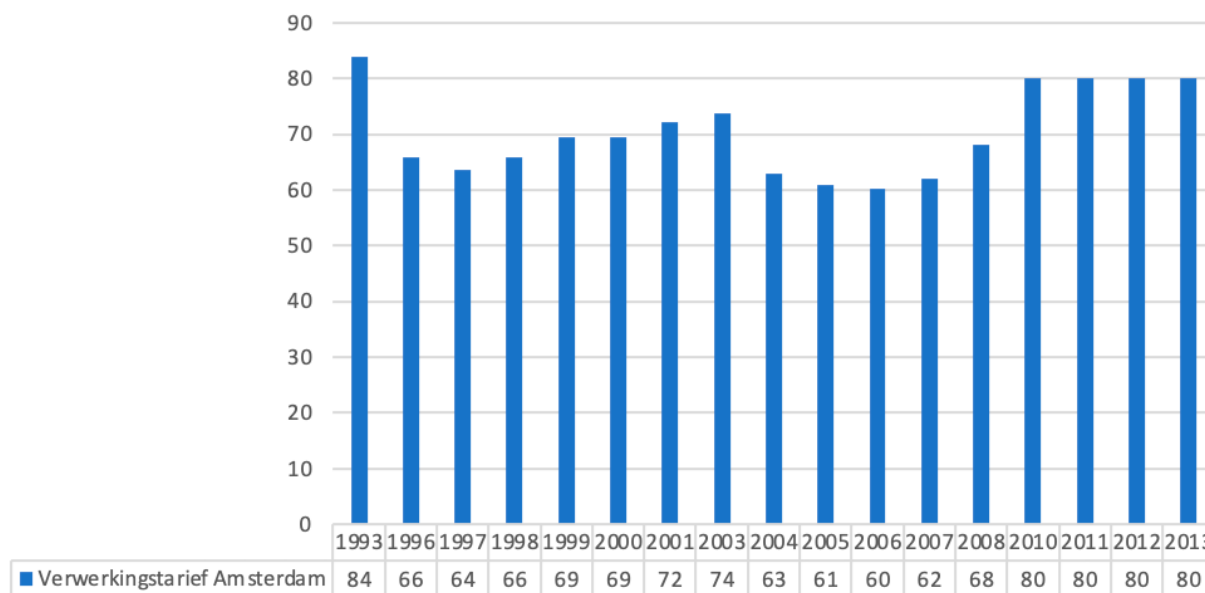
146 Wat betreft de maatschappelijke impact van het AEB zijn louter cijfers over de uitstoot van CO₂ voorhanden, maar deze cijfers zijn zeer beperkt. Ook een vergelijking wat betreft de CO₂-uitstoot met andere partijen in de sector is niet eenduidig beschikbaar.

Prijs afvalverwerking van het AEB

Bij de analyse van de prijs van de afvalverwerking die de gemeente aan het AEB betaalt is omzichtigheid geboden. De prijs is namelijk sterk afhankelijk van welke aspecten wel of niet worden meegerekend. Zo laat de gemeente Amsterdam verschillende soorten afval verwerken bij het AEB. De grootste afvalsoort is het gemengd stedelijk afval, maar ook veegvuil en marktafval wordt door het AEB verwerkt. De tarieven van deze afvalstromen verschillen. De bedragen die door de gemeente aan het AEB betaald worden voor afvalverwerking zijn dan ook gebaseerd op verschillende tarieven. Zo kunnen het wel of niet meerekenen van een opslag voor het beheer van afvalpunten of depot voor gevaarlijk afval een prijsvergelijking sterk beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor het al dan niet incalculeren van de afvalverbrandingsbelasting.

De grootste afvalstroom die door de gemeente aan het AEB geleverd wordt is het gemengd stedelijk afval.¹⁴⁷ Het tarief van het gemengd stedelijk afval ligt beduidend lager dan het tarief van bijvoorbeeld veegvuil of marktafval. In Figuur 6.26 zijn in principe de verwerkingstarieven voor de gemeente Amsterdam voor het verwerken van gemengd stedelijk afval opgenomen. Voor de jaren 1993-2012 betreft het evenwel het *afreketarief* dat de gemeente per ton afval aan het AEB heeft betaald, zoals vermeld in de jaarrekeningen van de gemeente. Het is niet te achterhalen hoe dit tarief is opgebouwd en uit welke componenten het tarief bestaat. Gezien de hoogte van het tarief heeft de enquêtecommissie aangenomen dat dit het tarief voor het verwerken van gemengd stedelijk afval betreft, waarin het beheer van onder ander afvalpunten is meegenomen. Voor de jaren 1994, 1995, 2002 en 2009 is het door de gemeente betaalde tarief per ton afval onbekend. Vanaf 2013 is de opbouw van de verwerkingstarieven meer inzichtelijk, maar de enquêtecommissie heeft van het AEB geen toestemming gekregen om deze tarieven op te nemen in deze raadsenquête. Het in Figuur 6.26 weergegeven tarief voor 2013 is het tarief voor gemengd stedelijk afval inclusief een opslag voor activiteiten naast het verbranden van afval zoals het beheer en exploitatie van afvalpunten, het recycling service center en het depot gevaarlijk afval.

Figuur 6.26 Afvalverwerkingstarief per ton afval door de gemeente aan het AEB is betaald (bedragen in €)



Bron: Tarieven 1993 – 2001: Begrotingsmissiven 1996 – 2001, Gemeente Amsterdam; Tarieven 2003 – 2012: Jaarrekeningen 2003 – 2012, Gemeente Amsterdam; Tarieven 2013; 2020: Cijfers aangeleverd door de gemeente Amsterdam. Vanaf 2014 zijn de cijfers ook in het bezit van de enquêtecommissie, maar werd van het AEB geen toelating bekomen voor opname in deze raadsenquête.

¹⁴⁷ Zo blijkt uit cijfers door de gemeente aangeleverd.

In Figuur 6.26 is te zien dat het afvalverwerkingstarief van de gemeente sterk daalt na de ingebruikname van de AEC in 1993. In de periode 1998 – 2003 stijgt het tarief geleidelijk. In de begroting van de gemeente voor 1999 worden hogere onderhoudskosten hiervoor als oorzaak aangewezen.¹⁴⁸ Een daling van ruim € 10 van de verwerkingstarieven voor de gemeente in 2004, het eerste jaar van de bouw van de HRC, is opvallend. In de jaarrekening van de gemeente wordt aangegeven dat het aanbod en de bezettingsgraad van de AEC in dat jaar op recordhoogte stonden.¹⁴⁹ Er is een behoorlijke winst gemaakt door het AEB, wat verrekend wordt met het afvalverwerkingstarief van de gemeente. De HRC wordt in gebruik genomen vanaf 2007. Het doel was om vanaf 2007 het verwerkingstarief te verlagen van € 60 naar € 53 euro. Dit doel wordt niet gehaald. Integendeel, het tarief stijgt in 2007 en ook in de jaren daarna stijgt het tarief naar € 80 per ton afval. Een verklaring voor de stijgende verwerkingstarieven wordt niet gegeven. Enkel in de jaarrekening van 2010 staat dat de stijging van het verwerkingstarief wordt toegerekend aan hoge vervangings- en verbeteringsinvesteringen.¹⁵⁰ Het tarief daalt in de daaropvolgende jaren niet. In de jaren 1996 – 2003 zou het afvalverwerkingstarief voor stedelijk afval dat de gemeente Amsterdam betaalt het laagste van Nederland zijn. Dit komt drie keer terug in documenten van de gemeente. Zo wordt in de begroting van 1996 gesteld dat het toenmalige tarief van f145 (€ 66) per ton afval het laagste tarief van Nederland is en dat de tarieven elders in het land f155 (€ 70) tot f260 (€ 118) bedragen.¹⁵¹ In 2000¹⁵² en 2003¹⁵³ wordt eveneens benoemd dat het verwerkingstarief voor de gemeente Amsterdam (en omliggende gemeenten) het laagste van Nederland is. In 2003 is het tarief gemiddeld € 23 lager dan het gemiddelde afvalverwerkingstarief dat door gemeenten betaald wordt. Figuur 6.27 laat zien hoe het tarief van de GDA/AEB zich verhoudt tot concurrenten uit de sector. Naast dat het interpreteren van het verwerkingstarief van de gemeente Amsterdam met voorzichtigheid dient te gebeuren, geldt dit eveneens voor het vergelijken van het tarief met andere gemeenten. De opbouw van de verschillende tarieven is bij de enquêtecommissie onbekend, zodat de accuraatheid niet kan worden beoordeeld.

148 *Begrotingsmissive 1999*. Gemeente Amsterdam, 1998, p. 222.

149 *Jaarverslag/-rekening 2004*. Gemeente Amsterdam, 2005 p. 229.

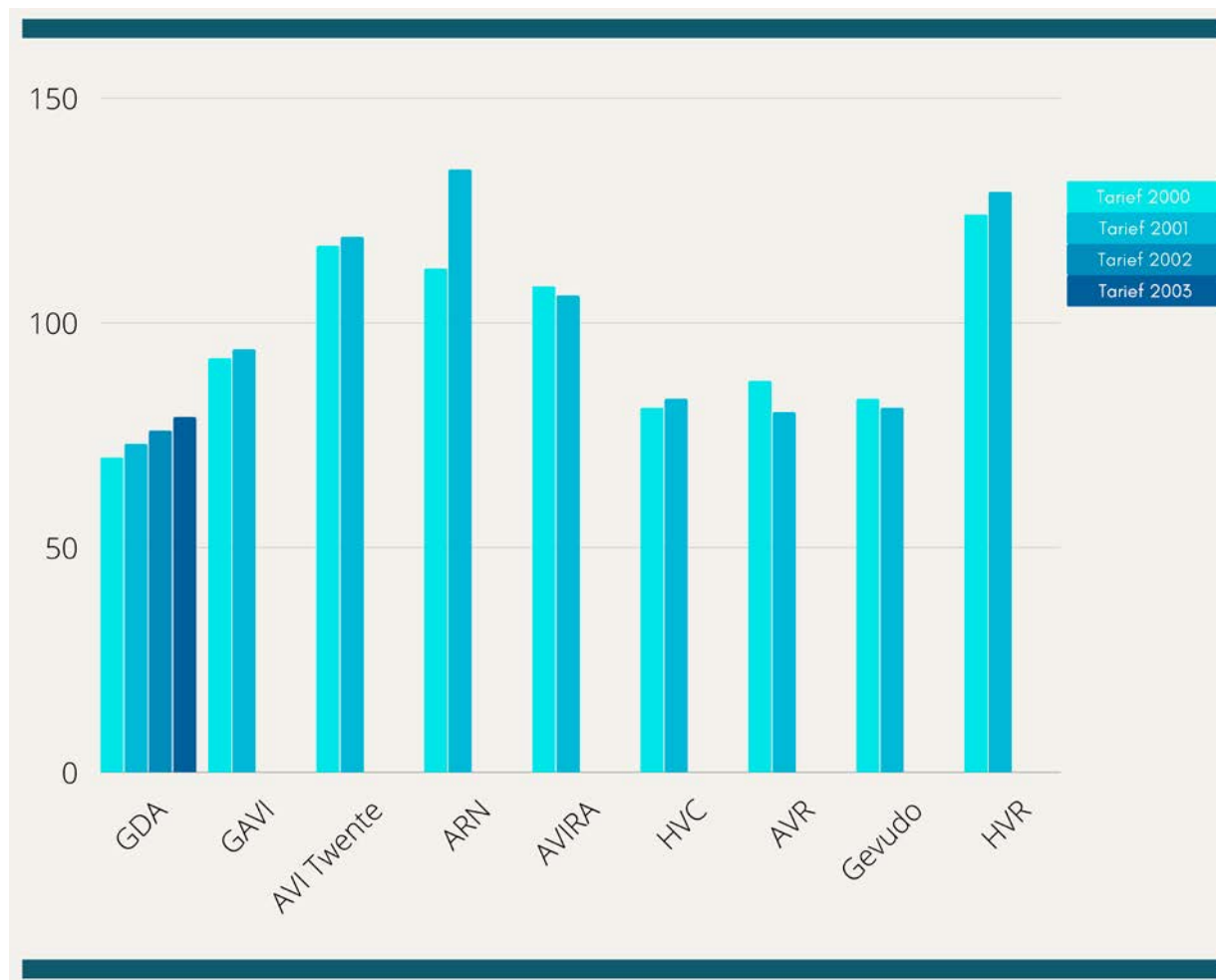
150 *Jaarrekening 2010*. Gemeente Amsterdam, juni 2011, p. 217. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4205734/4>

151 *Begrotingsmissive 1996*. Gemeente Amsterdam, 1997, p. 206.

152 *Begrotingsmissive 2000*. Gemeente Amsterdam, 1999, p. 255.

153 *Begroting/Jaarplan 2003*. Gemeente Amsterdam, 2002, p. 232.

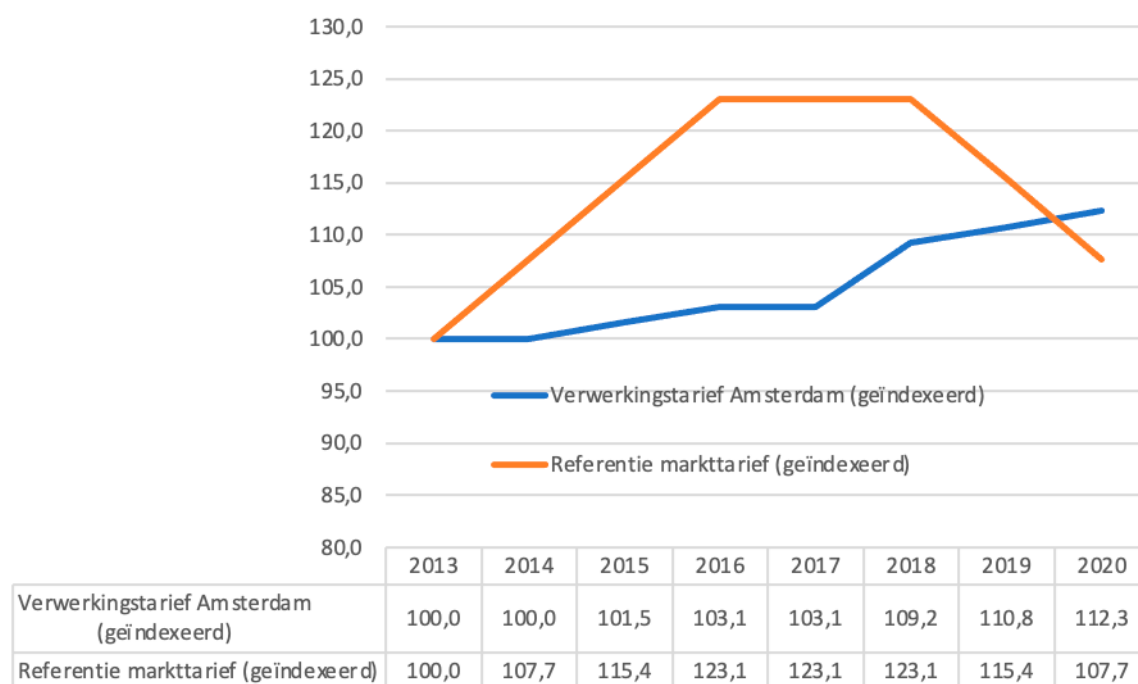
Figuur 6.27 Vergelijking tarief GDA/AEB met partijen uit de sector over de jaren 2000 – 2003 (bedragen in €)



Bron: Begroting/Jaarplan 2003. Gemeente Amsterdam, 2002, p.232

Na 2003 wordt in de jaarrekeningen van de gemeente niet langer aangegeven hoe het verwerkings-tarief zich verhoudt tot de markt. In Figuur 6.28 wordt voor de periode 2013-2020 het verwerkings-tarief voor de gemeente Amsterdam vergeleken met een gemiddeld markttarief betaald door grote gemeenten met langdurig contract (met index 2013=100), gebaseerd op expert opinies. Het betreft het verwerkingstarief voor gemengd stedelijk afval, zonder opslag voor beheer en exploitatie van afvalpunten en depot gevaarlijk afval. Vandaar dat het tarief in absolute termen in 2013 (niet weer-gegeven wegens geen toestemming van het AEB) niet overeenkomt met het gepresenteerde tarief in Figuur 6.28

Figuur 6.28 Inschatting van gemiddeld afvalverwerkingstarief van een grote gemeente met een langdurig contract versus afvalverwerkingstarief van de gemeente Amsterdam (indexcijfers, 2013=100)



Bron: Enquêtecommissie AEB op basis van expert opinies; Cijfers verwerkingstarief Amsterdam op basis van door de gemeente aangeleverde cijfers.

In 2013 is het verwerkingstarief van Amsterdam gelijk aan het referentie markttarief. Figuur 6.28 laat zien dat het markttarief sterk stijgt in de periode 2013-2018, maar vanaf 2019 een sterk dalende trend vertoont. Het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt aan het AEB blijft vrij constant en dus onder het markttarief tot 2017, maar volgt dan de dalende trend van de markt niet en kent integendeel een stijging. In de jaarrekeningen van de gemeente wordt gesteld dat het AEB tot 2003 het laagste tarief had. Ook in de periode 2013 – 2019 is het door de gemeente Amsterdam betaalde tarief lager dan het gemiddelde tarief, maar het verschil vermindert om in 2020 zelfs een fractie boven het referentie markttarief uit te komen.

Doordat verwerkingstarieven moeilijk vergelijkbaar zijn, vragen bovenstaande cijfers om voorzichtigheid in het vormen van conclusies.¹⁵⁴ Dit is een opvallende constatering aangezien het college meermaals het verwerkingstarief als onderbouwing voor haar besluitvorming heeft gebruikt. De bouw van de HRC, de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf en de verzelfstandiging zijn voorbeelden waarbij die onderbouwing werd gebruikt. Desondanks bestaat er geen rapportage waarin eenduidig het verwerkingstarief vergeleken wordt met andere partijen in de sector. Zodoende kan de enquêtecommissie niet met zekerheid vaststellen of de gemeente in haar ambitie is geslaagd om de verwerkingstarieven laag te houden.

¹⁵⁴ Tevens worden in een periodieke publicatie van Rijkswaterstaat de afvalverwerkingstarieven vermeld van Nederlandse afvalverwerkers. Deze publicatie bevat evenwel ook ernstige disclaimers over de moeilijke vergelijkbaarheid van de cijfers. Om die reden worden de cijfers ook niet opgenomen in Figuur 6.32.

Opbouw van de afvalstoffenheffing

Het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt voor het verwerken van het Amsterdamse huishoudelijke afval wordt opgenomen in de afvalstoffenheffing (ASH). Via de ASH betalen de inwoners van Amsterdam mee aan het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen.¹⁵⁵ Op grond van artikel 15.33 Wet milieubeheer moet het wat betreft de kostendekking bij de afvalstoffenheffing (hierna: ASH) gaan om *kosten die samenhangen met het beheer van huishoudelijke afvalstoffen*.¹⁵⁶ Dit betreffen kosten in verband met inzameling, vervoer, nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen. Daarnaast mogen ook kosten ter voorkoming, beperking en opruiming van zwerfafval worden verhaald, voor zover die kosten samenhangen met huishoudelijke afvalstoffen.

In de *Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven* worden richtlijnen gegeven over welke kosten het specifiek gaat.¹⁵⁷ Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de directe kosten (rechtstreeks verband met de dienstverlening), overheadkosten (enig verband met de dienstverlening) en indirecte kosten (geen verband met de dienstverlening). Gemeenten mogen dus als compensatie voor kosten die verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen een heffing instellen. Deze mag maximaal de kosten dekken, maar hoeft dit niet te doen. Dit betekent dat gemeenten vrijheid hebben in het bepalen hoe de ASH op te bouwen. Dit kan met zich meebrengen dat de ASH bij verschillende gemeenten niet dezelfde opbouw kent.

In de jaren '90 wordt door het college besloten om de stadsdelen ieder hun eigen tarief te laten hanteren. Deze methodiek wordt vanaf 1996 toegepast.¹⁵⁸ Dit betekent dat de ASH niet alleen verschilt tussen gemeenten, maar in Amsterdam ook per stadsdeel. Vanaf 2015 is de ASH per stadsdeel gelijk getrokken.¹⁵⁹

De Amsterdamse ASH is opgebouwd uit verschillende kostenposten waarvan de inzamelingskosten veruit de grootste is. Ruim 43% van de ASH komt voort uit inzamelingskosten. Andere relatief grote kostenposten zijn de afvalverwerking, veegkosten en toegerekende overhead. Figuur 6.29 laat zien dat de afvalverwerkingskosten ongeveer 21% - 22% van de totale ASH uitmaken.

Figuur 6.29 toont aan dat het laag houden van de ASH slechts in beperkte mate als argument kan worden gebruikt voor het bouwen van de HRC. Dit komt omdat de verwerkingskosten slechts een vijfde van de totale kosten uitmaken. Ondanks dat de verwerkingskosten niet elk jaar hetzelfde zijn, is het een reële aanname dat de verhouding tot de ASH dezelfde blijft. Hierdoor geldt dus dat ook in 2008 het effect van de nieuwe installatie, de HRC, op de totstandkoming van het tarief van de ASH daardoor beperkt is.

155 Conform kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Amsterdam waarbij hefbare huishoudens de lasten betalen voor niet- hefbare huishoudens.

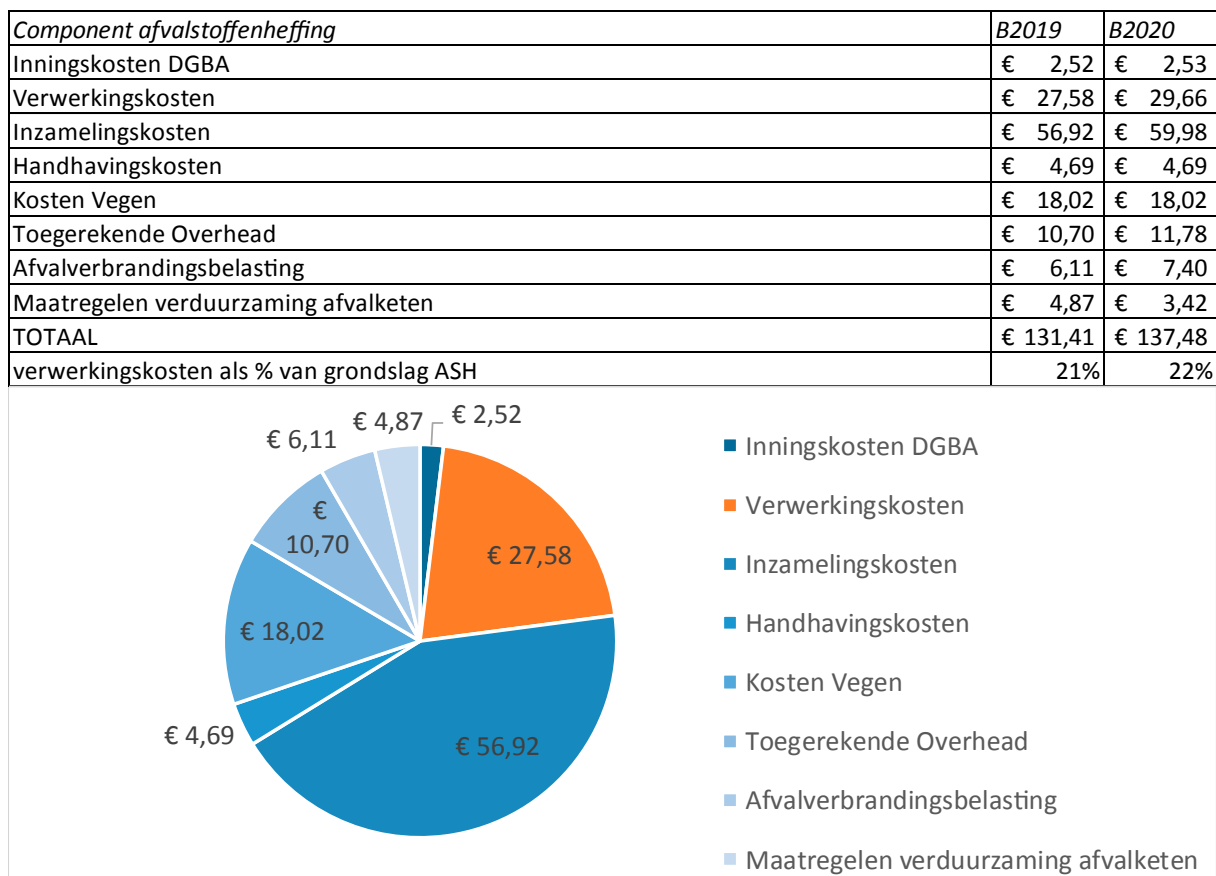
156 Belastingblad 1999 nr. 94/2647. Hof 's-Hertogenbosch 29 april 1997, p. 408.

157 *Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, januari 2010.

158 *Begrotingsmissive 1996*. Gemeente Amsterdam, 1995, p. 14.

159 *Beantwoording vragen kostenontwikkeling Afvalstoffenheffing*, Gemeente Amsterdam, 13 april 2021, p. 1.

Figuur 6.29 Opbouw afvalstoffenheffing op basis van begroting 2019 en 2020



Bron: Begroting 2019, Gemeente Amsterdam, 2018; Begroting 2020, Gemeente Amsterdam, 2019

Ontwikkeling afvalstoffenheffing van de gemeente Amsterdam

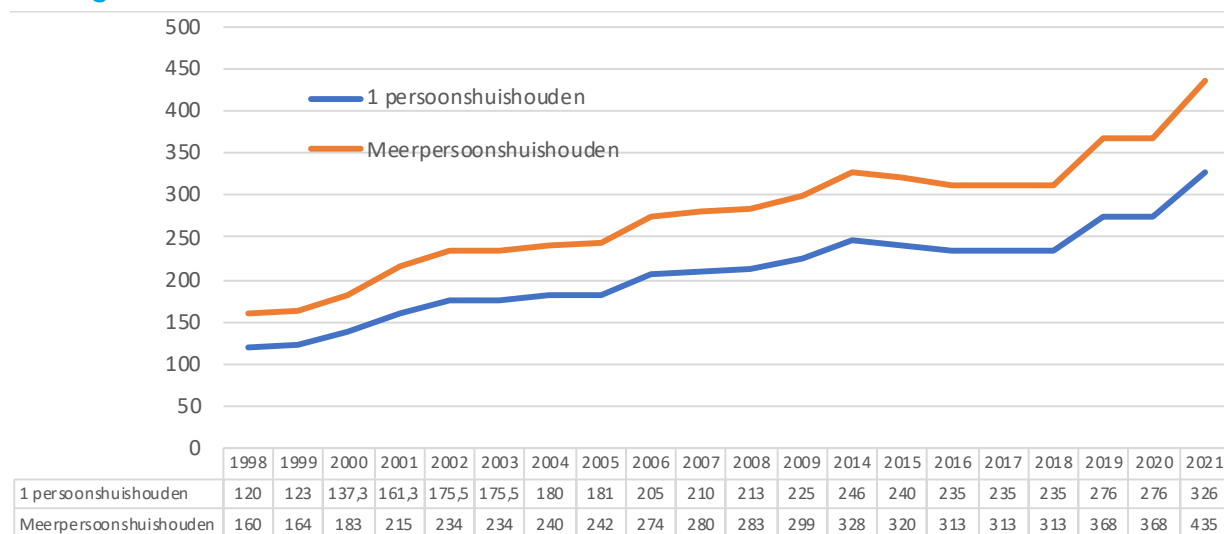
In Figuur 6.30 is de ontwikkeling van de ASH in Amsterdam weergegeven. Het betreft hier de ASH voor stadsdeel Centrum. Figuur 6.30 is tot stand gekomen door te kijken naar de begrotingsmissiven van verschillende jaren van de gemeente Amsterdam.¹⁶⁰ In de begrotingsmissive 1997 wordt gesteld dat binnenstad representatief is omdat de tarieven van de andere stadsdelen schommelen rond dit tarief.¹⁶¹

Voor de periode 2010 – 2013 zijn er geen beschikbare gegevens voorhanden om de ASH voor stadsdeel Centrum in kaart te brengen.

In Figuur 6.30 is te zien dat in de periode tussen 1998 en 2021 de afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens stijgt van € 160 naar € 435. Dit is een stijging van gemiddeld 12 euro per jaar. Met uitzondering van twee jaren van daling (2015 en 2016) en een periode van stagnatie (2016 – 2018) stijgt de ASH geleidelijk. Vanaf 2019 stijgt de ASH niet langer geleidelijk maar significant.

¹⁶⁰ De keuze om het tarief voor de binnenstad op te nemen heeft ook te maken met het gegeven dat consequente informatie over de ontwikkeling van de ASH voor de andere stadsdelen niet (volledig) beschikbaar is.

¹⁶¹ Begrotingsmissive 1997. Gemeente Amsterdam, 1996, p. 76.

Figuur 6.30 Ontwikkeling afvalstoffenheffing voor een 1 persoons- en meerpersoonshuishouden (bedragen in €)

Bron: Verordening Afvalstoffenheffing 1998 – 2009, 2015 – 2021, Gemeente Amsterdam

In 5.4.2 is behandeld dat er ten behoeve van de besluitvorming van de bouw van de HRC een rapport van Deloitte Touche & Bakkenist verscheen, waarin werd gesteld dat de bouw van de HRC de afvalstoffenheffing zou kunnen verlagen. Het verlagen van de ASH speelde voor het college een belangrijke rol in de besluitvorming rond de bouw van de HRC. Uit Figuur 6.31 blijkt dat het verlagen van de ASH niet is gelukt, zelfs indien gecorrigeerd zou worden voor algemene inflatie.

Vergeleken met de ASH van andere gemeenten ligt de Amsterdamse ASH in 1995 onder het gemiddelde.¹⁶² De gemiddelde ASH voor een meerpersoonshuishouden bedraagt f365,95 (€ 166) en de gemiddelde ASH van een grote stad bedraagt f350,76 (€ 159), terwijl het in Amsterdam f324,24 (€ 147) is.¹⁶³ In de daaropvolgende jaren is er geen gemiddelde ASH bekend, maar uit Figuur 6.31 wordt duidelijk dat Amsterdam aan het einde van de jaren '90 relatief gezien geen lage ASH meer heeft. Zo hebben grote steden als Rotterdam en Utrecht een beduidend lagere ASH.¹⁶⁴

Figuur 6.31 Vergelijking van de afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens 1997 – 2000 voor verschillende Nederlandse gemeenten. Amsterdamse bedragen op basis van de ASH voor stadsdeel Centrum. (Bedragen in f)

Gemeente	1997	1998	1999	2000
Amsterdam	342	351,60	361,80	405
Rotterdam	306	311,56	344,76	371
Den Haag	500	499,80	513,60	421
Utrecht	183	174,00	178,08	228
Almere	420	414	431,40	426
Amstelveen	303	302,00	337,20	352
Haarlemmermeer	336	375,00	384,00	393
Purmerend	410	423,00	448,44	448

Bron: Begrotingsmissive 1997 – 2000, Gemeente Amsterdam.

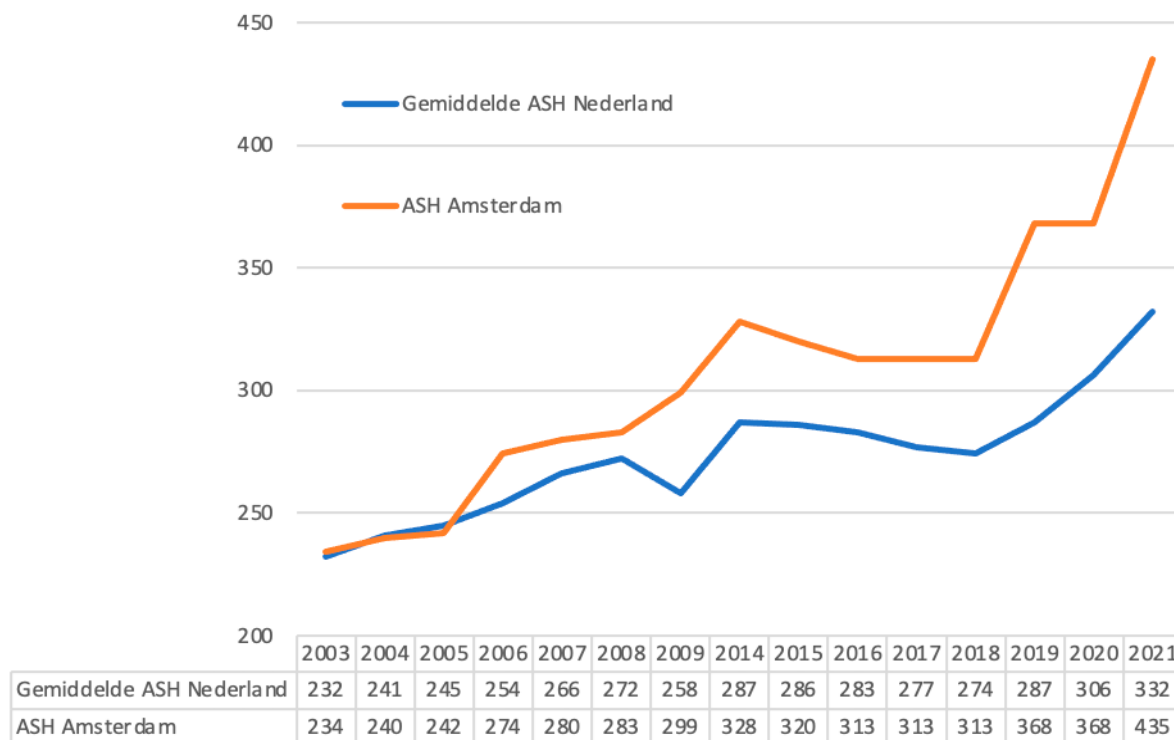
¹⁶² Hierbij dient te worden opgemerkt dat de opbouw van de ASH per gemeente kan verschillen omdat het aandeel verwerkingskosten in de ASH voor iedere gemeente anders is. Conform de jaarrekening van de gemeente Amsterdam is ervoor gekozen om de vergelijking met andere gemeenten wel op te nemen omdat dit voor de gemeente zelf een belangrijk argument is.

¹⁶³ Begrotingsmissive 1997. Gemeente Amsterdam, 1996, p.76.

¹⁶⁴ Conform de notatie in de jaarrekening van de gemeente Amsterdam wordt het tarief over deze jaren weergegeven in guldens (f).

Vanaf 2003 wordt door het *Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden* (COELO) de gemiddelde ASH van Nederlandse gemeenten bijgehouden. Dit gemiddelde tarief wordt gebaseerd op de ASH van de 40 grootste gemeenten (> 90.000 inwoners) van Nederland. Waar de Amsterdamse ASH in 1995 nog onder het gemiddelde tarief lag, blijkt uit Figuur 6.32 dat de Amsterdamse ASH van 2003 tot 2005 rond het landelijk gemiddelde ligt. Na 2005 is de Amsterdamse ASH structureel hoger dan het Nederlandse gemiddelde. In 2021 heeft Amsterdam de hoogste ASH van de grote gemeenten in Nederland.¹⁶⁵ Cijfers over de periode 2010 – 2013 zijn niet beschikbaar.

Figuur 6.32 Ontwikkeling afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden Amsterdam versus het landelijk gemiddelde (bedragen in €)



Bron: Kerngegevens belastingen grote gemeente 2003- 2021. COELO.

Uit bovenstaande gegevens volgt dat de Amsterdammer in de periode 2003 - heden *minstens* € 510 meer aan ASH heeft betaald dan de gemiddelde Nederlander in een grote gemeente. Aangezien de periode 2010 – 2013 ontbreekt is dit bedrag waarschijnlijk hoger.

6.4.2 Gemeente als aandeelhouder

De financiële impact van het AEB op de gemeente als eigenaar (tot 2014) en aandeelhouder (vanaf 2014) heeft betrekking op het beschikbaar stellen van eigen vermogen, waarbij de gemeente als opbrengst een exploitatieresultaat (tot 2014) en dividend (vanaf 2014) van het AEB ontvangt.

Zoals behandeld in 6.2 bouwde de GDA/AEB als dienst geen eigen vermogen op. Het kreeg pas eigen vermogen nadat het AEB verzelfstandigt in 2014. Het eigen vermogen bij de verzelfstandiging bedraagt € 149,7 mln. Dit is grotendeels beschikbaar gesteld door de gemeente door een omzetting van € 138 mln. schuld naar eigen vermogen. Vervolgens is in 6.2 beschreven hoe een verandering van de afschrijvingssystematiek ertoe leidt dat het eigen vermogen slinkt tot € 21,1 mln. In reactie hierop is er door de gemeente voor gekozen om in mei 2015 € 60 mln. eigen vermogen beschikbaar te stellen door middel van een agiostorting. Hier is schuld bij de gemeente omgezet in eigen vermogen.

¹⁶⁵ Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2021, COELO, 2021, p. 13. Te raadplegen: https://www.coelo.nl/images/rapporten/KBGG_2021.pdf

De gemeente heeft sinds 2014 in totaal € 198 mln. (138+60 mln.) kapitaal beschikbaar gesteld door omzetting van schuld naar eigen vermogen. Sinds de verzelfstandiging is de deelneming AEB in de boeken van de gemeente afgewaardeerd van € 140 mln. tot € 70 mln., een daling van € 70 mln.

Voor de verzelfstandiging kwam het exploitatieresultaat van de GDA/AEB toe aan de gemeente als eigenaar. Hierbij is het belangrijk om te memoreren dat de AEC kostendekkend was. De winst op de AEC werd in het verwerkingstarief verdisconteerd, zodat het resultaat van de AEC ieder jaar € 0 was. Het gerealiseerde exploitatieresultaat komt derhalve van overige bedrijfsonderdelen zoals de GICA en de ROS, zoals beschreven in 6.2. Het exploitatieresultaat stijgt met de ingebruikname van de HRC. De winst over de HRC wordt immers niet verrekend in het verwerkingstarief, maar komt toe aan de gemeente. Er zitten ook jaren bij met een negatief resultaat, wat betekent dat de gemeente geen resultaat uitbetaald kreeg, maar geld moet toeleggen. Vanaf kort na de ingebruikname van de AEC tot aan de verzelfstandiging (1995 – 2014) bedraagt het behaalde exploitatieresultaat dat toekomt aan de gemeente € 45,1 mln.¹⁶⁶

Na de verzelfstandiging ontvangt de gemeente dividend. Zoals behandeld in 6.2 worden de dividendprognoses al snel naar beneden bijgesteld. Er wordt beduidend minder dividend uitgekeerd dan voor de verzelfstandiging werd verwacht, maar toch wordt in de periode 2014-2018 in totaal € 15 mln. dividend uitgekeerd aan de gemeente als aandeelhouder. Sinds 2018 wordt geen dividend uitgekeerd aangezien het AEB zware verliezen schrijft sinds 2018.

6.4.3 Gemeente als financier

De financiële impact van het AEB op de gemeente als financier is afgeleid uit de verstrekte leningen, hoeveel daarvan is afgelost en welke rente daarover is betaald. Daarnaast gaat de gemeente zelf de kapitaalmarkt op om (onder meer) de leningen aan het AEB beschikbaar te stellen. Daarom moet ook rekening worden gehouden met de rente die de gemeente zelf betaalt op de kapitaalmarkt.

Voor de bouw van de AEC wordt door de gemeente in 1989 besloten om een krediet te verstrekken van omgerekend € 487,4 mln. Later wordt in 2003 besloten om voor de bouw van de HRC een krediet te verstrekken van € 453,4 mln. Dat betekent dat de gemeente in totaal een lening van € 940,8 mln. aan het AEB beschikbaar stelt om haar installaties te bouwen. Het AEB lost in de jaren vóór de verzelfstandiging € 310,8 mln. af op deze leningen zodat de schuldenlast bij de verzelfstandiging nog € 660 mln. bedraagt, zoals beschreven in 6.2.

Bij de verzelfstandiging wordt € 276 mln. van deze schuld omgezet in eigen vermogen en een achtergestelde lening. Er wordt € 138 mln. omgezet naar eigen vermogen, wat bij de gemeente een afschrijving van de openstaande lening betekent. Immers, deze € 138 mln. zal niet meer afgelost worden door het AEB. De overige € 138 mln. wordt omgezet in een achtergestelde lening. In mei 2015, zoals behandeld is in 6.5.2, wordt bijkomend € 60 mln. schuld omgezet in eigen vermogen, hetgeen betekent dat er nog eens € 60 mln. van de uitstaande lening niet afgelost zal worden.

In 2017 vindt er een herfinanciering van het AEB door een bankenconsortium plaats, wat leidt tot het afbetalen van de langlopende schuld van het AEB bij de gemeente. Van het oorspronkelijke krediet van € 940,8 mln. staat enkel nog een achtergestelde lening van € 108 mln. open. Van het oorspronkelijke krediet is € 198 mln. (€ 138 mln. + € 60 mln.) niet afgelost aangezien het is omgezet in eigen vermogen. De overige € 634,8 mln. van het oorspronkelijke krediet is afgelost.

¹⁶⁶ Het totale exploitatieresultaat komt voort uit de positieve resultaten, waarvan de negatieve resultaten zijn afgetrokken.

Na de stillegging in 2019 verschaft de gemeente een noodkrediet aan het AEB van € 35 mln. Dit bedrag wordt, zoals beschreven in 6.4, opgeteld bij de achtergestelde lening. De achtergestelde lening bedraagt na het optellen van het noodkrediet € 143 mln. Voor de niet- betaalde rente over het laatste halfjaar van 2019 en geheel 2020 is bij de gemeente een lening afgesloten om aan de renteverplichting te kunnen voldoen. Het gaat om een bedrag van € 14 mln. dat wordt opgeteld bij de achtergestelde lening.¹⁶⁷ De achtergestelde lening bedraagt dus € 157 mln.

Het is bekend dat de gemeente zelf de kapitaalmarkt is opgegaan¹⁶⁸ voor het aan het AEB geleende geld voor de bouw van de AEC en de HRC. De gemeente betaalt dus rente over een door haar geleend bedrag. Wat de exacte rentebetalingen van de gemeente zijn over leningen afgesloten voor het AEB is niet af te leiden uit de jaarrekeningen van de gemeente. De enquêtecommissie is daarom overgegaan tot het berekenen van indicatieve rentebedragen. De methodiek achter de berekening van de indicatieve rentebedragen is te vinden in Bijlage 6. Uit deze berekeningen komt de inschatting naar voren dat de gemeente € 522,8 mln. rente heeft betaald over de leningen die zijn aangegaan voor de AEC en HRC.

De gemeente ontvangt zelf rente van het AEB over de verstrekte leningen. Sinds de verzelfstandiging zijn de door het AEB berekende rentebedragen inzichtelijk in de jaarrekening: er is vanaf 2014 € 107,7 mln. aan rente aan de gemeente betaald.

Rentebetalingen voor de verzelfstandiging zijn echter niet inzichtelijk.¹⁶⁹ In de jaarrekeningen van zowel het AEB/GDA als van de gemeente wordt niet vermeld hoeveel rente er is betaald. Er is daarom wederom overgegaan tot het berekenen van indicatieve rentebetalingen voor de verzelfstandiging. Dit is mogelijk omdat bekend is wat de rentepercentages en doorlooptijden van de leningen zijn. Op de lening over de AEC is 8% rente betaald, op de lening voor de HRC is 4,68% rente betaald. De methodiek achter de berekening van de door het AEB betaalde indicatieve rentebedragen is te vinden in Bijlage 6. Hieruit komt naar voren dat er voor de verzelfstandiging € 738,1 mln. aan rente is betaald door het AEB aan de gemeente.

Het grote verschil tussen de door de gemeente betaalde indicatieve rentebedragen en de door het AEB betaalde indicatieve rentebedragen is opvallend. Het verschil is circa € 323 mln. Dit verschil is te verklaren door een grote marge tussen het rentepercentage dat het AEB aan de gemeente betaald heeft en het rentepercentage dat de gemeente zelf heeft moeten afdragen aan haar krediet-verstrekkers. Bijvoorbeeld, in 2008 werd er door het AEB 8% rente betaald over haar lening voor de AEC, terwijl de gemiddeld gewogen rente van de gemeente in dat jaar 4,3% bedroeg.¹⁷⁰ Dit betekent dat de gemeente sinds de bouw van de AEC een grote opbrengst heeft gerealiseerd op de door het AEB betaalde rente.

Ook binnen het AEB was men van mening dat de rentepercentages hoog lagen. Dhr. Kruize, algemeen directeur ad interim van het AEB in 2008 – 2012, zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

“Ik heb wel eens gezegd dat ik vond dat de gemeente veel rente vroeg. (...) Als je kijkt ook in mijn tijd hoeveel er aan rente moest worden betaald aan de gemeente voor leningen die ooit in het verleden waren aangegaan, dan was het heel veel rente.”¹⁷¹

167 De gemiste renteopbrengsten sinds 2018 worden echter niet meegerekend in het eindsaldo. Ze worden immers al meegerekend in het eindsaldo doordat de door de gemeente ontvangen rente lager is. Dat betekent dat de baten lager zijn. Om deze post daarna ook als last mee te rekenen door ze bij de achtergestelde lening op te tellen zou betekenen dat we de gemiste rentebetalingen twee keer meenemen in het eindsaldo.

168 Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013, p. 65.

169 De jaren 2007, 2008, 2012 en 2013 vormen hierop een uitzondering. Van deze jaren is het wel bekend wat er aan rente is betaald.

170 De gemiddeld gewogen rentepercentages zijn door de gemeente aangeleverd, zie bijlage 6.

171 Besloten verhoor dhr. Kruize, 3 mei 2021.

Binnen de gemeente is men tevens op de hoogte dat de inkomsten hoog zijn uit de door het AEB betaalde rentebedragen. De wethouder Bedrijven (Gehrels) stelt dat er een:

“Enorm rendement werd behaald op het uitlenen als gemeente Amsterdam van het geld aan het verzelfstandigde Afvalenergiebedrijf.”¹⁷²

6.4.4 Totale impact op de gemeentefinanciën

Het voorgaande leidt tot het volgende totale saldo (huidig) van de financiële impact van het AEB (Figuur 6.33) op de gemeente. Het totale saldo wil zeggen vanaf de beslissing tot de bouw van de AEC in 1989 tot heden. De gemeente komt uit op een positief totaal saldo van circa € 28 mln. De voornaamste oorzaak van dit positieve saldo zijn de hoge inkomsten uit ontvangen rente. De van het AEB ontvangen rente overstijgt de rentelasten van de gemeente in extreme mate.

Figuur 6.33 Totaal indicatief huidige saldo gemeente Amsterdam over het AEB 1989 – heden (bedragen x € 1.000)

Inkomende kasstroom gemeente Amsterdam	
Exploitatieresultaat	45 100
Dividenden	15 000
Ontvangen rente (indicatie)	845 800
Totaal	905 900
Uitgaande kasstroom gemeente Amsterdam	
Betaalde rente (indicatie)	522 800
Omzetten schuld bij verzelfstandiging	138 000
Agio'storting	60 000
Achtergestelde lening	157 000
Totaal	877 800
Saldo	28 100

Bron: Enquêtecommissie AEB

Hierbij dient te worden opgemerkt dat bij een eventuele verkoop van het AEB het saldo pas definitief opgemaakt kan worden, als verkoopprijs en verkoopcondities bekend zijn. Zo is voor de bepaling van het saldo nu de aannames gedaan dat de achtergestelde lening van het AEB bij de gemeente volledig afgewaardeerd dient te worden. Derhalve is de achtergestelde lening opgeteld bij de uitgaande kasstromen. Mocht deze aannames onterecht blijken en (een deel van) de achtergestelde lening wel worden afgelost, dan komt het huidige eindsaldo voor de gemeente positiever uit dan in Figuur 6.34 is voorgesteld.

Het huidige saldo verandert sterk wanneer enkel de periode sinds de verzelfstandiging in beschouwing wordt genomen. Het positieve saldo slaat om naar een negatief saldo van circa € 240 mln. De inkomsten uit ontvangen rentebetalingen vallen nog steeds op. Er is beduidend meer rente ontvangen door de gemeente dan het zelf heeft uitgegeven. Zonder de hoge inkomsten uit rente was het resultaat negatiever geweest. In 5.4.2 wordt het afbouw-scenario behandeld. De toenmalig directeur rekent voor dat er in het afbouw-scenario vanaf 2023 € 10 mln. euro verlies per jaar wordt verwacht. Terugkijkend lijkt dit een minder prijzig scenario voor de gemeente, vergeleken met het huidige negatieve saldo sinds de verzelfstandiging van circa € 240 mln.

¹⁷² Openbaar verhoor mev. Gehrels, 23 juni 2021.

Figuur 6.34 Huidige indicatief saldo gemeente Amsterdam over het AEB sinds de verzelfstandiging 2014- heden (bedragen x € 1.000)

Inkomende kasstroom gemeente Amsterdam	
Exploitatieresultaat	0
Dividenden	15 000
Ontvangen rente (indicatie) ¹⁷³	107 700
Totaal	122 700
Uitgaande kasstroom gemeente Amsterdam	
Betaalde rente (indicatie)	7 600
Omzetten schuld bij verzelfstandiging	138 000
Agioستorting	60 000
Achtergestelde lening	157 000
Totaal	362 600
Saldo	239 900

Bron: Enquêtecommissie AEB

6.5 Synthese en deelconclusies

De bevindingen van Hoofdstuk 6 leiden tot volgende synthese en conclusies, zoals weergegeven in 6.5.1 tot en met 6.5.8.

6.5.1 Amsterdam draagt het risico van financier en eigenaar/aandeelhouder van het AEB

Vanaf 1993 tot de verzelfstandiging heeft Amsterdam in totaal € 941 mln. geïnvesteerd in het AEB (AEC + HRC). Deze investering is in de loop van de tijd gedeeltelijk afgeschreven, maar behoudt tot op de dag van vandaag een waarde omdat beide installaties nog steeds operationeel zijn. Voor de verzelfstandiging heeft de gemeente Amsterdam een leningenportefeuille waarvan het AEB een significant onderdeel uitmaakt. Het risico van de gemeente Amsterdam neemt af met de verzelfstandiging van het AEB. Haar rol ten opzichte van het AEB verandert van eigenaar naar aandeelhouder. Om de verzelfstandiging mogelijk te maken diende de kapitaalstructuur van het AEB ingericht te worden. De schuld van het AEB bij de gemeente is in 2013 ongeveer € 660 mln. De gemeente Amsterdam heeft voor de investeringen in de installaties namelijk geld geleend op de kapitaalmarkt en vervolgens van deze middelen een lening verstrekt aan de dienst AEB als onderdeel van de gemeente Amsterdam. De lening van de gemeente Amsterdam aan AEB bestaat uit drie onderdelen, te weten (1) een achtergestelde lening van € 138 mln. (2) een gewone lening van € 327,5 mln. en (3) een lening aan WPW van € 31 mln., een deelneming van het AEB. Op de reguliere lening wordt jaarlijks afgelost door het AEB. De achtergestelde lening dient aan het eind van de looptijd in een keer te worden terugbetaald. In 2014 vinden er aflossingen plaats op de langlopende lening waardoor de uitstaande lening van de gemeente aan het AEB per 31 december 2014 € 483 mln. bedraagt.

Ondanks de verzelfstandiging weegt het totaal aan uitstaande leningen van de gemeente aan het AEB nog steeds zwaar door in de leningenportefeuille van Amsterdam. In 2015 is het totaal aan verstrekte langlopende leningen van de gemeente Amsterdam € 596 mln. waarvan de totale lening aan het AEB nog € 415 mln. is. Dit bedrag is ten opzichte van 2014 gereduceerd met € 67 mln. Naast de agioستorting van € 60 mln. die verrekend wordt met de leningen, € 15 mln. op de achtergestelde lening en € 45 mln. op de reguliere lening, vinden er aflossingen plaats op de reguliere lening

¹⁷³ Bij de ontvangen rente is de rente over Q3 en Q4 van 2019 en 2020 meegerekend. De rente is op papier immers betaald, maar het is betaald met een extra krediet dat is opgeteld bij de achtergestelde lening. Aangezien dit krediet wordt opgeteld bij de achtergestelde lening in het saldo, moeten ook de rentebaten worden meegeteld. Wanneer enkel de aanvulling van € 14 mln. op de achtergestelde lening in het saldo meegenomen zou worden zou dit geen recht doen aan de daadwerkelijke situatie.

(€ 13 mln.) en wordt de lening aan WPW verhoogt tot € 36 mln. In 2015 betekent dit namelijk dat 70% van het totaal aan uitstaande leningen van de gemeente verstrekt is aan het AEB. De leningen van het AEB hebben altijd in de P&C-stukken van de gemeente een hoog risicoprofiel gekregen. Het is dus vanuit dit perspectief in het belang van de gemeente Amsterdam als financier om de leningen aan het AEB snel na de verzelfstandiging te laten herfinancieren door banken. Dit gebeurt in 2017 waarna de leningenportefeuille van de gemeente Amsterdam aanzienlijk afneemt doordat de lening aan het AEB van € 390 mln. (de jaarlijkse aflossingen van het AEB op de langlopende lening hebben het totaal verder doen afnemen) naar € 108 mln. daalt. In navolging van de verzelfstandiging zorgt de herfinanciering dus voor een verdere verlaging van het risicoprofiel van de gemeente. De lagere leningenportefeuille zorgt ook voor minder (rente)inkomsten voor de gemeente Amsterdam. Vanaf 2018 wordt namelijk door het AEB alleen nog rente betaald aan de gemeente Amsterdam over de achtergestelde lening omdat, dankzij de herfinanciering, de rente over de overige leningen betaald wordt aan de banken.

Als aandeelhouder blijft Amsterdam ook na de herfinanciering het risico dragen van waardeverlies. Bij de eventuele verkoop van het AEB zal blijken welke marktwaarde de investering op moment van verkoop heeft.

6.5.2 De financiële risico's van de noodzaak om continu op vollast te draaien zijn hoog

Voor het AEB worden telkens voorafgaand aan grote investeringen langjarige contracten voor de verwerking van afval afgesloten. Hierdoor was er een min of meer gegarandeerde aanvoer van afval, waardoor installaties op vollast, dat wil zeggen het volledig benutten van de capaciteit van de verbrandingsovens, konden draaien. Om dit te realiseren werd getracht om de tijd om onderhoud en modificaties te kunnen uitvoeren aan de installaties te minimaliseren en de installaties zo weinig mogelijk uit bedrijf te nemen. Dit gebeurde evenwel op een wijze dat de kwaliteit van de installaties stelselmatig verslechterde.

De financiële risico's van dit bedrijfsmodel van het AEB komen met name tot uiting in de zomer van 2019. Op het moment dat de verbranding van afval komt stil te liggen in juni 2019 ontstaan er al snel problemen met bunkers die volraken. Dat betekent dat afval omgeleid moet worden om brandgevaar te voorkomen. Aan de andere kant zijn er langlopende contracten afgesloten voor gegarandeerde energielevering. Op het moment dat afval niet verbrand wordt leidt dat tot minder energieopwekking en minder warmte en elektriciteitslevering. De aankopen van deze elektriciteit op de markt leiden tot hoge kosten voor het AEB.

Ook in de periode voorafgaand aan de stillegging blijken de financiële risico's van een bedrijfsvoering die het draaien op vollast als fundament heeft onvoldoende gemitigeerd. Stilstand, door het – al dan niet gepland- plegen van onderhoud aan de installaties zorgt ervoor dat er op dat moment geen afval verbrand kan worden in de installaties. Uit een extern rapport van DNV blijkt dat het uitstellen van onderhoud grotendeels een keuze van het AEB zelf is geweest en dat het onderhoudsbudget niet volledig is benut. Een analyse van de voorziening groot onderhoud (zie 6.4.2) laat zien dat er ook genoeg budget was voorzien maar dat dit bedrag jaarlijks niet geheel werd opgenomen om onderhoud uit te voeren.

6.5.3 De verwerkingskosten betreffen slechts een klein percentage van de ASH

Het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt voor het verwerken van het Amsterdamse huishoudelijke afval wordt opgenomen in de afvalstoffenheffing (ASH). Via de ASH betalen de inwoners van Amsterdam mee aan het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen. De Amsterdamse ASH is opgebouwd uit verschillende kostenposten waarvan de verwerkingskosten iets meer dan een vijfde bedragen. Het laaghouden van de ASH blijkt een belangrijk argument voor het college in verschillende besluitvormingsprocessen. Met name bij het besluit tot het bouwen van de HRC, zoals beschreven in 4.2, was het laaghouden van de ASH een belangrijk argument.

Gezien het beperkte effect van de verwerkingskosten op de totale ASH kan dit moeilijk als (mede-) argument gebruikt worden om een bedrag van € 453,4 mln. te investeren. Bovendien kan worden geconcludeerd dat het laaghouden van de ASH niet is gelukt. De ASH is van 1998 tot 2021 gestegen van € 160 naar € 435.

Daarnaast is de vraag in hoeverre het nastreven van een lage ASH een doel op zich is of een instrument zou moeten zijn in het bereiken van gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid en afval. Bijvoorbeeld, een zo laag mogelijke ASH helpt weinig bij het doel om afval te voorkomen.

6.5.4 De verwerkingstarieven die de gemeente aan het AEB betaalt zijn laag, ook wanneer het slecht gaat met het bedrijf

Amsterdam is – samen met de andere gemeenten die huishoudelijk afval door het AEB laten verbranden – risicodragers voor de installatie van de AEC. Contractueel is met Amsterdam en de andere aangesloten gemeenten vastgelegd dat er jaarlijks een afrekening plaatsvindt van de exploitatiekosten van de AEC. Tevens zijn contracten afgesloten voor de levering van warmte en elektriciteit die worden opgewekt uit de AEC. Het totale financiële resultaat – gebaseerd op alle kosten en opbrengsten van het opereren van de AEC – wordt via nacalculatie vertaald naar het tarief dat gemeenten moeten betalen aan het AEB voor het verbranden van huishoudelijk afval. Hierdoor is voor het AEB het opereren van de AEC altijd kostendekkend. De verwerkingskosten worden derhalve bepaald op basis van de prestaties van de AEC. Andere aspecten zoals de lengte van het contract tussen de gemeente Amsterdam en het AEB hebben geen invloed op de verwerkingskosten.

De verwerkingstarieven die de gemeente Amsterdam betaalt voor het verwerken van gemengd stedelijk afval zijn lager dan gemiddeld in de periodes 1996 – 2003 en 2013 – 2019. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er voorzichtig omgegaan dient te worden met het vergelijken van verwerkingstarieven, omdat er bij een tarief opslagen kunnen worden meegerekend die bij een ander tarief niet worden meegerekend. Een eenduidige rapportage van het AEB of het college, waarin het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt bij het AEB wordt afgezet tegen prijzen in de markt bestaat niet. Dit is een opvallende conclusie, aangezien het verlagen van de verwerkingstarieven in meerdere besluitvormingsprocessen als argument is gebruikt.

De tarieven voor de gemeente zijn niet gestegen nadat het slechter ging met het AEB. Zeker na de verzelfstandiging zijn enkele (zware) tegenvallers bij het AEB te noteren geweest. Het gemiddeld markttarief stijgt sterk in de periode 2013-2018, maar toont vanaf 2019 een daling. Daarentegen blijft het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt aan het AEB vrij constant en dus onder het markttarief tot 2017, maar volgt dan de dalende trend van de markt niet en kent integendeel een stijging om in 2020 licht boven het markttarief uit te komen.

6.5.5 De financiële uitgangspunten van de verzelfstandiging zijn tegenstrijdig en inadequaat en nadien een belangrijke aanleiding voor een negatief sentiment in het college en de raad

Twee fundamentele financiële aspecten van de verzelfstandiging zijn tegenstrijdig aan elkaar. Zo wordt uit de business case van de verzelfstandiging enerzijds duidelijk dat de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf elementair is voor de continuïteit van het AEB. Toekomstige omzetten komen voornamelijk uit transitieprojecten, zo is de verwachting. Er wordt beschreven dat het een project van de lange termijn is; in de eerste jaren wordt geen positieve kasstroom van de investeringen verwacht, maar vanaf 2018 zou de omzet uit transitie enkel toenemen. De investeringen voor de transitieprojecten worden geschat op € 100 mln. Er bestaat een investeringsfaciliteit van maximaal € 50 mln. waar het AEB uit kan trekken om transitieprojecten te bekostigen. De overige financiering van de projecten dient te komen uit de kasstroom van het AEB. Anderzijds heeft de gemeente Amsterdam als uitgangspunt gehanteerd dat de verzelfstandiging budgettair neutraal moest zijn. Het door het AEB af te dragen dividend werd geraamd op basis van eerdere exploitatieresultaten plus gedeelde rentebaten door de herfinanciering. De geprognosticeerde dividenden voor de eerste

jaren na de verzelfstandiging waren beduidend groter dan de winsten die het AEB voor de verzelfstandiging realiseerde. De geprognosticeerde dividenden voor de eerste jaren na de verzelfstandiging waren beduidend groter dan de winsten die het AEB voor de verzelfstandiging realiseerde. De geraamde dividenden voor de eerste jaren na de verzelfstandiging waren zelfs groter dan het verwachte bedrijfsresultaat in diezelfde periode. Dit kan bezwaarlijk een goed onderbouwde prognose worden genoemd, maar eerder een onrealistische taakstelling. Bovendien blijkt uit de gevoeligheidsanalyse dat bij een daling van meer dan 10% van de afvalverwerkingsprijs en van 10% van het aanbod van afval de winstgevendheid wegvalt. Ondanks de verschillende rapporten die de raad en het college hieromtrent laten maken wordt het businessplan hierop niet door raad of college bijgesteld.

Het uitgaan van een situatie waarin een bedrijf een transitie moet bewerkstelligen, waarin het € 50 mln. aan eigen middelen dient te investeren zonder dat er in de eerste jaren een positieve kasstroom tegenover staat en tegelijkertijd een dividend inschatten dat even groot of groter is dan het verwachte bedrijfsresultaat is buitensporig. Op waarschuwingen van externe bureaus dat het uitgangspunt van budgetneutraliteit veel vraagt van het AEB en dat de business case geen onafhankelijke toets heeft ondergaan werd niet geacteerd. Beide punten zijn door de raad niet geagendeerd. Dat de verwachte financiële resultaten van het AEB onrealistisch zijn voorgesteld, komt al snel aan het licht. In augustus 2014 wordt duidelijk dat de prognoses over 2014 onder druk staan. De grote brand in november 2014 drukt het resultaat nog verder.

De verstrekte informatie door het college aan de raad in het verzelfstandigingsdossier is niet enkel inadequaat wat betreft de dividenden die in het vooruitzicht worden gesteld. Ook de voorgestelde kapitaalstructuur van het AEB blijkt op drijfzand gebouwd, aangezien het gemeentelijke begeleidingsteam van de verzelfstandiging en het college noch de veelvuldig ingehuurd externe adviseurs noch de directie en de raad van advies van het AEB opmerkten dat in het dossier dat voorgelegd werd aan de raad de gehanteerde afschrijvingssystematiek niet consistent was. De afschrijvingen van de installaties dienden dus na de verzelfstandiging veranderd te worden. Er wordt voor gekozen om deze wijziging in afschrijvingsmethodiek retrospectief door te voeren om de winstgevendheid in de komende jaren te waarborgen. Dit heeft tot gevolg dat het eigen vermogen van het AEB zakt van € 149,7 mln. naar € 21,1 mln. Als reactie vult de gemeente het eigen vermogen aan door middel van een agiostorting van € 60 mln., waardoor het € 60 mln. aan leningen kwijtscheldt.

De tegenvallende resultaten ten opzichte van de business case zorgen ervoor dat het sentiment ten aanzien van het AEB binnen zowel het college als de raad omslaat. Zo verlaagt het college de investeringsfaciliteit voor transitieprojecten van € 50 mln. naar € 35 mln. als reactie op het aanvullen van het eigen vermogen door middel van een agiostorting. De wethouder Deelnemingen (Ollongren) verwijst tijdens de AvA van 15 december 2015 expliciet naar de tegenvallende resultaten tijdens het bespreken van de eventuele komst van de nascheidingsinstallatie (SI). Ze stelt dat het college terughoudend is met investeringen door de tegenvallende resultaten. Eindeloze doorrekeningen van business cases leidden ertoe dat het AEB uiteindelijk zelf uit eigen middelen voor de financiering van de SI zorgt. Hiervoor wordt dus geen extra financiering aangetrokken en er wordt geen gebruik gemaakt van de investeringsfaciliteit die door de gemeente beschikbaar is gesteld. Ook in de herijking en de bestuursopdrachten wordt een omgeslagen sentiment duidelijk. Het debat over de herijking van de deelnemingen wordt al snel een discussie over een onderzoek naar de verkoop van het AEB. Ook volgen een aantal bestuursopdrachten om de governance op het AEB te versterken.

De teleurstelling van het college en de raad is opmerkelijk gezien de onrealistisch hoge financiële verwachtingen van de verzelfstandiging.

6.5.6 De gemeente had onvoldoende zicht op de financiële positie van het AEB

Het jaar 2018 wordt gekenmerkt door operationele en daarmee financiële tegenvallers. Deels komt dit doordat de SI niet naar behoren presteert en daarnaast duurt een revisie van een afvalverbrandingslijn van de AEC (turbine 20) vele malen langer dan verwacht. Dit leidt ertoe dat het financieel resultaat in

2018 onder druk staat en dat de financiële prognoses in 2019 naar beneden moeten worden bijgesteld. Het college wil zich niet bij voorbaat vastleggen op het verlenen van financiële ondersteuning. Het college heeft twijfels over de beschikbare informatie en vraagt aan externe partijen om drie rapporten op te stellen teneinde de financiële- en operationele situatie van het AEB in kaart te brengen.

De drie rapporten worden in juni 2019 opgeleverd. In geen van de rapporten wordt het scenario van een stillegging van afvalverbrandingslijnen genoemd. Enkele weken na het verschijnen van de rapporten neemt het AEB het besluit om vier lijnen stil te leggen. Daarmee zijn de conclusies van de rapporten enkele weken na oplevering alweer achterhaald.

Enkele dagen na de stillegging komt het AEB met een liquiditeitsverzoek bij de gemeente. Het verzoek betreft een hoog bedrag (circa € 350 mln.), maar de onderbouwing is summier. Het AEB geeft aan weinig zicht te hebben op haar eigen financiële situatie en op de staat van haar installaties. Bijvoorbeeld, in de onderbouwing gaat men uit van een ingebruikname van de stilgelegde installaties in februari 2020, met de kanttekening dat het onzeker is wat de beschikbaarheid van de installaties in de zomer van 2020 zal zijn. Uiteindelijk blijken alle lijnen begin november 2019 weer volledig in gebruik te zijn.

Het AEB heeft onvoldoende zicht op haar financiële positie, wat betekent dat dit ook voor de gemeente Amsterdam geldt. Ondanks de externe rapporten die in opdracht van het college zijn opgesteld is de financiële problematiek niet inzichtelijk. Over de besluitvorming over het toekennen van een krediet van € 35 mln. zegt de wethouder Deelnemingen (Kock) dat hij er rekening mee hield dat de AEB-directie een aanvraag voor surseance zal indienen. De gemeente wil daarop het bedrag aan financiële steun zo laag mogelijk houden. De verwachting dat het AEB surseance van betaling zal indienen blijkt ongegrond. Na de verstrekte € 35 mln. liquiditeitssteun heeft het AEB geen gebruik meer gemaakt van door de gemeente aangeboden kredieten. Vanaf de stillegging tot halverwege augustus is het college in de veronderstelling dat het behoud van het AEB als deelneming geen realistische optie is.

De informatievoorziening van de deelneming AEB naar de gemeente is onvoldoende. Alhoewel de gemeente niet rechtstreeks verantwoordelijk is voor het op orde brengen van de financiële huishouding van een deelneming, heeft de gemeente niet ingezien dat het AEB gebrekkig inzicht had in haar financiële positie en in de staat van haar installaties.

Het gebrekkige inzicht van de gemeente in de financiële positie van haar deelneming is opvallend omdat financiële argumenten prevaleren in de aansturing van het AEB, zoals beschreven in 5.7.9. Het aansturen van het AEB op voornamelijk financiële aspecten heeft in ieder geval niet geleid tot het duidelijk in kaart brengen van de financiële situatie van het AEB.

6.5.7 Het AEB heeft extreem veel rente aan de gemeente betaald

Het eindsaldo van baten en lasten voor de gemeente met betrekking tot het AEB gerekend sinds de ingebruikname van de AEC (1993 – heden) is circa € 28 mln. Het feit dat dit een positief saldo is komt uitsluitend door de grote inkomsten uit ontvangen rente door de gemeente over de aan het AEB verstrekte leningen. Er bestaat een zeer groot verschil tussen de rente die de gemeente aan haar kapitaalverstrekkers heeft betaald en de rente die het AEB aan de gemeente heeft betaald. Dit verschil is ongeveer € 323 mln.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Daarbij dient opgemerkt te worden dat de gemeente aan totaalfinanciering doet. Er wordt dus niet voor specifieke investeringen een lening afgesloten, maar er wordt vanuit de Treasury-afdeling gekeken naar de financieringsbehoefte van de gemeente als geheel. Hierdoor kan verondersteld worden dat deze manier van totaalfinanciering zorgt voor een lagere rente dan in de situatie waarbij de gemeente voor specifieke investeringen leningen afsluit op de kapitaalmarkt.

De door het AEB betaalde rentepercentages waren op het moment van het afsluiten van de leningen bij de gemeente Amsterdam marktconform. Zo is het rentepercentage op de lening voor de AEC 8%, terwijl de gemeente in het jaar van het afsluiten van de lening naar schatting 7.21% rente betaalde aan haar kredietverstrekkers. De rente op de lening van de HRC is 4.68%, terwijl de rente die de gemeente betaalde in het jaar van het afsluiten van de lening naar schatting 4.33% bedroeg. De rentepercentages zijn echter nooit naar beneden bijgesteld wanneer het AEB in financiële problemen kwam. Zeker voor het rentepercentage van de lening voor de AEC (8%) is dit opmerkelijk, aangezien de rente sindsdien sterk gedaald is. Ook de rentepercentages na de verzelfstandiging waren hoog. Zo was de herfinanciering in 2017 ook voor het AEB een goede zaak, omdat de rentelasten bij het bankenconsortium beduidend lager lagen dan bij de gemeente. Het rentepercentage op de achtergestelde lening (6.7%) is vergeleken met gemiddelde rentepercentages op de kapitaalmarkt ook bijzonder hoog.

De rentepercentages zijn dus niet naar beneden bijgesteld, ook niet in periodes dat het AEB het moeilijk had. Zo blijkt uit Hoofdstuk 4 dat de opstartproblemen van de HRC groot waren. Dit viel samen met de omslag op de afvalverbrandingsmarkt van ondercapaciteit naar overcapaciteit. De financiële druk om de HRC in gebruik te nemen en zo gelden uit de MEP-subsidie te ontvangen was groot. Het verlagen van de rente om, bijvoorbeeld, tot een meer gedegen oplevering van de HRC te komen is niet gebeurd. Een ander voorbeeld betreft de periode 2014 – 2015. Er was sprake van tegenvallende financiële prestaties en een grote brand in november 2014 die de financiële resultaten nog verder onder druk zetten. In 2015 werd de afschrijvingsmethodiek gewijzigd, waarop een agiostorting van € 60 mln. volgde. Ook is er in de eerste twee jaar na de verzelfstandiging geen transitieproject gerealiseerd. De rente is ook niet verlaagd om, bijvoorbeeld, meer financiële ruimte te creëren voor een transitieproject. Het is opmerkelijk dat het verlagen van de rente nooit een optie is geweest. Er bestaat bij de Enquêtecommissie geen documentatie van het feit dat er vanuit de gemeente is geopperd om de rente te verlagen en evenmin is dit vanuit de directie of de RvC van het AEB aangekaart.

In navolging van 5.7.9 illustreert deze observatie dat de integraliteit van de aansturing vanuit de gemeente ontbreekt. Immers, de vraag of het rentepercentage verlaagd dient te worden wordt anders benaderd vanuit de financiersrol, de aandeelhoudersrol en de opdrachtgeversrol. Een integrale afweging over het verlagen van de rentepercentages is niet gemaakt.

Wanneer het AEB over de hele looptijd van de lening een meer marktconforme renteopslag had betaald, zou het bedrijf over 220 mln. aan extra financiële ruimte hebben kunnen beschikken.¹⁷⁵

6.5.8 Het is opmerkelijk dat het saldo over de periode sinds 1989 voor de gemeente positief is

In het geval het AEB een gezond bedrijf zou zijn, zou een positief saldo voor de gemeente en een hoge afdracht van rente geenszins opzienbarend zijn geweest. Gezien de geschiedenis van het AEB is de conclusie dat het eigenaarschap/aandeelhouderschap van het AEB voor de periode 1989-2020 voor de gemeente tot op heden geen geld heeft gekost, maar een batig saldo van € 28 mln. heeft opgeleverd, echter een markant punt. Zeker gezien de (negatieve) gebeurtenissen door de tijd heen.

¹⁷⁵ Dit bedrag is berekend door 0,75% opslag bovenop het door de gemeente aan haar kredietverstrekkers betaalde rentepercentage te tellen. In dit geval betaalt het AEB over de gehele periode een marktconforme rente: in totaal betaalt het AEB over de leningen ongeveer € 600 mln. rente aan de gemeente, de gemeente ongeveer € 522 mln. rente aan haar kredietverstrekkers. In deze berekening is niet meegenomen dat het AEB haar leningen annuïtair afbetaalt en dat er een verandering van de financieringsstructuur plaatsvond bij de verzelfstandiging waarbij de uitstaande leningen van het AEB werden omgezet in eigen vermogen en leningen. De berekening is dus gebaseerd op de oorspronkelijke leningen van de gemeente Amsterdam voor de investeringen in de installaties (€ 940 mln.). Het bedrag is daarom enkel ter indicatie bedoeld om te laten zien wat het saldo voor de gemeente zou zijn bij een marktconforme renteopslag.

Hierbij kan men denken aan:

- De grote kostenoverschrijding op de bouw van de AEC.
- De grote kostenoverschrijding op de bouw van de HRC.
- De breuk van de turbine-as van de HRC, hetgeen leidde tot lange tijd geen behaalde omzet uit energieverkoop.
- De grote brand in de AEC.
- Het omzetten van € 60 mln. schuld in eigen vermogen als agiostorting.
- Het mislukken van de transitie naar een grondstoffen- en energiebedrijf.
- De ongeplande stilstand van turbine 20 gedurende 9 maanden.
- De stillegging van 4 van de 6 afvalverbrandingslijnen.
- Slecht management door de directie van het AEB en te weinig doortastend optreden door de RvC, het college en de raad sinds de bouw van de HRC tot de stillegging.

In 2019 verkeert het AEB in acute financiële moeilijkheden als gevolg van operationele problemen in 2018. Na de stillegging moet het AEB liquiditeitssteun aanvragen om surseance af te wenden. Het boekjaar wordt afgesloten met een negatief eigen vermogen van € 54.2 mln. in 2019 en € 45.4 mln. in 2020. Dit leidt tot uitspraken in de raad dat het AEB een “bodemloze put” is. Het feit dat sinds de ingebruikname van de AEC de aandeelhouder een bedrag in orde grootte van € 323 mln. heeft overgehouden op leningen aan AEB, nuanceert dit beeld. Dit is een belangrijk inzicht waar geen van de betrokkenen van doordrongen was.

Zoals uiteengezet in 6.5.7 zou een marktconforme opslag voor de leningen van de gemeente aan het AEB de onderneming financiële ademruimte hebben gegeven ter waarde van € 220 mln. en mogelijk het bedrijf een andere toekomst hebben gegeven. Hier staan natuurlijk geen gegarandeerde betere resultaten tegenover. Mogelijk zou dit de gemeente in plaats van een positief saldo over de periode 1993 tot heden van € 28 mln. een negatief saldo van ongeveer € 192 mln. hebben opgeleverd.

Indien enkel de periode na de verzelfstandiging wordt beschouwd, is het saldo voor de gemeente sowieso negatief. Alhoewel er nog steeds veel winst wordt gemaakt op de ontvangen rente, staat hier de omzetting van schuld naar eigen vermogen en de achtergestelde lening tegenover. De langdurige stillegging in 2018 en de crisis in 2019 hebben eveneens een grote impact op het resultaat na de verzelfstandiging. Het indicatieve negatieve saldo in de periode na de verzelfstandiging bedraagt € 240 mln.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat naast financiële effecten het voor een gemeente belangrijk is om ook de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid in ogenschouw te nemen. Vele maatschappelijke effecten, zoals de impact van het AEB op de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente, zijn op basis van de beschikbare informatie beperkt inzichtelijk.¹⁷⁶ De enquêtecommissie heeft deze effecten daarom niet kunnen kwantificeren.

¹⁷⁶ Wat betreft de maatschappelijke impact van het AEB zijn louter cijfers over de uitstoot van CO₂ voorhanden, maar deze cijfers zijn zeer beperkt. Ook een vergelijking wat betreft de CO₂-uitstoot met andere partijen in de sector is niet eenduidig beschikbaar.

7 Strategie AEB en interactie tussen het aeb en de gemeente Amsterdam

In hoofdstuk 7 wordt beschreven hoe de gemeente Amsterdam en het AEB hun rollen hebben ingevuld in het licht van de ontstane problemen en de samenwerking tussen beide partijen. Daarbij staat de vraag centraal of en hoe het handelen van het AEB en de gemeente de problemen hebben veroorzaakt, daaraan hebben bijgedragen, hebben laten voortduren of hebben opgelost. Aspecten die daarbij tevens worden belicht, zijn de ontwikkeling van de strategie van het AEB, kennis en kunde van betrokkenen en cultuur en leiderschap. Ook wordt onderzocht welke invloed deze aspecten hadden op het onderhoud van de installaties en op een aantal andere belangrijke dossiers zoals de stillegging en de liquiditeitssteun.

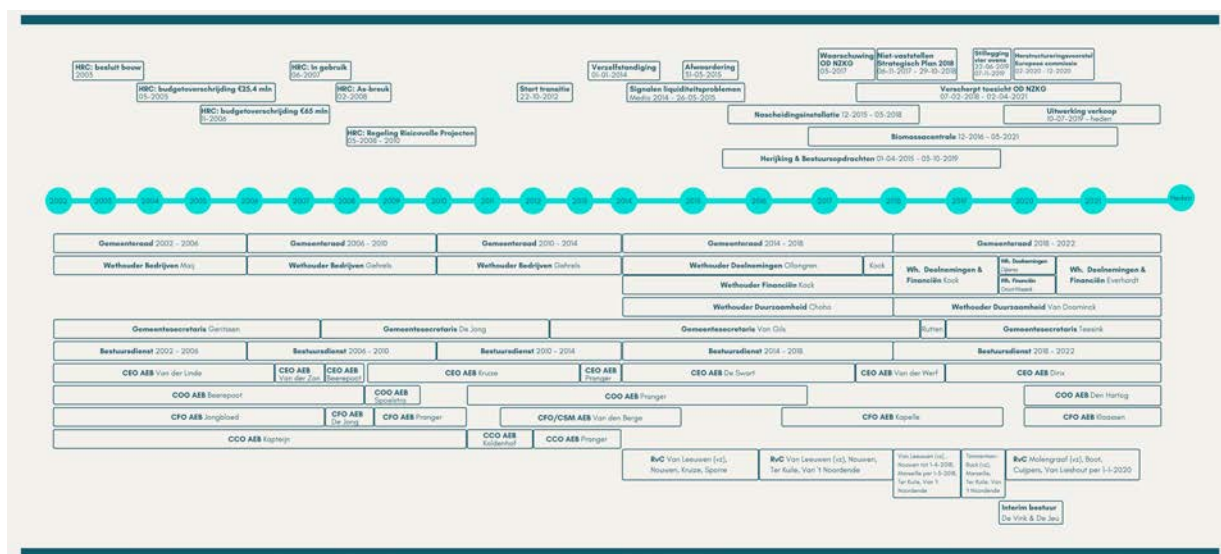
In 7.1 staat een tijdlijn voor de periode 2003-2021. Het geeft een beeld van de ontwikkelingen die van belang zijn geweest voor de samenwerking tussen het AEB en de gemeente Amsterdam. In 7.2 volgt een overzicht van de evoluties in de strategie van het AEB. Daarbij wordt ingegaan op de relatie tussen de strategische plannen van het AEB en de ambities van de gemeente Amsterdam. In 7.3 wordt uitgewerkt hoe de strategie van het AEB is behandeld binnen het AEB, de RvC, het college en de raad en hoe de rolneming is geweest van de betreffende actoren. De realisatie van de strategie wordt beschreven in 7.4. In 7.5 wordt vervolgens onderzocht hoe de verschillende actoren van de gemeente en het AEB hun rol vervullen tijdens het verscherpt toezicht, de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen en de liquiditeitsproblematiek van het AEB die daaruit voortvloeit. In 7.6 worden de bevindingen geanalyseerd en worden daaruit conclusies getrokken.

7.1 Tijdlijn

Figuur 7.1 toont de tijdlijn voor de periode 2003-2021. Het geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en toont voor de verschillende tijdsvakken de belangrijkste actoren die de samenwerking tussen het AEB en de gemeente Amsterdam hebben vormgegeven en bepaald. In de tijdlijn van Figuur 7.1 staat wie op welk moment de verantwoordelijke wethouders zijn. Verder staat ook de samenstelling van de verschillende gremia opgenomen. Zo is weergegeven welke personen in welke periode onderdeel uitmaken van de RvC en de directie van het AEB.

Belangrijke ontwikkelingen zijn de bouw van de HRC, de verzelfstandiging van het AEB, de transitieprojecten, de herijking van het deelnemingenbeleid voor het AEB, de bestuursopdrachten, het verscherpt toezicht en de stillegging van vier verbrandingslijnen. In de eerdere Hoofdstukken 2, 4, 5 en 6 staat een inhoudelijke uitwerking van de verschillende ontwikkelingen. In dit hoofdstuk komt in het bijzonder de interactie tussen het AEB en de gemeente Amsterdam aan de orde.

Figuur 7.1 Belangrijke ontwikkelingen voor het AEB en actoren in de periode van 2003-2021.



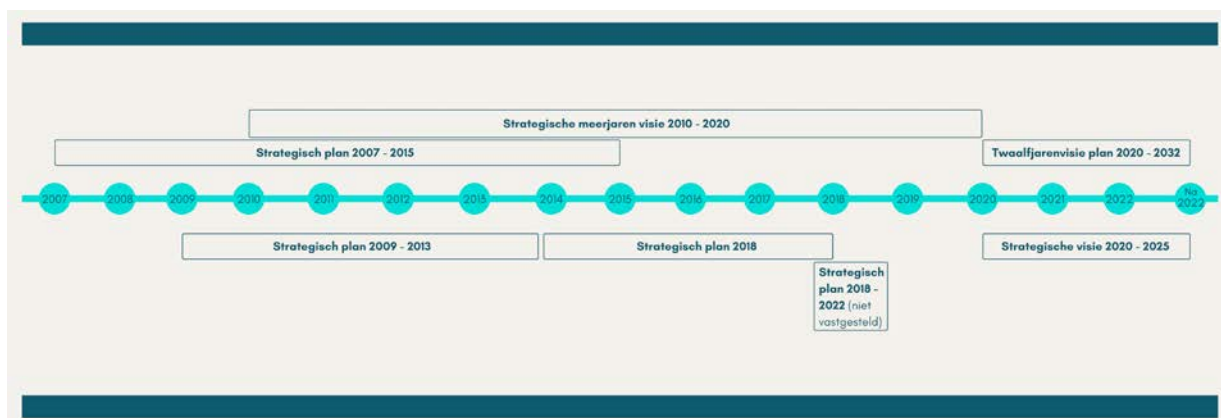
Bron: Enquêtecommissie AEB

7.2 Strategie van het AEB

De doelen en ambities van het AEB ontwikkelen zich door de tijd. Dit komt onder andere door interne problemen bij het AEB en veranderende marktomstandigheden, maar na de verzelfstandiging ook door ontwikkelingen in de ambities van de gemeente Amsterdam.

In Hoofdstuk 3 staan de ambities van de gemeente Amsterdam op het gebied van de afvalverwerking en duurzaamheid beschreven. De directie van het AEB tracht met de strategische plannen aan te sluiten bij deze veranderende context. Meermaals stelt de directie van het AEB de strategie van het bedrijf bij. In totaal produceert het AEB vanaf 2007 zeven verschillende middellange en lange termijn strategische plannen. Figuur 7.2 laat zien welke strategische plannen in de periode van 2007 tot 2022 zijn ontwikkeld.

Figuur 7.2 Lange en middellange strategische plannen AEB (2007-2022)



Bron: Enquêtecommissie AEB

In de periode tot 2014 maakt het AEB integraal onderdeel uit van de gemeente Amsterdam. Tot de verzelfstandiging ontwikkelt het AEB twee lange termijn strategische plannen (Strategische plan 2007-2015 en de Strategische meerjarenvisie 2010-2020) en twee middellange termijn strategische plannen (Strategisch plan 2009-2013 en Strategisch plan 2018 (2014-2018)).

Bij de verzelfstandiging wordt in de statuten van de AEB Holding BV aandacht besteed aan strategie en strategievorming. Daarin staat:

“De directie stelt: a. ledere twaalf (12) jaar, of zoveel eerder de directie of de algemene vergadering dat nodig acht, de langetermijnvisie op waarin de directie in grote lijnen haar visie ten aanzien van de te volgen strategie van de vennootschap en haar dochtermaatschappijen in de komende twaalf (12) kalenderjaren vastlegt; in de langetermijnvisie worden onder meer doelstellingen, kernprestatie-indicatoren en streefwaarden opgenomen.”¹ b. ledere vier (4) jaar, of zoveel eerder de directie of de algemene vergadering dat nodig acht, het strategisch plan op waarin de directie in grote lijnen haar visie ten aanzien van de te volgen strategie van de vennootschap en haar dochtermaatschappijen in de komende vier (4) kalenderjaren vastlegt; in het strategisch plan wordt onder meer aangegeven op welke terreinen de vennootschap en haar dochtermaatschappijen actief zullen zijn en in welke geografische gebieden, alsmede de doelen van de vennootschap en haar dochtermaatschappijen, hoe de doelen naar verwachting zullen worden gerealiseerd en welke ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de organisatiestructuur en de bedrijfsvoering de directie wenst door te voeren met betrekking tot de vennootschap en haar dochtermaatschappijen; van het strategisch plan maakt tevens onderdeel uit het meerjaren investeringsprogramma en het plan maatschappelijk verantwoord ondernemen.”²

Na de verzelfstandiging van het AEB in 2014 blijft het belang van de strategische plannen groot. Wethouder Gehrels zegt hierover in het openbaar verhoor:

“als aandeelhouder heb je maar een beperkt aantal bevoegdheden en een daarvan is het vaststellen van het strategisch plan. Dat is dus wat wij hebben gedaan in december 2013. Daar kun je op sturen. (...) dan zag je dat je als college, als aandeelhouder, echt veel meer invloed had dan als opdrachtgever of als klant.”³

Na de verzelfstandiging worden in de periode 2014-2022 twee middellange strategische plannen ontwikkeld (Strategisch plan 2018-2022 en de Strategische visie 2020-2025) en is het streven om een lange termijnvisie (de Twaalfjaren visie vanaf 2020) te ontwikkelen.

7.2.1 Strategische plannen voor verzelfstandiging

Lange termijn Strategisch plan 2007-2015

Voorafgaand aan het *Strategisch plan 2007-2015* wordt in juni 2007 ‘Energievoorziening door AEB: Lange Termijn Doelstelling en Strategie 2007-2015’ geschreven.⁴ Deze visie gaat in op de kansen, bedreigingen en implicaties door structurele veranderingen in de omgeving van het AEB voor de lange termijn strategie van de afvalverbranding en energievoorziening van het AEB. Het AEB wil aan de publieke opgaven een bijdrage leveren en de marktkansen voor het AEB benutten. In het Nederlandse energiebeleid zijn, zo stelt het document, doelmatigheid en duurzaamheid de twee centrale onderwerpen. Het document stelt dat het AEB door het verhogen van het energetisch rendement van afvalverbranding en het verhogen van de milieuprestatie, kan bijdragen aan het energiebeleid van de gemeente Amsterdam.⁵ De nieuwe strategie is opgesteld vanwege de vorming van het nieuwe college, en kan daarmee op de door het college gewenste veranderingen inspelen. In het langetermijn *Strategisch plan 2007-2015* luidt de missie van het AEB:

“maximaal nut uit afvalstoffen bij een minimale belasting van het milieu”.

1 Statuten AEB Holding NV, artikel 14 lid 10a. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

2 Statuten AEB Holding NV, artikel 14 lid 10a. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

3 Openbaar verhoor mev. Gehrels. 23 juni 2021

4 Energievoorziening: Lange termijn doelstelling en strategie (vertrouwelijk). G. Buist, 5 juni 2007; Directieberaadverslag AEB. 6 juni 2007.

5 Ibid.

In de uitwerking staat dat de opdracht van de gemeente Amsterdam is om de laagste kosten voor de burgers te realiseren en de “beste” milieuprestatie van Europa te leveren.⁶ Hierin zit een tegenstrijdigheid omdat ‘de’ beste milieuprestaties vaak gepaard gaan met hogere kosten, bijvoorbeeld omdat daarvoor nog geen bestaande of bewezen techniek beschikbaar is.

In het programmakkoord 2006-2010 staat dat het college aandacht geeft aan een duurzaam gebruik van grondstoffen. Het AEB reageert daarop door zoveel mogelijk toepassingsmogelijkheden van reststoffen te willen realiseren en het energetisch rendement te willen verhogen door meer elektriciteit en warmte te leveren. Deze ambitie wordt vastgelegd in het lange termijn *Strategisch Plan 2007-2015*. Het AEB stelt daarin de kringloop te willen sluiten door afvalstoffen om te zetten in energie en secundaire grondstoffen.⁷ Hiermee wil het AEB uiteindelijk de beste milieuprestaties van Europa leveren.

Middellange termijn Strategisch plan 2009-2013

In de tweede helft van 2008 start de directie met de ontwikkeling van het *Strategische plan 2009-2013*. Vanwege veranderende marktomstandigheden scherpt de directie dit plan begin 2009 aan.⁸ In maart 2009 wordt het plan definitief vastgesteld. Met deze middellange termijn strategie 2009-2013 geeft het AEB verdere invulling aan de eerdere lange termijn strategie 2007-2015. Het plan gaat niet in op de grote problemen die op dat moment bij het AEB spelen: de bouw van de HRC en de as-breuk. Tevens loopt de ontwikkeling van dit middellange strategische plan parallel aan de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het AEB. Ook hier gaat het strategisch plan niet op in. Uit het *Strategische plan 2009-2013* wordt afgeleid dat de missie van het AEB in 2008 de volgende is:

*“Het Afval Energie Bedrijf is toonaangevend in duurzame omzetting van afval in energie en waardevolle herbruikbare materialen”.*⁹

Deze missie ligt in lijn met de doelstellingen zoals deze in het programmakkoord 2006-2010 door de gemeente Amsterdam zijn geformuleerd. In dat programmakkoord staat dat het college aandacht geeft aan een duurzaam gebruik van grondstoffen. Het strategische plan van het AEB sluit op de ambities van de gemeente Amsterdam aan. Om deze missie, gericht op een excellerende organisatie, te verwezenlijken heeft het AEB de volgende ambitie:¹⁰

- Het AEB borgt veiligheid en milieurendement in al haar processen.
- Het AEB realiseert een economisch optimale bedrijfsvoering.
- Het AEB excelleert in duurzaamheid en innovatieve technologie.
- Het AEB verbetert continu de dienstverlening aan haar klanten.
- Het AEB positioneert zich als voorkeurswerkgever binnen de sector.

Het verwezenlijken van deze ambities blijkt niet eenvoudig. De problematiek van de bouw van de HRC heeft verstrekken gevolgen dan de directie voor mogelijk hield. Ondanks, zo stelt de directie, een uitstekende marktpositie door de bestaande schaal van de onderneming en het historisch vermogen als voorloper in toepassing van milieubesparende maatregelen, is het AEB de voorgaande jaren geconfronteerd met operationele problemen. Deze operationele problemen hebben het fundament van het AEB aangetast. Om ‘het huis op orde te krijgen’ wordt in 2009 een verbeterplan opgesteld wat een voorloper is van het middellange termijn *Strategisch plan 2009-2013*.¹¹ Indien dit verbeterplan succesvol wordt afgerond, heeft het AEB volgens de directie de mogelijkheid om de operationele bedrijfsvoering te optimaliseren en daardoor de kosten van de afvalverwerking te reduceren.¹²

6 Ibid.

7 Ibid. pp. 87 – 104.

8 Strategisch plan AEB 2009-2013. AEB, maart 2009, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2>

9 Ibid. p. 2.

10 Ibid. p. 2.

11 Plan van aanpak Afval Energie Bedrijf 2008 – 2009, “Samen verbeteren”. AEB, 30 juni 2008; Verbeterplan voor de procesvoering afdeling Productie. Van Dijk, P. & Berkhout, B., 15 september 2008; Verbeterplan Financiën, z.d., opgenomen in: *Strategische plan AEB 2009-2013*. AEB, maart 2009, p. 16. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2/>

12 *Strategische plan AEB 2009-2013*. AEB, maart 2009, p. 2. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2/>

In het programmakkoord 2006-2010 staat dat het college aandacht geeft aan een duurzaam gebruik van grondstoffen. Het strategische plan van het AEB sluit aan op deze ambities van de gemeente Amsterdam.

Lange termijn Strategische meerjarenvisie 2010-2020

Vanaf maart 2010, vijf maanden na het opschorten van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het AEB, wordt door het AEB het initiatief genomen om een nieuwe lange termijn meerjarenvisie 2010-2020 op te stellen, de *Meerjarenvisie AEB 2020: Duurzaam Perspectief*.¹³ Met deze meerjarenvisie 2020 wordt de middellange termijn strategie 2009-2013 reeds een jaar na uitgifte herzien. Met de meerjarenvisie 2020 wil het AEB reageren op de gewijzigde marktomstandigheden en de operationele en organisatorische problemen. Mede met het oog op het nieuwe programmakkoord, wil de directie van het AEB aangeven op welke wijze zij kan en wil bijdragen aan de ambities van de stad Amsterdam.¹⁴ In het programmakkoord 2010-2014 staat dat de gemeente Amsterdam nieuwe technologieën in afvalscheiding wil ontwikkelen en toepassen. Verder is opgenomen dat er aandacht is voor klimaat, energie en luchtkwaliteit en dat dit tot concrete projecten zal leiden die niet alleen goed zijn voor het milieu, maar ook financieel voordelig zijn. Daarbij gaat het onder andere om elektrisch rijden, warmte-koude opslag, innovatieve afvalverwerking en windenergie. Met de meerjarenvisie 2020 wil het AEB aansluiten op deze ambities van de gemeente Amsterdam.

Centraal in de meerjarenvisie 2020 is dat het AEB zich wil blijven ontwikkelen van een verwerker van afval tot een producent van duurzame energie en herwinbare grondstoffen. In 2010 wordt de missie van het AEB in de meerjarenvisie 2020 als volgt geformuleerd:

*“AEB wil zich ontwikkelen tot totaalbedrijf op het gebied van duurzame energie en van het terugwinnen van grondstoffen uit afval: een duurzaam grondstof- en energiebedrijf”.*¹⁵

Met deze meerjarenvisie nemen de ambities van het AEB toe. Om dit te bereiken, ontwikkelt het AEB de korte, middellange en lange termijn visies zoals deze zijn opgenomen in Figuur 7.3.

In de meerjarenvisie 2020 staat dat vanaf de tweede helft van 2009 de prestaties van het AEB als geheel sterk zijn toegenomen. Het aantal incidenten is – volgens de directie – gedaald. De HRC draait volgens het AEB in deze periode met een stabiel rendement van boven de 30%. De visie stelt dat de veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de installaties zijn toegenomen. Nu het fundament volgens de directie hersteld is, dient aandacht te worden besteed aan de verdere professionalisering en kostenbeheersing van de organisatie. De directie verwacht voor deze slag nog twee jaar nodig te hebben.¹⁶

13 *Meerjaren Visie AEB 2020: Duurzaam Perspectief*. Gemeente Amsterdam, 20 september 2010, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

14 “Voorstel voor ondersteuning jaarplan 2010 doelstelling: een visie op het AEB voor de middellange en lange termijn, inclusief productie-verwachtingen” (Zie: Directieberaadverslag AEB, 22 februari 2010.)

15 *Meerjaren Visie AEB 2020: Duurzaam Perspectief*. Gemeente Amsterdam, 20 september 2010, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

16 Ibid. p. 3.

Figuur 7.3 Korte, middellange en lange termijn visie (meerjarenvisie 2020)

Korte termijn	Versterken van de kostprijspositie van AEB
	1 Het verder optimaliseren van het basisproces: omzetting van brandbaar afval in energie (elektriciteit, warmte, maar in toenemende mate ook stoom en groen gas) en in bruikbare reststoffen. 2 Het borgen van afdoende afval, onder meer door het benutten van de R1-status voor het aantrekken van buitenlands afval.
Middellange termijn	Verduurzaming van de kernactiviteiten
	1 De verdere verduurzaming van de omzetting van afval in groene elektriciteit en stadswarmte, en het onderzoeken van alternatieve energiebronnen. 2 Het ontzorgen van opdrachtgevers in de afvalketen om optimaal bij te dragen aan het hergebruik van grondstoffen (cradle-to-cradle filosofie).
Lange termijn	Integraal duurzaam grondstof en energiebedrijf
	1 Het ontwikkelen tot dé producent van duurzame energie in Amsterdam, en het bijdragen aan de klimaatambities van de stad Amsterdam en de omliggende regio door intensieve samenwerking tussen realisatie en beleid.

Bron: Enquêtecommissie AEB

Het AEB verwacht in 2010 een aanscherping van de landelijke regelgeving waarbij verdere verduurzaming van afvalverwerking bij wet wordt gestimuleerd. De verdere verduurzaming leidt naar verwachting tot meer recycling van grondstoffen of direct hergebruik. De hoeveelheid afval die in Nederland voor verbranding in aanmerking komt, zal daardoor steeds verder afnemen. Hoewel dit de positie van het AEB als grote afvalverbrander in Nederland onder druk zet, ziet het AEB dat in Europa nog veel afval gestort wordt – wat een veel grotere milieubelasting geeft dan verbranden. Veel Europese landen ontwikkelen daarom plannen en nemen initiatieven voor de bouw van (nieuwe) AVI's.¹⁷ Het AEB kiest ervoor om een totaalbedrijf op het gebied van duurzame energie en terugwinnen van grondstoffen uit afval te worden.

Middellange termijn Strategisch plan 2018 (2014-2018)

Het middellange termijn *strategisch plan 2018* wordt uitgegeven in november 2013, drie jaar na de uitgifte van de meerjarenvisie 2020. Dit plan beschrijft de koers van het AEB voor de eerste vijf jaar als verzelfstandigd overheidsbedrijf. Het bouwt voort op de langetermijnvisie, 'Meerjaren Visie AEB 2020: Duurzaam perspectief' en op de strategische analyses die onderdeel zijn van de besluitvorming omtrent de verzelfstandiging van het AEB. Het opstellen van het strategisch plan 2018 loopt samen met de afronding van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging.¹⁸ In 2010 sprak het AEB voor het eerst de ambitie uit om zich in 2020 te hebben ontwikkeld tot een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.

Vanaf 2013 luidt de missie:

"AEB is het duurzame grondstoffen- en energiebedrijf in de Metropoolregio Amsterdam. Daarmee draagt het AEB bij aan de ambities van haar opdrachtgevers ten aanzien van reductie van CO₂-uitstoot, de productie van duurzame energie en het efficiënt gebruik van grondstoffen".¹⁹

Daarnaast wil het AEB ook bijdragen aan de ambitie van de Metropoolregio Amsterdam om energie-neutraal te worden in 2040.²⁰ Het AEB wil na de verzelfstandiging van steeds grotere waarde zijn voor haar regionale opdrachtgevers op het gebied van grondstofterugwinning en duurzame energie. Hiervoor gaat het AEB de samenwerking met ketenpartners versterken en op zoek naar wat klanten en stakeholders beweegt. Ook ontwikkelt het AEB activiteiten buiten de regio, om schaalgrootte en duurzaamheidsprestaties maximaal te benutten.²¹ Bovendien is het de ambitie van het AEB om tot een continue uitbreiding te komen van haar bijdrage aan een duurzame maatschappij op het gebied

17 *Meerjaren Visie AEB 2020: Duurzaam Perspectief*. Gemeente Amsterdam, 24 juni 2010, p. 5. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

18 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

19 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

20 Ibid.

21 Ibid.

van afval, grondstoffen en energie. Met deze plannen wil het AEB op de lange termijn de continuïteit van het bedrijf bevorderen door financieel gezond te zijn. Het AEB concretiseert en monitort deze doelstelling aan de hand van de volgende indicatoren:²²

- Het AEB realiseert een forse verhoging van de hoeveelheid gescheiden en hergebruikt materiaal uit afval en overige reststromen van de gemeente Amsterdam en partnergemeenten.
- Het AEB realiseert een forse verhoging van de productie van duurzame energie.
- Het AEB realiseert een aanzienlijke toename aan CO₂-besparing op het gebied van afvalverwerking, grondstoffenterugwinning en energieproductie en -levering.
- Het AEB voert een zodanig beleid dat het financieel gezond is met een verantwoord rendement voor de aandeelhouder.

7.2.2 Strategische plannen na verzelfstandiging

Middellange termijn Strategische doorkijk 2020-2025

De middellange termijn *Strategische doorkijk 2020-2025* is door de directie opgesteld naar aanleiding van de motie Roosma Saadi²³ uit 2015. Hierin staat dat de raad meer zicht wil krijgen in de wijze waarop het AEB zich omvormt naar een grondstoffenbedrijf. Deze strategische doorkijk wordt toegevoegd aan de herijking van het deelnemingenbeleid en is de voorbereiding op Strategische plan 2018-2020. Verder wordt aangegeven dat een nieuwe langetermijnvisie in 2020 (twaalf jarenvisie) wordt opgesteld.²⁴

In het coalitieakkoord 2014-2018 staat dat de gemeente Amsterdam afval zoveel mogelijk als grondstof wil hergebruiken. Amsterdam wil met het Afvalenergiebedrijf (AEB) de samenwerking tussen stadsdelen en ophalers verbeteren. Daarnaast wil de gemeente het AEB helpen om zich te transformeren van afvalverwerker tot producent van herwinbare grondstoffen. Als onderdeel daarvan worden rioolwater en –slib van Waternet verder gebruikt om grondstoffen te winnen voor nieuwe producten, zoals biobrandstoffen en fosfaten. Naast afval en rioolwater is de ambitie uit het coalitieakkoord een betere benutting van restwarmte worden via een Aanvalsplan Energie. De ambities van AEB sluiten aan op de gemeente Amsterdam. De Strategische doorkijk 2020-2025 van het AEB omvat de volgende visie op de toekomst:

“Er is een noodzaak om de keten te sluiten door afval om te zetten in grondstoffen.”

De reden hiervoor, zo stelt het document, is dat – door bevolkingsgroei en toenemende welvaart – de druk op de planeet toeneemt, wat maakt dat onze economie moet transformeren van een lineaire naar een circulaire economie, waarin afval steeds weer als grondstof kan worden gebruikt. Met de strategische doorkijk wil het AEB inzicht geven in haar ambitie om als grondstoffenbedrijf een belangrijke rol te spelen in de transitie naar een circulaire economie.²⁵

De ambitie van het AEB is dat ze een leidende rol neemt in deze transitie. Dit komt terug in het volgende Strategisch plan 2018-2022. Hiervoor werkt het een innovatieprogramma uit om deze ambitie te realiseren. Verder spreekt het AEB de ambitie uit haar technische ‘koplopersrol’ te behouden, vaardigheden te ontwikkelen om nieuwe afzetmarkten te ontsluiten en samenwerking met (nieuwe) partners te intensiveren.²⁶

22 Ibid, p. 2.

23 Motie inzake de herstructurering van de financiering van het Afval Energie Bedrijf (naar een duurzaam grondstoffenbedrijf). Gemeenteraad Amsterdam, 9 oktober 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2571062/1>

24 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 23 mei 2017

25 2020 - 2025 Een strategische doorkijk. AEB Holding NV, 30 mei 2016, p. 2.

26 Ibid. p. 2.

Strategisch plan 2018-2022

In het coalitieakkoord 2018-2022²⁷ is de ambitie neergelegd dat in een duurzame afvalketen geïnvesteerd moet worden. De afvalketen moet een grondstoffenfabriek worden. De maakindustrie die deze grondstoffen verwerkt krijgt ruimte in de omgeving van het AEB. Amsterdam ambieert een gerichte aanpak voor bedrijfsafval; afvalinzameling moet zo veel mogelijk gezamenlijk worden georganiseerd om onnodig transport van afval terug te dringen.²⁸ Het college vertaalt dit niet in eenduidige richtlijnen of kaders voor het AEB.

Het *Strategisch plan 2018-2022* wordt aan het einde van de collegeperiode 2014-2018 opgesteld door de directie.²⁹ Het verwijst beperkt naar ambities die in het coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente Amsterdam staan. Er staat een enkele opmerking over de ambitie doelstelling die Amsterdam heeft, bijvoorbeeld:

“de gemeente Amsterdam heeft de ambitie een aardgasloze stad te worden.”³⁰

Het AEB gaat vooral verder op de ingeslagen weg zoals omschreven in de *Meerjarenvisie 2010-2020* (opgesteld door het AEB voor verzelfstandiging).³¹ De ambitie is om steeds meer grondstoffen terug te winnen door 1) de in gang gezette recyclinginitiatieven uit te voeren, 2) te sturen op kwaliteit, 3) in te spelen op de toenemende warmtevraag (door de te investeren in duurzame warmtebronnen), 4) te sturen op benutting van de capaciteit en 5) verduurzaming van de installaties.

In het *Strategisch plan 2018-2022* is de missie voor het AEB dat het:

“AEB wordt gezien als de aanjager van de circulaire economie door op een verantwoorde manier steeds meer hoogwaardige grondstoffen en duurzame energie uit afval op maat te leveren aan haar ketenpartners”.³²

Om deze missie – van een innoverende organisatie naar een klantgeoriënteerde organisatie – te verwezenlijken, heeft het AEB de volgende visie:

- Het voortouw nemen in de transitie naar een circulaire economie.
- Steeds meer kwalitatief hoogwaardige grondstoffen terugwinnen.
- Warmte produceren uit duurzame bronnen.
- Prestaties van de AEC en HRC verbeteren.
- Veilig werken en continue ontwikkelen.
- Het operationeel bedrijfsresultaat significant verbeteren.³³

Over onderhoud staat in het strategisch plan dat het AEB een onderhouds- en beheerprogramma heeft geïmplementeerd, gericht op het borgen van de bedrijfscontinuïteit van de installaties, onder meer bestaande uit een lange termijn onderhoudsstrategie, incidentmanagement, management of change, inspecties en monitoring.³⁴

27 Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente een nieuw geluid. Gemeente Amsterdam, mei 2018, p. 6. behandeld in de raadsvergadering op 30 mei 2018, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6577548/1/>

28 Ibid. p. 42.

29 *Strategisch plan 2018 – 2022*. AEB, 23 november 2017.

30 Ibid. p. 9.

31 *Meerjarenvisie 2020: AEB duurzaam perspectief*. AEB, 20 september 2010, pp. 9 - 11. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

32 *Strategisch plan 2018 – 2022*. AEB, 23 november 2017.

33 (1) AEB neemt de regie in de circulaire economie door het voortouw te nemen om herwonnen grondstoffen tot lokaal toepasbare producten te maken; (2) AEB wint steeds meer kwalitatief hoogwaardige grondstoffen uit afval terug door optimalisatie van de inzameling, gebruik te maken van sociale werkgelegenheid en toepassing van “state of the art” technologie. (3) AEB verbreedt haar duurzame warmteproductie portfolio door warmteprojecten uit biogeen afval te realiseren. (4) AEB realiseert met de AEC en HRC optimaal een stabiel financieel resultaat door de betrouwbaarheid te verhogen, risico's te reduceren en te sturen op calorische waarden. (5) AEB is veilig, resultaat- en klantgericht doordat wij onszelf continue ontwikkelen en eigenaarschap nemen. (6) AEB verbetert haar EBIT significant door processen te verbeteren en primair kosten te verlagen.

34 *Strategisch plan AEB 2018 – 2022*. AEB, 23 november 2017, p. 33.

Het AEB geeft verder in het strategische plan aan dat het een resultaat- en klantgerichte organisatie wil worden, waar veilig werken voorop staat. Door processen te stroomlijnen en kosten te verlagen – o.a. reductie van faalkosten en aanpassing van contracten³⁵ – wil het AEB de financiële prestaties verbeteren. Dit moet leiden tot de volgende resultaten in 2022:

- Partners waarderen de levering van grondstoffen en duurzame energie > 8.
- Het ziekteverzuim is < 4% (in 2017 was dit 4,2).
- De Lost Time Injury (LTI) frequency (kengetal voor letselongevallen met verzuim tot gevolg) is < 0,5 (in 2017 was dit 1,4).
- Het veiligheidsbewustzijn volgens Bradley is > 3 (2017: geen meting, 2016: 1,5).³⁶
- Het aantal milieu-overschrijdingen is < 5 (2017: 24).

Om voorgaande resultaten te kunnen realiseren, worden verschillende afspraken voorgesteld. De eerste afspraak is het volledig implementeren van het BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) in de bedrijfsvoering van het AEB. Dit is opmerkelijk omdat de directie van het AEB al in 2008 – bijna tien jaar voor het opstellen van dit programma akkoord is gegaan met het invoeren van het BRZO-systeem.³⁷ Vervolgens wil het AEB dat de klantentevredenheid omhoog gaat door klantgerichter te werken en de operationele dienstverlening te verbeteren, bijvoorbeeld door permanent kortere wachttijden voor aanleveraars van afval.³⁸

Twaalfjarenvisie 2020-2032

Het AEB stelt periodiek, iedere twaalf jaar of zoveel eerder als de directie nodig acht, een lange termijnvisie op voor het bedrijf. Daarin staat in grote lijnen haar visie ten aanzien van de te volgen strategie van de vennootschap.

In 2017 wordt, ten tijde van het opstellen van het strategisch plan 2018-2022, door de gemeente Amsterdam en het AEB gesproken over een nieuwe twaalfjarenvisie 2020-2032. In een informeel overleg met de wethouder geeft het AEB aan deze voorlopig niet op te stellen omdat daartoe inhoudelijk volgens het AEB nog geen aanleiding is. Ook volgens de statuten van de onderneming is dat nog niet nodig.³⁹ In de AvA gaat de aandeelhouder hiermee formeel akkoord.⁴⁰

7.3 Besluitvorming strategische plannen

Bij de strategieontwikkeling van het AEB zijn meerdere actoren vanuit hun rol betrokken. De raad handelt vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol. Het college handelt als bestuurlijk en politiek verantwoordelijk orgaan en jegens het verzelfstandigde AEB als aandeelhouder, klant, opdrachtgever en financier. De directie en RvC van het AEB handelen vanuit hun leidinggevende c.q. toezicht-houdende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In 7.3 wordt uitgelegd hoe deze actoren hun rollen hebben vervuld in het kader van de besluitvorming over strategische plannen van het AEB. Hierbij wordt ook nader omschreven hoe de interactie over de strategievorming heeft plaatsgevonden.

In deze paragraaf wordt per strategisch plan beschreven hoe interactie tussen de actoren en de besluitvorming rond het strategisch plan zijn verlopen. In 7.3.1 wordt een algemene beschrijving gegeven van de werkwijze rond strategische plannen, waarbij een markant verschil is tussen de periode voor en na de verzelfstandiging van het AEB. In 7.3.2 wordt een overzicht gegeven van de besluitvorming ten aanzien van de strategische plannen uit de periode voor de verzelfstandiging van het AEB. In de periode na de verzelfstandiging zijn twee strategische plannen ontwikkeld. Dat betreft de Strategische Doorkijk 2020-2025, die in 7.3.3 wordt beschreven, en het Strategische plan 2018-2022, dat in 7.3.4 wordt beschreven.

35 Ibid. p. 24.

36 De Bradley-curve is een programma gericht op veiligheidsbewustzijn waarbij gewerkt wordt via het versterken van de eigen verantwoordelijkheid naar uiteindelijk een teamverantwoordelijkheid om te komen tot nul incidenten.

37 Directieberaadverslag, directie AEB, 8 oktober 2008.

38 *Strategisch plan AEB 2018 – 2022*. AEB, 23 november 2017, p. 22.

39 *Informeel overleg wethouder Ollogren en CEO de Swart*. 19 juni 2017.

40 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 20 juni 2016.

7.3.1 Rollen van de actoren inzake strategische plannen van het AEB

Voor de verzelfstandiging

Voor de verzelfstandiging geeft de directie van het AEB de dagelijkse leiding aan de organisatie, is verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van risico's, en dient vooruit te denken door toekomstplannen, strategieën en beleid voor de organisatie te ontwikkelen. De directie van het AEB is initiatiefnemer bij het opstellen van strategische plannen. In de strategische plannen volgt het AEB de politieke ambities zoals verwoord in het coalitieakkoord. De wethouder Bedrijven bespreekt de strategische plannen die door het AEB worden opgesteld met de directie.

Voor de verzelfstandiging adviseert de ambtelijke organisatie het college ten aanzien van de strategische plannen van het AEB. De bestuursdienst kan in deze periode echter vanwege gebrek aan kennis en kunde onvoldoende aan de behoefte van de wethouder Bedrijven voldoen. Om te kunnen beschikken over voldoende inhoudelijke ondersteuning richt wethouder Bedrijven (Gehrels) begin 2007 een Raad van Advies (RvA) voor het AEB op. In de RvA is kennis over onder andere afvalketens, de afvalmarkt, afvalenergiecentrales en financiële expertise opgenomen. De leden van de RvA spreken ook zelf met de directie van het AEB en staan relatief dicht bij de organisatie. De wethouder Bedrijven krijgt daarmee naast een controlerende en adviserende ondersteuning vanuit de gemeentelijke bestuursdienst ook de beschikking over gevraagde en ongevroegde adviezen van de RvA als onafhankelijk adviesorgaan.

Het college bemoeit zich voor de verzelfstandiging van het AEB niet inhoudelijk met het opstellen van de strategische plannen. Dat is af te leiden uit het gegeven dat de plannen niet op de agenda komen in de besprekingen van het college. De wethouder Bedrijven legt de strategische plannen via raadsvoordrachten voor aan de raad. Wanneer de raad aanvullende vragen stelt of eisen heeft, reageert de wethouder doorgaans met de mededeling bij een 'eerstvolgende bijeenkomst' meer onderbouwing te geven. Uit de analyses blijkt dat deze informatie ook beschikbaar wordt gemaakt en nadat deze informatie door de wethouder Bedrijven is beoordeeld wordt voorgelegd aan het college en de raad. In 2.1.3 staat de rol van het college beschreven:

Het college voert het dagelijks bestuur binnen de gemeente. Het voert besluiten van de raad, alsmede wetten en regelingen van het Rijk en de provincie uit en legt verantwoording af aan de raad over de gedane werkzaamheden.

Goede informatievoorziening uit het college is voor een raad essentieel. Dit betekent dus dat het college informatie moet geven die tijdig, juist en volledig is, maar tegelijkertijd overzichtelijk voor de raad. Dat houdt in dat het college niet alleen stukken moet sturen, maar ook een taak heeft om te laten weten welke informatie voor de raad vanuit zijn controlerende rol belangrijk is. In 2.1.1 staat de rol van de raad beschreven. De rol van de raad is driedelig.

*De raad stelt kaders voor het beleid, controleert het college en vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente.*⁴¹

Om uitvoering te geven aan de kaderstellende rol stelt de raad algemene beleidskaders vast waarbinnen het college zich kan bewegen. Het betreft bijvoorbeeld beleidsdocumenten zoals het deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand, het duurzaamheidsbeleid en de programmabegroting. Naast zijn kaderstellende rol heeft de raad een controlerende rol, die kan worden ingevuld door vragen te stellen over specifieke onderwerpen of door een instrument als de planning- en control-cyclus, waarin het college middels voortgangsverslagen verantwoordelijkheid aflegt. De raad stelt op basis van het voorstel van het college voor de verzelfstandiging de strategische plannen van het AEB vast. Daarmee geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol.

⁴¹ Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid. VNG, z.d. Te raadplegen: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

Het AEB doet vaak grondig onderzoek voor het opstellen van strategische plannen. Aanleidingen voor bijstelling van de strategie zijn doorgaans ontwikkelingen of problemen in de bedrijfsvoering en ontwikkelingen in de markt of technologie. Zo laat de directie van het AEB in 2010, voor het opstellen van de lange termijn Strategische meerjarenvisie 2010-2020, een verkenning uitvoeren naar de beste manier om op de veranderde marktomstandigheden in te spelen. Daarbij is nadrukkelijk breder gekeken dan afval alleen, door ook de ontwikkelingen in energie en grondstoffen mee te nemen. Conclusie van deze verkenning is dat het AEB zich wil blijven ontwikkelen van een verwerker van afval tot een producent van duurzame energie en herwinbare grondstoffen, evenals tot regisseur van de afvalketen in de metropoolregio Amsterdam.⁴²

Hoewel het AEB, zoals in 7.2.1 omschreven, voor verzelfstandiging een duidelijke verbinding legt tussen de doelstellingen van de gemeente Amsterdam enerzijds en de ambities van het AEB anderzijds, wordt dit in de strategische plannen weinig tot niet geconcretiseerd of meetbaar gemaakt. De strategische plannen blijven daardoor een algemene toekomstschets op een hoog abstractieniveau.

Na de verzelfstandiging

Na de verzelfstandiging heeft de directie van het AEB de leiding over de dagelijkse gang van zaken binnen het bedrijf, is ze verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van risico's, en dient ze vooruit te denken door toekomstplannen, strategieën en beleid voor het bedrijf te ontwikkelen. De directie is inhoudelijk eindverantwoordelijk voor de toekomst en daarmee de continuïteit van het verzelfstandigde bedrijf. De taken van de directie worden als volgt beschreven⁴³:

- De leden van de directie zijn collectief verantwoordelijk voor het bestuur van de vennootschap, de algemene gang van zaken van de onderneming van de vennootschap alsmede de gang van zaken binnen de met de vennootschap verbonden groepsvennootschappen.
- De directie van het AEB is verantwoordelijk voor de gehele totstandkoming van de strategische plannen en het proces om te komen tot vaststelling ervan. Onder de verantwoordelijkheid van de directie worden de strategische plannen, de investeringen en de daaruit afgeleide jaarplannen binnen het AEB opgesteld. Deze strategische plannen dienen onder meer aan te geven op welke terreinen het AEB actief zal zijn en in welke geografische gebieden, alsmede de doelen van de vennootschap en haar dochtermaatschappijen. De plannen beschrijven ook hoe de doelen naar verwachting zullen worden gerealiseerd en welke ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de organisatiestructuur en de bedrijfsvoering de directie wenst door te voeren.⁴⁴
- De directie heeft voorafgaand aan een bestuursbesluit over o.a. strategische plannen goedkeuring van zowel de RvC⁴⁵ en de AvA⁴⁶ nodig. Voor de aandeelhouder geldt verder dat strategische plannen voor wensen en bedenkingen worden voorgelegd aan de gemeenteraad.⁴⁷

Na de verzelfstandiging van het AEB heeft de Raad van Commissarissen (RvC) van het AEB – bestaande uit tenminste drie en ten hoogste vijf natuurlijke personen – als taak:⁴⁸

- Toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat de directie met raad terzijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang. De RvC weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de vennootschap betrokkenen (waaronder aandeelhouders) af. De RvC is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn functioneren.

42 *Meerjaren Visie AEB 2020: Duurzaam Perspectief*. Gemeente Amsterdam, 20 september 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

43 *Directiereglement artikel 2 lid 1*. AEB, 1 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/xrvncdlj/directiereglement.pdf>

44 Statuten AEB Holding BV, artikel 14 lid 10b. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

45 Statuten AEB Holding BV, artikel 14 lid 11m. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

46 Statuten AEB Holding BV, artikel 14 lid 12d. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

47 *Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf*, behandeld in de raadsvergadering op 19 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

48 Statuten AEB Holding B.V. artikel 17 lid 1. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

In het eerste jaar na de verzelfstandiging legt de RvC focus in de uitvoering van zijn taken. De RvC stelt voor zichzelf als doelstelling het toezicht te richten op de winstgevendheid van het AEB, te zorgen voor een zichtbare voortgang in de transitie en om een cultuuromslag in het AEB te realiseren.⁴⁹

Na de verzelfstandiging van het AEB stelt de directie van het AEB conform de statuten voorstellen voor strategische plannen op. Voorafgaand aan een bestuursbesluit over onder andere strategische plannen, heeft de directie goedkeuring van zowel de Raad van Commissarissen (RvC)⁵⁰ als de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA)⁵¹ nodig. Als enig aandeelhouder vormt het college het besluitvormend orgaan in de AvA. In art 160 lid 1 sub e van de Gemeentewet is vastgelegd dat het college bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder het nemen van besluiten als aandeelhouder. Het college handelt vanuit de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid. Jegens het AEB treedt het college op als aandeelhouder, klant, opdrachtgever en financier. Voor het college geldt verder dat strategische plannen voor wensen en bedenkingen worden voorgelegd aan de gemeenteraad.⁵² Het begrip 'wensen en bedenkingen' (ook wel 'voorhangprocedure' genoemd) vloeit voort uit artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet. Daarin staat dat het college bepaalde besluiten – ook al zijn dit besluiten waartoe het college bevoegd is – vooraf voorlegt aan de raad voor wensen en bedenkingen, wanneer dit besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het college is en blijft bevoegd om het bewuste besluit te nemen en de door de raad geuite wensen en bedenkingen ter zijde te leggen. De vraag is dus niet of de raad kan instemmen met het besluit, maar of de raad het college overwegingen mee wil geven bij het nemen van het besluit. Bij de verzelfstandiging van het AEB worden de volgende onderwerpen benoemd die vooraf dienen te worden voorgelegd aan de raad voor wensen en bedenkingen: langetermijnvisie AEB, strategisch plan AEB en toetreding aandeelhouders.⁵³ Uit de analyses komt het beeld naar boven dat na de verzelfstandiging meer aandacht vanuit de raad is voor de strategische plannen van het AEB.

Na de verzelfstandiging adviseert de ambtelijke organisatie het college ten aanzien van de strategische plannen. Ambtenaren hebben ook direct contact met het AEB in de voorbereiding van de aandeelhoudersvergaderingen (i.c. DMC) en het bestuurlijk opdrachtgeversoverleg (i.c. Directie Afval en Grondstoffen). De ambtelijke organisatie adviseert ten aanzien van de strategische plannen de individuele wethouder, i.c. de wethouders Deelnemingen, Financiën en Duurzaamheid.

De Enquêtecommissie stelt vast dat de raad geen mogelijkheid heeft gekregen om wensen en bedenkingen te uiten over de Strategische Doorkijk 2020-2025 en het Strategische Plan 2018-2022.

7.3.2 Strategische plannen voor de verzelfstandiging van het AEB

Over de koers van de strategische plannen van het AEB is voor de verzelfstandiging weinig discussie. De ambities die het AEB verwoordt in de strategische plannen komen veelal overeen met die van de gemeente Amsterdam. Dit geldt zowel voor het lange termijn Strategisch plan 2007-2015 als het middellange termijn Strategisch plan 2009-2013. Bij het strategische plan 2009-2013 ontstaat op 16 april 2009 wel discussie in de raadscommissie KSB. Die richt zich op de toekomstige status van het AEB in relatie tot het eigenaarschap van de gemeente Amsterdam. Daarbij gaat het om de vraag of het AEB moet worden behouden als diensttak, moet verzelfstandigen als een deelneming van de gemeente of moet worden verkocht. In deze discussie geeft de wethouder Bedrijven (Gehrels) aan dat een betere onderbouwing van de drie alternatieven in een latere bijeenkomst van de raadscommissie KSB zal worden besproken. De commissie KSB gaat hiermee akkoord en neemt kennis van het Strategische plan 2009-2013. Tijdens het daaropvolgende debat in de raad van 16 juni 2009 wordt evenwel niet gesproken over de drie genoemde alternatieven voor de toekomst van het AEB.

49 Notulen RvC AEB Holding NV, 25 juni 2014.

50 Statuten AEB Holding BV, artikel 14 lid 11m. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

51 Statuten AEB Holding BV, artikel 14 lid 12d. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

52 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 19 december 2012, p. 16. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

53 Ibid.

Op 15 oktober 2009 komt het middellange termijn Strategisch plan 2009-2013 terug op de agenda van de commissie KSB. Dan ontstaat een inhoudelijke discussie over doelstellingen van het AEB. Volgens de commissieleden moet in het strategisch plan van het AEB zijn opgenomen dat het de missie van het AEB is om zo goedkoop mogelijk voor de Amsterdammers te opereren. De wethouder Bedrijven geeft aan dit meer te zullen expliciteren en daarmee is de inhoudelijke discussie over het strategische plan afgerond. Tijdens deze commissievergadering wordt ook gesproken over het besluit tot opschorting van de inmiddels gestarte onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het AEB. In de raadsvoordracht van het college staat uitgelegd dat gezien de veranderende marktomstandigheden een verzelfstandiging op dat moment te grote risico's met zich meebrengt:

"Een verzelfstandiging van het AEB betekent dat contractpartijen met onmiddellijke ingang hun contract mogen beëindigen (contractueel bij 'change of control'). Als dat plaatsvindt, voorziet het AEB een groot verlies aan inkomsten. Gezamenlijk met de daling van de inkomsten uit de verkoop van elektriciteit, warmte en reststoffen zou verzelfstandiging nu tot een groot verlies kunnen leiden voor AEB en daarmee voor de gemeente Amsterdam. Het nemen van een besluit tot verzelfstandiging zou in de huidige marktomstandigheden dan ook erg onverstandig zijn. Voorgesteld wordt de onderzoeksfase (zoals beschreven in de beleidslijn Doelgericht op afstand) van de verzelfstandiging van het AEB op te schorten."

De opschorting van het onderzoek naar verzelfstandiging wordt op 28 oktober 2009 met algemene stemmen in de raad goedgekeurd.

Het middellange termijn Strategisch plan 2018 wordt in de raadscommissie EZB op 12 december 2013 – na het opnieuw opstarten van de onderzoeksfase naar verzelfstandiging – besproken. Over de inhoudelijke koers van het AEB na de verzelfstandiging is geen discussie. De wethouder Bedrijven ziet brede steun voor het Strategische plan 2018.

7.3.3 Strategische doorkijk 2020-2025

De raad heeft eind 2015 twijfels of het AEB wel de transitie naar een grondstoffenbedrijf kan maken. In de motie Roosma Saadi op 9 oktober 2015 wordt het college gevraagd om gelijktijdig met de herijking van het AEB een toekomstvisie 2020-2025 voor het AEB neer te leggen.⁵⁴

Naar aanleiding van de motie stelt het AEB een middellange termijn Strategische doorkijk 2020-2025 op. De strategische doorkijk bestaat uit drie delen: een toekomstvisie, de ambitie van AEB en het stappenplan waarmee AEB haar ambitie wil realiseren. Het AEB licht in de strategische doorkijk toe dat met het doorzetten van deze strategie het AEB onder meer bijdraagt aan de recyclingdoelstellingen en duurzame energiedoelstellingen van gemeenten en bedrijven in de regio Amsterdam. Verder vermeldt het AEB dat zij met deze strategie toekomstbestendig en competitiever is op de langere termijn en door een verbreding van de productportefeuille risico's spreidt. De verbreding van de productportefeuille zal daarnaast volgens het AEB bijdragen aan de werkgelegenheid in de regio, inclusief sociale werkgelegenheid. Het AEB onderkent tot slot een aantal kritische succesfactoren en geeft aan deze factoren nauwgezet te volgen.

De Strategische doorkijk 2020-2025 wordt twee keer besproken in de RvC en eenmaal in de AvA. Tijdens de eerste bespreking op 21 april 2016 stemt de RvC in met de gekozen richting, maar moet het plan wel op sommige punten worden aangepast. De RvC wil duidelijker terugzien dat door alle innovaties het AEB andere markten gaat betreden met ook nieuwe risico's. Verder wil de RvC dat een overzicht van de projecten wordt opgenomen en een disclaimer opnemen dat het zeer lastig is voor het AEB om zover in de toekomst te kijken.⁵⁵ In de volgende vergadering van de RvC op 24 mei 2016 gaat deze akkoord met de Strategische doorkijk 2020-2025, maar plaatst daarbij nog wel de

⁵⁴ Motie inzake de herstructurering van de financiering van het Afval Energie Bedrijf. Gemeenteraad Amsterdam, 9 oktober 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2571062/1>.

⁵⁵ Notulen RVC AEB Holding NV. 21 april 2016.

opmerking dat de RvC en directie zich het recht moeten kunnen voorbehouden af te wijken van deze strategische doorkijk als ontwikkelingen daartoe nopen en/of zich andere kansen voordoen.⁵⁶

In de AvA van 21 juni 2016 vraagt de wethouder Duurzaamheid (Choho) om meer context bij de visie van de Strategische doorkijk 2020-2025⁵⁷: *“Hoe ziet het landschap eruit, wat doet de concurrentie, hoe ontwikkelen de energieprijzen zich, en wat betekent dat financieel. Dat laatste geeft meer houvast bij alle toekomstige investeringsbeslissingen, zowel voor college als raad”*. Volgens de wethouder Duurzaamheid wil de gemeente inzicht in de toekomstige verdeling tussen afvalverbranding enerzijds en grondstoffen terugwinnen uit afval anderzijds. De directie van het AEB benadrukt dat dit alleen een doorkijk is, die voortkomt uit een generieke vraag van de raad. Aangegeven wordt dat in een lange termijn strategie de plannen meer in detail worden uitgewerkt. Bij de vaststelling van het verslag vraagt wethouder Choho of bij het onderwerp ‘Visie 2020-2025’ aan de notulen toe te voegen zijn verzoek om meer duiding te geven bij het landschap waarin AEB opereert middels een uitgebreide marktanalyse.⁵⁸

De Strategische doorkijk 2020-2025 wordt ter kennisname aan het college aangeboden maar niet inhoudelijk besproken.⁵⁹ Per brief worden de leden van de raadscommissie Werk & Economie en de raadscommissie Infrastructuur & Duurzaamheid door wethouder Deelnemingen (Ollongren) en wethouder Duurzaamheid (Choho) vertrouwelijk geïnformeerd over de kernpunten van deze doorkijk.⁶⁰ In de brief wordt aangegeven dat de transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf verder zal worden aangescherpt en door het AEB zal worden voorzien van een actieplan om deze uit te voeren. Gelijktijdig met het onderzoek naar de opvolging Herijking AEB zouden de toekomstvisie en het actieplan ter kennisname aan de raad worden aangeboden. Dat is niet gebeurd. Het college zou daarbij ook aangeven hoe het als aandeelhouder op het realiseren van deze visie zal sturen. Bij de opstelling van de bestuursopdrachten is dat uitgewerkt, maar het resultaat van de bestuursopdrachten is nooit met de raad besproken.

7.3.4 Strategisch plan 2018-2022

Na de verzelfstandiging is door de directie van het AEB het Strategische plan 2018-2022 opgesteld. Bij besluitvorming over het plan ontstaat aanmerkelijke vertraging. De oorspronkelijke planning is om het Strategische Plan 2018-2022 in de AvA van 12 december 2016 te bespreken. Het onderwerp staat niet op de agenda. Wel wordt over de Strategische doorkijk 2020-2025 en over de twaalfjaarsvisie van het AEB gesproken wordt. In de daaropvolgende vergadering van de AvA op 27 juni 2017 wordt wederom over de noodzaak om een lange termijn strategie voor het AEB op te stellen, maar wordt niet gesproken over Strategisch plan 2018-2022. De directie van het AEB geeft in die vergadering aan dat er op dat moment geen aanleiding is om een nieuwe twaalfjaarsvisie op te stellen. Statutair hoeft dit volgens het AEB ook niet. De aandeelhouder gaat daarmee akkoord. Geconcludeerd wordt dat het opstellen van het Strategisch plan 2018-2022 volstaat en dat een meerjarensvisie 2018-2030 nu niet nodig is.

Het Strategische plan 2018-2022 is een nadere uitwerking van de Strategische doorkijk 2020-2025. Voor het opstellen ervan wordt door de directie een brainstormsessie met de RvC belegd en wordt inbreng van de beleidsafdelingen van de gemeente Amsterdam opgehaald. Op 2 mei 2017 vindt de brainstormsessie over het Strategisch Plan 2018-2022 tussen de RvC en de directie van het AEB plaats. Het onderzoek van een marktanalyse dat een externe adviseur heeft opgesteld, wordt op 1 juni 2017 door de directie aan de RvC toegelicht. Met de opbrengsten van de brainstorm, de marktanalyse en gesprekken met de beleidsafdelingen van de gemeente Amsterdam stelt de directie vervolgens een concept Strategische Plan 2018-2022 op. Afgesproken wordt dat de directie het

56 Notulen RvC AEB Holding NV, 24 mei 2016.

57 Notulen AvA AEB Holding NV, 21 juni 2016.

58 Notulen AvA AEB Holding NV, 12 december 2016.

59 Collegevoordracht AEB Holding NV: statutaire aandeelhoudersvergadering, behandeld in collegevergadering op 21 juni 2016.

60 Ibid.

Strategische plan verder uitwerkt zodat het op 7 november 2017 ter bespreking en vaststelling in de RvC kan worden voorgelegd.

Bij de behandeling van het opvolgingsonderzoek naar de herijking van het AEB in de gemeenteraad van 27 september 2017, is de motie Roosma, Vink en Geenen aangenomen.⁶¹ In deze motie wordt het college opgeroepen om zich in te spannen om voor het einde van 2018 een maatschappelijke kostenbaten analyse (MKBA) uit te (laten) voeren voor de verschillende scenario's die onderzocht zijn voor deze herijking. In deze MKBA moet breder worden gekeken naar de verschillende belangen in de transitie richting een duurzaam grondstoffen bedrijf, dan uitsluitend naar het belang van de gemeente als aandeelhouder. Besloten wordt om de uitvoering mee te nemen naar de uitwerking en bespreking van de drie bestuursopdrachten.

Op 7 november 2017 spreekt de RvC over de uitwerking van het Strategische plan 2018-2022. Dit is ook het moment dat de heer De Swart zijn rol als CEO aan de nieuwe ad-interim CEO, de heer Van der Werff, overdraagt.⁶² Na aanpassing van het plan stelt de RvC het Strategische plan 2018-2022 vast zodat het besproken kan worden in de AvA.

Op 17 november 2017 bespreekt het AEB het Strategische Plan 2018-2022 met de gemeente Amsterdam. Er blijken, ondanks de eerdere input van de gemeente die is meegenomen, nog een aantal nieuwe vragen voor te liggen van de beleidsafdeling R&D van de gemeente Amsterdam. Het betreft een verzoek om:

- Prestatie-indicatoren voor de periode 2018-2022 op te nemen, waaruit blijkt welke resultaten (outcome, output) AEB jaarlijks wil gaan boeken om invulling te geven aan de statutaire opdracht dat het AEB uitgroeit tot duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf en bijdraagt aan de duurzaamheidsambities van gemeente Amsterdam.
- Onderbouwing van de bijdrage aan de realisatie van doelstellingen van de gemeente Amsterdam door middel van toelichting op en planning van concrete projecten.
- Nadere uitwerking van een lange termijnvisie duurzaam grondstoffen en energiebedrijf.⁶³

De gemeente Amsterdam heeft de behoefte om onderdelen van het Strategische Plan 2018-2022 meetbaar te maken. Het AEB geeft in de aandeelhouderscommissievergadering aan een reactie te hebben gegeven op deze vragen van de beleidsafdeling. AEB stelt dat het onderwerpen betreft die met de opdrachtgever kunnen worden besproken en vastgelegd. Voor het AEB leiden de nieuwe vragen echter niet tot aanpassing van het Strategische Plan 2018-2022. Het AEB stelt in de vergadering van de aandeelhouderscommissie voor dat de DMC en R&D zelf afstemming zoeken. DMC geeft aan dat een gedragen stuk het uitgangspunt is en zal R&D aansporen snellere stappen te maken. De gemeente vraagt het AEB om zich beschikbaar te stellen voor afstemming en vragen.⁶⁴

Op 7 december 2017 vindt er een kennismaking plaats tussen de RvC en de nieuwe wethouder Kock.⁶⁵ Hij heeft de portefeuille Deelnemingen overgenomen van wethouder Ollongren die eind oktober 2017 is afgetreden. In dit kennismakingsgesprek spreekt wethouder Kock de intentie uit om op korte termijn tot een gedragen en goedgekeurd Strategisch plan 2018-2022 te komen.⁶⁶ Op 11 december 2017 ontvangt het AEB echter een bericht van de gemeente Amsterdam met de opmerking dat de vragen van de beleidsafdeling voor 12 december 15:00 uur verwerkt moeten worden in het Strategische Plan 2018-2022. Dat is voorafgaand aan de AvA die op 12 december 2017 staat gepland.

Op de AvA van 12 december 2017 is wethouder Kock afwezig.⁶⁷ De vergadering gaat door zonder dat er een andere wethouder deelneemt. De bespreking van het Strategische plan 2018-2022 wordt van de agenda gehaald, omdat de gevraagde aanpassingen van de gemeente Amsterdam door het

61 *Motie inzake herstructurering financiering AEB naar een duurzaam grondstoffenbedrijf*, Gemeenteraad Amsterdam, 27 september 2017.

62 De heer De Swart vertrekt op 1 december 2017; de heer Van der Werff wordt per 6 november 2017 aangesteld.

63 *Interne memo - Analyse uitvraag AEB*, 17 december 2017.

64 *Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV*, 27 november 2017.

65 *Notulen AvA AEB Holding NV*, 12 december 2017.

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

AEB niet zijn gemaakt. In het vervolg van de AvA wordt met de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam en de RvC gesproken over het verdere proces van het Strategische plan 2018-2022. In deze vergadering geeft de RvC aan dat het soms heel onduidelijk is wie welke rol heeft, aandeelhouder, RvC en directie. De afgelopen vier jaar heeft dit af en toe geleid tot misverstanden/fricties. Daarom wil de RvC uiterlijk in maart de gemeente in haar rol als aandeelhouder een voorstel doen voor een heldere rolverdeling.

In januari 2018 spreekt de RvC over de discussie die in de AvA van 12 december 2017 over het Strategisch plan 2018-2022 is ontstaan. Het college informeert bij de RvC naar de voortgang van het Strategisch plan 2018-2022. Hierop antwoordt de RvC dat het AEB hierop momenteel geen actie onderneemt.⁶⁸ De RvC besluit vooralsnog geen verdere acties met betrekking tot het Strategische Plan te organiseren. De RvC spreekt af pas na een Verdiepingsdag op 6 maart 2018 een terugkoppeling te geven aan de aandeelhouder.⁶⁹ De RvC zal in deze terugkoppeling aangeven *“welke kijk de RvC heeft op de governance en welke verschillende rollen er zijn”*.⁷⁰

Op 13 maart 2018 koppelt het AEB aan de aandeelhouderscommissie terug over een bijeenkomst op 6 maart 2018 over de governance. Het AEB meldt dat het Strategisch plan 2018-2022 tijdens die bespreking aan de orde is gekomen. Verder wordt aangegeven dat de voorzitter van de RvC bij de gemeente heeft aangegeven dat de RvC het gesprek over de governance in relatie tot de uitvoering van de bestuursopdracht wil voeren. Het college reageert hierop dat investeringsbesluiten langs de raad moeten voor wensen en bedenkingen en dat de raad terughoudend met een eventuele toekenning van een investeringsaanvraag kan zijn zolang er geen goedgekeurd strategisch plan ligt.⁷¹ Dit geldt met name als het AEB voor de nieuwe investering een investeringskrediet van de gemeente Amsterdam vraagt. Uit de RvC verslagen van die periode blijkt dat het Strategische plan 2018-2022 niet meer terugkomt op de agenda van de RvC.

In de daaropvolgende AvA van 11 juli 2018 wordt – als uitkomst van een overleg tussen de voorzitter van de RvC en de wethouder Deelnemingen (Kock)⁷² – besloten dat het besluitvormingsproces voor het Strategisch plan 2018-2022 vier maanden wordt uitgesteld. Het onderwerp zal na de zomer opnieuw worden opgepakt. Het doel is dan om begin 2019 een gedragen strategisch plan voor wensen en bedenkingen aan de raad te kunnen aanbieden.⁷³ Het geeft de gemeente Amsterdam de tijd om de bestuursopdrachten uit te werken. Op 1 oktober 2018 spreekt de wethouder deelnemingen met de voorzitter van de RvC om te komen tot afspraken over het Strategische Plan 2018-2022. De afspraken worden op 29 oktober 2018 bevestigd aan het AEB.

De wethouder Duurzaamheid (Van Doorninck) constateert eind 2018 dat het proces rond het Strategisch plan 2018-2022 in de vorige collegeperiode volledig is vastgelopen op vorm, inhoud en timing.⁷⁴ Dat betekent dat het AEB en dus ook de gemeente Amsterdam sindsdien werkt zonder een door de AvA goedgekeurd strategisch plan. Het Strategisch Plan 2018-2022 is nooit voorgelegd aan de raad voor wensen en bedenkingen, omdat de AvA het niet eens wordt over de inhoud van het strategische plan zoals dat door het AEB is opgesteld. De door de aandeelhouder gewenste aanpassingen zijn nooit in het strategisch plan opgenomen door de directie en RvC van het AEB.

68 Notulen RvC AEB Holding NV. 16 januari 2018.

69 Ibid.

70 Ibid.

71 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 13 maart 2018.

72 Notulen AvA AEB Holding NV. 11 juli 2018.

73 Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 25 september 2018.

74 Brief aan Raad van Commissarissen AEB, Concept strategisch plan AEB, Wethouder duurzaamheid, 29 oktober 2018.

Tijdens het openbaar verhoor zegt wethouder Duurzaamheid (Van Doorninck) hierover dat de ontwikkelingen met betrekking tot de bestuursopdracht Warmte en de bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid elkaar zo snel opvolgden dat zij dus heeft:

“gekeken hoe ik de bestuursopdrachten zo kon maken zodat we echt beter met elkaar door konden. Sommige van de elementen die ik net noemde heeft u ook terug kunnen vinden in de aanbevelingen van de bestuursopdrachten bijvoorbeeld het punt van gedwongen winkelnering naar preferred supplier.”⁷⁵

Als de gemeente Amsterdam van een situatie van gedwongen winkelnering naar ‘preferred supplier’ bij het AEB gaat dan is dit een wijziging van de gemeentelijke koers. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat er binnen het college bedenkingen zijn over de verdere toekomst van het AEB na 2022 nu afval steeds meer als grondstof wordt hergebruikt, en niet meer als brandstof voor energieopwekking wordt gebruikt.

De directie van het AEB geeft aan dat de beantwoording van deze beleidsvraag van de bestuursopdracht Warmte lastig is, omdat hierover niet eerder met de gemeente is gesproken. Daarnaast is er ook nog onduidelijkheid over de bestuursopdracht Warmte.⁷⁶ De gemeente Amsterdam stelt voor dat de update van de strategie in het derde kwartaal van 2019 wordt gepland. De bestuursopdracht ‘Warmte’ kan dan in het Strategische plan 2018-2022 worden meegenomen.⁷⁷ De bestuursopdrachten worden door het college in juni 2019 vastgesteld. Als gevolg van de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen is de bespreking van de bestuursopdrachten in de raad uitgesteld. Na het opstarten van de vier lijnen is daar door het college geen verdere opvolging meer aangegeven vanwege het besluit tot verkoop van het AEB.

7.4 Praktische realisatie van de strategische plannen van het AEB

In 7.4 worden de aspecten beschreven die van invloed zijn op de praktische realisatie van de strategie van het AEB en in het verlengde de ambities van de gemeente Amsterdam. In 7.4.1 is een beschrijving opgenomen van de context. Het onderzoek beslaat een lange periode en daarmee ook verschillende ontwikkelingen en bijzondere gebeurtenissen die van invloed zijn op de besluiten die met betrekking tot het AEB zijn genomen. In 7.4.2 wordt een beschrijving gegeven van de inrichting en aansturing van de samenwerking tussen het AEB en de gemeente Amsterdam. In 7.4.3 staan in het kort de investeringen, die uitgebreid beschreven staan in Hoofdstuk 4, die gedaan zijn om de strategie te realiseren. In 7.4.4 is een analyse opgenomen van personeel, kennis en kunde. In 7.4.5 wordt de problematiek beschreven van het onderhoud van de installaties van het AEB. 7.4.6 geeft een beschrijving van culturele en leiderschapsaspecten in relatie tot de samenwerking tussen het AEB en de gemeente Amsterdam.

7.4.1 Context

Het onderzoek van de Enquêtecommissie AEB beslaat een lange tijdsperiode en omvat vele onderwerpen. Verschillende keuzes en besluiten van de raad van Amsterdam kunnen niet los worden gezien van de tijdgeest van de betreffende periode.

Aan het begin van deze 21e eeuw beleeft ons land een periode van economische voorspoed met meer en meer aandacht voor het milieu. Voor een sterke en solidaire samenleving die in staat is antwoord te geven op de uitdagingen die voor ons liggen, zijn omvangrijke investeringen nodig in de economische en sociale structuur van het land.⁷⁸ De toenemende welvaart veroorzaakt een hoge milieudruk. De wereldwijde klimaatverandering maakt nationale en internationale afspraken en maatregelen nodig om de uitstoot van broeikasgassen en het energiegebruik aanzienlijk te beperken.

⁷⁵ Openbaar verhoor mevr. Van Doorninck. 5 juli 2021.

⁷⁶ Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 20 november 2018.

⁷⁷ Notulen aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. 12 maart 2019.

⁷⁸ Troonrede Prinsjesdag 2000. Rijksoverheid, 9 september 2000. Te raadplegen: <https://www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2000/09/19/troonrede-2000>

Wetenschap en technologie bieden nieuwe mogelijkheden voor het gebruik van alternatieve bronnen van energie en voor duurzame ontwikkeling. De regering ondersteunt deze innovaties.⁷⁹ Het is de periode waarin onder andere besloten wordt over de bouw van de HRC.

De economische voorspoed houdt aan tot aan de grote internationale bankencrisis. De kredietcrisis begint in 2007 in de Verenigde Staten, waar veel hypothecaire leningen “giftig” blijken te zijn. De handelsbank *Lehman Brothers* valt uiteindelijk in september 2008 om, met effect op de gehele internationale bankensector. De bankencrisis slaat ook over naar Europa, waar overheden moeten ingrijpen om de eigen financiële sector en de euro te redden. Ook Nederland stelt miljarden euro’s beschikbaar voor banken en verzekeringsmaatschappijen, zoals het Belgisch-Nederlandse Fortis/ ABN AMRO. De bankencrisis heeft langdurige en grote consequenties, ook voor de gemeente Amsterdam.

*“De crisis trekt haar sporen door de stad. Amsterdammers verliezen hun baan, of hebben minder te besteden en private investeringen in bijvoorbeeld de bouw stagneren. Veel bedrijven verkeren in zwaar weer, instellingen hebben het moeilijk en de fondsen verschraken. Ook vanuit het Rijk zal er straks minder geld naar Amsterdam gaan. We zullen moeten bezuinigen om te kunnen investeren. Daarbij kijken we allereerst in de spiegel: hoe kan de gemeente Amsterdam ruimte maken om te verbeteren? We staan voor één van de grootste opgaven ooit: € 210 mln. bezuinigen”.*⁸⁰ Het betreft een algemene bezuiniging die verschillende beleidsdomeinen van de gemeente Amsterdam treft.

Het AEB ontvangt als gevolg van de crisis minder bedrijfsafval op het moment dat de HRC volledig operationeel is en draagt zelfs bij aan een overcapaciteit in de markt van de afvalverbranding. Ook aan het eind van de collegeperiode van 2010-2014 is nog steeds sprake van een landelijke crisis.

*“Het is nog steeds crisis in Nederland. Hoewel onze stad het beter doet dan de rest van het land, heeft ook een toenemend aantal Amsterdammers te maken met koopkrachtdaling, banenverlies of een huis dat ‘onder water staat’. Minimahuishoudens met een uitkering en kinderen worden door stapeling van de crisiseffecten harder geraakt. Het aantal mensen onder de armoedegrens neemt in absolute termen toe. Amsterdammers en Amsterdamse ondernemers hebben te maken met onzekerheden over hun inkomen en de economie”.*⁸¹

In deze periode krijgt het AEB met de consequenties van de crisis te maken, minder bedrijfsafval, overcapaciteit aan verbrandingscapaciteit op de afvalmarkt en daardoor dalende prijzen op de afvalmarkt. Om de financiële risico’s te beheersen wordt opnieuw onderzoek gedaan naar een verzelfstandiging van het AEB.

In het coalitieakkoord van 2014-2018 wordt naast het afbouwen van schulden voor het eerst sinds lange tijd weer over economische groei gesproken.

*“Door het afstoten van bezit willen we – als de economische groei doorzet - de schulden van de stad met een kwart miljard euro verlagen en zo de financiële risico’s voor de gemeente beperken. Ook kiezen we voor efficiëntere subsidies en lagere lasten voor Amsterdammers en kleinere ondernemers. We gaan voor een kwart miljard euro aan vastgoed en deelnemingen verkopen (bezit voor bezit).”*⁸²

In het coalitieakkoord staat ook de ambitie van de gemeente Amsterdam om in totaal € 2,5 mln. meer aan dividend met de deelnemingen te behalen.⁸³ In deze periode vindt ook de herfinanciering van het AEB plaats waardoor de schuldpositie van de gemeente Amsterdam afneemt. De bouw van de SI start eveneens in deze periode.

79 Ibid.

80 Programmakkoord 2010-2014: *Kiezen voor de stad*, behandeld in de raadsvergadering op 19 mei 2010, p. 4. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199284/2>

81 Begroting 2014. Gemeente Amsterdam, p. 5. Te raadplegen: https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/956474/begroting_2014_ipad_offline_versie.pdf

82 Coalitieakkoord 2014-2018: *Amsterdam is voor iedereen*, behandeld in de raadsvergadering op 18 juni 2014, p. 36. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1373648/1/document>.

83 Ibid. p. 43.

In 2015 kent de gemeente Amsterdam een grote verandering. Voor het eerst sinds 1990 is er weer één gezamenlijke begroting voor Amsterdam en de stadsdelen. Door het nieuwe bestuurlijke stelsel hebben de stadsdelen andere taken en bevoegdheden gekregen en hebben ze geen eigen begroting meer. Dat betekent meer overzicht en transparantie in de financiële onderbouwing van de plannen voor 2015. Ook voor de ambtelijke organisatie betekent dat een grote reorganisatie. In financiële zin markeert de begroting voor 2015 ook een verandering. Door nieuwe boekhoudregels kan de stad het jaarlijkse renteresultaat vooraf voor meerdere jaren inzetten, in plaats van eenmalig achteraf. En door kleine investeringen niet langer te activeren, wil het college minder structurele lasten. Onder de noemer Eén Stad, één Financieel Stelsel maken de veranderingen deel uit van de nieuwe financiële inrichting van Amsterdam, waaraan ook het vorige stadsbestuur heeft gewerkt. In 2015 gaat dit college verder met de ontwikkeling hiervan, onder meer door heldere en scherpere regels voor reserves te ontwikkelen.⁸⁴

De consequenties van de klimaatverandering krijgen steeds meer aandacht. In het coalitieakkoord 2018-2022 staat daar het volgende over:

*“Wij zijn de eerste generatie die de gevolgen van klimaatverandering merkt en de laatste generatie die er wat aan kan doen. Als we willen dat Amsterdam bij haar achthonderdste verjaardag nog altijd in blakende gezondheid verkeert, moeten we nu stevige keuzes durven maken. We streven ernaar om de groene koploper van Nederland en Europa te worden. Het vraagt dat we kiezen voor aardgasvrije wijken, voor verdere verduurzaming en energiebesparing en het verbeteren van de luchtkwaliteit. Juist omdat we de openbare ruimte met steeds meer Amsterdammers delen, moet die groen en gezond zijn. In de traditie van Amsterdam zorgen we ervoor dat innovatie, creativiteit en ondernemerschap helpen bij één van de grootste transities uit onze geschiedenis en zorgen we dat wij samen profiteren van een duurzame toekomst die voor alle Amsterdammers bereikbaar is. Ondernemerschap, technologie en creativiteit maken het bereikbaar; participatie en maatwerk maken het haalbaar; solidariteit maakt het voor iedereen betaalbaar”.*⁸⁵

In deze periode wordt de SI, een van de transitieprojecten, door het AEB in gebruik genomen. Ook vindt het investeringsbesluit voor de BMC in deze periode plaats en start de bouw van de BMC.

7.4.2 Inrichting en aansturing

In de periode tot 2014 is het AEB een gemeentelijk bedrijf. Bedrijven vallen - net als diensten van de gemeente Amsterdam - rechtsreeks onder het college. In Amsterdam zijn veel verantwoordelijkheden van de ambtelijke organisatie overgedragen aan de diensten en bedrijven, met name aan de directeur daarvan.

Wethouder Bedrijven (Maij) start in 2002 als wethouder voor de collegeperiode 2002-2006. Tussen 2002 en 2006 heeft zij regelmatig een stafoverleg met de directie van het AEB. Soms wordt het AEB alleen vertegenwoordigd door de algemeen directeur. Vaker laat de algemeen directeur zich vergezellen, bijvoorbeeld door één of meer van zijn vakdirecteuren, of indien de bouw van de HRC aan de orde komt, door de projectdirecteur.⁸⁶ Van de zijde van het stadhuis is de betrokken bestuursadviseur structureel bij het overleg aanwezig, incidenteel vergezeld door anderen zoals leden van de directie Financiën. Er wordt in deze periode gesproken over verschillende vormen van onafhankelijk toezicht en advies, maar dit komt in deze periode niet tot stand. Voor de wethouder is het belangrijk om onzekerheden te vermijden en harmonie in de overleggen te bewaren.

84 Begroting 2014. Gemeente Amsterdam, p. 5. Te raadplegen: https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/956474/begroting_2014_ipad_offline_versie.pdf

85 Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente een nieuw geluid. behandeld in de raadsvergadering op 30 mei 2018, p. 6. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6577548/1>.

86 Openbaar verhoor mev. Maij. 21 juni 2021.

Wethouder Gehrels wordt verantwoordelijk voor de portefeuille Bedrijven tijdens de collegeperiode 2006-2010. Ook in die periode staan de problemen met de bouw van de HRC centraal in de overleggen tussen de gemeente en het AEB. Het AEB heeft te maken met budgetoverschrijdingen in de bouw, een te late oplevering en kort na oplevering van de HRC een breuk van de turbine-as.⁸⁷ Met het aantreden van wethouder Gehrels gaat de frequentie van het stafoverleg omhoog. Van een maandelijks overleg wordt het een wekelijks overleg, waarbij de wethouder de aandacht richt op beheersing van de ontstane financiële problemen.⁸⁸ Dit is ook de periode waarin het Strategische plan 2009-2013 wordt opgesteld. De commissieleden KSB vinden dat daarin moet worden opgenomen dat het de missie van het AEB is om zo goedkoop mogelijk voor de Amsterdammers te opereren.

In 2010 start wethouder Gehrels haar tweede termijn als wethouder Bedrijven. De frequentie van de stafoverleggen tussen de directie van het AEB en de wethouder is in deze periode maandelijks.⁸⁹ Naast de wethouder is er altijd een bestuursadviseur aanwezig en ondersteuning vanuit de directies Financiën en Juridische Zaken. Vanuit het AEB zijn altijd de algemeen directeur aanwezig en afwisselend andere directieleden. In de stafoverleggen (tot 2012) overheerst nog steeds de hiërarchische lijn van de wethouder die de vragen stelt, kijkt of afspraken zijn nagekomen en de directeur van het AEB die informatie geeft.⁹⁰

Na de verzelfstandiging van het AEB veranderen de overlegstructuren tussen de gemeente Amsterdam en het AEB waarmee de complexiteit van aansturing toeneemt. Het college vervult namens de gemeente Amsterdam de nieuwe rol van aandeelhouder van het AEB. Door de AvA wordt een RvC aangesteld als toezichthoudend orgaan op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de ondernemingen die daaraan verbonden zijn. De RvA komt daarmee na de verzelfstandiging te vervallen.

Verder vinden de stafoverleggen niet meer plaats in het bijzijn van de directie van het AEB. Wethouders organiseren ieder hun eigen stafoverleg met de Dienst, Middelen en Control.⁹¹ Wethouder Duurzaamheid heeft een eigen stafoverleg met de dienst Ruimte en Duurzaamheid en later in de periode met de directeur Afval en Grondstoffen.⁹² Een belangrijk periodiek overleg van de gemeente Amsterdam en het AEB komt daarmee te vervallen.

In plaats van het stafoverleg start een informeel overleg tussen de wethouder Deelnemingen en het AEB om de voortgang op de dossiers te bespreken.⁹³ In eerste instantie is de bedoeling dat er geen stukken voor het overleg zijn of notulen worden gemaakt. In de praktijk blijkt dat er wel stukken zijn, zoals gesprekspunten die door het AEB of de gemeente worden aangedragen⁹⁴, annotaties van de ambtelijke organisatie en soms worden er zelfs verslagen gemaakt.⁹⁵ Dit overleg vindt oorspronkelijk vier keer per jaar plaats met de algemeen directeur van het AEB, waarvan tweemaal per jaar (februari, september) ook met de voorzitter van de RvC. Indien gewenst, is er ambtelijke ondersteuning. Het eerste overleg vindt plaats onder leiding van wethouder Gehrels op 13 januari 2014. Wethouder Gehrels treedt op 11 juni 2014 af, net voorafgaand aan de eerste AvA van het AEB op 24 juni 2014.

87 Zie hiervoor in het bijzonder hoofdstuk 4.

88 Onderzoekscommissie HR-AVI bestaand uit prof.dr. A.B. Ringeling (voorzitter), G.L. Westerveld en prof.mr. J.M. Hebly. Dr. F.B. van der Meer is secretaris van de commissie.

89 Bijvoorbeeld: *Verslag staf-wethouder Bedrijven*. Gemeente Amsterdam, 23 augustus 2010; *Verslag staf-wethouder Bedrijven*. Gemeente Amsterdam, 22 augustus 2010; *Verslag staf-wethouder Bedrijven*. Gemeente Amsterdam, 7 maart 2011; *Verslag staf-wethouder Bedrijven*. Gemeente Amsterdam 18 april 2011.

90 Bijvoorbeeld: *Verslag staf-wethouder Bedrijven*, Gemeente Amsterdam, 23 augustus 2010; *Verslag staf-wethouder Bedrijven*. Gemeente Amsterdam, 11 juli 2011.

91 Over de periode na 2012 zijn verslagen van stafoverleggen tussen wethouder en ambtelijke advisering niet aangeleverd.

92 Over de periode na 2012 zijn verslagen van stafoverleggen tussen wethouder en ambtelijke advisering niet aangeleverd.

93 Over de periode na 2018 zijn verslagen van de informele overleggen tussen wethouder en AEB niet aangeleverd.

94 *Memo informeel overleg algemeen directeur AEB*. Gemeente Amsterdam: DMC, 9 januari 2014.

95 Bijvoorbeeld: *Aantekeningen informeel overleg AEB*, 13 januari 2014.

Bij het aantreden van het nieuwe college treedt wethouder Ollongren⁹⁶ aan met als portefeuille Deelnemingen, wethouder Choho met als portefeuille Duurzaamheid en wethouder Kock met als portefeuille Financiën. Alle drie de wethouders hebben vanuit hun eigen specifieke rol het AEB – als verzelfstandigde organisatie – in hun portefeuille. In Hoofdstuk 5 zijn deze rollen nader uitgewerkt.

Met het aantreden van het nieuwe college treedt voor het eerst ook een wethouder Duurzaamheid aan. In eerste instantie vervult de wethouder Deelnemingen samen met de wethouder Duurzaamheid de rol van aandeelhouder. Samen gaan de twee wethouders naar de AvA's van het AEB. Vanaf 2017 start de wethouder Duurzaamheid (Choho) een bestuurlijk opdrachtgeversoverleg met het AEB en stopt zijn deelname aan de AvA's. Ook start dan een ambtelijk strategisch opdrachtgeversoverleg. De aan de Enquêtecommissie beschikbaar gestelde informatie over deze opdrachtgeversoverleggen is beperkt, waardoor onderwerpen, frequentie en deelnemers niet kunnen worden vastgesteld.⁹⁷ In de archieven van de gemeente is deze informatie volgens het college niet aangetroffen. De wethouder Financiën heeft in de periode 2014-2017 geen afzonderlijk overleg met het AEB.

Ter voorbereiding op de AvA's start na de verzelfstandiging nog een ander nieuw overleg tussen de gemeente Amsterdam en het AEB: de aandeelhouderscommissievergadering. Aan deze commissie nemen o.a. deel de directeur DMC, de algemeen directeur en financieel directeur van het AEB en enkele ondersteunende medewerkers. Bij de start in 2014 ontbreekt de deelname van de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsafdeling van de gemeente aan de aandeelhouderscommissievergadering, omdat deze dan nog niet is opgericht. Later worden de beleidsafdelingen Ruimte & Duurzaamheid en Afval & Grondstoffen wel uitgenodigd, maar nemen deze geen deel aan de vergaderingen. In de besprekingen tussen de gemeente en het AEB gaat het in de jaren na 2014 primair over het financiële rendement van het AEB als deelneming.⁹⁸

In 2017 vertrekt wethouder Ollongren en neemt de wethouder Financiën (Kock) de portefeuille Deelnemingen over. In de nieuwe collegeperiode vanaf 2018 worden de tot dan toe gescheiden portefeuilles van Deelnemingen, Financiën en Economische Zaken samengebracht bij wethouder Kock.⁹⁹ Voor een korte periode – van 16 september 2019 tot 6 november 2019 – neemt wethouder Dijkema de portefeuille Deelnemingen en de wethouder Groot Wassink de portefeuille Financiën over na vertrek van wethouder Kock.¹⁰⁰ Daarna start wethouder Everhardt (vanaf november 2019) met de portefeuille Deelnemingen, Financiën en Economische Zaken. Wethouder van Doorninck heeft in diezelfde collegeperiode de portefeuille Duurzaamheid.

Bij de verzelfstandiging is overeengekomen dat één keer per jaar het jaarverslag van de AEB Holding NV in de raad of raadscommissie wordt toegelicht door het AEB.¹⁰¹ In de eerste jaren na de verzelfstandiging is de RvC – vergezeld door een of meerdere directieleden van het AEB – uitgenodigd en aanwezig in deze vergadering. Op 13 september 2017 is het AEB voor het laatst in een raadsbijeenkomst aanwezig voor deze toelichting.¹⁰² In de jaren daarna is er geen raadsbijeenkomst geweest waarin het AEB haar jaarverslag heeft toegelicht. Op 9 oktober 2018 worden de jaarverslagen van alle deelnemingen geagendeerd in de commissie zonder toelichting van RvC of directies van de betreffende deelnemingen.

96 Vanaf oktober 2017 neemt wethouder Kock de portefeuille van deelnemingen over na het vertrek van wethouder Ollongren, in aanvulling op zijn portefeuille financiën.

97 Slechts een tweetal verslagen van bestuurlijk opdrachtgeversoverleggen en een enkel verslag van ambtelijke voorbereidingsoverleggen zijn aangeleverd.

98 Notulen AvA AEB Holding NV. 24 juni 2014.

99 Vanaf september tot november oktober 2019 neemt wethouder Dijkema over na vertrek wethouder Kock.

100 Openbaar verhoor mw. Dijkema. 30 juni 2021

101 Raadsvoordracht Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in raadsvergadering op 19 en 20 december 2012, p. 16. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/620943/2>.

102 Verslag commissievergadering WE 13 september 2017. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5765212/1>

7.4.3 Investerings

Hoofdstuk 4 gaat in op de investeringen die voor het AEB zijn gedaan. Het betreft de AEC (voor een uitgebreide beschrijving van de investering, zie 4.1), de HRC (zie 4.2), de SI (zie 4.3) en de BMC (zie 4.4.). Tot aan de verzelfstandiging is het de raad die besluit over de investeringen. Na verzelfstandiging is de gemeente Amsterdam enig aandeelhouder van het AEB. Als enig aandeelhouder vormt het college de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De AvA dient vooraf aan een directiebesluit goedkeuring te geven aan investeringen > € 10 mln. door het AEB.

De AEC was bedoeld voor de verwerking van gemengd huishoudelijk afval (2/3de van de capaciteit) en daarmee gelijkgesteld bedrijfsafval (1/3de capaciteit) van de stad Amsterdam en de directe regio. Het was niet de bedoeling dat de AEC zo grootschalig zou zijn dat al het provinciale afval daar zou worden verwerkt. Zoals beschreven in 3.2 gaat de gemeente Amsterdam met deze investering verder dan de wettelijke zorgplicht voor verwerking van afval.

De bouw van de HRC start in 2003. Het coalitieakkoord 2002-2006 – *Alleen het resultaat telt* bevat naast het doel van *Amsterdam als duurzame en leefbare stad* geen kernpunten over de genoemde thema's. De gemeente heeft tot 2010 geen specifieke doelstellingen benoemd in de coalitieakkoorden op het gebied van duurzaamheid, afval en deelnemingen. Desalniettemin investeert de gemeente Amsterdam in de bouw van de HRC.

Vanaf 2010 komt de nadruk meer te liggen op duurzame energieproductie, energiedistributie en het terugwinnen van grondstoffen. Het beoogde maatschappelijk effect dat hierbij in de begrotingen van de gemeente Amsterdam wordt genoemd is:

*"Een duurzaam, gezond en leefbaar Amsterdam. Een duurzame en gezonde stad tegen de laagst mogelijke kosten voor de bewoners en de bedrijven van de stad. Amsterdam is een geliefde plek om te wonen."*¹⁰³

Zoals reeds aangegeven ontstaat er in de jaren na 2010 een grotere verwevenheid tussen het afvalbeleid en de duurzaamheidsambities. De eerste Amsterdamse wethouder met 'Duurzaamheid' in de portefeuille vanaf 2014 (Choho) zegt hierover:

*"De portefeuille afval is niet alleen gekoppeld aan duurzaamheid. Dat gaat ook over het verwerken en het ophalen van het afval in de stad. Dat was een portefeuille die ook een zelfstandige vorm kreeg, wat mij betreft."*¹⁰⁴

In het 'Strategisch Plan AEB 2018'¹⁰⁵ uit 2013 staat beschreven hoe de transitie van het AEB vorm moet krijgen. Er worden verschillende projecten benoemd die het AEB in 2018 gerealiseerd wil hebben. Een aantal daarvan is al gerealiseerd, vier projecten zitten nog in de ontwikkelingsfase: een afvalscheidingsinstallatie (SI), een GFT-installatie, het verder opwerken van bodemas en het bewerken van een stoomnet.¹⁰⁶ In 2014 worden er op de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) nog projecten als het stoomnet, het opwerken van mineralen uit bodemas en een eiwitfabriek genoemd.¹⁰⁷ In de daaropvolgende vergaderingen met de gemeente worden deze projecten echter niet meer vermeld.¹⁰⁸ Van deze genoemde projecten is in 2018 alleen de SI gerealiseerd.

103 *Begroting 2010*. Gemeente Amsterdam, 7 oktober 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4196176/7>

104 *Openbaar verhoor dhr. Choho*. 22 juni 2021.

105 *Strategisch Plan AEB 2018*. AEB, 7 november 2013, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

106 *Ibid*, p. 19.

107 *Notulen AvA AEB Holding NV*. 12 december 2014.

108 Zo blijkt uit analyse van de notulen van de AvA's. *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 23 mei 2015; AEB, *Notulen AvA AEB Holding NV*. 15 december 2015; *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 21 juni 2016; *Notulen AvA AEB Holding NV*. AEB, 13 december 2016.

Na het strategisch plan 2014 – 2018 volgt het strategisch plan 2018 – 2022. Er worden opnieuw veel pilots, verkenningen en projecten genoemd, waarbij vier projecten dermate serieus zijn dat ze opgenomen zijn in het financieel meerjarenplan van het AEB: een mineralenopwerkingsinstallatie, de droging van de organisch natte fractie, kunststofopwerking en een Biomassacentrale.¹⁰⁹ Van deze projecten is tot op heden enkel de Biomassacentrale gerealiseerd.

Ondanks het bij herhaling benoemde belang van de transitie van het AEB voor de continuïteit en financiële gezondheid van het bedrijf en voor het behalen van de duurzaamheidsambities van de gemeente Amsterdam zijn vanaf de verzelfstandiging (2014) slechts twee transitieprojecten gerealiseerd: de SI en de BMC.

7.4.4 Personeel, kennis en kunde

Voor de reguliere bedrijfsvoering van een afvalverwerkingsbedrijf zoals het AEB is een gedegen bedrijfsstructuur met voldoende operationele kennis en kunde een vereiste. Voor de verzelfstandiging was het AEB een organisatieonderdeel van de gemeente. Daarmee was de gemeente Amsterdam ook verantwoordelijk voor het personeelsbeleid en het hebben van voldoende kennis en kunde om de reguliere bedrijfsvoering van het AEB soepel te laten verlopen. Na de verzelfstandiging ligt de verantwoordelijkheid bij de directie van het AEB.

De bestuursdienst / bestuur en organisatie

Voor verzelfstandiging leunt de wethouder Bedrijven, onder wie het AEB valt, op de inhoudelijke kennis en expertise van het AEB. Ook steunt de wethouder op de kennis en expertise van de bestuursdienst om te adviseren en de bedrijven te controleren.

Aan de kant van de bestuursdienst schiet tijdens de bouw van de HRC zowel beschikbaarheid van personeel, als kennis en kunde te kort. Zo constateert de onderzoekscommissie Ringeling¹¹⁰ dat wethouders ervan uitgaan dat de bestuursdienst de diensten controleert en op basis daarvan adviseert. Het blijkt echter dat bestuursadviseurs in de periode van de bouw van de HRC vooral bezig waren met advisering en veel minder met controle. Daartoe zouden de mogelijkheden gezien de beschikbare tijd en deskundigheid ook beperkt zijn.¹¹¹

Ook in de periode tot aan de afronding van de bouw van de HRC schiet de ambtelijke kennis en expertise om de wethouder gevraagd en ongevraagd te adviseren tekort. Het betreft met name de inhoudelijk kennis die ontbreekt. Wethouder Gehrels stelt daarom in deze periode een Raad van Advies (RvA) in.¹¹² Als voorzitter daarvan wordt de heer Kruize¹¹³ gevraagd. Wethouder Gehrels zegt daarover:

*“In februari/maart 2007 heb ik een raad van advies in het leven geroepen met een aantal zeer deskundige mensen daarin: verstand van de afvalmarkt, verstand van de gemeente Amsterdam, ingenieurs. En die hebben mij voortdurend geadviseerd.”*¹¹⁴

Tot aan de verzelfstandiging heeft de RvA gefunctioneerd, en na de verzelfstandiging hebben twee voormalige leden van de RvA zitting genomen in de RvC van het AEB.

109 Strategisch plan 2018 – 2022. AEB, 23 november 2017, p. 30.

110 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007, p. 34. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

111 Ibid. p. 34.

112 Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 18 december 2006; Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 15 januari 2007.

113 Andere leden van de RvA waren dhr. Koolvin (Rabobank) omwille van zijn financiële expertise, dhr. Voormeulen (Rotex) vanwege zijn kennis van afvalenergiecentrales, dhr. Sporre vanwege zijn achtergrond in de afvalwereld en dhr. Bosma. De opdracht van de RvA was het adviseren van de wethouder en het (ongevraagd) adviseren van de directie bij het vervolg van het bouwproces.

114 Openbaar verhoor mev. Gehrels. 23 juni 2021.

Uit de interviews komt naar voren dat met de verzelfstandiging al de inhoudelijke kennis van de gemeente Amsterdam naar het AEB is overgegaan. De gemeente Amsterdam reorganiseert zelf in 2015, het jaar na de verzelfstandiging van het AEB. Hiermee komt ook de verantwoordelijkheid voor de inzameling van afval bij de gemeente Amsterdam te liggen, een taak die voorheen bij de stadsdelen lag. De kennis over afval, afvalinzameling, afvalverwerking en een nieuwe taak als duurzaamheid is beperkt. Mevrouw Agricola zegt over de vorming van de directie Ruimte en Duurzaamheid:

“Er is uiteindelijk gewoon een hele harde beslissing genomen: jij gaat daarnaartoe en jij blijft hier. Dus daar is gewoon een keuze in gemaakt. Alleen als je dan begint met zo’n dienst dan constateer je dat je misschien drie [medewerkers] hebt [...] die bezig kunnen zijn met afval en milieu en noem maar op en als je kijkt naar de ambities dat er uiteindelijk veel te weinig zijn. Ja. En dat gat moesten we overbruggen. Dat gaat natuurlijk niet van de ene op de andere dag. Pas als je een beleidsplan maakt, krijg je ook in beeld wat je nodig hebt aan capaciteit.”¹¹⁵

Na verloop van tijd krijgt de directie Ruimte en Duurzaamheid vorm. Vanaf 2018 wordt toegewerkt naar een aparte directie Afval en Grondstoffen, waarbinnen de uitvoerende taken van de stadsdelen m.b.t. de afvalinzameling moet worden gebundeld. Deze afdeling wordt formeel in november 2019 opgericht. Min of meer parallel aan deze organisatorische ontwikkelingen ontstaan een bestuurlijk opdrachtgeversoverleg en een strategisch opdrachtgeversoverleg. Voor dit laatste overleg wordt ook DMC als eigenaar uitgenodigd, maar er wordt maar zelden vanuit DMC aan het opdrachtgeversoverleg deelgenomen. Dat geldt ook voor de aandeelhouderscommissie overleggen onder leiding van DMC, waarvoor de gemeentelijke opdrachtgever wordt uitgenodigd maar zelden deelneemt.

Uit de analyse van de verslagen van de verschillende aandeelhouderscommissie overleggen ontstaat het beeld dat de ambtenaren zich vooral richten op het financieel resultaat van het AEB. Vooral vanuit die invalshoek worden vragen gesteld en om aanvullende informatie verzocht richting het AEB. Daarnaast worden de verschillende incidenten die zich sinds 2014 bij het AEB voordoen besproken met de aandeelhouder. Ook naar aanleiding van bijvoorbeeld het verscherpt toezicht van de OD NZKG vragen ambtenaren naar een plan van aanpak en naar een planning waarop het AEB verwacht dat het verscherpt toezicht zal worden opgeheven. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat niet naar de patronen van de vele incidenten wordt gevraagd of samen wordt gezocht, ook niet naar de directe oorzaken van de veiligheidsproblemen of achtergronden problemen met onderhoud wordt gekeken. Het blijft daardoor een gesprek over een plan van aanpak en een planning, zonder diepgang.

Directie AEB

Stabiliteit aan de top is van belang voor de ontwikkeling van een organisatie. Het zorgt ervoor dat in een leiding van een organisatie een hecht team ontstaat en is een belangrijke basis voor een organisatie om kennis en kunde van personeel op de werkvloer te borgen, werkprocessen te optimaliseren en als organisatie als geheel verder te ontwikkelen.

Het AEB heeft een stabiele directie met een krachtige leider tot aan de pensionering van de algemeen directeur Van der Linde in 2006. Er zijn tot die tijd relatief weinig wisselingen in de directie. De algemeen directeur wordt omschreven als sterk, charismatisch en empathisch. Uit de raadsenquête blijkt dat hij wordt gezien als een algemeen directeur die een visie heeft om het AEB echt op de ‘wereldkaart’ te zetten en een meer innovatieve bedrijfscultuur bij het AEB te bewerkstelligen. De algemeen directeur wordt daarin door het college en de raad gesteund. Het onderzoek van de Enquêtecommissie laat zien dat toenmalige medewerkers van het AEB ook trots waren op hun bedrijf.

Na het vertrek van deze algemeen directeur vinden veel wisselingen in de directie plaats en wordt de rol van algemeen directeur van 2006 tot 2014 alleen op interim-basis vervuld. Zo neemt de heer Van Zon (medio 2006) en later de heer Beerepoot (medio 2007) de rol van algemeen directeur op interim-basis over. Verder vindt in 2008, na de as-breuk van de HRC, een volledige directiewisseling plaats.

¹¹⁵ Openbaar verhoor mev. Agricola. 25 juni 2021.

De heer Kruize treedt, op verzoek van de gemeentesecretaris, aan als ad interim-directeur/ CEO van het AEB. Als CEO van Waternet staat hij goed bekend en heeft hij een goede reputatie als het gaat om project- en crisismanagement. Als algemeen directeur Dienst Waterbeheer en riolering (het huidige Waternet) is hij verkozen als overheidsmanager van het jaar 2003. De rol van ad interim-directeur AEB vervult de heer Kruize in deeltijd naast zijn functie als CEO van Waternet.

Naar eigen zeggen kreeg de heer Kruize als ad interim-directeur drie taken van de wethouder mee: de HRC moet doen waarvoor hij gebouwd is, de organisatorische en financiële problemen moeten op orde komen en de verzelfstandiging dient per 1 januari 2010 te worden georganiseerd. Hoewel de functie als interim-directeur/ CEO in eerste instantie van 17 juni 2008 tot 1 januari 2010 zou duren, is de aanstelling van de heer Kruize tweemaal door wethouder Bedrijven (Gehrels) met een jaar verlengd. Het bleek lastig te zijn om een vervanger te vinden.¹¹⁶ De heer Kruize treedt, op aandringen van de gemeenteraad, uiteindelijk terug als ad interim-directeur / CEO en wordt door de heer Pranger als ad interim directeur opgevolgd. De heer Pranger zegt over de aanstellingsbrief van de gemeentesecretaris als waarnemend directeur van het AEB:

*“ik werd er eerlijk gezegd wat door verrast. Ik ontving een brief op mijn deurmat dat ik per 1 januari zou worden benoemd tot waarnemend algemeen directeur zonder dat daarover met mij was gesproken”*¹¹⁷.

De heer Pranger maakt al sinds oktober 2008 deel uit van de directie van het AEB. In de periode tot aan de verzelfstandiging vervult de heer Pranger een veelheid van functies in de directie van CEO, CFO en COO.

Het AEB start als verzelfstandigde organisatie met een grotendeels nieuwe driehoofdige directie. Op 1 november 2013 wordt de heer De Swart benoemd als algemeen directeur / CEO. Na het vertrek van de heer Van der Linde in 2006 is hij de eerste directeur / CEO die niet als ad interim-directeur aangesteld wordt. De heer De Swart is als, voormalig bestuurder van Stedin, een ervaren bestuurder met kennis en ervaring in energie, petrochemie, olie, gas en verduurzaming van de energievoorziening. Verder bestaat de directie uit de directeur operationele en commerciële zaken (de heer Van de Berge) en de directeur strategie en kennis en kunde (de heer Pranger).¹¹⁸

Ook na de verzelfstandiging in 2014 zijn er veel personele wisselingen in de directie van het AEB. Na het vertrek van de heer Van de Berge op 1 oktober 2014 wordt de functie van CFO opnieuw door de heer Pranger vervuld. De nieuwe CEO – de heer De Swart – heeft dan de nadrukkelijke wens om de directie terug te brengen tot twee personen: een algemeen directeur (de heer De Swart) en een directeur bedrijfsvoering (de heer Pranger).¹¹⁹

De CEO zou verantwoordelijk zijn voor het contact met de operationeel manager ondanks dat de heer De Swart – volgens de verklaring van de heer Pranger in het openbare verhoor - geen ervaring heeft in de afvalsector.¹²⁰ De managementlaag onder de directie zou verzaamd moeten worden, zodat de directie op afstand kan sturen. De heer de Swart wil volgens geïnterviewden teveel veranderen. De heer Sporre, voormalig voorzitter van de RvA en op dat moment lid van de RvC, zegt over de heer De Swart dat zijn devies was *“alles moet anders”*.¹²¹ Er ontstaat daardoor tussen de CEO en de voormalig CEO en huidige lid van de RvC, de heer Kruize, al snel een discussie over de te volgen koers.¹²²

116 Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 1 februari 2007.

117 Openbaar verhoor dhr. Pranger. 24 juni 2021.

118 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 50. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>.

119 Openbaar verhoor dhr. Pranger. 24 juni 2021.

120 Ibid.

121 Interview dhr. Sporre. 25 oktober 2021.

122 Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021.

Als de heer De Swart zijn contract eind 2017 niet verlengt, wordt per 6 november 2017 de heer Van der Werff aangesteld als interim-directeur. Uit de verhoren en interviews ontstaat het beeld dat er in deze periode bij het AEB veel managers op ad interim-basis werken.¹²³ De heer Van der Werff stopt eerder dan verwacht waarna de heer Dirix – sinds 1 oktober 2018 als directielid verantwoordelijk voor de grote projecten – per 1 december 2018 de rol van CEO overneemt.

Uit het onderzoek van de Enquêtecommissie komt naar voren dat eind 2017 de procedure voor de werving van een nieuwe CEO via een headhunter is opgestart. De werving is na de instelling van het verscherpt toezicht begin februari 2018 stilgelegd. Uiteindelijk is het proces met als kandidaat de heer Dirix in augustus 2018 weer opgestart. Wederom zijn er gesprekken met de RvC gevoerd, als ook een gesprek met de wethouder samen met de toenmalig voorzitter van de RvC (van Leeuwen). Tijdens de diverse gesprekken komen onder andere veiligheid, circulariteit en het meer openstellen van AEB voor de omgeving (stakeholders) aan de orde. Dit zijn ook onderwerpen die met de wethouder zijn besproken. De heer Dirix is daarvoor directeur transport en netwerkontwikkeling bij de Nederlandse Spoorwegen.

De heer Dirix is 1 oktober 2018 als directielid aangesteld met de afspraak met zowel de RvC als de gemeente Amsterdam dat hij in de loop van 2019 de rol van algemeen directeur zou overnemen van de ad interim CEO de heer Van der Werff. De heer Van der Werff zou zich met name bezighouden met het op orde krijgen van de problematiek van het verscherpt toezicht. De heer Dirix zou zich kunnen inwerken met name rond de problematiek van de SI. Door het onverwachte eerdere vertrek van dhr. Van der Werff is de heer Dirix per 1 december 2018 tot algemeen directeur benoemd. Van echt inwerken was dan ook geen sprake.

In augustus 2019 wordt de directie van het AEB, ten tijde van de stillegging, op aandringen van wethouder Kock, met de heer De Vink uitgebreid. Het betreft een interim directielid naast de directeur Dirix. De heer De Vink vervult deze rol sinds februari 2020 niet meer.

Chief Operational Officer

Het AEB is een bedrijf dat door de wetgever wordt gezien als een BRZO-bedrijf. Dit staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen. Het betreft bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. In Nederland zijn er ruim 400 bedrijven die onder de BRZO-regelgeving vallen, variërend van complexe chemische industrie tot relatief eenvoudige opslagbedrijven voor bepaalde typen gevaarlijke stoffen. De verantwoordelijkheid voor de technische installaties en de operationele taakuitvoering ligt bij complexe en zware industrie – waartoe het AEB gerekend kan worden – normaliter bij een zogeheten Chief Operational Officer. Vanwege de technisch-operationele problemen die zich bij het AEB hebben voorgedaan wordt hieronder nader ingegaan op de wijze waarop de verantwoordelijkheden van de Chief Operational Officer in de loop der tijd zijn ingevuld.

Gedurende de bouw van de HRC is de heer Beerepoot de Chief Operational Officer. Een functie die hij als directielid van 2001 tot 2006 vervult. Na deze periode wordt deze strategische functie lange tijd (tot ver na de verzelfstandiging) niet ingevuld door een directielid met technisch-operationele kennis en ervaring van afvalenergiecentrales.

Na het vertrek van de heer Beerepoot wordt de functie een korte tijd vervuld door de heer Spoelstra. Vervolgens bekleedt de heer Pranger de functie van 2010 tot 2016. De heer Pranger zegt daarover tijdens zijn openbaar verhoor:

“Een operationeel directeur werven is niet zo heel makkelijk. Dat is toch een hele specifieke functie. Ik heb geen technische achtergrond; ik ben geen werktuigkundige of anderszins, maar ik kende de organisatie op dat moment goed. Ik denk dat ik een goed draagvlak bij het management had, het management dat verantwoordelijk was voor de operatie.”¹²⁴

¹²³ Openbaar verhoor mvr. van Marseille. 21 september 2021.

¹²⁴ Openbaar verhoor dhr. Pranger. 24 juni 2021.

Het laatste jaar voorafgaand aan de verzelfstandiging neemt de heer Pranger ook de rol van waarnemend algemeen directeur over, gelijktijdig met die van commercieel directeur en operationeel directeur. Een taak die hij daarbij krijgt is om de betrokkenheid van het personeel bij het AEB in de periode van de verzelfstandiging te borgen. De beschikbare tijd is dan voor elk van de rollen beperkt.

Na de verzelfstandiging in 2014 blijft de heer Pranger de COO. Na het vertrek van de heer van de Berge krijgt de heer Pranger - naast de verantwoordelijkheid als COO - opnieuw de functie van CFO. Door het besluit op verzoek van de heer de Swart wordt de directie teruggebracht tot twee personen, waarbij geen sprake meer is van een separate COO.

De heer Pranger vertrekt in 2016. Ook daarna wordt de functie van COO niet als separate directie-verantwoordelijkheid ingevoerd. De functie wordt pas vanaf 2019 door de heer Den Hartog, eerst op interim basis en vanaf november 2019 op vaste basis, als volwaardig directielid vervuld. De RvC had al langer aangedrongen op de komst van een volwaardig COO. De RvC heeft daarover de volgende mening:

*“Er moet iemand in met een zwaar profiel, een zwaar technisch profiel, die die rol aankan. En toen heeft de interim-HR-functionaris gezegd: ik doe dat er wel bij. Nou, wij als Raad van Commissarissen waren het daar helemaal niet mee eens. (...) Daar hebben we best woorden over gehad en we hebben op een gegeven moment ook met zoveel woorden gezegd: als je nu niet een goede manager bedrijfsvoering, in uw woorden, of een CEO of wat dan ook, zo’n soort iemand met een zwaar profiel aanneemt, ja dan komt er een moment, en dat komt al heel snel, dat wij als Raad van Commissarissen dan maar een andere directeur moeten vinden”.*¹²⁵

Het onderzoek dat de heer Den Hartog in 2019 uitvoert, leidt mede tot de conclusie dat de organisatie niet in controle was over de installaties, de processen en de organisatie.

Benoeming RvC leden

De procedure rond de benoeming van RvC leden is vastgelegd in het reglement houdende principes en best practices voor RvC leden uit 2014.¹²⁶ In dit reglement staat opgenomen wie de RvC leden aanstelt, aan welke deskundigheid de RvC leden moeten voldoen en welke taken de RvC heeft. Allereerst benoemt de AvA de leden van de RvC, bestaande uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden.¹²⁷ De RvC stelt zelf een profielschets op van zijn omvang en samenstelling.¹²⁸ Hierbij wordt rekening gehouden “met de aard van de onderneming, haar activiteiten en de gewenste deskundigheid en achtergrond van zijn leden”.¹²⁹

Er zijn verschillende eisen waar de RvC en zijn leden aan moeten voldoen.¹³⁰ Zo wordt elk lid geacht in staat te zijn om de hoofdlijnen van het totale beleid van de vennootschap en haar onderneming te beoordelen.¹³¹ Tevens moeten de leden voldoen aan de zogenoemde profielschets.¹³² Binnen de RvC dienen de commissarissen samen over de volgende competenties en ervaringen te beschikken:

- Accountancy, control en financiën;
- Risico- en veiligheidsmanagement;

¹²⁵ Openbaar verhoor Mvr. Marseille. 20 september 2021.

¹²⁶ Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

¹²⁷ Art.3, lid 1, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

¹²⁸ Profielschets van de Raad van Commissarissen van AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 12 december 2013. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4220267/1/16_32_Profielschets_RvC.

¹²⁹ Art.3, lid 1, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

¹³⁰ Art.3, lid 3, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

¹³¹ Art.3, lid 3a, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

¹³² Art.3, lid 3b, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

- Personeel, organisatie en arbeidsverhoudingen;
- Corporate governance en juridische zaken;
- Innovatie en/of creatieve omgeving;
- Openbaar bestuur (stad, regio, Rijk of Europa);
- Milieu en Duurzaamheid, met name gericht op energie of grondstoffen;
- Ketenoptimalisatie, en Asset utilization & asset management in kapitaalsintensieve (productie) industrie.¹³³

De voorzitter mag geen voormalig bestuurder van de vennootschap zijn.¹³⁴ De RvC dient zodanig te zijn *“samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de leden van de directie onafhankelijk en kritisch kunnen opereren.”*¹³⁵ De commissarissen vervullen ook hun taak zonder mandaat van degene door wie zij zijn voorgedragen en onafhankelijk van bij de onderneming betrokken deelbelangen.¹³⁶

Bovendien dienen alle leden, met een mogelijke uitzondering van één lid, ‘onafhankelijk’ te zijn. Daarmee wordt bedoeld dat de leden, hun levenspartners, kinderen of andere aanverwanten tot de tweede graad niet verbonden mogen zijn aan de vennootschap.¹³⁷ Men is niet onafhankelijk als zij (of hun aanverwanten) in de vijf jaar voorafgaand aan de benoeming tot commissaris, werknemer of bestuurder van de vennootschap zijn geweest, of wanneer er een belangrijke zakelijke relatie met de vennootschap heeft bestaan een jaar voorafgaand aan de benoeming tot commissaris.¹³⁸ Bij de benoeming van de eerste RvC is één lid niet onafhankelijk: de heer Kruize voormalig directeur ad interim.

Voorafgaand aan de benoeming door de AvA spreken de kandidaat RvC-leden met de wethouder Deelnemingen. Uit het onderzoek van de Enquêtecommissie komt naar voren dat deze gesprekken vooral een formaliteit waren. Zo blijken wethouders vaak weinig tijd te hebben, of is het doel van het gesprek onduidelijk (een afrondgesprek, een klikgesprek of al een eerste kennismaking met de wethouder).¹³⁹ In die gesprekken blijkt niet te worden ingegaan op het publieke belang dat de gemeente Amsterdam voor heeft met het AEB. Ook wordt tijdens deze gesprekken niet ingegaan op de inhoudelijke rol van de RvC. Uit het enquêteonderzoek komt naar voren dat geen aantoonbare kennis van de energie en afvalmarkt in de RvC aanwezig was.¹⁴⁰ Verder valt op dat bij vertrek van de voorzitter van de RvC of andere leden van de RvC geen exitgesprek met de wethouder wordt gehouden.

De gemeente Amsterdam heeft bij de zoektocht naar leden van de RvC van het AEB bewust kennis en expertise vanuit het bedrijfsleven gezocht. De RvC bestaat bij aanvang uit twee leden en snel daarna worden daar nog twee nieuwe leden aan toegevoegd. Van de RvC hebben bij aanvang twee leden ervaring met het AEB. De heer Kruize is voormalig voorzitter van de RvA en ad interim-directeur van het AEB. De heer Sporre is voormalig lid van de RvA. Bij aanvang hebben alle leden een zittingsperiode van vier jaar. Op 18 augustus 2015 besluit de RvC ter borging van de continuïteit tot een aangepast rooster van aftreden. Als eerste treedt op 1 januari 2016 de heer Kruize af en op 1 januari 2017 de heer Sporre.¹⁴¹ Opmerkelijk is dat de twee toezichthouders met kennis van de organisatie en historie van het AEB zo snel na hun benoeming aftreden. De heer Kruize zegt over zijn vertrek het volgende in het openbare verhoor:

133 Raadsvoordracht Principebesluit verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, aangenomen in de raadsvergadering op 19 december 2012, p. 13. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>

134 Art.3, lid 3g, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

135 Art.3, lid 4, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

136 Art.3, lid 5, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

137 Art.3, lid 6, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

138 Art.3, lid 6a, Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

139 Diverse besloten verhoren

140 Ibid.

141 Jaarverslag AEB 2015, 29 april 2016. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

“nou wat ook speelde is dat er een grote reorganisatie werd opgestart in dat jaar. Ik vroeg mij af welk probleem werd opgelost met die reorganisatie dus ik heb daar wel kritische vragen over gesteld. Maar ik vond het ook ongemakkelijk worden, want ik werd ook door oud-medewerkers benaderd die daar ook onrust voor voelden. Dat maakte voor mij dat ik dacht: ‘dit moet ik niet langer doen’.”¹⁴²

In de periode vanaf de verzelfstandiging tot heden hebben zich in de RvC veel personele wisselingen voorgedaan. Elke twee jaar is sprake van een andere samenstelling waardoor geen sprake is van teamvorming, gezamenlijke kennisopbouw en bestendigheid in de relatie tussen de RvC en de directie. Geen van de leden van de RvC heeft een tweede termijn volgemaakt.

Op 27 juli 2019 kondigen drie van de vier leden van de RvC aan niet meer verder te willen, met name door de vertroebelde relatie met de gemeente als aandeelhouder. De drie RvC leden besluiten wel aan te blijven totdat er vervangers zijn gevonden. Mevrouw Marseille zegt daarover in haar openbaar verhoor:

*“Er zat heel veel ergernis bij hen [de andere leden van de RvC] naar het optreden van de gemeente, wat wel op zich heel voorstelbaar is, dat daar ergernis over was, maar ik vond het ook gerechtvaardigd dat de gemeente, de manier waarop daar kun je het altijd over hebben, maar dat de gemeente er dichter op wilde zitten vond ik niet zo gek”.*¹⁴³

Snel daarna kondigt ook mevrouw Marseille haar vertrek als lid van de RvC aan. Als gevolg van de aandring van het college om de heer De Vink als statutair directeur van het AEB te benoemen stapt zij per direct op. In de daaropvolgende periode worden nieuwe RvC leden gerekruteerd. Op 1 oktober 2019 worden drie nieuwe leden door de aandeelhouder benoemd: de heer Molengraaf als voorzitter, de heer Boot en de heer Cuijpers. Het vierde lid van de RvC, de heer Van Lieshout, wordt op 1 juli 2020 door de aandeelhouder benoemd.

Personeelstekort en externe inhuur bij het AEB

Zoals in Hoofdstuk 4 staat beschreven kende de HRC opstartproblemen. Dit heeft een groot effect op het bedrijf AEB als geheel en op het functioneren van de HRC en AEC in het bijzonder.

Dhr. Kruize (lid raad van advies, interim algemeen directeur, lid RvC, periode 2006- 2015) stelt¹⁴⁴ dat hij, bij zijn aantreden als interim-directeur, een bedrijf aantreft waar de werkdruk heel hoog is: *“er was onvoldoende tijd om op te ruimen en om de installatie netjes te houden”*.¹⁴⁵ Volgens dhr. Kruize komt dit voornamelijk omdat er te weinig personeel is in de specifieke ‘werkploegen’ om beide installaties (AEC en HRC) adequaat te bedrijven:

*“Uit mijn hoofd was er één op die ploeg bijgekomen vanwege de uitbreiding naar de HRC en dat was gewoon niet genoeg dus ik heb daar drie extra op een ploeg erbij gezet”.*¹⁴⁶

De extra werkdruk die voortvloeit uit de bouw van de HRC zorgt ervoor dat er minder aandacht is voor de operationele aspecten van de AEC, zoals onderhoud, netheid en orde. Dhr. Kruize stelt daarover:

*“de hele oplevering van de HRC had wel zijn wissel getrokken”.*¹⁴⁷

Dit is bijzonder problematisch, omdat ten tijde van het opstarten van de HRC, de AEC meer onderhoud vereist dan in voorgaande jaren aangezien de installatie al geruime tijd in gebruik was.

¹⁴² Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021.

¹⁴³ Openbaar verhoor mvr. Marseille, 20 september 2021.

¹⁴⁴ Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

Voor zowel de bouw van de HRC, het productieproces zelf, als voor het onderhoud, wordt veel extern personeel ingehuurd. Zo constateert de directie van het AEB op 25 juli 2007 dat er een: *“strakker regime moet komen op de inhuur van personeel”*.¹⁴⁸ De inhuur van personeel wordt voor de verzelfstandiging ook gehinderd door vacaturestops binnen de gemeente.¹⁴⁹

Wanneer bijvoorbeeld in augustus 2008 de watergekoelde roosters blijken te zijn beschadigd, waardoor de levensduur van de installaties wordt verkort, stelt de directie geen kennis te hebben om de oorzaak achter het probleem te onderzoeken en daarmee op te lossen. Hiervoor zijn opnieuw externe experts nodig.¹⁵⁰ Toch stelt de heer Beerepoot dat er tijdens zijn functioneren geen personeelstekort was bij het AEB en dat de vaste bezetting voldoende had moeten zijn.¹⁵¹

In 2008 wordt door de directie gesignaleerd dat operationele teams zeer weinig met elkaar lijken samen te werken, terwijl ze veelal tegen dezelfde zaken aan lopen.¹⁵² Vanaf 2008 probeert de heer Kruize het beleid dat is gericht op het uitbesteden van werk aan externen, terug te draaien. Dit leidt tot 25% groei van het personeelsbestand, terwijl de kosten voor inhuur van externen daalt van € 8 mln. in 2008 tot € 1 mln. in 2009.¹⁵³ De heer Kruize onderkent ook dat kennis en ervaring van de medewerkers een van de belangrijkste waarden voor het bedrijf zijn. Ondanks deze constatering zijn in 2012 nog maar 3 van de 16 managers, die in 2008 in functie waren, nog in dienst.¹⁵⁴

In januari van 2010 is opnieuw een langdurige gemeentelijke vacaturestop van kracht.¹⁵⁵ De directie constateert dat *“ondanks deze stop, verzoeken tot inhuur en verlenging niet afnemen”*.¹⁵⁶ Kort daarna staat opnieuw het onderwerp personeel op de agenda, wanneer uit interne communicatie blijkt dat bij de backoffice de kwaliteit van en controle op de operationele uitvoering erg kwetsbaar wordt met het vertrek van verschillende collega's.¹⁵⁷ Er is onvoldoende *“capaciteit en kwaliteit aan de voorkant”* wat kan leiden tot fouten bij de uitvoering. Desalniettemin zijn er in mei en augustus van 2011 opnieuw verzoeken tot vacaturestops en zelfs het terugbrengen van het aantal managers binnen het AEB.¹⁵⁸

Ook na de verzelfstandiging is er een langere tijd sprake van een vacaturestop. Binnen de beschikbare budgetten is inhuur van externen mogelijk. Op 18 april 2016 wordt deze vacaturestop door de directie opgeheven.¹⁵⁹ Er wordt daardoor met veel externe inhuur gewerkt. Met de komst van de heer de Swart als CEO is op de managementlaag direct onder de directie een nieuw team samengesteld. Eind 2018 is bijna het volledige managementteam ad interim. De CFO de heer Kapelle is op dat moment binnen de directie de enige vast aangestelde functionaris. In het openbaar verhoor zegt mevrouw Marseille daarover:

“Om allerlei redenen onwenselijk. Dat het duur was: alla. Maar er zat geen continuïteit in en geen opbouw van leiderschap en cultuur, want het MT en de directie, dat zijn natuurlijk de cultuurdragers en als dat allemaal interimmers zijn dan wordt het... Nou, ik vond het buitengewoon ongewoon”.¹⁶⁰

Ook begin februari 2018 komt de directie, op het moment dat de OD NZKG het verscherpte toezicht instelt, bijeen vanwege uit de hand lopende personeelskosten.¹⁶¹ De directieraad gaat akkoord met de inhuur van werkvoorbereiders voor de technische dienst.¹⁶² Deze raad stelt wel eisen aan de

148 Directieberaadverslag AEB. 25 juli 2007.

149 Directieberaadverslag AEB. 11 juni 2008.

150 Directieberaadverslag AEB. 27 augustus 2008.

151 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

152 Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011. R. Kruize, 15 augustus 2008.

153 Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012.

154 Ibid.

155 Directieberaadverslag AEB. 25 januari 2010.

156 Directieberaadverslag AEB. 7 februari 2010.

157 Directieberaadverslag AEB. 30 augustus 2010.

158 Directieberaadverslag AEB. 2 mei 2011; Directieberaadverslag AEB. 29 augustus 2011.

159 Directieberaadverslag AEB. 18 april 2016.

160 Openbaar verhoor mvr. van Marseille. 20 september 2021.

161 Directieberaadverslag AEB. 5 februari 2019; Directieberaadverslag AEB. 19 februari 2019.

162 Directieberaadverslag AEB. 19 februari 2019.

externe inhuur, zo mogen werknemers niet worden ingehuurd via een bepaald bureau vanwege de hoge kosten en de formatieplaatsen waarvoor nu inhuur plaatsvindt, worden zo spoedig mogelijk ingevuld met vaste medewerkers.¹⁶³

Projectmanagement HRC

Het projectmanagement inzake de bouw van de HRC is door de commissie Ringeling uitvoerig onderzocht.¹⁶⁴ De leiding van een dergelijk project zou volgens de commissie Ringeling in handen moeten liggen van een consortium van externe projectmanagementbureaus en van enkele leden van het projectbureau van het AEB. Deze projectorganisatie zou moeten worden aangestuurd door een ambtelijke stuurgroep. Ook deze constructie was eerder bij de bouw van de AEC met succes toegepast.¹⁶⁵

Op 9 november 2006 wordt aan de raadscommissie gerapporteerd dat een aantal tekortkomingen in het projectmanagement worden geconstateerd: de projectdirectie is niet capabel en het ingenieursbureau verwijtbaar laat met de ingebruikname. Er is begonnen met de bouw voordat het technische ontwerp klaar was. De strategie ten opzichte van de aannemers is onjuist en de informatievoorziening over het project is slecht.¹⁶⁶ De commissie Ringeling stelt vast dat:

*"het Afvalenergiebedrijf als hoofdaannemer [is] opgetreden zonder daarvoor de 'know how' te hebben".*¹⁶⁷

De problemen met het projectmanagement zijn bij de directie al eerder bekend. Zo wordt in de maandrapportage van de HR-AVI (april 2006) aangegeven dat er sprake is van:

*"de toename van de complexiteit en activiteiten die parallel lopen in de constructie en commissioning"*¹⁶⁸ fase."

Deze leidt volgens dezelfde maandrapportage tot een vertraagde oplevering.¹⁶⁹ De oorzaak hiervan legt de directie van het AEB bij:

*"de kwaliteitsproblemen bij een aantal aannemers" en "onjuistheden en wijzigingen in het technisch ontwerp van (ingenieursbureau)".*¹⁷⁰

Aan de geschetste problemen liggen volgens commissie Ringeling deels culturele aspecten ten grondslag. Externe adviseurs, zowel zzp'ers als bureaus, die wel problemen signaleren, stellen die doorgaans minder indringend aan de orde dan van professionals mag worden verwacht.¹⁷¹ De combinatie van de grote bestuurlijke autonomie van het AEB en de wijze waarop het AEB in de praktijk zich een rol heeft toebedeeld in het project en het projectmanagement, leiden tot de conclusie dat er van goed (publiek) opdrachtgeverschap geen sprake was.¹⁷²

163 Ibid.

164 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscmissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscmissie HR-AVI, september 2007, p. 41. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

165 Ibid. p. 10.

166 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscmissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscmissie HR-AVI, september 2007, p. 41. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1> p. 10.

167 Ibid. p. 42.

168 Vertaald naar Nederlands: Ingebruikname

169 Directieberaadverslag (maandrapportage project HR-AVI, april 2006). Directie AEB. 15 juni 2006.

170 Ibid.

171 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscmissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscmissie HR-AVI, september 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

172 Ibid.

Ook bij de afronding van het project beschikt het AEB over onvoldoende eigen personeel en onvoldoende kennis. Dat blijkt wanneer het AEB voor de afronding van het project opnieuw een extern bureau inhuurt voor de “noodzakelijke extra ondersteuning”: ABB Lummus Global.¹⁷³ ABB Lummus geeft zelf in de aanbestedingsbrief aan:

“Hoewel wij geen directe ervaring hebben op het gebied van commissioning van WFPP¹⁷⁴ technologie, hebben we kennis en ervaring opgedaan bij aanverwanten projecten zoals de kolen- en biomassa-vergassingscentrale van Nuon in België.”¹⁷⁵

Ondanks de ondersteuning van ABB Lummus wordt de HRC uiteindelijk – volgens de directie van het AEB – kwalitatief slecht opgeleverd, wat in de jaren daarna leidt tot een jarenlange juridische strijd tegen een van de onderaannemers.¹⁷⁶ Dit is overigens niet de eerste rechtszaak over de bouw van de HRC.¹⁷⁷

Deze rechtszaken laten zien hoe het project door de tijd heen is geëscaleerd onder leiding van zowel het AEB als de gemeente Amsterdam. In plaats van een grondig onderzoek naar mogelijke oplossingen van alle problemen, wordt vanuit de directie extra druk uitgeoefend op de planning en de gewenste snelle oplevering van de HRC. Vanuit de gemeente Amsterdam wordt het projectmanagement rond de HRC voornamelijk gestuurd op tijd en kosten. Dit kwam mede door het gebrek aan inhoudelijke kennis van projecten inzake afvalverbranding.¹⁷⁸ Hoewel de HRC een vast onderwerp van het overleg met de wethouder was, had de wethouder en de ondersteunende staf onvoldoende kennis om de problematiek te begrijpen en het project inhoudelijk te beoordelen of in twijfel te trekken. De heer Beerepoot zegt hierover:

“Uiteraard werden de plannen, zoals we die ingediend hebben en van een onderbouwing waren voorzien, wel kritisch bevestigd. Om die plannen goed te doorgronden, heb je toch veel kennis nodig van zo’n AVI en die kennis is op het gemeentehuis niet aanwezig. Het inhoudelijk challengen van die plannen deed zich eigenlijk niet voor.”¹⁷⁹

7.4.5 Onderhoud

Het verbranden van afval is een sterk corrosief proces. Door de chemische samenstelling van het afval komen bij verbranding stoffen vrij in de rookgassen, die het oppervlak van de warmtewisselaars van de installatie aantasten. Het soort corrosie dat zich hierbij voordoet is uniek voor afvalverbranding en wordt veroorzaakt door een samenspel van chloor- en zwavelhoudende componenten die vrijkomen tijdens de verbranding. Om de installatie op een voldoende kwaliteitsniveau te houden moet dus veel aandacht worden besteed aan inspecties en onderhoud. In het openbaar verhoor zegt de heer Beerepoot daarover:

“De kunst van het bedrijven van een Afval Energiecentrale is een gevecht tegen corrosie. [...] Dat is het spelletje afval verbranden. Degene die dat het beste doet, maakt de beste resultaten en het is dodelijk om grote onderhoudsinvesteringen, om belangrijke onderhoudsinvesteringen uit te stellen. Het is heel makkelijk om een of twee jaar om financiële redenen te zeggen, nou we doen het niet dit jaar maar we doen het volgend jaar. Dan zou je voor één jaar nog wel kunnen doen, maar doe je dat een paar jaar achter elkaar, dan valt op een gegeven moment de bijl en die valt dan heel hard.”¹⁸⁰

173 Directieberaadverslag AEB (kwartaalrapportage project HR-AVI december 2006). 24 januari 2007.

174 Waste Fired Power Plant, ofwel een energiecentrale op basis van afvalverbranding

175 Brief aan de heer Beerepoot, Voorstel project directeur. ABB Lummus Global, 23 oktober 2006.

176 Directieberaadverslag AEB. 25 april 2007.

177 Andere voorbeelden betreffen het initiatief tot een rechtszaak tegen Siemens (10 juni 2004) en het initiatief tot een rechtszaak tegen FLSmith Airtech (Dagvaarding FLSmith Airtech A/S tegen de gemeente Amsterdam, rechtbank Amsterdam, 25 februari 2009)

178 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoeksc commissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoeksc commissie HR-AVI, september 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

179 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

180 Besloten verhoor

Zoals in Hoofdstuk 4 staat beschreven heeft de HRC te maken gehad met opstartproblemen. Onderzoek naar incidenten, een grote brand en langdurige uitval, laten zien dat een deel van de problemen van het AEB terug te leiden is naar onvoldoende onderhoud.

Ontstaan van achterstallig onderhoud

Met de bouw van de HRC heeft de directie minder aandacht voor onderhoud van de AEC. Als gevolg van de tijd en aandacht die de bouw van de HRC van de directie en het personeel vraagt, ontstaat er achterstallig onderhoud bij de AEC. De heer Kruize heeft erop toegezien dat er na de oplevering van de HRC meer geld gebudgetteerd werd voor onderhoud:

*“van € 17 mln. onderhoud in 2007 is dat onder mijn verantwoordelijkheid in 2009 naar € 30 mln. gegaan en in 2010 ook nog naar € 23 mln.”*¹⁸¹

Met deze middelen, en de extra aandacht van de directie, is een inhaalslag gemaakt ten aanzien van het onderhoud van de AEC.

Vanaf 2014 krijgt de staat van onderhoud weer minder aandacht. De heer Kapteijn (voormalig CCO tot 2010) vertelt in het openbaar verhoor dat hij rond 2016 een bezoek brengt aan het AEB. Tijdens een rondleiding door zijn oude werkomgeving merkt hij op dat de fabriek er niet goed voor staat:

*“orde en netheid was ver te zoeken en dat laat zich dan raden door ladders, steigers, materialen, lekkages, verzint u het maar en het was wel aan te treffen die dag”.*¹⁸²

Na de verzelfstandiging zijn er verschillende externe onderzoeken die dezelfde bevinding vaststellen: de staat van het onderhoud van de installaties van de HRC en de AEC gaan achteruit. Zo onderzoekt Deltaway in 2015 in opdracht van de directie van het AEB de technische staat van de AEC.

De conclusie van Deltaway is:

*“The overall plant technical status is in line with industry standards. With improved maintenance and operations practices and some focus on the identified areas of attention, the technical status of the plant can be stabilized at a good level.”*¹⁸³

Over het algemeen geldt dus dat de technische staat van de AEC overeenkomt met vergelijkbare installaties. Deltaway vervolgt met een opsomming van specifieke aandachtsgebieden waar de komende jaren extra onderhoud aan gepleegd moet worden. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de kranen, de elektrische systemen, koelwaterpompen en de stoomsystemen.¹⁸⁴ Daarnaast moet er in nabije toekomst een ‘cold iron’¹⁸⁵ worden georganiseerd. De conclusie van Deltaway is:

*“most of the technical issues can be managed by proper inspection and repair practices. Impact on plant performance can be kept minimal”.*¹⁸⁶

181 Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021.

182 Openbaar verhoor dhr. Kapteijn. 24 juni 2021.

183 AEB AEC technical review, version 1.1. Deltaway, 11 mei 2015. p. 19.

184 Ibid. p. 33.

185 Een cold iron is het volledig stilleggen van een installatie, letterlijk ‘tot het ijzer koud is’.

186 AEB AEC technical review, version 1.1. Deltaway, 11 mei 2015. p. 33.

In het onderzoek van Deltaway is ook de bedrijfscultuur van het AEB onderzocht. Deltaway concludeert dat er bij het AEB sprake is van *"lots of talents and lots of resources"*¹⁸⁷, maar dat de prestaties van het AEB en haar installaties achterblijven door gebrek aan aansturing en coördinatie. Dit wijst volgens Deltaway op een slechte werkprocesefficiëntie.¹⁸⁸ Om dit te verbeteren is een omslag van een *'reactieve cultuur'* naar een *'preventieve cultuur'* gewenst.¹⁸⁹ Deltaway geeft aan dat het AEB enkele jaren zal kosten om tot de noodzakelijke verbeteringen te komen.¹⁹⁰

In het kader van de herfinanciering onderzoekt Deltaway in 2017 opnieuw de technische staat van de AEC. De vraagstelling van het onderzoek is of de AEC nog 5 jaar extra in bedrijf kan blijven. Verder wordt er gekeken in hoeverre eerdere aanbevelingen van Deltaway ten aanzien van onderhoud door het AEB zijn opgevolgd.¹⁹¹ Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat een deel van de eerdere aanbevelingen uit 2015 zijn uitgevoerd, maar dat er nog diverse aandachtspunten zijn. Zo is er nog steeds revisie nodig voor bijvoorbeeld de voedingswaterpompen en de elektrische systemen en wordt er achterstallig onderhoud vastgesteld. Ook stelt Deltaway dat op korte termijn nog steeds een *'cold iron'* moet worden georganiseerd.¹⁹² De bevindingen van Deltaway worden ook opgepakt door de RvC en er worden gesprekken over gevoerd tussen de directie, Deltaway en de RvC.

Bij een periodieke revisie in 2018 blijkt de staat van de AEC slechter dan verwacht. In juni 2018 wordt een van de turbines van de AEC gepland uit bedrijf genomen voor onderhoud. Het betreft een geplande revisie die volgens planning 6 tot 8 weken zou gaan duren. In de jaarrekening van het AEB van 2018 wordt gesteld:

*"Vanwege de tegenvallende situatie die aangetroffen werd bij het openmaken van de turbine, lange besteltijden van onderdelen die onverwacht vervangen moesten worden et cetera, is de onderhoudstermijn uitgelopen. De turbine is pas in maart 2019 weer in bedrijf genomen".*¹⁹³

Een van de toenmalige leden van de RvC (mevrouw Marseille) zegt hierover in haar openbaar verhoor:

*"Er moet altijd groot onderhoud plaatsvinden, in juni 2018 al was er enorm groot onderhoud gepland (...). Dat heeft Jos van der Werff, die er toen nog was, afgelast omdat dat niet goed voorbereid was (...). Het werd een cold iron genoemd. Dat is dat de fabriek helemaal uitgaat. Ik heb begrepen dat dat nog nooit was gebeurd. Iedereen vond het ook eng, want als je hem uitzet, krijg je hem dan weer goed aan de praat?".*¹⁹⁴

Uiteindelijk duurt de revisie 9 maanden. In 2018 realiseert het AEB mede daardoor een negatief exploitatieresultaat van € 98 mln. Een nadere toelichting hiervan is te vinden in Hoofdstuk 6.

In 2019, vlak voor de stillegging, voert Deltaway opnieuw een onderzoek uit naar de technische staat van de AEC en de HRC waarbij de staat van de installaties wordt vergeleken met de situatie in 2015. Waar in 2015 gesteld werd dat de technische status van de fabriek in lijn was met de industriële standaarden, blijkt dat over de periode 2015-2019 de onderhoudssituatie is verslechterd. Sommige van de eerdergenoemde onderhoudskwesties zijn opgelost, maar er is sprake van veel structureel achtergesteld onderhoud.¹⁹⁵ Dit heeft o.a. te maken met het feit dat de organisatie en cultuur niet is veranderd. Veel van deze conclusies die gesteld zijn in 2015 gelden nog steeds of zijn verergerd. Dit wordt door Deltaway als volgt verklaard:

¹⁸⁷ Ibid. p. 61.

¹⁸⁸ Ibid. p. 61.

¹⁸⁹ AEB AEC technical review, version 1.1. Deltaway, 11 mei 2015, p. 62.

¹⁹⁰ De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 43. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1/>

¹⁹¹ Assessment of Lifetime (AEC, 15 years), part 1. Deltaway, 31 januari 2017, p. 2.

¹⁹² Ibid. p. 4.

¹⁹³ Jaarrekening 2018. AEB, 29 juni 2020, p. 3. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lbbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samengevoegd.pdf.

¹⁹⁴ Openbaar verhoor mevr. Marseille. 20 september 2021.

¹⁹⁵ AEB Preliminary Assessment. Deltaway, 6 juni 2019, p. 3.

*"Since 2015, frequent management and organization change and high turnover have worsen the situation".*¹⁹⁶

Min of meer gelijktijdig levert ook DNV GL haar rapportage. Dat rapport geeft aan dat het AEB de AEC en de HRC kannibaliseert met lange onderhoudsintervallen. Tussen 2014 en 2019 heeft het AEB een onderhoudsachterstand ontwikkeld. De kennis en kunde van het personeel en de bedrijfscultuur maken dat het AEB op urgente situaties niet adequaat kan reageren.¹⁹⁷

Uit interviews kan worden opgemaakt dat werknemers hebben gemerkt dat het niet goed ging, maar het AEB maar niet lukt om het onderhoud structureel te verbeteren. De benodigde sturing vanuit de directie ontbreekt.

Het opvolgen van de aanwijzingen van de OD door het AEB was langere tijd onvoldoende. De Adjunct Directeur ODNZKG (de heer Bakker) zegt over de kennis en kunde van het AEB het volgende:

"ik denk dat het bedrijf lang, ook op directieniveau, een verkeerd beeld heeft gehad van hoe de situatie bij AEB nu werkelijk in elkaar steekt. Als ik het zou kwalificeren, denk ik dat je AEB op dat moment onbewust onbekwaam zou kunnen noemen. Men volgde wel signalen van onze kant op, maar of dat nu echt in de bedrijfsvoering goed werd opgepakt, daarvan ben ik van mening dat dat niet het geval was in die fase".

In de jaarrekening van het AEB over 2019 wordt gesteld dat *"jarenlang niet genoeg in de installatie is geïnvesteerd"* en dat het opzetten van gestructureerd preventief onderhoud *"work in progress"* blijft. Daaruit blijkt dat de directie tot aan de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen er niet in slaagt om de benodigde omslag te maken.

Uit de analyse van de RvC-verslagen blijkt dat de RvC over de periode 2018-2019 zich inhoudelijk bezighoudt met de problematiek van de bedrijfsvoering van het AEB. In deze periode blijkt dat het AEB worstelt met grote problemen op verschillende gebieden. Een eerste tegenslag is het onderhoud. De mate waarin de installatie is gedocumenteerd is onvoldoende, onderhoud vindt later plaats dan gepland en er is sprake van onvoldoende preventief onderhoud. Er blijkt een onderbenutting te zijn van het onderhoudsbudget ook al vóór 2014. Daarnaast is er sprake van veel vacatures op sleutelfuncties, hoog verzuim, hoog verloop en zijn door de inhuur van externen de personeelskosten hoog. Tenslotte is sprake van operationele tegenvallers die doorwerken in de financiën, zoals het tegenvallend functioneren van de SI en wordt er aangegeven dat er geen totaalbeeld is van alle contracten. De RvC krijgt al deze problemen te horen van de directie en stelt gerichte vragen. De RvC vergadert in deze periode steeds frequenter.

Veel correctief in plaats van preventief onderhoud

Het AEB beschikt over een meerjarenonderhoudsprogramma voor zowel de AEC als de HRC. Deze zijn nodig om onderhoud meer planmatig te kunnen laten uitvoeren. De enquêtecommissie is evenwel niet in de gelegenheid gesteld om het meerjarenonderhoudsprogramma in te zien. Hoewel al in 2008 door dhr. Kruize in het verbeterplan HRC gesteld wordt dat het AEB de omslag van correctief naar preventief onderhoud moet gaan maken, lukt dat niet. Uiteindelijk wordt daarover ook in de jaarrekening van 2017 melding gemaakt:

*"De RvC benadrukt het belang van gedegen preventief onderhoud aan de installaties. Hiertoe moet er een kanteling plaatsvinden van een correctief naar een preventief onderhoudsregime. In 2018 zal de directie een programma opzetten en de implementatie, die enkele jaren zal duren, in gang zetten. De RvC volgt dit nauwlettend."*¹⁹⁸

¹⁹⁶ Ibid. p. 25.

¹⁹⁷ Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019 – 2021. DNV GL, 26 juni 2019.

¹⁹⁸ Jaarverslag 2017, AEB Amsterdam, 2018, p. 8. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/hzqnij2y/aeb180709_jvs2017.pdf.

Al vanaf 2008 staat het onderwerp op de agenda van de directie van het AEB. Naast het verhogen van het onderhoudsbudget, het aanscherpen van de onderhoudsplannen en het aannemen van meer personeel wordt in deze periode ook getracht op korte termijn de opgelopen achterstand in onderhoud van de AEC in te halen en de:

*“Onbalans tussen preventief en correctief onderhoud die de afgelopen twee jaar is ontstaan te herstellen”.*¹⁹⁹

Uit interviews blijkt dat de omslag van correctief naar preventief onderhoud binnen het AEB niet lukt, ondanks dat hier binnen de directie van het AEB wel aandacht voor is. Dhr. Beerepoot (verschillende directiefuncties periode 2001- 2008) stelt:

*“Correctief onderhoud is, dat je iets repareert op het moment dat het stuk gaat. Preventief onderhoud is dat je plannen maakt om te voorkomen dat je uit bedrijf gaat”.*²⁰⁰

Volgens de toenmalige directieleden zit er een spanningsveld tussen correctief en preventief onderhoud. Dit spanningsveld is herkenbaar voor deze industrie. Bij een geplande onderhoudsrevisie is het van tevoren niet geheel duidelijk wat de status is van de installatie totdat de revisie begint. Dhr. Kapteijn (commercieel directeur periode 2004- 2010) stelt:

*“Het preventieve gedeelte zit natuurlijk in de grote revisies die om de anderhalf, twee jaar plaatsvinden. Dat is geplande stop. Dat is goed georganiseerd. En ook dan weet je niet exact wat je gaat aantreffen op het moment dat de ketel uit is. Dat kun je natuurlijk altijd nog meer of misschien minder aantreffen waardoor de stop korter of langer wordt.”*²⁰¹

Dit wordt beaamd door dhr. Pranger (verschillende directiefuncties periode 2008- 2016):

*“Het doet niet helemaal recht om te zeggen dat men alleen maar was gericht op correctief onderhoud want de grote revisies die elk jaar plaatsvinden – elk jaar worden drie ketels volledig gereviseerd met bijbehorende installatieonderdelen – dat is allemaal planmatig onderhoud. Dat wordt goed getimed. Daar wordt goed gekeken. Er wordt elke twee jaar ook gekeken welke componenten van een ketel bijvoorbeeld extra aandacht moeten ondergaan. Dus dat is echt een groot en belangrijk onderdeel van het planmatig onderhoud. Maar in de dagelijkse gang van zaken was er meer sprake van het afgaan op storingen in plaats van dat je meer preventief de installatie onder handen neemt. Dat herken ik.”*²⁰²

Ook bij de verzelfstandiging van het AEB wordt aandacht op het onderhoud van de installaties gevestigd. Daar wordt door de onderzoekers van de Galan Group geconstateerd dat het:

*“in het verleden ontbrak aan adequaat assetmanagement en dat het onderhoud op materieel niet planmatig plaatsvond”.*²⁰³

Gezien het belang van adequaat assetmanagement voor het AEB is het ondanks de inzet van de directie niet gelukt om dit te realiseren. Per 1 januari 2013, is de verwachting dat het onderhoudsmanagement nu structureel en planmatig wordt opgezet op basis van risicoanalyses.²⁰⁴ Het AEB heeft ook bij de verzelfstandiging nog steeds het plan om van correctief naar meer preventief onderhoud van de installaties te gaan. De Galan Group loopt in de conclusies vooruit op de realisatie van deze plannen. Na de verzelfstandiging staat het onderwerp onderhoud niet op de agenda van de AvA. De aandeelhouder wordt geïnformeerd over het onderhoud dat gedaan is of aanstaande is. Er wordt

199 Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011. R. Kruize, 15 augustus 2008.

200 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

201 Openbaar verhoor dhr. Kapteijn. 24 juni 2021.

202 Openbaar verhoor dhr. Pranger, 24 juni 2021.

203 Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Galan Group, 28 december 2012, p. 14. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>.

204 Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Galan Group, 28 december 2012, p. 14. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>.

niet over meerjarenonderhoudsplannen gesproken. Bij de bespreking van het jaarplan 2019 wordt het volgende over het onderhoud gezegd:

*“De erfenissen uit het verleden zorgen regelmatig voor ‘verrassingen’ op het gebied van zowel revisie als onderhoud. In het verleden zijn er veel revisies doorgeschoven en niet altijd goed gedocumenteerd en is onderhoud niet altijd correct uitgevoerd. AEB heeft externe hulp ingeschakeld om de revisies voor te bereiden en uit te voeren, en eigen medewerkers die gerekruteerd zullen gaan worden, op te leiden. De ontwikkeling van correctief naar preventief onderhoud is een jarenlang proces”.*²⁰⁵

Na de verzelfstandiging is de directie en de RvC verantwoordelijk voor de gehele bedrijfsvoering inclusief personeel en onderhoud. In het college en de raad is het onderhoud van installaties binnen het AEB geen onderwerp van gesprek geweest. Ondanks de informatie die daarover aan de aandeelhouder is verstrekt, en aanleiding kan zijn van zorg, is dit niet in college of raad besproken.

Gebrek aan opvolgingssysteem

Uit interviews kan worden opgemaakt dat de kwaliteit van de kennis en kunde van het personeel op de werkvloer van hoog niveau is en dat veel medewerkers een opmerkelijk lange staat van dienst hebben. De continuïteit van het operationeel bedrijf lijkt dan ook voornamelijk op de ervaring van de mensen op de vloer te berusten. Bedrijfsprocessen blijken niet altijd op orde te zijn.

Het bedrijven van de installaties gaat bijvoorbeeld regelmatig gepaard met de nodige creativiteit. De technici van het AEB hebben jarenlang, ondanks problemen van achterstallig onderhoud en niet voorradige materialen, provisorische oplossingen weten te bedenken om de installaties draaiende te houden. De installatie zat mede daardoor vol met tijdelijke beheersmaatregelen welke op den duur als normale procesvoering werden gezien. Bij het AEB werken veel werknemers met een achtergrond in de scheepswerktuigbouwkunde die zijn opgeleid om ingeval van nood technisch te kunnen improviseren. Uit interviews kan worden opgemaakt dat deze ‘scheepvaartmentaliteit’ onder het personeel ervoor zorgt dat men gewend is om ad hoc te werken en te denken in creatieve oplossingen.

Het gebrek aan opvolgingssystemen voor onderhoud, verschillende documentatiesystemen en het gebrek aan documentatie van de installatie is geen nieuw probleem. Dhr. Beerepoot stelt in het openbaar verhoor:

*“We hebben het onderhoud altijd goed uitgevoerd, maar het is niet het geval dat wij ‘best in class’ waren in het vastleggen en documenteren daarvan. Dat was ook één van de dingen die in die herstructureringsplannen naar voren kwamen, dat we daar een professionaliseringslag nodig hadden.”*²⁰⁶

Dit beeld wordt tevens bevestigd in interviews met betrokken bestuurders.

Uitbesteden van onderhoud

Tot slot is er in de periode voor verzelfstandiging sprake van te weinig kennis en personeel om het onderhoud goed uit te kunnen voeren. Gedurende de herstructurering in 2007 is door de directie sterk ingezet op het uitbestedingsmodel wanneer het op onderhoud aankomt. Medewerkers zijn rond 2008 ontevreden over de veiligheid, het onderhoud en de werkdruk.²⁰⁷ Als gevolg hiervan vertrekken relatief veel werknemers die kennis bezitten cruciaal voor adequaat onderhoud. De heer Pranger zegt over inhuur in de periode na 2010 het volgende:

*“Maar ik weet wel dat er ook bij het Afval Energie Bedrijf een gebrek was aan technisch personeel. Technisch personeel was moeilijk te verkrijgen op de arbeidsmarkt in die tijd. Sowieso moest er veel worden ingehuurd”.*²⁰⁸

²⁰⁵ Verslag AvA AEB Holding NV. 10 december 2018, p. 3.

²⁰⁶ Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

²⁰⁷ Directieberaadverslag AEB. 1 september 2008; Directieberaadverslag AEB. 5 november 2008.

²⁰⁸ Openbaar Verhoor dhr. Pranger. 24 juni 2021

Hierdoor zijn veel inhuurkrachten nodig voor het uitvoeren van het onderhoud. Vanuit het AEB is er onvoldoende tijd om toezicht te houden op het werk van deze derden. Dit alles leidt tot een achterstand in het onderhoud en zowel veiligheid als milieuprestaties komen onder druk te staan. Dit beeld is niet als zodanig bekend bij de wethouder Bedrijven en Deelnemingen (Gehrels). Het beeld dat de wethouder schetst is dat het onderhoud altijd netjes werd begroot en uitgevoerd.²⁰⁹

In het verleden blijken directieleden het niet altijd eens te zijn over de vraag wie het onderhoud moest uitvoeren, waarbij het gaat om de keuze tussen het intern aanstellen en opleiden van onderhoudspersoneel of extern uitbesteden van onderhoud. Dhr. Beerepoot stelt in het openbaar verhoor:

“Het eigen personeel doet de storingsdienst, maar onderhoud plegen aan de installatie, wordt eigenlijk altijd door contractors gedaan. Maar ook buiten de revisies om wordt veel gecontracteerd; er zijn veel ‘buitenfirma’s’ die dat werk uitvoeren.”²¹⁰

Daarbij is hij van mening dat:

“het een onderwerp is waar je lang over kunt discussiëren: hoeveel man moet je in vaste dienst hebben en hoeveel van het onderhoud wil je contracteren? Ik ben van mening, dat de vaste bezetting - zoals we die voor ogen hadden - voldoende zou moeten zijn, met behulp van contractors, om dat werk uit te voeren. Daar ligt – wat mij betreft – geen bron van problemen.”²¹¹

Dhr. Kruize geeft aan dat hij een verschil van mening heeft met de heer Beerepoot over de mate waarin er extern personeel ingehuurd moet worden om onderhoud te plegen. Dhr. Kruize heeft bij zijn aantreden de inhuur van externen beperkt:

“Er was veel externe inhuur. Voor een bedrag van € 9 mln. in 2007 en voor een bedrag van € 8 mln. in 2008. Ik heb dat teruggebracht naar minder dan € 2 mln. in 2010.”²¹²

Door het onderhoud intern te beleggen, kan specifieke kennis beter worden behouden en geborgd. In 2009 is gestart met een opleidingstraject om het personeel beter te scholen. De OD NZKG zet met het verscherpt toezicht in op een cultuurverandering bij het AEB gericht op het versterken van kennis en kunde enerzijds en verbeteren van hardware, zoals de staat van de installaties, anderzijds.

Toch blijft een deel van de onderhoudswerkzaamheden uitbesteed ook na de verzelfstandiging. Uit het onderzoek van commissie Winter is gebleken dat:

“bij de keuze van de bedrijven die het onderhoud uitvoeren de focus ligt op de goedkoopste aanbieder. Wie dat is wisselt per onderhoudsklus, waardoor er geen continuïteit ontstaat. Tevens is er geen goede afstemming tussen de afdelingen die het onderhoud uitvoeren en de afdeling inkoop. Dit zorgt ervoor dat onderdelen niet op voorraad of tijdig beschikbaar zijn om te kunnen worden vervangen.”²¹³

Daarnaast blijkt er binnen het AEB te worden gewerkt met verschillende documentatiesystemen waardoor er geen integraal beeld is van de onderhoudssituatie.²¹⁴

Uiteindelijk hebben de vele wisselingen in de RvC, de directie, de managementlaag onder de directie en de vele interimers en inhuurkrachten grote consequenties voor het AEB. Het is een belangrijke bron voor veel van de operationele problemen. Het gebrek aan historische gegevens over de installaties en het gebrek aan vermogen om plannen adequaat uit te voeren is een probleem. De vele wisselingen hebben consequenties voor het oplopende achterstallige onderhoud, de hardnekkige

209 Openbaar verhoor mev. Gehrels, 23 juni 2021; Openbaar verhoor dhr. Kapteijn, 24 juni 2021.

210 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

211 Openbaar verhoor dhr. Beerepoot. 21 juni 2021.

212 Openbaar verhoor dhr. Kruize. 25 juni 2021

213 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 43. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

214 Ibid. p. 43.

gebrekkige veiligheid en de problematische werkprocessen op de werkvloer. Het zorgt er ook voor dat het AEB zich maar niet weet te ontwikkelen, en steeds verder afzakt. Het AEB bevindt zich in een neerwaartse spiraal waarbij het tot aan de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen maar niet lukt om deze te doorbreken. Niet door nieuwe directeuren maar ook niet door RvC leden.

7.4.6 Leiderschap en cultuur

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de gemeente Amsterdam leiderschap heeft getoond naar het AEB. Ook is naar het leiderschap van de RvC en de directie van het AEB gekeken. Verder is naar culturele aspecten gekeken die bijgedragen hebben aan de problematiek van het AEB. Vanwege de verandering van de relatie tussen de gemeente en het AEB, zijn de periode voor de verzelfstandiging en de periode na de verzelfstandiging afzonderlijk geanalyseerd.

Voor de verzelfstandiging

In de periode voorafgaand aan de bouw van de HRC staat het AEB er goed voor. Wethouder Bedrijven (Maij) geeft aan dat het AEB door de gemeente Amsterdam wordt gezien als een voorbeeld voor andere Amsterdamse gemeentelijke bedrijven. Het AEB heeft goede bedrijfsresultaten, is prominent aanwezig in de 'wereld van de afvalmarkt' en werkt aan innovatieve concepten (bijvoorbeeld HRC en ECO-port²¹⁵). Het AEB is vooruitstrevend, verwerkt afval tegen het laagste tarief van Nederland en wordt geleid door een sterke directie.²¹⁶ Zoals hierboven al beschreven heeft het AEB een directie met een toentertijd sterke, charismatische leider.

In Hoofdstuk 4 is beschreven hoe het AEB met de bouw van de HRC haar hand heeft overspeeld door vooral veel zelf te doen op het gebied van het ontwerp van de HRC en het projectmanagement tijdens de bouw. Binnen de directie van het AEB heeft de algemeen directeur een onaantastbare positie waardoor tegenspraak weinig tot zijn recht komt. Zo zegt de toenmalig directeur operaties van het AEB, dhr. Beerpoot, over de constatering dat de bouw van de HRC is gestart zonder dat het totale ontwerp van de ketelinstallatie klaar was:

"Waarom hebben we ons ertoe laten verleiden, toch te beginnen met die bouw, terwijl dat niet verstandig was?"²¹⁷

De directie kiest ervoor om voor de bouw van de HRC een aparte eenheid binnen het AEB te organiseren met veel eigen medewerkers. Daardoor resteert er minder capaciteit voor o.a. onderhoud aan de AEC. Het AEB is in deze periode zeer zelfverzekerd.²¹⁸ De heer Beerpoot zegt daarover:

"We hadden zelf de overtuiging dat we daartoe in staat waren. Ik vermoed dat de gemeente, die uiteindelijk ook het investeringskrediet heeft goedgekeurd, ons ook in staat achtte dat project succesvol uit te voeren".²¹⁹

Het AEB werkt in deze periode aan een intern cultuurverander-traject, omdat de noodzakelijk geachte managementcultuur een ingrijpende wijziging in denken en handelen nodig heeft.²²⁰ Het cultuurverander-traject heeft twee uitgangspunten. Enerzijds is de verwachting van de directie van het AEB dat het planmatig werken op basis van doelstellingen de resultaatgerichtheid van het AEB zal doen toenemen, ofwel het creëren van een meer marktgerichte bedrijfscultuur. Anderzijds is de verwachting dat een open en wat meer "kwetsbare" opstelling binnen het AEB de werkrelaties op de werkvloer verstevigen en waardevoller maken. Samenwerking en teamvorming kunnen hierdoor sterk verbeteren, wat wordt geduid met een "mensgericht werkklimaat".²²¹ Nadat blijkt dat de ingezette

215 Openbaar verhoor mevr. Maij 21 juni 2021

216 Openbaar verhoor mevr. Maij. 21 juni 2021.

217 Openbaar verhoor dhr. Beerpoot. 21 juni 2021.

218 Diverse besloten en openbare verhoren o.a. Openbaar verhoor mevr. Maij, 21 juni 2021.

219 Openbaar verhoor dhr. Beerpoot. 21 juni 2021.

220 Directieverslag AEB (Presentatie Professionaliseringsslag P&O, Afdelingsplan P&O 2006). 27 januari 2006.

221 Ibid.

cultuurverandering veel onvrede veroorzaakt, hoge kosten met zich meebrengt en meermaals wordt uitgesteld in 2008²²², verdwijnt het onderwerp echter van de agenda van de directie van het AEB.

Wethouder Bedrijven (Gehrels) wordt kort na haar aantreden geconfronteerd met grote problemen binnen het AEB. Voor een tweede keer vraagt het AEB een aanvullend krediet voor de afronding van de bouw van de HRC. Vervolgens vindt vrij snel na de opstart van de HRC een as-breuk van de turbine van de HRC plaats. Daarnaast vinden binnen de directie van het AEB diverse personele wisselingen plaats. In de raad wordt er tijdens de behandeling van het aanvullende krediet voor de bouw van de HRC gesproken over een uit de hand gelopen project, en de eerste gedachten van een raadsenquête worden geuit.²²³ Ondanks een motie om een enquête te starten, is daarvoor geen meerderheid in de gemeenteraad. Een overweging die daarbij meespeelt is dat het college van B&W zelf aankondigt een onafhankelijk onderzoek naar de bouw van de HRC te starten.²²⁴

Al snel ziet wethouder Gehrels dat ze niet volledig kan vertrouwen op de directie van het AEB. Het kost bijvoorbeeld veel moeite om goede informatie over de bouw van de HRC op tafel te krijgen.²²⁵ De problemen worden ook binnen het AEB onderkend. Als gevolg van aanhoudende problemen wordt in het stafwethouderoverleg van 1 februari 2007 gesteld dat – mede door het vertrek van de heer Van der Linde als algemeen directeur van het AEB – zowel Westpoort Warmte als het AEB “stuurloos” zijn.²²⁶

Naar aanleiding van deze discussies in de gemeenteraad, en een tussentijdse controle door de ACAM, trekken enkele raadsleden het initiatief naar zich toe om een nieuwe regeling grote projecten op te stellen.²²⁷ Het betreft een voorstel voor een regeling voor risicomanagement, waarbij de raad continu op de hoogte moet worden gehouden van de voortgang van grote projecten. Het initiatief voor de toepassing van deze regeling wordt daarmee niet bij het college of de diensten gelaten. Deze regeling wordt op 18 april 2007 door de raad aangenomen, waarmee de raad zijn controlerende rol naar het college versterkt.²²⁸

Gezien de hoogte van het totale krediet voor de bouw van de HRC, de financiële risico's en het belang om de HRC goed in bedrijf te krijgen, wordt dit project als eerste onder het regime van de nieuwe Regeling Risicovolle Projecten geplaatst.²²⁹ Dat betekent dat het college van B&W ieder kwartaal aan de gemeenteraad rapporteert over de vorderingen van het project en de beheersing van de risico's.

Op 16 oktober 2008 komt de commissie KSB bijeen waar de wethouder Gehrels wordt aangesproken op het laat aanleveren van informatie over het risicovolle project HRC.²³⁰ Ondanks dat de commissie in juni informatie heeft aangevraagd, ontvangt de commissie pas een dag voor de vergadering de gevraagde informatie. Hierdoor ontstaat volgens een commissielid het risico dat het enkel “ter kennisgeving aangenomen wordt”. Wethouder Gehrels geeft aan het vanwege snel oplopende deadlines moeilijk te vinden om de commissie “fatsoenlijk en tijdig te informeren”.²³¹

222 Directieberaadverslagen AEB. Januari – februari 2007; Directieberaadverslagen AEB. Juni – juli 2007; Directieberaadverslag AEB. 8 juli – 6 augustus 2008.

223 Directieberaadverslag AEB. 14 mei 2008.

224 Onderzoekscommissie HR-AVI bestaand uit prof. dr. A.B. Ringeling (voorzitter), G.L. Westerveld en prof.mr. J.M. Hebly. Dr. F.B. van der Meer is secretaris van de commissie.

225 Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. Pp. 34 - 35. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

226 Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 1 februari 2007.

227 Raadsnotitie Nieuwe Regeling Grote Projecten. Raadsleden dhr. De Wolf, dhr. Mulder, dhr. Olij, dhr. Sajet en dhr. Straub, 11 april 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4189312/2>.

228 Ibid.

229 Directieberaadverslag AEB. 27 juni 2008.

230 Verslag commissievergadering KSB 16 oktober 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4190374/2>

231 Ibid.

Ook geeft wethouder Gehrels aan € 30 mln. aan extra kosten voor het AEB te verwachten. Over deze € 30 mln. heeft de raadscommissie aanvullende vragen: Waar komen de kosten vandaan? Vanaf wanneer is dat geld nodig? Wethouder Gehrels geeft aan dat in december 2008 een rapportage volgt over de onderbouwing van het bedrag van € 30 mln.²³² Als de commissie daarop reageert dat dit laat is, geeft wethouder Bedrijven (Gehrels) aan dat de noodzakelijke € 30 mln. reeds is verwerkt in de begroting van het AEB. De raadscommissie is daarmee geïnformeerd, maar kan er niets meer aan veranderen. Er volgt een rapportage van het college op 13 november 2008 aan de commissie KSB.²³³ In de € 30 mln. blijken o.a. te zijn meegenomen de kosten voor het uitvoeren van een verbeterplan om de HRC weer naar de operationele fase terug te brengen en misgelopen inkomsten vanwege de minder dan verwachte prestaties van de HRC, die inmiddels is teruggezet in de projectfase.²³⁴ De rapportage van het college wordt voor kennisgeving aangenomen.

Naast de Regeling Risicovolle Projecten spreekt de raad ook over het algehele risicomanagement van de gemeente Amsterdam. De gemeenteraad wordt in maart 2009 over het risicomanagement van de gemeente geïnformeerd. Het college constateert dat risicomanagement een cultuur vergt waarin het normaal is dat binnen het bestuur en het ambtelijk apparaat open en eerlijk over risico's wordt gesproken en samen wordt nagedacht over de beheersing daarvan.²³⁵

In 2009 wordt de raadscommissie door wethouder Bedrijven (Gehrels) geïnformeerd over de veranderende en snel verslechterende marktomstandigheden voor het AEB – mede als gevolg van de bankencrisis – en over het opschorten van het onderzoek naar verzelfstandiging van het AEB. De raad accepteert de argumentatie van de wethouder. Er volgt in deze commissievergadering vervolgens, in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten, een toelichting over de prestaties van de HRC.²³⁶ Hiervoor waren geen stukken toegestuurd. De commissie reageert op de presentatie maar stelt deze keer niet de kritische vragen, zoals zij die in eerdere vergaderingen over dit onderwerp wel stelde.

De operationele problemen met de HRC lijken in 2010 grotendeels opgelost en er is meer rust en vertrouwen in de directie van het AEB. Vanaf april 2011 wordt de aanzet tot verzelfstandiging – mede door de dreiging van het opzeggen van de contracten met het AEB door de ISW-gemeenten²³⁷ – door de directie van het AEB bij wethouder Bedrijven (Gehrels) geagendeerd.²³⁹ Het mogelijke opzeggen van de contracten is voor deze ISW-gemeenten een reactie op de stijgende prijzen van het AEB. Waar het AEB lange tijd voor de laagste prijs de afvalverbranding kon aanbieden, lukt dat door oplopende kosten niet meer. Een concurrent van het AEB, zoals HVC, biedt inmiddels lagere prijzen waardoor de ISW-gemeenten – met het respecteren van de bestaande langlopende contracten – per direct naar HVC willen overstappen. Het AEB wil met een verzelfstandiging tot private onderneming beter kunnen anticiperen op de aflopende contracten van de ISW-gemeenten.²⁴⁰ Volgens de directie van het AEB dwingt de “harde” concurrentie het AEB tot een andere governance en een eenduidig *business model* voor de AEC en de HRC. Wethouder Bedrijven (Gehrels) volgt daarin de directie van het AEB en stemt in met het opnieuw opstarten van het onderzoek naar verzelfstandiging.²⁴¹

232 Verslag commissievergadering KSB 16 oktober 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4190374/2>.

233 Verslag commissievergadering KSB 13 november 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4190716/3>

234 Verslag commissievergadering KSB, 29 mei 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1543356/1>

235 Stand van zaken risicomanagement, college van B&W, maart 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4194979/2>.

236 Prestaties derde kwartaal hrc bij afval energie centrale. AEB, 4 februari 2010.

237 Betreft gemeenten in het Intergemeentelijke Samenwerkingsorgaan Waterland – een politiek-bestuurlijke samenwerking in verschillende taakvelden. Vanuit dit samenwerkingsverband zijn de betreffende gemeenten een gezamenlijk contract aangegaan voor de verwerking van het huishoudelijk afval van deze gemeenten door het AEB. ISW-gemeenten betreft de gemeenten: Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zeevang die voor afvalverwerking langlopende contracten hebben met het AEB. Tot 2014 maken deze gemeenten exclusief gebruik van de verbrandingscapaciteit van de AEC.

238 Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 7 maart 2011; Directieberaadverslag AEB. 11 april 2011; Verslag AEB/wethouder Gehrels. 11 mei 2011.

239 Directieberaadverslag AEB. 11 april 2011.

240 Ibid.

241 Directieberaadverslag AEB. 11 april 2011.

In eerste instantie heeft de raad in deze collegeperiode een meer actieve houding. Zo stelt het AEB in 2010 een Meerjarenvisie AEB 2020²⁴² op die in de raadscommissie wordt geagendeerd. Voor de gemeenteraad is dit een belangrijk document om zijn kaderstellende rol te vervullen. De raadscommissie accepteert de meerjarenvisie evenwel zonder inhoudelijke discussie over de koers van het AEB.²⁴³ Er speelt rond het AEB een aantal specifieke onderwerpen die telkens terugkomen in de discussies van de gemeenteraad: import van buitenlandsafval, het rendement van het AEB en het al dan niet behouden van het AEB als gemeentelijk bedrijf. Vooral de discussie over het wel of niet aanhouden van het AEB als gemeentelijk bedrijf is vanaf 2009 een terugkerend thema in de raad. Ook wanneer het Strategisch plan 2018 van het AEB wordt besproken in 2013, gaat de discussie over de verzelfstandiging of verkoop van het AEB en niet over de strategische koers van het AEB.²⁴⁴

De aandacht van de raad voor het AEB neemt toe als het onderzoek naar de verzelfstandiging van het AEB weer wordt opgestart. Het college start op 10 juli 2012 – meer dan tweeëneenhalf jaar na het opschorten van de eerdere overwegingen over een verzelfstandiging – een hernieuwd onderzoek naar een eventuele verzelfstandiging van het AEB. Het resultaat daarvan wordt in september 2012 in de raadscommissie EZB besproken.²⁴⁵ In november 2012 vraagt het college de gemeenteraad in te stemmen met een principebesluit tot verzelfstandigen van het AEB. Uit het aan de raad voorgestelde tempo van besluitvorming is af te leiden dat het college op dat moment urgentie ervaart met betrekking tot een verzelfstandiging van het AEB. Dit is opmerkelijk omdat de voorbereidingen van wethouder Gehrels al vanaf april 2011 lopen. De raadsleden accepteren de urgentie over de start van het onderzoek naar de verzelfstandiging zonder veel discussie. Snel daarna ligt er een voordracht voor een principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB in de gemeenteraad voor.²⁴⁶ Tijdens de behandeling daarvan stelt de raad nadere eisen aan de inhoud en het proces van de besluitvorming. Zo stelt de raad op basis van een motie een eigen onderzoekscommissie in om de verzelfstandiging van het AEB op een goede manier te kunnen beoordelen.²⁴⁷ Expliciet verwijst de raad daarbij ook naar de lessen die zijn opgesteld zijn naar aanleiding van de raadsenquête van de NoordZuidlijn.²⁴⁸

De raad eist ten aanzien van de besluitvorming van de verzelfstandiging van het AEB een belangrijke rol op bij het realiseren van de beoogde transitie van het AEB. Investerings van meer dan € 5 mln. moeten voorzien worden van een sluitende *business case* en worden voorgelegd aan een nog op te richten *Gemeentelijke Investment Board*.²⁴⁹ De gedachte is om de *business case* van de transitieprojecten vanuit een financieringsperspectief te beoordelen en bij de beoordeling adviezen van onder andere DMC te betrekken.

In januari 2013 neemt het college het besluit tot afronden van de onderzoeksfase voor de verzelfstandiging van het AEB.²⁵⁰ Sinds het principebesluit inzake de verzelfstandiging in december 2012 zijn drie externe rapporten gepresenteerd die de haalbaarheid en de wenselijkheid van een verzelfstandiging hebben onderzocht. Zo is er een *business case* opgesteld, waarin financieringsopties van het AEB worden uitgewerkt.²⁵¹ Een andere externe partij – de *Galan Group* – levert een rapport op

242 *Meerjarenvisie 2020: AEB duurzaam perspectief*. AEB, 20 september 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4201413/2>

243 *Verslag commissievergadering EZP 19 januari 2011*. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/539000/1>

244 *Verslag raadsvergadering 18 december 2013*. Pp. 34 – 37. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1114009/1>

245 *Verslag commissievergadering EZP 13 september 2012*. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4214602/1>

246 *Raadsvoordracht Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB)*, behandeld in raadsvergadering op 19 en 20 december 2012, p. 16. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/620943/2>

247 *Motie inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf [onafhankelijk onderzoek raad naar verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf (AEB)]*. Gemeenteraad Amsterdam, 20 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1544944/1>

248 *Raadsvoordracht Kennismaken van het besluit van het college van B&W ten aanzien van het afronden van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4220235/1>

249 Het blijft bij een eenmalige opmerking. Dit orgaan komt niet expliciet terug maar lijkt het meest op de aandeelhouderscommissie AEB: *Raadsvoordracht Kennismaken van het besluit van het college van B&W ten aanzien van het afronden van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB*, behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4220235/1>

250 *Raadsvoordracht Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf*, behandeld in de raadsvergadering op 15 januari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/630142/2>

251 *Business Case Financiering*. KPMG, 22 november 2012.

waarin het heeft onderzocht of “de bedrijfsvoering binnen de organisatie van het AEB gereed is voor de verzelfstandiging”.²⁵² Het rapport stelt dat dit het geval is, mits een aantal functies binnen de organisatie van het AEB zich ontwikkelen. Daarbij gaat het om: de financiële onderbouwing van beleid, inbedding visie in meerjarenbegroting, heldere analyses en rapportages in aansluiting op het strategisch plan, verbeterd inzicht in prestaties, implementatie CRM-systeem en risicomangement, opzetten tenderdesk, verandering in denkwijze management, stakeholdermanagement en analyses integreren in managementinformatie. De betreffende onderzoekers van de *Galan Group* stellen er vertrouwen in te hebben dat deze noodzakelijke ontwikkelingen ook plaatsvinden.

Tot slot wordt een *Gateway Review* uitgevoerd.²⁵³ Ook hierin wordt geconcludeerd dat verzelfstandiging een verstandige stap is. Zo kan er vormgegeven worden aan een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.

In april 2013 verschijnt bovendien de door de gemeenteraad aangevraagde *second opinion* van PwC over een verzelfstandiging van het AEB.²⁵⁴ Hierin wordt aangegeven dat de verzelfstandiging van het AEB onderbouwd en navolgbaar is. Het rapport stelt dat verzelfstandigen noodzakelijk is, omdat anders het risico groter wordt dat het AEB op de lange termijn geen afval(contracten) meer aan zich kan binden. Tevens adviseert de *second opinion* om besluitvorming over verzelfstandiging en transitie naar grondstoffen- en energiebedrijf uit elkaar te houden. Door deze scheiding van beide processen kunnen de in de *second opinion* aangegeven risico's van de transitieplannen separaat worden beoordeeld. Op basis van de drie door het college aangeleverde externe rapporten en de *second opinion* stemt de gemeenteraad op 15 mei 2013 in met afsluiting van de onderzoeksfase.²⁵⁵ Dit betekent de start van de uitvoeringsfase, waarin daadwerkelijk stappen worden genomen om het AEB te verzelfstandigen. Het AEB gaat verder als AEB Holding NV, met de gemeente als 100% aandeelhouder, per 1 januari 2014.²⁵⁶

Na de verzelfstandiging

Het eerste jaar na verzelfstandiging – 2014 – kent het AEB veel tegenslagen. Hierdoor verandert het initiële vertrouwen dat de wethouder Deelnemingen (Ollongren) in eerste instantie heeft in steeds meer twijfels over het AEB als organisatie. Zo loopt het groot onderhoud van turbine 20 van de AEC enorme vertraging op, omdat er aanzienlijk meer moet gebeuren dan gepland. Tijdens deze revisie is turbine 10 van de AEC eveneens uitgevallen. Begin november is het AEB weer in vol bedrijf, maar slechts twee weken daarna breekt er brand uit.²⁵⁷

Ondanks deze omstandigheden lijkt er initieel sprake van wederzijds vertrouwen tussen het AEB en gemeente Amsterdam. Zo wordt, als gevolg van de problemen in 2014, het karakter van de daaropvolgende vergadering van de AvA door wethouder Deelnemingen (Ollongren) bewust aangepast van besluitvormend naar informierend en besprekend vanwege de situatie waar het AEB zich in bevindt. Deze beginperiode na de verzelfstandiging vertoont de eerste signalen dat de informatievoorziening van het AEB richting de aandeelhouder ontoereikend is. Dat blijkt als wethouder Deelnemingen constateert dat in de eerste AvA geen besluiten genomen kunnen worden, omdat harde financiële gegevens ontbreken.²⁵⁸ Wethouder Deelnemingen spreekt haar waardering uit over de inzet van de betrokkenen en het feit dat de directie van het AEB haar steeds goed en tijdig heeft geïnformeerd, maar stelt wel een onafhankelijk onderzoek in om te komen tot een externe validatie. Ook de wethouder Duurzaamheid (Choho) toont zich enthousiast over de plannen van het AEB. Hij vindt vooral de koppeling met de duurzaamheidsagenda van Amsterdam interessant, zowel vanuit de inhoudelijke maar ook vanuit de innovatieve kant.

252 Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Galan Group, 28 december 2012, p. 3. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>

253 Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 21 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649969/3>.

254 Second opinion voor de gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf. PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., 4 april 2013.

255 Verslag raadsvergadering 15 mei 2013. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150#ai_421793

256 AEB Amsterdam van start. AEB, 2 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/nieuws/aeb-amsterdam-van-start/>.

257 Notulen AvA AEB Holding NV. 16 december 2014.

258 Ibid.

Vanaf 2015 vermindert het vertrouwen van zowel de RvC als de aandeelhouder in de informatievoorziening van de AEB-directie. De voorzitter van de RvC (Van Leeuwen) en de wethouder Deelnemingen (Ollongren) geven in een interne evaluatie in de AvA van 23 juni 2015 aan dat de verantwoording van het AEB jegens haar aandeelhouder en de RvC nog duidelijk kan verbeteren. Een specifiek punt van aandacht is de beheersing van processen met betrekking tot een tijdige aanlevering van toereikende informatie.²⁵⁹ De RvC en de aandeelhouder hebben wel het vertrouwen in de directie van het AEB dat de werking van de governance structuur zal verbeteren, en gaan hierop ook toezien.²⁶⁰ In december van dat jaar geeft de aandeelhouder evenwel opnieuw aan ontevreden te zijn over de informatie die het AEB aanlevert.²⁶¹

Bij de presentatie van het investeringsvoorstel voor de scheidingsinstallatie is wethouder Deelnemingen (Ollongren) kritisch.²⁶² De wethouder schetst – ondanks de steun van de RvC voor dit investeringsvoorstel – de context waarin de aandeelhouder en het AEB zich bevinden: de nasleep van de verzelfstandiging, de noodzakelijke kapitaalversterking, de grote brand bij het AEB en een onderzoek van de Rekenkamer naar de verzelfstandiging. Dit alles zorgt ook bij de raad voor een negatief sentiment. Op basis van de externe validatie, in maart 2015 kijkt de raad extra kritisch naar het AEB. Tijdens de behandeling van de herijking van de deelnemingen wordt een motie aangenomen om de verkoop van het AEB te onderzoeken. Ook stelt deze motie dat de raad in deze fase terughoudend wenst te zijn met investeringen voor de transitieprojecten.

Ook in 2016 is er van de kant van de gemeente behoefte aan een adequate informatievoorziening over het AEB. Zo vraagt wethouder Choho – ook op verzoek van de raad – in de AvA van juni 2016 of er een marktonderzoek kan worden uitgevoerd voor een toekomstvisie van het AEB voor 2020-2025. Als tijdens de AvA van december blijkt dat dit marktonderzoek nog steeds niet is uitgevoerd, vraagt de heer Choho daar opnieuw naar. De directie van het AEB reageert op zulke informatieaanvragen veelvuldig met de mededeling dat het AEB dit momenteel aan het doorrekenen of uitzoeken is.²⁶³ Het wordt uit de AvA verslagen niet duidelijk of het AEB op een later moment de informatie alsnog aanlevert.

De RvC vraagt in de periode van 2015-2016 minder om aanvullende informatie dan de aandeelhouder dat doet. Uit interne verslagen van de RvC-vergadering blijkt dat vooral financiën, investeringen en veiligheid belangrijke onderwerpen zijn.²⁶⁴ Zo stelt de RvC in de toekomst meer aandacht te willen hebben voor:

*“De buitenwereld, de markt en concurrentie. Afgelopen jaar heeft de RvC vooral een meer begeleidende rol richting directie vervuld. Voornemen voor de komende jaren is om de RvC meer uit te dagen in een actievere adviserende rol richting directie.”*²⁶⁵

De energie die het AEB stopt in het herstellen van het vertrouwen van gemeente Amsterdam, wordt door de RvC erkend. De RvC geeft in 2017 aan dat er duidelijke verbeteringen zichtbaar zijn in de vorm en aanlevering van rapportages, in de planning van onderhoudswerkzaamheden en in een verbetering van de werkprocessen. Op dit punt van informatieverstrekking zitten de aandeelhouder en de RvC niet op een lijn. Het positieve beeld van de RvC wordt niet door de wethouder Deelnemingen gedeeld. Wel spreekt zij haar waardering uit over het belang dat door de directie van het AEB wordt gehecht aan veiligheid en de ontwikkelingen met betrekking tot arbeidsplaatsen voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt.²⁶⁶

259 Notulen AvA AEB Holding NV. 23 juni 2015, p. 1.

260 Ibid.

261 Notulen AvA AEB Holding NV. 15 december 2015.

262 De besluitvorming over de scheidingsinstallaties (HHAS/SI) wordt behandeld in Hoofdstuk 4 van dit rapport.

263 Notulen AvA AEB Holding NV. 21 juni 2016.

264 Notulen RvC AEB Holding NV. 2015-2016.

265 Notulen RvC AEB Holding NV. 8 november 2016.

266 Notulen AvA AEB Holding NV. 21 juni 2017.

Na een rustigere periode neemt het aantal incidenten binnen het AEB aan het eind van 2017 weer toe. De incidenten zijn in veel gevallen een gevolg van achterstallig onderhoud en ontbreken van adequate werkprocessen. Zo stelt de RvC op 13 juni 2017 het zorgelijk te vinden dat bij de directie van het AEB reeds bekend was dat de wanddikte van Ketel 36 van de HRC afnam, maar dat deze daar niet op heeft geacteerd, wat wordt bevestigd door de directie van het AEB zelf.²⁶⁷ Het lijkt erop dat de directie de veiligheidscultuur na verschillende pogingen niet heeft weten te verbeteren. Zo heeft het AEB in maart 2017, één jaar voorafgaand aan de ondertoezichtstelling van de OD NZKG, een brief ontvangen van de

OD NZKG met een officiële waarschuwing. Het AEB krijgt deze waarschuwing omdat incidenten niet of te laat worden gemeld. Verder is volgens de OD NZKG de opvolging van de incidenten onder de maat:

“Wij verwachten het volgende van u: dat AEB ongewone voorvallen in haar bedrijfsvoering die de veiligheid of het milieu betreffen, zodanig beschouwt dat zij niet alleen alle ongewone voorvallen meldt, maar deze ook zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag meldt.”²⁶⁸

Als in mei 2017, na een BRZO-inspectie, blijkt dat het AEB niet aan deze eisen voldoet, wordt door de OD NZKG een rapport opgesteld en ontvangt het AEB een overzicht van een groot aantal aandachtspunten waaraan gewerkt moet worden.²⁶⁹ In de AvA komt dit vervolgens niet als agendapunt aan de orde.²⁷⁰ Bij het niet verbeteren van de situatie zal het AEB een Last Onder Dwangsom (LOD) ontvangen. Een LOD is een bestuurlijk instrument met de doelstelling een overtreding ongedaan te maken. Een LOD is volgens de OD NZKG in veel gevallen voldoende prikkel voor een bedrijf om problemen op te lossen.²⁷¹ Wanneer dat onvoldoende gebeurt, wordt de dwangsom verbeurd. Ook deze waarschuwing wordt niet gemeld in de halfjaarlijkse AvA.

Een waarschuwing, LOD en rapporten van de OD NZKG zijn instrumenten van de OD NZKG om te stimuleren dat het AEB de noodzakelijke aanpassingen doet in:

“het onderhoudsregime dat moet worden uitgewerkt, maar ook moet worden geborgd in hun bedrijfsvoering, de kennis en de opleidingen van mensen dat je ook de juiste mensen aan de juiste knoppen laat draaien op het goede moment.”²⁷²

Het AEB heeft tot aan het einde van deze periode (maart 2018) viermaal een LOD ontvangen.²⁷³ De directie informeert zowel de RvC als de aandeelhouder over de LOD.²⁷⁴

Uit de verslagen van de vergaderingen van de betreffende overleggen tussen de gemeente en het AEB, is op te maken dat de veiligheidsincidenten waar de OD NZKG op wijst, niet actief op de agenda komen dan wel worden besproken. Tijdens het openbaar verhoor zegt mevrouw Dijkma daar het volgende over:

“Er ontstaat daarmee een cultuur van niet meer melden, omdat het toch alleen maar slecht nieuws was”.²⁷⁵

267 Notulen RvC AEB Holding NV. 13 juni 2017.

268 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 60. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

269 Ibid. p. 60; Inspectierapport Brzo-inspectie, OD NZKG, mei 2017.

270 Notulen AvA AEB Holding NV. 17 juni 2017; Agenda AvA AEB Holding NV. 17 december 2017.

271 Openbaar verhoor dhr. Bakker. 25 juni 2021.

272 Openbaar verhoor dhr. Bakker. 25 juni 2021.

273 De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, p. 61. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

274 Directieberaadverslag AEB. 26 februari 2019.

275 Openbaar verhoor mvr. Dijkma. 30 juni 2021.

Steeds weer en steeds vaker worden externe bureaus gevraagd om onderzoek te doen of om advies uit te brengen. Aan de ene kant vanuit de gemeente Amsterdam, omdat de gemeente niet zelf de kennis en kunde heeft om voorstellen van het AEB te beoordelen en de gemeente het AEB steeds minder vertrouwt. Aan de andere kant vanuit het AEB zelf, aangezien het AEB externe expertise nodig heeft om een beeld van de eigen bedrijfsvoering te vormen. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven:

- In 2015 wordt tijdens een update over de kwartaalcijfers voor Q3 door de directie van het AEB gesteld dat de productie over het algemeen goed was. Alleen de AEC presteerde iets minder door ketellekkages. Daarop vraagt de aandeelhouder of deze lekkages nu wel onder controle zijn. De directie licht toe dat er experts zijn ingeschakeld om de oorzaak te achterhalen en dat ze nu weten wat de oorzaak en oplossing is. Het externe onderzoek geeft aan dat ander materiaal gebruikt moet worden om corrosie tegen te gaan.²⁷⁶
- In 2016 maken zowel gemeente Amsterdam als het AEB gebruik van de expertise van externe bureaus ter validatie van de *business case* van de SI. De aandeelhouder kiest ervoor om zelf, parallel aan een door het AEB bij PwC geïnitieerde onderzoek, een eigen *business case* door EY op te laten stellen.²⁷⁷ Als beide *business cases* er liggen, mandateert het college de wethouder om alleen in te stemmen met de investering van de SI onder de voorwaarde dat de *business case* wordt aangepast aan de uitgangspunten van EY, zodanig dat het door de gemeente gewenste rendement gehaald zal worden zoals EY dat hanteert in zijn validatie. De validatie door PwC vindt het college op onderdelen te rooskleurig. EY is volgens de aandeelhouder voorzichtiger.²⁷⁸

Het onderlinge vertrouwen tussen enerzijds de directie en RvC van het AEB en anderzijds de gemeente Amsterdam wordt in de loop van de tijd steeds minder. Zo constateert de gemeente Amsterdam steeds nieuwe incidenten en onverwachte grote operationele en financiële tegenvallers. Het betreft o.a. een grote brand in 2014, een financiële afwaardering in 2015 en de negatieve resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer naar de verzelfstandiging. Daar bovenop komen het tegenvallende financieel resultaat van het AEB over het jaar 2018, het verscherpt toezicht door de OD NZKG en de begin 2019 zichtbaar wordende liquiditeitsproblemen van het AEB. Van de kant van de directie en RvC van het AEB wordt het wederzijds vertrouwen op de proef gesteld door de zeer kort na de verzelfstandiging uitgevoerde herijking van het deelnemingenbeleid en de daarbij aangenomen motie om een eventuele verkoop van het AEB te onderzoeken. Tevens is voor het AEB een negatief signaal de wijze waarop de bestuursopdrachten door de gemeente Amsterdam worden uitgevoerd zonder betrokkenheid van het AEB. Onderwijl ervaart het AEB een druk van de gemeente Amsterdam om transitieprojecten te realiseren. In de context van deze relationele ontwikkelingen ontstaat een discussie over de rollen van de gemeente, de directie en de RvC. Een initiatief van de RvC om in gezamenlijkheid de inrichting van de governance te laten onderzoeken wordt door de wethouder Deelnemingen afgehouden.

De verhoudingen tussen de gemeente Amsterdam en het AEB verslechteren als in de loop van 2018 blijkt dat de financiële resultaten van het AEB onder druk staan en in het volgende begrotingsjaar 2019 de situatie niet verbetert.

Een financiële analyse van de consequenties van de stillegging en de bijbehorende liquiditeitssteun is opgenomen in 6.3.1.

7.5 Escalerende omstandigheden

Paragraaf 7.5 beschrijft op welke wijze door het AEB is geopereerd in zowel de fase voor de verzelfstandiging als de fase daarna. Daarbij wordt aandacht besteed aan de factoren die van invloed zijn geweest op de operaties, zowel aan de zijde van AEB als aan de zijde van de gemeente Amsterdam. Duidelijk is dat een optelsom van negatieve ontwikkelingen steeds meer impact krijgt. Belangrijke effecten daarvan zijn het in 2018 onder verscherpt toezicht stellen van het AEB door de OD NZKG, de liquiditeitsproblemen naar aanleiding van het negatieve exploitatieresultaat 2018 en de verslechterde

²⁷⁶ Notulen AvA AEB Holding NV, 15 december 2015.

²⁷⁷ De besluitvorming over de scheidingsinstallaties (HHAS/SI) wordt behandeld in Hoofdstuk 4 van dit rapport.

²⁷⁸ Notulen AvA AEB Holding NV, 11 juli 2018.

staat van onderhoud van de installaties van het AEB. Uiteindelijk leidt dat begin 2019 tot het besluit om daar gezamenlijk onderzoek naar te doen in het project Olifant. Als in de zomer van 2019 de directie van het AEB besluit om vier van de zes verbrandingslijnen te sluiten heeft dat onmiddellijke impact op de liquiditeit van het AEB.

7.5.1 Verscherpt toezicht

De OD NZKG zet met het verscherpt toezicht in op een noodzakelijke cultuurverandering bij het AEB gericht op het versterken van kennis en kunde enerzijds, maar ook op de werkwijze binnen het AEB. Dat moet leiden tot een structurele verbetering van de technische staat van de installaties.²⁷⁹ De directie van het AEB heeft eind 2018 een positief beeld van haar organisatie en hoopt dat het verscherpt toezicht van de OD NZKG wellicht in 2019 kan worden afgeschaald.²⁸⁰ De OD NZKG daarentegen stelt begin 2019 dat de inzet op de cultuurverandering niet leidt tot de gewenste cultuuromslag. Het AEB geeft geen concrete invulling aan haar verbeterplannen, plannen blijven te veel op hoofdlijnen, en er is geen doorvertaling naar de praktijk. Ook de terugkerende overtredingen en incidenten laten zien dat er niet wordt geleerd van ervaringen.²⁸¹ De OD NZKG wijdt de problemen aan het ontbreken van juiste kennis en competenties en aan de vele personele wisselingen van het management en de directie.²⁸² Met betrekking tot het onder verscherpt toezicht staan van het AEB, neemt de RvC een weinig kritische houding aan. Vragen die de RvC aan de directie stelt, zijn vooral informatief van aard: RvC vraagt hoe binnen AEB wordt omgegaan met incidenten/veiligheid en naar de gevolgen van het niet op orde zijn van het onderdeel projecten.²⁸³

Op 15 januari 2019 constateert de directie zelf ook dat het verscherpt toezicht niet leidt tot structurele veranderingen.²⁸⁴ De zojuist aangetreden algemeen directeur (Dirix) wijst erop dat medewerkers het ongewone gewoon zijn gaan vinden en wil zelf nu inzetten op cultuurverandering. Ook wordt er onvoldoende op het vakmanschap van medewerkers gestuurd.

In maart 2019 constateert de RvC dat problemen bij de AEC en de HRC niet alleen het gevolg zijn van de gebrekkige overgang van correctief naar preventief onderhoud. Belangrijker is daarnaast vooral een stabiel proces voor de bedrijfsvoering van de installaties te ontwikkelen. Daar is volgens de RvC *“meer kennis voor nodig dan op dit moment binnen AEB aanwezig is.”*²⁸⁵ Ondanks inspanningen van de directie, ziet de OD NZKG in april 2019 nog steeds te weinig verbetering.²⁸⁶ Op 6 mei 2019 spreekt de RvC met de directie over gedragsverandering en leiderschap. De directie geeft in deze vergadering aan dat medewerkers het ongewone weer ongewoon moeten gaan vinden. Goed leiderschap is hierbij van cruciaal belang. De RvC informeert hoe een dergelijke gedragsverandering gemeten kan worden. De directie geeft aan dat dit deels kan door graadmeters als ziekteverzuim en medewerkers-onderzoek.²⁸⁷

In juni 2019, vlak voor de stillegging van de vier verbrandingslijnen, levert *Deltaway*²⁸⁸ een inmiddels derde rapport op over de technische staat van de AEC en HRC. *Deltaway* stelt vast dat er nog steeds incidenten zijn met veel impact en dat de ‘basis’ prestaties, het verwerken van afval en leveren van energie, een neergaande trend vertonen. Het onderhoud heeft op enkele punten wel een ‘inhaalslag’ gerealiseerd, maar het reguliere onderhoud is door de toename van storingen vertraagd. De organisatie en cultuur vormen nog steeds de basis van de problemen, maar dit is nog verder verslechterd door de vele managementwisselingen en de druk van de te hoge (te realiseren) omzet.²⁸⁹

279 Aankondiging plaatsing onder verscherpt toezicht, OD NZKG, 5 februari 2018

280 *De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019.* Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, pp. 111 – 119. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

281 Aankondiging plaatsing onder verscherpt toezicht, OD NZKG, 5 februari 2018; verslagen besloten verhooren.

282 Aankondiging plaatsing onder verscherpt toezicht, OD NZKG, 5 februari 2018.

283 Notulen RvC AEB Holding NV. 11 september 2018.

284 Directieberaadverslag AEB. 15 januari 2019.

285 Notulen RvC AEB Holding NV. 19 april 2019.

286 Directieberaadverslag AEB. 24 april 2019.

287 Notulen RvC AEB Holding NV. 6 mei 2019.

288 *Rapport: AEB Preliminary Assessment.* Deltaway, 6 juni 2019.

289 Ibid.

Min of meer gelijktijdig levert ook DNV GL haar rapportage. Dat rapport geeft aan dat het AEB de installatie kannibaliseert met lange onderhoudsintervallen. Tussen 2014 en 2019 heeft het AEB een onderhoudsachterstand ontwikkeld. De kennis en kunde van het personeel en de bedrijfscultuur maken dat het AEB op urgente situaties niet adequaat kan reageren. Dit heeft ook effect op de financiële verwachtingen. DNV GL stelt in de *business review* dat de financiële verwachtingen voor 2019 – 2021 te optimistisch zijn en de kans dat deze verwachtingen niet gehaald worden groot is. In het rapport wordt een eventuele stillegging van afvalverwerkingslijnen niet benoemd.²⁹⁰ Het verscherpt toezicht van de OD NZKG duurt tot april 2021.

7.5.2 De stillegging

Op 21 juni 2019 spreken productie- en veiligheidsmedewerkers over de veiligheidssituatie en worden diverse onderwerpen verder uitgediept. Daarbij gaat het om veiligheid/integriteit van de installatie, de integriteit van de (besturings)systemen, de processen, de organisatie en cultuur. Het beeld wordt bevestigd dat de organisatie in de afgelopen tijd steeds verder afzakt in plaats van verbeterd. Samen met de operationele teamleiders komt het inzicht dat de installaties niet redelijkerwijs veilig bedreven kunnen worden.²⁹¹ Een belangrijke bevinding is dat veel systemen op handmatig staan in plaats van op automatisch. De redenen daarvoor zijn, volgens het verslag, niet te achterhalen omdat er geen documentatie beschikbaar is.²⁹² Er spelen tegelijkertijd een aantal kwesties tijdens de bijeenkomst van de productie- en veiligheidsmedewerkers. Geconstateerd wordt dat de samenwerking tussen diverse systemen al sinds de bouw niet klopt. Wat er verder nog speelt is dat de HRC een te klein volume heeft om zichzelf te koelen; hiervoor is een pomp nodig. Van de ruim 500 mechanische veiligheden van de HRC zijn er in de loop der jaren 124 getest. Deze zijn als goed beoordeeld. Van de overige mechanische veiligheden weet het AEB dat niet. Het kan zijn dat het is uitgevoerd maar niet is vastgelegd, of dat het niet is uitgevoerd. De constatering is dat dit niet is bijgehouden en dat veroorzaakt nu dat systemen gaan falen. Verder ontbreekt er veel informatie over de robuustheid en kwaliteit van cruciale componenten, apparaten en systemen van de installatie. De impact van het falen hiervan zijn nog niet bekend.²⁹³ Op basis van het bovenstaande concluderen de productie- en veiligheidsmedewerkers dat het AEB 'out of control' is om productie op volle toeren door te laten draaien. In het overleg van 21 juni 2019 wordt direct besloten om de doorzet van de AEC te verlagen en een plan op te stellen om verbrandingslijnen uit bedrijf te nemen. Tevens worden leveranciers van afval geïnformeerd dat er geen afval meer kan worden afgenomen. Het is voor de aanwezigen van het overleg duidelijk dat er sprake is van een gewichtig besluit. Zo wordt het verslag van de vergadering ondertekend door de aanwezigen en opgestuurd naar de directeur van het AEB.²⁹⁴

Een dag later, op 22 juni 2019, besluit de directie van het AEB twee verbrandingslijnen uit te zetten. De redenen hiervoor zijn dreigende lekkages van zoutzuur bij lijn 35 (van de HRC) en het vrijkomen van gassen vanuit ketellekkages in het ketelhuis van lijn 23 (van de AEC).²⁹⁵ Het AEB informeert op 24 juni 2019 de wethouder Deelnemingen informeel over de drie sporen die de organisatie neemt om de veiligheid en de 'licence to operate' te garanderen. Dezelfde dag wordt dit schriftelijk bevestigd.²⁹⁶ In deze schriftelijke bevestiging wordt gesteld dat de veiligheid van de installaties onvoldoende is om op volledige productie door te draaien. Het AEB stelt scenario's op, waarbij nadrukkelijk het stilleggen van afvalverbrandingslijnen als scenario wordt genoemd. Tevens wordt aangegeven dat een eventuele stillegging grote impact zal hebben op de liquiditeit van het AEB en dat de mogelijkheid bestaat dat het AEB op korte termijn liquiditeitssteun behoeft. Op 25 juni 2019 informeert de wethouder Deelnemingen (Kock) het college over de situatie bij het AEB.²⁹⁷

²⁹⁰ *Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019 – 2021*. DNV GL, 26 juni 2019.

²⁹¹ *Brief aan Paul Dirix, Vastlegging Interventie Stop the Bleeding*. Zender, 21 juni 2019.

²⁹² *Directieberaadverslag AEB*. 28 juni 2019.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Brief aan Paul Dirix, Vastlegging Interventie Stop the Bleeding*. Zender, 21 juni 2019, p. 6.

²⁹⁵ Het proces richting stillegging wordt in Hoofdstuk 2 en 5 ook uitgebreid toegelicht.

²⁹⁶ *Brief aan wethouder deelnemingen en financiën, Stop the Bleeding*. Algemeen directeur AEB, 24 juni 2019.

²⁹⁷ *Notulen collegevergadering* 25 juni 2019.

Op 27 juni 2019 informeren de wethouders Deelnemingen (Kock) en Duurzaamheid (Van Doorninck) de raad over een mogelijke stillegging van meerdere afvalverbrandingslijnen voor een periode van maximaal zes maanden. Het borgen van publieke belangen is voor hen essentieel, zo schrijven ze. Volgens de wethouders zijn deze publieke belangen de afvalverwerking van Amsterdam en buurgemeenten, warmtelevering en slibverwerking. Op 28 juni besluit het AEB tot het stilleggen van nog twee verbrandingslijnen, de eerste op 15 juli (lijn 36 HRC) en de tweede op 21 juli (24 AEC).²⁹⁸ De gemeente reageert door een crisisteam samen te stellen met daarin medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente Amsterdam. De buurgemeenten en andere leveranciers worden daarbij niet betrokken.

Op basis van vragen van de wethouder Deelnemingen (Kock)²⁹⁹ reageert de OD NZKG dat dit zwarte scenario van stillegging van de installatie gezien wordt als een adequate manier en meest gewenste oplossing. Verder geeft de OD NZKG aan dat de meest recente inspectie van 27 juni 2019 het beeld bevestigt dat de situatie verslechtert.³⁰⁰ Dit ondanks het feit dat het AEB al sinds februari 2018 onder verscherpt toezicht staat. De OD NZKG ziet dat het management de problemen herkent, en geeft aan dat het de voorkeur heeft dat het AEB daar zelf verder de noodzakelijke consequenties aan verbindt.³⁰¹

Op 3 juli 2019 stuurt het AEB aan de toezichthouders (o.a. OD NZKG, BRZO-handhavingspartners Rijkswaterstaat, Brandweer en de Inspectie SZW) een document met betrekking tot het beheerst uit bedrijf nemen van de verbrandingsinstallaties, met uitzondering van Blok 10 (2 verbrandingslijnen van de AEC). De toezichthouders gaan akkoord met het scenario waarbij het AEB Blok 10 onder "bijzondere bedrijfsvoering" operationeel houdt.³⁰²

Reactie van de verschillende actoren op de stillegging

Na de beslissing op 28 juni 2019 om in aanvulling op de twee reeds stilstaande afvalverbrandingslijnen nog twee verbrandingslijnen stil te leggen, komt het AEB al snel in financiële problemen. Er komt immers significant minder geld binnen en er moeten hoge omleidingskosten worden betaald om aan de contracten te voldoen. Er is sprake van een ernstig liquiditeitsstekort. Op 1 juli, drie dagen na de stilleggingsbesluiten, ontvangt de gemeente een verzoek van het AEB tot het verlenen van financiële steun.

Het AEB geeft aan dat er € 60 mln. nodig is om de continuïteit van het bedrijf de vier daaropvolgende maanden te kunnen waarborgen. Daarbij wordt aangegeven dat het liquiditeitsstekort over 2020 kan oplopen tot € 150 mln. Tevens wordt door het AEB gemeld dat de banken naar verwachting een volledige aflossing op hun financiering gaan eisen. Het AEB vraagt de gemeente daarom ook om een kapitaalinjectie van € 206 mln. om de uitstaande lening bij de banken af te lossen. Het totale verzoek van het AEB komt neer op € 356 mln. Een uitgebreide analyse van het verzoek tot financiële steun in de zomer van 2019 van het AEB staat in 6.4.

Wethouder Deelnemingen (Kock) geeft in zijn verhoor aan dat hij deze aanvraag tot financiële steun als niet realistisch heeft beschouwd³⁰³ vanwege de hoogte van het bedrag in combinatie met de minimale onderbouwing ervan. De heer Jagersma, Stedelijk Directeur Ruimte & Economie, stelt dat hij het verzoek tot liquiditeitssteun heeft ervaren als het zoeken van de confrontatie door het AEB met de gemeente.³⁰⁴ De heer Jagersma geeft in zijn verhoor aan dat de relatie tussen de directie en RvC van het AEB en de gemeente (college en ambtelijke organisatie) al niet goed was voor het indienen van het liquiditeitsverzoek, maar dat er vanaf dat moment sowieso sprake was van een volledige vertrouwensbreuk tussen het AEB en de gemeente.

298 Directieberaadverslag AEB. 28 juni 2019; Notulen RvC AEB Holding NV. 28 juni 2019.

299 Brief aan OD NZKG, Veiligheid bij AEB Amsterdam. College van B&W. 25 juni 2019.

300 Brief aan college van B&W, Veiligheid bij AEB Amsterdam. OD NZKG, 1 juli 2019.

301 Ibid.

302 Brief aan directie AEB, Plan afschaling productie AEB. OD NZKG, 4 juli 2019.

303 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

304 Openbaar verhoor dhr. Jagersma. 20 september 2021.

De verschillende toekomstscenario's (nader uitgewerkt in 5.4.2) worden besproken in besloten vergaderingen op 10 juli 2019 in de raadscommissie Mobiliteit, Luchtkwaliteit, Duurzaamheid en op 11 juli 2019 's-avonds in de raad.³⁰⁵ In de raadsvoordracht staat nog wel dat het scenario 'continueren', oftewel het behoud van het AEB als deelneming, ook zal worden uitgewerkt. Na een meningsverschil met de RvC op 11 juli heeft het college echter geen vertrouwen meer in dat scenario. Nadat het AEB op 11 juli eerst aan wethouder Deelnemingen (Kock) laat weten surseance van betaling aan te gaan vragen, wordt later op de dag door het AEB gemeld het besluit tot aanvragen van surseance op te schorten. *"Dat zorgde voor enige irritatie aan de kant van het college"*³⁰⁶, zo stelt wethouder Kock. In het openbaar verhoor stelt wethouder Kock dat hij de mededeling van het AEB met betrekking tot het aanvragen van surseance en het later weer opschorten hiervan heeft ervaren als een *"onprofessioneel dreigement"*.³⁰⁷ Het college hecht geen geloof meer aan het scenario van continuering. Vanaf dat moment verdwijnt de optie van continueren van het AEB als gemeentelijke deelneming naar de achtergrond. Het debat met de raad omtrent de toekomstscenario's van het AEB en het verlenen van financiële steun gaat door tot diep in de nacht.

Uit de bespreking van de verschillende scenario's in de raad op 11 juli 2019 blijkt dat er nog veel onduidelijk is voor het college. Het college vraagt in te stemmen met een krediet van € 35 mln. om de publieke belangen van Amsterdam te borgen.

In het openbaar verhoor van de heer Jagersma, Stedelijk Directeur Ruimte & Economie, wordt bevestigd dat er veel onduidelijkheid bestond bij het college en ambtelijke organisatie over de situatie van het AEB na de stillegging.³⁰⁸ Hij omschrijft de aanloop naar de raadsvergadering van 11 juli als chaotisch en hectisch.

Niet alleen binnen het college is er sprake van irritatie, ook binnen de RvC van het AEB heerst onvrede. De opstelling van het college inzake de continuïteit van het AEB ligt daaraan ten grondslag.³⁰⁹

Discussie over vrijwaring

Een dieptepunt in de onderlinge verhoudingen ontstaat tijdens de crisis die voortvloeit uit de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen in 2019. Als gevolg van de liquiditeitsproblemen wordt een discussie gevoerd over continuïteit van het AEB, bestuurdersaansprakelijkheid en een vrijwaring.

Het AEB stuurt daarvoor op 1 juli 2019 een (concept) voorstel voor liquiditeitssteun aan de gemeente.³¹⁰ Tijdens de eerste bijeenkomst van het bestuurlijk team wordt het voorstel voor steun aan het AEB van 1 juli 2019 besproken en wordt het een formeel voorstel. Het AEB schetst een scenario waarin zij verwacht dat de AEC en de HRC vanaf maart 2020 weer voor 80% in gebruik kunnen zijn. Het AEB geeft aan dat zonder liquiditeitssteun zij binnen een maand al niet meer aan haar betalingsverplichtingen zal kunnen voldoen. De gemeente gaat op dat moment niet in op het liquiditeitssteunverzoek. De gemeente wil pas liquiditeitssteun geven bij een goede prognose over de kasstromen vanuit het AEB.

Op 4 juli 2019 volgt een aangepast voorstel.³¹¹ De onderbouwing blijft grotendeels hetzelfde, er wordt enkel een meer specifiek overzicht toegevoegd van de liquiditeitseffecten op de onderdelen afval, energie en slib. Het gevraagde bedrag ligt beduidend lager doordat een splitsing is gemaakt tussen de liquiditeitsbehoefte voor de korte termijn en de lange termijn.

Uit het onderzoek van de Enquêtecommissie blijkt dat in de bespreking van het liquiditeitsverzoek op 7 juli 2019, de gemeente Amsterdam aangeeft dat het alleen een verzoek voor de korte termijn (tot 1 september 2019) wil voorstellen aan de raad. Voor de periode daarna wil de gemeente Amsterdam

305 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019.

306 Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

307 Ibid.

308 Openbaar verhoor dhr. Jagersma. 20 september 2021.

309 Brief Voordracht nieuwe commissarissen AEB Holding NV. AEB, 17 september 2019, p. 2.

310 Brief Verzoek om extra liquiditeitssteun. AEB, 1 juli 2019.

311 Brief verzoek om steun. AEB, 4 juli 2019.

geen uitsluitel geven. De RvC geeft daarop bij wethouder Deelnemingen (Kock) aan dat het AEB voldoende perspectief nodig heeft om persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders te voorkomen. Het AEB kan anders geen verplichtingen aangaan om afval om te leiden of onderhoudswerkzaamheden te verrichten. Om de continuïteit voldoende te borgen neemt de RvC het initiatief om te komen tot de opstelling van een zogenoemde comfortletter of financiële steun letter. Een comfortletter is vrij open van karakter, er staat bijvoorbeeld geen maximaal bedrag in, maar is wel aan allerlei voorwaarden gebonden. Het geeft het bestuur de mogelijkheid om binnen de wettelijke kaders te werken en het geeft de gemeente Amsterdam de vrijheid omdat het zich niet committeert aan een bepaald scenario. Er was bij de gemeente in de basis wel begrip voor de complexe positie van de RvC en bestuur, maar er werd geen ruimte gezien om op het ruime verzoek tot 'vrijwaring' in te gaan. De wethouder Deelnemingen (Kock) zegt daarover in het openbaar verhoor:

*"Het AEB wilde daar een vrijwaring bij namelijk een soort juridische overeenkomst, een technisch-juridische overeenkomst waarin de gemeente het AEB zou vrijwaren van aansprakelijkheid en eigenlijk een soort continuïteitsgarantie zou afgeven (...). Wij zeiden aan gemeentekant twee dingen. De banken moeten meedoen; dat is heel gebruikelijk want die zaten er ook in. En die vrijwaring is niet nodig. Die aansprakelijkheid is er niet. Dat ligt juridisch niet zo scherp. Bovendien zeiden wij, moet je geen verplichtingen aangaan die je niet kunt nakomen."*³¹²

Het college ziet het verzoek om een comfortletter als een verzoek om een onbegrensde toezegging van de gemeente Amsterdam om het AEB in alle gevallen in haar continuïteit te ondersteunen. Dat past volgens het college niet in het beeld en het mandaat dat de raad tot dan toe heeft afgegeven.

Uit het onderzoek van de Enquêtecommissie komt naar voren dat de begrippen vrijwaring enerzijds en comfortletter anderzijds tot verwarring hebben geleid.

De wethouder Deelnemingen (Kock) stemt niet in met een comfortletter omdat er in de basis onvoldoende vertrouwen in het AEB is: zo worden de onderbouwing van het liquiditeitsverzoek en de herstelplannen als onvoldoende beoordeeld. De wethouder Deelnemingen (Kock) wil geen blanco check afgeven. Wel wil hij het AEB tegemoetkomen met een zogeheten vrijwaring voor het bestuur. Dit betreft een vrijwaring voor het bestuur voor claims van derden met wie het AEB rechtshandelingen aangaat die resulteren in verplichtingen na 1 september 2019. Een en ander onder diverse voorwaarden zoals een maximum bedrag en gericht op noodzakelijke rechtshandelingen voor het gedeeltelijk operationeel laten zijn van de installaties, het continueren van de nutsfuncties en het herstelplan.

Het AEB is sceptisch over de door de gemeente voorgestelde vrijwaring omdat de gemeente onvoldoende blijk geeft van een continuïteitsscenario. Verder is het voorstel van de vrijwaring in de ogen van het AEB onrechtmatig; een bestuurder mag geen verplichtingen aangaan wanneer onduidelijk is of de daaruit voortkomende financiële verplichtingen kunnen worden voldaan. Dit brengt volgens het AEB voor bestuurders risico's op persoonlijke aansprakelijkheid met zich mee. Desondanks laat het AEB de mogelijkheden van de vrijwaring wel door de eigen advocaat onderzoeken. Het AEB bereidt zich op 7 juli 2019 ook voor op de zwartste scenario's: surseance van betaling en faillissement. De wethouder schrikt als op die dag aangegeven wordt dat deze scenario's inmiddels door het AEB worden onderzocht.

Inmiddels spreken ook de advocaten van het AEB en de gemeente Amsterdam met elkaar over de mogelijkheden van een vrijwaring. Het contact tussen de verschillende advocatenbureaus verloopt stroef omdat er verschillen van mening zijn over de oplossingsrichting en de vrijwaring. Het beeld van de advocaat van het AEB is dat vanuit de gemeente weinig ruimte wordt gegeven, terwijl deze *"juist alle reden ziet voor de gemeente om mee te bewegen, gelet op de risico's in het voorstel van de gemeente advocaat voor zowel de onderneming als mogelijk ook voor de gemeente Amsterdam"*.³¹³

³¹² Openbaar verhoor dhr. Kock. 2 juli 2021.

³¹³ Notulen RvC AEB Holding NV. 8 juli 2019, p. 2.

Dit wordt bevestigd door mevrouw Marseille in het openbaar verhoor:

*“Die advocaten praatten met elkaar. Ik herinner me dat dat overleg tussen die advocaten ook al niet liep”.*³¹⁴

Na een bespreking met de banken op 8 juli 2019 volgt een constructief gesprek tussen de advocaten van de gemeente Amsterdam en het AEB. Wethouder Kock zegt daarover:

*“Ik heb onderhandeld over bijvoorbeeld de vraag voor hoeveel doen de banken mee. Een aandeelhouder is geen pinautomaat. De banken zaten er ook in en die moesten gewoon meedoen en die hebben uiteindelijk ook gewoon meegedaan. Die hebben onderhandeld over voorwaarden. Wij wilden bijvoorbeeld als gemeente precies weten wat er met dat geld zou gebeuren. Op het moment van de raadsvergadering wisten we dat niet. We kregen niet goed van de directie te horen waarvoor ze nu exact die liquiditeitssteun nodig had”.*³¹⁵

Het leidt tot een voorstel om te komen tot een comfortletter voor het AEB. Op 9 juli 2019 bespreekt het AEB de concept comfortletter die de advocaten van de gemeente Amsterdam hebben opgestuurd. Opmerkingen en vragen van het AEB worden doorgegeven aan de gemeente Amsterdam. Als op 10 juli 2019 een tweede versie van de concept comfortletter voorligt, blijken de deadlines te zijn aangescherpt en volgens het AEB onhaalbare voorwaarden te zijn opgenomen.

Op 10 juli rapporteert het college aan de raad.³¹⁶ De nood is (zeer) hoog bij het AEB. Binnen 1 à 2 dagen moet er een oplossing zijn, anders – zo geven directie en RvC van het AEB aan – dient het AEB een surseance van betaling aan te vragen. De gemeente legt zich evenwel niet vast op financiële steun. Een eerder opgestelde waardeanalyse in opdracht van de gemeente, geeft daar een argument voor:

*“dit concept-rapport is gebaseerd op aannames die zeer onzeker zijn, wat pleit voor meer tijd om tot een betere onderbouwing te komen. De conclusies zijn echter zo stevig, dat direct instemmen met het liquiditeitsverzoek ook geen optie (meer) is.”*³¹⁷

Er wordt medegedeeld dat de gemeente drie scenario's aan het uitwerken is: continuering van het AEB in haar huidige vorm, verkoop en faillissement.³¹⁸ Het college laat weten terughoudend te zijn ten aanzien van het verzoek tot financiële steun zoals het AEB dat indiende. De onderbouwing van de liquiditeitsprognoses was in de ogen van de gemeente onvoldoende maar er speelde ook juridische aspecten van een mogelijke staatssteun.

Op 11 juli 2019 laat de RvC aan de wethouder weten dat het surseance van betaling moet aanvragen als de liquiditeitssteun van de gemeente Amsterdam uitblijft. Uit ons onderzoek blijkt dat de RvC op dat moment inschat dat het AEB niet meer aan haar toekomstige betalingsverplichtingen kan voldoen. De RvC en de directie maken zich daar grote zorgen over omdat de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering beperkt was. De gesprekken die daarover gevoerd zijn tussen 4 juli en 10 juli 2019 hebben niet geleid tot overeenstemming over een comfortletter. Een lid van de RvC (mevrouw Marseille) zegt over de snel verzurende verhoudingen tussen het AEB en de gemeente in het openbaar verhoor:

“Vanaf het moment dat het crisis was, verzuurde de relatie met de gemeente heel snel. Eigenlijk gewoon volgens mij vanaf de eerste seconde zo'n beetje. Wij wisten dat we in de liquiditeitsproblemen zouden komen. Dus we hebben ook meteen gezegd: ja, we moeten dit goed onderzoeken, maar we vinden dat we de fabriek moeten stilzetten. In de pers is er veel gezegd en gemeensmuid: joh, dat jullie die fabriek nou hebben stilgezet. Nou, wat als we de fabriek niet hadden stilgezet en er was iets

314 Openbaar verhoor mevr. Marseille, 20 september 2021.

315 Openbaar verhoor dhr. Kock, 2 juli 2021.

316 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019, p. 2.

317 Ibid. p. 2.

318 Ibid. p. 4.

gebeurd? Dan had iedereen gezegd: nou ja zeg, dat jullie de fabriek niet hebben stilgezet. Dus wij hebben de fabriek stilgezet. Ik heb er ook nu geen enkele twijfel over dat dat het juiste besluit was. Geen enkele twijfel. Dat was wat er nodig was. Dat bleek ook uit de rapportages. Kijk, het bleek ook uit wat het management heeft gezegd. Het bleek ook uit de documentatie die de wethouder had.”³¹⁹

Het AEB ziet met het uitblijven van een comfortletter geen ander perspectief dan het aanvragen van surseance van betaling. Aan het einde van de dag, 11 juli 2019, informeert het AEB dat het vóór de raadsbehandeling van het liquiditeitsverzoek nog geen surseance van betaling aanvraagt.

De raad stemt op 11 juli 2019 in met het voorstel van het college om maximaal € 35 mln. aan liquiditeitssteun beschikbaar te stellen.³²⁰

Vanaf dit moment lopen de gesprekken beter, maar beide partijen komen niet direct tot een werkbare oplossing.³²¹ Mevrouw Marseille zegt hierover:

“Voor mij heel onbegrijpelijk, de gemeente wilde van alles weten. Nou dat moet ook. Ze wilden invloed hebben. Ze wilden commissarissen benoemen. Ik vond dat eigenlijk prima. Maar er moest ook geld komen, want we waren eigenlijk vanaf het eerst moment in liquiditeitsproblemen. We konden ook het onderhoud niet laten doen omdat de leveranciers meteen zeiden: ja, en gaan jullie ons dan betalen?”³²²

Op 17 juli 2019 informeert het AEB de gemeente Amsterdam waarin zij laat weten dat zij zich mogelijk genoodzaakt ziet om surseance van betaling aan te vragen wanneer op 18 juli 2019 geen concrete afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de liquiditeitsbehoefte.

Op 18 juli, 2 weken eerder dan gebruikelijk, maakt de gemeente Amsterdam aan het AEB € 3,2 mln. over voor de afvalverwerking van de maand juni 2019.³²³ Op diezelfde dag geeft wethouder Deelnemingen (Kock) aan het wenselijk te vinden de RvC uit te breiden met twee commissarissen (met achtergrond in Techniek en Mergers & Acquisition (M&A)). De RvC stelt zich welwillend op, maar wijst erop dat bij het AEB statutair is bepaald dat de RvC uit maximaal vijf commissarissen bestaat. De wethouder maakt de opmerking “dat er dan maar één uit zou moeten” en stelt dat hij suggesties kan leveren voor nieuwe kandidaten. De RvC gaat zelf ook opzoek naar geschikte kandidaten vanuit hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid.³²⁴

Na overleg met juridisch adviseurs gaat de gemeente op 19 juli 2019 akkoord met het verlenen van een garantiestelling van €6 mln. aan het AEB.³²⁵ In de voordracht wordt door het college gevraagd om kennis te nemen van de uitgangspunten waarvan de kern is dat de gemeente:

- In beginsel bereid is om liquiditeitssteun te verlenen onder het principe “samen uit, samen thuis” met de banken;
- Hierbij de uitdrukkelijke voorwaarde stelt dat de liquiditeitssteun pas definitief kan worden gecommitteerd na een deugdelijke onderbouwing en validatie;
- De voorkeur geeft aan het aanstellen van een CRO omdat dit gezien wordt als een objectief en onafhankelijk middel om te komen tot een goed onderbouwd overzicht in de benodigde liquiditeitssteun en de mogelijke toekomstscenario's.

Hoewel wordt geprobeerd te de-escaleren en te de-juridificeren lukt dat de gemeente Amsterdam niet. In de dagen die volgen, buigen de verschillende advocatenbureaus zich over de kwestie van de benoeming van RvC leden: “enerzijds wordt de verplichting aanvaard om voor 19 augustus twee nieuwe leden te benoemen en anderzijds wordt gezegd dat er gehandeld wordt in overeenstemming

319 Openbaar verhoor mevr. Marseille, 9 september 2020.

320 Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen), behandeld in de raadsvergadering op 10 juli 2019, p. 2.

321 Analyse Notulen RvC AEB Holding NV. Periode: juli 2019 - september 2019.

322 Openbaar verhoor mevr. Marseille, 9 september 2020.

323 Raadsbrief stand van zaken AEB. Gemeente Amsterdam, 22 juli 2019.

324 Notulen RvC AEB Holding NV, 18 juli 2019, p. 2.

325 Besluitenlijst collegevergadering 19 juli 2019.

met de statuten".³²⁶ In de vergadering wordt door de voorzitter van de RvC uitgesproken dat het vermoeden is dat *"de gemeente op zeer korte termijn twee observers wil benoemen om daarna tijdens de eerstvolgende AvA het vertrouwen in de huidige RvC te kunnen opzeggen, waarna ze nog maar één commissaris nodig hebben om aan het statutair bepaalde minimum van drie RvC-leden te voldoen."* Vervolgens geeft de voorzitter van de RvC aan in overweging te nemen om als RvC al eerder het vertrouwen in de aandeelhouder op te zeggen.³²⁷ Dit leidt ertoe dat een week later het vertrouwen van drie van de vier RvC-leden (mevr. Timmerman-Buck, dhr. Van 't Noordende en dhr. Ter Kuile) in de gemeente als aandeelhouder dermate is aangetast dat ze op 27 juli aftreden. Deze RvC-leden blijven evenwel aan tot de installatie van de nieuwe RvC-leden op 17 september 2019.³²⁸ Het vierde RvC-lid (mevr. Marseille) treedt in augustus 2019, kort na de bekendmaking van het aftreden van de drie andere RvC-leden, af door interne onvrede binnen de RvC.

Ook na het besluit tot opstappen van de RvC blijft de relatie tussen het AEB en het college moeizaam. Tekenend is het toevoegen van de heer De Vink aan de directie van het AEB. Dit gebeurt op voorpraak van het college. De RvC uit hierover haar twijfels. Uit het verhoor van mevrouw Marseille, RvC-lid van maart 2018 tot augustus 2019, blijkt dat de RvC twijfels had over de relatie van de heer De Vink met het college. Men wist niet zeker of hij het belang van het AEB vooropstelde of dat hij prioriteit zou geven aan de belangen van het college. In een brief maakt de RvC haar onvrede kenbaar aan het college. Naast het feit dat de RvC aangeeft dat hij ontstemd is over het handelen van het college omtrent de toekomstscenario's van het AEB, laat de RvC weten de handelswijze van de heer De Vink onacceptabel te vinden. Ook de reactie van wethouder Deelnemingen (Kock) op de brief van de RvC laat zien dat er sprake was van een bekoelde relatie. Zo stelt hij dat de RvC *"ongefundeerde beschuldigingen"*³²⁹ richting het college uit. Hij eindigt de brief met: *"de voortwoekerende crisis bij de onderneming die onder uw toezicht staat, het AEB, vereist in ieder geval dat er nu snel gehandeld wordt."*³³⁰

Daarnaast roert het bankenconsortium zich. Op 11 augustus 2019 stuurt het bankenconsortium een brief naar het AEB en de gemeente.³³¹ Naast het feit dat de banken kritiek uiten op de bedrijfsvoering van het AEB en het toezicht van de gemeente, wordt het college opgeroepen om meer open te zijn wat betreft de strategie omtrent het AEB. De banken verwijten het college een gebrek aan transparantie over de besluitvorming over het AEB. Op 6 september 2019 stuurt het bankenconsortium nogmaals een brief naar de gemeente. Opnieuw zijn de banken kritisch ten opzichte van het college. De werkwijze van het college wordt omschreven als *"onacceptabel."*³³²

Staatssteun

Op 11 juli 2019 stemt de raad in met € 35 mln. aan financiële steun voor het AEB. Deze financiële steun van € 35 mln. is een vorm van liquiditeitssteun: reddingssteun. Reddingssteun en herstructureringssteun zijn beide vormen van liquiditeitssteun waarop de Europese Commissie een toets doet of het wel of geen staatssteun is. Reddingssteun is naar zijn aard urgente en tijdelijke steun, die bedoeld is om een noodlijdende onderneming overeind te houden gedurende een korte periode waarin een herstructureringsplan wordt uitgewerkt. Herstructureringssteun is bijstand van meer permanente aard en moet de levensvatbaarheid van de onderneming waarborgen waarbij de verstoring van mededinging zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.³³³

³²⁶ Notulen RvC AEB Holding NV. 22 juli 2019, p. 2.

³²⁷ Ibid. p. 3.

³²⁸ Besluit AvA AEB Holding NV. AEB, 17 september 2019.

³²⁹ Brief. [Onderwerp onbekend]. Gemeente Amsterdam, 10 augustus 2019, p. 2.

³³⁰ Ibid. p. 3.

³³¹ Brief aan het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam. ABN AMRO N.V., Deutsche Bank AG, Amsterdam Branch, BNG Bank N.V., ING Bank N.V., 11 augustus 2019.

³³² Brief. [Geen titel]. BNG Bank, 6 september 2019, p. 2.

³³³ Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden. Europese Commissie, 31 juli 2014. Te raadplegen: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)

Reddingssteun betekent dat enkel een lening met een rentepercentage gegeven kan worden als die binnen zes maanden terugbetaald wordt. Als dat niet lukt, kan de terugbetaling van de lening worden opgeschort na aanmelding van herstructurering. Dat betekent wel dat er dan een gedragen herstructureringsplan moet komen. Doordat de €35 mln. reddingssteun niet binnen een half jaar is terugbetaald, interpreteert de Europese Commissie deze begin 2020 als herstructureringssteun. Voordat de Europese commissie deze vorm van steun goedkeurt, dient eerst een herstructureringsplan door het AEB ter goedkeuring te worden ingediend. Op 10 oktober 2019 gaat de raad opnieuw akkoord met het beschikbaar stellen van een aanvullend bedrag van maximaal € 45 mln., waarbij de inzet is om dit bedrag zo laag mogelijk te houden.³³⁴ De eerder door de raad beschikbaar gestelde € 35 mln. voor reddingssteun is op dat moment nog niet volledig aan het AEB uitgekeerd. Deze wordt in de periode augustus tot oktober 2019 in verschillende kleinere stappen aan het AEB uitgekeerd.

Op 1 juli 2020 dient het AEB een herstructureringsplan in bij de Europese Commissie. Het voorstel houdt in dat naast de reeds gegeven 35 mln. nog eens € 36 mln. aan liquiditeitssteun komt in de vorm van een aanvullende lening. Hiermee gebruikt het college het grootste deel van de € 45 mln. die na de goedkeuring van de raad op 10 oktober 2019 beschikbaar is.

De gemeente neemt WPW-aandelen over voor € 73 mln. en besluit hierover definitief in februari 2021.³³⁵ Met deze verkoop door AEB is aan de vereiste eigen (private) bijdrage voldaan volgens de Europese commissie en daarmee in voldoende mate de door de gemeente verleende steun gecompenseerd.³³⁶ Dit betekent dat de € 45 mln. liquiditeitssteun die door de raad is goedgekeurd niet door het college aan het AEB wordt uitgekeerd. Wel is van dit bedrag € 1,25 mln. aan het AEB betaald voor frictiekosten in verband met de overname van de afvalpunten, wegens voortijdige beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst met het AEB.³³⁷

Het gewijzigde herstructureringsplan met daarin het voornemen van de gemeente om WPW-aandelen aan te kopen wordt op 7 oktober 2020 aan de Europese Commissie voorgelegd³³⁸. Hierover wordt de raad op 9 oktober 2020 geïnformeerd.

Het vervolg op de stillegging

In oktober 2019 blijkt dat de eerder beschikbaar gestelde € 35 mln. niet voldoende is om de continuïteit van de onderneming te waarborgen.³³⁹ Het college vraagt aan de raad om in te stemmen met een additioneel krediet van € 45 mln.. Opnieuw is de insteek het borgen van publieke belangen en zal worden getracht dit bedrag zo laag mogelijk te houden. Het college laat weten er vertrouwen in te hebben dat het hersteltraject van het AEB leidt tot continuïteit van het bedrijf.³⁴⁰ De raad geeft aan bereid te zijn tot verdere liquiditeitssteun, waardoor ook tijd en ruimte voor een adequaat verkoopproces gecreëerd wordt.

De crisis die is ontstaan door de stillegging heeft veel inzet gevraagd van zowel het AEB, de gemeente Amsterdam als de vele betrokken partijen, waaronder de banken, de Nederlandse afvalverwerkers, de rijksoverheid en andere organisaties die steun hebben gegeven bij het pareren en oplossen van de ontstane problemen. De voorziene problemen met opstapelend afval in de straten, uitvallende warmtevoorziening en een faillissement van het AEB als afvalverwerker, zijn afgewend.

334 Voordracht Verzoek om instemming verlenen krediet ten behoeve van liquiditeitssteun aan AEB Holding NV, behandeld in de raadsvergadering op 10 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8045495/1>

335 Raadsbesluit Uiten van wensen en bedenkingen inzake de verkoop AEB-holding en beschikbaar stellen van krediet voor het werven van een 50% belang in Westpoort Warmte, genomen in de raadsvergadering op 10 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9802133/1>

336 Brief GO-besluit voorgenomen verkoop AEB. Wethouder Deelnemingen en Duurzaamheid, 15 januari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9644179/1>

337 Raadsbesluit Uiten van wensen en bedenkingen inzake de verkoop AEB-holding en beschikbaar stellen van krediet voor het werven van een 50% belang in Westpoort Warmte, genomen in de raadsvergadering op 10 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9802133/1>

338 Brief verwacht GO-besluit voorgenomen verkoop AEB. Wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid, 9 oktober 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9281028/1>

339 Raadsvoordracht: Verzoek om instemming verlenen krediet ten behoeve van liquiditeitssteun aan AEB Holding NV, behandeld in de raadsvergadering op 10 oktober 2021, p. 2.

340 Ibid. p. 2.

Het verleende krediet voor liquiditeitssteun is niet volledig uitgeput. Zoals mevrouw Dijkma stelt in haar openbaar verhoor:

“Nou nee, die is helemaal niet overal voor gebruikt want op zich bleek dat niet alles meteen nodig was. Kijk, het stellen van een garantie heeft soms niet per se de functie om geld te zijn dat daadwerkelijk wordt uitgegeven. Het gaat er namelijk ook om dat je daarmee het vertrouwen voor de omgeving van het bedrijf creëert dat er voldoende liquide middelen aanwezig zijn zodat het bedrijf niet gaat omvallen en zodat niet alle schuldeisers er op af rennen en hun fair share daaruit halen. Dus het heeft ook heel vaak niet alleen een reële werking maar ook een psychologische werking.”³⁴¹

Alhoewel voorzien was dat de stillegging tot in 2020 zou voortduren, zijn de verbrandingslijnen in november 2019 weer in bedrijf genomen. Wat uit deze raadsenquête echter als beeld naar boven komt is dat het AEB van een toonaangevend bedrijf dat het vertrouwen genoot van college en raad is veranderd in een bedrijf dat slecht presteert en dat college en raad zo snel mogelijk willen verkopen vanwege grote financiële risico's voor de gemeente.

De verwikkelingen van de stillegging waren van dien aard dat de gemeenteraad besloten heeft een Enquêtecommissie in te stellen om onderzoek te doen naar de vraag hoe heeft dit kunnen gebeuren.

7.6 Synthese en conclusies

De bevindingen van Hoofdstuk 7 leiden tot de volgende synthese en conclusies, zoals weergegeven in 7.6.1 tot en met 7.6.9.

7.6.1 Als gemeentelijk bedrijf is het AEB overmoedig, hetgeen, niet gecorrigeerd door het college, leidt tot structureel hogere exploitatielasten en daarmee een slechtere marktpositie

Binnen Amsterdam heeft het AEB in de periode voor de verzelfstandiging, net als andere diensten en bedrijven van de gemeente Amsterdam, veel autonomie. Als bedrijf neemt het AEB initiatief en dat wordt gewaardeerd binnen de gemeente Amsterdam. De directie van het AEB wil een voorloper zijn op het gebied van de afvalverwerking: in Nederland, Europa en zelfs de wereld. De gemeente Amsterdam is niet avers van deze ambitie. Zo geeft het AEB in december 1998 aan een ingenieursbureau de opdracht om een masterplan op te stellen voor een eventuele uitbreiding van de verbrandingscapaciteit. Uitgangspunt van het onderzoek is een uitbreiding van de bestaande capaciteit met ongeveer 500 kiloton, omdat het toekomstige aanbod van bedrijfsafval zou gaan toenemen waardoor onvoldoende afvalverbrandingscapaciteit in Nederland zou ontstaan. Daar liggen volgens het AEB kansen. Hoewel Amsterdam zelf geen tekort heeft aan verbrandingscapaciteit voor huishoudelijk afval, slaagt de directie van het AEB erin de investering in een Hoge Rendement Centrale (HRC) door college en raad geaccordeerd te krijgen. Om de HRC op vollost te kunnen laten werken, wat een voorwaarde is voor het rendabel kunnen exploiteren van de centrale, blijkt na verloop van tijd afval voor een deel te moeten worden geïmporteerd.

De essentie van het hoog rendementsontwerp van de HRC is gebaseerd op toepassing van innovatieve technologieën waarop het AEB patenten toegekend heeft gekregen. Dat brengt risico's met zich mee waar ingenieursbureaus expliciet op hebben gewezen, maar waarmee het AEB onvoldoende rekening heeft gehouden. In Hoofdstuk 4 wordt beschreven dat de implementatie van gepatenteerde technologie bewust wordt doorgezet, met als gevolg aanzienlijke risico's op het vlak van het technische ontwerp, de projectvoering, de budgetbeheersing en het te verwachten toekomstige onderhoud. Dat is onverantwoord te noemen. Een ander gevolg is dat het AEB met de HRC de markt van bedrijfsafval instapt, waarvan een studie uit 2001 reeds aangeeft dat het AEB met een toename van verwerking van bedrijfsafval een marktspeler zou worden in plaats van een gemeentelijke dienstverlener. De studie uit 2001 geeft aan dat de rol van marktspeler extra risico's met zich mee-

³⁴¹ Openbaar verhoor mvr. Dijkma. 30 juni 2021.

brengt. Bovendien wijkt het concept van de HRC, gebaseerd op afvalverbranding, af van het landelijk beleid, dat zich in die tijd reeds nadrukkelijk richt op afvalscheiding onder gelijktijdige handhaving – en dus niet uitbreiding – van de afvalverbrandingscapaciteit. De risico's van het ontwerp, de verandering in de marktpositie en het afwijken van landelijk beleid, worden door het AEB en het college richting de raad niet duidelijk gemaakt. Het valt verder op dat de keuze voor het innovatieve ontwerp en de concrete uitwerking nooit onderwerp van een kritische doorlichting door een onafhankelijk ingenieursbureau zijn geweest. Het college en de raad hebben onvoldoende kritisch geacteerd bij de accordering van de plannen voor de HRC en hebben eveneens geen inzicht gevraagd en gekregen in alternatieve oplossingsrichtingen. Naast de wens tot het bouwen van een HRC heeft het AEB de ambitie om de patenten in de markt te zetten als extra verdienmodel. Het in de markt zetten van de patenten is echter geen gemeentelijke taak en het AEB heeft daar geen kennis van en ervaring mee. Het voorgaande laat een beeld zien van een overmoedig AEB. College en raad hebben het AEB in de besluitvorming hiertoe ook de ruimte gegeven.

De wijze waarop het AEB leiding geeft aan de bouw van de HRC is ook overmoedig. Het AEB trekt – ondanks een gebrek aan ervaring met de complexe bouw van een innovatieve centrale – het projectmanagement van de bouw van de HRC naar zich toe. Om kosten te drukken, splitst ze de bouwactiviteiten in verschillende percelen. Het waarborgen van een goede samenhang en integratie van deze percelen wordt daarmee een essentieel onderdeel van het projectmanagement. Op dat gebied heeft het AEB evenwel niet de benodigde kennis en ervaring. Dit leidt mede tot een projectrealisatie met grote tijds- en budgetoverschrijdingen, welke te laat aan de wethouder kenbaar worden gemaakt. Het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget van € 338 mln. loopt op tot € 453,4 mln., een kostenoverschrijding van € 115,4 mln., ofwel 34% van de oorspronkelijke begroting. Tevens leidt een onvoldoende deugdelijke integratie tussen de percelen ertoe dat de kwaliteit van de opgeleverde HRC tekortschiet. Dit is niet via een adequaat opleveringsproces naar voren gekomen, maar blijkt pas nadat de HRC in gebruik wordt genomen en problemen zichtbaar worden. Als gevolg daarvan ontstaan juridische geschillen tussen het AEB en een van de leveranciers. Het AEB gaat er bij de start van de bouw van de HRC van uit dat de installatie begin 2007 in bedrijf kan worden genomen. Uiteindelijk blijkt dit pas in augustus 2007 het geval te zijn. Kort daarna ontstaan ernstige problemen in de HRC. Het meest in het oog springende probleem is een as-breuk in 2008, waardoor de turbine niet meer kan worden aangedreven en geen elektriciteit meer kan worden geproduceerd. Om deze ontstane problemen op te lossen, wordt de HRC teruggeplaatst in de projectfase, waardoor ook de financiële afschrijving van de HRC wordt opgeschort. Uiteindelijk draait de HRC pas vanaf 2010 op vollast. De jaarlijkse opbrengsten van de HRC vallen tot 2010 tegen, terwijl de operationele kosten als gevolg van de budgetoverschrijdingen van de bouw en de na oplevering noodzakelijke correcties structureel hoger liggen dan oorspronkelijk geraamd.

De wethouder is in de periode tot aan de bouw van de HRC voor de informatieverstrekking geheel afhankelijk van het AEB. Kennis over het AEB, de technologie en de afvalmarkt ontbreekt bij de bestuursdienst. Ondanks het feit dat de wethouder de verantwoordelijkheid voor het AEB en de bouw van de HRC draagt, is ze niet in staat om het overmoedig handelen van het AEB te signaleren, corrigeren of voorkomen. Het ontbreekt in deze periode dan ook aan adequaat leiderschap vanuit het college. Ook de raad signaleert de keerzijdes en risico's in de raadsvoordrachten voor de HRC niet, terwijl indicaties daarvan wel in de voordrachten te lezen zijn. Indicaties zijn o.a. het innovatieve karakter van de HRC, het instappen op een nieuwe markt van bedrijfsafval en de ambities het vermarkten van patenten.

Uiteindelijk leidt het gebrek aan leiderschap tot structurele hogere exploitatiekosten van de HRC en daarmee structureel tot hogere tarieven voor verbranding van bedrijfsafval. Tevens wordt met deze grote capaciteit voor integrale verbranding van afval voor een periode gelijk aan de levensduur van de HRC – zo'n 30 tot 40 jaar – het bedrijfsconcept van het AEB bepaald, in weerwil van de doelstellingen van het landelijke beleid. Dit leidt voor het AEB tot een slechtere positie in een zeer competitieve markt van verwerking van bedrijfsafval. Het legt daarmee ook een grote druk op de toekomstige bedrijfsvoering.

7.6.2 De strategische plannen zijn belangrijke instrumenten voor de gemeente Amsterdam. Voor de verzelfstandiging wordt dit instrument door het college en de raad benut om de koers te bepalen. Na de verzelfstandiging lukt het niet om te komen tot een formeel vastgesteld strategische plan

Het AEB heeft twee soorten strategische plannen: lange termijn strategische plannen (looptijd van 12 jaar) en middellange termijn plannen (looptijd van 4 jaren). De lange termijn strategische plannen dienen voor het bepalen van de lange termijn koers van het AEB. Dit is voor het AEB van groot belang vanwege het kapitaalintensieve karakter. Zo hebben de drie grootste investeringen van het AEB (AEC, HRC en SI) in totaal circa € 1 miljard gekost. Het tussendoor wijzigen van een eenmaal ingezette koers is niet gemakkelijk omdat het tot kapitaalvernietiging kan leiden. De consequentie is dat dit al snel de continuïteit van het bedrijf raakt en daarmee grote impact op de eigenaar van het AEB heeft: de gemeente Amsterdam. Met de middellange termijn plannen wordt voor een periode van vier jaar specifiekere invulling gegeven aan het lange termijn strategische plan.

In de periode voor de verzelfstandiging van het AEB worden de strategische plannen door het AEB, het college en de raad als instrument gebruikt om de koers van het bedrijf te bepalen. Voor het opstellen van de strategische plannen is de directie van het AEB initiatiefnemer. Dat past ook bij de relatief grote autonomie die bedrijven en diensten van de gemeente Amsterdam in die tijd hebben. Aanleiding voor bijstelling van de strategie zijn doorgaans ontwikkelingen of problemen in de bedrijfsvoering, technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de markt. Over de koers van de strategische plannen van het AEB is voor de verzelfstandiging weinig discussie. Binnen het college komen de strategische plannen inhoudelijk niet op de agenda. Het betreft een onderwerp dat vooral onderdeel uitmaakt van de portefeuille van de wethouder Bedrijven. In de raad staan de strategische plannen wel op de agenda, maar deze worden nagenoeg niet inhoudelijk besproken. Reden hiervan is dat de ambities die het AEB opneemt in de strategische plannen grotendeels overeenkomen met die van de coalitieakkoorden. Dat betekent dus dat de koers van het AEB en daarmee de ambities van het AEB en de gemeente Amsterdam vele jaren goed op elkaar aansluiten. Voor zover in de periode voor de verzelfstandiging van het AEB wel sprake is van discussie in de raad over de strategische plannen van het AEB, gaat het over de vraag of het AEB zou moeten worden behouden als gemeentelijke dienst, zou moeten verzelfstandigen of zou moeten worden verkocht.

Ook na de verzelfstandiging is het doel van strategische plannen het bepalen van de bedrijfskoers voor een langere periode. Het AEB heeft dan de formele verantwoordelijkheid tot het vaststellen van een strategisch plan. De directie moet deze plannen op grond van de statuten van het AEB ter goedkeuring voorleggen aan zowel de Raad van Commissarissen (RvC) als de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). Voor het college geldt verder, conform de afspraken die daarover bij de verzelfstandiging tussen college en raad zijn gemaakt, dat strategische plannen voorafgaand aan de goedkeuring door de gemeente als aandeelhouder voor wensen en bedenkingen worden voorgelegd aan de raad. Hiermee wordt (indirect) zeggenschap van de raad over dergelijke strategische besluiten beoogd. In de periode na de verzelfstandiging stelt de directie één strategisch plan op: het Strategisch plan 2018-2022. Hiervoor levert de gemeente Amsterdam input, en het concept plan wordt ook onderling besproken (zie ook 7.3.4. en 7.6.3). In afwijking van de statuten wordt dit plan uitsluitend ter goedkeuring voorgelegd aan de RvC en niet aan de AvA. Als gevolg daarvan wordt het ook niet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd. Naast dit strategische plan is er naar aanleiding van een motie van de raad een strategisch document opgesteld: de Strategische doorkijk 2020-2025. Ook neemt de raad een motie aan om een maatschappelijke kostenbatenanalyse uit te laten voeren voor de verschillende scenario's die onderzocht zijn bij de herijking. De Strategische doorkijk 2020-2025 wordt opgesteld en het besluitvormingsproces van de directie, RvC en AvA wordt doorlopen. De raad wordt per brief over de uitkomsten geïnformeerd. De Strategische doorkijk 2020-2025 wordt niet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd. Hoewel dat strikt formeel ook niet nodig is, laat het college hier een kans liggen om de raad te betrekken. De maatschappelijke kostenbatenanalyse zou betrokken worden bij de uitwerking van de bestuursopdrachten, maar de resultaten daarvan worden uiteindelijk vanwege de door de stillegging ontstane situatie niet meer in de raad besproken.

Voor 2018 werkt het AEB op basis van het midden lange termijn Strategisch plan 2018 en de lange termijn Meerjarenvisie 2010-2020. Na 2018 is er geen volgens de statuten goedgekeurd middellange termijn strategisch plan, gericht op realisatie van de transitieprojecten om te komen tot een duurzaam grondstoffenbedrijf. Daarmee ontbreekt een strategisch kader, belangrijk om investeringen aan te toetsen, waarover de raad haar wensen en bedenkingen kenbaar heeft kunnen maken.

7.6.3 Na de verzelfstandiging neemt de bestuurlijke afstand tussen het AEB en de gemeente Amsterdam toe wat leidt tot gebrek aan wederzijds begrip en tot irritaties

Waar voor de verzelfstandiging inhoudelijk de ambities min of meer parallel lopen, laten deze in de periode vanaf 2014 steeds meer verschillen zien. Dat is een geleidelijk proces. Aan de ene kant staat de beleidsmatige ontwikkeling van de gemeente Amsterdam op het gebied van duurzaamheid en de wens tot borging van de ambities op warmte nog in de kinderschoenen. Aan de andere kant verloopt bij het AEB de realisatie van de transitieprojecten stroef. Daaruit voortvloeiende discussies over de inhoud van doelstellingen en ambities, over de toekomstvisie van het AEB en over de relatie tussen de gemeente en het AEB, leiden tot een toenemende bestuurlijke afstand tussen college en het AEB.

Eind 2017 wordt zichtbaar dat de ambities niet meer synchroon lopen. In een relatief korte tijd zijn er bij de gemeente Amsterdam wijzigingen bij enkele belangrijke stakeholders. Wethouder Ollongren vertrekt eind 2017 en haar portefeuille Deelnemingen wordt overgenomen door wethouder Kock. Begin 2018, na de gemeenteraadsverkiezingen, draagt wethouder Choho de portefeuille Duurzaamheid over aan wethouder Van Doorninck. Met de uitvoering van de drie bestuursopdrachten - Afval en Grondstoffen, Warmte en Performance & Slagvaardigheid - krijgen de ambities voor de toekomst van de gemeente Amsterdam steeds meer vorm en inhoud. Dit gaat relatief langzaam, onder andere omdat de ambtelijke organisatie van de gemeente na de verzelfstandiging van het AEB zelf ook reorganiseert. Daarnaast zijn thema's als duurzaamheid en warmte na de verzelfstandiging ook ambtelijk nog in ontwikkeling. Bij het aanleveren van input bij het AEB voor het opstellen van het Strategisch plan 2018-2022 is het denken over de ambities bij de gemeente Amsterdam nog niet afgerond. Een poging om in een zeer laat stadium alsnog doelstellingen op dit punt in het Strategisch Plan AEB op te laten nemen mislukt. Het Strategisch Plan 2018-2022 wordt niet ingebracht in de AvA.

Eind 2018 constateert de wethouder Duurzaamheid (Van Doorninck) dat het proces rond het Strategisch plan 2018-2022 in de voorgaande collegeperiode volledig is vastgelopen op vorm, inhoud en timing. Het college doet voorstellen de relatie te herstellen en de strategie van het AEB beter te laten aansluiten op de ambities van de gemeente. Dat blijkt niet eenvoudig. Het AEB heeft tijd nodig om de operationele problemen op te lossen en pakt verder niet meer door op de transitieprojecten. De gemeente Amsterdam wil zich op dat moment ook niet binden aan een strategisch plan dat onvoldoende aansluit bij de gemeentelijke ambities. Daarbij worden de verschillen in standpunten en wensen onvoldoende bespreekbaar gemaakt. Dat leidt tot onderlinge irritaties en discussies over governance, rol en rolneming. Een poging om hierover tot afstemming te komen tussen bestuurders en RvC slaagt niet. De aandacht van zowel RvC als gemeente gaat in deze periode vooral uit naar de verslechterende financiële situatie van het AEB.

De bestuurlijke relatie wordt vanaf 2017 nadrukkelijk beïnvloed door de personele wisselingen binnen het college en de directie van het AEB. Naast de personele wisselingen aan de kant van de gemeente wordt bij het AEB de heer De Swart opgevolgd door de heer Van der Werff, die vervolgens zijn functie eind 2018 weer overdraagt aan de heer Dirix. In deze periode ontspint zich binnen de gemeente de discussie of er sprake moet blijven van verplichte winkelnering bij het AEB. Binnen het AEB is een trendbreuk zichtbaar in de zin dat de mondiale ambities van de heer De Swart worden vervangen door de visie van de heer Dirix dat het AEB terug moet naar de *core business*, namelijk op duurzame wijze afval verbranden. Tegelijkertijd spelen kwesties als de tegenvallende prestaties van de scheidingsinstallatie, het verscherpt toezicht dat door de OD NZKG wordt ingesteld, een moeizaam verlopende revisie van een van de turbines van de AEC en een sterke verslechtering van de bedrijfsresultaten na 2017. Door deze ontwikkelingen neemt de bestuurlijke afstand tussen de gemeente en het AEB toe.

7.6.4 De directie komt over een lange periode onvoldoende in positie door vele wisselingen, langdurige ad interim invulling van directiefuncties en het ontbreken van relevante technische kennis en ervaring. Het college neemt lange tijd aan dat de directie haar taken competent uitvoert, maar gaat onvoldoende na of die aanname gegrond is

In de directie van het AEB vinden na de pensionering van de heer Van der Linde veel wisselingen plaats. De functie van algemeen directeur wordt na zijn vertrek tot aan de verzelfstandiging op ad interim basis ingevuld. Vaak wordt deze functie gecombineerd met bijvoorbeeld een directiefunctie elders (de heer Kruize, tevens CEO Waternet) of met andere rollen binnen de directie van het AEB. Zo vervult de heer Pranger in het jaar 2013 de rol van waarnemend algemeen directeur, commercieel directeur en operationeel directeur.

Na de verzelfstandiging continueren de vele personele wisselingen in de directie. In het eerste jaar na de verzelfstandiging vertrekt de heer van den Berge (CFO), waarna de heer Pranger deze functie opnieuw op zich neemt. Eind 2016 vertrekt ook de voormalig directeur, COO en CFO de heer Pranger. Na vier jaar verlengt de heer De Swart eind 2017 zijn contract niet, waardoor een interim CEO, de heer van der Werff, wordt aangesteld. Na een relatief korte periode van een jaar wordt de heer Van der Werff opgevolgd door de huidige CEO, de heer Dirix. De vele wisselingen in de directie zorgen ervoor dat deze in de periode na de verzelfstandiging nooit tot een hecht team van professionals kan groeien.

Na de verzelfstandiging start De Swart vrij snel met een reorganisatie. De gedachte was om de directie in omvang beperkt te houden en een sterke managementlaag eronder te creëren. Over deze reorganisatie is veel discussie met de RvC en onrust binnen de onderneming. De tussenlaag blijkt vervolgens vaak met tijdelijke managers te worden ingevuld. Ook op het niveau van het management tussen directie en werkvloer is daardoor geen sprake van stabiele bemensing. Het betreft veelal inhuurkrachten. Hierdoor bouwt het AEB als bedrijf geen bedrijfsgeheugen op en ontbreekt het aan een stabiele schakel tussen directie en werkvloer. De directie komt daardoor ook intern niet in positie.

De functie van Chief Operational Officer (COO) is een strategisch belangrijke functie binnen de directie van het bij uitstek technische bedrijf AEB. Deze functie wordt in de periode van 2006 tot 2019 veelal op tijdelijke basis door functionarissen zonder specifieke technische kennis vervuld. De heer Pranger is bijvoorbeeld, naast zijn andere tijdelijke functies, COO in de periode van 2010 tot 2016. In 2018 wordt de functie wederom ad interim bekleed door een functionaris zonder technische kennis, die daarvoor HR manager was. In deze lange periode van 2006-2018 wordt een basis gelegd van wat later wordt gezien als belangrijke oorzaak van de operationele en technische problemen, namelijk dat de werknemers van het AEB op de verschillende niveaus in de organisatie het ongewone gewoon zijn gaan vinden. Operationele problemen worden steeds minder structureel opgelost en er worden tijdelijke oplossingen bedacht om verder te kunnen. De samenhang van de vele incidenten wordt voor de eerste maal onderkend in 2019 met de vaststelling dat de leiding van het AEB niet langer in control is over de installaties, de processen en de organisatie. Dit leidt uiteindelijk tot stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen. De heer Dirix neemt hiermee zijn statutaire verantwoordelijkheid als directeur.

Voor de verzelfstandiging vindt periodiek overleg plaats tussen de wethouder Bedrijven en de directie. Er is vertrouwen in de heer Kruize als directeur. Na de verzelfstandiging is er tot 2018 nog steeds sprake van periodiek overleg tussen de wethouder Deelnemingen en de directie van het AEB. In deze periode worden de operationele problemen van het AEB besproken, maar niet het functioneren van de directie. De wethouder Deelnemingen vertrouwt erop dat de RvC daar toezicht op houdt. Bij de jaarlijkse vaststelling van de jaarrekening verleent de AvA decharge aan de directie voor het gevoerde beleid. Pas in 2019, na het uitbreken van de crisis, grijpt de wethouder Deelnemingen in door bij de RvC het benoemen van de heer De Vink als directielid af te dwingen.

De vele wisselingen, interim functionarissen en de combinatie van directiefuncties bij één persoon, waarbij onvoldoende sprake was van kennis en ervaring, zijn funest voor het leiderschap, de teamvorming binnen de directie en het ontwikkelen van relaties tussen directie enerzijds en werkvloer en gemeente anderzijds.

7.6.5 De RvC ondergaat veel personele wisselingen. Daardoor komt er geen effectief samenspel tussen aandeelhouder, RvC en directie tot stand. De adviserende en toezichthoudende rol krijgt daardoor onvoldoende invulling

De RvC staat de directie bij met advies en houdt toezicht op het beleid van de directie. Daarbij dienen de leden van de RvC een actieve en onderzoekende houding aan te nemen. Het aanstellen van de leden van de RvC is een belangrijke taak van de aandeelhouder. Het blijkt lastig om de juiste kennis en kunde te vinden en voor langere tijd aan het AEB te binden. Kennis van de afval- en energiemarkt was lange tijd niet voorhanden in de RvC. De verschillende wethouders besteden ondanks de problemen van het AEB weinig aandacht aan het benoemen en het functioneren van RvC leden.

De RvC draagt de kandidaten voor benoeming voor aan de aandeelhouder. Uiteindelijk dient dit een uitgebalanceerd team op te leveren. Daartoe is door de aandeelhouder een lijst van expertises en competenties vastgesteld. Opvallend is dat kennis van de afval- en energiemarkt – in tegenstelling tot kennis van milieu en duurzaamheid – ontbreekt.

De RvC leden worden door de AvA op voordracht van de RvC benoemd. De RvC werft en selecteert dus zelf kandidaten. Voorafgaand aan de benoeming door de AvA spreekt elk kandidaat RvC-lid met de wethouder Deelnemingen. Deze gesprekken blijken vooral een formaliteit te zijn. Zo besteden wethouders hieraan vaak weinig tijd of is het doel van het gesprek onduidelijk. Uit de raadsenquête komt naar voren dat de selectiegesprekken soms worden gezien als afrondgesprek, een klikgesprek of een eerste kennismaking met de wethouder. Ook wordt tijdens deze gesprekken niet ingegaan op de inhoudelijke rol van de RvC. Bij het vertrek van de voorzitter of andere leden van de RvC vinden ook geen exitgesprekken met de wethouder plaats.

Vanaf de oprichting van de RvC vinden veel personele wisselingen plaats. Slechts twee leden starten een tweede termijn, maar niemand maakt die af. Van de andere leden treden in de periode van 2014 tot 1 oktober 2019 zes leden af voor het einde van de eerste termijn. Dat betekent dat er ook binnen de RvC, net als bij de directie van het AEB, geen sprake is van het opbouwen van een collectief geheugen en teamvorming. De RvC laat wel een grote betrokkenheid bij het AEB zien en voelt de verantwoordelijkheid als toezichthouder. Het aantal keer dat de RvC vergadert of anderszins betrokken is bij de belangen van het AEB, is hoog. Toch weet de RvC niet de verschillende organisatorische problemen, operationele problemen, problemen met onderhoud, problemen met betrekking tot een stabiele personele kwaliteit en financiële tegenvallers met elkaar in verband te brengen of de directie aan te zetten tot een integrale aanpak. Op zichzelf worden de vele problemen bij het AEB benoemd, maar het beeld van de Enquêtecommissie is dat ook de RvC sterk op incidenten is gefocust, terwijl de samenhang tussen de problemen een duidelijk beeld zou moeten geven van een bedrijf dat er reeds jaren slecht voorstaat en waarvan de continuïteit in gevaar is.

De RvC acht ten tijde van de stillegging van vier van de zes lijnen geen ruimte aanwezig bij de aandeelhouder om met de RvC van gedachten te wisselen over de problematiek en mogelijke oplossingen. Tegelijkertijd meent de aandeelhouder dat er geen bereidheid is bij de RvC om mee te denken over oplossingen voor de bestuurlijke complexiteit waarin de gemeente ten tijde van de crisis verkeert. De gemeente verleent niettemin liquiditeitssteun en dwingt veranderingen af in de samenstelling van zowel de RvC als de directie. Al snel wordt alleen maar via brieven gecommuniceerd en groeien de problemen naar een niveau waarbij de gesprekken verlopen via de wederzijds ingeschakelde advocaten. Ook de gesprekken tussen de advocaten leiden niet naar oplossingen, maar tot verdere escalatie. Er was op dat moment al lang geen sprake meer van een effectief samenspel tussen de aandeelhouder, de RvC en de directie. Op 27 juli 2019 kondigen drie van de vier leden van de RvC aan niet meer verder te willen, met name door de vertroebelde relatie met de gemeente als aandeelhouder. Deze drie RvC leden besluiten - vanwege de crisis waarin het AEB zich bevindt - wel aan te blijven totdat er vervangers zijn gevonden. Alhoewel er daarmee formeel een RvC blijft bestaan, staat midden in de existentiële crisis van het AEB de RvC feitelijk 'buitenspel'. Snel daarna kondigt het vierde RvC-lid – mevrouw Marseille – als reactie op de aandrang van het college inzake de benoeming van de heer De Vink als statutair directeur, haar vertrek aan. Mevrouw Marseille stapt per direct op en verlaat

de RvC. Vanaf medio augustus spreken college en RvC wel weer met elkaar, maar dat verandert niets aan het besluit van de RvC om op te stappen.

7.6.6 De directie van het AEB treedt onvoldoende op om de gesignaleerde problemen van achterstallig onderhoud en veiligheid op te lossen. Het lukt niet om het vereiste niveau van onderhoud te bewerkstelligen en de veiligheidscultuur te verbeteren

Het verbranden van afval is een sterk corrosief proces. Door de chemische samenstelling van het afval komen bij verbranding stoffen vrij in de rookgassen, die het oppervlak van de warmtewisselaars van de installatie aantasten. Het soort corrosie dat zich hierbij voordoet is uniek voor afvalverbranding en wordt veroorzaakt door een samenspel van met name chloor- en zwavelhoudende componenten die vrijkomen tijdens de verbranding. Om de installatie op een voldoende kwaliteitsniveau te houden moet dus veel aandacht worden besteed aan inspecties en onderhoud. Dat kwaliteitsniveau richt zich ook op de veiligheid van de installaties en de bedrijfsprocessen. Het lukt het AEB niet om daar grip op te krijgen.

Al vanaf de oplevering van de HRC probeert de directie grip te krijgen op het onderhoud van de installaties. Direct na de bouw van de HRC wordt de directie namelijk geconfronteerd met de negatieve consequenties van achterstallig onderhoud van de AEC. Als gevolg van de bouw van de HRC blijkt er minder aandacht voor het onderhoud van de AEC te zijn geweest. In de daaropvolgende periode wordt dit achterstallig onderhoud van de AEC met extra budgetten aangepakt. Ook wordt door de heer Kruize in 2008 gesignaleerd dat het belangrijk is om als organisatie over te stappen van correctief naar meer preventief onderhoud. Het is een thema dat in de jaren daarna blijft terugkomen, maar er is niemand in de directie die er daadwerkelijk op stuurt en resultaten boekt. Ook het college stuurt hier niet op en stelt er geen verdiepende vragen over. In 2020 – dat is meer dan 10 jaar na de constatering van de heer Kruize – geeft de directie in de jaarrekening 2019 aan dat het AEB er nog steeds niet in is geslaagd om gestructureerd preventief onderhoud in te voeren. De directie concludeert zelf dat het verbeteren van onderhoudsprocessen “*work in progress*” blijft. De enquêtecommissie concludeert dat de directie een te lange periode onvoldoende daadkrachtig is geweest.

Dat de slag van correctief naar preventief onderhoud niet is gelukt, is onder andere te verklaren doordat lange tijd de technische kennis over afvalverbrandingsinstallaties en energiecentrales op het niveau van de directie ontbreekt. Als gevolg daarvan is de directie voor het onderhoud van de installaties bijna geheel afhankelijk van de kennis en kunde van de werkvloer. Binnen het AEB beschikt de werkvloer over de kennis van de installaties. Ook beschikt ze over de kunde om deze installaties in bedrijf te houden. Hierover wordt in interviews en verhoren gezegd dat de werkvloer een ‘scheeps-vaartsmentaliteit’ kent: installaties tijdens de vaart in bedrijf houden door storingen met tijdelijke maatregelen te verhelpen totdat het schip in de haven ligt en structureel onderhoud of revisie uitgevoerd kan worden. Het dilemma voor het AEB is echter dat het bedrijf nooit in een situatie komt zoals een schip in de haven. Als gevolg daarvan blijven tijdelijke maatregelen voor het verhelpen van storingen zich opstapelen. Daarenboven blijkt dat er onvoldoende sprake is van een goede registratie van het gepleegde onderhoud, waardoor het AEB niet beschikt over informatie met betrekking tot de conditie van de installaties en de staat van het onderhoud. De directie blijkt door het ontbreken van operationele executiekracht structureel niet in staat deze werkwijze te veranderen en de kwaliteit van het onderhoud te borgen.

Een ander probleem in relatie tot het onderhoud betreft de wijze waarop contracten zijn afgesloten en de doorwerking daarvan op de mogelijkheden om onderhoud uit te voeren. Om te garanderen dat de centrales van het AEB op vollast kunnen draaien, is besloten om meer afval te contracteren dan de installatie kan verwerken (*overcontracting*). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er altijd sprake zal zijn van een tekort aan afval van een of meer leveranciers. Op deze manier is er per saldo een balans tussen de hoeveelheid aangeleverd afval en de verbrandingscapaciteit van het AEB. De druk bij het AEB door deze gekozen vorm van contractering ontstaat doordat leveranciers van afval in deze

langetermijncontracten een zogenoemd *take or pay* clause hebben bedongen.³⁴² Het leidt tot een druk op de beschikbaarheid van de installaties en beperkte tijd voor regulier onderhoud en revisies. Daardoor moet het AEB de installaties te zwaar belasten. Sinds de verzelfstandiging laten verschillende externe onderzoeken zien dat de installaties kwalitatief achteruitgaan. Door de directie van het AEB is onvoldoende actie genomen om de staat van onderhoud van de installaties voldoende te waarborgen.

De gebreken op het gebied van de veiligheid van de bedrijfsprocessen is een ander teken dat de directie langdurig onvoldoende grip had op de bedrijfsvoering. De OD NZKG is namens het bevoegd gezag provincie Noord-Holland toezichthouder op het AEB. Vanaf begin 2017 krijgt de directie te horen dat de bedrijfsvoering onvoldoende op orde is. In eerste instantie reageert het AEB op de eerste waarschuwing en de verschillende Last Onder Dwangsommen (LOD) afwachtend. Het blijkt niet het signaal voor de directie om met krachtig ingrijpen orde op zaken te stellen. Pas als in februari 2018 de OD NZKG het AEB onder verscherpt toezicht stelt, reageert het AEB daar actief op. De problemen zijn echter zo groot en de noodzakelijke ingrepen blijken zo moeilijk in de praktijk te brengen, dat het uiteindelijk tot 2 februari 2021 duurt voordat het verscherpt toezicht kan worden opgeheven.

7.6.6 Een pragmatische houding van het college verandert na de verzelfstandiging naar een zakelijke houding met focus op het rendement van het AEB. De aandacht voor de transitieprojecten is beperkt. Het belang van het achterhalen van de achterliggende oorzaken van de vele operationele problemen en incidenten wordt niet gezien

Vanaf de verzelfstandiging van het AEB nemen het college en de raad een meer zakelijke houding aan. Het college als aandeelhouder stuurt op prestaties van het AEB, vraagt veel om financiële informatie en wil uiteindelijk vooral financieel rendement zien. Als blijkt dat het AEB niet aan de verwachtingen voldoet, wil het van het AEB weten op welke wijze op korte termijn dit wel het geval kan zijn. Ook de raad neemt deze zakelijke houding aan. Als bijvoorbeeld blijkt dat de financiële resultaten van het AEB en de waardering van het AEB tegenvallen, neemt de raad een motie aan om te kijken naar verkoop van het AEB. Het college en de raad kijken daarbij niet of de uitgangspositie bij de verzelfstandiging überhaupt reëel was (zie 6.5.5), waaruit blijkt dat de financiële uitgangspunten tegenstrijdig en inadequaat waren). Ook wordt daarbij niet de afweging gemaakt tussen de financiële aspecten en de inhoudelijke belangen die het AEB voor de gemeente vertegenwoordigt.

Voorafgaand aan de verzelfstandiging neemt het college, nadat de aanloopproblemen na de bouw van de HRC zijn verholpen, een pragmatische houding ten aanzien van het AEB aan. De HRC en de AEC zullen in de jaren die volgen door de gemeente Amsterdam moeten worden geëxploiteerd. Het college en de raad nemen in die periode besluiten die nodig zijn om de continuïteit van het AEB te borgen. Zo besluit het college naar aanleiding van de bankencrisis tot importeren van afval uit het buitenland omdat er een tekort aan bedrijfsafval voor het AEB ontstaat. Als vervolgens door een toenemende recycling van afval steeds minder afval voor integrale verbranding beschikbaar komt, onderzoekt het college mogelijkheden om het AEB te laten ontwikkelen naar een duurzaam grondstoffenbedrijf. Alternatieven zouden namelijk tot sluiting van de AEC of HRC leiden en daarmee onherroepelijk tot grote kapitaalvernietiging. Vanuit de overweging dat het AEB als gemeentelijke dienst zich moeilijk zal kunnen handhaven in een commerciële afval- en energiemarkt, acteert het college daarop door het onderzoek naar de verzelfstandiging van het AEB weer op te starten. Daarmee laten college en raad zien een pragmatische houding aan te nemen die erop gericht is om de continuïteit van het AEB te borgen en een mogelijke grote kapitaalvernietiging voor de gemeente Amsterdam te voorkomen.

342 Een *take-or-pay-contract* is een contract waarbij de afnemer (in dit geval het AEB) het afval van de leverancier aanneemt of de afnemer een boete betaalt.

Deze pragmatische houding verandert met de verzelfstandiging naar een zakelijke houding. Dat geldt zowel voor het college als de raad. In de periode van 2013-2017 moeten veel transitieprojecten gerealiseerd worden die in de jaren daarna tot een positief exploitatieresultaat voor het AEB moeten leiden. Hiermee beoogt de gemeente Amsterdam om een transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf te bewerkstelligen. Op basis van deze ambitieuze doelstellingen die aan het AEB bij de verzelfstandiging worden meegegeven, is een stabiele cultuur van samenwerking, samen optrekken, openheid, en eerlijkheid en transparantie nodig.

De zakelijke houding van het college en de raad is te verklaren omdat bij de verzelfstandiging, naast de transitieprojecten, ook van een aanzienlijk financieel rendement is uitgegaan. In de periode voor de verzelfstandiging is dat financieel rendement nooit zo expliciet in de begroting van de gemeente Amsterdam opgenomen. Na de verzelfstandiging is dat wel het geval. Dat betekent dat de wethouder deelnemingen ook aangesproken wordt op het geprognoseerde dividend. Doordat de gemeente wenst dat de verzelfstandiging voor de gemeente Amsterdam budgettair neutraal is, wordt een dividend opgelegd dat hoger is dan het rendement dat met de verzelfstandiging door het AEB wordt gerealiseerd. Dit is een totaal onrealistische claim van de gemeente, zoals beschreven in Hoofdstuk 6. Door deze eenzijdige focus op financieel rendement wordt onvoldoende een geïntegreerde afweging van belangen – en dus van kosten en baten – gemaakt. Het gemis aan integrale afweging is beschreven in 5.7.9.

De zakelijke houding is in bijna alle overleggen tussen het AEB en de gemeente Amsterdam terug te vinden en zit ook ingebakken in het ontwikkelde beleidskader voor deelnemingen, waar *afstand* gepropageerd wordt (zie ook 5.7.7). De ambtelijke aandeelhouderscommissie bestaat vanaf de start alleen uit ambtenaren van de afdeling Deelnemingen. Inhoudelijke beleidsexpertise over de thema's als duurzaamheid, warmte of recycling is na de verzelfstandiging vrijwel volledig meegegaan met het AEB en niet of in zeer beperkte mate aanwezig binnen de gemeente Amsterdam. Dat maakt dat de overleggen tussen de gemeente en het AEB in de beginperiode na de verzelfstandiging vooral gaan over financieel rendement. Het is echter ook terug te vinden in de financiële beoordeling van het college van de business cases van de SI. Het college zoekt naar het financieel rendement van de investering, laat het AEB de investering zelf financieren en accepteert dat de risico's worden verhoogd doordat slechts één inschrijver overblijft na de offertefase, door het schrappen van de proefperiode en door het vanaf de oplevering werken van de SI op vollast. De zakelijke houding van het college en de raad is ook terug te vinden in bijvoorbeeld het herijkingsonderzoek van de raad en de bestuursopdrachten van het college die daaruit volgen, alsmede na de stillegging in 2019 in de overwegingen en besluitvorming inzake de verkoop van het AEB. Deze verkoop is vrijwel geheel gebaseerd op indrukken die college en raad hebben over mogelijk nadelige financiële effecten van het als deelneming behouden van het AEB voor de gemeente. Er is geen sprake van een integrale afweging van alle belangen, waaronder naast de financiële ook de inhoudelijke publieke belangen.

Vanuit deze zakelijke houding vraagt het college vanaf de start van de verzelfstandiging aan de directie om op de hoogte te worden gehouden van operationele problemen en incidenten. Dit gebeurt vooral om zicht te krijgen op wat die problemen en incidenten betekenen voor de financiële prestaties. Er wordt niet gevraagd naar de achterliggende patronen die onder de operationele problemen en vele incidenten liggen. Het college zoekt daar zelf niet naar of vraagt niet om extern onderzoek. Het vraagt ook niet aan het AEB om verdiepend onderzoek te doen naar de oorzaken van de veiligheidsproblemen of naar de achtergronden van problemen met onderhoud. Het college stelt dat de directie en de RvC van het AEB daarvoor verantwoordelijk zijn en dat het college niet op de stoel van de RvC of directie moet gaan zitten. Dat ontslaat het college echter niet van de verantwoordelijkheid voor een bedrijf dat 100% eigendom van de gemeente is om zich te vergewissen of de inhoudelijke resultaten en ontwikkelingen in lijn zijn met de verwachtingen en gemaakte afspraken en of de publieke belangen door RvC en directie voldoende worden gediend. De bij het college bekende opeenstapeling van operationele problemen en vele incidenten zouden aanleiding moeten zijn om zich zorgen te maken over de kwaliteit en continuïteit van het AEB. Die zorgen zouden reden moeten zijn om te zoeken naar de onderliggende patronen.

7.6.8 Na de verzelfstandiging is de transformatie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf niet gerealiseerd

Bij de verzelfstandiging van het AEB is een belangrijk doelstelling geformuleerd: de transformatie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf. Hieronder volgt een beschrijving van hoe het college op deze belangrijke doelstelling heeft gestuurd.

Sinds 2014 zijn van de 25 transitieprojecten die bij de verzelfstandiging gedefinieerd zijn er twee gerealiseerd: de nascheidingsinstallatie (SI) en de biomassacentrale (BMC). De eerste jaren na de verzelfstandiging slaagt het AEB er niet in om transitieprojecten van de grond te krijgen. In 2014 worden op de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) nog projecten als het stoomnet, het opwerken van mineralen uit bodemas en een eiwitfabriek genoemd, maar in de daaropvolgende vergaderingen met de gemeente worden deze projecten niet meer vermeld. Vanaf 2015 ligt de focus op het bouwen van de SI voor huishoudelijk afval. Voor de gemeente is het financieel rendement van de SI belangrijk. Tot aan de bouw van de SI in 2017 is de SI naast de BMC praktisch het enige transitieproject dat tussen het AEB en de gemeente besproken wordt. Ondanks dat het niet lukt om meer projecten van de grond te krijgen, bevestigen het AEB en de gemeente Amsterdam in de Strategische doorkijk 2020-2025 (mei 2016) de ambities om het AEB als grondstoffenbedrijf een belangrijke rol te laten spelen in de transitie naar een circulaire economie. Met de bestuursopdracht Slagkracht & Performance kiest het college ervoor om te werken aan de randvoorwaarden (zoals eenduidigheid van gemeentelijk beleid en rollen en verantwoordelijkheden) om de toekomstige transitie mogelijk te maken. In de praktische realisatie van de transitieprojecten grijpt het college, ondanks de bevestiging van de ambities, niet in.

Eén jaar na de verzelfstandiging van het AEB voert het college de periodieke herijking van haar deelnemingen uit. Ondanks dat het AEB nog maar een jaar daarvoor is verzelfstandigd en recent met een grote brand en financiële tegenvallers is geconfronteerd, laat het college naar aanleiding van een motie van de raad onderzoeken of het AEB verkocht kan worden. Dit onderzoek komt veel te vroeg voor het AEB. Het college toont leiderschap door uiteindelijk te concluderen dat het AEB nog niet klaar is voor verkoop. Met de bestuursopdrachten toont het college leiderschap door actief te werken aan een aantal verbeterpunten. Bij de uitvoering van de bestuursopdrachten ontbreekt het, ondanks de afspraken die daarover tussen de gemeente Amsterdam en het AEB zijn gemaakt, aan afstemming met het AEB. Dat is een gemiste kans die bij het AEB tot veel irritaties leidt. Verder duurt het lang voordat de bestuursopdrachten zijn afgerond. Hierop ziet het college onvoldoende toe, en er wordt door het college niet ingegrepen.

7.6.9 Op eminente crisissituaties wordt door het college adequaat gereageerd. Het ontbreken van kwalitatief goede informatie, gebrek aan onderling vertrouwen en slechte onderlinge relaties bedreigen op enig moment na de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen de continuïteit van het AEB

Na de verzelfstandiging is het college geconfronteerd met verschillende incidenten, problemen en een majeure crisis. In die situatie kan het college leiderschap tonen door op een adequate wijze te interveniëren. De wijze van interveniëren is afhankelijk van vele factoren maar dient wel toegesneden te zijn op de ontstane situatie. Een belangrijk aspect van leiderschap is het borgen van de continuïteit van het AEB. Tijdens de crisis van 2019 komt de continuïteit van het AEB ernstig in gevaar als de RvC aangeeft dat het AEB surseance van betaling moet gaan aanvragen.

Vanaf de verzelfstandiging van het AEB zijn er talloze incidenten o.a.: een grote brand in (2014), waardevermindering als gevolg van een andere afschrijvingsmethodiek (2015), eerste waarschuwing en LOD's van de ODNZK (2017), tegenvallende prestaties SI (2017), verscherpt toezicht (2018), uitlopende werkzaamheden van een grote revisie (2018) en een groot negatief exploitatieresultaat (2018). Wethouder Kock onderschat begin 2018 het signaal van de OD NZKG. Dit is nog geen reden van bezorgdheid omdat het AEB aangeeft een plan van aanpak op te stellen. Eind 2018 geeft wethouder Kock aan wel bezorgd te zijn over de verslechterde financiële situatie bij het AEB als de

verwachting is dat er weer geen dividend wordt uitgekeerd. Zoals ook al ambtelijk is gevraagd, verzoekt de wethouder het AEB om naar de aandeelhouder inzicht te geven in de problematiek (onderste steen boven), de oplossingen (meetbaar), de risico's en de voortgang. Het college toont dan leiderschap door het project Olifant te starten en diverse onderzoeken naar de staat van de installaties en de organisatie te laten uitvoeren. Dit leidt tot een aantal alarmerende rapporten die aantonen dat sprake is van grote operationele problemen bij het AEB. Door directie en RvC wordt geconcludeerd dat de situatie zorgelijk is maar niet direct leidt tot stillegging van verbrandingslijnen. De aankondiging van de stillegging in 2019 komt voor college en raad als een onaangename verrassing.

Tijdens verschillende crises van het AEB laten de wethouders leiderschap zien. In eerste instantie door een crisisteam in te stellen voor het veiligstellen van de dagelijkse gang van zaken. In tweede instantie door open te communiceren met de raad en stakeholders om duidelijkheid te verschaffen en onrust waar mogelijk te verminderen. En in het geval van het AEB ook door bij de directie van het AEB in te grijpen en te zoeken naar het verstevigen van de directie. Dat doet wethouder Gehrels – voor de verzelfstandiging - door het AEB bij de afronding van de bouw van de HRC strakker aan te sturen, de directie aan te passen en een Raad van Advies (RvA) *“met kennis van de afvalmarkt, verstand van de gemeente Amsterdam en ingenieurs”* te formeren. Hiermee organiseert ze een eigen 'tegenkracht' waardoor de wethouder niet langer volledig afhankelijk is van informatie vanuit het AEB. Hiermee beoogt de wethouder ook kritisch te kunnen zijn en de juiste vragen te kunnen stellen. Uiteindelijk zorgt wethouder Gehrels aldus dat het AEB in rustiger vaarwater komt.

Dat doen ook wethouder Kock en wethouder Van Doorninck door bij de aankondiging van de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen in de zomer van 2019 meteen een bestuurlijk crisisteam in te richten. Het borgen van publieke belangen (of beter, publiek georganiseerde taken) is voor de wethouders essentieel: de afvalverwerking van Amsterdam en buurgemeenten, warmtelevering en slibverwerking. Verder wordt door de wethouders de raad meegenomen in de ontstane situatie. Wethouder van Doorninck communiceert met de afvalbranche. Wethouder Kock zorgt voor versteviging van het bestuur van het AEB door in te grijpen in de personele bezetting van de RvC en de directie. Nu is het AEB – anders dan ten tijde van de crisis waar wethouder Gehrels mee te maken kreeg – geen gemeentelijk bedrijf meer, maar is de gemeente Amsterdam een 100% aandeelhouder. Dat betekent dat het samenspel met de RvC belangrijk is. De wethouder Deelnemingen (Kock) communiceert met de RvC en de directie op een dusdanige manier dat de onderliggende relaties, die voor de aankondiging van de stillegging ook al niet optimaal waren, zwaar op de proef worden gesteld. Zo heeft de wethouder Deelnemingen (Kock) vanaf het begin van de crisis totaal geen vertrouwen in de onderliggende liquiditeitsanalyse van de RvC. Voor de wethouder zijn deze belangrijk, onder meer als verantwoording in de raad. De directie en RvC hebben onvoldoende oog voor de bestuurlijke complexiteit waar het college zich voor gesteld ziet (zie ook 7.6.5). Tegelijkertijd heeft de wethouder Deelnemingen (Kock) onvoldoende oog voor de belangen van het AEB en daarbinnen de verantwoordelijkheden van de directie en de RvC. Door onbegrip voor elkaar belangen en gebrekkige onderlinge communicatie leidt dit bijna tot het aanvragen door de RvC van een surseance van betaling van het AEB.

Het college wist door de uitkomsten van het project Olifant bij aanvang van de crisis van de stillegging van vier van de zes verbrandingslijnen dat het AEB er financieel slecht voor stond. De gemeente kiest voor zorgvuldigheid boven snelheid. In de eerste periode van de crisis groeide het wantrouwen tussen verschillende partijen snel. Met behulp van omvangrijke juridische inzet is getracht om met behoud van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden (aandeelhouder, RvC en bestuur) een oplossing te vinden. De gemeente Amsterdam verkeert in een lastige positie omdat het wil voorkomen dat ongeoorloofde staatssteun aan het AEB wordt verstrekt. Toch heeft het college weinig oog voor de belangen van het AEB en de belangen van de medefinanciers (de banken) en onderkent onvoldoende de belangrijke positie van het AEB in het landelijk netwerk van afvalverwerkers. Dit is vanuit het oogpunt van het realiseren van de eigen publieke belangen en als onderhandelingsstrategie misschien verklaarbaar, maar het gaat voorbij aan de verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam - als bouwer van de AEC en HRC en na de verzelfstandiging als 100% aandeelhouder - voor de continuïteit

van het AEB. Zeker als de uitgangspunten van een verzelfstandiging niet realistisch zijn, mag van de gemeente Amsterdam ook verwacht worden dat het verantwoordelijkheid en leiderschap neemt, om problemen die ontstaan tijdig te signaleren en op te lossen. De verstoorde verhoudingen met de verschillende stakeholders hebben het moeilijker gemaakt om de continuïteit van het AEB veilig te stellen.

Een surseance van betaling van het AEB wordt nog niet voorkomen doordat een akkoord tussen de verschillende partijen (het AEB, banken en gemeente Amsterdam) wordt gesloten.

8 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de ontwikkelingen in beleid en regelgeving ten aanzien van afvalverwerking beschreven (*Hoofdstuk 3*) evenals de investeringen in de afvalverwerking van Amsterdam (*Hoofdstuk 4*) en het beleidskader Bedrijven en Deelnemingen van de gemeente Amsterdam (*Hoofdstuk 5*). Tevens heeft de commissie een beschrijving gegeven van de financiële impact van het AEB op de gemeente (*Hoofdstuk 6*) en van de strategie van het AEB en de interactie tussen het AEB en de gemeente Amsterdam (*Hoofdstuk 7*).

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen uit de raadsvoordracht beantwoord (8.1) en de conclusies (8.2) en aanbevelingen (8.3) uit het onderzoek gepresenteerd.

8.1 Beantwoording onderzoeksvragen Raadsenquête AEB

In 8.1 worden de onderzoeksvragen, zoals weergegeven in de raadsvoordracht van 10 en 11 september 2020, beantwoord. De raadsenquête richt zich op de wijze waarop de gemeente haar rollen heeft uitgevoerd jegens het AEB en hoe de gemeente – binnen en tussen het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad – daarmee is omgegaan.¹ Hierbij is de interne bedrijfsvoering van het AEB onderzocht, voor zoverre dit een reële impact heeft op de rollen of op de financiën van de gemeente. De hoofdvragen van het onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

1. In hoeverre heeft de gemeenteraad zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende bevoegdheid uitgevoerd ten aanzien van het AEB?
2. Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot het AEB en hoe zijn die ontstaan?
3. Wat is de financiële impact (geweest) van het AEB voor de gemeente Amsterdam?
4. Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie – ook in hun onderlinge samenwerking – te formuleren op basis van de antwoorden op Hoofdvragen 1 tot en met 3?

In 8.1.1 tot en met 8.1.4 wordt antwoord gegeven op hoofdvraag 1 tot en met 4. Per hoofdvraag wordt de precisering van de vraag en worden de geformuleerde deelvragen vermeld. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in 8.2 en 8.3.

8.1.1 Hoofdvraag 1: In hoeverre heeft de raad zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende bevoegdheid uitgevoerd ten aanzien van het AEB?

In de raadsvoordracht is Hoofdvraag 1 als volgt gepreciseerd:

- a. Op welke wijze is de raad daartoe in staat gesteld uitgaande van onder meer de informatievoorziening vanuit het college?
- b. Op welke wijze heeft de raad daar daadwerkelijk invulling aan gegeven en zijn verantwoordelijkheid genomen?

¹ Raadsvoordracht Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energie bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 9 en 10 september 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9106874/1>

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- In hoeverre heeft het college de gemeenteraad van Amsterdam volledig en tijdig geïnformeerd over en betrokken bij belangrijke besluitvormingsmomenten over het AEB?
- Hoe heeft de gemeente vorm en inhoud gegeven aan de aansturing?
- Op welke wijze is het toezicht ingevuld tijdens de bouw en exploitatie?

In de beantwoording van Hoofdvraag 1 staat de gemeenteraad centraal. Er wordt eerst behandeld hoe de informatievoorziening naar de raad is verlopen en welke impact dit heeft gehad op de kaderstellende- en controlerende rol van de raad en het budgetrecht van de raad. Ook de reactie van de raad op de informatievoorziening wordt behandeld. Daarna wordt beschreven hoe de raad op basis van deze informatie invulling heeft gegeven aan zijn rol. In de beschrijving is tevens aandacht voor de wijze waarop de gemeente vorm en inhoud heeft gegeven aan de aansturing van het AEB, in het bijzonder tijdens de bouw en exploitatie van de AEC en de HRC.

Informatievoorziening

De kwaliteit van de informatie wordt bepaald door volledigheid, juistheid, inzichtelijkheid en tijdigheid. In de analyses van de raadsenquête komen ten aanzien van het onderwerp informatievoorziening vanuit het college vijf structurele thema's naar boven: optimistische verwachtingen, het ontbreken van een gedegen risicomanagement, een gebrek aan planalternatieven, het niet formuleren van een probleemstelling en tijdsdruk. Hieronder worden de bevindingen over de informatievoorziening vanuit deze vijf thema's beschreven.

Vooruitzichten worden rooskleurig en onrealistisch ingeschat. De raad baseert zich hierdoor op informatie waarvan de kwaliteit op belangrijke besluitvormingsmomenten tekortschiet

Het is een terugkerend thema in de informatievoorziening rond het AEB dat de raad kwalitatief onvoldoende wordt geïnformeerd doordat verwachtingen te optimistisch worden ingeschat. De raad besluit daardoor op basis van betwistbare aannames. Bij de HRC is sprake van een optimisme ten aanzien van het ontwerp, de begroting, de marktontwikkelingen, de prestaties, de afvalmarkt en het financieel rendement, met name in het licht van de bij het AEB bekende risico's. Bovendien worden van gegeven expert-adviezen voornamelijk de positieve aspecten belicht in de informatievoorziening aan de raad (zie 4.6.5; 7.6.1). Ook in de besluitvorming rond de combinatie van verzelfstandiging en transitie van het AEB overheerst een rooskleurig beeld. De raad stemt in met de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf op basis van de verwachting van het college dat er in de eerste vier jaar na de verzelfstandiging vele transitieprojecten gerealiseerd kunnen worden en dat er al business cases van de transitieprojecten bestaan. Achteraf blijken de business cases niet volledig te zijn uitgewerkt. Ook de financiële verwachtingen van de business case van de verzelfstandiging zijn onrealistisch. Illustratief is het feit dat de gemeente de geraamde dividendafdracht van het AEB gelijk of hoger inschat dan de verwachte winst van het AEB, terwijl het AEB ook 50% van de investeringen in transitieprojecten uit eigen kasstroom dient te betalen (zie 6.5.5). Het door de raad opgevraagd expert-advies, in de vorm van een *second opinion*, wordt ten dele terzijde gelegd. Het advies ten aanzien van de verzelfstandiging is positief, maar afgeraden wordt om tegelijk tot een transitie te besluiten vanwege de grote risico's van de voorgestelde plannen. Een derde voorbeeld van optimisme betreft de scheidingsinstallatie (SI). De verwachtingen van de SI waren hoog. De technische- en financiële prognoses voor de SI zijn rooskleurig, terwijl het een risicovol ontwerp is en er geld wordt bespaard op risico-mitigerende maatregelen, bijvoorbeeld door het drastisch inkorten van de proefperiode. De optimistische aannames leiden tot een kwalitatief onvoldoende informatievoorziening naar de raad (Zie 4.6.7). De raad heeft hierdoor op basis van eenzijdige argumentatie besluiten genomen over grote investeringen. De daadwerkelijke baten bleken kleiner en technische risico's waren groter dan uit de informatievoorziening bleek. De raad is hierdoor beperkt in het nemen van een gewogen besluit. De raad heeft zodoende zijn kaderstellende en controlerende rol alsmede het budgetrecht niet naar behoren kunnen uitvoeren.

De raad is ook zelf onvoldoende scherp geweest op het herkennen van optimistische verwachtingen in de informatievoorziening; zeker op momenten dat de inconsistentie in de aangeleverde cijfers duidelijk was, zoals de dividendprognoses voor de verzelfstandiging, of bij tegenstrijdigheden in de aangeboden informatie, zoals bij de voordrachten voor de bouw van de HRC. Voor zover de complexiteit van de informatie hieraan debet is, kan de raad van het college beter begrijpelijke toelichting vragen.

Risicomanagement is goed uitgewerkt maar wordt onvoldoende toegepast in het AEB-dossier

Uit de raadsenquête blijkt dat risico's niet aan de raad worden voorgelegd terwijl ze wel bekend zijn. Illustratief is de bouw van de HRC. Zo gaat het ontwerp van de HRC tegen het landelijk beleid in, door een installatie te willen bouwen voor integrale verbranding van afval. De HRC gaat enkel bedrijfsafval verbranden. De commerciële risico's van het significant vergroten van het percentage bedrijfsafval in de operatie van het AEB waren in een studie aangegeven, maar zijn niet expliciet aan de raad bekend gesteld. Het financiële risico van de grote afhankelijkheid van de in 2017 eindigende Subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP-subsidie) wordt niet genoemd (zie 4.2.3). Ten aanzien van de bouw van de HRC worden de (grote) risico's van de perceelsgewijze aanbesteding en het in de praktijk door het AEB zelf overnemen van de rol van hoofdaannemer niet beschreven. Bovendien wordt het feit dat slechts één van de vijf aanbieders overblijft voor het meest kwetsbare onderdeel van het project, zijnde de ketel, niet expliciet als risico gemeld. Het ontwerp was bovendien innovatief, wat wel is gemeld maar vervolgens weer wordt tegengesproken door te wijzen op "bewezen technologie" en de kennis en jarenlange ervaring van het AEB. De risico's hiervan zijn tijdens de bouw en tijdens het gebruik van de installaties niet voortijdig onderkend (zie 4.6.5).

Naar aanleiding van het onvoldoende risicomanagement in aanloop naar de bouw van de HRC komt er binnen de gemeente meer aandacht voor risicomanagement. Er verschijnen onder andere een notitie, beleidsnota's en een leidraad omtrent risicomanagement (zie 8.4.3). Alhoewel de richtlijnen uitgebreid zijn beschreven, worden deze niet consequent toegepast bij investeringen in het AEB. Zo wordt bij het opstellen van de transitieprojecten door een externe partij gewezen op verschillende technische risico's in de business cases van de transitieprojecten, maar deze risico's worden niet verwerkt in de onderbouwing naar de raad toe. Wel wordt in de business case voor de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf het risico benoemd dat transitieprojecten geen doorgang kunnen vinden door juridische- of technische belemmeringen. Dit risico heeft echter geen effect gehad op de uitwerking van de business case. Het college neemt aan dat er in het geval dat een project niet gerealiseerd kan worden, een alternatief transitieproject wordt uitgevoerd met soortgelijke inkomsten. Daar blijkt in de praktijk geen sprake van (zie 4.6.6). Ook in de besluitvorming van de SI was een gebrekkig risicomanagement te zien. Financiële risico's van het niet halen van de, rooskleurig ingeschatte, technische prognoses van de SI worden zeer summier behandeld in de onderbouwing naar de raad toe. Zo wordt het inkorten van de testperiode van de SI ten faveure van het financieel resultaat, niet als risico onderkend (zie 4.6.7). Het onderschatten en onvoldoende expliciet melden van risico's, waarbij onvoldoende aandacht is voor het mitigeren van risico's, zorgen ervoor dat projectvoorstellen niet uitputtend in kaart worden gebracht. Evenals bij de optimistische verwachtingen leidt dat bij de raad tot onvoldoende inzicht in het voorstel en tot een beperking van de mogelijkheid om de kaderstellende rol en het budgetrecht adequaat en ten volle uit te voeren. Ook ten aanzien van dit punt is de raad zelf onvoldoende scherp geweest. Gelet op de complexiteit en kostbare voornemens van het college, zijn risico's nooit uit te sluiten. De raad heeft onvolwaardig risicomanagement regelmatig niet herkend en heeft als gevolg daarvan onvoldoende gevraagd naar een meer uitgewerkte risico-inventarisatie.

Planalternatieven ontbreken

In de plannen die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd ontbreken uitgewerkte alternatieven. Zo wordt besluitvorming door de raad beperkt tot een 'ja/nee-antwoord' op een door het college ingebracht voorstel. Dit is te zien bij de bouw van de HRC, waar enkel het bouwen van een hoog rendement afvalverbrandingsinstallatie is uitgewerkt in het voorstel (zie 4.6.4). Geen vergelijkbare uitwerking wordt gegeven aan planalternatieven zoals het niet bouwen van een nieuwe installatie,

het vergroten van de capaciteit van afvalscheiding (wat in de planningsfase voor de AEC nog wel expliciet is onderzocht), of het zoeken naar oplossingen voor het vermeende afvalprobleem bij derden. Productalternatieven worden slechts zeer beperkt uitgewerkt. Naast de Hoog Rendement Centrale (HRC) zijn summier de *verbeterd rendement*-variant en de *commercieel bedrijfszekere*-variant behandeld als mogelijke alternatieve ontwerpen van een afvalverbrandingsinstallatie. De afweging tussen deze alternatieven heeft geen serieuze aandacht tijdens de besluitvorming. Ook bij twee andere investeringen, de SI en de BMC, heeft de raad enkel de keuze tussen goedkeuren of niet goedkeuren (zie 4.6.7; 4.6.8). Een inhoudelijke keuze tussen, bijvoorbeeld, de BMC en andere mogelijke transitieprojecten krijgt de raad niet. De verkoop is eveneens illustratief voor het ontbreken van planalternatieven. De raad heeft nergens in het verkoopproces een inhoudelijke keuze tussen alternatieven, zoals verkoop, behoud van deelneming of publieke samenwerking (5.7.9).

De raad heeft slechts een enkele keer aangekaart dat haar kaderstellende rol wordt ingeperkt door een gebrek aan planalternatieven, maar heeft nooit op de kwestie doorgevraagd of het college gedwongen de informatie te verbeteren. Door het ontvangen van slechts één keuzeoptie, worden de argumenten van het college om tot de voorkeursvariant te komen en alternatieven af te wijzen niet inzichtelijk. Het beperkt daarmee de informatievoorziening aan de raad. De raad ontbeert zo een mogelijkheid het voorstel van het college kritisch te beoordelen vanuit zowel de kaderstellende en controlerende rol alsmede vanuit het budgetrecht. De raad heeft telkenmale geaccepteerd dat hij in deze positie is gebracht.

Een duidelijke probleemstelling ontbreekt

In de informatievoorziening wordt zelden, voorafgaand aan een ter besluitvorming voorgelegde raadsvoordracht, een uitgewerkte probleemstelling geformuleerd en aan de raad aangeboden. Of iets een probleem is en hoe belangrijk dat probleem is, is bij uitstek een politieke afweging waar een inhoudelijk debat over gevoerd moet worden. Voor een goed gefundeerde politieke besluitvorming is een inzichtelijke analyse van de probleemstelling een randvoorwaarde. De kaderstellende rol van de raad is erop gericht om vast te stellen of, in hoeverre en hoe een door het college voorgelegd probleem van invloed is op de belangen van de gemeente. Een door de raad onderschreven probleemstelling is de basis voor een daaropvolgende afweging van mogelijke oplossingsrichtingen. Het is daarom van belang dat de raad de ruimte krijgt en neemt om – voordat over oplossingen wordt gesproken – een inhoudelijk debat te voeren over de achterliggende probleemstelling. Een goed beschreven publiek belang is een randvoorwaarde voor het kunnen identificeren en duiden van probleemstellingen voor de gemeente Amsterdam.

Uit de raadsenquête blijkt dat de voordrachten van het college gericht zijn op het goedkeuren van oplossingen, zonder dat eerst het debat over de probleemstelling wordt gevoerd en daarover een helder besluit van de raad volgt. Dit komt nadrukkelijk naar voren in de besluitvorming rond de HRC. Op basis van een studie uit 2001 is bij het college bekend dat het Amsterdamse huishoudelijke afval ruimschoots in de toenmalige installatie (de AEC) paste. Ook is duidelijk dat de toenmalige verwerkingskosten laag waren en dat de marktpositie van de GDA op de lange termijn goed was. Het is op basis daarvan dan ook niet duidelijk welk probleem vanuit een publiek belang voor de gemeente Amsterdam zou nopen tot het aanschaffen van een HRC. Er worden wel problemen opgevoerd in de raadsvoordracht voor de HRC, maar daarbij is niet duidelijk hoe die problemen terug te leiden zijn naar het publieke belang van de gemeente (zie 5.7.5). De achterliggende probleemstelling voor het investeren in een HRC wordt niet door het college expliciet naar de raad gebracht als discussiepunt. De raad vraagt er ook niet om en ziet in de raadsvoordrachten ook geen aanleiding het debat daarover te voeren. Een ander voorbeeld betreft de besluitvorming tot verkoop van het AEB. Bij de besluitvorming over de competitieve verkoop van het AEB wordt vanuit aannames over het financiële risico voor de gemeente besloten tot verkoop. Die aannames worden vanuit het college ingebracht terwijl kort daarvoor nog expliciet door het college de zorgen met de raad zijn gedeeld dat onvoldoende inzicht bestaat in de technische-, financiële- en commerciële situatie van het AEB. Daarnaast wordt ook in dit besluitvormingsproces vrijwel geen aandacht besteed aan de vraag welke

alternatieve toekomstscenario's voor het AEB het beste aansluiten – ook vanuit financieel perspectief – op het door de gemeente optimaal behartigen van het publieke belang.

Ook ten aanzien van dit thema geldt dat de raad zelf onvoldoende scherp is geweest. De raad heeft uit de genoemde voordrachten van het college de vraag kunnen afleiden welk probleem aan de orde is. Daarmee had de raad op basis van zijn formele bevoegdheid van het college kunnen verlangen om de probleemstelling goed in kaart te brengen en eerst ter besluitvorming voor te leggen.

Informatie wordt onvoldoende tijdig aangeboden aan de raad

Het tijdig verstrekken van informatie is meermalen een probleem. Bijvoorbeeld in aanloop naar de verzelfstandiging, waar een maand voor het principebesluit tot verzelfstandigen slechts een beperkte onderbouwing beschikbaar is. Ook in de besluitvorming rond de bouw van de SI staat er tijdsdruk op de beslissing omdat de gemeente Amsterdam ver achterloopt op de landelijke recycling-doelstellingen en tempo wil zetten achter het verhogen van het scheidingspercentage. Ook bij het besluit over de bouw van de biomassacentrale, moet de raad onder grote tijdsdruk beslissen in verband met het door het AEB tijdig kunnen aanvragen van een subsidie. In alle voorbeelden kan de raad door de tijdsdruk zijn kaderstellende rol en budgetrecht niet optimaal uitoefenen. Ten aanzien van de tijdsdruk op de besluitvorming heeft de raad zich wel telkens kritisch uitgesproken en het ongenoegen kenbaar gemaakt. Desalniettemin heeft de raad onder die tijdsdruk de gevraagde besluiten genomen en daarmee het verloop van het besluitvormingsproces – zij het soms onder protest – geaccepteerd.

Invulling kaderstellende-, controlerende rol en budgetrecht van de raad

De raad heeft zich allerminst afzijdig gehouden van het AEB. Zo zijn in het bijzonder de verzelfstandiging van het AEB, de stillegging van vier afvalverbrandingslijnen en het daaropvolgend ingezette traject richting een verkoop onderwerpen waarover intensief wordt gedebatteerd in raadsvergaderingen.

In de invulling van zijn rollen vertrekt de raad niet vanuit een publiek belang. In aanloop naar besluitvormingsmomenten, zoals over investeringen, verzelfstandiging of verkoop, is onvoldoende duidelijk wat het publiek belang is (Zie 5.7.9). Dit begint in de informatievoorziening aan de raad vanuit het college. Er staat niet wat het publiek belang van het AEB is en hoe er vanuit dit belang tot een voorstel wordt gekomen. Het overkoepelende belang wordt bij het nemen van besluiten niet helder gemaakt en er kan niet worden getoetst hoe dat belang is meegewogen in het voorgestelde besluit. De reden en het doel van de besluitvorming worden daardoor in algemene termen beschreven, zonder inpassing van het meest wezenlijke fundament voor een publieke organisatie als de gemeente.

Ter illustratie dient het ontbreken van een beschrijving van het publiek belang in het proces rond de verkoop van het AEB. Aan de raad wordt kenbaar gemaakt wat de publieke taken van het AEB zijn (afvalverbranding, warmtelevering en slibverwerking), maar het ontbreekt aan een analyse van het belang van deze taken, van de alternatieve mogelijkheden die de gemeente heeft om het belang te behartigen en van de wijze waarop na verkoop van het AEB het publieke belang door de gemeente adequaat kan worden behartigd. Het ontbreken van een beschrijving en ingepaste analyse van het publiek belang van het AEB in besluitvormingsprocessen van de raad speelt door de gehele onderzoeksperiode van deze raadsenquête (zie 5.7.5). Daarbij zijn de besluitvormingsprocessen over de bouw van de HRC, de verzelfstandiging, de bouw van de nascheidingsinstallatie (SI) en de bouw van de biomassacentrale (BMC) belangrijke voorbeelden. In geen van deze voorbeelden heeft de raad kenbaar gemaakt dat er een analyse mist hoe het voorliggende project verband houdt met het publiek belang.

Voor het kunnen uitoefenen van de kaderstellende en controlerende bevoegdheid en het budgetrecht van de raad is een duidelijk beschreven en ingepaste analyse van het publiek belang onmisbaar, immers, het is het referentiepunt voor het beoordelen van voorstellen van het college en voor het toetsen van het door het college gevoerde beleid (zie 5.7.9).

Bij het ontbreken van een gedefinieerd publiek belang is de vraag wat de raad dan als referentiepunt gebruikt voor de invulling van haar kaderstellende en controlerende rol en het budgetrecht. Dit blijkt vooral de financiële impact van het AEB op de gemeentelijke begroting te zijn. De raad is voornamelijk betrokken bij het AEB-dossier en stelt kritische vragen aan het college wanneer de gemeentelijke begroting in het geding komt. Op niet-financiële gebieden leiden slechte resultaten of waarschuwingsignalen tot weinig betrokkenheid of kritische vragen van de raad (zie 7.6.2; 7.6.7)).

In aanloop naar de bouw van de HRC zijn geen kritische vragen door de raad gesteld over bijvoorbeeld, het ontwerp van de HRC, de noodzaak van de HRC of de congruentie van de plannen met het landelijk beleid. Wanneer de bouw van de HRC leidt tot een kostenoverschrijding van €115.4 mln. wordt de rol van de raad in de bouw van de HRC beduidend intensiever en kritischer. De raad is bovendien kritisch op het college wanneer na de verzelfstandiging de financiële resultaten van het AEB tegenvallend zijn (2015). Dit leidt tot een agiostorting van € 60 mln., bijstelling van het geraamde dividend en afwaardering van de boekwaarde van het AEB en is aanleiding voor ophef in de raad. Hetzelfde geldt voor het verlenen van liquiditeitssteun aan het AEB na de stillegging. De raad is intensief met het AEB bezig en toont zich kritisch in de debatten rond het verstrekken van het krediet van € 35 mln. in juli 2019 en van € 45 mln. in oktober 2019 (waarvan door het AEB geen gebruik is gemaakt).

Daarentegen leiden incidenten waarbij de duurzaamheidsambities van de gemeente, de bestuurlijke aansturing door de gemeente of de operationele prestaties van het AEB onderwerp van discussie zijn tot weinig of geen kritische vragen vanuit de raad. Hierbij kan men denken aan de volgende gebeurtenissen:

- De realisatie van transitieprojecten blijft uit, terwijl transitieprojecten tijdens de verzelfstandiging zijn neergezet als de belangrijkste bron van omzet in de komende jaren.
- De SI wordt gebouwd zonder groengas installatie of vergister, ten faveure van het financieel rendement van de investering.
- De bestuursopdrachten verschijnen, de rapporten brengen duidelijke tekortkomingen in het deelnemingenbeleid aan het licht.
- Het AEB wordt onder verscherpt toezicht gesteld.
- In het zoeken naar een oplossingsrichting voor het AEB na de stillegging wordt zonder onderbouwing de optie van het behoud van het AEB als deelneming niet verder uitgewerkt (zie 5.7.9).

Dat betekent niet dat bovenstaande onderwerpen niet zijn behandeld door de raad. Zo wordt in 2015 een motie ingediend waarin de raad meer inzicht vraagt in de wijze waarop het AEB de transitie vormgeeft. Een onbevredigend antwoord hierop in de strategische doorkijk 2020-2025, waarin geenszins wordt aangegeven wat de reden voor de moeizame realisatie van transitieprojecten is en hoe dit opgelost wordt, leidt tot een vervolgmotie en een amendement dat oproept concrete voorstellen voor de transitie uit te werken. De wijze waarop de raad reageert op financiële tegenvallers zoals de agiostorting in 2015 en de liquiditeitssteun na de stillegging is ook meer betrokken en kritisch (zie 6.5.5). In de jaren hierna verdwijnt de afhandeling van deze moties door de gebeurtenissen rond het AEB naar de achtergrond.

De aansturing van het AEB door het college krijgt vooral vorm vanuit het sturen op de impact op de gemeentelijke begroting. Sturen op de financiële impact op de gemeentelijke begroting hoort ontegenzeggelijk bij goed aandeelhouderschap, maar in de aansturing van het AEB ontbreekt het aan aansturing op niet-financiële aspecten, in het bijzonder de bijdragen van het AEB aan het publiek belang.

Dit is bijvoorbeeld te zien in het feit dat budgetneutraliteit voor het college een belangrijk uitgangspunt van de verzelfstandiging is, zonder is afgewogen wat dit betekent voor de bijdrage van het AEB aan het publiek belang van de gemeente (zie 5.7.5; 6.5.5). Er wordt van uitgegaan dat het AEB door de verzelfstandiging een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf kan bewerkstelligen, maar dat mag niet ten koste gaan van de budgetneutraliteit. De geraamde geldstromen van

het AEB naar de gemeente (rentebetalingen en dividend) dienen gelijk te blijven. Daarnaast wordt de business case van de SI frequent aangepast zodat het verwachte financieel rendement hoger wordt, terwijl daar maatregelen tegenover staan waardoor de bijdrage van de installatie aan de duurzaamheidsambities van Amsterdam vermindert. Ook de reactie van het college op een verzoek tot financiële steun van het AEB in het voorjaar van 2019 is illustratief. Het college laat drie externe bureaus de financiële- en technische staat van het AEB doorlichten om een goede keuze te kunnen maken in het vraagstuk van het verzoek om liquiditeit door het AEB. In het jaar voor de aanvraag tot financiële steun blijft de realisatie van geplande transitieprojecten door het AEB uit, behaalt de SI niet het scheidingspercentage dat vooraf aan de raad is voorgelegd, wordt geen overeenstemming met het AEB over een strategisch plan 2018 – 2022 bereikt en wordt het AEB onder verscherpt toezicht gesteld (zie 7.6.2). Deze gebeurtenissen vormen geen aanleiding voor het college tot het instellen van een onderzoek. De aanvraag tot financiële steun leidt daarentegen tot het instellen van drie externe onderzoeken.

In de informatievoorziening over de voortgang van het AEB is de raad grotendeels afhankelijk van het college. Uit de raadsenquête blijkt dat het college slecht zicht heeft op de kwaliteit en daarmee de ontwikkelingen bij het AEB. Dat betreft het algehele beeld van de bedrijfsvoering, maar in het bijzonder de voor het AEB kritische onderdelen als onderhoud, financiële huishouding, kwaliteitsmanagement en veiligheidsmanagement. Het belang van deze kwesties blijkt bij niemand voldoende aandacht te krijgen. Voor het AEB is onderhoud cruciaal, aangezien het verbranden van afval een voortdurend gevecht tegen corrosie is. Kwaliteit en veiligheid zijn in deze industrie tevens van levensbelang. De directie van het AEB geeft al sinds 2008 aan dat het onderhoud een probleemgebied is dat bijzondere aandacht en aanpassing vergt. Externe studies geven aan dat de onderhoudsstatus van de installaties verslechtert. Ook het aspect veiligheid krijgt een onvoldoende als beoordeling. Een samenloop van deze ontwikkelingen leidt tot een onder verscherpt toezichtstelling door de OD NZKG in 2018, een maandenlange stilstand van een turbine met als gevolg een groot verlies in omzet over 2018 en uiteindelijk tot de stillegging van vier van de zes afvalverbrandingslijnen in 2019. Alle drie de gebeurtenissen komen voor het college onverwacht. Het college had de slechte onderhoudsstatus aan kunnen zien komen. Van 2015 tot heden zijn meerdere rapporten verschenen over de onderhoudsstatus van de installaties, waarbij de onderhoudsstatus ieder jaar verslechterde. Daarnaast wordt na de stillegging duidelijk dat het college slecht zicht heeft op de financiële positie van het AEB, wat voortvloeit uit het feit dat de directie en RvC van het AEB zelf ook onvoldoende zicht hebben op de financiële positie.

Het college heeft aandacht besteed aan individuele voorvallen, maar is altijd op grote afstand gebleven. Vanuit die afstandelijke houding heeft het college onvoldoende aandacht voor de opeenstapeling van signalen vanuit het AEB (zie 5.7.7; 7.6.3). De incidenten en tegenvallers zijn afzonderlijk verwerkt en waar gepast met de raad besproken. Niet is onderkend dat het samenstel van incidenten en tegenvallers een teken was van een structureel falende bedrijfsvoering van het AEB. Het college laat zich verrassen bij een nieuw voorval. Pas op het moment van de stillegging van vier verbrandingslijnen krijgt het college zicht op de totale omvang van de problemen.

Hoewel de raad afhankelijk is van de informatievoorziening vanuit het college in het controleren van de kritieke bedrijfsprocessen van het AEB, waren er genoeg signalen dat er sprake was van een falende bedrijfsvoering. Zo was het onder verscherpt toezicht stellen van het AEB door de OD NZKG een sterk signaal voor een gebrekkige onderhouds- en veiligheidsstatus binnen het AEB. Na de onder verscherpt toezichtstelling is er in de raad zeer summier over de onderhoudsstatus van het AEB gesproken. Daarnaast geeft de moeizame transitie van het AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf blijk van falende bedrijfsprocessen. De transitie is tijdens de verzelfstandiging neergezet als de voornaamste bron van omzet in de toekomst van het AEB. Er worden vele transitieprojecten genoemd. Toch lukt het in de eerste jaren niet om transitieprojecten te realiseren. Tot op heden zijn twee transitieprojecten gerealiseerd. Het bespreken van oorzaken van het gebrek aan gerealiseerde transitieprojecten heeft weinig op de agenda van de raad gestaan (zie 7.6.2).

De informatievoorziening vanuit het college over de prestaties van de kritieke bedrijfsprocessen van het AEB was ondermaats, maar ook de raad is onvoldoende scherp geweest op het herkennen van waarschuwingen voor een falende bedrijfsvoering. Hiermee heeft de raad haar controlerende taak maar beperkt uitgevoerd. Als reactie op de eerder door het college gemelde incidenten en tegenvallers en op de stillegging van vier verbrandingslijnen, grijpt de raad naar het ultieme controle-instrument: de raadsenquête.

8.1.2 Hoofdvraag 2: Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot het AEB en hoe zijn die ontstaan?

In de raadsvoordracht omtrent de onderzoeksvragen van de raadsenquête AEB is Hoofdvraag 2 als volgt gepreciseerd:

- a. Tot welke oorzaken zijn de problemen terug te leiden?
- b. Welke keuzes liggen aan de problemen ten grondslag en hoe zijn deze keuzes tot stand gekomen?
- c. Hoe zijn de problemen door college en raad geadresseerd?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- In hoeverre waren de personele capaciteit, kennis en middelen bij de gemeente en het AEB toereikend, gezien de omvang en de complexiteit van de exploitatie van het AEB?
- Op welke wijze zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond afval- en energiebeleid en rond de aansturing van het AEB belegd binnen de gemeente Amsterdam en in hoeverre wordt conform de hierover gemaakte afspraken gehandeld?
- Op welke gronden en op welke wijze hebben beleidsontwikkeling en integrale strategische planvorming plaatsgevonden over alle afval- en energiestromen binnen de gemeente Amsterdam?
- In hoeverre is bij het ontwerp en de bouw van de HRC door het college en de raad van Amsterdam rekening gehouden met toekomstige (markt)ontwikkelingen en met risico's voor realisatie, oplevering en exploitatie?
- In hoeverre was de gemeente bij het maken van keuzes over de bouw en exploitatie van de AEC en de HRC bekend met de consequenties van deze keuzes en eventuele risico's die hieraan verbonden waren?
- Welke beheersmaatregelen heeft de gemeente getroffen om risico's tijdens de bouw en de exploitatie van de AEC en de HRC te voorkomen of te beperken?
- In welke mate heeft de gemeente Amsterdam ingespeeld op het omslagpunt, waarbij er minder afval beschikbaar kwam onder een toenemende afvalverbrandingscapaciteit?

De problemen met betrekking tot het AEB kunnen worden verdeeld in vijf probleemgebieden. De hoofdvraag en deelvragen worden hieronder per probleemgebied beantwoord. De volgende vijf probleemgebieden zijn tijdens de raadsenquête geïdentificeerd: (1) De ontwikkeling van het Amsterdams beleid met betrekking tot afvalverwerking verloopt niet synchroon met het landelijk beleid en de landelijke afspraken; (2) Het publiek belang van de gemeente Amsterdam met betrekking tot afvalverwerking is niet geëxpliciteerd en geoperationaliseerd; (3) Het AEB en de gemeente doen ambitieuze maar onvoldoende afgewogen investeringen (HRC, SI, BMC) zonder recht te doen aan tegenspraak en met onvoldoende aandacht voor risico's; (4) Er ligt geen goed fundament voor de verzelfstandiging van het AEB; en (5) de besturing en aansturing van het AEB wordt gehinderd door een gebrekkig besturingsconcept en onvoldoende kwaliteit van kennis, kunde en leiderschap bij de gemeente en bij het AEB.

De ontwikkeling van het Amsterdams beleid met betrekking tot afvalverwerking verloopt niet synchroon met het landelijk beleid en de landelijke afspraken

Met de introductie van de *Ladder van Lansink* in de jaren '90 is de basis gelegd voor het Europees en landelijk beleid inzake afvalverwerking (zie 3.3.1). In opklimmende volgorde van wenselijkheid worden de volgende vormen van afvalbeheer- en verwerking nagestreefd: storten, (integraal) verbranden met energieherwinning, scheiden met compostering of vergisting, recycling, hergebruik en het voorkomen

van afval. Verbranding is aanvankelijk de enige techniek die op grote schaal een eerste 'eindoplossing' biedt voor afval. Hoewel het herwinnen van materialen en grondstoffen principieel voorrang geniet, wordt dit in de jaren 90 van de vorige eeuw belemmerd door een gebrek aan bewezen technologieën voor scheiden en recyclen. Vanaf 2002 wordt het landelijke beleid inzake afval geformuleerd in het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) (zie 3.3.4). In het eerste LAP wordt een combinatie van scheiding, vergisting, compostering en verbranding nagestreefd. Integrale verbranding – populair in de jaren '90 van de vorige eeuw – wordt uitdrukkelijk niet langer beoogd. Energie uit afval wordt gezien als een nuttig bijproduct van een uitgebalanceerde afvalverwerking, maar niet als doel op zichzelf. Het definitieve LAP (2003) geeft aan dat, in overleg met de landelijke branche van afvalverwerkers, wordt gestreefd naar een bevordering van afvalscheiding, geen verdere uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit en een verhoging van het energetisch rendement van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties.

De eind vorige eeuw en begin deze eeuw ontwikkelde plannen van de gemeente Amsterdam voor de bouw van de Hoog Rendement Centrale (HRC) zijn een weerslag van het beleidsdenken van de gemeente inzake afval uit de jaren '90. De gemeente stelt hiermee in tegenstelling tot de in het LAP geformuleerde doelstellingen, integrale verbranding van afval boven het scheiden van afval en het herwinnen van materialen en grondstoffen (zie 3.3.6). Zij realiseert extra verbrandingscapaciteit die gericht is op het integraal verbranden van afval en het opwekken van zoveel mogelijk energie. Hoewel het AEB zich bewust is van de frictie van deze plannen met het landelijke beleid, volhardt het AEB in het verder ontwikkelen en realiseren ervan. Het college heeft deze frictie niet expliciet aan de raad voorgelegd. De raad heeft bij de besluitvorming over de planning niet gevraagd in welke mate de plannen stroken met het landelijk beleid.

Het publiek belang van het AEB voor de gemeente Amsterdam is niet geëxpliciteerd en geoperationaliseerd

Volgens het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam – vanaf 2008 beschreven in het beleidskader Doelgericht op Afstand (DOA-1), sinds 2013 in DOA-2 en sedert 2021 in de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* – staat het publiek belang centraal in de oprichting en het beheer van een deelneming. De beleidskaders van de gemeente Amsterdam sturen niet aan op het expliciet maken wat het publiek belang van de gemeentelijke dienst of deelneming is. Het beleid beperkt zich tot de constatering dat het publiek belang meestal een politieke afweging is. Of sprake is van een publiek belang, wat dat belang inhoudt en hoe behartiging van dat belang door de overheid zou moeten plaatsvinden, blijven daardoor onbeantwoord (zie 5.7.4). Ook het publiek belang waar het AEB aan dient bij te dragen is niet geëxpliciteerd en operationeel gemaakt (5.7.5). Een afgewogen publiek belang is noodzakelijk omdat dit een fundament is van de besluitvorming, controle en verantwoording inzake zowel de strategie, investeringsplannen als bedrijfsvoering van het AEB. Zowel het college, de ambtelijke organisatie als de raad missen hierdoor een belangrijk ijkpunt om de verantwoordelijkheid jegens het AEB op adequate wijze inhoud te geven.

Ter illustratie, in de onderzoeksfase van de verzelfstandiging wordt geen aandacht besteed aan de vraag of en hoe de verschillende toekomstscenario's voor het AEB – i.c. het AEB houden als gemeentelijk bedrijf, verzelfstandigen als deelneming of verkopen – het beste zouden aansluiten bij de wijze waarop de gemeente haar publieke belang inzake afvalverwerking optimaal kan behartigen. In plaats van een inhoudelijke analyse vanuit het publieke belang – waar financiële afwegingen onderdeel van zijn – wordt het proces naar de verzelfstandiging van het AEB gedomineerd door de financiële afwegingen. Hierdoor werd het AEB door de gemeente geconfronteerd met verwachtingen van de gemeente die inherent tegenstrijdig waren, namelijk hoge dividenden in combinatie met een duurzaamheidstransitie die om veel innovatie en nieuwe investeringen vraagt.

In de periode na de verzelfstandiging wijzigt de beschrijving van het publiek belang geregeld, zonder dat daar een inhoudelijke analyse aan voorafgaat en zonder dat deze wijzigingen expliciet ter besluitvorming worden voorgelegd in college of raad. In 2015 wordt het publiek belang als volgt gedefinieerd:

"met name: afvalinzameling, afvalverwerking en reststoffenverwerking, alsmede de productie, distributie en levering van (duurzame) energie en warmte. Afvalverwijdering is een wettelijke taak."

In mei 2017 definieert het college in een rapport over een eventuele verkoop van het AEB de publieke taak inzake afvalverwerking als volgt: *"Afvalverwerking op een zo duurzaam en economisch mogelijke wijze waarbij zoveel mogelijk waardevolle grondstoffen uit de afvalketen worden teruggewonnen en waarbij energie wordt opgewekt die het milieu zo min mogelijk belast, waaronder duurzame warmte."* Het publiek belang wordt niet gedefinieerd in termen van het belang dat de overheid op zich moet nemen vanuit de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Als publiek belang worden enkel de taken genoemd die het AEB uitvoert.

Vervolgens wordt in 2015, tegen het deelnemingenbeleid in, geen publiek belang geëvalueerd tijdens de herijking van de deelnemingen. Na de herijking van de deelneming AEB geeft het college in 2017 drie bestuursopdrachten uit. Nog voordat de uitkomsten van de bestuursopdrachten in de raad zijn besproken besluit de raad in 2019 het AEB te verkopen. Volgens het deelnemingenbeleid kan een deelneming worden verkocht wanneer zij geen publiek belang meer behartigt. Financiële resultaten en risico's zijn weliswaar belangrijk, maar vormen formeel niet de basis van de keuze om een deelneming te verkopen of aan de houden. Bij het AEB blijken echter financiële overwegingen bepalend te zijn voor zowel college als raad om te besluiten dat het AEB via een competitief traject moet worden verkocht (zie 5.7.8; 5.7.9).

Ook in de *Nota beleidskader verbonden partijen 2021* ontbreekt een duidelijke instructie en leidraad voor het expliciteren en operationeel maken van het publiek belang (5.7.4). Het deelnemingenbeleid zet het gebruik van de wettelijke en statutaire bevoegdheden centraal in het beheer van deelnemingen. De subtitel van de *Nota beleidskader verbonden partijen 2021* is dan wel *publiek belang centraal*, maar bevat geen uitleg hoe de gemeente als aandeelhouder op het publiek belang dient te sturen. Daarmee blijft de essentiële basis onder de oprichting en aansturing van een deelneming buiten beschouwing.

Het AEB en de gemeente doen ambitieuze maar onvoldoende afgewogen investeringen (HRC, SI, BMC)

Een studie uit 2001 die in opdracht van de GDA is uitgevoerd wijst op mogelijkheden voor de GDA om te groeien naar een model van "proactieve dienstverlener", waarin het behoud van hoogwaardige kennis en uitbreiding van capaciteit binnen bepaalde randvoorwaarden mogelijk is. Ook geeft de studie aan dat er feitelijk geen sprake is van een gemeentelijk probleem in de afvalverwerking; er is namelijk geen tekort aan verbrandingscapaciteit voor huishoudelijk afval, waar de gemeente een zorgplicht voor heeft. Waar de studie aangeeft dat een groeimodel in de afvalmarkt leidt tot het model van "proactieve dienstverlener", gebruikt de GDA het rapport om aan te geven dat ze een "proactieve dienstverlener" wil zijn en derhalve dient te groeien door een HRC te bouwen. Deze nieuwe invulling van de strategische positie van de GDA wordt niet inhoudelijk aan de orde gesteld in het college en de raad, terwijl het een belangrijk fundament is onder de toekomstplannen van het AEB, in het bijzonder met betrekking tot de bouw van de HRC (4.6.2).

Het verdienmodel – met focus op het verkopen van energie en herwonnen materialen uit integrale verbranding van bedrijfsafval – en niet het oplossen van een huishoudelijk afvalprobleem staat centraal in de plannen voor de HRC. De ambitie om financiële voordelen te behalen is een zeer belangrijke drijfveer voor de plannen. Ook speelt het, als innovator op wereldschaal, internationaal in de markt willen plaatsen en patenteren van nieuwe technologie en kennis een belangrijke rol.

In de fase van planontwikkeling die ligt tussen het Masterplan AVI Amsterdam (1998) en de uiteindelijke raadsvoordracht HRC (september 2003) worden planalternatieven door het AEB nauwelijks verkend (4.6.4). Ook het college en de raad gebruiken hun autoriteit niet om alternatieve opties te ontvangen. Doordat de raad hier ook niet naar vraagt ontnemt hij zich de mogelijkheid om op dat niveau een inhoudelijke afweging te maken en kaders te stellen over de toekomst van de afvalverwerking bij het AEB.

Voor de bouw van de HRC wordt een aantal risico's die met de HRC gepaard gaan niet weergegeven aan de raad (4.6.5):

- Er wordt in de raadsvoordracht HRC uit 2003 enerzijds gewezen op het innovatieve karakter van de HRC, maar wordt anderzijds aangegeven dat sprake is van bewezen technologie en dat het voorstel gebaseerd is op de lange ervaringen van het AEB in de afvalverbranding. De expliciete risico's die experts hebben benoemd zijn niet in de raadsvoordracht opgenomen.
- De HRC zal voor 90% gevuld worden met bedrijfsafval, hetgeen risicovoller is dan huishoudelijk afval omdat de markt instabieler is. Zo ontstond er in Nederland een tekort aan afval waardoor het AEB afval moest invoeren vanuit het Verenigd Koninkrijk om de HRC op vollost te kunnen laten draaien.
- De bouw van de HRC gaat gebukt onder een ontoereikende budgettering van het project, hoewel tevoren is gewaarschuwd dat de begroting in het kader van de aanbesteding een groot risico op overschrijding vertoont op een aantal percelen van het project. De combinatie van beschikbaar budget en technische risico's leiden ertoe dat na de aanbesteding slechts één aanbieder overblijft voor het meest kritische perceel, namelijk de oven/ketel van de HRC.

De raad is niet kritisch over de tegenstrijdigheden in de raadsvoordracht en het gebrek aan benoemde risico's. Daarna start de gemeente het project zonder een afgerond totaalontwerp. Het projectmanagement, de oplevering en het gebruik van de HRC leiden tot ernstige operationele en financiële tegenvallers. In de eerste jaren na inbedrijfsstelling zijn er verschillende incidenten.

Met de realisatie van de scheidingsinstallatie legt de gemeente weer de nadruk op innovatie zonder planalternatieven uit te werken (4.6.8). De investering in de SI komt er op aandringen van de gemeente. Het initiatief zou al veel eerder gebouwd moeten zijn aangezien het anders dan de HRC past in het LAP 2002-2012. Om achterstand die Amsterdam heeft in bronscheiding weg te werken, wordt van de SI verwacht het scheidingspercentage omhoog te brengen van 19% in 2013 naar 65% in 2020, een onrealistische doelstelling. Het scheiden van de meest brandbare afvalstoffen in een SI terwijl de HRC bedoeld is voor integrale verbranding van afvalstoffen is tegenstrijdig. Het college ondersteunt de plannen zonder inhoudelijke reflectie of tegenspraak. Mede onder tijdsdruk van de landelijke recycling-doelstellingen en subsidies gaat de raad akkoord. Planalternatieven van (een combinatie van) bronscheiding en mechanische nascheiding worden niet uitgewerkt. De planontwikkeling wordt sterk beïnvloed door de eis dat de SI zo snel mogelijk financiële winst moet opleveren. De achterliggende doelstelling is dat de SI een structurele bijdrage levert aan het financiële rendement van het AEB als geheel, om zo mede de in 2017 eindigende MEP-subsidie voor de HRC op te vangen. De bouw, de opstart en het operationeel bedrijf van de SI kennen aanzienlijke problemen. Het doel om in 2020 een scheidingspercentage van 65% te bereiken wordt niet gehaald. In 2020 blijft het aandeel aan gescheiden huishoudelijk afval in totaal steken op circa 35%.

Net als bij de SI vindt besluitvorming over de bouw van de BMC onder tijdsdruk plaats en zijn financiële overwegingen een belangrijk motief (4.6.9). De tijdsdruk was er vanwege de SDE+-subsidie die nodig was om de BMC financieel rendabel te maken. Het initiatief past in de tijdsgeest. Tegelijkertijd is er op Europees en landelijk niveau beleidsonzekerheid over de toekomst van het verbranden van biomassa. Het college ondersteunt de plannen zonder inhoudelijke reflectie op, of tegenspraak rond, de wens van het AEB om een BMC te verwerven. Onder diezelfde tijdsdruk gaat de raad akkoord.

Het AEB en de gemeente zijn niet voldoende voorbereid op een verzelfstandiging van het AEB

Zowel op bestuurlijk, financieel als organisatorisch vlak zijn de gemeente en het AEB niet voldoende voorbereid op een verzelfstandiging van het AEB.

Uit de business case van de verzelfstandiging wordt enerzijds duidelijk dat de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf essentieel is voor de continuïteit van het AEB. In de eerste jaren wordt geen positieve kasstroom van de investeringen verwacht maar vanaf 2018 zou de omzet uit transitie enkel toenemen. De investeringen voor de transitieprojecten worden geschat op € 100 mln. Er bestaat een investeringsfaciliteit van maximaal € 50 mln. waar het AEB uit kan trekken om transitie-

projecten te bekostigen. De overige financiering van de projecten dient te komen uit de kasstroom van het AEB. Anderzijds heeft de gemeente Amsterdam als uitgangspunt gehanteerd dat de verzelfstandiging budgettair neutraal moest zijn. De geraamde dividenden bedragen in de eerste jaren na de verzelfstandiging vrijwel het gehele verwachte bedrijfsresultaat van het AEB of zijn zelfs groter dan het verwachte bedrijfsresultaat. Ten grondslag aan de plannen inzake de verzelfstandiging ligt dus de onrealistische verwachting dat het AEB een transitie kan bewerkstelligen waarin het € 50 mln. aan eigen middelen dient te investeren zonder dat er in de eerste jaren een positieve kasstroom tegenover staat. Dit komt al snel aan het licht door slechte financiële resultaten in 2014 (zie ook 5.7.7 en 6.5.5).

Later blijkt dat bij de verzelfstandiging een inconsistente afschrijvingssystematiek is gehanteerd. De afschrijvingen van de installaties worden derhalve kort na de verzelfstandiging veranderd. Men kiest voor een methodiek die de winstgevendheid in de volgende jaren waarborgt en op dat moment het eigen vermogen doet dalen van € 149,7 mln. naar € 21,1 mln. Daarop doet de gemeente een agiostorting van € 60 mln. (zie 6.5.5).

In de fase voorafgaand aan de verzelfstandiging is de vraag of de gemeente gereed is voor de verzelfstandiging van het AEB geen punt van onderzoek of aandacht geweest. De verzelfstandiging vindt plaats in een periode waarin de organisatie van de gemeente Amsterdam grootschalig reorganiseert. Het opdrachtgeverschap is in het eerste jaar feitelijk nog niet ingevuld en wordt dan belegd bij een directie met zeer beperkte inhoudelijke kennis en ervaring die tegelijkertijd de nieuwe duurzaamheidsambities van de wethouder Duurzaamheid moet realiseren. Dit laat zien dat de gemeente zelf niet gereed is om het verzelfstandigde AEB goed te kunnen aansturen. Daarmee krijgt de verzelfstandiging feitelijk een valse start. Kort hierna wordt het AEB herijkt. Uit de herijking vloeit voort dat de gemeente het AEB voorlopig als deelneming wil aanhouden maar dat een deelneming niet noodzakelijk is om het publieke belang te behartigen.

De inhoudelijke, bestuurlijke en relationele problemen die zijn ontstaan tijdens en na de verzelfstandiging zijn niet alleen terug te voeren op de verzelfstandiging. Niet vastgesteld kan worden of de hier beschreven problemen voorkomen zouden zijn indien het AEB niet verzelfstandigd was. De enquêtecommissie heeft geen kritiek op de keuze om te verzelfstandigen op zichzelf. Wel is gebleken dat het proces van de verzelfstandiging, de condities waaronder het AEB is verzelfstandigd en de bestuurlijke voorwaarden aan de kant van de gemeente en het AEB onvoldoende zijn ingevuld.

Het leiderschap bij de gemeente en bij het AEB zijn niet toereikend om de problemen van het AEB op te lossen.

Zowel bij de gemeente als bij het AEB volstaat de bestuurlijke kwaliteit niet om de problemen bij het AEB op te lossen en een goede relatie tussen gemeente en deelneming op te bouwen. Hieronder wordt toegelicht hoe dit voor en na de verzelfstandiging van het AEB naar voren komt.

Voorafgaand aan de verzelfstandiging heeft de gemeente weinig grip op de vaststelling van het beleid bij het AEB en laat zij ruimte voor overmoedige plannen.

Voorafgaand aan de verzelfstandiging maakt het AEB deel uit van de gemeente en is het aansturen van het AEB een verantwoordelijkheid van de wethouder Bedrijven. Het AEB, dat op een andere locatie is gevestigd dan het stadhuis, staat zowel letterlijk als figuurlijk op grote afstand van het college en ervaart grote bestuurlijke vrijheid (zie 7.6.1).

Zo kan het college bijvoorbeeld in de periode van de planontwikkeling voor de bouw van de HRC enkel steunen op de inhoudelijke kennis en ervaring van het AEB ten aanzien van de afvalverwerking. Buiten het AEB is onvoldoende ambtelijke kennis of ervaring om inhoudelijk de koers van het AEB te kunnen beoordelen. Binnen de bestuursdienst, die bedoeld is om de diensten te controleren en de wethouders hierover te adviseren, is enkel algemene kennis over bedrijven aanwezig. Het AEB gebruikt deze beleidsvrijheid op een overmoedige manier. Door gebrek aan tegenmacht wordt het AEB niet door het college gecorrigeerd en manifesteren zich de risico's die het AEB loopt in de

praktijk. Dat blijkt bij uitstek bij de investering van de HRC. Gebrek aan controle, aansturing en correctie leidt ertoe dat de overmoed van het AEB niet wordt gestopt. Het college pakt het gebrek aan kennis aan door begin 2007 een Raad van Advies (RvA) in te stellen, waarin kennis van de afval en energiemarkt aanwezig is.

Afstand tussen de gemeente en de deelneming is na de verzelfstandiging de norm en leidt tot een verslechterende relatie tussen de gemeente, de RvC en de directie van het AEB

De bestuurlijke afstand tussen het AEB en de gemeente Amsterdam voor verzelfstandiging zet zich voort na verzelfstandiging in het deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand 2 (DOA-2) waarin bestuurlijke afstand tussen gemeente en deelneming een algemeen uitgangspunt is. Het gebruik van de term deelneming geeft op zichzelf al een indicatie dat de gemeente haar rol ten opzichte van de deelneming eerder inschat als een belegger dan – zoals bij het AEB – als honderd procent aandeelhouder van een eigen onderneming (5.7.7).

De afstand wordt benadrukt in de rapporten voorafgaand aan de verzelfstandiging, de onderzoeken over de herijking deelnemingen en in de bestuursopdrachten. Ter illustratie, de bestuursopdrachten in 2017 wekken de suggestie dat de gemeente geen invloed kan uitoefenen op de vaststelling van de strategie en zijn uitgewerkt met beperkte consultatie van het AEB, ondanks de initiële insteek om deze in samenwerking met het AEB uit te werken. Dit leidt tot ongenoegen bij het AEB. Er ontstaat onenigheid tussen de RvC en de gemeente over de verantwoordelijkheden wanneer de gemeentelijke beleidsafdeling op het laatste moment prestatie-indicatoren wil toevoegen en doelstellingen aanpassen in het Strategische plan 2018-2022. Dit tekent de groeiende verwijdering tussen gemeente en het AEB.

In deze periode laat de gemeente twee gezichten zien die beide getuigen van afstand. Bij nieuwe investeringen wordt met name gestuurd op het financieel rendement dat de investeringen moeten opleveren en de risico's worden bij het AEB gelegd. Het AEB gaat hierin mee door zelf bij te dragen aan de investeringen van de SI en de BMC. Vanuit haar duurzaamheidsdoelstellingen maakt de gemeente kenbaar dat ze mogelijk gaat afzien van een gedwongen winkelnering bij het AEB en dat de positie van het AEB vanuit de gemeente kan wijzigen in die van '*preferred supplier*'. Deze term laat zien dat de gemeente er geen besef van heeft dat het AEB eigendom van de gemeente Amsterdam is en geen externe leverancier. In deze visie wordt vergeten dat de risico's die het AEB loopt ingeval zij zich manifesteren uiteindelijk terugvloeien naar de gemeente omdat zij eigenaar is van het AEB. De opstelling van de gemeente zorgt voor grote onzekerheid bij het AEB. Dit versterkt de verwijdering tussen het AEB en de gemeente Amsterdam (zie 7.6.3).

De afstand blijkt verder in de manier waarop de gemeente RvC-leden benoemt. De gesprekken die RvC-leden hebben met de wethouder voorafgaand aan hun benoeming zijn een formaliteit. In de gesprekken wordt niet ingegaan op het publieke belang dat de gemeente Amsterdam beoogt met het AEB en de rol die RvC-leden hierin kunnen spelen. Het gevolg van de afstandelijke relatie tussen de gemeente en de directie en RvC is dat er ten tijde van de stillegging geen sprake is van een goede samenwerking om de acute crisis te bestrijden. Het college verwijt de RvC niet voldoende te hebben gedaan om de stillegging te voorkomen. De RvC wordt als incompetent beschouwd en wordt door het college onvoldoende betrokken in het oplossen van de ontstane crisis. Pogingen van de RvC om ten tijde van de stillegging nauwer contact te onderhouden met de gemeente lopen stuk. Op 27 juli 2019 kondigen drie van de vier leden van de RvC aan niet meer verder te willen, met name door de vertroebelde relatie met de gemeente als aandeelhouder. Hoewel formeel een RvC blijft bestaan, staat midden in de diepe crisis van het AEB de RvC feitelijk 'buitenspel' (zie ook 7.6.5).

Er is sprake van een onduidelijke scheiding van rollen bij het college en een gebrek aan een integrale benadering binnen de ambtelijke organisatie. Dit resulteert in een tegenstrijdige sturing van het AEB

Na de verzelfstandiging worden de verschillende belangen die de gemeente onderscheidt bij verschillende afdelingen en directies ondergebracht. In DOA-2 worden drie rollen ten opzichte van de deelneming onderscheiden: *aandeelhouder* (belegd bij wethouder Deelnemingen), *opdrachtgever* (belegd bij wethouder Duurzaamheid) en *financier* (belegd bij wethouder Financiën). Uit deze raads-enquête blijkt dat er binnen de gemeente geen eensgezindheid heerst over de rol van *opdrachtgever* en de rol van *klant* die worden genoemd. Het verschil tussen aandeelhouder en financier enerzijds en opdrachtgever en klant anderzijds blijkt ook lastig te duiden. Zo stelt de wethouder Duurzaamheid dat de gemeente Amsterdam volgens hem geen rol als klant vervult. De Bestuursopdracht Afval & Grondstoffen heeft het over de aandeelhouder en de opdrachtgever of partner terwijl in de bestuursopdracht Warmte wel weer de rol van klant wordt benoemd. Alle drie de bestuursopdrachten zijn gedeeld met de raad. Enige onduidelijkheid over de verschillende rollen heeft de raad nooit aangekaart (5.7.6).

De rolscheiding versterkt de verkokering in de ambtelijke organisatie. Om de rolzuiverheid te bewaren wordt er na 2016 gekozen voor aparte overleggen van de wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen met het AEB. Vanaf 2015 hebben de duurzaamheidsambities een prominente plaats gekregen in het Amsterdams beleid. Onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Duurzaamheid wordt gewerkt aan de agenda Duurzaam Amsterdam, die op 1 maart 2015 in de raad wordt vastgesteld. In 2016 wordt het uitvoeringsplan afval vastgesteld, in samenwerking met het AEB. Voor de uitwerking van dit plan heeft de gemeente het AEB nodig. De enquêtecommissie heeft geen aanwijzing dat de duurzaamheidsambities worden afgestemd met DMC/Deelnemingen die vanuit de aandeelhoudersrol het AEB aanstuurt (zie 7.6.7).

Het aandeelhouderscommissieoverleg en de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) zijn aanvankelijk de formele contactmomenten van de gemeente Amsterdam met de deelneming AEB. Op het aandeelhouderscommissieoverleg richt men zich voornamelijk op de financiële resultaten. Er wordt niet gedetailleerd gesproken over bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelstellingen, de operationele resultaten of de kwaliteit van de deelneming. De beleidsafdelingen hebben hun eigen strategische overleggen met het AEB vanaf 2016. Over en weer wordt men uitgenodigd om op de vergadering aanwezig te zijn, maar hier wordt zelden op ingegaan.

Deze strikte rolscheiding en de daaruit voortvloeiende twee communicatielijnen met het AEB zijn een belangrijke oorzaak van de gefragmenteerde aansturing van het AEB door de gemeente. Sturing vanuit de gemeente aan het AEB wordt binnen de ambtelijke organisatie onvoldoende onderling afgestemd. Via twee lijnen krijgt het AEB, soms verschillende, geluiden vanuit de gemeente te horen. Vanuit de duurzaamheidsambitie wordt het AEB gemaand om de transitie richting een circulaire economie te maken terwijl vanuit DMC/Deelnemingen wordt gestuurd op financieel rendement.

In de *Nota beleidskader verbonden partijen 2021* wordt het gebrek aan afstemming tussen ambtelijke afdelingen onderkend. Evenwel blijft de scheiding van rollen en belangen die ook DOA-2 hanteert aanwezig (zie 5.7.6). De nota geeft onvoldoende houvast hoe en waar het verenigen van belangen en inzichten in de interne governance van de gemeente moet plaatsvinden.

Het lukt de leiding van het AEB lange tijd niet om de problemen van het bedrijf op te lossen.

De samenstelling van de directie wordt sinds de pensionering van de algemeen directeur van het AEB in 2006 gekenmerkt door veel personele wisselingen en interimers. Ook op het niveau van het management tussen directie en werkvloer is geen sprake van stabiele bemensing. Het betreft vaak inhuurkrachten die na verloop van tijd weer vertrekken. Hierdoor bouwt het AEB als bedrijf geen bestendig bedrijfsgeheugen op en ontbeert het een stabiele bestuurlijke schakel tussen directie en werkvloer. Dit alles heeft negatieve impact op de slagkracht van de directie.

Een van de directieleden is in 2013 zowel waarnemend algemeen directeur, commercieel directeur als operationeel directeur. De enquêtecommissie acht een dergelijke bundeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zonder aanzien des persoons, niet gewenst voor een organisatie als het AEB. De functie operationeel directeur is belangrijk binnen een bedrijf dat valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), zoals het AEB, om met ervaring en kennis van zaken sturing aan de operatie te geven. Deze functie wordt van 2006 tot 2019 door functionarissen vervuld zonder specifieke technische kennis en ervaring, en veelal op tijdelijke basis. Hierdoor heeft het ontbroken aan sturing bij het onderkennen en oplossen van de operationele en technische problemen bij het AEB. Dit kon er mede toe leiden dat de werknemers van het AEB op de verschillende niveaus in de organisatie 'het ongewone gewoon zijn gaan vinden'. Het structurele karakter en de ernst van de operationele problemen komt pas aan het licht na een overleg van veiligheids- en productiemedewerkers in de zomer van 2019. De bevindingen uit het overleg zijn overgenomen door de directie van het AEB, wat uiteindelijk leidt tot de stillegging van de vier verbrandingslijnen.

De operationele problematiek ging hand in hand met financiële problematiek. Ook daar geldt dat de uitvoering niet op orde was. AEB heeft door de jaren heen moeite gehad om financiële stukken tijdig en kwalitatief goed op te leveren.

Het lukt de RvC lange tijd niet om de bedrijfsvoering van het AEB verbeterd te krijgen.

De RvC is een orgaan dat advies geeft en toezicht moet houden op de kwaliteit van de besturing van het AEB. De RvC heeft evenals de directie veel personele wisselingen ondergaan. Na de verzelfstandiging blijven twee leden na een eerste termijn nog voor een korte tweede periode aan. Van de andere leden treden in de periode van 2014 tot 1 oktober 2019 zes leden af voor het einde van hun eerste termijn. Opmerkelijk is dat het geen vereiste is voor RvC-leden om kennis van de afval en energiemarkt te hebben. De door college en raad goedgekeurde profielschets bevat een lijst competenties waar kennis van de afval- en energiemarkt geen onderdeel van is (zie 5.7.7). De RvC laat met veel vergaderingen betrokkenheid bij het AEB zien en toont de verantwoordelijkheid als toezichthouder. Toch weet de RvC niet de verschillende operationele, financiële, organisatorische en personele problemen met elkaar in verband te brengen en de noodzakelijke slagvaardigheid van de directie tot stand te brengen. Het beeld dat de enquêtecommissie heeft gekregen is dat ook de RvC sterk op de incidenten is gefocust. Inzicht in de samenhang tussen de problemen had een duidelijk beeld gegeven van een bedrijf met zodanig ernstige problemen dat de continuïteit in gevaar komt.

De nieuwe *Nota beleidskader verbonden partijen 2021* geeft geen inzicht in de wijze waarop de gemeente de RvC van deelnemingen kan betrekken bij het toezicht op het behartigen van het publiek belang. Daarmee blijft de mogelijkheid onbenut om – zeker in geval de gemeente meerderheidsaandeelhouder is – de capaciteit van de RvC mede in te zetten in dienst van de belangen van de gemeente. Wel benadrukt de nota het belang van een goede verstandhouding en informele contacten tussen gemeente en RvC.

8.1.3 Hoofdvraag 3: Wat is de financiële impact (geweest) van het AEB voor de gemeente Amsterdam?

In de raadsvoordracht zijn voor Hoofdvraag 3 de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn in de loop van de tijd de bepalende factoren voor de gemeenteraad geweest voor het vaststellen van een voorschot- en afrekeningstarief voor AEB? Hoe is door de gemeente Amsterdam ingespeeld op de aanstaande verzelfstandiging en veranderingen in de markt?
- Op welke wijze is het financieringsarrangement tussen de gemeente Amsterdam en AEB ingericht, in hoeverre heeft dat geleid tot (onvoorziene) tegenvallers in de gemeentelijke begroting en hoe heeft de gemeente Amsterdam die opgevangen?
- Welke impact hebben de investeringen in de AEC, HRC, Nascheidingsinstallatie en Biomassacentrale gehad op de gemeentelijke begroting van Amsterdam en in hoeverre zijn de financiële consequenties hiervan (mede)bepalend geweest in het besluitvormingsproces over de investeringen?

In 8.1.3 wordt aangegeven wat de financiële impact van het AEB voor de gemeente Amsterdam is geweest. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de periode voor en na de verzelfstandiging.

Voor de verzelfstandiging

De AEC

De onderzoeksperiode van de raadsenquête naar de ontwikkelingen en problemen bij het AEB start bij de beslissing tot de bouw van de AEC in 1986. De gemeente Amsterdam heeft voor deze investering geld geleend op de kapitaalmarkt (€ 487,4 mln.) en vervolgens van deze middelen een lening verstrekt aan de dienst AEB als onderdeel van de gemeente Amsterdam. Het AEB lost periodiek op de lening af en betaalt rente over de lening. Het rentepercentage van de lening van het AEB was met 8% op het moment van afsluiten marktconform. De gemeente betaalde toen naar schatting 7,2% rente aan haar kredietverstrekkers.

Goede prestaties met de AEC en laagste afvalverwerkingstarief

De AEC is in 1993 in gebruik genomen en wordt kostendekkend opgenomen in de gemeentelijke jaarrekeningen (zoals beschreven in 6.2.1). Het AEB bouwt hierdoor geen eigen vermogen op. De gemeente heeft hierbij geen directe invloed op de tariefstelling. Tegelijkertijd geldt dat het verwerkingstarief dat de gemeente betaalt voor het verwerken van het Amsterdamse huishoudelijke afval wordt opgenomen in de afvalstoffenheffing (ASH). Via de ASH betalen de inwoners van Amsterdam mee aan het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen. De Amsterdamse ASH is opgebouwd uit verschillende kostenposten waarvan de verwerkingskosten van afval iets meer dan 20% bedragen. Het laaghouden van de ASH blijkt een belangrijk argument voor het college in verschillende besluitvormingsprocessen in de onderzoeksperiode, waaronder het besluit tot het bouwen van de HRC (zie 4.2.4). De exploitatie van de AEC is een succes. De gemeente betaalt voor de verwerking van het afval tussen 1996 – 2003 het laagste verwerkingstarief van Nederland.

De HRC

Vanaf 2000 geldt dat de afvalmarkt onderhevig is aan veranderingen die in sterke mate bepaald worden door wijzigingen in het nationale en internationale beleid (zie 3.1.1). Vanaf 2002 gaat de Ladder van Lansink een meer prominente rol spelen in het afvalbeleid. Het eerste Landelijk Afvalstoffen Plan (LAP) 2002-2012 benadrukt dat binnen het afvalbeleid voortaan voorrang wordt gegeven aan hergebruik, recycling en scheiding van afvalstromen boven het storten van afval of afvalverbranding. Hierdoor wordt de hoeveelheid brandbaar restafval teruggedrongen en kan de noodzakelijke verbrandingscapaciteit worden beperkt. Ter onderbouwing van het LAP wordt een Milieueffectrapport (MER) opgesteld, waarin verschillende opties voor afvalverwerking op landelijk vlak worden afgewogen op basis van de verwachte milieu-impact. In de analyses van het MER wordt aangegeven dat de scenario's met nascheiding in alle milieu-opzichten als beste naar voren komen en het scenario van integrale verbranding met uitbreiding van de capaciteit duidelijk slechter scoort (zie 3.1.1).

Met het oog op deze veranderingen in beleid en wetgeving geeft de GDA in 2001 aan het adviesbureau Deloitte & Touche Bakkenist opdracht om een studie uit te voeren naar de toekomstige strategische positie van de GDA. De uitkomst van deze studie speelt een belangrijke rol in de plannen voor uitbreiding van de capaciteit met een HRC (zie 3.2.2). Op basis van deze studie verwacht de GDA een groei van 90% van de afvalverbrandingsmarkt. In de studie wordt opgemerkt dat deze groei voornamelijk bedrijfsafval betreft, waarbij de GDA zich kan doorontwikkelen naar een model van "proactieve dienstverlener" of "marktspeler". Hoewel in de studie van Deloitte & Touche Bakkenist naar voren komt dat er een groter risicoprofiel is gemoeid met deze strategieën, wordt toch hiervoor gekozen (zie 4.2.1). Hierop besluit de gemeente Amsterdam om in 2003 een tweede afvalverbrandingsinstallatie te laten bouwen: de HRC. Dit betekent dat wordt gekozen voor het scenario dat niet de voorkeur heeft in het LAP. Indien het voorkeursscenario uit het MER was nagestreefd, was er gekozen voor een investering waarbij scheiding werd geïntensiveerd.

De HRC zal bijna uitsluitend worden gebruikt voor bedrijfsafval. Daarbij wordt tevens aangegeven dat het opereren van de HRC op een vollast – dat wil zeggen het volledig benutten van de capaciteit van de verbrandingsovens – een kritische succesfactor is voor een gezonde financiële exploitatie (zie 3.2.2). Ook het krediet voor de HRC wordt als een lening van de gemeente aan het AEB verstrekt (€ 453.4 mln.), met een rentepercentage van 4.68%. In tegenstelling tot de AEC wordt het tarief van de HRC niet kostendekkend berekend. Het exploitatieresultaat op de HRC komt ten goede aan de gemeente als eigenaar.

De verzelfstandiging

Eind 2005, twee jaar voor de ingebruikname van de HRC, geeft het college adviesbureau Deloitte de opdracht om een rapport op te stellen over een mogelijke verzelfstandiging van het AEB (zie 5.4.1). Er wordt door Deloitte aanbevolen om te verzelfstandigen omdat de toekomstige commerciële activiteiten van het AEB groeien en “om slagvaardig te kunnen opereren en risico’s te kunnen beperken, ontstaat behoefte aan professionalisering van de governance.” Op het rapport van Deloitte wordt niet onmiddellijk geacteerd. In maart 2008 besluit het college van B&W alsnog om over te gaan op het officieel onderzoeken van een verzelfstandiging van het AEB. Een verzelfstandiging per 1 januari 2009 is het doel. Dit wordt echter niet gehaald (zie 5.4.1). Eind 2009 komen de financiële prognoses van het AEB onder druk te staan. Door overcapaciteit op de afvalverbrandingsmarkt wordt in 2010 onderbezetting van de installaties verwacht. Als reactie wil het AEB tijdelijk buitenlands afval importeren (zie 5.4.1). Er wordt niet vastgelegd hoe lang ‘tijdelijk’ is en hoeveel afval er geïmporteerd wordt.

In 2010, na de opschorting van de verzelfstandiging, zet het AEB in op een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De transitie wordt neergezet als de nieuwe langetermijnvisie. Niet uitsluitend het streven naar duurzaamheid speelt een rol in de transitie, ook het financieel resultaat van het AEB wordt als argument aangevoerd (zie 5.4.1).

Om de ingezette transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf succesvol te laten verlopen is het volgens het college belangrijk om het AEB te verzelfstandigen. Daarbij is het van belang dat het aanbod van afval groeit om de transitie mogelijk te maken. Verzelfstandiging draagt daaraan bij doordat het AEB flexibeler kan samenwerken met partijen die de transitie kunnen faciliteren en omdat het AEB als overheids-NV een serieuzere kandidaat bij aanbestedingen van afvalverwerking is. In 2012 stemt de raad in met het principebesluit tot verzelfstandiging van het AEB.

De vermogensstructuur van het AEB

Om als verzelfstandigd bedrijf verder te gaan heeft het AEB vermogen nodig. Vanaf 1993 tot de verzelfstandiging heeft de gemeente Amsterdam in totaal € 941 mln. geïnvesteerd in het AEB (AEC + HRC). Deze investering is in de loop van de tijd gedeeltelijk afgeschreven, maar behoudt tot op de dag van vandaag een waarde, omdat beide installaties nog steeds operationeel zijn. Voor de verzelfstandiging heeft de gemeente Amsterdam een leningenportefeuille waarvan het AEB een significant onderdeel uitmaakt. De schuld van het AEB bij de gemeente is in 2013 ongeveer €660 mln. De gemeente Amsterdam heeft voor de investeringen in de installaties namelijk geld geleend op de kapitaalmarkt en vervolgens van deze middelen een lening verstrekt aan de dienst AEB als onderdeel van de gemeente Amsterdam. De gemeente stelt dat het AEB deze lening niet direct kan overnemen door middel van externe financiering, omdat de huidige schuld te hoog is en het AEB tot 2014 geen eigen vermogen heeft opgebouwd. De exploitatieresultaten kwamen immers tot 2014 direct ten gunste (of ten laste) van de begroting van de gemeente Amsterdam. Daarom stelt de gemeente een financieringspakket beschikbaar voor het AEB waarbij de kapitaalstructuur van het AEB opnieuw ingericht wordt (zie 6.2.2). Dit betekent dat de gemeente, ook na de verzelfstandiging, de enige financier van het AEB blijft. Bij de verzelfstandiging is afgesproken dat het AEB op termijn dient te voorzien in haar eigen financiering.

De verzelfstandiging wordt gepresenteerd als risicobeheersingsmaatregel die voor de gemeente budgetneutraal is. Dat houdt in dat het jaarlijkse dividend en de rentebaten die de gemeente zal ontvangen vergelijkbaar moeten zijn met de geldstromen die voorafgaand aan de verzelfstandiging

van het AEB naar de gemeente liepen (zie Figuur 6.7 in Hoofdstuk 6). Dit betekent dat het AEB jaarlijks een dividend tussen de € 14.5 mln. en € 21.3 mln. aan de gemeente dient te betalen, een bedrag dat zelfs hoger ligt dan het geraamde bedrijfsresultaat (zie Figuur 6.9 in Hoofdstuk 6). Tegelijkertijd wordt van het AEB verwacht dat zij transitie-investeringen doet waarvoor een investeringsfaciliteit is voorzien met een limiet van € 50 mln. Minimaal 50% van het investeringsbedrag dient het AEB uit haar eigen kasstroom te financieren. Deze verwachting staat niet in verhouding tot de hoge bedragen die de gemeente aan dividend verwacht. Zowel het college als de raad hebben extern advies ingewonnen over de haalbaarheid van de businesscase van de verzelfstandiging. Hierin werd de verzelfstandiging niet ontraden, maar werden wel aandachtspunten benoemd ten aanzien van de risico's en financiële verwachtingen. De onrealistische verwachtingen worden niet door de raad gecorrigeerd.

Na de verzelfstandiging

De verzelfstandiging is slecht voorbereid

Dat de verwachte financiële resultaten van het AEB onrealistisch zijn voorgesteld, komt al snel aan het licht als de financiële resultaten tegenvallen (zie 6.2.2). In 2014 wordt geen dividend uitgekeerd en in de jaren daarna wordt dit structureel naar beneden bijgesteld tot € 5 mln. Daarnaast is er voor de verzelfstandiging een fout gemaakt in de gekozen afschrijvingsmethodiek van de installaties. De afschrijvingsmethodiek is daarom na de verzelfstandiging veranderd, wat een groot effect had op de boekwaarde van de installaties. Er wordt voor gekozen om deze wijziging in afschrijvingsmethodiek retrospectief door te voeren om de winstgevendheid in de komende jaren te waarborgen. Dat heeft tot gevolg dat het eigen vermogen van het AEB plotsklaps zakt van € 149.7 mln. naar € 21,1 mln. Als reactie vult de gemeente het eigen vermogen aan door middel van een agiostorting van € 60 mln. Dit houdt in dat de gemeente € 60 mln. aan leningen aan het AEB omzet in eigen vermogen. Zie Figuur 6.24 voor de samenstelling van de door de gemeente verstrekte leningen.

De herfinanciering verlaagt het risico

In 2017 vindt er een herfinanciering van het AEB plaats. Het AEB sluit bij een consortium van vier banken een financieringsfaciliteit van € 300 mln. af waarmee de reguliere lening bij de gemeente wordt afgelost. Na de herfinanciering heeft de gemeente enkel nog een achtergestelde lening uitstaan bij het AEB van € 108 mln. De herfinanciering zorgt dus voor een verlaging van het risicoprofiel van de gemeente. Tegelijkertijd geldt dat de rentebetalingen van het AEB aan de gemeente lager worden omdat het AEB aan de gemeente alleen nog rente betaalt over de achtergestelde lening (6,7%). Het totaal aan rentelasten van het AEB daalt ook fors omdat het AEB over de lening bij de banken aanzienlijk minder rente betaalt (zie 6.2.3).

Tegenvallende resultaten en weinig investeringen hinderen de transitie

De tegenvallende resultaten na de verzelfstandiging zorgen ervoor dat het college terughoudend is met investeringen. In de eerste jaren na de verzelfstandiging worden geen transitieprojecten gerealiseerd. Vanaf 2015 speelt het besluitvormingsproces voor de bouw van de Scheidingsinstallatie (SI). De gemeente stelt zich hierin, mede door de tegenvallende resultaten na de verzelfstandiging, terughoudend op. Er wordt lange tijd onderhandeld over een acceptabele business case voor de SI (zie 4.4.3). Uiteindelijk wordt vastgelegd dat er een SI gebouwd wordt met een budget van € 34.5 mln.. Het AEB financiert de SI zelf, de gemeente tekent hiertegen geen bezwaar aan.

Deze ontwikkelingen hinderen bij de realisatie van de doelstelling dat het AEB een duurzaam grondstoffen en energiebedrijf moet worden. Het ontbreken van een gedegen geëxpliciteerd publiek belang heeft er mede toe geleid dat onvoldoende aandacht is geschonken aan de vraag hoe een onzekere, risicovolle en kapitaalintensieve transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf aansluit bij een financieel rendabele en stabiele bedrijfsvoering van het AEB. Omdat het publiek belang dat het AEB dient onduidelijk is, beoordeelt de gemeente het AEB hoofdzakelijk op haar financieel rendement. Het gevolg hiervan is dat zij hoge financiële verwachtingen stelt en terughoudend is met de nodige investeringen. Dit is niet in overeenstemming met het deelnemingenbeleid

zoals dat is neergelegd in DOA-2. Hierin stelt de gemeente dat zij geen aandeelhouder wil zijn die streeft naar korte termijn winstmaximalisatie.

Na de SI wordt met de Biomassa Centrale (BMC) nog een tweede transitieproject gerealiseerd. De BMC wordt deels door het AEB zelf gefinancierd en deels door een bankenconsortium. Evenals de SI wordt ook de BMC niet door de gemeente gefinancierd. Van de bij de verzelfstandiging opgezette investeringsfaciliteit voor transitieprojecten van € 50 mln. is dus tot op heden geen gebruik gemaakt.

Het jaar 2018 kent opnieuw operationele en daarmee financiële tegenvallers (zie 6.5.6). In de zomer van 2019 neemt de directie het besluit om vier van de zes afvalverbrandingslijnen stil te leggen. Deze beslissing leidt ertoe dat het AEB in grote liquiditeitsproblemen komt. Hierdoor voelt de gemeente zich genoodzaakt om liquiditeitssteun te verstrekken (zie 6.3.1).

Financiële impact

De gemeente betaalt lage verwerkingstarieven, ook als het slecht gaat met het AEB

Amsterdam is – samen met de andere gemeenten die huishoudelijk afval door het AEB laten verbranden – risicodragers voor de installatie van de AEC. Contractueel is met Amsterdam en de andere aangesloten gemeenten vastgelegd dat er jaarlijks een afrekening plaatsvindt van de exploitatiekosten van de AEC (zie 6.2.1). De verwerkingskosten worden derhalve bepaald op basis van de prestaties van de AEC. Andere aspecten zoals de lengte van het contract tussen de gemeente Amsterdam en het AEB hebben geen invloed op de verwerkingskosten.

De verwerkingstarieven die de gemeente Amsterdam betaalt voor het verwerken van gemengd stedelijk afval zijn lager dan gemiddeld in de periodes 1996 – 2003 en 2013 – 2019. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er voorzichtig omgegaan dient te worden met het vergelijken van verwerkingstarieven, omdat er bij een tarief opslagen kunnen worden meegerekend die bij een ander tarief niet worden meegerekend (zie 6.4.1).

De tarieven voor de gemeente zijn niet gestegen nadat het slechter ging met het AEB. Zeker na de verzelfstandiging zijn enkele (zware) tegenvallers bij het AEB te noteren geweest, in het bijzonder vanaf 2018. Dit heeft niet geresulteerd in het verhogen van het tarief. Het is de vraag of het betalen van een laag tarief aan het AEB op de lange termijn een goede keuze is geweest. Het verwerkings-tarief dat de gemeente betaalt voor het verwerken van het Amsterdamse huishoudelijke afval wordt verwerkt in de afvalstoffenheffing (ASH). Via de ASH betalen de inwoners van Amsterdam mee aan het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen. De kosten voor het verwerken van afval beslaan ongeveer 20% van de totale ASH. De ASH is in periode 1998 – heden gestegen van € 160 naar € 435.

Impact op de gemeentefinanciën

De impact op de gemeentefinanciën van het AEB voor de periode sinds de ingebruikname van de AEC tot vandaag (1993 – heden) is naar schatting € 28 mln. Het feit dat dit een positief saldo is komt uitsluitend door de inkomsten uit de ontvangen rente over de aan het AEB verstrekte leningen. Er bestaat een groot verschil tussen de rente die de gemeente aan haar kapitaalverstrekkers heeft betaald en de rente die het AEB aan de gemeente heeft betaald. Dit verschil is naar schatting € 323 mln. (zie 6.4.3).

De door het AEB betaalde rentepercentages waren op het moment van het afsluiten van de leningen bij de gemeente Amsterdam marktconform (zie 6.5.7). Het rentepercentage van de lening voor de AEC bedraagt 8% en voor de HRC 4,68%. Vanaf de verzelfstandiging zijn deze leningen overgedragen aan het AEB en is de kapitaalstructuur van het AEB ingericht. Op de achtergestelde lening is de rente 6,7% en op de langlopende lening die de gemeente heeft verstrekt aan het AEB bedraagt de rente 4,4%. Ondanks de tegenvallende resultaten van het AEB na de verzelfstandiging en de dalende marktrente waartegen de gemeente zich financiert, zijn de rentepercentages op leningen van het AEB bij de gemeente nooit naar beneden bijgesteld.

In 2019 verkeert het AEB in acute financiële moeilijkheden als gevolg van operationele problemen in 2018. Na de stillegging moet het AEB liquiditeitssteun aanvragen om surseance af te wenden. Het boekjaar wordt afgesloten met een negatief eigen vermogen van € 54.2 mln. in 2019 en € 45.4 mln. in 2020.

Dit leidt tot uitspraken in de raad dat het AEB een bodemloze put is. Het feit dat sinds de ingebruikname van de AEC de aandeelhouder een bedrag in orde grootte van € 323 mln. heeft overgehouden op leningen aan AEB, nuanceert dit beeld. Dit is een belangrijk inzicht waar geen van de betrokkenen van doordrongen was. De commissie doet op dit punt een aanbeveling (zie 8.3, aanbeveling 2).

Wanneer het AEB over de hele looptijd van de lening een meer marktconforme renteopslag zou hebben betaald, zou het bedrijf over € 220 mln. aan extra financiële ruimte hebben kunnen beschikken. Hier staan natuurlijk geen gegarandeerde betere resultaten tegenover. Mogelijk zou dit de gemeente in plaats van een positief saldo over de periode 1993 tot heden van € 28 mln. een negatief saldo van ongeveer € 192 mln. hebben opgeleverd.

Indien enkel de periode na de verzelfstandiging in beschouwing wordt genomen, is het saldo voor de gemeente negatief. Alhoewel er nog steeds winst wordt gemaakt op de ontvangen rente, staat hier de omzetting van schuld naar eigen vermogen en de achtergestelde lening tegenover. Daarnaast wordt er vanaf de verzelfstandiging minder dividend ontvangen dan beoogd (zie 6.2.3). De liquiditeitssteun (€ 35 mln.) die verstrekt is als gevolg van de financiële problemen bij het AEB in 2019 is opgeteld bij de achtergestelde lening. Het indicatieve negatieve saldo in de periode na de verzelfstandiging bedraagt € 240 mln. (zie 6.5.8).

8.1.4 Hoofdvraag 4: Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie – ook in hun onderlinge samenwerking – te formuleren op basis van de antwoorden op Hoofdvragen 1 tot en met 3?

In de raadsvoordracht omtrent de onderzoeksvragen van de raadsenquête AEB is Hoofdvraag 4 als volgt gepreciseerd:

- a. Ten aanzien van het borgen van een goede en effectieve relatie met het AEB, voor het verwerken van afval en het leveren van stadswarmte;
- b. Ten aanzien van de relatie tot andere deelnemingen van de gemeente Amsterdam en het deelnemingenbeleid in den brede?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- In hoeverre ontvangt het college van B&W tijdig essentiële signalen of leerpunten in relatie tot het AEB, acteert het hierop en volgt het aanbevelingen over wat hiermee te doen op?
- Welke rol hebben cultuur en leiderschap in de gemeente – zowel binnen het college, de raad en de ambtelijke organisatie als in hun onderlinge samenwerking – gespeeld in de ontwikkelingen rond het AEB?

In de beantwoording van Hoofdvragen 1 tot en met 3 zijn respectievelijk de rolname door de gemeenteraad ten aanzien van het AEB, de problematieken die hebben gespeeld met betrekking tot het AEB en de financiële impact van het AEB voor de gemeente behandeld. Voor de beantwoording van Hoofdvraag 4 – *Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er te formuleren op basis van de antwoorden op hoofdvragen 1 tot en met 3* – wordt in dit kader focus aangebracht op de leerpunten die volgen uit de voorgaande hoofdvragen. Leerpunten zijn gebeurtenissen die op zichzelf of in hun samenhang van zodanig belang zijn dat er lering uit dient te worden getrokken. In dit bestek worden de leerpunten uit de behandelde hoofdvragen afgezet tegen de cultuur en het leiderschap binnen het gemeentelijk bestuur, de gemeentelijke organisatie en de organisatie van het AEB. De aanbevelingen en concrete acties die uit de leerpunten volgen worden behandeld in 8.2.

Leerpunt 1: Belangrijke besluiten worden beïnvloed door de ambitie van zowel het AEB als de gemeente Amsterdam om een koplopersrol te spelen.

De analyses van de cultuur en het leiderschap binnen het gemeentelijke bestuur en het bestuur van het AEB, laten een ambitie zien om nationaal en internationaal een koploperspositie in te nemen. Die ambitie heeft een belangrijke invloed op grote besluiten over investeringen en projecten – zoals de HRC, de verzelfstandiging, de SI en de BMC. Binnen alle geledingen van het gemeentelijk bestuur – zowel raad als college en ambtelijke organisatie – bestaat de aspiratie om als hoofdstad van Nederland een voorbeeldfunctie te vervullen en voorop te lopen. In de uitvoering van deze ambitie neemt de gemeente de ruimte om het Amsterdamse beleid met betrekking tot afvalverwerking af te laten wijken van het landelijk beleid en landelijke afspraken (Hoofdvraag II). Daarbij beschikt de gemeente over financiële middelen om grote ambities in de praktijk te brengen en risico's te accepteren. Risico's worden gezien als onlosmakelijk verbonden aan de ambitie om voorop te lopen. Pas wanneer risico's zich manifesteren als problemen die een niet van tevoren bepaalde grens overstijgen, worden onderliggende keuzes ter discussie gesteld. Deze instelling speelt op de achtergrond mee bij besluitvorming over bijvoorbeeld de HRC (4.2), de verzelfstandiging (6.5.5) en de realisatie van transitieprojecten (4.3). De ambitie om koploper te zijn, schept verplichtingen ten aanzien van fundamentele beginselen van goed bestuur en goed projectmanagement. Bij grote en complexe projecten wordt veelal externe expertise ingeschakeld. Via die experts worden adviezen gegeven waarbij tevens risico's worden benoemd. Het is van belang dat deze adviezen en risico's tijdens een gehele projectfase – van planvorming en besluitvorming tot en met ingebruikname – goed worden meegenomen. Voornoemde verplichtingen zijn bij meerdere ambitieuze projecten en initiatieven rond het AEB onvoldoende nagekomen.

Leerpunt 2: De informatievoorziening van het AEB naar college en van college naar raad is van onvoldoende kwaliteit. Dit beïnvloedt de besluitvorming negatief.

De kwaliteit van informatie wordt bepaald door de factoren volledigheid, juistheid, inzichtelijkheid en tijdigheid. In de informatievoorziening van het AEB naar het college worden de verwachtingen over het financieel rendement en de operationele prestaties van investeringen en projecten rooskleurig geschilderd. Het college gaat mee in deze hoge verwachtingen en stelt in sommige gevallen nog hogere – onrealistische – verwachtingen aan projecten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de financiële voordelen van verzelfstandigen (6.5), het scheidingspercentage en rendement van de SI (4.4) en de financiële verwachtingen van de BMC (4.5). Deze verwachtingen, in combinatie met de hoge ambities die het AEB en de gemeente Amsterdam hebben, leiden tot een gebrek aan kritische reflecties op grote plannen waarbij mogelijke risico's onderbelicht blijven. Vervolgens is de informatievoorziening van het college aan de raad ten aanzien van grote investeringen en projecten ook van onvoldoende kwaliteit. Met betrekking tot deze onvoldoende kwaliteit zijn in Hoofdvraag I vijf aspecten beschreven: optimistische verwachtingen, het ontbreken van een gedegen risicomanagement, een gebrek aan planalternatieven, het niet formuleren van een probleemstelling en tijdsdruk.

Leerpunt 3: De raad neemt onvoldoende stelling in het proces van informatieverkrijging en besluitvorming. De raad neemt hiermee een afhankelijke positie in ten opzichte van het college.

Het college en de raad hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen en het budgetrecht uit te oefenen. De raad zelf stelt zich te weinig kritisch op ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte informatie.

Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het college in november 2012 de raad onder tijdsdruk vraagt in te stemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging en de raad hier zonder veel discussie mee instemt (7.4.6). Ook met investeringen als de SI en BMC gaat de raad onder tijdsdruk akkoord (4.6.8, 4.6.9). In het geval van de investeringen in HRC, BMC, SI en ingrijpende besluiten als het opstarten van de verkoop van het AEB kort na de stillegging, gaat de raad akkoord met een summiere of afwezige uitwerking van planalternatieven, zoals reeds in Hoofdvraag I is beschreven. Daarnaast komt het voor dat wanneer de raad het college of een wethouder om nadere duiding, diepere analyse of meer informatie vraagt, de raad naar een volgende vergadering van de raad of raadscommissie wordt

verwezen. Evenwel wordt in een volgende vergadering het onderwerp soms zeer summier behandeld of het verdwijnt in zijn geheel van de agenda. Dit gebeurt onder andere met de strategische plannen van het AEB (7.3.2) en de bestuursopdrachten (5.7.9).

Doordat de raad onvoldoende gebruik maakt van zijn autoriteit als hoogste gremium en het college niet aanspreekt op de kwaliteit van informatievoorziening, ontnemt de raad zich de mogelijkheid om zijn besluitvorming te baseren op volwaardige analyses en discussies. Dit betekent dat de raad zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet naar behoren uitvoert. Daarmee ontbreken de gemeentelijke *checks & balances* zoals in het dualistische stelsel is bedoeld.

Met name de meer zakelijke aspecten van de besluitvorming worden gedomineerd door politieke overtuigingen. Dit staat in contrast met de uitgangspunten van beleidskaders als *Doelgericht op afstand* (DOA-1) en *Doelgericht op afstand 2* (DOA-2) die, zoals in Hoofdstuk 5 beschreven, de indruk wekken dat besluitvorming over deelnemingen feitelijk of zakelijk hoort te zijn. De verzakelijking die naar voren wordt gebracht met DOA-1 en DOA-2 blijkt een meer theoretische dan op de praktijk gebaseerde benadering, waarmee de overheersend politieke dimensie van de besluitvorming wordt verbloemd.

Leerpunt 4: Door het ontbreken van een helder en geoperationaliseerd publiek belang ontbreekt een randvoorwaarde voor adequate besluitvorming over en aansturing van een deelneming

Volgens het deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam staat het publiek belang centraal in de oprichting en het beheer van een deelneming. Het publiek belang dat het AEB dient is echter niet helder gedefinieerd, geëxpliciteerd en geoperationaliseerd (5.7.5, Hoofdvraag II). Het AEB en het college werken met algemeen geformuleerde doelstellingen. Voor de verzelfstandiging heeft het AEB hierdoor veel beleidsvrijheid gehad. Het bedrijf is door deze vrijheid in staat geweest keuzes voor te stellen die niet overeenkwamen met het landelijk en Europees beleid (4.6.3). Het college heeft deze voorstellen niet verhinderd dan wel goedgekeurd onder verwijzing naar het publiek belang. Na de verzelfstandiging leidt het ontbreken van een helder publiek belang tot ambigue sturing van het AEB door de gemeente (5.7.6).

Door het ontbreken van een geëxpliciteerd en geoperationaliseerd publiek belang ontbeert een belangrijk houvast in de aansturing van het AEB, op het gebied van zowel strategievorming als investeringsplannen en bedrijfsresultaten. Doordat ambities of bedrijfsresultaten niet kunnen worden getoetst aan een helder omschreven publiek belang, is niet te beoordelen of en hoe deze bijdragen aan de behartiging daarvan. Het begrip publiek belang wordt weliswaar tijdens besluitvorming ingezet om te overtuigen, maar de uitwerking daarvan wordt slechts gebaseerd op de vaststelling dat het een politiek besluit is. Doordat publieke belangen onvoldoende zijn uitgewerkt, ontbreekt tevens een mogelijkheid deze belangen onderling te wegen en prioriteiten toe te kennen.

In de beantwoording van voorgaande hoofdvragen is gebleken dat het ontbreken van een helder en geoperationaliseerd publiek belang aanleiding is voor een aantal problematieken, bijvoorbeeld dat besluitvorming en aansturing een heldere en eenduidige basis ontbeert. Dit betekent niet dat het formuleren en operationaliseren van het publiek belang een panacee is en daarmee de sleutel is voor het oplossen van alle problemen. Een helder gedefinieerd publiek belang is echter wel een onmisbare randvoorwaarde voor het adequaat kunnen aansturen van een deelneming en voor adequate besluitvorming (5.7.5). Voor de raad is het een vertrekpunt in het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende rol. De raad heeft hier echter geen aandacht aanbesteed (5.7.9).

Leerpunt 5: Er is onvoldoende sprake van inhoudelijke en integrale aansturing van deelnemingen. Aansturing vindt hoofdzakelijk plaats naar aanleiding van incidenten en langs gescheiden lijnen, met nadruk op financiën.

Het AEB heeft door de hele onderzoeksperiode op grote afstand van de gemeente gestaan. Voor de verzelfstandiging opereert het AEB sterk autonoom (7.6.1). Door het behalen van goede resultaten geniet het AEB een groot vertrouwen. Het college en de raad tonen weinig betrokkenheid bij het AEB bijvoorbeeld bij de strategische plannen van het bedrijf (7.6.2). Na de verzelfstandiging blijft de afstandelijke verhouding tussen de gemeente en het AEB evengoed bestaan. 'Afstand' is het devies in de relatie tussen de gemeente en het AEB, conform het deelnemingenbeleid. 'Doelgericht' speelt een ondergeschikte rol in de aansturing van het AEB, mede omdat het te behartigen publieke belang geëxpliciteerd noch geoperationaliseerd is.

Na de verzelfstandiging bekleedt de gemeente, conform hetzelfde deelnemingenbeleid, verscheidene rollen ten aanzien van de deelneming. Deze rollen zijn bij de wethouders en verschillende directies belegd zodat het aansluit bij de portefeuilleverdeling en de functionele inrichting van de ambtelijke organisatie. De rolverdeling is een bron van onduidelijkheid voor het AEB en wordt nog versterkt door de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie (5.7.6). Ambtelijk en bestuurlijk komen de verschillende deelbelangen onvoldoende samen. De gemeente stuurt het AEB hierdoor niet integraal en eenduidig aan. Dat leidt er mede toe dat het AEB zelf het antwoord moet vinden op de vraag hoe de gemeentelijke informatiestromen samengebracht en afgestemd moeten worden.

De door het college uitgevaardigde bestuursopdrachten signaleren dit probleem, maar de uitkomsten van deze bestuursopdrachten geven geen oplossing (5.7.6). Pas bij de crisis als gevolg van de stillegging voelt de gemeente zich gedwongen om vanuit een integrale projectmatige benadering te sturen. De *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* geeft weliswaar aan dat meer samenwerking binnen de gemeente bij de aansturing van een deelneming noodzakelijk is, maar werkt niet uit hoe een integrale aansturing wordt ingericht.

Na de verzelfstandiging zijn financiële tegenvallers voor college en raad hoofdzakelijk de reden om de betrokkenheid bij het AEB te intensiveren. Zowel raad als college tonen zich kritisch en betrokken in het geval van financiële incidenten, zoals zichtbaar wanneer de financiële resultaten en de waardering van het AEB tegenvallen of in de ontwikkeling van de *business case* van de SI, (7.6.7). Tevens blijkt dit, zoals in Hoofdvraag I wordt aangehaald, uit het feit dat het verzoek tot financiële steun van het AEB in het voorjaar van 2019 aanleiding is voor de gemeente om de financiële- en technische staat van het bedrijf te laten doorlichten. Dit terwijl in het jaar ervoor verscheidene andere zorgelijke ontwikkelingen, zoals de onder verscherpt toezichtstelling door de OD NZKG, geen reden blijken tot het instellen van een inhoudelijk onderzoek naar de kwaliteit van het bedrijf.

De relatie tussen het AEB en de gemeente wordt ook inhoudelijk afstandelijk. Discussies gaan minder over de inhoud en meer over de vorm en verantwoordelijkheden binnen de *governance*. Zo ontstaat er discussie over de vermeende rolopvatting in de *governance*-relatie tussen de gemeente en het AEB die door zowel gemeente als het AEB bij juridische experts wordt neergelegd. Het lukt niet om het *Strategisch Plan 2018-2022* door de aandeelhouder goedgekeurd te krijgen door verschillen van inzicht (7.3.4). In combinatie met de sturing op incidenten en financiën leidt de afstandelijke relatie tot een groeiend wederzijds wantrouwen. Verkregen informatie wordt niet vertrouwd en inhoudelijke informatie of zienswijzen worden minder gedeeld (7.4.6). Het dieptepunt in de onderlinge verhoudingen ontstaat tijdens de crisis die voortvloeit uit de stillegging door het AEB van vier verbandingslijnen in de zomer van 2019. Het komt niet tot een constructieve dialoog en samenwerking om de ontstane crisis op te lossen. Overeenstemming tussen gemeente en het AEB wordt ook niet gezocht door interpersoonlijk contact tussen bestuurders. Om tot afstemming te komen worden discussies tussen het AEB en gemeente geregeld door of met hulp van advocaten gevoerd. Na de zomer verbetert de relatie. In april 2021 wordt het verscherpt toezicht opgeheven.

Leerpunt 6: Gebrek aan kennis en ervaring wordt onvoldoende opgemerkt en aangepakt. In het vertrouwen dat anderen doen wat zij moeten doen, nemen relevante actoren te weinig verantwoordelijkheid.

Op bestuurlijk niveau schiet gedurende lange tijd de kennis en ervaring om de problemen aan te pakken tekort, aan de kant van zowel het AEB als de gemeente Amsterdam. In de directie van het AEB vinden na het aftreden van de algemeen directeur in 2006 veel wisselingen plaats en kunnen belangrijke directiefuncties en managementfuncties maar moeilijk worden gevuld. Dit speelde ook na de verzelfstandiging.

Ook voor de RvC blijkt het lange tijd lastig om de juiste kennis te vinden en voor langere tijd aan het AEB te verbinden. Zoals in 7.6.4 is geconcludeerd, leiden de vele wisselingen, interim functionarissen en onvoldoende kennis en ervaring van leidinggevendenden bij het AEB en de RvC tot een tekortschietende kwaliteit van sturing, een slechte teamvorming binnen de directie en gebrekkige relaties tussen directie, werkvloer, RvC en gemeente.

Naast het gebrek aan kennis en ervaring zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren niet altijd goed gedefinieerd, terwijl er wel een ongegrond vertrouwen heerst dat de andere actoren taken oppakken of problemen aanpakken. Dit leidt ertoe dat er onvoldoende governance is over het AEB en te weinig sturing op de bedrijfsvoering. De bestuurlijke relaties worden ingekleurd door een vorm van verwachtingenmanagement. De raad verwacht dat de informatie die wordt aangeleverd door het college correct is en dat de wethouders goed toezicht houden op het bedrijf. Het college verwacht voor de aansturing en controle van het AEB dat de ambtelijke organisatie samen met de directie van het AEB adequate informatie aanleveren. De ambtelijke organisatie verwacht vanwege gebrek aan kennis en kunde dat de directie van het AEB de juiste informatie verstrekt. Binnen het AEB vertrouwt de RvC sterk op de directie, terwijl de directie verwacht dat de managers de controle over de fabriek goed in handen hebben. De managers vertrouwen op de kwaliteit van de werkvloer. Uiteindelijk betekent dit dat in de algehele bestuurlijke keten het vertrouwen en de verwachtingen moeten worden waargemaakt door de werkvloer om het AEB qua productie-eenheid overeind te houden.

Tijdens de reorganisatie van het AEB vlak na de verzelfstandiging in 2014, was de visie van de AEB-directie dat de directie in omvang beperkt moet worden tot twee personen en een sterke managementlaag moet worden gecreëerd. Deze managementlaag blijkt vervolgens vaak met tijdelijke managers te worden ingevuld. Hierdoor bouwt het AEB als bedrijf geen bedrijfsgeheugen op en ontbeert het een stabiele schakel tussen directie en werkvloer. Doordat de stabiele managementlaag ontbreekt, leunt de directie van het AEB dus eigenlijk op de kennis en ervaring van de werkvloer. Doordat daar veel kennis en kunde van het AEB beschikbaar is, kunnen installaties door kleine reparaties lange tijd in bedrijf worden gehouden maar blijven sluimerende problemen en risico's lange tijd onder de radar.

Wanneer situaties escaleren wordt door bestuurlijk verantwoordelijken ingegrepen, terwijl inzicht in elkaars situatie – zowel bij gemeente als het AEB – ontbreekt en de onderlinge relaties niet solide zijn. Het hierboven genoemde vertrouwen blijkt dan broos te zijn en slaat om in wantrouwen. De in een dergelijke situatie besloten risico's komen nadrukkelijk naar voren ten tijde van de stillegging van vier verbrandingslijnen van het AEB in de zomer van 2019. Na een periode van bestuurlijke afstand, bemoeit de gemeente zich plotseling ingrijpend met de inrichting en werking van de directie van het AEB. Vanuit het AEB wordt daarop met weerstand gereageerd, wat uiteindelijk leidt tot het opstappen van de voltallige RvC, het ontslag van de CFO en het aanstellen van een nieuwe statutair directeur. Ook binnen de gemeente wordt overhaast gereageerd door toe te werken naar een verkoop van het AEB. Terwijl college en raad weten dat er onvoldoende kennis is over de financiële, technische en commerciële staat van het AEB wordt kort na de stillegging het proces van verkoop opgestart. De daarmee ingezette trend is feitelijk met amper weerwoord doorgezet tot een principebesluit om tot competitieve verkoop over te gaan. Zonder een uitspraak te doen over de vraag of dat een goede keuze is, kan worden vastgesteld dat er geen sprake is van de in het deelnemingenbeleid voorgestelde, stapsgewijze en weloverwogen besluitvorming. Besluitvorming in college en raad worden gedomineerd door indrukken over mogelijk financiële effecten van het behouden van het AEB als deelneming van de gemeente. Er is geen sprake van een integrale afweging van alle belangen, waaronder naast de financiële ook de inhoudelijke publieke belangen.

8.2 Conclusies

In 8.2 trekt de enquêtecommissie AEB tien conclusies uit haar onderzoek.

8.2.1 Conclusie 1: De problemen rond het AEB kennen vele oorzaken; de bouw van de HRC heeft een hypotheek gelegd op de toekomst van het AEB

Een belangrijke bevinding uit de raadsenquête is dat het AEB van een toonaangevend bedrijf dat het vertrouwen genoot van college en raad over een tijdspanne van circa 16 jaar (2003 – 2019) is veranderd in een bedrijf dat slecht presteert en dat college en raad zo snel mogelijk willen verkopen vanwege grote financiële risico's voor de gemeente.

De commissie stelt vast dat zich in de 30 jaar die het onderzoek beslaat uiteenlopende problemen hebben voorgedaan met een veelheid aan oorzaken en verklaringen. Er is dan ook geen eenduidige of dominante verklaring te geven voor de problemen. Verschillende oorzaken lopen door elkaar; de maatschappelijke context speelt een rol, het handelen van individuele actoren, het samenspel van verschillende partijen, en het gegeven dat incidenten zich soms nu eenmaal voordoen.

De voornaamste oorzaken hiervan zijn:

- De bouw van de HRC. Waar het landelijk beleid zich richt op het scheiden en hergebruiken van afval, is de HRC ontworpen voor de integrale verbranding van afval. Daarbij wordt innovatieve technologie toegepast. In weerwil van de door externe experts aangegeven risico's rond de bouw en exploitatie van een HRC, wordt het project goedgekeurd en uitgevoerd. Deze grote investering wordt voor de komende decennia bepalend voor het bedrijfsconcept van het AEB, terwijl in deze periode het afvalbeleid en de markt zich in een andere richting ontwikkelen. Het bedrijfsconcept van het AEB, dat na de bouw van de HRC nog sterker bepaald wordt door het energetisch rendement van integrale verbranding, maakt dat het stilleggen van verbrandingscapaciteit voor onderhoud veel geld kost. De problemen om een structureel rendabele exploitatie van de HRC te realiseren leggen een hypotheek op de toekomst van het AEB. De operatie staat onder hoge druk, wat leidt tot het nemen van - naar uiteindelijk blijkt - onverantwoorde risico's in het onderhoud
- Het publiek belang van het AEB is onvoldoende geëxpliciteerd en operationeel gemaakt. Daardoor was onvoldoende duidelijk wat de gemeente met het AEB, als gemeentelijke dienst en als deelneming, wilde bereiken en op basis van welke maatstaven de gemeente wilde sturen. Het gebrek aan een duidelijk uitgewerkt publiek belang leidt ertoe dat besluitvorming over plannen van het AEB en aansturing van het AEB niet op een gedegen fundament rusten.
- De besluitvorming van de gemeente over majeure dossiers met betrekking tot het AEB was van onvoldoende kwaliteit. Er is veelvuldig sprake van optimisme over de verwachte rendementen, overschatting van eigen kunnen en onderschatting of miskenning van risico's. Tegelijkertijd zijn er tekortkomingen in het inrichten van een organisatie die past bij het ambitieniveau en is er nadien onvoldoende bewustzijn van de risico's of commitment aan het doen slagen van het dossier.
- Te weinig operationele kennis bij de directie van het AEB, waardoor de onderhoudsstatus van de installatie zorgwekkend wordt. Het is de directie niet gelukt om een structurele omslag te maken van correctief onderhoud naar preventief onderhoud en een gedegen planning, uitvoering en registratie van onderhoud op te zetten.
- De gemeente had slecht zicht op kritieke bedrijfsprocessen van het AEB en heeft niet geacteerd op waarschuwingssignalen dat er sprake was van een falende bedrijfsvoering.
- Er is een ineffectieve werkrelatie gegroeid tussen de gemeente, de RvC en de directie van het AEB. In de periode in aanloop naar- en na de stillegging van vier afvalverbrandingslijnen raakt de relatie tussen de verschillende actoren zelfs ernstig verstoord, waardoor onvoldoende begrip wordt opgebracht voor wederzijdse posities en problemen.

8.2.2 Conclusie 2: De bestuurlijke cultuur in Amsterdam wordt gekenmerkt door het nastreven van hoge ambities

De analyses van de cultuur en het leiderschap binnen het gemeentelijke bestuur en het bestuur van het AEB voor de verzelfstandiging, laten een ambitie zien om nationaal en internationaal een koploperspositie in te nemen. Binnen alle geledingen van het gemeentelijk bestuur – zowel raad en college als ambtelijke organisatie – bestaat de aspiratie om als hoofdstad van Nederland een voorbeeldfunctie te vervullen en voorop te lopen. Zij kan deze route kiezen omdat zij beschikt over de financiële middelen en bewandelt deze door grote projecten uit te voeren zoals de HRC en de Noord-Zuidlijn.

De grote projecten die worden gerealiseerd behoren niet altijd tot de bestaande of wettelijke taken van de gemeente. Wanneer de gemeente er desalniettemin voor kiest om een verreikende ambitie in de praktijk te brengen, is het des te meer belangrijk om een kwalitatief goed besluitvormingsproces te doorlopen zodat alle facetten die samenhangen met de ambitie goed worden afgewogen (zie Conclusie 6). Een essentieel onderdeel in dat besluitvormingsproces betreft het afwegen of en hoe die ambitie past binnen een gemeentelijk publiek belang (zie Conclusie 3). Daarbij dient extra aandacht te worden geschonken aan een gedegen risico-inventarisatie. Grote ambities zijn niet vrijblijvend, maar vragen om betrokkenheid in de uitvoering. De gemeentelijke organisatie moet zo worden ingericht dat deze erop berekend is de deelneming vanuit het publiek belang te sturen (zie Conclusie 4). Bij de besluitvorming over ontwikkelingen van het AEB is dat onvoldoende gebeurd. De eerste les van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is 'bezint eer ge begint'. De enquêtecommissie AEB brengt deze les nogmaals onder de aandacht.

8.2.3 Conclusie 3: Het publiek belang wordt onvoldoende expliciet en operationeel gemaakt

Een afgewogen publiek belang dat richting geeft aan de vraag hoe de gemeente het publiek belang het beste kan behartigen met onder andere deelnemingen, is niet helder gedefinieerd, geëxpliciteerd en geoperationaliseerd. De gemeente formuleert algemene doelstellingen bij het bepalen wat ze met het AEB als deelneming wil bereiken. Die basis is te beperkt voor grote besluiten over het AEB en de aansturing van deze deelneming. In het huidige deelnemingenbeleid wordt erkend dat het publiek belang het uitgangspunt bij de aansturing dient te zijn, maar het mist een leidraad hoe dit publiek belang centraal kan worden gesteld. Dit probleem is niet opgelost in de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021*. Daardoor geeft het Amsterdamse deelnemingenbeleid onvoldoende stimulans om aandacht te schenken aan het publiek belang.

Uit de raadsenquête blijkt dat bij een gebrek aan geëxpliciteerd publiek belang de gemeente haar deelnemingen voornamelijk aanstuurt op de financiële impact op de gemeente. Er wordt weinig gestuurd op niet-financiële maatstaven. De raad volgt deze opstelling van het college. De raad is betrokken en kritisch wanneer de financiële positie van de gemeente geschaad wordt, maar aanzienlijk minder betrokken en kritisch wanneer bijvoorbeeld duurzaamheidsambities niet gehaald worden.

Vanzelfsprekend dient de continuïteit van de onderneming meegenomen te worden in het centraal stellen van een afgewogen publiek belang. Continuïteit is immers een randvoorwaarde om het publieke belang te kunnen dienen.

Explicitering en operationalisering van een afgewogen publiek belang is een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve aansturing van een deelneming, alsook voor de besluitvorming hieromtrent. Het expliciteren van het publiek belang is daarom ook belangrijk voor de mate waarin de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren, omdat het inzichtelijk maakt op basis van welke belangen beleidskeuzes worden gemaakt. Het aanbrengen van scherpste in de belangenafweging versterkt derhalve de democratische controle, temeer waar een meervoudige opdracht wordt meegegeven.

Het expliciteren- en operationaliseren van het publiek belang kan verlopen via zes stappen:

1. Het omschrijven van het maatschappelijk belang en de bij dat belang verwachte maatschappelijke effecten. Hierbij dienen de onderscheiden componenten die het maatschappelijke belang vormgeven, afgewogen en geprioriteerd te worden.
2. Het vaststellen van activiteiten waarmee het maatschappelijk belang kan worden gerealiseerd en de bij die activiteiten verwachte resultaten.
3. Onderzoeken welke rol private partijen kunnen spelen bij het realiseren van resultaten die voortvloeien uit het maatschappelijk belang. Er is in principe geen directe noodzaak voor een eigen onderneming van de gemeente, indien private spelers het maatschappelijke belang kunnen behartigen via hun rol in de markt, eventueel ondersteund of gestimuleerd door regelgeving of door met de gemeente af te sluiten overeenkomsten. Hierbij dient ook in kaart te worden gebracht welke rollen verschillende overheden hebben in het behartigen van het maatschappelijke belang middels toezicht en handhaving.
4. Indien private partijen het maatschappelijk belang niet of onvoldoende behartigen, wordt geanalyseerd welke rol een onderneming van de overheid kan spelen in het behartigen van het maatschappelijk belang, opdat dit belang goed tot zijn recht komt. Als een dergelijke rol via een politiek besluit wordt bevestigd, is er per definitie sprake van een publiek belang. Zelfs wanneer een private markt bestaat voor de betreffende activiteiten, kan de gemeente de eisen rond het maatschappelijk belang zodanig definiëren dat de gemeente oordeelt het belang zelf te willen behartigen. Reden kan bijvoorbeeld zijn het gevaar van een *'vendor lock-in'* – een situatie waarbij de afhankelijkheid van één private leverancier te groot wordt geacht – en de gemeente om die reden besluit de activiteit zelf te organiseren. Een andere reden kan zijn dat de gemeente oordeelt dat de resultaten die marktpartijen kunnen leveren te onvolkomen zijn, bijvoorbeeld omdat de gemeente de activiteiten wil realiseren met kleinere impact op milieu en klimaat dan opgelegd door de wettelijke normen.
5. Uitwerken hoe het effect van de rol van de overheid kan worden gemeten. Het publiek belang wordt operationeel gemaakt door kwantitatieve en kwalitatieve maatstaven te bepalen. Daarmee kan de verwezenlijking van de beoogde maatschappelijke resultaten en effecten worden beoordeeld en kan waar nodig worden bijgestuurd. Dit laat toe de verwachte resultaten op elkaar af te stemmen. Van een deelneming kan bijvoorbeeld niet verwacht worden dat zij tegen een lage kostprijs diensten levert en tegelijk een hoog financieel rendement haalt. Dergelijke tegenstrijdigheden kunnen worden voorkomen door binnen het publieke belang een prioritering te bepalen, die in stap 1 is vastgesteld.
6. Uitwerken welke organisatie aan de kant van de overheid noodzakelijk is voor het aansturen van de deelneming. Daarbij gaat het om structuur, kennis & ervaring, procesbeschrijvingen en toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij deze uitwerking dient het financiële belang van de gemeente te worden afgewogen tegen het maatschappelijke belang dat zij via de deelneming dient te behartigen. Ook moet in overweging genomen worden dat publieke belangen door de tijd heen veranderen.

Het definiëren en het operationeel maken van een afgewogen publiek belang moet *de facto* het uitgangspunt zijn bij alle belangrijke beleidsmaatregelen, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Denk hierbij aan de aansturing van gemeentelijke diensten, het verstrekken van subsidies of het aangaan van contracten met marktpartijen. Na een verkoop van het AEB is de noodzaak voor de gemeente van het afgewogen publiek belang inzake afvalverwerking nog nadrukkelijker aanwezig. Wanneer wordt overgegaan tot het laten verwerken van het Amsterdamse afval bij een marktpartij, wordt de mate waarin het publieke belang wordt behartigd, bepaald door de uitkomst van contractuele onderhandelingen. De gemeente moet daarbij, nog meer dan bij het laten uitvoeren van een dienst door een eigen bedrijf, goed weten wat het onderliggende belang is, wat de alternatieve mogelijkheden zijn om het belang te behartigen en wat de gemeente bereid is om daarvoor te betalen.

8.2.4 Conclusie 4: Het ontbreekt aan een integrale aansturing van deelnemingen vanuit de gemeente

Er bestaat onduidelijkheid over de rollen van de gemeente Amsterdam jegens haar deelnemingen. De onderscheiden rollen zijn belegd bij verschillende afdelingen, hetgeen verkokering in de hand werkt. De onderlinge afstemming tussen de verschillende afdelingen is onvoldoende gewaarborgd en daarmee onduidelijk. Een gebrek aan eenduidige aansturing is ook te zien binnen het college, doordat de onderscheiden rollen toebedeeld zijn aan verschillende wethouders. Dat leidt tot een ambigue aansturing van de deelnemingen. Als gevolg daarvan dienen deelnemingen zelf een antwoord te vinden op de vraag hoe de gemeentelijke informatiestromen samengebracht en afgestemd moeten worden. De *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* maakt een goede eerste stap door het belang van meer intern overleg en integrale besluitvorming te benadrukken.

De uitvoering van het aansturen van een deelneming dient belegd te zijn bij de wethouder die ook beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor de behartiging van het aan de deelneming verbonden publieke belang. Die eenduidige belegging van de uitvoerende verantwoordelijkheid zal de integraliteit van de aansturing verbeteren. Dit principe wordt reeds uiteengezet in de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* voor de overige verbonden partijen, maar zou zeker moeten gelden voor een deelneming.

8.2.5 Conclusie 5: Het AEB levert de gemeente Amsterdam een positief saldo op, maar eindigt als bedrijf met een negatief eigen vermogen

De impact van het AEB op de gemeentefinanciën voor de periode sinds de ingebruikname van de AEC tot vandaag (1993 – heden) is naar schatting een positief saldo van € 28 mln. Hierbij moet vermeld worden dat dit het huidige saldo betreft, waarin onder meer de achtergestelde lening is afgeschreven. Na de verkoop kan het definitieve saldo worden opgemaakt. Het positieve saldo wordt voornamelijk verklaard door de hoge rentepercentages die door de gemeente aan het AEB gerekend worden. De gemeente ontvangt over de onderzoeksperiode van de raadsenquête een bedrag aan rente dat circa € 323 mln. hoger ligt dan het bedrag dat zij aan haar eigen kredietverstrekkers heeft betaald. Ondanks tegenvallende resultaten van het AEB en de dalende markrentepercentages, zijn de rentepercentages op leningen van het AEB bij de gemeente nooit naar beneden bijgesteld.

Tevens betaalt de gemeente een laag afvalverwerkingstarief, ook in de periode na de verzelfstandiging. Dit betreft zowel periodes waarin het AEB goede resultaten boekt alsook periodes waarin het AEB er financieel slecht voor staat. Dit komt ten goede aan de Amsterdammer, maar drukt de resultaten van het AEB.

In de zomer van 2019 geeft de gemeente € 35 mln. liquiditeitssteun aan het AEB om te voorkomen dat het bedrijf surseance van betaling moet aanvragen. Het bedrijf heeft in 2019 en 2020 een negatief eigen vermogen.

8.2.6 Conclusie 6: De besluitvorming rond de majeure dossiers van het AEB is van onvoldoende kwaliteit binnen de raad, het college en het AEB

De kwaliteit van de informatievoorziening wordt bepaald door tijdigheid, volledigheid, juistheid en begrijpelijkheid. Informatievoorziening is een onderwerp waarover frequent aanbevelingen volgen uit studies en rapporten. Deze raadsenquête komt tot eenzelfde oordeel.

In de informatievoorziening aan de raad worden in belangrijke dossiers van het AEB de verwachtingen te rooskleurig voorgesteld en is de informatie van het college aan de raad op momenten kwalitatief onvoldoende.

Met name bij de belangrijke besluitvorming over de HRC, de SI en de verzelfstandiging van het AEB worden toekomstverwachtingen te optimistisch ingeschat en de (technische) risico's onderschat. Bij de bouw van de HRC zijn belangrijke risico's niet met de raad gedeeld. Bij de verzelfstandiging en de SI waren de prognoses onrealistisch. Bovendien is bij de verzelfstandiging een afschrijvingsmethodiek voorgesteld welke kort na de verzelfstandiging is gewijzigd, hetgeen heeft geleid tot een ernstige daling van het eigen vermogen.

De kwaliteit van de informatievoorziening is tevens onvoldoende met betrekking tot goed uitgewerkte en met elkaar te vergelijken planalternatieven. De rol van de raad wordt beperkt doordat ze via de aangereikte informatie enkel de voorkeursoplossing van het college krijgt voorgelegd. Een inhoudelijke uitwerking en vergelijking van verschillende alternatieven wordt niet aangeboden. Zowel een uitwerking van uitvoeringsalternatieven (verschillende mogelijke vormen van taakuitvoering) als productalternatieven (verschillende product-oplossingen) zijn onvoldoende aangeboden bij momenten van besluitvorming. Daardoor wordt de raad niet in de gelegenheid gesteld om vanuit een brede afweging, en met inzicht in de afwegingen van het college tussen de mogelijke alternatieven, tot een weloverwogen keuze te komen.

Of iets een probleem is en hoe belangrijk dat probleem is, is bij uitstek een politieke afweging waar een inhoudelijk debat over gevoerd moet worden. Het ontbreken van een expliciete uitwerking van een probleemstelling bij raadsvoordrachten kan leiden tot een tekortkoming in het besluitvormingsproces. Een gedegen probleemstelling bevat een duidelijk verband met het betreffende publieke belang voor de gemeente en geeft inzicht in de risico's die met het probleem samenhangen. Dit komt het debat in de raad ten goede.

Met name de kaderstellende rol en het budgetrecht van de raad worden door voornoemde tekortkomingen in de informatievoorziening beperkt. Alhoewel het college daarin een belangrijke verantwoordelijkheid heeft tot het nemen van initiatief, is belangrijk dat het college ook vanuit de raad wordt aangespoord tot het verbeteren van de informatievoorziening. Als de raad daarin te terughoudend is, plaatst hij zich in een te afhankelijke positie ten opzichte van het college. Dit komt het geheel van de besluitvorming en de controlerende taak van de raad niet ten goede.

8.2.7 Conclusie 7: De raad moet versterkt worden in de technische ondersteuning om complexe vraagstukken goed te beoordelen

Het college dient de raad in staat te stellen haar rol als controlerende macht van het bestuur te kunnen vervullen, onder andere door een kwalitatief voldoende informatievoorziening. Daarbij richt de kwaliteit zich op de volledigheid, juistheid, inzichtelijkheid en tijdigheid van de informatieverstrekking. De raad bestaat uit een wisselende samenstelling van lekenbestuurders met beperkte ondersteuning, terwijl het college steunt op een uitgebreide en bestendige ambtelijke organisatie. Informatie van het college aan de raad is, zeker met betrekking tot grote investeringen, veelal omvangrijk en inhoudelijk (technisch) complex. Daardoor is deze voor de raad moeilijk te doorgronden. Uit de raadsenquête blijkt dat de raad slechts in beperkte mate zijn bevoegdheid gebruikt om voorstellen terug te sturen naar het college, of om meer tijd te eisen voor het besluitvormingsproces. Daarnaast gebruikt de raad in beperkte mate externe expertise als ondersteuning bij de besluitvorming. Wanneer de raad gebruik maakt van ingehuurd externe expertise wordt dit veelal op ad hoc-basis ingezet vanuit verschillende bureaus. Bovendien toont de casus AEB aan dat het te vaak voorkomt dat de raad onder tijdsdruk beslissingen dient te nemen. In het bijzonder in complexe vraagstukken dient het college meer rekening te houden met het tijdig aanleveren van informatie.

De raad is daardoor onvoldoende in staat om bij complexe vraagstukken het college inhoudelijk kritisch te bevragen en het door het college voorgestelde advies goed te doorgronden. De kaderstellende en budgetrechtelijke bevoegdheid van de raad kan daardoor niet ten volle worden uitgeoefend.

Er dient ondersteuning aan de raad te worden geboden bij onder andere vraagstukken inzake het instellen, herijken² of beëindigen van deelnemingen. Deze vraagstukken vereisen een politiek besluit, dat evenwel moet kunnen steunen op een degelijke voorafgaande analyse. Hierbij kan de raad versterking gebruiken, door bijvoorbeeld de ondersteuning van de griffie en/of de Rekenkamer structureel uit te breiden. Deze ondersteuning is ook relevant bij de besluitvorming rond nieuwe grote projecten en bij het monitoren van eerdere aanbevelingen uit onderzoeksrapporten van de raad.

8.2.8 Conclusie 8: Het college doorgrondt niet tijdig de onderliggende problematiek van het AEB hoewel daarvoor voldoende signalen zijn afgegeven

In Conclusie 2 is behandeld dat Amsterdam gekenmerkt wordt door een drang om ambitieuze projecten te realiseren. Naast een focus op innovatieve, ambitieuze ideeën dient er voldoende politieke aandacht te gaan naar het op orde houden van interne processen die het fundament leggen om de realisatie van deze ambitieuze projecten te ondersteunen. Uit deze raadsenquête blijkt dat hier in het geval van het AEB onvoldoende sprake van was.

De houding van de gemeente jegens haar deelnemingen is er een van afstand. Dit uit zich in het feit dat de gemeente de invloed van instrumenten die tot haar beschikking staan, zoals het goedkeuren van een strategisch plan, bagatelliseert. Bovendien houdt de gemeente weinig toezicht op kritieke bedrijfsprocessen van het AEB. Het AEB heeft een verantwoordelijkheid om haar bedrijfsprocessen op orde te brengen, maar dat laat onverlet dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft om zich er voortdurend van te vergewissen of er binnen het AEB geen sprake is van falende bedrijfsprocessen en of het AEB erin slaagt het publiek belang te behartigen waarvoor de gemeente het AEB bezit.

Wat betreft de aansturing van de deelnemingen betekent het dat er constant aandacht dient te zijn voor het monitoren van bedrijfsprocessen van de deelnemingen. Daarbij hoort het opvangen van signalen die erop wijzen dat er sprake is van bedrijfsprocessen van onvoldoende kwaliteit. Deze signalen waren er bij het AEB in veelvoud, echter heeft het college hier geenszins adequaat op gereageerd en heeft de raad hierover onvoldoende ingelicht. De waarschuwingssignalen hebben niet tot een actievere houding van het college jegens het AEB geleid. Het college heeft de verschillende incidenten bij het AEB behandeld als slechts incidenten die gemanaged konden worden vanuit de bestaande aansturingslijnen.

In de monitoring van de deelnemingen leunt de gemeente sterk op onderzoeken. Het probleem van de onderzoeken is echter dat deze slechts een (zeer) beperkt deel van de operatie in kaart brengen. Hoewel er vele onderzoeken zijn gedaan verkrijgt de gemeente geen overzicht over het geheel van de gang van zaken van de deelneming. Bovendien heeft de gemeente wat betreft de aansturing te weinig kennis in huis om de deelneming kritische vragen te stellen over de bedrijfsvoering en om de gedane onderzoeken naar het AEB te interpreteren. Dergelijke kennis is noodzakelijk voor het in kaart brengen van de kwaliteit van de bedrijfsprocessen van de deelneming.

8.2.9 Conclusie 9: Wanneer problemen grote proporties krijgen grijpt de gemeente Amsterdam rigoureuus in

De gemeente heeft de signalen dat er sprake is van een falende bedrijfsvoering bij het AEB niet structureel aangepakt, totdat het AEB zelf een rigoureuze stap maakte in het oplossen van deze problemen door vier afvalverbrandingslijnen stil te leggen. Hierna grijpt de gemeente op stevige wijze in door de interne aansturing om te gooien. Dit betekent dat een bestuurlijk team wordt samengesteld en de integrale aansturing die eerder werd gemist nu wel aanwezig is. De gemeente ziet deze integrale aansturing echter als een uitzondering voor een deelneming die in de problemen

2 De term 'herijking van de deelneming' is een vlag die de lading niet goed dekt. Het gaat feitelijk niet om de herijking van de deelneming, maar om de herijking van het publiek belang die de gemeente waarborgt door middel van het aanhouden van een deelneming. Vanuit de herijking van het publiek belang ontstaat het inzicht of de formule van een deelneming nog het beste aansluit op de belangen van de gemeente. Door de benaming van de herijking in die zin te wijzigen, wordt het vertrekpunt een herijking krachtig neergezet. Daarmee wordt daadwerkelijk inhoud gegeven aan hetgeen het Amsterdamse deelnemingenbeleid centraal stelt, het publiek belang.

zit, want het deelnemingenbeleid blijft op dit punt onveranderd. Het bestuurlijk team met de daaronder liggende ambtelijke structuren gaat voortvarend te werk. Door het wantrouwen dat de gemeente heeft in de kwaliteit van de leiding bij het AEB is van samenwerking met de deelneming echter geen sprake.

Tevens wordt in een hoog tempo besloten om over te gaan tot verkoop van het AEB, terwijl college en raad weten dat er onvoldoende kennis is over de financiële, technische en commerciële staat van het AEB. De gemeente wil alle problemen die zich jarenlang hebben opgebouwd ineens oplossen door een verkoop van de deelneming. Besluitvorming in college en raad worden gedomineerd door indrukken over eventuele financiële effecten van het behouden van het AEB als deelneming van de gemeente. In het verkoopproces is nooit sprake geweest van een integrale afweging van alle belangen.

8.2.10 Conclusie 10: Er was geen effectief samenspel tussen aandeelhouder, RvC en directie

De relatie tussen het college en de RvC en de directie van het AEB heeft een succesvolle aansturing van de deelneming in de weg gestaan. Zo leidde irritatie tussen de RvC en het college over de rolname van de gemeente tot ernstige vertraging in de totstandkoming van een strategisch plan. Het is beide partijen niet gelukt om nader tot elkaar te komen en een goedgekeurd strategisch plan te realiseren. De ultieme escalatie van de onderlinge relatie kwam na de stillegging van vier afvalverbrandingslijnen. De RvC is van mening dat er bij de aandeelhouder onvoldoende aandacht is voor het denken in oplossingen en dat deze de verantwoordelijkheid van de stillegging bij de RvC neerlegt. Andersom leeft bij het college het idee dat er binnen de RvC weinig gevoel is voor de bestuurlijke complexiteit van de gemeente. Er wordt in deze periode voornamelijk gecommuniceerd via brieven en beide partijen schakelen advocaten in. Vele personele wisselingen binnen de ambtelijke organisatie, RvC en directie hebben in negatieve zin bijgedragen aan de ontstane situatie.

Het ontbreken van een effectieve werkrelatie tussen directie, RvC en aandeelhouder vermindert de slagkracht van een bedrijf enorm, in het bijzonder in tijden van crisis. Bij de stillegging is er door de verstoorde verstandhouding tijd verloren gegaan in het oplossen van de crisis.

In Conclusie 2 is het expliciteren en operationaliseren van het publiek belang genoemd als randvoorwaarde voor een effectieve aansturing van een deelneming, hetzelfde geldt voor het onderhouden van werkbare persoonlijke relaties tussen de verschillende actoren. Zonder wederzijdse betrokkenheid en vertrouwen kan er geen sprake zijn van effectieve aansturing van een deelneming. Dit geldt overigens niet enkel voor het aansturen van deelnemingen, maar voor alle aan de gemeente verbonden partijen.

Met betrekking tot de interpersoonlijke relatie ontbreekt in het Amsterdamse deelnemingenbeleid aandacht voor de rol van de Raad van Commissarissen (RvC), ook in de huidige versie van de *Nota Beleidskader verbonden partijen 2021* is dit het geval. De RvC moet zich richten naar het belang van de deelneming. In het geval van een gemeentelijke deelneming vloeit dit belang voort uit het publiek belang dat de deelneming dient te behartigen, verankerd in de statuten van de onderneming en geconcretiseerd in de strategische plannen. Toch wordt de RvC onvoldoende ingezet als verlengstuk van de gemeente in het bereiken van het publiek belang. Concrete manieren waarop de RvC bijdraagt aan de betrokkenheid van de gemeente bij de deelneming en toezicht kan houden op het publieke belang zijn in het deelnemingenbeleid niet opgenomen. Eveneens wordt dit niet door de gemeente besproken in aantredingsgesprekken van RvC-leden of reguliere ontmoetingen met de RvC.

8.3 Aanbevelingen

De beantwoording van de raadsragen in 8.1 en de conclusies in 8.2 leiden tot de volgende aanbevelingen.

- Aanbeveling 1:** Expliciteer het publiek belang van iedere deelneming. Operationaliseer het publiek belang door aan te geven hoe gestuurd gaat worden, op basis van welke maatstaven gestuurd gaat worden en wie hiervoor verantwoordelijk is. Overweeg dit ook bij grote projecten.
- Aanbeveling 2:** Maak bij elke verbonden partij voor de raad inzichtelijk wat de afspraken met financiële consequenties zijn voor de gemeente en wat het geheel is aan financiële stromen tussen de gemeente en de verbonden partij.
- Aanbeveling 3:** Bij majeure besluiten moet het college zorgdragen voor een expliciete probleemstelling en inzicht bieden in alternatieve oplossingsrichtingen, inclusief bijbehorende voor- en nadelen.
- Aanbeveling 4:** Zorg voor een bestendige ondersteuning van de raad voor complexe vraagstukken en het monitoren van de opvolging van eerdere aanbevelingen.
- Aanbeveling 5:** De uitvoering van het aansturen van een deelneming dient onder één wethouder te vallen.
- Aanbeveling 6:** Creëer meer aandacht voor een integrale toets op de bedrijfsvoering bij signalen van falende bedrijfsprocessen bij deelnemingen en andere verbonden partijen.
- Aanbeveling 7:** Maak een analyse van de aanwezige kennis en ervaring op de gebieden waar de gemeente een publiek belang identificeert bij haar deelnemingen en voer proactief beleid om de juiste kennis en ervaring in huis te halen.
- Aanbeveling 8:** Definieer de rol van de RvC in het deelnemingenbeleid, in het bijzonder in het waarborgen van het publiek belang.
- Aanbeveling 9:** Nodig de directie en RvC van deelnemingen jaarlijks uit in raadsvergaderingen om de jaarstukken toe te lichten.
- Aanbeveling 10:** Evalueer de drie raadsenquêtes van Amsterdam en ontwikkel voorstellen voor het verbeteren van de inzet van het instrument.

9. Bibliografie

Achtereenvolgens worden weergegeven: Documenten raad (9.1), Documenten college (9.2), Documenten AEB (9.3), Rapporten externe adviseurs (9.4), Rapporten rijksoverheid en andere overheden (9.5) en Andere documenten en publicaties (9.6). Binnen de categorieën worden de documenten chronologisch weergegeven.

9.1 Documenten Raad

9.1.1 Raadsbesluiten, moties en amendementen

Besluitenlijst van de commissie Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie en Bedrijven, 9 januari 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485645/1>

Raadsbesluit Concept-Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2007 en concept Milieuprogramma Amsterdam 2004 centrale stad, genomen in raadsvergadering op 16 juni 2004. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4487418/1>

Motie inzake het voornemen van de Regering tot privatisering van Schiphol. Gemeenteraad Amsterdam, 22 september 2004. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/13/Archief%201987-2006/325387>

Raadsbesluit Instemming met opschorting van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afvalenergiebedrijf (AEB). Aangenomen in de raadsvergadering op 28 oktober 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4195995/2>

Motie inzake de verzelfstandiging van het Afvalenergiebedrijf (onafhankelijk onderzoek raad naar verzelfstandiging Afvalenergiebedrijf). Gemeenteraad Amsterdam, 20 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/627453/2/document>

Motie (281.13) inzake het AEB (delen van het bedrijf). Gemeenteraad Amsterdam, 15 mei 2013.

Motie (284.13) inzake de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB) (duurzaam bedrijf). Gemeenteraad Amsterdam, 15 mei 2013.

Motie inzake de Agenda Duurzaamheid (inzetten op onderzoek – promovendi bij Afvalenergiebedrijf), Gemeenteraad Amsterdam, 20 maart 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1995435/1>

Motie inzake de herstructurering van de financiering van het Afval Energie Bedrijf (naar een duurzaam grondstoffenbedrijf). Gemeenteraad Amsterdam, 9 oktober 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2571062/1>

Motie inzake het onderzoek naar het Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB) van de Rekenkamer (informatieprotocol voor gemeentelijke deelnemingen). Gemeenteraad Amsterdam, 20 januari 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4438909/1>

Motie inzake herstructurering financiering AEB naar een duurzaam grondstoffenbedrijf, Gemeenteraad Amsterdam, 27 september 2017

Motie inzake oplossingsrichtingen voor het AEB. Aangenomen in de raadsvergadering op 27 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8016349/1>

Amendement Toezicht op maximale publieke transparantie over beloning bij verbonden partijen. 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10538622/1>

Raadsbesluit Uiten van wensen en bedenkingen inzake de verkoop AEB-holding en beschikbaar stellen van krediet voor het werven van een 50% belang in Westpoort Warmte, genomen in de raadsvergadering op 10 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9802133/1>

9.1.2 Raadsnotulen

Verslag commissievergadering Zorg, Nutsbedrijven en Monumentenzorg 28 juni 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479235/1/000000936-20010228>

Verslag raadsvergadering 5 september 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479876/1/000008335-20011019>

Verslag raadsvergadering 13 februari 2002. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4482903/1>

Verslag raadsvergadering 17 september 2003 (middag). Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486232/1>

Verslag Raadsvergadering 11 mei 2005. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4488782/1>

Verslag raadsvergadering 29 november 2006. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/92824#ai_1001090

Verslag commissievergadering voor Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop (KSB), 4 oktober 2007. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/16030#ai_255773

Verslag Commissievergadering KSB 6 maart 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541994/1>

Verslag commissievergadering KSB, 29 mei 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1543356/1>

Verslag commissievergadering KSB 16 oktober 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4190374/2>

Verslag commissievergadering KSB 13 november 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4190716/3>

Verslag commissievergadering Economische zaken en personeel (EZP) 30 juni 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/536319/1>

Verslag commissievergadering EZP 19 januari 2011. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/539000/1>

Verslag commissievergadering EZP 13 september 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4214602/1>

Verslag besloten vergadering EZP 22 november 2012.

Verslag commissievergadering EZP 22 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216539/1>

Verslag commissievergadering EZP 13 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/622853/2>

Verslag raadsvergadering 20 december 2012 (middag). Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/627453/2/document>

Verslag commissievergadering EZP 17 januari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217301/1>

Verslag raadsvergadering (middag) 3 maart 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/647588/3>

Verslag raadsvergadering 15 mei 2013. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150#ai_421793

Verslag raadsvergadering 16 mei 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/22150>

Verslag raadsvergadering 18 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1114010/1>

Verslag commissievergadering Infrastructuur en Duurzaamheid (I&D) 28 januari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1892288/1>

Verslag raadscommissie Werk en Economie (WE) 8 april 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2093561/1>

Verslag commissievergadering WE 29 juni 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3823511/2>

Verslag commissievergadering WE 13 september 2017. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5765212/1>

Verslag commissievergadering Financiën en economische zaken (FEZ) 1 november 2018.
Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7081559/1>

Verslag raadsvergadering 8 november 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7101180/1>

Verslag commissievergadering Milieu Luchtkwaliteit en Duurzaamheid (MLD) 12 september 2019.
Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8087291/2>

Notulen Raadsvergadering (avond) 18 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8016503/1>

Verslag commissievergadering MLD 3 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8440365/2>

Verslag raadsvergadering (avond/nacht) 10 en 11 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8106462/1>

Verslag commissievergadering MLD op 21 november 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8287341/2>

Verslag commissievergadering MLD op 16 januari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8443624/2>

Verslag commissievergadering FEZ 6 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8516009/2>

Verslag commissievergadering MLD op 6 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8643947/2>

Verslag raadsvergadering 12 februari 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8536593/1>

Verslag commissievergadering FED 9 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10548390/2>

Verslag raadsvergadering 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/775550>

9.1.3 Andere documenten

Schriftelijke vragen van de raadsleden de heer Marres en de heer Olij van 9 januari 2006 inzake contacten tussen het College van Burgemeester en Wethouders en het Kabinet inzake privatisering Schiphol. 7 februari 2006. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4489900/1>

Programmakkoord Amsterdam 2006-2010: Mensen maken Amsterdam. Gemeenteraad Amsterdam, 26 april 2006. Te raadplegen: amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4490148/1

Raadsnotitie Nieuwe Regeling Grote Projecten. Raadsleden dhr. De Wolf, dhr. Mulder, dhr. Olij, dhr. Sajet en dhr. Straub, 11 april 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4189312/2>.

Gemeenschappelijke regeling Rekenkamer Metropool Amsterdam. Vastgesteld in de raadsvergaderingen van Amsterdam en Zaanstad op resp. 17 februari 2010 en 18 februari 2010. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2012/06/GR-Gemeenschappelijke-Rekenkamer-Metropool-Amsterdam.pdf>

Programmakkoord Amsterdam 2010-2014: Kiezen voor de stad, Gemeente Amsterdam, 19 mei 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199286/2>

Amsterdam is van iedereen: Coalitieakkoord 2014-2018. Gemeenteraad Amsterdam, 18 juni 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1373648/1>

Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente een nieuw geluid. Gemeente Amsterdam, mei 2018. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-2018/>

Wta-beoordelingsonderzoek ACAM. Rekenkamer Amsterdam. 3 maart 2020. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8521299/1/Bijlage_Wta-beoordelingsonderzoek_ACAM

Reglement van orde Zoals voorgeschreven in de gemeentewet, artikel 81. Rekenkamer Amsterdam, 1 september 2020. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2020/10/A2-Reglement-van-Orde-RMA.pdf>

Verslag van de Rekeningencommissie over het jaarverslag 2020 van de gemeente Amsterdam. Aangenomen in de raadsvergadering op 16 juni 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10287073/1>

Doelstelling Rekenkamer. Rekenkamer Amsterdam, z.d. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/over-ons/doelstelling/>

9.2 Documenten College

9.2.1 Raadsvoordrachten

Raadsvoordracht bouw voorscheidingsinstallatie afvalverwerkingsinrichting in Noord, behandeld in raadsvergadering op 5 maart 1986. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4445092/1>

Raadsvoordracht Nieuwbouw geïntegreerde afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied, behandeld in de raadsvergadering op 12 november 1986. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4448009/1>

Raadsvoordracht bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 1989. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1>

Raadsvoordracht krediet ten behoeve van aanvullende milieuvoorzieningen afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West), behandeld in raadsvergadering op 18 april 1990. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4460441/1>

Raadsvoordracht verhoging krediet nieuwbouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied als gevolg van gestegen grondkosten, behandeld in raadsvergadering op 19 december 1990. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4461485/1>

Raadsvoordracht Aangaan toeleveringsovereenkomst met de NV luchthaven Schiphol voor de verwerking van afvalstoffen in de AVI-Amsterdam, aangenomen in de raadsvergadering op 22 september 1999. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4476489/1>

Raadsvoordracht Aangaan toeleveringsovereenkomst met Van Gansewinkel Nederland BV voor de verwerking van afvalstoffen in de AVI-Amsterdam, aangenomen in de raadsvergadering op 9 februari 2000. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4477040/1>

Raadsvoordracht Aangaan toeleveringsovereenkomst met de Reinunie te IJmuiden voor de verwerking van afvalstoffen in de AVI-Amsterdam, aangenomen in de raadsvergadering op 9 februari 2000. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4477040/1>

Raadsvoordracht ten geleide van de nota, getiteld: Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 28 maart 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479348/1>

Raadsvoordracht Opstellen van een technisch voorontwerp c.a. in verband met de mogelijkheid tot uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)-Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 5 september 2001. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4479865/1>

Raadsvoordracht Opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI)Amsterdam met een hoogrendement-AVI, behandeld in de raadsvergadering op 26 maart 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1>

Raadsvoordracht Realisering uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-Amsterdam) met een hoogrendement AVI, behandeld in de raadsvergadering op 17 september 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4486221/1>

Raadsvoordracht Aanvullend krediet voor de bouw van een hoogrendementsafvalverwerkingsinstallatie, behandeld in de raadsvergadering op 11 mei 2005. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4488785/1>

Raadsvoordracht Beschikbaarstelling van een aanvullend krediet ten behoeve van de bouw van de hoogrendementcentrale (hr-centrale) bij het Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 20 december 2006.

Raadsvoordracht Beschikbaar stellen van een rendabel krediet voor groot onderhoud bij de afval-energiecentrale (AEC), behandeld in de raadsvergadering op 31 maart 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199257/3>

Raadsvoordracht Instemmen met afronding van de verlengde onderzoeksfase van de verzelfstandiging van Haven Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 28 en 29 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216042/3>

Raadsvoordracht Instemmen met het principebesluit tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB). Gemeente Amsterdam, behandeld in de raadsvergadering op 19 en 20 december 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/620943/2>

Raadsvoordracht Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 15 januari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/630142/2>

Raadsvoordracht Instemmen met het afronden van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf (AEB), behandeld in de raadsvergadering op 13 maart 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649958/3>

Raadsvoordracht Kennisnemen van het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders ten aanzien van de afronding van de uitvoeringsfase verzelfstandiging AEB, behandeld in de raadsvergadering op 18 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1058346/1>

Raadsvoordracht Instemmen met de Agenda Duurzaamheid, behandeld in de raadsvergadering van 11 maart 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1945103/1/document>

Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van de herstructurering van het Afval Energie Bedrijf, behandeld in de raadsvergadering op 30 september en 1 oktober 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2496649/1>

Raadsvoordracht van uiten van wensen en bedenkingen inzake het investeringsbesluit voor een nascheidingslijn bij het Afval Energie Bedrijf en instemmen met het vormen van een risicoreservering, behandeld in de raadsvergadering op 14 juni 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3716999/1>

Raadsvoordracht AEB Holding NV: Goedkeuren investeringsbeslissing nascheidingslijn, behandeld in de raadsvergadering op 13 juli 2016. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3647164/1>

Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen over het aanpassen van de achtergestelde lening van AEB en de leningovereenkomst aan WPW, behandeld in de raadsvergadering op 8 en 9 november 2017. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5833902/1>

Raadsvoordracht AEB: Bestuursopdrachten, behandeld in de besloten commissievergadering WE op 13 februari 2018.

Raadsvoordracht instemmen met het voorstel van de fractievoorzitters tot instelling van de raadscommissies, behandeld in de raadsvergadering op 6 juni 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6542008/1>

Raadsvoordracht Verlenen van liquiditeitssteun aan AEB (project Vitale Afvalketen). Gemeente Amsterdam, 10 juli 2019

Raadsvoordracht Voortgang oplossingsrichting AEB Holding NV, behandeld in de commissievergadering MLD op 12 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7951379/1>

Raadsvoordracht Kennisnemen van de voortgang van de oplossingsrichtingen inzake AEB Holding N.V. en uiten van wensen en bedenkingen van het onderzoeksvoorstel, behandeld in de gemeenteraad op 13 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7959307/2>

Raadsvoordracht Verzoek om instemming verlenen krediet ten behoeve van liquiditeitssteun aan AEB Holding NV, behandeld in de raadsvergadering op 9 en 10 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8045495/1>

Raadsvoordracht Kennisnemen van het principebesluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB. Behandeld in de raadsvergadering op 12 februari 2020, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8381848/1>

Raadsvoordracht Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energie bedrijf, behandeld in raadsvergadering op 10 en 11 september 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9106874/1>

Raadsvoordracht AEB Holding N.V. Kennisnemen van het go-besluit over het verkoopproces AEB en het uiten van wensen en bedenkingen over het go-besluit tot verkoop van AEB, behandeld in de raadsvergadering op 12 januari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9707031/2>

Raadsvoordracht Uiten van wensen en bedenkingen over het principebesluit tot verkoop van AEB, behandeld in de raadsvergadering op 12 en 13 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8425385/2>

Raadsvoordracht Vaststellen van de Nota Beleidskader verbonden partijen 2021, aangenomen in de raadsvergadering op 15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511254/1>

9.2.2 Interne documenten

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 18 december 2006

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 15 januari 2007

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 1 februari 2007

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 23 augustus 2010

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 22 augustus 2010

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam, 7 maart 2011

Verslag staf-wethouder Bedrijven. Gemeente Amsterdam 18 april 2011

Memo voorbereiding informeel overleg algemeen directeur AEB. Gemeente Amsterdam, 9 januari 2014

Aantekeningen informeel overleg AEB, Gemeente Amsterdam, 13 januari 2014

Notulen collegevergadering 6 juni 2016

Collegevoordracht AEB Holding NV: statutaire aandeelhoudersvergadering, behandeld in collegevergadering op 21 juni 2016

Notulen collegevergadering 4 december 2018

Interne Memo AEB Hoofdpijnen Bestuursopdrachten. Gemeente Amsterdam, 27 november 2017

Onderzoek Opvolging Herijking AEB. Gemeente Amsterdam, mei 2017

Interne memo - Analyse uitvraag AEB, Gemeente Amsterdam, 17 december 2017

Collegevoordracht AEB Bestuursopdrachten, behandeld in de collegevergadering op 13 februari 2018.

Notulen collegevergadering 25 juni 2019

Collegevoordracht Project vitale afvalketen, behandeld in collegevergadering op 2 juli 2019.

Besluitenlijst collegevergadering 19 juli 2019

Interne mailwisseling Vitale Afvalketen. Gemeente Amsterdam, 7 augustus 2019

Interne memo Annotatie dubbele wethouder 26-10. Gemeente Amsterdam, 23 oktober 2015.

Intentieovereenkomst. Gemeente Amsterdam, 1 september 2019

Collegevoordracht Uitwerken mogelijkheid voor nieuwe toetreders tot AEB, behandeld in de collegevergadering op 3 september 2019

9.2.3 Raadsbrieven

Brief Pas op de plaats verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf. Wethouder Bedrijven, 8 juli 2009.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4195032/2>

Brief Bijstelling financiële jaarprognose AEB. Wethouder deelnemingen, 26 augustus 2014.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013783/1>

Brief Stand van zaken financiële ontwikkelingen AEB. Wethouder deelnemingen, 2 december 2014.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013784/1>

Brief Uitkomsten externe validatie en waardebeoordeling AEB. Wethouder deelnemingen, 31 maart 2015.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2013785/1>

Brief AEB onder verscherpt toezicht van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Gemeente Amsterdam, 23 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622465/1>

Brief Tegenvallende prestaties AEB Holding NV, 5 december 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7222550/1>

Brief aan raadscommissies FEZ en MLD over veiligheid en financiële situatie bij AEB. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen, 27 juni 2019

Brief Stand van zaken AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 6 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7949687/1>

Brief [Geen titel]. Wethouder deelnemingen (U. Kock), 11 september 2019

Brief Voortgang oplossingsrichtingen AEB Holding N.V. Gemeente Amsterdam, 11 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7949686/1>

Brief Stand van zaken AEB Holding N.V. Gemeente Amsterdam, 4 oktober 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8035189/1>

Brief Stand van zaken AEB en voortgang verkoopproces. Wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen. 5 november 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8143401/1>

Brief Update verkoopproces AEB. Wethouder Deelnemingen en wethouder Duurzaamheid, 2 juni 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8906883/1>

Brief Verwacht Go-besluit voorgenomen verkoop AEB, Wethouder Deelnemingen en Wethouder Duurzaamheid, 9 oktober 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9281028/1/09012f978318bf15>

Brief Afvaloffensief. Wethouder Reiniging, 5 november 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9360175/1>

Brief Invulling en planning van de actualisatie van het beleidskader verbonden partijen. Wethouder deelnemingen, 9 februari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9740645/1> Brief Afvaloffensief. Wethouder Reiniging, 1 april 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511405/1>

Brief Start verkoopproces AEB. Gemeente Amsterdam, 29 april 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10077333/1>

Brief Aanbieding Nota Beleidskader verbonden partijen 2021. Wethouder Deelnemingen. 17 juni 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10463968/1>

Brief GO-besluit voorgenomen verkoop AEB. Wethouder Deelnemingen en Duurzaamheid, 15 januari 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9644179/1>

9.2.4 Beleidsdocumenten

Algemeen mandaatbesluit. Gemeente Amsterdam, 28 mei 2002. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4484669/1>

Milieubeleidsplan Amsterdam 2004-2007. Gemeente Amsterdam, 2004

Ondermandaatbesluit Havenbedrijf Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 15 maart 2006. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/13/Archief%201987-2006/326209>

Milieubeleidsplan Amsterdam 2007-2010, Gemeente Amsterdam, 10 mei 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4189515/3>

Doelgericht op Afstand. Gemeente Amsterdam, 17 januari 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1541614/1/>

Maatschappelijk verantwoord ondernemen bij deelnemingen. Gemeente Amsterdam, 20 oktober 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4196586/2>

Eindrapport Afronden onderzoeksfase verzelfstandiging Afvalenergiebedrijf, behandeld in raadscommissie EZP op 7 februari 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/630144/2/document>

Doelgericht op Afstand II. Aangenomen in raadsbenadeling op 13 maart 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4217842/1>

Kaderstelling Verbonden Partijen Addendum bij Doelgericht op Afstand II. Gemeente Amsterdam, 11 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1076402/1>

Amsterdam Duurzaam, Agenda voor duurzame energie, schone lucht, een circulaire economie en een klimaatbestendige stad, gemeente Amsterdam, december 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1945105/1>

Visie 2030. Port of Amsterdam, juni 2015. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/visie-2030.pdf>

Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II. Gemeente Amsterdam, 17 mei 2016. <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621476/1>

Uitvoeringsplan Afval: grondstoffen uit Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 7 juni 2016.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3621284/12>

Koers naar de Amsterdam Metropolitan Port. Port of Amsterdam, 19 juli 2017. Te raadplegen:

<https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5556110/1>

Strategische Visie Mobiliteit. Vervoersregio Amsterdam, 5 juni 2018. Te raadplegen:

<https://vervoerregio.nl/artikel/20180605-strategische-visie-mobiliteit>

Regionaal OV Toekomstbeeld 2040. Gemeenten Amsterdam en Almere, de Vervoerregio Amsterdam en de Provincies Noord-Holland en Flevoland, november 2019. Te raadplegen: https://www.noordholland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Openbaar_vervoer/Beleidsdocumenten/Regionaal_OV_Toekomstbeeld_2040_Noord_Holland_en_Flevoland

Bestuursopdracht: Performance en slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, januari 2019

Openbare Samenvatting Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid AEB. Gemeente

Amsterdam, 4 juli 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8014956/1>.

Uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen 2020-2025, Gemeente Amsterdam, 10 december 2020.

Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9569032/1>

Het voortouw nemen. Port of Amsterdam, 2020. Te raadplegen: https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2021-09/Strategie%202021-2025_Port%20of%20Amsterdam%20%28NL%29_0.pdf

Gemeentelijke Visie Haven 2020 – 2040. Gemeente Amsterdam, 2020. Te raadplegen:

<https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9568874/1>

Nota Beleidskader verbonden partijen 2021: Publieke belangen centraal. Gemeente Amsterdam,

15 september 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10511256/1>

9.2.5 Andere documenten

Begrotingmissive 1995. Gemeente Amsterdam, 1994

Begrotingmissive 1996. Gemeente Amsterdam, 1995

Jaarrekening 1995. Gemeente Amsterdam, 1996

Begrotingmissive 1997. Gemeente Amsterdam, 1996

Jaarrekening 1996. Gemeente Amsterdam, 1997

Begrotingmissive 1998. Gemeente Amsterdam, 1997

Verordening afvalstoffenheffing 1998. Gemeente Amsterdam, 1997

Jaarrekening 1997. Gemeente Amsterdam, 1998

Begrotingmissive 1999. Gemeente Amsterdam, 1998

Verordening afvalstoffenheffing 1999. Gemeente Amsterdam, 1998

Jaarrekening 1998. Gemeente Amsterdam, 1999

Begrotingmissive 2000. Gemeente Amsterdam, 1999

Verordening afvalstoffenheffing 2000. Gemeente Amsterdam, 1999

Jaarrekening 1999. Gemeente Amsterdam, 2000

Begrotingmissive 2001. Gemeente Amsterdam, 2000

Verordening afvalstoffenheffing 2001. Gemeente Amsterdam, 2000

Jaarrekening 2000. Gemeente Amsterdam, 2001

Jaarplan-Begroting 2002. Gemeente Amsterdam, 2001

Verordening afvalstoffenheffing 2002. Gemeente Amsterdam, 2001

Jaarrekening 2001. Gemeente Amsterdam, 2002

Jaarplan-Begroting 2003. Gemeente Amsterdam, 2002

Verordening afvalstoffenheffing 2003. Gemeente Amsterdam, 2002

Jaarrekening 2002. Gemeente Amsterdam, 2003

Jaarplan-Begroting 2004. Gemeente Amsterdam, 2003

Verordening afvalstoffenheffing 2004. Gemeente Amsterdam, 2003

Jaarrekening 2003. Gemeente Amsterdam, 2004

Jaarplan-Begroting 2005. Gemeente Amsterdam, 2004

Verordening afvalstoffenheffing 2005. Gemeente Amsterdam, 2004

Jaarrekening 2004. Gemeente Amsterdam, 2005

Verordening afvalstoffenheffing 2006. Gemeente Amsterdam, 2005

Jaarrekening 2005. Gemeente Amsterdam, 2006

Verordening afvalstoffenheffing 2007. Gemeente Amsterdam, 2006

Brief aan de heer Beerepoot, Voorstel project directeur. ABB Lummus Global, 23 oktober 2006

Jaarrekening 2006. Gemeente Amsterdam, 2007

Verordening afvalstoffenheffing 2008. Gemeente Amsterdam, 2007

Bestuurlijke zienswijze van het college van B&W van Amsterdam op het onafhankelijk onderzoeksrapport van de commissie Ringeling naar de gang van zaken rond de overschrijdingen bij de nieuwbouw van de hoog rendement afvalverbrandingsinstallatie HR-AVI van het AEB. Gemeente Amsterdam, 26 september 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539718/1>

Jaarrekening 2007. Gemeente Amsterdam, 2008. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1542883/1>

Verordening afvalstoffenheffing 2009. Gemeente Amsterdam, 2008

AEB: Denkfasebesluit externe verzelfstandiging. Gemeente Amsterdam, 27 maart 2008

Jaarrekening 2008, Gemeente Amsterdam, 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4193376/2>

Stand van zaken risicomanagement. Gemeente Amsterdam, maart 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4194979/2>

Begroting 2010, Gemeente Amsterdam, oktober 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4196176/7>

Jaarrekening 2009. Gemeente Amsterdam, 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199774/4>

Jaarrekening 2010. Gemeente Amsterdam, 2011. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4205734/4>

Jaarrekening 2011. Gemeente Amsterdam, 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4212345/2>

Jaarrekening 2012. Gemeente Amsterdam, 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2378908/1>

Business Case AEB. Gemeente Amsterdam, 31 oktober 2013

Jaarrekening 2013. Gemeente Amsterdam, 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1331764/1>

Jaarverslag Port of Amsterdam 2013. Port of Amsterdam, 2014. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2013.pdf>

Begroting 2014. Gemeente Amsterdam, Te raadplegen: https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/956474/begroting_2014_ipad_offline_versie.pdf

Profiel schets van de Raad van Commissarissen van AEB Holding NV. Gemeente Amsterdam, 12 december 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4220267/1>

Jaarrekening 2014. Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2132884/1>

Jaarverslag GVB Holding NV 2014. GVB, 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2385556/1>

Jaarverslag Port of Amsterdam 2014. Port of Amsterdam, 2015. Te raadplegen: <https://www.portof-amsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2014.pdf>

Verordeningen Afvalstoffenheffing 2015 – 2021. Gemeente Amsterdam

Rapportage Herijking deelnemingen 2015. Gemeente Amsterdam, 10 februari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1995271/1>

Terugkoppeling technische sessie, AEB herstructurering financiering. Gemeente Amsterdam, 29 september 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2518595/1>

Jaarrekening 2015. Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3461718/1>

Jaarverslag Port of Amsterdam 2015. Port of Amsterdam, 2016. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2015.pdf>

Jaarverslag Port of Amsterdam 2016. Port of Amsterdam, 2017. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2016.pdf>

Inspectierapport Brzo-inspectie, OD NZKG, mei 2017

Jaarverslag Port of Amsterdam 2017. Port of Amsterdam, 2018. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2017.pdf>

Begroting 2019. Gemeente Amsterdam, 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6931773/1>

Brief aan Raad van Commissarissen AEB, Concept strategisch plan AEB. Wethouder duurzaamheid, 29 oktober 2018

Jaarverslag Port of Amsterdam 2018. Port of Amsterdam, 2019. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2018.pdf>

Begroting 2020. Gemeente Amsterdam 2019. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/financien/begroting-2020>

Rapport Bestuursopdracht Afval- en Grondstoffen. Gemeente Amsterdam, 29 april 2019

Rapport Bestuursopdracht Warmte. Gemeente Amsterdam, 2019

Bestuursopdracht: Performance en slagvaardigheid AEB. Gemeente Amsterdam, 2019

Brief aan OD NZKG, Veiligheid bij AEB Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 25 juni 2019

Brief aan college van B&W, Veiligheid bij AEB Amsterdam. OD NZKG, 1 juli 2019

Brief. [Onderwerp onbekend]. Gemeente Amsterdam, 10 augustus 2019

Brief aan het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam. ABN AMRO N.V., Deutsche Bank AG, Amsterdam Branch, BNG Bank N.V., ING Bank N.V., 11 augustus 2019

Brief Interesse in belang in de onderneming AEB. Beelen Groep BV. 22 augustus 2019

Brief AEB. HVC, 24 augustus 2019

Brief. [Geen titel]. BNG Bank, 6 september 2019

Brief Update positie Beelen inzake interesse AEB Holding NV. Beelen Groep BV, 2 oktober 2019

Matrix voor scenario's project vitale afvalketen. Gemeente Amsterdam, 11 september 2019

Jaarverslagen GVB Holding NV 2015 – 2019. GVB, 2020. Te raadplegen: <https://over.gvb.nl/organisatie/jaarverslagen/archief-jaarverslagen/>

Jaarverslag 2019. Gemeente Amsterdam, 7 mei 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8729153/1>

Jaarverslag Port of Amsterdam 2019. Port of Amsterdam, 2020. Te raadplegen: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2020-06/jaarverslag-2019.pdf>

Jaarverslag Deelnemingen 2019. Gemeente Amsterdam, 19 november 2020. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9358567/1>

Organogram gemeente Amsterdam 2020. Gemeente Amsterdam, 2020. *Diensten en producten Auditdienst ACAM.* Gemeente Amsterdam, z.d. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/organisatie/overige/auditdienst-acam/diensten-producten/>

Jaarverslag GVB Holding NV 2020. GVB, 2021. Te raadplegen: <https://jaarverslag.gvb.nl/>

Jaarverslag Port of Amsterdam 2020. Port of Amsterdam, 2021. Te raadplegen: https://jaarverslag.portofamsterdam.com/sites/jaarverslag/files/2021-04/PoA_Integraal%20Jaarverslag%202020.pdf

Beantwoording vragen kostenontwikkeling Afvalstoffenheffing, Gemeente Amsterdam, 13 april 2021

Jaarverslag 2020. Gemeente Amsterdam, 28 april 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10155445/1>

Jaarverslag Deelnemingen 2020. Gemeente Amsterdam. 4 november 2021. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10692364/1>

Gemeentesecretaris Peter Teesink. Gemeente Amsterdam, z.d. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/college/gemeentesecretaris>

Infographic Zo werkt Amsterdam. JSconsultancy, z.d. Te raadplegen: <https://www.jsconsultancy.nl/app/uploads/1.-Infographic-zo-werkt-Amsterdam.pdf>

Amsterdam scheidt plastic alleen nog met scheidingsinstallatie. Gemeente Amsterdam. Geraadpleegd op 8 november 2021. Te raadplegen: <https://www.amsterdam.nl/afval-en-hergebruik/plastic-scheidingsinstallatie/>

OV-domein en taken. GVB, z.d. Te raadplegen: <https://over.gvb.nl/organisatie/ov-domein-en-taken/>

Overzicht Externe rente. Gemeente Amsterdam, aangeleverd aan enquêtecommissie op 2 november 2021.

9.3 Documenten AEB

9.3.1 Jaarverslagen

Jaarrekening 2003. AEB, 2004

Jaarrekening 2004. AEB, 2005

Jaarrekening 2008. AEB, 2009

Jaarrekening 2012. AEB, 2013

Jaarrekening 2013. AEB, 2014

Jaarverslag 2014. AEB, 16 juni 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2438864/1>

Jaarverslag 2015. AEB, 29 april 2016. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bbfieang/aeb160623_jaarverslag-2015.pdf

Jaarverslag 2016. AEB, 2 mei 2017. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/zoujtuze/aeb-jaarverslag-2016.pdf>

Jaarverslag 2017. AEB, 25 april 2018. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/hzqnij2y/aeb180709_jvs2017.pdf

Rapport inzake de jaarstukken 2018. AEB, 29 juni 2020. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/zw3lblbt/200629_jaarrapport2018-aebholdingnv_def-samenvevoegd.pdf

Rapport inzake de jaarstukken 2019. AEB, 29 juni 2020. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/pu5f5bn3/200629_jaarrapport2019-aebholdingnv_def-samenvevoegd.pdf

Rapport inzake de jaarstukken 2020. AEB. 18 mei 2021. Te raadplegen: https://www.aebamsterdam.nl/media/bi0gpfob/210525_jaarrapport2020-controleverklaring-aebholdingnv.pdf

9.3.2 Verslagen directie, RvC en overleggen met gemeente Amsterdam

Directieberaadverslagen. AEB, januari 2007 – juni 2019

Verslag AEB/wethouder Gehrels. 11 mei 2011

Notulen Raad van Commissarissen. AEB, juni 2014 – september 2019

Notulen en Agenda's Aandeelhouderscommissies AEB Holding NV. Maart 2014 – maart 2019

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 21 juni 2014

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 10 december 2014

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 23 mei 2015

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 15 december 2015

Notulen Bestuurlijk opdrachtgeversoverleg AEB Amsterdam. 21 maart 2016

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 21 juni 2016

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 13 december 2016

Besluiten & acties Bestuurlijk opdrachtgeversoverleg met AEB Amsterdam, 21 maart 2017

Agenda Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg met AEB. 15 juni 2017

Bijgevoegde notitie aan leden van de aandeelhouderscommissie AEB Holding NV. Onderwerp: overeenkomsten. 13 maart 2017

Informeel overleg wethouder Ollongren en CEO de Swart. 19 juni 2017

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 21 juni 2017

Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Status Business case Scheidingsinstallatie (SI). 17 november 2017

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 12 december 2017

Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Performance Scheidingsinstallatie, 5 juni 2018

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 11 juli 2018

Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Statusupdate SI @ AEB. 25 september 2018

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 10 december 2018

Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV, Statusupdate Scheidingsinstallatie. 12 maart 2019

Bijlage aandeelhouderscommissie AEB Holding NV Statusupdate Scheidingsinstallatie. 6 juni 2019

Notulen AvA AEB Holding NV. AEB, 27 juni 2019

Besluit AvA AEB Holding NV. AEB, 17 september 2019

9.3.3 Strategische plannen

Strategische plan AEB 2009-2013. AEB, maart 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2>

Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 – 2011. R. Kruize, 15 augustus 2008

Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief. AEB, 20 september 2010. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216580/1>

Strategisch plan AEB 2009-2013. AEB, maart 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4192803/2>

Duurzaam perspectief: transitieprogramma AEB. AEB, 8 november 2012

Business Case AEB Concept, AEB. 16 november 2012

Strategisch Plan AEB 2018. AEB, 7 november 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

2020 - 2025 Een strategische doorkijk. AEB Holding NV, 30 mei 2016

Strategisch plan 2018 – 2022. AEB Amsterdam, november 2017. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2384129/1>

9.3.4 Brieven

Brief Directeur GDA aan Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieubeheer. Gemeente Amsterdam, 30 oktober 2001

Voornemen van AEB om buitenlands afval te verwerken. Onderbouwend rapport aan College van B&W. AEB, 13 januari 2009. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4199717/2>

Nota aan College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Amsterdam betreffende Noodzaak en urgentie voor transitie van het Afvalenergie Bedrijf. R. Kruize, 22 oktober 2012

Brief aan wethouder Deelnemingen. AEB, 5 februari 2017

Brief Verscherpt toezicht AEB Amsterdam. AEB Amsterdam, 19 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622467/1>

Brief aan wethouder deelnemingen en financiën Stop the bleeding. P. Dirix, 24 juni 2019

Brief Verzoek om extra liquiditeitssteun. AEB, 1 juli 2019

Brief verzoek om steun. AEB, 4 juli 2019

Brief Voordracht tot benoeming van directielid AEB. AEB, 13 augustus 2019

Brief [geen titel]. AEB, 15 september 2019

Brief standpunt OR inzake toekomst AEB. AEB, 17 september 2019

Brief Voordracht nieuwe commissarissen AEB Holding NV. AEB, 17 september 2019

9.3.5 Andere documenten

Strategische notitie deelname GDA in biomassavergassingsproject Noord-Holland. GDA & W.M. Sierhuis, 1996

Notulen van de Grote Staf 1995-1997 deel 1. GDA, 1997

Vergaderverslag grote staf d.d. 10 oktober 1996. GDA, 10 oktober 1996

Bedrijfsplan uitbreiding afvalverbrandingsinstallatie Amsterdam. GDA, 15 november 1999

Concept afvaltoeleveringsovereenkomst. Icovia BV, Sita/BFI, Watco, Van Gansewinkel, 1 maart 2001.

Intentieverklaring (Concept). GDA, 17 juli 2001

Uitbreiding AVI-Amsterdam in relatie tot het voorontwerp LAP. W.M. Sierhuis, 8 augustus 2001

Agenda overleg Min VROM en Gemeente Amsterdam. W.M. Sierhuis, 8 augustus 2001

Mail aan wethouder Irik, overleg met delegatie ministerie van VROM iz uitbreiding op 21 augustus 2001. Martijn van Vliet, 16 augustus 2001

Interim presentatie Eco-Port Amsterdam, PRC, 31 oktober 2001

Method for generating steam using a waste incinerator (Patentnummer: EP1164330B1). M.A.J. Van Berlo, 19 december 2001

Vergaderverslag 10de stuurgroepvergadering. GDA, 3 juli 2002

Verslag interne vergadering Besluit VR of HR. K. Smit, 31 juli 2002

Vergaderverslag 11de stuurgroepvergadering. GDA, 7 augustus 2002

Nota aan Stuurgroep HR-AVI "Plan van Aanpak Begroting en Exploitatie HR-AVI. K. Smit, 19 augustus 2002

Presentatie van Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking voor de Raadscommissie. K.D. van der Linde, 8 januari 2003

Tripod Analyse-Bijna droogkoken keteldrums. AEB, 24 april 2008

AEB. Powerpoint-presentatie. AEB, 10 juni 2008

Prestaties derde kwartaal hrc bij afval energie centrale. AEB, 4 februari 2010

Plan van Aanpak Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. AEB, 10 september 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4215876/1>

Eindrapport principebesluit Verzelfstandiging AEB. Conceptversie. AEB, 22 november 2012. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216579/1>

Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. Directie AEB, 16 januari 2013

Reglement, Verzelfstandiging Afval Energiebedrijf Reglement Houdende Principes en Best Practices voor de Raad van Commissarissen. AEB, 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/ud3il4mq/rvc-reglement.pdf>

Akte van Statutenwijziging van AEB Holding NV. AEB, 1 januari 2014. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1188794/1>

Directiereglement. AEB, 1 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/xrvncdlj/directiereglement.pdf>

Statuten AEB Holding NV. 1 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/media/fm1gi5rr/statutenwijziging-aeb-holding.pdf>

AEB Amsterdam van start. AEB, 2 januari 2014. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/nieuws/aeb-amsterdam-van-start/>

Halfjaarrapportage AEB Q2 2014. AEB, 6 augustus 2014

Jaarplan 2017. AEB, 13 december 2016

Business case overzichten, business case HHAS. AEB, 15 november 2017

Brief aankondiging plaatsing onder verscherpt toezicht. OD NZKG, 7 februari 2018. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6622468/1>

Biomass Plant Amsterdam: Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout, AEB, 25 september 2018

Investeringsvoorstel Biomass Plant Amsterdam – Duurzame stadswarmte uit regionaal resthout. AEB Amsterdam, 19 december 2018

Brief aan Paul Dirix, Vastlegging Interventie Stop the Bleeding. Zender, 21 juni 2019

Brief aan directie AEB, Plan afschaling productie AEB. OD NZKG, 4 juli 2019

Verscherpt toezicht opgeheven. AEB, 2 april 2021. Te raadplegen: <https://www.aebamsterdam.nl/nieuws/verscherpt-toezicht-opgeheven/>

9.4 Rapporten externe adviseurs

Rapport verkenning verzelfstandiging GDA, Berenschot, 16 januari 1995

Individuele uitkomsten branche-onderzoek VVAV-Sector Verbranding voor de vorming van een Gemeenschappelijke Strategische Visie 1998. Mulder en Tepper bedrijfsadviseurs, 6 oktober 1998

AVI-Amsterdam Masterplan. Goepfert, Reimer & Partner Ingenieurgesellschaft mbh, 8 december 1998

De toekomstige strategische positie van de Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking, voorlopige reactie op onderzoeksrapport. Afval Management Amsterdam, 6 februari 2001

Eindrapport Strategische Positie Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking Amsterdam, Deloitte & Touche Bakkenist, 8 februari 2001

Hoogrendements-AVI: Schonere energie door afvalverbranding, Praaning Meines Consultancy, 10 april 2001

Erweiterung Hochleistungskessel Konzeptueller Entwurf, Wandschneider & Guthjar (W+G) Ingenieurgesellschaft, februari 2002

Project HR-AVI Investeringsraming inclusief second opinion. Berenschot Osborne, 26 september 2002

Positionering en besturing Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Deloitte, 3 maart 2006

Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam. Onderzoekscommissie HR-AVI, september 2007. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1539720/1>

Second Opinion 'Transitie Afval Energie Bedrijf tot Duurzaam Energie- en Grondstoffenbedrijf'. Utrecht Sustainability Institute, 2 oktober 2012

Verlengde onderzoeksfase verzelfstandiging Haven Amsterdam. Policy Research Corporation, 12 oktober 2012

Business Case Financiering. KPMG, 22 november 2012

Gateway Review Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Gemeente Amsterdam, 21 december 2012, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649969/3>

Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Galan Group, 28 december 2012, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649968/3>

Second opinion voor de Gemeenteraad Amsterdam op de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf. PricewaterhouseCoopers Advisory NV, 4 april 2013. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/649980/3>

Advies Duurzaamheidsraad Amsterdam bij Agenda Duurzaam, Duurzaamheidsraad Amsterdam, 6 januari 2015. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/1945107/1>

Tegenvallende Resultaten na Verzelfstandiging. Rekenkamer Amsterdam, 15 november 2015. Te raadplegen: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/afval-energie-bedrijf-tegenvallende-resultaten/>

Jaarplan validatie en waardering AEB. EY, 27 maart 2015

AEB AEC technical review version 1.1. Deltaway, 11 mei 2015

Integraal advies omtrent investeringsvoorstel van het AEB betreffende een huishoudelijk afvalscheidingsinstallatie, versie 'finaal rapport'. EY, 1 april 2016

Assessment of Lifetime (AEC, 15 years), part 1. Deltaway, 31 januari 2017

AEB Preliminary Assessment. Deltaway, 6 juni 2019

Concept rapportage inzake tussentijdse uitkomsten waardeanalyse AEB. KPMG, 25 juni 2019

Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019 – 2021. DNV GL, 26 juni 2019

DNV GL review noodzaak en aanpak AEB interventie. F. Lamers & M. Bergman, 8 juli 2019

Advies inzake scenario's vitale afvalketen. Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn NV, 10 september 2019

Advies Intentieovereenkomst Beelen Groep BV. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V, 16 september 2019. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7970311/1>

De stilte voor het stilleggen: de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. Onderzoekscommissie Winter, 1 juli 2020, Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9065648/1>

9.5 Documenten rijksoverheid en andere overheden

9.5.1 Wet- en regelgeving

Verdrag betreffende de werking van de Europese unie. EU, 25 maart 1957. Te raadplegen:

<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/2013-07-01#Verdrag>

Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen. Raad van de Europese Unie, 26 april 1999.

Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:182:0001:0019:NL:PDF>

Memorie van Toelichting Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie. Ministerie van Economische Zaken, 6 november 2002.

Te raadplegen: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kig27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3aksmysmw5/f=/kst64167.pdf

Richtlijn 2000/76 betreffende de verbranding van Afval. Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 4 december 2000. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0076&from=NL>

Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 Deel 1 Beleidskader. Ministerie van VROM, 3 februari 2003.

Te raadplegen: 'lap1_samenvatting beleidskader_origineel2003.pdf'

Wet milieubeheer. 1 april 2004. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2002-04-01#Hoofdstuk10>

Landelijk afvalbeheerplan 2002- 2012 Deel 3 Capaciteitsplannen. Ministerie van VROM, april 2004.

Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_142274_31/

Verordening (EG) Nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 14 juni 2006. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=NL>

Wijziging Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2006 en Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2007. Ministerie van Economische Zaken, 15 juni 2006.

Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-114-p14-SC75550.html>

Kamerstuk Subsidieregeling "Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie" (MEP) 31 028 nr. 1, Tweede Kamer der Staten Generaal, 11 mei 2007. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31028-1.html>

Verordening (EG) Nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg. Europees Parlement en Europese Raad, 23 oktober 2007. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>

Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 19 november 2008. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=NL>

Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 23 april 2009. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN>

Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking). Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, 24 november 2010. Te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075&from=NL>

Besluit Markt en Overheid (wet MenO). 1 juli 2012. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031654/2012-07-01>

Wet dualisering gemeentebestuur. 1 oktober 2012. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/2012-10-01>

Wet financiering decentrale overheden (FIDO). 15 december 2013. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011987/2013-12-15>

Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden. Europese Commissie, 31 juli 2014. Te raadplegen: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)

Grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden. 21 december 2018. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>

Kamerstuk Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/851 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen). Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 september 2019. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35267-3.html>

Burgerlijk wetboek. 1 januari 2021. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002656/2021-01-01>

Mededingingswet. 18 februari 2021. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008691/2021-02-18>

Elektriciteitswet. 1 juli 2021. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009755/2021-07-01>

Gaswet. 1 juli 2021. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011440/2021-07-01>

Gemeentewet. 10 juli 2021. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-07-10>

Algemene Wet Bestuursrecht. 1 november 2021. Te raadplegen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2021-11-01>

9.5.2 Andere documenten

Heroverweging 1985: Verkoop staatsdeelnemingen. Heroverwegingsgroep, 19 juli 1985. Te raadplegen: <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/extrainfo/ibos/1985-80-Verkoop%20staatsdeelnemingen.pdf>

Afvalstoffenplan voor Noord-Holland 1989-1994. Provinciale staten van Noord-Holland, 13 februari 1989. Te raadplegen: <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p03/p0333/333-044afvalstoffenplan.pdf>

Juniverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer. Algemene Rekenkamer, juni 1994. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000010012>

Tienjarenprogramma Afval 1995 – 2005. Afval Overleg Orgaan, december 1995

Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 1996. Ministerie van Financiën, 1996. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25178-2.html>

Belastingblad 1999 nr. 94/2647. Hof 's-Hertogenbosch, 29 april 1997

Troonrede Prinsjesdag 2000. Rijksoverheid, 9 september 2000. Te raadplegen: <https://www.koninklijkhuys.nl/documenten/toespraken/2000/09/19/troonrede-2000>

Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2001. Ministerie van Financiën, 2001. Te raadplegen: <https://eurnu.s02-eun.pdc.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ak7e3c0zu>

Ontwerp Landelijk afvalbeheerplan (LAP) Deel 3 Capaciteitsplannen. Ministerie van VROM, 11 januari 2002. Te raadplegen: 'lap1_capaciteitsplannen_ontw2002.pdf'

Nederlandse Corporate Governance Code 2003. Commissie Corporate Governance, 9 december 2003. Te raadplegen: <https://www.mccg.nl/download/?id=1049>.

Brief aan de Europese commissie, NL reactie op de Mededeling van de Commissie 'Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling'. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 oktober 2005. Te raadplegen: https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/pdf_comments/nl_reaction.pdf

COM/2005/666: *EC Communication Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste*. European Commission Communication, 21 december 2005. Te raadplegen: <https://content.next.westlaw.com/1-384-3846?lrTS=20210829220631821&transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29>

Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2007. Ministerie van Financiën, 2007. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-69.html>

Dagvaarding F.L.Smith Airtech A/S tegen de gemeente Amsterdam. Rechtbank Amsterdam, 25 februari 2009.

Deelnemen en Wegblijven: aandeelhouderschap Havenbedrijf Rotterdam NV en Multidiensten NV. Rekenkamer Rotterdam, 9 juli 2009. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4076822/1>

Brief uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapport 'Deelnemen en wegblijven', Gemeente Rotterdam, 27 oktober 2009. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4800887/1>

Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021: Naar een materiaalketenbeleid, Ministerie van VROM, 11 november 2009. Te raadplegen: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kofj9vvij5epmj1ey0/viao98wvf7yg/f=/blg22063.pdf>

Handreiking kostentoerekening leges en tarieven. Ministerie van Binnenlandse Zaken, januari 2010. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2010/06/16/handreiking-kostentoerekening-leges-en-tarieven>

Energierapport 2011. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, 10 juni 2011. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/06/10/energierapport-2011>

Havenvisie 2030: Port Compass. Port of Rotterdam, 15 november 2011. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/1039539/1/document>

Subsidieregeling duurzame energie in 2012. Rijksoverheid. Te raadplegen: <https://web.archive.org/web/20120911191932/http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/subsidieregeling-duurzame-energie-sde>

Energieakkoord voor duurzame groei. Sociaal-Economische Raad, 6 september 2013. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei>

Verbonden Partijen gemeente Den Haag: Beheersing en toezicht, Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, oktober 2013. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3732355/1>.

Afvalpreventieprogramma Nederland: Beter ontwerpen – minder verspillen – bewuster consumeren, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2013. Te raadplegen: <https://docplayer.nl/939131-Afvalpreventieprogramma-nederland-december-2013-beter-ontwerpen-minder-verspillen-bewuster-consumeren.html>

Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Ministerie van Financiën, 2013. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/10/18/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2013>

Van Afval naar Grondstof: Uitwerking van 8 operationele doelstellingen. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, januari 2014. Te raadplegen: https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_145080_31/

Onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC. Stuurgroep van 17 rekenkamercommissies i.s.m. IPR Normag Management Consultants, 15 mei 2014, Te raadplegen: <https://www.lelystad.nl/Docs/Rekenkamer/IPR%20Normag%20Rekenkameronderzoek%20HVC%20mei2014.pdf>

Beleidskader Verbonden Partijen 2014 – 2018. Gemeente Den Haag, 17 oktober 2014. Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3345369/1>.

Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015. Te raadplegen: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/duurzame-energie/monitoring>

Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving. R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra & F.H.K. Theissen, 2015. Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/tijddlijn-verzelfstandiging-4/2007-2019/2015-verzelfstandiging-en-samenwerking-bij-decentrale-overheden/>

Uitspraak ECLI:NL:RBAMS:2015:6459. Rechtbank Amsterdam, 30 september 2015. Te raadplegen: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2015:6459>

Verbonden Partijen ROVA en Twence. Rekenkamer West Twente, 5 oktober 2015.

Maak de cirkel rond: Een EU-actieplan voor de circulaire economie. Europese Commissie, 2 december 2015. Te raadplegen: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

Moeite Met Afstand: Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag (feitenrapport). Rekenkamer Den Haag, januari 2016. Te raadplegen: <https://www.rekenkamerdenhaag.nl/wp-content/uploads/2016/01/Feitenrapport-Moeite-met-afstand.pdf>.

Stedelijke agenda haven Transitie naar havenstad van de toekomst. Gemeente Rotterdam. April 2016. Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/3924989/1>

Nederlandse Corporate Governance Code 2016. Monitoring commissie Corporate Governance Code, 8 december 2016. Te raadplegen: <https://www.mccg.nl/download/?id=3364>.

Energierapport: Transitie naar duurzaam. Ministerie van Economische Zaken, 18 januari 2016. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/18/energierapport-transitie-naar-duurzaam>

Waste Prevention Programme The Netherlands Factsheet. European Environment Agency, oktober 2016.

Slimme bereikbaarheid voor een gezond, economisch sterk en aantrekkelijk Rotterdam: Stedelijk verkeersplan Rotterdam 2017 – 2030+. Gemeente Rotterdam, 17 februari 2017. Te raadplegen: <https://rotterdam.notubiz.nl/document/5223255/2>

Beleidskader Verbonden Partijen 2017. College van B&W Gemeente Den Haag, 12 september 2017, Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/5664089/1>.

- Kadernota OV. Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 25 oktober 2017.
Te raadplegen: https://mrdh.nl/sites/default/files/documents/MDRH_kadernota_OV_def.pdf
- Landelijk afvalbeheerplan 2017-2019. Rijkswaterstaat, 28 november 2017. Te raadplegen: https://lap3.nl/publish/pages/164760/lap3_beleidskader_versie_28_12_2017.pdf
- Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting Decentraalbestuur, maart 2019.
Te raadplegen: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>
- Jaarverslag RET NV 2019. RET NV, 2020. Te raadplegen: <https://retjaarverslag.nl/2019>
- Jaarverslag Port of Rotterdam 2019. Port of Rotterdam, 2020. Te raadplegen: <https://www.portof-rotterdam.com/sites/default/files/2021-06/jaarverslag-havenbedrijf-rotterdam-2019.pdf>
- Jaarverslag HTM personenvervoer NV 2019. HTM, 2020. Te raadplegen: https://assets.htm.production.redkiwi.io/Jaarverslagen/Jaarverslag_2019.pdf
- Jaarverslag Warmtebedrijf Rotterdam 2019. Warmtebedrijf Rotterdam, 2020.
- De gevolgen van sluiting van de reststoffenenergiecentrale te Harlingen Eindrapport. Gemeente Harlingen, 15 maart 2019. Te raadplegen: https://harlingenboeit.nl/bestanden/2-0-rapport-ecorys-de-gevolgen-van-sluiting-van-de-reststoffenenergiecentrale-te-harlingen/at_download/file
- Warmte zonder leiding: onderzoek naar de governance van het Warmtebedrijf. Rekenkamer Rotterdam, 17 oktober 2019. Te raadplegen: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/warmte-zonder-leiding/>
- Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, november 2019. Te raadplegen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>
- Steunmaatregel SA.55227 (2019/NN) - Nederland – Reddingssteun voor AEB Holding NV. Europese Commissie, 19 november 2019. Te raadplegen: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201951/281970_2117590_117_2.pdf
- Een nieuw actieplan voor een circulaire economie, Europese Commissie, 11 maart 2020.
Te raadplegen: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Besluit Verantwoordelijkheidsverdeling Verbonden Partijen. Gemeente Den Haag, 25 september 2020.
Te raadplegen: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9178236/2>
- Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020, Ministerie van Financiën, 23 juni 2020, Te raadplegen <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/23/bijlage-1-jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2020>.
- Beleidskader verbonden partijen en samenwerking relaties. Gemeente Rotterdam, 2020.
Te raadplegen: <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/8515673/2>.
- Niet alles kan overal. Adviescollege Stikstofproblematiek Remkes, 8 juni 2020. Te raadplegen: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e1d98609-6f59-4245-8758-ec00da553db5/1/pdf/niet%20alles%20kan%20overal.pdf>
- Financieel Jaarverslag Twence 2020. Twence, 2021. Te raadplegen: <https://www.twence.nl/assets/files/Financieel-Jaarverslag-Twence-2020.pdf>
- Jaarverslag Afvalsturing Friesland NV 2020. OMRIN, 2021. Te raadplegen: <https://www.omrin.nl/uploads/omrin/themas/strategie-2021-2024/jaarverslag-2020-afvalsturing-friesland-nv.pdf>

Jaarverslag HVC 2020. HVC, 2021. Te raadplegen: <https://www.hvcgroep.nl/sites/default/files/2021-04/jaarverslag%202020.pdf>

Jaarverslag RET NV 2020. RET NV, 2021. Te raadplegen: <https://corporate.ret.nl/financi%C3%ABn/jaarverslagen>

Jaarverslag Port of Rotterdam 2020. Port of Rotterdam, 2021. Te raadplegen: https://jaarverslag2020.portofrotterdam.com/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v210415091311/Jaarverslag-Havenbedrijf-Rotterdam-2020.pdf

Jaarverslag HTM personenvervoer NV 2020. HTM, 2021. Te raadplegen: https://assets.htm.production.redkiwi.io/Jaarverslagen/HTM_Jaarverslag_2020_DEF.pdf

Jaarverslag ARN BV 2020. ARN BV, 2021. Te raadplegen: https://www.arnbv.nl/fileadmin/site_files/arn.nl/documenten/jaarverslag/ARN_jaarverslag_2020.pdf

Paragraaf Verbonden Partijen. Gemeente Rotterdam, 2021. Te raadplegen: <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting2021/paragrafen/verbonden-partijen/>

11 procent energieverbruik in 2020 afkomstig uit hernieuwbare bronnen. CBS, 31 mei 2021. Te raadplegen op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/22/11-procent-energieverbruik-in-2020-afkomstig-uit-hernieuwbare-bronnen>

Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020, Ministerie van Financiën, 23 juni 2021. Te raadplegen <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/23/bijlage-1-jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2020>

Duurzaam stortbeheer. Rijkswaterstaat, z.d. Te raadplegen: <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afvalregelgeving/afval-storten/duurzaam-stortbeheer/>

Het college. Nederlandse vereniging voor raadsleden, z.d. Te raadplegen: <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/het-college>

Algemeen profiel gemeentesecretaris/algemeen directeur. Commissie Persoonlijke Ontwikkeling Vereniging van Gemeentesecretarissen, z.d. Te raadplegen: https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/Algemeen_profiel_GS_dec_09_vak_wat_doet_gs.pdf

Andere Documenten en Publicaties

A Public Management for all seasons?. Christopher Hood. *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3 – 19

Het borgen van publiek belang. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 26 maart 2000. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>

Interdepartementaal beleidsonderzoek Onderzoek Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteiten: Afvalverwijdering. Werkgroep IBO Afvalverwijdering, juni 2002. Te raadplegen: <https://docplayer.nl/42576610-Interdepartementaal-beleidsonderzoek-onderzoek-marktwerving-deregulering-en-wetgevingskwaliteiten.html>

De Calculus van het publieke belang. C.N. Teulings, A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, 2003. Te raadplegen: <https://pure.uvt.nl/ws/portafiles/portal/1044779/calculuspubliekbelang2003.pdf>

Plafonnering en middelenverdeling in de MEP. ECN-KEMA, maart 2007. Te raadplegen: <https://publicaties.ecn.nl/PdfFetch.aspx?nr=ECN-C--06-040>

De ontwikkeling van New Public Management in Nederland. T. Groot & T. Budding. *Management Accounting*, april 2008, pp. 152 – 160

Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes. Sociaal-Economische Raad, maart 2010. Te raadplegen: [https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/17126936/Overheid_en markt. Het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes. Den Haag Sociaal Economische Raad 2010.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/17126936/Overheid_en_markt._Het_resultaat_telt._Voorbereiding_bepalend_voor_succes._Den_Haag_Sociaal_Economische_Raad_2010.pdf)

Aandeelhouders en het vennootschappelijk belang. H.K. Schrama, *Vennootschap en Onderneming*, 2012(6), pp. 101 – 105. Te raadplegen: http://www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/vennootschappenonderneming/2012/6/VenO_0925-9643_2012_022_006_001.pdf

Dertig jaar privatisering verzelfstandiging en marktwerking. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/id/vj45ir21m7qq/document_extern/dertig_jaar_privatisering_verzelfst/f=/vj45irsx1dua.pdf

Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek. M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist, 2012, Deventer: Kluwer.

Publieke zaken in een marktsamenleving. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/04/12/publieke-zaken-in-de-marktsamenleving>

Toezen op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 28 augustus 2013. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten Eerste Kamer, 2012. Te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/aanbiedingsbrief_en_hoofdrapport

The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance, X.U. Runya, S.U.N. Qigui, S.I. Wei, *Canadian Social Science*, 11(7), 2015, pp. 11 – 21. Te raadplegen: <http://flr-journal.org/index.php/css/article/view/7354/7737>

Neoliberalism: oversold. J.D. Ostry, P. Loungani, & D. Furceri. *Finance & development*, 53(2), 2016. pp. 38 – 41

AEB en Afvalfonds zetten in op nascheiding afval. Agro & Chemie, 13 januari 2017. Te raadplegen: <https://www.agro-chemie.nl/nieuws/aeb-en-afvalfonds-zetten-in-op-nascheiding-afval/chemie.nl/nieuws/het-AEB-en-afvalfonds-zetten-in-op-nascheiding-afval/>

Akkoord AEB en BAM/Banzo over scheidingsinstallatie. BAM Infra Nederland B.V, 7 oktober 2020. Te raadplegen: <https://www.bam.com/nl/pers/persberichten/2020/10/akkoord-AEB-en-bambanzo-over-scheidingsinstallatie>

Noodlijdend AEB vreest miljoenstrop op biomassacentrale. Polman, J. *Financieel Dagblad*, 16 september 2020. Te raadplegen: <https://fd.nl/ondernemen/1357481/noodlijdend-aeb-vreest-miljoenenstrop-op-nieuwe-biomassacentrale>

Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2021, COELO, 2021. Te raadplegen: https://www.coelo.nl/images/rapporten/KBGG_2021.pdf

Brief aan de enquêtecommissie AEB. U. Kock, 19 augustus 2021

Huishoudelijk afval per gemeente per inwoner. CBS, 7 oktober 2021. Te raadplegen: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83452NED/table?fromstatweb>

Alleenrecht. Kenniscentrum Europa Decentraal, z.d. Te raadplegen: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/alleenrecht/>

Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid. VNG, z.d. Te raadplegen: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

Rentebedragen voor 1999: Geld- en Kapitaalmarkt. CBS Statline, z.d. Te raadplegen: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37758/table?ts=1634916026901>

Rentebedragen van 1999 - 2007: Marktrentevoeten. De Nederlandsche Bank, z.d. Te raadplegen: <https://www.dnb.nl/statistiek/data-zoeken/#/details/marktrentevoeten-maand/dataset/754be796-39a7-4417-aa9a-70ee41bff954/resource/9bd8c98e-fd59-40bc-b530-0bf7c43132c>

Bijlage 1 Raadsvoordracht, Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energie bedrijf

	X X X Gemeente Amsterdam Gemeenteraad Gemeentebblad Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020 R
Jaar	2020
Afdeling	
Nummer	
Publicatiedatum	
Agendapunt	
Datum besluit B&W	
	Onderwerp
	Instemmen met de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energie bedrijf
	<i>Met deze voordracht stellen wij u voor het volgende besluit te nemen:</i>
Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd	De gemeenteraad van Amsterdam
	Gezien de voordracht van de enquêtecommissie Afval Energie Bedrijf
	Besluiten:
	I. De in de voordracht van de leden Roosma, Van Dantzig, Poot, Mbarki, Flengte, Van Lammeren, Taimounti, Nanninga, Boomsma, Van Soest, Ceder en Simons van 21 april 2020 tot instelling van een vooronderzoek ten behoeve van raadsenquête naar het Afval Energie Bedrijf (Gemeentebblad 2020, afd. 1, nr. 535) verwoorde scope van het onderzoek en vraagstelling als volgt uit te werken en vast te stellen:
	De volgende scopebepaling mee te geven voor de raadsenquête: De enquête richt zich op de wijze waarop de gemeente haar rollen heeft uitgevoerd jegens het Afval Energie Bedrijf (AEB) en hoe in de gemeente – binnen en tussen het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad – daarmee is omgegaan. De interne bedrijfsvoering van AEB wordt onderzocht voor zover het een reële impact heeft op deze rollen of op de financiën van de gemeente.
	De hoofdvragen worden als volgt gepreciseerd:
	1. In hoeverre heeft de gemeenteraad zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende bevoegdheid uitgevoerd ten aanzien van AEB? a. Op welke wijze is de raad daartoe in staat gesteld uitgaande van onder meer de informatievoorziening vanuit het college? b. Op welke wijze heeft de raad daar daadwerkelijk invulling aan gegeven en zijn verantwoordelijkheid genomen?
	2. Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot AEB en hoe zijn die ontstaan? a. Tot welke oorzaken zijn de problemen terug te leiden? b. Welke keuzes liggen aan de problemen ten grondslag en hoe zijn deze keuzes tot stand gekomen? c. Hoe zijn de problemen door college en raad geadresseerd?

Jaar 2020
Afdeling
Nummer
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020

3. Wat is de financiële impact (geweest) van AEB voor de gemeente Amsterdam?
4. Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie - ook in hun onderlinge samenwerking - te formuleren op basis van de antwoorden op hoofdvragen 1 t/m 3:
- a. ten aanzien van het borgen van een goede en effectieve relatie met het AEB, voor het verwerken van afval en het leveren van stadswarmte;
 - b. ten aanzien van de relatie tot andere deelnemingen van de gemeente Amsterdam en het deelnemingenbeleid in den brede?

II. Besluiten tot het starten van de raadsenquête naar het Afval Energie Bedrijf

Wettelijke grondslag

Gemeentewet art. 155 a t/m f; Verordening inzake het recht van onderzoek.

Bestuurlijke achtergrond

Inleiding

Op grond van het besluit van de gemeenteraad om een enquête te houden inzake het Afval Energie Bedrijf is aan de enquêtecommissie verzocht de door de raad gegeven richtinggevende hoofdvragen nader uit te werken, aan te vullen en te precisieren. Tevens zal de enquêtecommissie voorstellen doen betreffende de scope van het hoofdonderzoek van de raadsenquête. De uitgewerkte en nader gepreciseerde onderzoeksvragen, alsmede de scope van het onderzoek zullen aan de raad worden voorgelegd ter besluitvorming voordat de enquête zelf van start zal gaan.

Aanpak van het vooronderzoek

Het vooronderzoek is op 1 juli 2020 gestart met de ondersteuning van een extern onderzoeksteam van Policy Research Corporation-KokxDeVoogd, waarmee de gemeente een raamovereenkomst heeft. Tijdens het vooronderzoek zijn openbaar beschikbare documenten geanalyseerd en is geput uit de expertise van de leden van het onderzoeksteam. Daarbij was de focus niet alleen gericht op de achtergronden, besluiten en realisatie van de investeringen die zijn gedaan voor het AEB, maar is tevens ingegaan op de strategische en beleidsmatige keuzes, de governance en financiële beheersing van het AEB. Daarbij is teruggekeken tot 1986, zijnde het jaar waarin de plannen werden ontvouwd voor de nu nog steeds in bedrijf zijnde Afval-energie Centrale (AEC). De relatie tussen de gemeente Amsterdam en het AEB is geschetst in de omliggende kaders op regionaal, landelijk en Europees niveau. Vanuit die kaders zijn vijf thema's nader geanalyseerd.

Thematische analyses

Middels analyses vanuit een aantal thema's is in het vooronderzoek een duidelijk beeld ontstaan over de scope en de onderzoeksvragen voor het hoofdonderzoek. Deze thema's zijn: Techniek en markt van de afvalverwerking, Beleidsvorming van Amsterdam ten aanzien van afvalverwerking, energieopwekking en recycling, Governance, Financiën en Eerdere onderzoeken.

Scope van het hoofdonderzoek

De scope van het hoofdonderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente haar rollen heeft uitgevoerd jegens het Afval Energie Bedrijf (AEB) en hoe in de gemeente – binnen en tussen het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad – daarmee is omgegaan. De interne bedrijfsvoering van AEB wordt onderzocht voor zoverre het een reële impact heeft op deze rollen of op de financiën van de gemeente.

Naast het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad zijn er diverse relevante actoren die een belangrijk rol of inbreng hebben in de relatie tussen de gemeente Amsterdam en AEB. Daarbij gaat het in eerste instantie om de leiding van AEB, zijnde in ieder geval de directie en de RvC. Daarnaast zijn er diverse andere publieke en private organisaties die in het hoofdonderzoek betrokken zullen worden.

Voor de tijdsafbakening van het hoofdonderzoek worden twee onderscheiden onderzoekslijnen aangehouden – een onderzoekslijn die gericht is op de investeringen voor AEB en een onderzoekslijn die is gericht op de strategische en beleidsmatige keuzes, de governance en de financiële beheersing van AEB.

Investeringen voor AEB. De Afvalenergie Centrale (AEC) is als oudste installatie nog steeds operationeel in bedrijf. Afwegingen en besluiten over investeringen in deze installatie voeren terug naar de eerste aanloop van de bouw van de AEC in 1986. Naast de bouw van de AEC, zijn later grote investeringen gedaan in de Hoogrendement Centrale (HRC), de Nascheidingsinstallatie en in de Biomassacentrale. Relevant is om te onderzoeken wat de overwegingen zijn geweest om de installaties te bouwen zoals ze gebouwd zijn en te onderzoeken op welke wijze de plannen en de realisatie van de afvalverwerkingsinstallaties van AEB tot stand zijn gekomen. De onderzoekslijn voor de investeringen start daarom in 1986 en loopt de facto door tot de enquêtecommissie haar werk afrondt in 2021.

Strategische en beleidsmatige keuzes, de governance en financiële beheersing van AEB. De raadsenquête moet de raad inzicht bieden in de governance relatie met deelnemingen en de adequaatheid van het deelnemingenbeleid, zodat lering kan worden getrokken uit het verleden en aanbevelingen gedaan kunnen worden hoe goed om te gaan met deelnemingen en het deelnemingenbeleid.

Een markant punt in de historie betreft het moment waarop AEB een verzelfstandigde organisatie is geworden op 1 januari 2014. Door verder terug te kijken naar de periode voor de verzelfstandiging van AEB, kan een oordeel worden gevormd hoe AEB in eerste instantie als gemeentelijke dienst werd aangestuurd. Daarmee wordt duidelijk hoe de relatie tussen de gemeente en AEB toentertijd was en welke overwegingen en doelstellingen aan de orde waren in het proces van verzelfstandiging. Deze tweede onderzoekslijn start in 2007, het jaar waarin de HRC naast de AEC als tweede grote afvalverwerkingsinstallatie in gebruik werd genomen en loopt eveneens door totdat de enquêtecommissie haar werkzaamheden afrondt. Daarmee geeft de tijdslijn van 2007 tot 2014 een voldoende lange periode om te beoordelen hoe de exploitatie van AEB als gemeentelijke dienst verliep en om een vergelijking te maken met de exploitatie-periode van het verzelfstandigde AEB na 2014. De onderzoekslijn

Jaar 2020
Afdeling
Nummer
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020

voor de strategische en beleidsmatige keuzes, de governance en de financiële beheersing van AEB start daarom in 2007 en loopt de facto door tot de enquêtecommissie haar werk afrondt in 2021.

Nadere precisering van de onderzoeksvragen

Op basis van de analyses uit het vooronderzoek zijn de hoofdvragen nader gepreciseerd en zijn per hoofdvraag tevens deelvragen opgesteld.

De volgende overwegingen heeft de enquêtecommissie bij het nader preciseren van de door de raad meegegeven richtinggevende vragen:

- De raadsenquête dient duidelijkheid te geven welke problemen er spelen c.q. speelden ten aanzien van het AEB, zodat er een compleet beeld ontstaat van deze problemen als vertrekpunt voor de vraag wat de oorzaken daarvan waren. Om die reden is een hoofdvraag omschreven als "Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot AEB en hoe zijn die ontstaan?"
- Van belang is in de hoofdvragen ook de kaderstellende bevoegdheid van de raad expliciet te benoemen.
- De informatieverstrekking voor de raad wordt naast het college ook verzorgd door derde partijen die de raad desgewenst op eigen initiatief in kan schakelen. Daarom is in de hoofdvraag over de informatievoorziening ingevoegd dat het betreft "...onder meer" de informatievoorziening vanuit het college".
- In de raadsenquête is van belang dat bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op objectief vast te stellen en falsifieerbare feiten. Daarom is de betreffende richtinggevende vraag als volgt gepreciseerd: "Op welke wijze heeft de raad << aan het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende bevoegdheid>> daadwerkelijk invulling gegeven en zijn verantwoordelijkheid genomen?".
- De vraag over de financiële implicaties wordt niet alleen geplaatst in het kader van de gesignaleerde problemen bij AEB, maar tevens in het bredere kader van alle beleidsmatige keuzes die zijn gemaakt over de aan AEB opgedragen taken en daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Daarnaast is mede een doel van de raadsenquête om vooruit te kijken en met aanbevelingen voor de toekomst te komen. Om deze redenen wordt voorgesteld de richtinggevende vraag van de raad "wat is de financiële impact geweest voor de gemeente?" los te koppelen van een eerdere vraag naar de problemen bij AEB en wordt als een volgende separate hoofdvraag voorgesteld: "Wat is de financiële impact (geweest) van AEB voor de gemeente Amsterdam?".
- Tevens is het beeld van de onderzoekscommissie dat het aspect cultuur en leiderschap aandacht verdient in de raadsenquête, met name in het kader van de vraag welke leerpunten uit deze en eerdere onderzoeken zijn te trekken en ervoor te zorgen dat aanbevelingen daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht.

Jaar 2020
Afdeling
Nummer
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020

- Het voorstel is om de richtinggevende vraag van de raad "Kunnen uit de bevindingen van de eerste twee vraagstellingen, lering, aanbevelingen en concrete acties worden benoemd?" als volgt te preciseren conform de voorgestelde scope van het hoofdonderzoek, waarbij de rolneming van het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie centraal staat: "Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie - ook in hun onderlinge samenwerking - te formuleren op basis van de antwoorden op hoofdvragen?"

Met de hierboven voorgestelde precisering van de hoofdvragen en de uit het vooronderzoek afgeleide deelvragen wordt de volgende samengestelde set van onderzoeksvragen voorgesteld als basis voor de te houden raadsenquête:

Hoofdvraag 1

In hoeverre heeft de gemeenteraad zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende bevoegdheid uitgevoerd ten aanzien van AEB?

- Op welke wijze is de raad daartoe in staat gesteld uitgaande van onder meer de informatievoorziening vanuit het college?
- Op welke wijze heeft de raad daar daadwerkelijk invulling aan gegeven en zijn verantwoordelijkheid genomen?

Deelvragen:

- In hoeverre heeft het college de gemeenteraad van Amsterdam volledig en tijdig geïnformeerd over en betrokken bij belangrijke besluitvormingsmomenten over AEB?
- Hoe heeft de gemeente vorm en inhoud gegeven aan de aansturing?
- Op welke wijze is het toezicht ingevuld tijdens de bouw en exploitatie?

Hoofdvraag 2

Welke problemen speelden en/of spelen met betrekking tot AEB en hoe zijn die ontstaan?

- Tot welke oorzaken zijn de problemen terug te leiden?
- Welke keuzes liggen aan de problemen ten grondslag en hoe zijn deze keuzes tot stand gekomen?
- Hoe zijn de problemen door college en raad geadresseerd?

Deelvragen:

- In hoeverre waren de personele capaciteit, kennis en middelen bij de gemeente en AEB toereikend, gezien de omvang en de complexiteit van de exploitatie van het AEB?
- Op welke wijze zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond afval- en energiebeleid en rond de aansturing van AEB belegd binnen de gemeente Amsterdam en in hoeverre wordt conform de hierover gemaakte afspraken gehandeld?
- Op welke gronden en op welke wijze hebben beleidsontwikkeling en integrale strategische planvorming plaatsgevonden over alle afval- en energiestromen

Jaar 2020
Afdeling
Nummer
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020

binnen de gemeente Amsterdam?

- In hoeverre is bij het ontwerp en de bouw van de HRC, door het college en de raad van Amsterdam rekening gehouden met toekomstige (markt)ontwikkelingen en met risico's voor realisatie, oplevering en exploitatie?
- In hoeverre was de gemeente bij het maken van keuzes over de bouw en exploitatie van de AEC en HRC bekend met de consequenties van deze keuzes en eventuele risico's die hieraan verbonden waren?
- Welke beheersmaatregelen heeft de gemeente getroffen om risico's tijdens de bouw en de exploitatie van de AEC en HRC te voorkomen of te beperken?
- In welke mate heeft de gemeente Amsterdam ingespeeld op het omslagpunt, waarbij er minder afval beschikbaar kwam onder een toenemende afvalverbrandingscapaciteit?

Hoofdvraag 3

Wat is de financiële impact (geweest) van AEB voor de gemeente Amsterdam?

Deelvragen:

- Wat zijn in de loop van de tijd de bepalende factoren voor de gemeenteraad geweest voor het vaststellen van een voorschot- en afrekentarief voor AEB? Hoe is door de gemeente Amsterdam ingespeeld op de aanstaande verzelfstandiging en veranderingen in de markt?
- Op welke wijze is het financieringsarrangement tussen de gemeente Amsterdam en AEB ingericht, in hoeverre heeft dat geleid tot (onvoorziene) tegenvallers in de gemeentelijke begroting en hoe heeft de gemeente Amsterdam die opgevangen?
- Welke impact hebben de investeringen in de AEC, HRC, Nascheidingsinstallatie en Biomassacentrale gehad op de gemeentelijke begroting van Amsterdam en in hoeverre zijn de financiële consequenties hiervan (mede)bepalend geweest in het besluitvormingsproces over de investeringen?

Hoofdvraag 4

Welke leerpunten, aanbevelingen en concrete acties zijn er voor college, raad en ambtelijke organisatie - ook in hun onderlinge samenwerking - te formuleren op basis van de antwoorden op hoofdvragen 1 tot en met 3:

- a. ten aanzien van het borgen van een goede en effectieve relatie met het AEB, voor het verwerken van afval en het leveren van stadswarmte;
- b. ten aanzien van de relatie tot andere deelnemingen van de gemeente Amsterdam en het deelnemingenbeleid in den brede?

Deelvragen:

- In hoeverre ontvangt het college van B&W tijdig essentiële signalen of leerpunten in relatie tot AEB, acteert het hierop en volgt het aanbevelingen over wat hiermee te doen op?
- Welke rol hebben cultuur en leiderschap in de gemeente – zowel binnen het college, de raad en de ambtelijke organisatie als in hun onderlinge samenwerking – gespeeld in de ontwikkelingen rondom AEB?

Jaar 2020
Afdeling
Nummer
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020

Het voornemen is om deze set van vragen als richtinggevend voor het hoofdonderzoek te gebruiken. Al naar gelang het verloop van het onderzoek kan de enquêtecommissie bepalen om de scope en vraagstelling nader aan te passen.

Relatie met eerdere onderzoeken

Diverse eerdere onderzoeken hebben plaatsgevonden naar het AEB, bijvoorbeeld Vermetel Vertrouwen van de commissie Ringeling uit 2007 naar de bouw van de HRC, verschillende Rekenkameronderzoeken en recentelijk De stilte voor het stilleggen van de commissie Winter. Deze onderzoeken richtten zich op een diversiteit aan onderwerpen, uiteenlopend van de projectmatige bouw van afvalverwerkingsinstallaties, de wijze waarop deze installaties in de praktijk zijn gebruikt, de financiële aspecten alsmede de bestuurlijke relatie tussen de gemeente en het AEB.

Er zal een zekere overlap bestaan in de onderzoeksvragen van de verschillende onderzoeken en de enquête, maar er zijn belangrijke verschillen. De enquêtecommissie is ingesteld door de raad en ontleent bijzondere bevoegdheden aan de Gemeentewet zoals de mogelijkheid om getuigen besloten en publiek onder ede te verhoren en de verplichting van onder meer (ex-)wethouders en (ex-)ambtenaren van de gemeente om medewerking te verlenen. De onderzoeksperiode van de enquête is bovendien veel ruimer. De enquêtecommissie heeft de mogelijkheid zo diep te graven als ze het nodig acht om aan waarheidsvinding te doen, maar de focus zal vooral op de relatie met de gemeente liggen en zal niet in eerste instantie gericht zijn op aanbevelingen om de interne bedrijfsvoering van het AEB te veranderen.

Daar waar de analyses uit eerdere onderzoeken overtuigend zijn en ook de onderliggende stukken zijn gecontroleerd kunnen de uitkomsten zeker werk besparen voor de enquête en kan er verder op worden gebouwd.

Planning en communicatie

De enquêtecommissie verwacht haar werkzaamheden te kunnen afronden na de zomer van 2021.

De enquêtecommissie zal de raad, indien daartoe aanleiding is, nader informeren met een voortgangsbericht.

Ter afsluiting

De enquêtecommissie heeft door het vooronderzoek een goed eerste beeld gekregen van de ontwikkelingen met betrekking tot de relatie tussen de gemeente Amsterdam en het AEB. Uit de analyses blijkt dat het in de voorgestelde raadsenquête gaat om de keuzes die zijn gemaakt over het AEB en de consequenties daarvan. De rol van externe invloeden zoals Europese en landelijke regelgeving krijgt ook een plaats in het onderzoek. Met het verrichte vooronderzoek neemt de enquêtecommissie een goede start voor het hoofdonderzoek van de raadsenquête.

Jaar 2020
Afdeling
Nummer
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 9 en donderdag 10 september 2020

	Financiële paragraaf					
Grondexploitatie: Nee		Totale omvang krediet:	€			
		Financiële dekking:				
Investering: Nee		Totale omvang krediet:	€			
		Afschrijvingstermijn:				
		Gebruikt rentepercentage:	%			
		Looptijd krediet:				
Is de regeling kredieten van toepassing: Nee		Omvang aangevraagd krediet (excl BTW)	€			
Regeling Risicovolle Projecten van toepassing: Nee						
Zijn er risico's en zo ja, hoe worden deze beheerst?						
	Financiële gevolgen					
	Jaar T	T+1	T+2	T+3	T+4	Volgnummer
Kapitaallasten						
Overige exploitatielasten						
Baten						
Saldo ten laste van de algemene middelen						
Waarvan nog niet gedekt						

Toelichting

n.v.t.

Geheimhouding

n.v.t.

Stukken

Meegestuurd

n.v.t.

Ter inzage gelegd

n.v.t.

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

William van Zanen, 020 552 2806. W.zanen@amsterdam.nl

Technische vragen kunnen vooraf tot en met uiterlijk 1 september a.s. worden ingediend via enquetcocommissieAEB@amsterdam.nl

De leden van de enquêtecommissie AEB

D.G.M. de Grave-Verkerk

R.J. Groen

J.S.A. Vroege

A.C. de Heer

A.L. Bakker

Bijlage 2 Informatieprotocollen

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 2062
Fax 020 552 2813
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam
Raadsgriffie

WERKAFSPRAKEN ENQUÊTE INZAKE HET AFVAL ENERGIE BEDRIJF

Inleiding

De gemeenteraad van Amsterdam heeft in zijn vergadering van 9 en 10 september 2020 besloten een raadsenquête in te stellen naar het Afval Energie Bedrijf (AEB).

Centraal staat de vraag: hoe heeft de gemeente haar rollen uitgevoerd jegens het AEB? Achtergrond van de raadsenquête is dat er sinds 2007 verschillende problemen en vraagstukken rond het AEB spelen. Dat gaat zowel over operationele vraagstukken als vraagstukken met betrekking tot de governance. Nu het besluit is genomen om het AEB te verkopen acht de gemeenteraad het goed zowel terug- als vooruit te blikken en lessen te trekken.

Doelen van de raadsenquête

Het eerste doel van de raadsenquête is retrospectief en gericht op het vaststellen van de oorzaken van de problemen en hoe en waarom aanbevelingen uit eerdere rapporten wel of niet zijn opgevolgd.

Het tweede doel is prospectief van karakter en bedoeld om lering te trekken uit het verleden en te vertalen naar aanbevelingen aan het gemeentebestuur:

- o Specifiek de rol van de gemeente in afvalverwerking en stadswarmte;
- o Algemeen naar hoe goed om te gaan met deelnemingen en het deelnemingenbeleid.

Vraagstelling raadsenquête

Voor de te houden raadsenquête heeft de raad een samengestelde set van onderzoeksvragen vastgesteld. Hiertoe is het raadsbesluit d.d. 2 september 2020 "Vaststellen van de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energiebedrijf" als bijlage toegevoegd.

Werkafspraken

Voor het feitelijke onderzoek door de enquêtecommissie is het noodzakelijk dat er vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen de enquêtecommissie en het college ten aanzien van de volgende specifieke onderwerpen:

1. De organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt;
2. De wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie (documenten, verslagen enz.);
3. De fysieke toegang tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich strekt;
4. De medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen;

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijn 14), halte Waterloo plein.

5. De formele afhandeling van de verzoeken tot informatie, fysieke toegang, dan wel afspraken met functionarissen;
6. De behandeling van vertrouwelijke informatie;
7. Een probleem- of geschillenregeling.

Door vooraf deze afspraken te maken kan het onderzoek beter worden gepland (qua doorlooptijd, kosten, etc.). Ook kan op deze wijze voorkomen worden dat er (onnodig) extra kosten en/of vertraging in de oplevering van het onderzoek ontstaan doordat de enquêtecommissie niet of niet tijdig toegang krijgt tot informatie en/of functionarissen.

Hieronder worden bovenstaande onderwerpen nader uitgewerkt.

1. De organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt.

De enquêtecommissie geeft aan welke organisatieonderdelen zij in ieder geval in haar onderzoek wil betrekken. Gedurende het onderzoek kan dat aantal waar nodig worden uitgebreid. Het aanmelden daarvan bij de burgemeester of bij de door haar aangewezen projectleiders geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de secretaris van de enquêtecommissie, hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie. De burgemeester of de door haar aangewezen projectleiders (hierna: "de projectleiders") informeren het desbetreffende organisatieonderdeel en stellen de secretaris daarvan binnen één werkdag op de hoogte. Tevens stelt zij aan de desbetreffende organisatieonderdelen een kopie beschikbaar van deze werkafspraken.

2. De wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie

Alle verzoeken tot informatie (dossiers, databases, en alle andere stukken) worden aangemeld bij de burgemeester of bij de projectleiders. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven. Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de secretaris van de enquêtecommissie op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie. De burgemeester of de projectleiders leiden deze verzoeken onmiddellijk door naar de relevante functionaris(sen).

Bij de projectleiders worden op verzoek van de enquêtecommissie documenten die direct of indirect met de enquêtevragen van de enquêtecommissie verband houden, verzameld. Een inhoudsopgave van alle stukken wordt altijd aan de secretaris van de enquêtecommissie overlegd.

De burgemeester zal er voor zorg dragen dat ambtenaren de gevraagde informatie correct en vlot ter beschikking zullen stellen. De informatie wordt, in aanmerking nemend de beperkingen van de maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van het COVID-19 virus, de beperkte doorlooptijd van deze raadsenquête en de omvangrijke periode waarop het onderzoek zich richt, zo snel als mogelijk ter beschikking gesteld, in beginsel uiterlijk binnen 4 werkdagen. Verzoeken om vertrouwelijke informatie worden voorafgaande aan de terbeschikkingstelling aan de enquêtecommissie aan het college voorgelegd. Als

uitgangspunt geldt dat de gevraagde informatie in kopie (digitaal) wordt verstrekt, in uitzonderlijke gevallen worden origineel ter beschikking gesteld. In dat geval zullen aanvullende afspraken worden gemaakt over de retournering van de stukken e.d.

Mocht de gevraagde informatie echter niet binnen deze termijn ter beschikking kunnen worden gesteld, dan zal de burgemeester direct doch uiterlijk binnen 4 werkdagen de secretaris van de enquêtecommissie laten weten wat de redenen zijn voor het niet tijdig kunnen leveren van de gevraagde informatie en op welke termijn de gevraagde informatie alsnog geleverd zal worden.

De enquêtecommissie ontvangt van het college alle documenten waarover het college beschikt en waarvan kennisgeving naar het redelijk oordeel van de enquêtecommissie nodig is voor het onderzoek.

Ingeval het college de gevraagde informatie niet onder zich heeft, zal het college het informatieverzoek van de enquêtecommissie zo spoedig mogelijk doorgeleiden naar de derde (andere organisaties/instellingen) waar de betreffende informatie zich vermoedelijk wel bevindt. Het college bericht deze derde dat het om een verzoek van de enquêtecommissie gaat en verzoekt deze derde om binnen een termijn van twee weken te reageren en de stukken rechtstreeks aan de enquêtecommissie te zenden, dus zonder tussenkomst van het college. De enquêtecommissie zal vervolgens een afschrift van de betreffende stukken sturen aan het college.

De informatie wordt zo veel mogelijk digitaal aangeleverd in zodanig format dat kopiëren uit deze stukken mogelijk is.

3. De fysieke toegang tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt

De enquêtecommissie moet fysieke toegang hebben tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt. Dit ter voorbereiding van de eventueel te houden interviews, om op een efficiënte manier interviews te kunnen afnemen, om kleine details te kunnen navragen, en ook fysieke waarnemingen te kunnen uitvoeren. Hieronder wordt in beginsel niet begrepen het inzien van stukken. Gelet op mogelijke beperkingen in fysieke toegang in verband met maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van het COVID-19 virus kan in voorkomende gevallen onder "fysieke toegang" ook worden verstaan: kort overleg via digitale weg (MS Teams).

Alle verzoeken tot fysieke toegang c.q. kort overleg via digitale weg worden aangemeld bij de burgemeester of bij de projectleiders. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven. Daarbij wordt en aangegeven de reden en het doel van het verzoek om fysieke toegang c.q. kort overleg via digitale weg.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de secretaris van de enquêtecommissie op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie. De burgemeester of de projectleiders leiden deze verzoeken door naar de relevante functionaris(sen).

De burgemeester zal er zorg voor dragen dat ambtenaren de gevraagde toegang in het licht van de beperkingen van de maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van het COVID-virus zo snel als mogelijk, in beginsel binnen twee werkdagen nadat het verzoek is gedaan, ook garanderen. Mocht de gevraagde toegang evenwel niet binnen de maximale termijn van twee werkdagen verleend kunnen worden, dan zal de burgemeester direct doch uiterlijk binnen twee werkdagen de secretaris laten weten wat de redenen zijn voor het niet tijdig toegang al dan niet via digitale weg als bovengenoemd kunnen verlenen en op welke termijn dit wel zal plaatsvinden.

4. De medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen

De enquêtecommissie moet snel en adequaat afspraken kunnen maken met functionarissen (bijvoorbeeld voor een interview). Alle verzoeken tot afspraken met functionarissen worden aangemeld bij de burgemeester of bij de projectleiders. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven (uitnodigingsbrief) wordt voorbereid en ingediend door de secretaris op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie. De burgemeester of de projectleiders leiden deze verzoeken door naar de relevante functionaris(sen).

In de uitnodigingsbrief zal een aanduiding van het gespreksonderwerp worden gegeven. Tevens zal in deze brief melding worden gemaakt van verslaglegging van het gesprek en van goedkeuring van het gespreksverslag. Op voorhand zullen vragen, voor zover aanwezig, aan de te interviewen functionaris worden toegezonden, dit ter voorbereiding van het gesprek. Dit betekent niet dat het gesprek bij voorbaat beperkt is tot de vooraf ingediende vragen. De af te spreken termijn voor een te houden gesprek zal dusdanig zijn, dat de functionaris zich nog voldoende zal kunnen voorbereiden en bedraagt ten minste vijf werkdagen van tevoren. De burgemeester zal er zorg voor dragen dat ambtenaren de gevraagde afspraak binnen één werkdag na ontvangst van het verzoek bevestigen. Gelet op mogelijke beperkingen in fysieke contacten in verband met maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van het COVID-19 virus kunnen de afspraken in voorkomende gevallen ook worden gehouden via digitale weg (MS Teams).

5. De formele afhandeling van de verzoeken tot informatie, fysieke toegang, dan wel afspraken met functionarissen

Alle verzoeken die worden ingediend door de secretaris van de enquêtecommissie, worden geregistreerd door zowel de secretaris zelf als door de burgemeester of de projectleiders. Ook wordt door zowel de secretaris als door de burgemeester of de projectleiders een register bijgehouden van de verstrekte informatie (digitaal of in hard copy), de gemaakte afspraken en de organisaties die daadwerkelijk fysiek c.q. via digitaal overleg zijn bezocht.

6. De behandeling van vertrouwelijke informatie

Om een slagvaardig onderzoek te kunnen uitvoeren, is het wenselijk ervan uit te gaan dat alle informatie in beginsel niet vertrouwelijk is.

De enquêtecommissie kan op grond van artikel 155a lid 4 juncto artikel 86 lid 1 Gemeentewet geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die door de burgemeester aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld, indien zich een belang voordoet als bedoeld in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. De burgemeester kan de enquêtecommissie het verzoek doen om ten aanzien van door haar overgelegde stukken de bedoelde geheimhouding op te leggen; bij het verzoek wordt de in aanmerking komende geheimhoudingsgrond vermeld.

Soms vloeit de noodzaak om informatie als vertrouwelijk te classificeren voort uit het feit dat er zeer specifieke zaken worden benoemd (bijvoorbeeld persoonsnamen). In dat geval dient beoordeeld te worden of die onderdelen niet geanonimiseerd kunnen worden, waarna ze als niet-vertrouwelijk behandeld kunnen worden.

Mocht de enquêtecommissie het verzoek om oplegging van geheimhouding niet willen inwilligen, dan laat zij dit schriftelijk, onder vermelding van de reden waarom zij geen geheimhouding wil opleggen, aan de burgemeester weten. Indien er een verschil van inzicht is treedt artikel 7 (probleem- of geschillenregeling) in werking.

De secretaris van de enquêtecommissie zal er namens de voorzitter van de enquêtecommissie op toezien dat de leden van de enquêtecommissie en hun ondersteuners een geheimhoudingsovereenkomst tekenen.

7. De probleem- of geschillenregeling

Indien zich een probleem of geschil voordoet ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven, stelt de voorzitter van de enquêtecommissie of de secretaris van de enquêtecommissie zich in contact met de burgemeester of met de projectleiders. In onderling overleg wordt getracht het probleem zo spoedig mogelijk op te lossen.

Mocht het probleem niet oplosbaar zijn en de enquêtecommissie is van mening dat ten onrechte een verzoek ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven niet wordt ingewilligd, dan laat zij dit (door middel van haar voorzitter) schriftelijk aan de burgemeester weten. Ten spoedigste daarna en in ieder geval binnen 5 werkdagen volgt overleg tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de burgemeester.

8. Slotbepalingen

Het college krijgt de gelegenheid om vóór publicatie het rapport in hard copy – zoals opgemaakt door de enquêtecommissie (behoudens conclusies en aanbevelingen) – gedurende tien werkdagen in te zien, teneinde het te beoordelen op:

1. Feitelijke onjuistheden;
2. Gebruik van vertrouwelijk informatie;
3. De belangen van de gemeente.

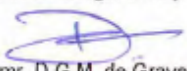
Zolang het eindrapport niet is vastgesteld door de enquêtecommissie en aan de voorzitter van de gemeenteraad is aangeboden blijft het document vertrouwelijk.

Het college brengt zijn bevindingen ter kennis van de enquêtecommissie. Eventuele kwesties betreffende de feitelijke grondslag, de vertrouwelijkheid en/of het belang van de gemeente worden opgelost in overleg tussen het college en de enquêtecommissie. In dit verband zal de secretaris van de enquêtecommissie de projectleiders tijdig en uiterlijk 5 werkdagen voorafgaand het college informeren over de datum van aanlevering van het rapport tot vorenbedoelde beoordeling.

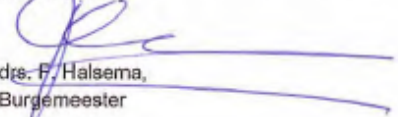
Bij onduidelijkheden of verschil van inzicht over toepassing van onderhavige afspraken vindt op eerste aangeven binnen 5 werkdagen overleg plaats tussen (de voorzitter van) de enquêtecommissie en de burgemeester.

Amsterdam, 8 december 2020

Namens de enquêtecommissie
Afval Energie Bedrijf


mr. D.G.M. de Grave-Verkerk
Voorzitter

Namens het college van burgemeester en
wethouders


drs. F. Halsema,
Burgemeester

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 2002
Fax 020 552 2013
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam
Raadsgriffie

WERKAFSPRAKEN TUSSEN HET AFVAL ENERGIE BEDRIJF EN DE ENQUETECOMMISSIE

Inleiding

De gemeenteraad van Amsterdam heeft in zijn vergadering van 9 en 10 september 2020 besloten een raadsenquête in te stellen naar het Afval Energie Bedrijf (AEB).

Centraal staat de vraag: hoe heeft de gemeente haar rollen uitgevoerd jegens het AEB? Achtergrond van de raadsenquête is dat er sinds 2007 verschillende problemen en vraagstukken rond het AEB spelen. Dat gaat zowel over operationele vraagstukken als vraagstukken met betrekking tot de governance. Nu het besluit is genomen om het AEB te verkopen acht de gemeenteraad het goed zowel terug- als vooruit te blikken en lessen te trekken.

Doelen van de raadsenquête

Het eerste doel van de raadsenquête is retrospectief en gericht op het vaststellen van de oorzaken van de problemen en hoe en waarom aanbevelingen uit eerdere rapporten wel of niet zijn opgevolgd.

Het tweede doel is prospectief van karakter en bedoeld om lering te trekken uit het verleden en te vertalen naar aanbevelingen aan het gemeentebestuur:

- o Specifiek de rol van de gemeente in afvalverwerking en stadswarmte;
- o Algemeen naar hoe goed om te gaan met deelnemingen en het deelnemingenbeleid.

Vraagstelling raadsenquête

Voor de te houden raadsenquête heeft de raad een samengestelde set van onderzoeksvragen vastgesteld. Hiertoe is het raadsbesluit d.d. 2 september 2020 "Vaststellen van de uitwerking van de onderzoeksvragen en bepaling van de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie naar het Afval energiebedrijf" als bijlage toegevoegd.

Werkafspraken

Voor het feitelijk onderzoek door de enquêtecommissie (hierna te noemen "commissie") is het wenselijk dat er vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen de commissie en het AEB ten aanzien van de afhandeling van verzoeken tot schriftelijke en mondelinge informatie en de behandeling van vertrouwelijke informatie. Daarbij richten deze werkafspraken zich in het bijzonder op de informatie uit de periode na de verzelfstandiging van het AEB op 1 januari 2014, aangezien de periode daarvoor het AEB een gemeentelijk bedrijf was en de informatieverstrekking valt onder de afspraken die de commissie heeft gemaakt met het college.

Hieronder worden bovenstaande onderwerpen nader uitgewerkt.

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijn 14), halte Waterlooplein.

Uitgangspunt

Het AEB heeft ten aanzien van de periode na het moment van verzelfstandiging geen formeel wettelijke verplichting tot het verlenen van medewerking aan het onderzoek van de commissie. Het AEB stelt zich coöperatief op en is bereid medewerking te verlenen. Medewerking van het AEB geschiedt op basis van vrijwilligheid en onder de volgende voorwaarden:

- Alle verzoeken tot informatie (dossiers, databases, en alle andere stukken) worden aangemeld bij de burgemeester of bij de door de burgemeester hiertoe aangestelde projectleiders. De enquêtecommissie ontvangt van het college alle documenten waarover het college beschikt en waarvan kennisgeving naar het redelijk oordeel van de enquêtecommissie nodig is voor het onderzoek;
- Ingeval het college de gevraagde informatie niet onder zich heeft, zal het college het informatieverzoek van de commissie zo spoedig mogelijk doorgeleiden naar het AEB. Indien het college verwacht dat de betreffende informatie zich bij het AEB bevindt, om dit proces te ondersteunen wijst het AEB een contactpersoon aan. De naam en contactgegevens van deze persoon worden bekend gesteld aan de door de burgemeester aangestelde projectleiders en de enquêtecommissie.
- Het college bericht het AEB dat het om een verzoek van de commissie gaat en verzoekt het AEB om binnen een termijn van twee weken te reageren en de stukken ter hand te stellen aan de commissie. Stukken die ter hand zijn gesteld aan de commissie hebben de status Openbaar;
- Des geraden kan het AEB de gevraagde informatie in plaats daarvan beschikbaar stellen door de documenten ter inzage te leggen voor de commissie;
- Het ter inzage leggen geschiedt via een hiertoe door het AEB ingerichte digitale dataroom die voor de looptijd van de enquête en beraadslaging over de onderzoeksresultaten door de gemeenteraad wordt opengesteld. Na verloop van deze periode wordt de digitale dataroom gesloten en zijn de stukken niet meer raadpleegbaar voor de commissie. De betreffende stukken berusten niet onder de commissie maar zijn louter ter inzage voor de commissieleden en de onderzoekers werkzaam voor de commissie. De commissieleden en de onderzoekers hebben een geheimhoudingsplicht ondertekend;
- Documenten betreffende de periode van voor 1 januari 2014 die het AEB onder zich heeft en niet zijn overgedragen aan de gemeente, worden desgevraagd aan de commissie ter hand gesteld;

Pagina 3 van 4

Gemeente Amsterdam
raadsgriffie

Extra opgenomen in protocol:
AEB behoudt zich het recht voor om bepaalde gevraagde informatie niet aan te leveren, c.q. ter inzage te leggen.
Indien AEB de gevraagde informatie als vertrouwelijk merkt en als zodanig ter inzage geeft dan dient de commissie deze informatie
blijvend als vertrouwelijk te behandelen. Dit geldt tevens voor de vertrouwelijke informatie die de commissie via andere, al dan niet
officiële bronnen, dan wel derden heeft ontvangen.
Voor akkoord:
D.G.M. de Grave-Verbeek

P.M.E. Gink

- Het AEB kan overigens naar haar eigen inzicht relevante stukken ter kennis brengen van de commissie door ter hand stellen dan wel ter inzage leggen voor de commissie;
- Documenten die de commissie via bedoelde dataroom ter inzage krijgt én tevens via het college of anderszins rechtstreeks aan de commissie zijn of worden overgelegd, berusten onder de commissie en kan de commissie naar eigen goeddunken in het kader van de enquête gebruiken, zoals benoemen en citeren in haar (eind)rapport;
- Het staat de commissie vrij om informatie uit door het AEB ter inzage gelegde documenten te gebruiken in haar gesprekken met het college en het college hierover in beslotenheid te bevragen;
- Indien de commissie informatie uit een digitaal ter inzage gelegd document wil openbaren door deze informatie te gebruiken in haar verhoren of op te nemen in haar (eind)rapport, zal zij vooraf in overleg treden met het AEB met het gemotiveerde verzoek tot openbaarmaking. Het AEB beslist binnen een termijn van maximaal twee weken gemotiveerd op het verzoek. Het besluit van het AEB is bindend.
- Voor nadere duiding van verkregen inzichten houdt de commissie verkennende interviews en besloten en openbare verhoren. Daarvoor kunnen medewerkers van het AEB of de Raad van Commissarissen van het AEB worden uitgenodigd. De commissie zal een uitnodiging voor een verkennend interview via de contactpersoon van het AEB aan de te interviewen persoon aanbieden. Het al dan niet verplichtende karakter van deelname aan een verhoor vloeit voort uit de gemeentewet. De commissie zal een uitnodiging voor een verhoor rechtstreeks aanbieden aan de te horen persoon.
- De via verkennende interviews verkregen informatie is vertrouwelijk. Indien de commissie in haar verhoren of (eind)rapport wil verwijzen naar informatie uit een verkennend interview, zal aan de geïnterviewde persoon toestemming worden gevraagd.

Eventuele verkoop van AEB

De hierboven beschreven werkafspraken blijven ook bij een eventuele verkoop van de aandelen AEB door de gemeente van kracht.

De probleem- of geschillenregeling

Indien zich een vraagstuk of geschil voordoet ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven, stelt de voorzitter van de commissie zich in contact met de algemeen directeur van AEB en andersom. In onderling overleg wordt getracht het probleem zo spoedig mogelijk op te lossen met oog voor de wederzijdse belangen.

Pagina 4 van 4

Gemeente Amsterdam
raadsgriffie

Amsterdam, 22 januari 2021

Namens de enquêtecommissie
Afval Energie Bedrijf


D.G.M. de Grave-Verkerk
Voorzitter

Namens AEB Holding NV


P.M.E. Dirix
Algemeen directeur

Bijlage 3 Lijst met gebruikte afkortingen

ACAM	Accountantsdienst Amsterdam
AEB	Afval Energie Bedrijf
AEC	Afval Energie Centrale
AFV	Afvalfonds Verpakkingen
AR	Algemene Rekenkamer
ASH	Afvalstoffenheffing
AvA	Algemene vergadering van Aandeelhouders
AVI	Afvalverbrandingsinstallatie
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BBP	Bruto Binnenlands Product
BC	Business Case
BEC	Biomassa Energie Centrale
BMC	Biomassacentrale
BREF	Best Reference Techniques
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
CB-AVI	Commercieel Bedrijfszekere AVI
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CMC	Certified Management Consultant
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
CRM	Customer Relationship Management
DOA-1	Doelgericht op Afstand 1
DOA-2	Doelgericht op Afstand 2
DMC	Directie Middelen en Control
DTB	Deloitte Touche en Bakkenist
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
D10-status	Disposal10-status
EC	Europese Commissie
EEA	European Environment Agency
EG	Europese Gemeenschap
EV	Eigen vermogen
EZP	Economische Zaken, Bedrijven en Personeel en Organisatie
FED	Financiën, Economische Zaken, Duurzaamheid
FMP	Financieel Meerjaren Perspectief
GASS	Gemeentelijke Afvalsorteerstations
GDA	Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking
GFE	Groente-, fruit- en etensresten
GFT	Groente-, fruit- en tuinafval
GICA	Gemeentelijk Inzameldepot Chemisch Afval
GMT	Gemeentelijk Management Team
GVB	Gemeentelijk Vervoersbedrijf
HHAS	Huishoudelijke Afval Scheidingsinstallatie
HR AVI	Hoog Rendement AVI
HRC	Hoog Rendement Centrale
HTM	Haagse Tram Maatschappij NV
HVC	Huisvuilcentrale Alkmaar
I&C	Instrumentation & Control
IED	Industrial Emissions Directive
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IRR	Internal Rate of Return

ISO	International Organization for Standardization
KAM	Kwaliteit, Arbeidsomstandigheden en Milieu
KSB	Kunst, Sport en Bedrijven
LAP	Landelijk Afvalstoffen Plan
LD	Landfill Directive
LOD	Last Onder Dwangsom
M&A	Mergers & Acquisition
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MER	Milieueffectrapport
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
MRI	Maatschappelijk Relevante Indicator
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NLFI	NL Financial Investments
OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ONF	Organische Natte Fractie
OPK	Oud Papier & Karton
OR	Ondernemingsraad
PMD	Plastic verpakkingen, Metalen verpakkingen en Drinkpakken
KPI's	Key Performance Indicators
LTI	Lost Time Injury
PAP	Provinciaal Afvalstoffen Plan
PPF	Papier/plastic fractie
PPS	Publiek-Private Samenwerking
PRC-K	Policy Research Corporation/KokxDeVoogd
PvE	Programma van Eisen
R&D	Ruimte en Duurzaamheid
RDF	Refuse Derived Fuel
RED	Renewable Energy Directive
Rekenkamer	Rekenkamer Metropool Amsterdam
RET	Rotterdamse Elektrische Tram NV.
RIA	Raadsinformatiesysteem Amsterdam
Rijk	Rijksoverheid
ROS	Regionaal Overslagstation voor wit- en bruingoed
RSV	Rijn-Schelde-Verolme
RvA	Raad van Advies
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
RVE	Resultaat-Verantwoordelijke Eenheid
R1-status	Recovery1-status
SDE	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal- Economische Raad
SI	Scheidingsinstallatie
Stopera	Amsterdamse gebouwencomplex van stadhuis en opera
TER	Technical Explanatory Report
USI	Utrecht Sustainability Institute
VANG	Van Afval Naar Grondstof
VPK	Verpakkingsketen BV
VRA	Vervoerregio Amsterdam

VR-AVI	Verbeterd Rendement-AVI
VRC	Verbeterd Rendement Centrale
VVAV	Vereniging Van Afval Verwerkers
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet FIDO	Wet Financiering Decentrale Overheden
Wet MenO	Wet Markt en Overheid
WFD	Waste Framework Directive
WID	Waste Incineration Directive
WPW	Westpoort Warmte
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WH	Wethouder
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 4 Overzicht deelnemers aan interviews, besloten verhoren en openbare verhoren

B.4.1 Leeswijzer

De commissie heeft de verhoren ingezet als middel om de bevindingen die uit het onderzoek naar boven kwamen nader te toetsen en om aanvullende informatie beschikbaar te krijgen. Daarmee heeft de commissie een beter fundament kunnen leggen onder haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De informatie die uit de verhoren en interviews voortkomt heeft vooral betrekking op de periode 2014-2019. Enkele personen waren niet bereid om deel te nemen aan een interview en/of verhoor. In deze is aangegeven welke personen hebben deelgenomen aan de verkennende interviews (B.4.2), besloten verhoren (B.4.3) en openbare verhoren (B.4.4) en welke personen niet of negatief hebben gereageerd op een uitnodiging voor een interview of verhoor (B.4.5).

B.4.2 Overzicht deelnemers aan interviews

J. van Aartsen	17/06/2021	Voormalig waarnemend burgemeester Amsterdam
C. Apeldoorn	04/06/2021	Voormalig kwartiermaker Cluster Ruimte en Economie Gemeente Amsterdam, Voormalig Stedelijk Directeur Ruimte en Economie Gemeente Amsterdam
M. Bakker	03/02/2021	Adjunct Directeur Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied Toezicht & Handhaving
F. Beerepoot	05/02/2021	Voormalig Algemeen directeur AEB, Voormalig Directeur Operaties AEB
M. van Berlo	04/06/2021	Voormalig Directieadviseur Project Supervision AEB, voormalig Directieadviseur Strategie en Duurzaamheid AEB
M. Bonhof	23/12/2020	Voormalig CFO Gemeente Amsterdam
G. Boot	07/06/2021	Lid RvC AEB
J. de Bruijn	07/07/2021	Senior Adviseur Milieu – dienst Milieu en bouwtoezicht Gemeente Amsterdam
C. van de Coevering	03/06/2021	DMC Hoofd Treasury, Risicomanagement en Deelnemingen Gemeente Amsterdam
P. Dirix	08/02/2021	CEO AEB
V. Eiff	02/02/2021	Voormalig directeur Rekenkamer Amsterdam
P. Eilander	26/07/2021	Voormalig afdelingshoofd Ruimte en Duurzaamheid Gemeente Amsterdam
L. Fledderus	04/02/2021	CMC/Manager Concerncontrol Gemeente Amsterdam
W. Frech	10/06/2021	Voormalig technisch documentalist GDA/AEB
B. van der Ham	27/07/2021	Voorzitter Vereniging Afvalbedrijven
A. den Hartog	15/07/2021	Directeur Operations AEB
N. Heijstek	11/03/2021	Hoofd afdeling Deelnemingen (Energie, Nucleair en Projecten) Ministerie van Financiën
D. van Hooff	17/12/2020	Gemeenteaccountant en directeur auditdienst Gemeente Amsterdam
G. ter Horst	16/06/2021	Voormalig wethouder 'Zorg, Nutsbedrijven en Monumentenzorg Centrale Stad en Openbare Ruimte, Verkeer, Parkeren en Monumentenzorg Binnenstad' Gemeente Amsterdam
H. Jagersma	15/06/2021	Stedelijk directeur Ruimte en Economie Gemeente Amsterdam
M. Koedijk	07/07/2021	Voormalig directeur ACAM
R. Kruize	01/02/2021	Voormalig Voorzitter Raad van Advies AEB, voormalig lid RvC AEB, voormalig algemeen directeur AEB

P. ter Kuile	09/06/2021	Voormalig lid RvC AEB
M. Léons	17/12/2020	Voormalig teamleider AEB Academie, voormalig voorzitter ondernemingsraad AEB, voormalig Adviseur Loopbaan & Ontwikkeling, voormalig Directiesecretaris
M. van Loosdrecht	03/02/2021	Voormalig Interimmanager team Toezicht & Handhaving Milieu en Industrie OD NZKG
W. Louissen	18/02/2021	Hoofd Werktuigkundige in ploegendienst, voorzitter ondernemingsraad AEB
E. Marseille	27/05/2021	Voormalig lid RvC en voorzitter audit committee AEB
H. van der Meij	05/02/2021	Business development and sales manager AEB juni 2017 – oktober 2017
B. Moes	09/12/2020	Recyclepunt beheerder AEB, voormalig voorzitter ondernemingsraad AEB
R. Naarding	18/02/2021	Lid ondernemingsraad AEB, hoofdwerktuigbouwkundige AEB
H. Noijons	29/01/2021	Senior bestuursadviseurs Deelnemingen Gemeente Amsterdam
M. van 't Noordende	02/06/2021	Voormalig lid RvC AEB
K. Overtoom	11/03/2021	CEO Port of Amsterdam
M. Popma	22/01/2021	Bestuursadviseur Deelnemingen Gemeente Amsterdam
J. Pranger	07/12/2020	Voormalig directielid AEB, voormalig statutair directeur WestPoortWarmte, voormalig bestuurslid en voorzitter Afdeling Energie uit Afval Vereniging Afvalbedrijven, voormalig adjunct-directeur Bedrijfsvoering Ingenieursbureau Amsterdam
H. van Rhee	25/01/2021	Manager Afval en Grondstoffen Gemeente Amsterdam, voormalig programma-manager afvalketen Amsterdam, voormalig Manager Corporate communicatie AEB, voormalig Manager Algemene Zaken AEB
J. de Ridder	14/02/2021	Directeur Rekenkamer
M. Schol	21/09/2021	Verandermanager Amsterdam Doelgericht Gemeente Amsterdam
M.-C. Schoordijk	19/03/2021	Secretaris, toezichthouder en governance-regisseur GVB
W. Schut	03/06/2021	DMC Senior Advisor Deelnemingen Gemeente Amsterdam, Teamleider verkoop AEB Gemeente Amsterdam
G. Sporre	25/10/2021	Lid RVA en RvC AEB
D. van Steensel	15/07/2021	CEO HVC
M. Verhagen	16/06/2021	Afdelingshoofd Duurzame energie EZ
C. de Vries	10/06/2021	Voormalig Manager procesbeheer AEB
C. de Waal	02/07/2021	Process technologist AEB
A. van Winden	03/06/2021	Voormalig programma-manager Optimalisatie Afvalketen Gemeente Amsterdam
H. Wink	01/02/2021	Directeur Afval & Grondstoffen Gemeente Amsterdam, voormalig Kwartiermaker Stadsdelen Gemeente Amsterdam, voormalig Stadsdeelsecretaris Stadsdeel Nieuw West Amsterdam
V. van Woerkom	14/12/2020	Topadviseur/interimmanager Gemeente Amsterdam, voormalig Projectleider Vitale Afvalketen/crisisteam AEB, voormalig Directeur Bijzondere Projecten Gemeente Amsterdam, voormalig CFO/directeur Middelen en Control Gemeente Amsterdam
C. Zuiderwijk	19/03/2021	Algemeen directeur GVB

B.4.3 Overzicht deelnemers aan besloten verhoren

E. Agricola	20/04/2021	Voormalig Directeur Ruimte en Duurzaamheid Gemeente Amsterdam
L. Asscher	04/05/2021	Voormalig wethouder 'Openbare Orde en Veiligheid, Algemene Zaken, Integraal Veiligheidsbeleid, Juridische Zaken, Bestuurlijk Stelsel en Internationale Samenwerking, Bestuursdienst, Regelgeving en Handhaving, Juridische Zaken, Communicatie, Financiën, Educatie en Jeugdzaken' Gemeente Amsterdam, voormalig waarnemend burgemeester Amsterdam
F. Beerepoot	23/04/2021	Voormalig waarnemend Algemeen Directeur AEB, voormalig Operationeel directeur AEB
M. Bonhof	23/04/2021	Voormalig CFO Gemeente Amsterdam
A. Choho	04/05/2021	Voormalig wethouder 'Bestuurlijk stelsel, Duurzaamheid, Openbare Ruimte en Groen, ICT, Dienstverlening en Artis, Klimaat, Energie en Luchtkwaliteit' Gemeente Amsterdam
S. Dijkma	30/04/2021	Voormalig wethouder 'Deelnemingen' en 'water, Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit, Stadsdeel Zuid' gemeente Amsterdam
P. Dirix	28/04/2021	CEO AEB
M. van Doorninck	03/05/2021	Wethouder 'Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid' Gemeente Amsterdam
V. Everhardt	03/05/2021	Wethouder 'Financiën, Economische Zaken, Lucht- en Zeehaven, Deelnemingen, Zuidas en Marineterrein' Gemeente Amsterdam
L. Fledderus	20/04/2021	CMC/Manager Concerncontrol Gemeente Amsterdam
C. Gehrels	30/04/2021	Voormalig wethouder 'Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop' en 'Economische Zaken, Kunst, Cultuur, Lokale Media, Monumenten, Bedrijfsvoering en Inkoop, Bedrijven, Deelnemingen en Water' Gemeente Amsterdam
A. van Gils	23/04/2021	Voormalig gemeentesecretaris Gemeente Amsterdam
F. Halsema	30/04/2021	Burgemeester Amsterdam
M. Kapteijn	26/04/2021	Voormalig Commercieel directeur AEB, CEO Twence
M. Kock	29/04/2021	Voormalig wethouder 'Financiën, Decentralisaties, Water-beheer en Stadsdeel West', 'Economie, Lucht- en Zeehaven, Deelnemingen en stadsdeel Centrum', 'Financiën, Economische Zaken, Lucht en Zeehaven, Deelnemingen, Zuidas en Marineterrein' Gemeente Amsterdam
R. Kruize	03/05/2021	Voormalig Voorzitter Raad van Advies AEB, voormalig lid RvC AEB, voormalig algemeen directeur ad interim AEB
M. Léons	04/05/2021	Voormalig Teamleider AEB Academie, voormalig voorzitter ondernemingsraad AEB, voormalig Adviseur Loopbaan & Ontwikkeling AEB, voormalig Directiesecretaris AEB
H. Maij	29/04/2021	Voormalig wethouder 'Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie, Bedrijven' Gemeente Amsterdam
H. van der Meij	28/04/2021	Voormalig Business development and sales manager AEB
P. Molengraaf	29/04/2021	Voorzitter RvC AEB
R. Naarding	26/04/2021	Lid ondernemingsraad AEB, hoofdwerktuigbouwkundige AEB
H. Noijons	19/04/2021	Senior bestuursadviseur Deelnemingen
K. Ollongren	26/04/2021	Voormalig wethouder 'Economie, Lucht- en Zeehaven, Monumenten, Kunst en Cultuur, Lokale Media, Deelnemingen en Stadsdeel Centrum' Gemeente Amsterdam

M. van Poelgeest	30/04/2021	Voormalig wethouder 'Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Waterbeheer, ICT', 'Ruimtelijke Ordening, Bouw en Woning-toezicht, Grondzaken inclusief Bodem, Klimaat en Energie'
J. Pranger	26/04/2021	Voormalig directielid AEB, voormalig statutair directeur WestPoortWarmte, voormalig bestuurslid en voorzitter Afdeling Energie uit Afval Vereniging Afvalbedrijven, voormalig adjunct-directeur Bedrijfsvoering Ingenieursbureau Amsterdam
H. van Rhee	19/04/2021	Manager Afval en Grondstoffen Gemeente Amsterdam, voormalig programma-manager afvalketen Amsterdam, voormalig Manager Corporate communicatie AEB, voormalig Manager Algemene Zaken AEB
J. de Ridder	20/04/2021	Directeur Rekenkamer Amsterdam
W. Schouten	04/05/2021	Accountant bij PwC
J. Sebel	04/05/2021	Voormalig accountant bij PwC (accountant AEB)
P. Teesink	23/04/2021	Gemeentesecretaris Gemeente Amsterdam, voormalig gemeentesecretaris Gemeente Groningen
Y. Timmerman-Buck	19/04/2021	Voormalig voorzitter RvC AEB
H. Wink	19/04/2021	Directeur Afval & Grondstoffen Gemeente Amsterdam, voormalig Kwartiermaker Stadsdelen Gemeente Amsterdam, voormalig Stadsdeelsecretaris Stadsdeel Nieuw West Amsterdam
V. van Woerkom	20/04/2021	Topadviseur/interimmanager Gemeente Amsterdam, voormalig Projectleider Vitale Afvalketen/crisisteam AEB, voormalig Directeur Bijzondere Projecten Gemeente Amsterdam, voormalig CFO/directeur Middelen en Control Gemeente Amsterdam

B.4.4 Overzicht deelnemers aan openbare verhooren

E. Agricola	25/06/2021	Voormalig Directeur Ruimte en Duurzaamheid Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871833
M. Bakker	25/06/2021	Adjunct Directeur Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied Toezicht & Handhaving. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871880
F. Beerepoot	21/06/2021	Voormalig waarnemend Algemeen Directeur AEB, voormalig Operationeel directeur AEB. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871824
M. Bonhof	24/06/2021	Voormalig CFO Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871831
A. Choho	22/06/2021	Voormalig wethouder 'Bestuurlijk stelsel, Duurzaamheid, Openbare Ruimte en Groen, ICT, Dienstverlening en Artis, Klimaat, Energie en Luchtkwaliteit' Gemeente Amsterdam, voormalig lid stuurgroep metropoolregio Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871826
C. van de Coevering	20/09/2021	DMC Hoofd Treasury, Risicomanagement en Deelnemingen. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/893307
S. Dijkma	02/07/2021	Voormalig wethouder 'Deelnemingen' en 'water, Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit, Stadsdeel Zuid' Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871842

M. van Doorninck	05/07/2021	Wethouder 'Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid' Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871847
V. Everhardt	29/06/2021	Wethouder 'Financiën, Economische Zaken, Lucht- en Zeehaven, Deelnemingen, Zuidas en Marineterrein' Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871839
C. Gehrels	23/06/2021	Voormalig wethouder 'Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop' en 'Economische Zaken, Kunst, Cultuur, Lokale Media, Monumenten, Bedrijfsvoering en Inkoop, Bedrijven, Deelnemingen en Water' Gemeente Amsterdam. Te raadplegen https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871827
A. van Gils	28/06/2021	Voormalig gemeentesecretaris Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871835
F. Halsema	05/07/2021	Burgemeester Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871845
H. Jagersma	20/09-2021	Stedelijk Directeur Ruimte en Economie Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/893309
M. Kapteijn	24/06/2021	Voormalig Commercieel directeur AEB, CEO Twence. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871829
U. Kock	02/07/2021	Voormalig wethouder 'Financiën, Decentralisaties, Waterbeheer en Stadsdeel West', 'Economie, Lucht- en Zeehaven, Deelnemingen en stadsdeel Centrum', 'Financiën, Economische Zaken, Lucht en Zeehaven, Deelnemingen, Zuidas en Marineterrein'. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871841
R. Kruize	25/06/2021	Voormalig voorzitter Raad van Advies AEB, voormalig Lid RvC AEB, voormalig algemeen directeur AEB. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871832
H. Maij	21/06/2021	Voormalig wethouder 'Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie, Bedrijven' Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871822
E. Marseille	20/09/2021	Voormalig lid RvC AEB. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/893310
K. Ollongren	29/06/2021	Voormalig wethouder 'Economie, Lucht- en Zeehaven, Monumenten, Kunst en Cultuur, Lokale Media, Deelnemingen en Stadsdeel Centrum' Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871837
J. Pranger	24/06/2021	Voormalig directielid AEB, voormalig statutair directeur WestPoortWarmte, voormalig bestuurslid en voorzitter Afdeling Energie uit Afval Vereniging Afvalbedrijven, voormalig adjunct-directeur Bedrijfsvoering Ingenieursbureau Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871828

V. van Woerkom	29/06/2021	Topadviseur/interimmanager Gemeente Amsterdam, voormalig Projectleider Vitale Afvalketen/crisisteam AEB, voormalig Directeur Bijzondere Projecten Gemeente Amsterdam, voormalig CFO/directeur Middelen en Control Gemeente Amsterdam. Te raadplegen: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/871836

B.4.5 Volgende personen werkten niet mee aan een interview of verhoor door de commissie

J. de Swart	CEO AEB 2013-2017
J. van der Werff	Interim CEO AEB nov 2017 – okt 2018 (betrokkene heeft op verzoek van de commissie schriftelijk informatie gedeeld)
D. Kappelle	Commercieel Directeur AEB 2004-2009
M. van Leeuwen	Lid RvC 2014-2018 (betrokkene heeft op verzoek van de commissie schriftelijk informatie gedeeld)
W. Beelen	CEO Beelen BV
K. de Vink	Statutair Directeur ad interim AEB 26 aug 2019 – 14 feb 2020 (betrokkene heeft schriftelijk informatie gedeeld)

Bijlage 5 Lijst transitieprojecten

1. Groengas Hub: biogas naar groengas
2. Biogas naar groengas
3. Stoomnet in Westpoort – fase 2
4. Stoomnet in Westpoort – fase 1
5. CO₂ als koelvloeistof, waterontharder
6. GFT inzameling via riool -> biogas/eiwit
7. GFT verwerking via riool
8. GFT nascheiding door persen -> biogas/eiwit
9. Kalkkorrels drinkwater bij rookgasreiniging
10. Opwerken bodemassen tot bouwstof, verhogen terugwinnen metalen
11. Grondstoffencyclus: combinatie bron-/nascheiding
12. HOK met Silicium
13. Gecertificeerd vernietigen
14. Vuile agro resten
15. ECO-2
16. Afvalwater meeverbranden
17. Slib transportleiding
18. Herontwerp LUVU's
19. Grof afval sorteerlijn
20. Groei stadswarmtenet (WPW)
21. Koude levering uit drinkwater (Schiphol)
22. WKO installaties & warmte uit rioolwater
23. Terugwinnen stikstof/fosfaat uit afvalwater
24. Slib kraken (Waternet)
25. Directe energielevering huishoudens en bedrijven

Bijlage 6 Financiële bijlagen

B.6.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 6 is de financiële impact van de gemeente op het AEB behandeld. In B.6.2 zijn Figuren opgenomen die de ontwikkeling van het exploitatieresultaten laten zien van de AEC (Figuur B.1) over de periode 1996-2013 en van de HRC (Figuur B.2) over de periode 2007- 2013. Het gaat hierbij dus om de periode voor de verzelfstandiging.

In B.6.3 is ingegaan op het indicatieve saldo van de gemeente waarbij is gekeken naar de kasstromen. Onderliggend hieraan is een berekening gemaakt van de ontvangen rente door de gemeente Amsterdam van het AEB en van de betaalde rente van de gemeente Amsterdam op de kapitaalmarkt.

B.6.2 Financiële prestaties van de AEC en de HRC

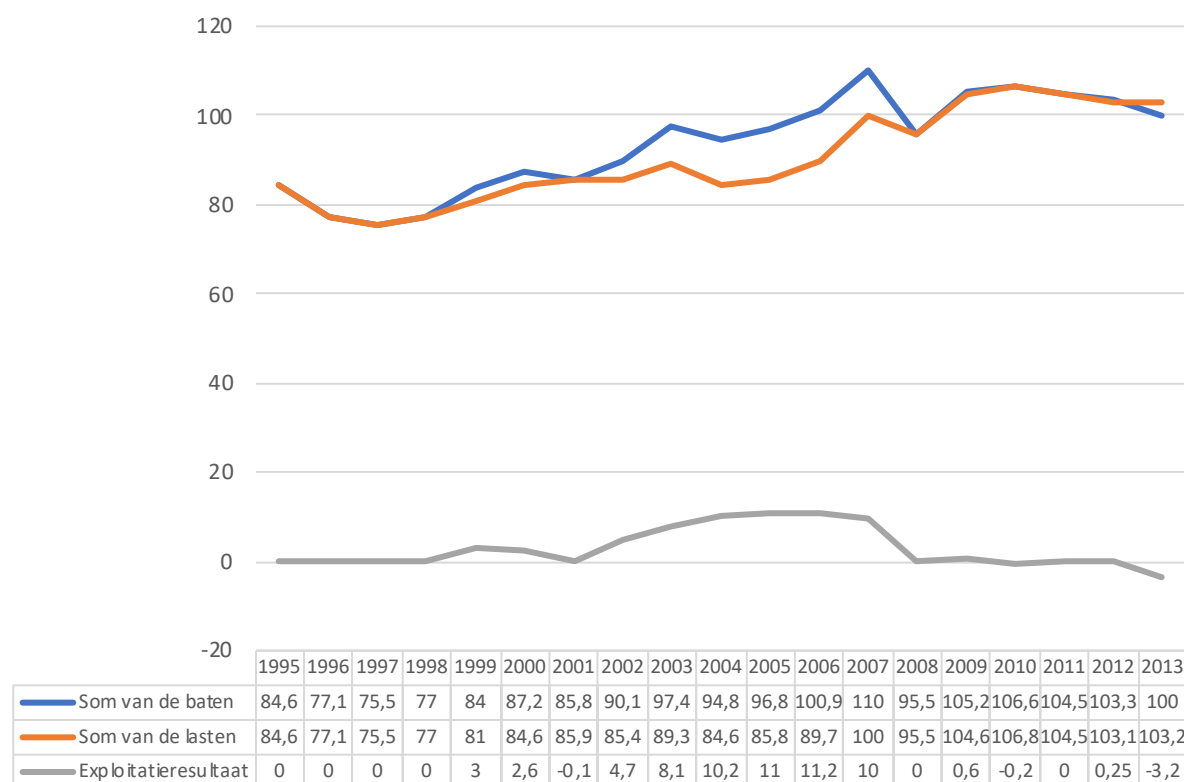
In B.6.2 zijn de jaarlijkse baten, lasten en exploitatieresultaat van het AEB/GDA gepresenteerd. Veruit het grootste deel van de omzet van het AEB bestaat uit de inkomsten uit afvalverwerking. Twee installaties zijn hiervoor verantwoordelijk: de AEC vanaf 1993 en de HRC vanaf 2007. Tot aan de verzelfstandiging is het resultaat van de twee installaties gescheiden opgenomen in de jaarrekening van de gemeente. Tot aan de verzelfstandiging zijn de afzonderlijke prestaties van de installaties dan ook in kaart te brengen. De informatie ontbreekt om dit ook na de verzelfstandiging inzichtelijk te maken.

Figuur B.1 laat de ontwikkeling van de exploitatieresultaten zien die toekomen aan de AEC. Hieruit blijkt dat het resultaat tot en met 1998 exact nul bedraagt. Dit komt doordat tot 1999 het resultaat van de AEC niet geëxpliciteerd werd. De AEC diende kostendekkend te zijn; de gemaakte winst werd verrekend in het tarief van de gemeente. Dit is de reden waarom aan het eind van de streep het resultaat altijd nul was. Dit wil dus niet zeggen dat de AEC in de jaren na de ingebruikname van de AEC geen winst heeft gemaakt. Ook in de jaren 2008 en 2011 is dit het geval. Uit de jaarrekeningen van de gemeente valt niet op te maken wat het exploitatieresultaat van de AEC in deze jaren is.

Het valt op dat de exploitatieresultaten in het begin van deze eeuw aanzienlijk toenemen tot ruim € 11 mln. De reden van de stijging van de exploitatieresultaten van de AEC wordt meermaals toegewezen aan een hogere beschikbaarheid van de AEC en een groot aanbod van te verwerken afval. Zo wordt in de jaarrekening 2004 gesteld dat de stijging van het resultaat op de AEC "wordt veroorzaakt door een hoge beschikbaarheid en belastbaarheid van de afvalverwerkingsinstallatie en een hogere aanlevering van afval".¹ Vanaf 2009 zijn er geen noemenswaardig hoge exploitatieresultaten meer van de AEC. Een exacte reden hiervoor wordt niet gegeven, zo wordt er in de jaarrekening van 2009 verwezen naar lagere bedrijfsopbrengsten en hogere bedrijfslasten op de AEC dan begroot.

¹ Jaarrekening 2004. Gemeente Amsterdam, 2005, p. 229.

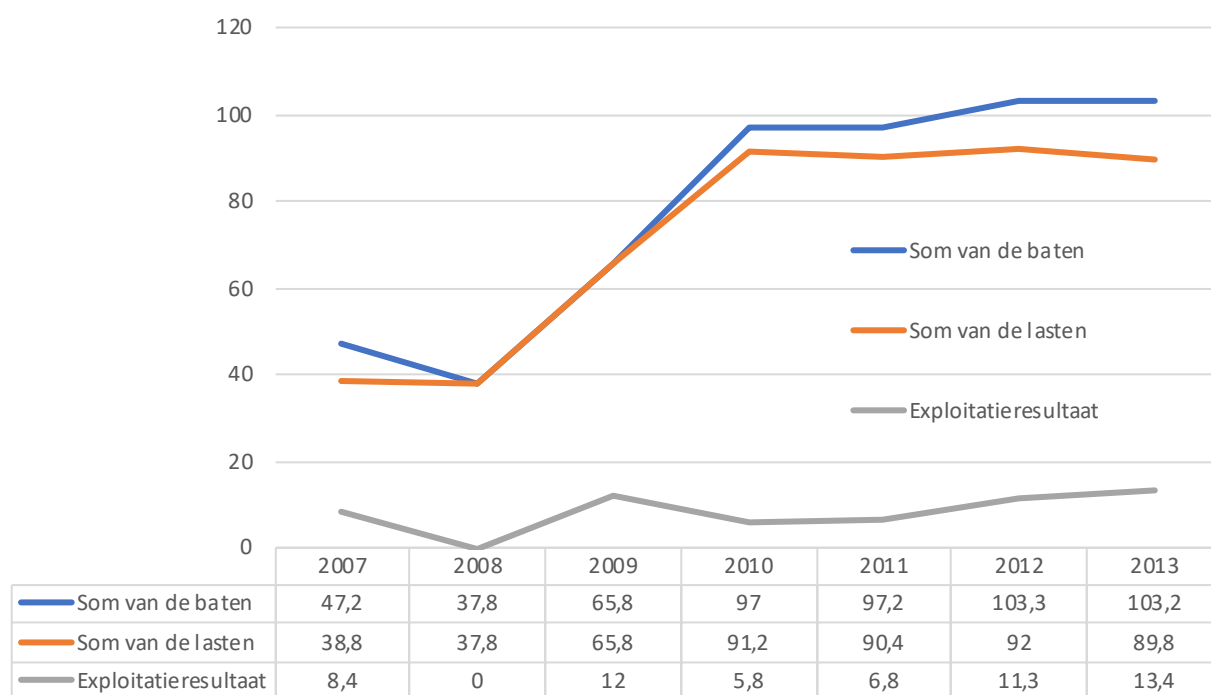
Figuur B.1 Ontwikkeling van de baten, de lasten en het exploitatieresultaat van de AEC



Bron: Jaarrekeningen, Gemeente Amsterdam, 1995 – 2013

In 2003 besluit de gemeente Amsterdam om de HRC te bouwen. In 2007 is de HRC initieel in bedrijf gegaan. Zoals reeds is vermeld heeft dit tot gevolg gehad dat de omzet en het bedrijfsresultaat van het AEB toenamen. Figuur B.2 geeft een overzicht van de exploitatieresultaten van de HRC.

Figuur B.2 Ontwikkeling van de baten, de lasten en het exploitatieresultaat van de HRC



Bron: Jaarrekeningen, Gemeente Amsterdam, 2007 – 2013

In het eerste jaar dat de HRC in bedrijf is wordt een winst van € 8,4 mln. behaald. In 2008 is het exploitatieresultaat op € 0 mln. gezet. Dit betekent echter niet dat de HRC geen winst heeft gemaakt in 2008. In de jaarrekening wordt vermeld dat “het positieve resultaat [van de HRC] wordt ingezet om de herstelwerkzaamheden mee te dekken”.² In 2008 zijn er opstartproblemen van de HRC aan het licht gekomen en is de turbine-as van de HRC gebroken. In de jaarrekening van 2009 is te vinden dat het bedrijfsresultaat op de HRC € 12 mln. bedraagt, maar dat deze wordt ingezet om geplande investeringen mee te dekken. Het exploitatieresultaat op de HRC in 2009 correspondeert daarom niet met de som van de baten en -lasten van de HRC over 2009³. In 2010 is het resultaat van € 5,8 mln., in vergelijking met 2009, aanzienlijk minder. De voornaamste reden hiervoor is een verhoging van het onderhoudsbudget naar aanleiding van een nieuw meerjaren-onderhoudsplan.⁴ Vanaf 2012 ontwikkelen de exploitatieresultaten zich positief. In de laatste twee jaar voor de verzelfstandiging worden exploitatieresultaten op de HRC behaald van resp. € 11,3 mln. en € 13,4 mln.

B.6.3 Methodiek berekening rentebetalingen AEB aan gemeente

Ontvangen rente door de gemeente

Uit de beschikbare jaarrekeningen wordt niet voor alle jaren voor de verzelfstandiging duidelijk wat de jaarlijks betaalde rente van het AEB aan de gemeente is geweest. Het berekenen van de indicatieve rentebetalingen op de lening van de AEC en op de lening van de HRC is gebeurd aan de hand van de financiële condities van beide leningen. De financiële condities van de leningen zijn niet eenduidig aangegeven. Zo komen de financiële condities van de leningen zoals gepresenteerd in de besluitvorming van de bouw van de centrales niet overeen met latere gegevens omtrent de financiële condities van de leningen. In de jaarrekening van 2008 worden de type lening, rentepercentage en doorlooptijd van de leningen op de AEC en HRC aangeduid. Deze zijn anders dan aangegeven in de raadsvoordrachten voor de beslissing tot de bouw van de centrales. Aangezien de jaarrekening van het AEB over 2008 het meest recente document is waarin de financiële condities op de leningen worden aangegeven, zijn deze gegevens als uitgangspunt gebruikt om tot de indicatieve rentebetalingen van het AEB aan de gemeente te komen. Op basis van de gegevens weergegeven in Figuur B.3 zijn de rentelasten berekend.

Figuur B.3 Overzicht financiële condities van leningen voor AEC

	AEC	HRC
Type lening	Annuïteit	Annuïteit
Looptijd	25 jaar	25 jaar
Rentepercentage	8%	4,68%
Totale lening (x € 1.000.000)	487,4	453,4

Bron: Jaarrekening 2008, Afval Energie Bedrijf, 30 januari 2009, p. 22

Deze gegevens over de lening op de AEC leiden tot de inschatting van de betaalde rentebedragen over de lening op de AEC, weergegeven in Figuur B.4.

² Jaarrekening 2008, Gemeente Amsterdam, 2009, p. 205.

³ Jaarrekening 2009, Gemeente Amsterdam, 2010, p. 214.

⁴ Jaarrekening 2010. Gemeente Amsterdam, p. 217.

Figuur B.4 Indicatieve rentebetalingen (cursief) op de lening over de AEC voor de verzelfstandiging (bedragen x € 1.000)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
38.761	38.226	37.658	37.031	36.359	35.630	34.840	33.988	33.061	30.561

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
30.103	29.798	28.524	27.146	24.666	22.848	22.291	20.394	18.339	16.953	13.295

Bron: Betaalde rentebedragen op basis van Jaarrekening AEB 2003, Jaarrekening AEB 2008, Jaarrekening AEB 2012 – 2013; indicatieve rentebetalingen op basis van berekening door Enquêtecommissie AEB

Bovendien is er voor de jaren 2007, 2008, 2012 en 2013 wel degelijk bekend wat er over de AEC aan rente is betaald door het AEB aan de gemeente. Deze gegevens zijn gebruikt als controlemechanisme. In Figuur B.5 is te zien hoe de indicatieve rentebetalingen, op basis van de berekening van de Enquêtecommissie AEB, zich verhouden tot de daadwerkelijke rentebetalingen. Er valt op te merken dat de gebruikte methode niet exact gelijk loopt met de daadwerkelijke rente, het verschil tussen beide bedragen ligt tussen de 3,1% - 5,2%. Met andere woorden, in 2002 is er € 1.498.000 minder rente door het AEB aan de gemeente betaald dan volgens de indicatieve rentebetalingen op basis van eigen berekeningen. Ondanks dat de bedragen niet exact overeenkomen is een foutmarge van 3,1% - 5,2% als voldoende accuraat bestempeld om te kunnen dienen als indicatieve rentebetalingen.

Figuur B.5 Overzicht van daadwerkelijke rentebetalingen van het AEB aan de gemeente op de lening van de AEC en indicatieve rentebetalingen op de lening van de AEC en het verschil tussen beide bedragen (bedragen x € 1.000)

	2007	2008	2012	2013
Betaalde rentebedragen	24666	22848	16953	13295
Indicatieve rentebetalingen volgens eigen berekening	25.659	24.042	16.115	13.706
Vershil	-993	-1194	838	-411
Vershil (%)	-4,0%	-5,2%	4,9%	-3,1%

Bron: Betaalde rentebedragen op basis van Jaarrekening AEB 2003, Jaarrekening AEB 2008, Jaarrekening AEB 2012 – 2013; indicatieve rentebetalingen op basis van berekening door Enquêtecommissie AEB

Daarnaast zijn de rentebedragen voor de jaren 2002 en 2003 handmatig aangepast. Uit de jaarrekening van het AEB over het jaar 2003 worden de kapitaallasten vermeld voor 2002 en 2003. Er wordt niet uiteengezet welk deel hiervan rente bedraagt en welk deel hiervan aflossing bedraagt. Deze cijfers geven dus geen uitsluitsel over de betaalde rente van het AEB aan de gemeente. Wel valt het op dat de totale kapitaallasten hoger waren dan de indicatieve rentebedragen voortkomend uit eigen berekening. Dat betekent dat de rentebedragen uit 2002 en 2003 niet hoger kunnen zijn dan de kapitaallasten die vermeld zijn in de jaarrekening. De indicatieve rentebetalingen voor 2002 en 2003 zijn zodoende handmatig aangepast aan de hoogte van de kapitaallasten uit de jaarrekening van het AEB uit 2003.

Het berekenen van de indicatieve rentebetalingen voor de lening op de HRC kent dezelfde methodiek. Op basis van de financiële condities op de lening, zoals aangegeven in Figuur B.6, zijn indicatieve rentebetalingen over de lening berekend.

Figuur B.6 Indicatieve rentebetalingen (cursief) op de lening over de HRC voor de verzelfstandiging (bedragen x € 1.000)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
8.279	20.433	20.324	19.841	19.317	19.966	19.447

Bron: Betaalde rentebedragen op basis van Jaarrekening AEB 2008, Jaarrekening AEB 2012 – 2013; indicatieve rentebetalingen op basis van berekening door Enquêtecommissie AEB

Ook voor de lening op de HRC zijn voor de jaren 2007 – 2008 en 2012 – 2013 de daadwerkelijk betaalde rentebedragen bekend. Evenals bij de lening op de AEC zijn deze vergeleken met de indicatieve rentebetalingen en is het verschil aangegeven, zie Figuur B.7. Ook voor de rentebetalingen op de lening van de HRC geldt dat de indicatieve betalingen niet exact gelijklopen met de daadwerkelijke betalingen, maar dat het verschil niet bijzonder groot is. Zo bedraagt het maximale verschil tussen indicatieve- en daadwerkelijke betalingen € 1,2 mln. Daarom is ervoor gekozen om bovenstaande indicatieve rentebedragen mee te nemen in het eindsaldo gepresenteerd in 6.6.

Figuur B.7 Overzicht van daadwerkelijke rentebetalingen van het AEB aan de gemeente op de lening van de HRC en indicatieve rentebetalingen op de lening van de HRC en het verschil tussen beide bedragen.

	2007	2008	2012	2013
Betaalde rentebedragen	8.279	20.433	19.966	19.447
Indicatieve rentebetalingen volgens eigen berekening	8.811	20.819	18.767	18.192
Verschil	-532	-386	1.199	1.255
Verschil (%)	-6,4%	-1,9%	6,0%	6,5%

Bron: Betaalde rentebedragen op basis van Jaarrekening AEB 2003, Jaarrekening AEB 2008, Jaarrekening AEB 2012 – 2013; indicatieve rentebetalingen op basis van berekening door Enquêtecommissie AEB

Betaalde rente door de gemeente

Door de gemeente is geld geleend aan het AEB voor de bouw van de AEC en de HRC. De gemeente heeft dit geld beschikbaar kunnen stellen door zelf de kapitaalmarkt op te gaan en de bedragen te lenen.⁵ Derhalve betaalt de gemeente rente op leningen die ze is aangegaan voor het AEB. Deze rentebetalingen dienen dan ook meegenomen te worden in de berekening van het eindsaldo voor de gemeente.⁶

Uit de jaarrekeningen van de gemeente wordt niet duidelijk wat de financiële condities zijn voor de leningen die voor het AEB aangegaan zijn. Het wordt niet duidelijk of het een lineaire of een annuïtaire lening betreft, welk rentepercentage erover wordt betaald of wat de doorlooptijd is. Uit documentatie rond de verzelfstandiging wordt duidelijk dat de schuld van het AEB bij de gemeente geen directe relatie heeft met de schuld die de gemeente op de kapitaalmarkt is aangegaan. Dat wil zeggen, de schuld van het AEB bij de gemeente geeft geen indicaties over de resterende schuld van de gemeente bij haar kapitaalverstrekkers.

Er is aangenomen dat er sprake is van een lineaire lening voor zowel de AEC als de HRC. Bij de lening voor de AEC is uitgegaan van een doorlooptijd van 25 jaar. Hier is voor gekozen omdat er in de raadsvoordracht voor de bouw van de AEC besloten wordt tot een afschrijvingstermijn van de installatie van 25 jaar.⁷ Er is uitgegaan van de situatie dat de lening van de gemeente bij haar kapitaalverstrekker

⁵ Eindrapport Onderzoeksfase Verzelfstandiging AEB. AEB, 16 januari 2013, p. 65.

⁶ Daarbij dient opgemerkt te worden dat de gemeente aan totaalfinanciering doet. Er wordt dus niet voor specifieke investeringen een lening afgesloten, maar er wordt vanuit de Treasury- afdeling gekeken naar de financieringsbehoefte van de gemeente als geheel. Hierdoor kan verondersteld worden dat deze manier van totaalfinanciering zorgt voor een lagere rente dan in de situatie waarbij de gemeente voor specifieke investeringen leningen afsluit op de kapitaalmarkt.

⁷ Raadsvoordracht Bouw afvalverwerkingsinrichting in het westelijk havengebied (AVI-West). Aangenomen in de raadsvergadering op 14 juni 1989. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4457167/1#search=%22AVI%20west%22>

eenzelfde doorlooptijd van 25 jaar kent. Eenzelfde principe geldt voor de lening voor de HRC. Aangezien er tijdens de besluitvorming van de HRC uitgegaan werd een afschrijvingstermijn van 15 jaar⁸, is er voor deze lening gekozen voor een looptijd van 15 jaar.

Als indicatie voor de rente die de gemeente dient te betalen wordt uitgegaan van het gemiddeld gewogen rentepercentage per jaar. De door de gemeente aangeleverde gemiddeld gewogen rentetarieven beslaan de periode 2008 tot heden. Hieruit worden de rentepercentages voor 2008 dus niet inzichtelijk. Als indicatie voor de rente voor 2008 is de rente op een tienjarige staatslening gebruikt. De huidige rentepercentages op de kapitaalmarkt verschillen aanzienlijk van de rentepercentages dertig jaar geleden bij de bouw van de AEC. Het zou daarom een vertekend beeld geven om één enkel rentepercentage in de berekening mee te nemen. Er is zodoende uitgegaan van een variabel rentepercentage, dat jaarlijks meebeweegt met de rente op een langdurige staatslening dan wel het gemiddeld gewogen rentepercentage van de gemeente.

Dit leidt tot onderstaande indicatieve rentebetalingen door de gemeente.⁹

Figuur B.8 Overzicht van berekeningen betaalde rentebedragen door de gemeente over de leningen afgesloten voor de bouw de AEC en HRC (bedragen x € 1.000)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rente langlopende staatslening	3,40%	3,10%	3,40%	3,10%	3,00%	2,70%	2,50%	2,40%	2,10%	1,80%
Resterende lening AEC	97.480	77.984	58.488	38.992	19.496					
Te betalen rente	3.314,3	2.417,5	1.988,6	1.208,8	584,9					
Resterende lening HRC	272.040	241.813	211.587	181.360	151.133	120.907	90.680	60.453	30.227	
Te betalen rente	9.249,4	7.496,2	7.193,9	5.622,2	4.534,0	3.264,5	2.267,0	1.450,9	634,8	
Totaal betaalde rente	12.563,7	9.913,7	9.182,5	6.830,9	5.118,9	3.264,5	2.267,0	1.450,9	634,8	

Rentebetalen voor 1999: Geld- en Kapitaalmarkt, CBS Statline, geraadpleegd op 22 oktober 2021, geraadpleegd van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37758/table?ts=1634916026901>;

8 Zoals hierboven uitgelegd zijn de financiële condities van de lening voor de HRC na de bouw veranderd. Voor e bouw werd uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 15 jaar, na de bouw is dit veranderd naar 25 jaar. Aangezien de kapitaalverstrekking van de gemeente vóór de bouw van de HRC plaatsvond, is gekozen voor de financiële condities zoals beoogd tijdens de besluitvorming. Daarom is er hier uitgegaan van een doorlooptijd van 15 jaar. Bron: Raadsvoordracht Opstellen definitief ontwerp voor de uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie (AVI-)Amsterdam met een hoogrendement-AVI. Aangenomen in de raadsvergadering op 26 maart 2003. Te raadplegen: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4485720/1/000010463-20030226>

9 Hierbij dient opgemerkt te worden dat de exacte datum waarop de lening is afgesloten niet bekend is. Dit kan al een paar jaar eerder zijn gebeurd. Het bedrag is ter indicatie bedoeld om te laten zien wat de gemeente aan rente heeft betaald. Het gaat hierbij dus niet om een volledig exact bedrag.

Raadsenquête Afval Energie Bedrijf (AEB)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rente langlopende staatslening	7,21%	8,93%	8,74%	8,09%	6,68%	7,20%	7,20%	6,49%	5,81%	4,87%
Resterende lening AEC	487.400	467.904	448.408	428.912	409.416	389.920	370.424	350.928	331.432	311.936
Te betalen rente	35.141,5	41.783,8	39.190,9	34.699,0	27.349,0	28.074,2	26.670,5	22.775,2	19.256,2	15.191,3
Resterende lening HRC										
Te betalen rente										
Totaal betaalde rente	35.141,5	41.783,8	39.190,9	34.699,0	27.349,0	28.074,2	26.670,5	22.775,2	19.256,2	15.191,3

Rentebedragen van 1999 - 2007: Marktrentevoeten, De Nederlandsche Bank, geraadpleegd op 22 oktober 2021, geraadpleegd van: <https://www.dnb.nl/statistieken/data-zoeken/#/details/marktrentevoeten-maand/dataset/754be796-39a7-4417-aa9a-70ee41bff954/resource/9bd8c98e-fd59-40bc-b530-0bf7c43132c9>;

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rente langlopende staatslening	5,67%	5,03%	4,89%	4,36%	4,33%	3,63%	3,35%	3,81%	4,34%	4,30%
Resterende lening AEC	292.440	272.944	253.448	233.952	214.456	194.960	175.464	155.968	136.472	116.976
Te betalen rente	16.581,3	13.729,1	12.393,6	10.200,3	9.285,9	7.077,0	5.878,0	5.942,4	5.922,9	5.030,0
Resterende lening HRC					453.400	423.173	392.947	362.720	332.493	302.267
Te betalen rente					19.632,2	15.361,2	13.163,7	13.819,6	14.430,2	12.997,5
Totaal betaalde rente	16.581,3	13.729,1	12.393,6	10.200,3	28.918,2	22.438,2	19.041,8	19.762,0	20.353,1	18.027,4

Rentebedragen vanaf 2008 op basis van berekeningen gemeente: Externe rente, Gemeente Amsterdam, aangeleverd op 2 november 2021.

Bron: Berekeningen door Enquêtecommissie AEB;

