IPR•NORMAG

Gemeente Amsterdam
Directie Afval en Grondstoffen

Bestuursopdracht Afval- en Grondstoffen

Inrichting en versterking opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie
met AEB Amsterdam

29 april 2019

● ***Strategie*** ● ***Beleid*** ● ***Organisatie***

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 kantoor b10, 2031 bn Haarlem
POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem
t 023 531 91 41, **e** info@iprnormag.nl, **i** www.iprnormag.nl

]IPR•NORMAG[

In opdracht van: *Gemeente Amsterdam, directie Afval en Grondstoffen*

Opsteller(s):

Projectnummer IPR Normag: *101056*

Aantal pagina's: *31*

Status	Datum	Toegestuurd naar
Concept	21 augustus 2018	Directie Afval en Grondstoffen
Eindrapport	29 april 2019	Directie Afval en Grondstoffen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van IPR Normag.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Achtergrond ... 4
1.2 Vraagstelling en doel van deze rapportage ... 4
1.3 Leeswijzer ... 5

2 Analysekader 6
2.1 Uitgangspunten onderzoek ... 6
2.2 Integraal afvalbeheerbeleid ... 7
2.3 Inrichtingskader opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ... 8

3 Huidige relatie AEB en A&G Amsterdam 10
3.1 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ... 10
3.2 Eigenaars- en opdrachtgeverrelatie ... 11
3.3 Taken in technische afvalketen ... 12
3.4 Strategische doelstellingen ... 13
3.5 Verantwoording en rapportages ... 16
3.6 Overleg en afstemming ... 17

4 Ontwikkelagenda 21
4.1 Aanbevelingen herijkingsonderzoek ... 21
4.2 Indirecte invloed ' directie A&G' op strategie AEB ... 22
4.3 Verschillende belangen van Afval, Warmte en Circulariteit ... 24
4.4 Industriële onderneming versus ontwikkelorganisatie ... 25
4.5 Overlap taken en verantwoordelijkheden ... 25
4.6 Exclusieve positie van AEB ... 27
4.7 Benodigde capaciteit opdrachtgeverzijde directie A&G ... 29

Bijlagen 30
bijlage 1 Bronnen en gesprekspartners ... 31
bijlage 2 De rol van energieterugwinning uit afval in de circulaire economie ... 32

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Het college van B&W van gemeente Amsterdam heeft naar aanleiding van het advies uit het onderzoek "Opvolging herijking AEB" besloten om een drietal bestuursopdrachten uit te laten voeren gericht op 1. Afval en grondstoffen; 2. Warmte; 3. Performance en slagvaardigheid AEB.

Uitvoering van de drie bestuursopdrachten moet leiden tot verdere professionalisering van de relatie tussen AEB en gemeente Amsterdam, het kunnen behalen van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en een verdere verbetering van de performance van AEB.

Een belangrijk onderdeel van de bestuursopdrachten is een betere uitwerking van de verschillende rollen van de gemeente als aandeelhouder, opdrachtgever en beleidsmaker. Om belangenverstrengeling tegen te gaan en tegelijkertijd de samenwerking te optimaliseren. De uitvoering van de drie bestuursopdrachten moet daarom ook in nauwe samenhang.

Ten aanzien van het domein "afval en grondstoffen" is gemeente Amsterdam c.q. directie Afval en Grondstoffen opdrachtgever voor AEB op diverse terreinen. Zoals voor de verwerking van de ingezamelde afval- en grondstofstromen, het beheer en de exploitatie van Afvalpunten/Recyclepunten en het transport van diverse afvalstromen. Daarmee geeft de gemeente uitvoering aan de wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval en de duurzaamheidsambities op het gebied van reductie restafval, hergebruik grondstoffen en de totstandkoming van een circulaire economie.

In een meer zakelijke context kan gesproken worden over directie A&G als 'klant' bij de onderneming AEB. Vanwege de strategische verbondenheid als verbonden partij wordt in dit document gesproken over A&G als 'opdrachtgever' voor de dienstverlening. Deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeente Amsterdam Afval en Grondstoffen en AEB staat centraal bij de uitvoering van de bestuursopdracht 'afval en grondstoffen'.

1.2 Vraagstelling en doel van deze rapportage

De bestuursopdracht afval en grondstoffen richt zich op de relatie tussen AEB en gemeente Amsterdam. De opdracht van deze bestuursopdracht, zoals opgenomen in de offerte van 8 december 2017, luidt:

> Verbeter, in samenwerking met AEB, de rolverdeling tussen de gemeente (als opdrachtgever) en AEB rondom de afvalketen door:
>
> - Te onderzoeken welke taakverdeling tussen de gemeente en AEB past bij het realiseren van:
>   - de doelstellingen uit het Uitvoeringsplan Afval van de gemeente en de transitie naar een circulaire economie;

- de transitie van AEB naar een grondstoffenbedrijf, inclusief het behoud en de hoogwaardige verwerking van die grondstoffen.

- Bij het bovenstaande te zorgen voor integraliteit en samenhang in de sturing op de strategische ontwikkeling van AEB met het oog op de (conflicterende?) gemeentelijke doelstellingen "aardgasvrij" (toenemende behoefte aan warmte) en op het gebied van afvalscheiding, hoogwaardig hergebruik en terugwinning van grondstoffen (minder verbranden).

Onderdeel van de taak- en resultaatomschrijving van deze bestuursopdracht is een eenduidige formulering van het gemeentelijke beleid (conforme Uitvoeringsplan Afval) inclusief een werkbare (uitvoerbare) resultaatverantwoordelijkheid voor AEB. Resultaatverantwoordelijkheid moet daarbij in balans zijn met de formele en feitelijke bevoegdheid en handelingsruimte aan de kant van de opdrachtnemer. Bij het inrichten van deze balans staat centraal dat het gemeentelijk opdrachtgeverschap over optimale sturingsmogelijkheden op de afvalketen beschikt zodat gericht wordt gewerkt aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van afval en grondstoffen: minder restafval, meer herbruikbare grondstoffen, optimale service aan de huishoudens tegen beheersbare kosten.

Daarnaast wordt specifiek aandacht en uitwerking gegeven aan de volgende zaken:

- Het realiseren van de ambitie 'minder restafval, meer grondstoffen' in relatie tot de behoefte van AEB aan voeding voor de productie van warmte.
- De rol en bijdrage van AEB in transitie naar een grondstoffenbedrijf (concretisering) in relatie tot de doelen en ambities op het gebied van afval en grondstoffen van huishoudens en bedrijven.
- Bij de inrichting van de processen rond informatievoorziening, goedkeuring en communicatie wordt rekening gehouden met de andere relaties van AEB met opdrachtgevers (SOK-gemeenten, bedrijven, externe financiers) en waar mogelijk worden deze processen gestroomlijnd.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van de bronnen die ten behoeve van deze opdracht gebruik en een overzicht van de gesprekspartners waarmee door IPR Normag is gesproken.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport begint in hoofdstuk 2 met de uiteenzetting van het analysekader en de uitgangspunten van het onderzoek. Hierin worden de gebruikte kaders van 'technische keten en beleidsketen' en 'opdrachtgestuurd samenwerken' beschreven.

Aan de hand hiervan wordt in hoofdstuk 3 de huidige relatie tussen gemeente Amsterdam en het AEB beschreven. Hierna volgt in hoofdstuk 4 een uiteenzetting van de ontwikkelagenda voor verbetering en/of verduidelijking van de relatie tussen AEB en Amsterdam.

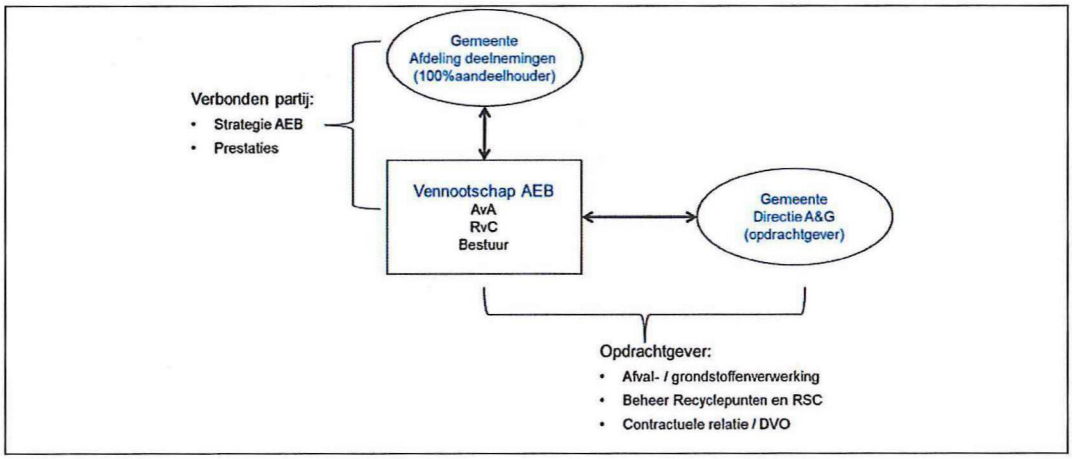
2 ANALYSEKADER

2.1 Uitgangspunten onderzoek

Focus op opdrachtgever-opdrachtnemerschap

Het onderzoek is gericht op het optimaliseren van de relatie binnen de huidige positionering van het AEB. AEB is een structuurvennootschap met een verzwakt regime met de gemeente Amsterdam als enige aandeelhouder. Het betreft een verzelfstandigde overheidsgedomineerde organisatie waarbij sprake is van een wederzijde exclusieve opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (OGON). Als uitgangspunt van het onderzoek geldt dat de reeds ingeslagen weg, om de opdrachtgevers- en aandeelhoudersrol helder af te bakenen, wordt voorgezet.

Dit betekent dat er duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de rol (en sturingsmogelijkheden) van de gemeente als eigenaar (aandeelhouder) en als opdrachtgever van AEB. De aandeelhoudersrelatie is een 'verticale' relatie, de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is een 'horizontale' relatie.



figuur 1 *Horizontale en verticale relatie van Amsterdam en AEB*

Voor de inrichting van deze OGON-relatie wordt het toetsings- en ontwikkelkader gehanteerd dat in dit hoofdstuk gepresenteerd wordt. Dit toetsings- en ontwikkelkader is specifiek ontstaan bij het inrichten van opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie tussen gemeenten en (verzelfstandigde) overheidsgedomineerde organisaties, echter wordt inmiddels breder toegepast. Dit toetsingskader wordt verderop in dit hoofdstuk toegelicht.

Procesaanpak: gezamenlijke verkenning en uitwerking

Aan de hand van dit toetsings- en inrichtingskader opdrachtgever-opdrachtnemerschap is in het afgelopen traject vanuit verschillende relevante invalshoeken bezien welke doelen, principes en uitgangspunten worden gesteld, en vervolgens op welke wijze dit in de inrichting van deze relatie kan worden bewerkstelligd.

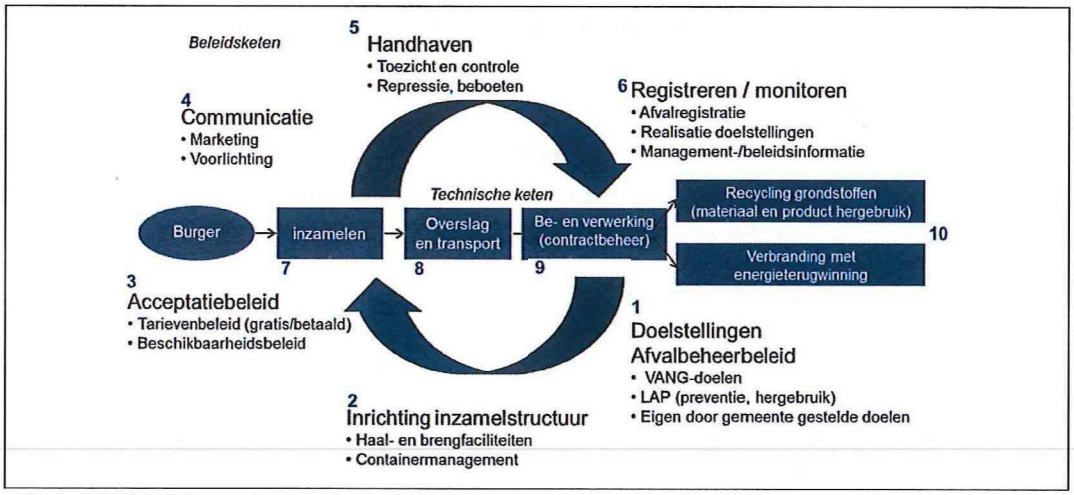
De verbetering van de OGON-relatie vergt een betrokkenheid van zowel opdrachtgever

(Amsterdam) en opdrachtnemer (AEB). Door verschillende interviews met betrokkenen van AEB en de Directie Afval en Grondstoffen (A&G) van de gemeente Amsterdam is de huidige situatie in kaart gebracht. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners.

2.2 Integraal afvalbeheerbeleid

Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen. Techniek, logistiek en gedrag gaan daarbij hand in hand. Adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen diverse – en onderling samenhangende – beleidsinstrumenten waarmee kan worden gestuurd op het aanbied- en scheidingsgedrag van inwoners. Het stimuleren en verleiden tot gedragsverandering van inwoners is minstens zo belangrijk als het beschikken over een technische inzamel structuur. Om deze ambitie te bewerkstelligen heeft de gemeente het Uitvoeringsplan Afval vastgesteld, waarin de te nemen maatregelen worden verkend en uitgewerkt.

Onderstaand figuur beschrijft zowel de beleidsketen (nr. 1-6), als de technische keten (nr. 7-10). Om de doelstellingen als afvalreductie en toename van grondstofrecycling te bereiken hebben Nederlandse gemeenten drie instrumenten om de inwoners te verleiden om bewust met afval en grondstoffen om te gaan. Zij kan sturen door middel van de service rond restafval en grondstoffen. Verder is het bieden van een prijsprikkel een instrument om het aanbiedgedrag van afval te sturen. Sluitstuk van het instrumentarium is goede communicatie over afvalscheiding, de service- en prijsprikkels die de gemeente gebruikt in haar afvalbeheerbeleid en de handhaving daarvan. Samen met het monitoren en bijstellen van de doelstellingen is de Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus compleet.



figuur 2 *Model voor integraal afvalbeheer*

De technische keten, de weg van het huishoudelijk afval van burgers tot en met recycling of verbranding, is te verdelen in vier stappen. Elke processtap kent zijn eigen activiteiten en kenmerken. Inzamellogistiek is gericht op gemak en duidelijkheid voor burgers om hun afval aan te bieden, dit is een zogenaamde 'business to consumer'-relatie van de gemeente met de huishoudens in de stad. Het verwerken, verwaarden en vermarkten van secundaire grondstoffen kent daarentegen juist een meer industriële 'business to business' context.

2.3 Inrichtingskader opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

Het inrichtingskader dat wij voor de uitvoering van deze opdracht hebben gehanteerd gaat nader in op de volgende invalshoeken in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een goede invulling van alle acht navolgende thema's vormen de basis voor een relatie op basis van gezamenlijke ambities en doelstellingen, maar met een voldoende zakelijk karakter.

1. **Vertrouwen**
   Er is vertrouwen in het eigen kunnen en willen, en integriteit en vertrouwen in het kunnen, willen en de integriteit van de betrokken partijen. Op welke manier werken het overheidsgedomineerde bedrijf en de opdrachtgevende gemeente eraan om elkaars 'business' te begrijpen en aan elkaar uit te leggen? In hoeverre hebben ze geloof in elkaars kennis en vaardigheden?

2. **Druk, coöperatie en co-creatie**
   Er is een gevoelde noodzaak tot actie, sturing en samenwerking. Hoe wordt een eventueel (potentieel) aanwezig principal agent-dilemma voorkomen[1]?

3. **Procesgang en organisatie**
   De knip tussen de opdrachtgevende gemeente en het overheidsgedomineerde bedrijf is logisch, herkenbaar en goed georganiseerd (met voldoende kwaliteit, capaciteit en focus).

4. **Taken en verantwoordelijkheden**
   De taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk omschreven, en zijn ook bekend bij betrokkenen.
   - Duidelijke taakomschrijving
   - Duidelijke resultaatomschrijving
   - Duidelijke omschrijving verantwoordelijkheid (mandaat), bevoegdheid en aansprakelijkheid opdrachtnemer

5. **Verantwoording & toezicht**
   De opdrachtgevende gemeente en het overheidsgedomineerde bedrijf hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop prestaties worden verantwoord (door het overheidsgedomineerde bedrijf) en gecontroleerd (door de gemeente).

6. **Interventiemogelijkheden**
   Zijn er voldoende mogelijkheden tot interventie, waarbij de interventiemogelijkheden voldoende ruimte bieden voor een gepaste respons (escalatieladder).

---

[1] Dit betreft het dilemma waarbij de opdrachtgever niet volledig in staat is om controle uit te oefenen op de intenties van de opdrachtnemer(s). Bijvoorbeeld doordat de opdrachtgever onvoldoende kennis in (eigen) huis heeft, informaties over de uitvoering niet (meer) heeft, of geen capaciteit meer beschikbaar heeft om de opdrachtnemer voldoende te controleren.

7. **Sturingsinstrumentarium**

   De opdrachtgevende gemeente en het overheidsgedomineerde bedrijf beschikken over de juiste middelen om te sturen, en maken daar samen gebruik van.

   - Juridische instrumenten
   - Financiële instrumenten
   - Verantwoordingsinstrumenten

8. **Informatie en communicatie**

   De opdrachtgevende gemeente en het overheidsgedomineerde bedrijf zijn transparant naar elkaar, er is sprake van adequate informatie-uitwisseling en een wederzijdse informatieplicht. Dat wil zeggen dat partijen voldoende voeling hebben met elkaars informatiebehoefte om op het juiste moment de juiste informatie te delen.

3 HUIDIGE RELATIE AEB EN A&G AMSTERDAM

De beschrijving en analyse van de huidige samenwerkingsrelatie is het startpunt van de verdere analyse en de inrichting van een verbeterde relatie. Dit betreft dus uitsluitend de relatie tussen AEB en A&G Amsterdam op het gebied van afval en grondstoffen. Op basis van documentatie en de interviews met betrokkenen in dit traject is de huidige relatie gereconstrueerd.

3.1 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Gemeente Amsterdam heeft wettelijke zorgplicht

Gemeente Amsterdam heeft op basis van de Wet milieubeheer een zorgplicht voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval en een maatschappelijke opdracht om dit op een duurzame en efficiënte wijze te organiseren.

De directie Afval en Grondstoffen is binnen de gemeente primair verantwoordelijk voor het afval- en grondstoffenbeleid en de uitvoering ervan.

Het beleid en de strategie van gemeente Amsterdam zijn uitgewerkt in het Uitvoeringsplan Afval (2016), dat zich voornamelijk richt op huishoudens, en in mindere mate op bedrijven. Gemeente Amsterdam directie Afval en Grondstoffen beschikt over een eigen uitvoeringsorganisatie en beheert en exploiteert de (inzamel)voorzieningen waarvan bewoners (en bedrijven) gebruik maken.

AEB is statutair ketenregisseur afval en grondstoffen

AEB is opgericht op 10 december 2013 als gevolg van de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf dat onderdeel was van gemeente Amsterdam. De statutaire doelen van het AEB zijn in artikel 3 van de verzelfstandigingsovereenkomst geformuleerd. De taken zijn veelomvattend, naast het exploiteren van de afval- en grondstoffenverwerkingsfaciliteit dient het AEB ook een afvalketenregiefunctie voor de regio te vervullen. Innovatie, nieuwe recyclingtechnieken en duurzaamheid hebben een centrale plek in de taakomschrijving.

Het (statutaire) doel van AEB luidt:

a) de bevordering en het ten algemene nutte (doen) exploiteren van een reststoffenverwerkings-, afvalinzamelings-, afvalverwerkings- en energieopwekkingsbedrijf, één en ander met inachtneming van de ter zake bestaande wetten en van overheidswege gegeven voorschriften en met nadruk op duurzaamheid;
b) de productie, distributie en levering van (duurzame) energie;
c) in het kader van het bovenstaande het bevorderen van de productie van duurzame energie met minimale uitstoot van kooldioxidegas, recycling en in algemene zin het streven naar en het bevorderen van een voor het milieu zo min mogelijk belastende wijze van afvalverwerking en energieopwekking;
d) het zo effectief en duurzaam mogelijk gebruik van grondstofstromen en het herwinnen, produceren, distribueren en leveren van bruikbare en mogelijk strategisch waardevolle grondstoffen;
e) de ontwikkeling en realisatie van nieuwe duurzame technologieën en processen op voornoemde gebieden;
f) het vervullen van een afvalketenregiefunctie voor de regio Amsterdam.

(Bron: artikel 3.2 a-f) verzelfstandigingsovereenkomst AEB 1 januari 2014)

Gemeente heeft als aandeelhouder invloed op AEB

In artikel 4 van de verzelfstandigingsovereenkomst is opgenomen dat de aandeelhouders de langetermijnvisie en het strategisch plan van het AEB moeten goedkeuren. Dit is de 'verticale' relatie waar gemeente Amsterdam invloed heeft op haar deelneming AEB Amsterdam. Het college in Amsterdam heeft het recht de lange termijnvisie en het strategisch plan wel of niet goed te keuren. Belangrijke kaders voor goedkeuring van strategische plannen zijn 'continuïteit van de onderneming' in de brede zin, en de conformiteit aan het beleid van gemeente Amsterdam.

Zolang de gemeente aandeelhouder van AEB is, zal, voordat de gemeente haar stemrecht in dit verband uitbrengt in de AvA:

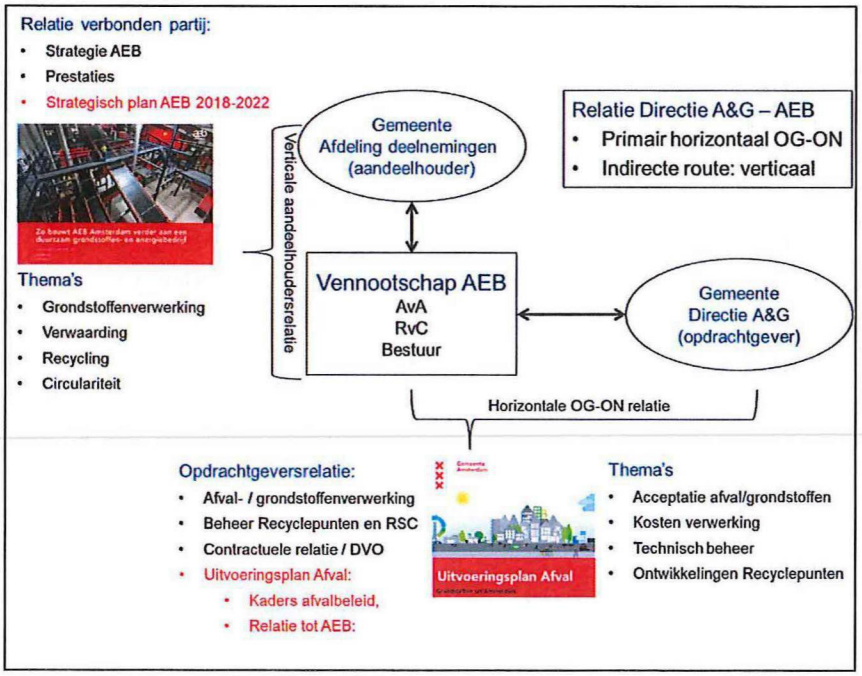
a) de gemeente de langetermijnvisie en het strategisch plan inbrengen in het college ter beoordeling en ter bepaling van het standpunt van de gemeente omtrent het al dan niet verlenen van genoemde goedkeuring in de AvA;
b) het college de langetermijnvisie en het strategisch plan aan de gemeenteraad voorleggen voor wensen en bedenkingen.

(Bron: artikel 4.1 a-b) verzelfstandigingsovereenkomst AEB 1 januari 2014)

3.2 Eigenaars- en opdrachtgeverrelatie

Eigenaarsrol en opdrachtgeversrol belegd bij verschillende afdelingen

Zoals gezegd omvat de relatie van gemeente Amsterdam met het AEB een horizontale en verticale relatie. In de verticale relatie is het AEB een verbonden partij van gemeente Amsterdam als (enig) eigenaar/aandeelhouder. De verantwoordelijke wethouder en de afdeling deelnemingen zijn namens het gehele college het aanspreekpunt in de verticale relatie.



figuur 3 *Tweedimensionale relatie op afvalgebied: Amsterdam en AEB*

In de horizontale relatie is het AEB een opdrachtnemende partij wat betreft dienstverlening in het beheer van de Afvalpunten/Recyclingpunten en het verwerken van de ingezamelde afval en grondstoffen. De Directie Afval en Grondstoffen (A&G) is het aaspreekpunt in de horizontale relatie. Naast Amsterdam leveren nog verschillende andere gemeenten in de regio hun afval en grondstoffen aan het AEB. Voor de verwerking en recycling van afval en grondstoffen heeft AEB ook private en internationale klanten.

De strategische doelstellingen van de opdrachtgever worden beschreven in het beleidsplan van de gemeente, in het geval van Amsterdam het Uitvoeringsplan Afval. Afspraken over dienstverlening zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.

Figuur 3 schetst deze tweedimensionale relatie. In de verticale relatie heeft het meerjarig strategisch plan 2018-2022 van AEB een belangrijke positie. Dit document dat vastgesteld wordt door de aandeelhouder is het uitganspunt voor het onderliggende jaar en de processplannen van AEB. De rollen van opdrachtgever en eigenaar komen samen in het college van Amsterdam. De vakwethouder Afval en Grondstoffen (portefeuille Duurzaamheid en Circulaire Economie) is opdrachtgever voor de dienstverlening, uitgevoerd door directie A&G. De vakwethouder Deelnemingen vervult, ondersteund door de afdeling deelnemingen de aandeelhouders rol. Het College bestuurt op basis van collegiaal bestuur. Dat wil zeggen dat burgemeester en wethouders gezamenlijk een besluit nemen en daar allen achter staan.

3.3 Taken in technische afvalketen

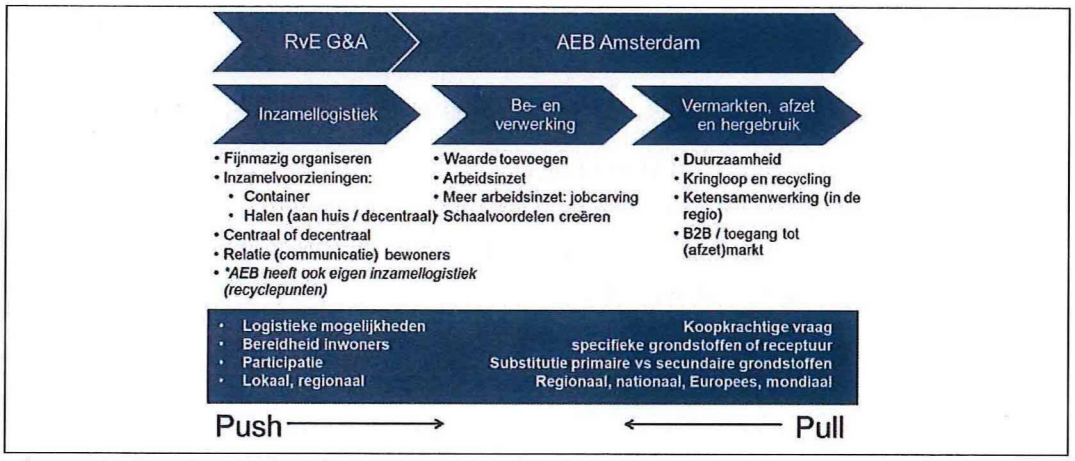
Directie Afval &Grondstoffen is binnen de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de in figuur 2 geschetste beleidsketen van afval en grondstoffen. De gemeente stelt de doelstellingen voor afval en grondstoffen vast, maakt keuzes in de inrichting van de inzamellogistiek en gaat over het acceptatie-, communicatie- en handhavingsbeleid.

In de technische keten hebben de Directie Afval en Grondstoffen en AEB elk een afgebakende rol. A&G is verantwoordelijk voor de inzamellogistiek, en AEB is de exclusieve partner van Amsterdam die de afval- en grondstoffen van huishoudens in Amsterdam be- en verwerkt, en recyclaat afzet op de markt voor secundaire grondstoffen. Uitzondering op deze verdeling zijn de recyclepunten, verschillende locaties in de stad waar burgers diverse grof huishoudelijke stromen kunnen aanbieden. Deze recyclepunten worden door AEB geexploiteerd.

De dienstverlening van het AEB richting A&G Amsterdam is breder dan afval- en grondstoffen, zo heeft het AEB ook een warmteproductenportfolio. Bij deze dienstverlening is A&G echter niet de opdrachtgevende afdeling binnen de gemeente. De Directie A&G heeft via de vier onderstaande lijnen een opdrachtgeversrelatie met AEB:

- Verbranding van (rest)afval met energieterugwinning
- Exploiteren van Recyclepunten
- Exploiteren van Recycling Service Centrum
- Verwerken en vermarkten van grondstoffen

Bij de verwerking van restafval van huishoudens gebruikt AEB sinds 2017 een nascheidingsinstallatie. Door deze bewerkingsslag worden er recyclebare grondstoffen uit deze restafvalstroom gehaald welke als recyclebare grondstof worden verwerkt en vermarkt.



figuur 4 *Complementaire taken en verantwoordelijkheden in de technische keten*

3.4 Strategische doelstellingen

Zowel de directie Afval en Grondstoffen en het AEB werken vanuit een meerjarig strategisch plan. Voor A&G is dat het Uitvoeringsplan afval, voor AEB het strategisch plan 2018-2022. In deze worden in deze paragraaf afzonderlijk behandeld, waarna kort wordt beschreven in welke mate deze ambities gelijkgericht en verenigbaar zijn.

3.4.1 *A&G: Uitvoeringsplan Afval Amsterdam (2016)*

Nederlandse gemeenten staan voor de uitdaging om de prestaties op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer fors te verbeteren. Dit betekent minder restafval (preventie) en betere scheiding en hergebruik van recyclebare grondstoffen. De uiteindelijke doelstelling, zoals geformuleerd in het grondstoffenakkoord van 2050 is een volledig circulaire economie zonder verspilling van grondstoffen (0 kg restafval). De doelstellingen en tussendoelen conform het landelijk beleid (LAP 3) zijn:

- In 2018 nog maximaal 175 kg restafval per inwoner per jaar (afvalscheiding 60%)
- In 2020 nog maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar (afvalscheiding 75%)
- In 2025 nog maximaal 30 kg restafval per inwoner (90% afvalscheiding)

In het Amsterdamse coalitieakkoord van 2014 is afgesproken dat Amsterdam grote stappen gaat maken in de transformatie van afval naar grondstof. Dit is verder uitgewerkt in het Uitvoeringsplan Afval. Daarin staan drie ambities centraal:

- **Duurzaamheid**: 65% afvalscheiding in 2020, een ambitieuze doelstelling ten opzichte van de 19% in 2013.
- **Dienstverlening**: Bronscheiding van burgers faciliteren met goede voorzieningen, en gerichte communicatie. Mechanische nascheiding fungeert als (tijdelijke) achtervang om de doelstellingen te halen.

- **Efficiënte organisatie**: Een efficiënte inzamelorganisatie, om de afvalstoffenheffing voor de inwoners laag te houden.

De doelstelling van 65% van Amsterdam is ambitieus echter ligt onder de landelijke VANG ambities. Om de doelstelling van 65% te halen is samenwerking met AEB belangrijk. Nascheiden van restafval en vergisting van de organische fractie in het restafval door AEB leveren samen een bijdrage van circa 28 procentpunt aan deze doelstelling.

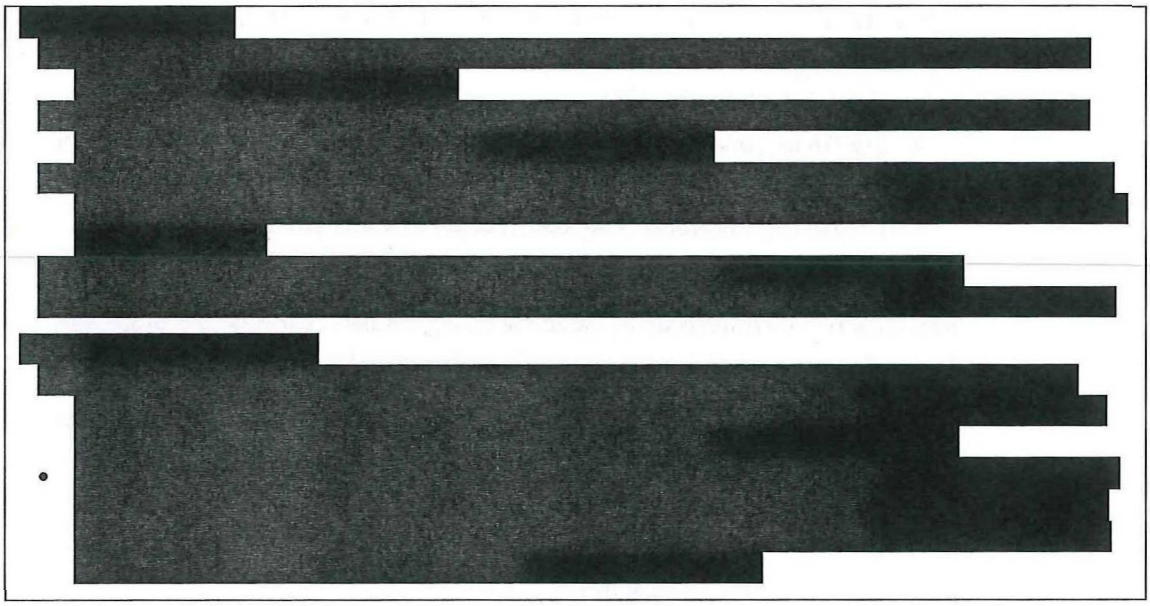
Andere maatregelen in het Uitvoeringsplan Afval zijn (niet uitputtend):

- Optimaliseren van systeem ondergrondse containers
- Proeven met meerdere grondstofstromen in één ondergrondse container (zoals textiel in dichte zak bij PMD)
- Experimenteren met (positieve) prijsprikkels
- Grof vuil op afspraak ophalen
- Bijplaatsingen verminderen

In het Uitvoeringsplan Afval is vastgelegd dat de gemeente het AEB gaat helpen zich te transformeren van afvalverwerker tot producent van herwinbare grondstoffen. In het Uitvoeringsplan Afval wordt de inhoudelijke betrokkenheid van de gemeente bij het AEB genoemd als verbeterpunt. Onderdeel van de andere samenwerkingsrelatie met het AEB is het opstellen en afsluiten van een dienstverleningsovereenkomsten met AEB Amsterdam waarin staat hoe het bedrijf bijdraagt aan de doelstellingen van het afvalbeleid.

3.4.2 *AEB: Strategisch Plan 2018-2022*

Het strategisch plan 2018-2022 van AEB heeft de conceptstatus en is nog niet goedgekeurd door de aandeelhouder. Het plan heeft een overkoepelende visie richting 2030: doorgroeien naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. Voor 2030 wordt het volgende scenario geschetst:



Doelstellingen en strategie 2018-2022

[redacted]

Reactie Directie A&G op Strategisch Plan 2018-2022

Het strategisch plan is nog niet vastgesteld door de aandeelhouder (portefeuillehouder namens het college). [redacted]

Opmerking gemeente Amsterdam: het strategisch plan 2018-2022 AEB heeft geen status en daarom is de informatie daaruit weggehaald.

3.4.3 *Gedeelde en verenigbare ambities van A&G Amsterdam en AEB*

De ambities van het AEB en Amsterdam wat betreft de transitie naar een circulaire economie zijn gelijkluidend en gelijkgericht. Op korte termijn wordt er gestreefd naar een sterke toename van recycling van diverse grondstoffen die vrijkomen bij huishoudens.

Voor doelstelling van 65% afvalscheiding is Amsterdam afhankelijk van AEB. De belangrijkste bijdrage die AEB daaraan kan leveren zijn een technisch hoogwaardige nascheidings-

en vergistingsinstallatie en het stimuleren van het gebruik van de recyclepunten door inwoners.

Vanuit eigen specialismes wordt gestreefd naar zo min mogelijk verspilling van waardevolle grondstoffen. Een mogelijk conflicterend punt is de wens van Amsterdam om restafval op middellange termijn terug te dringen naar nul. Deze restafvalstroom is ook de input voor het warmte- en energieleveringsproces van AEB. AEB heeft restafvalreductie niet als doelstelling en zet in op een hoger rendement van Energie uit Afval. Indien Amsterdam dit in mindere mate zal aanleveren, zal afval uit andere regio's of landen worden aangevoerd. Door het verder ontwikkelen van de Recyclepunten kan AEB wel indirect een bijdrage leveren aan restafvalreductie, door het gescheiden aanbieden van stromen verder te stimuleren.

3.5 Verantwoording en rapportages

Onderdeel van het Uitvoeringsplan Afval was het afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen A&G Amsterdam en AEB. Doel was de horizontale relatie duidelijker en zakelijker te maken. DVO's zijn kenmerkend voor dit type relaties, in een DVO worden afspraken over de dienstverlening en de voorwaarden en tarieven daarvoor vastgelegd. De DVO's gaan in op verplichtingen van beide partijen, aansprakelijkheid, vergoeding, overlegstructuur en termen voor beëindiging

Kenmerk van deze relatie van deelnemende partij is de verplichte winkelnering van Amsterdam bij het AEB. Alle ingezamelde afval- en grondstofstromen moeten aan het AEB worden aangeboden. In overleg kan wel gekozen worden voor een externe verwerkingspartij, dit gebeurt altijd via het AEB. Het huidige contract loopt tot en met 2022.

Het proces van het afsluiten van de DVO's is nog niet afgerond. Op dit moment zijn enkele DVO's afgesloten tussen AEB en gemeente Amsterdam. Andere zijn nog onder handen, of in fase van afronding. In totaal zal het gaan om vier DVO's:

Dienstverleningsovereenkomst	Fase van afronding	Toelichting
DVO Huishoudelijk restafval en soortgelijk afval (2017) Addendum nascheidingsinstallatie (2017)	DVO & Addendum gereed (2017)	In de DVO huishoudelijk restafval wordt de dienstverlening beschreven die AEB levert bij het verwerken huishoudelijk restafval en soortgelijk afval van gemeente Amsterdam. Met soortgelijk afval worden diverse huishoudelijke grondstofstromen bedoeld. In het addendum zijn de afspraken rondom de nascheidingsinstallatie vastgelegd.
DVO Recyclepunten (2017) Addendum Recyclepunten	DVO gereed (2017), Addendum in fase van afronding	In de DVO Recyclepunten zijn naast bepalingen over locatie en inrichting ook afspraken opgenomen over duurzaamheid en werkgelegenheidsdoelstellingen.
DVO Grondstoffenverwerking + RSC (Sorteercentrum)	DVO in fase van afronding (2018)	De DVO's Huishoudelijk Restafval en Recyclepunten bevatten geen bepalingen over de manieren van verwerken en vermarkten van de ingezamelde stromen. Dit moet een plek krijgen in de

Dienstverleningsovereenkomst	Fase van afronding	Toelichting
		DVO Grondstoffenverwerking. Ook afspraken over de gemeentelijke opdracht aan de Recycle Service Centrum van AEB krijgen hier een plek
DVO Bijzonder afval	DVO niet in fase van afronding (2018)	In de DVO bijzonder afval worden nadere bepalingen opgenomen over de verwerking van bijzonder en gevaarlijk afval uit Amsterdam.

In door AEB opgestelde jaarplannen wordt concrete invulling gegeven aan de in de DVO's vastgelegde doelen en afspraken. Jaarlijks wordt door middel van een algemeen jaarplan gecommuniceerd over de geplande maatregelen, de planning en de financiële consequenties. Naast het algemene jaarplan van het AEB, zijn er afzonderlijke jaarplannen voor het RSC en de Recyclepunten.

3.6 Overleg en afstemming

Sinds 2013 is Amsterdam als aandeelhouder betrokken bij het in dat jaar verzelfstandigde AEB. De invloed van Amsterdam op AEB werd sindsdien via de aandeelhouderslijn uitgeoefend. Op basis van afspraken in het coalitieakkoord uit 2014, waar werd afgesproken dat de gemeente het AEB zou helpen bij de transformatie naar een grondstoffenbedrijf is de inhoudelijke sturing verder ingevuld. Op college-directieniveau worden deze onderwerpen besproken in het opdrachtgeversoverleg. Op ambtelijk niveau is er een strategisch overleg en een tactisch/operationeel overleg. Door het instellen van deze twee typen van overleg, naast het opdrachtgeversoverleg, is de onderlinge verhouding verbeterd en verdiept. In de aandeelhoudersvergadering wordt het strategisch plan van AEB vastgesteld. Vaststelling wordt voorbereid door de afdeling deelnemingen van gemeente Amsterdam. Daarbij wordt getoetst of het strategisch plan aan de vereisten voldoen wat betreft financiële degelijkheid, continuïteit van onderneming, en conformiteit aan het gemeentebeleid van Amsterdam.

Dit afstemmingsmodel inclusief de precieze functionele en personele invulling is in ontwikkeling en aan verandering onderhevig. De volgende figuur presenteert deze vier niveaus van afstemming op het gebied van afval en grondstoffen.

Niveau van overleg	Vertegenwoordiging Amsterdam	Vertegenwoordiging AEB	Frequentie	Documentatie/ Resultaat
Niveau 1: Opdrachtgeversoverleg.	College Amsterdam (portefeuillehouder Afval en Grondstoffen)	Directie AEB	2x per jaar	Strategisch plan Jaarresultaat
Niveau 2: Strategisch overleg	Strategische leiding directie Afval en Grondstoffen	Hogere Governance AEB	3x per jaar	Jaarplan AEB Verslag van overleg
Niveau 3: Tactisch/operationeel overleg	Rayonhoofden directie Afval en Grondstoffen	Middenkader AEB	4x per jaar, Vaker indien nodig	Jaarplannen Recyclepunten & RSC Verslag van overleg

Niveau 4: Dagelijkse afstemming	Operaties directie Afval en Grondstoffen	Uitvoering AEB	Dagelijkse basis	Administratie/geen

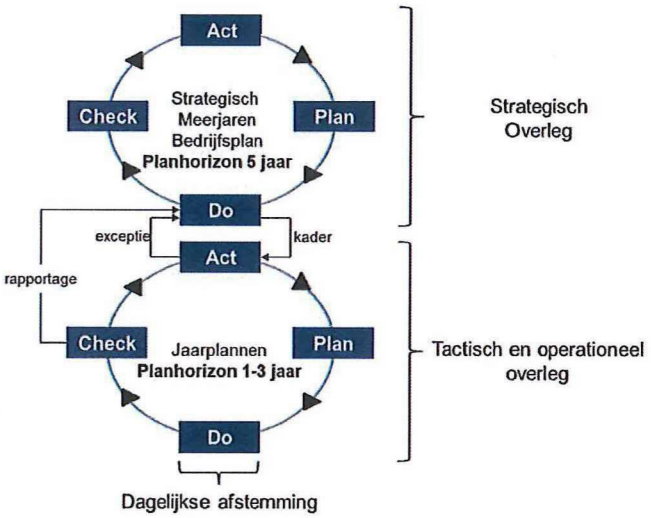
figuur 5 *Niveaus van afstemming tussen A&G en AEB*

Ad1. Opdrachtgeversoverleg

Het opdrachtgeversoverleg is het hoogste niveau van afstemming. Hier worden de strategische kaders besproken door de directie van AEB en de vakwethouder Afval & Grondstoffen. Uiteindelijk bekrachtigt de portefeuillehouder deelnemingen in zijn rol van aandeelhouder het strategisch plan. Beiden voeren het collegebeleid uit en spreken en handelen namens het hele college.

Ad 2. Strategisch overleg

Driemaal per jaar is er een strategisch overleg met de top van het AEB. Hierin worden de doelstellingen van de gemeente op het gebied van afval, grondstoffen en circulariteit , en de strategische koers van het AEB op dit gebied besproken.



Figuur 6 verhouding overlegstructuur in PDCA-cyclus

Deelnemers strategisch overleg:

[redacted]

Ad 3. Tactisch/operationeel overleg

Dit tactisch operationeel overleg is ingevoerd aanvullend op het strategisch overleg en de dagelijkse operationele afstemming. Dit overleg voorziet in de behoefte (als schakel tussen 'strategisch overleg' en 'dagelijkse operatie') de samenwerking en projecten praktisch handen en voeten te geven. Het tactisch operationeel overleg is gericht op: initiëren, toetsen, monitoren van projecten en de verdere ontwikkeling van de recyclepunten. In dit overleg worden ook praktische zaken afgestemd zoals openingstijden en worden de jaarplannen voorbereid.

Deelnemers tactisch operationeel overleg:

[redacted]

Opmerking gemeente Amsterdam: namen van personen (ambtenaren) zijn hier boven weggehaald.

Ad 4.Dagelijkse operationele afstemming

Naast de periodieke overlegstructuren op zowel strategisch, als tactisch niveau vindt er ook op dagelijkse basis afstemming plaats. Dit gaat om operationele zaken voor taken die zijn beschreven in de DVO's.

Onderlinge verhouding

Het opdrachtgeversoverleg is de afstemming op het hoogste niveau tussen het opdrachtgevend college en AEB. Het strategisch overleg, het tactisch operationeel overleg en de dagelijkse afstemming hebben elk hun eigen plek in de relatie tussen A&G en AEB. In figuur 6 krijgen deze overlegstructuren een plek in de PDCA-cyclus. De scheiding van dagelijkse, jaarlijkse en meerjaarlijkse onderwerpen zorgt voor focus in de overleggen. Ook zijn er per overleg andere vertegenwoordigers van AEB en Amsterdam aanwezig.

4 ONTWIKKELAGENDA

Met het doel om opdrachtgever-opdrachtnemer relatie van AEB en directie Afval en Grondstoffen verder te optimaliseren en te professionaliseren is een aantal ontwikkelpunten van belang. Deze worden in dit hoofdstuk afzonderlijk besproken.

4.1 Aanbevelingen herijkingsonderzoek

Op basis van de dwarskijksessie zijn voor de Herijking Afval Energie Bedrijf tien conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Per aanbeveling is aangegeven in welke bestuursopdracht deze aanbevelingen behandeld moeten worden. Zes daarvan hebben een verhouding tot de bestuursopdracht 'Afval & Grondstoffen'.

Aanbevelingen herijkingsonderzoek

1. Zorg dat de doelstellingen van de gemeente en van het AEB overeenkomen. Dit is een randvoorwaarde voor elke stap die gezet wordt.
2. Maak als gemeente een duidelijke keus voor de transitie naar de circulaire economie en accepteer bijbehorende consequenties, zoals afschrijving en regulering van de oude economie. Denk na over de toekomst van afvalverbranding en de gevolgen voor warmtenetten.
3. De ambitie voor het AEB zou verder moeten gaan dan de transitie naar een grondstoffenbedrijf. Focus hierbij op de achterkant van de afvalketen. Een AEB 2.0 kan een belangrijke rol spelen in het verwezenlijken van gemeentelijke doelen en een transitie naar een circulaire economie. Er mag van het AEB een visie op de eigen transitiestrategie verwacht worden.

Eerder in dit rapport is geconcludeerd dat de doelstellingen van AEB en Amsterdam op het gebied van hoogwaardig recycling gelijkgericht zijn. De circulaire economie is een stip op de horizon, waar met tussendoelstellingen voor 2022 en 2030 naartoe gewerkt wordt. De transitie wordt ingezet om elektriciteit en warmte te genereren vanuit andere duurzame bronnen. In de transitie naar de circulaire economie, is meer grip gewenst op de achterkant van de afvalketen. Om dit goed te kunnen vormgeven hebben AEB en Afval en Grondstoffen van gemeente Amsterdam elkaar nodig. In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelpunten voor deze samenwerkingsrelatie geschetst.

Aanbevelingen herijkingsonderzoek

4. Heroverweeg het terughalen van de afvalpunten naar de gemeente. Zorg voor een duidelijke opdracht aan het AEB en een duidelijke regie hierover.
5. Als 100% aandeelhouder kan de gemeente veel sturing uitoefenen op het AEB, kies niet voor de middenweg. Diverse publieke belangen kunnen hiermee worden gediend.
6. Omdat besloten is de deelneming AEB te handhaven is nauwe samenwerking en duidelijke regie nodig om te komen tot een AEB 2.0.

Deze bestuursopdracht is gericht op het versterken van de governance en onderlinge relatie. De gemeente wil als 100% aandeelhouder haar ambities op het gebied van afval en grondstoffen ook via het AEB realiseren. De gemeente is geen aandeelhouder van AEB vanuit beleggingsoptiek. AEB vormt een 'instrument' voor gemeente Amsterdam om beleidsdoelen te realiseren op het gebied van duurzaamheid, VANG en energie. Het belang van Amsterdam bij een verbonden AEB ís een publiek belang door het indirect beheren van 2e orde effecten (gewenste milieumaatregelen) van een grote afvalverwerker in de eigen regio.

Vanwege de gezamenlijke ambitie, maar aparte specialismen van beide partijen is samenwerking de meest gewenste optie. Op dit terrein is er de afgelopen jaren winst geboekt, er worden op strategisch niveau overlegd, er worden samen pilots uitgevoerd en bespreken. Een verdere verdieping van die relatie verdient de aanbeveling boven een structuurverandering, zoals bijvoorbeeld bij het terughalen van de exploitatie van de afvalpunten. Door het afsluiten van DVO's is Amsterdam hier al opdrachtgever voor en kan hierin afspraken maken over de manier van exploiteren door AEB. Door een organisatorische verandering op dit gebied zal op korte en middellange termijn eerder tijd verloren gaan, die besteed kan worden aan een gezamenlijk ontwikkeltraject. Versterking en innovatie van deze punten kan in het tactisch-operationeel en strategisch overleg gezamenlijk uitgewerkt worden.

4.2 Indirecte invloed ' directie A&G' op strategie AEB

Het Uitvoeringsplan Afval van gemeente Amsterdam heeft ambities die zowel via de horizontale als de verticale relatie met het AEB gestalte moeten krijgen. De invloed van A&G op de strategische koers is echter indirect omdat zij geen partij is in de verticale relatie .

AEB is verantwoordelijk voor het herwinnen, produceren, distribueren en leveren van bruikbare/mogelijk strategisch waardevolle grondstoffen. Dit is statutair vastgelegd. De spanning zit in de breedte van de taakopvatting, betreft de verantwoordelijkheid naast de uitvoering ook het beleid van deze taken. Het zelfstandig formuleren van beleid en doelen door het AEB, en de indirecte invloed op het beleid van de opdrachtgever, wordt binnen de A&G gezien als een weeffout in de organisatie.

Het opstellen van het strategisch plan is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het bestuur (de directie) van AEB. De algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) heeft een goedkeurende bevoegdheid. Deze aandeelhoudende bevoegdheid is belegd bij het college van Amsterdam. Volgens A&G wordt bij de behandeling echter nog onvoldoende rekening gehouden met de meerdimensionale relatie van het college op het AEB (aandeelhouder en partner afval, grondstoffen, en warmte). Men heeft dit inmiddels ondervangen door de reactie van A&G op het strategisch plan van het AEB in te sturen. Deze procedure heeft wel een reactief karakter. Een traject met meer gezamenlijke afstemming was gewenst.

Ontwikkelpunten:

1. **Invloed van A&G op strategie en profiel AEB**

De wens van A&G is een meer proactieve (directe) invloed van A&G op de totstandkoming van de (bedrijfs)strategie van het AEB op het gebied van de verwerking van grondstoffen. De huidige indirecte route is onlosmakelijk verbonden aan de governance en bedrijfsstructuur in het model van opdrachtgestuurd samenwerken, met verschillende rollen voor de opdrachtgever en aandeelhouder. De invulling van deze route kan verbeterd worden.

Ten eerste kunnen A&G en AEB daartoe meer vroegtijdig (proactief) en blijvend hun gezamenlijke visie ontwikkelingen met betrekking tot de inrichting en ontwikkeling van de afval- en grondstoffenketen, circulariteit, regionale samenwerking, et cetera. Op deze wijze

kan AEB deze gedeelde visie meenemen bij de ontwikkeling van het strategisch (bedrijfs-)beleid. Deze route is proactief (voorafgaand aan het vaststellen van de bedrijfsstrategie AEB) en aanvullend op de formele governance.

Ten tweede is het raadzaam dat de samenwerking tussen directie A&G en afdeling Deelnemingen verder wordt geïntensiveerd. Beiden hebben een sterke relatie met het AEB in het strategisch overleg en in (via advisering aan het college c.q. wethouder deelnemingen) de aandeelhoudersvergadering. Door meer samen op te trekken kan Amsterdam meer gericht en vanuit een duidelijke visie op afval en grondstoffen invulling geven aan de relatie met AEB. Onderlinge afstemming voorafgaand aan strategische overleggen en/of aandeelhoudersvergaderingen, verdient aanbeveling. Bijzondere aandacht in deze afstemming is de vastlegging van de afspraken, de communicatie hierover tussen de afdelingen en het gevolg dat wordt gegeven aan deze afspraken.

Hierbij is van belang zich te realiseren dat ambtelijk inbreng van ideeën/suggesties richting (bestuur, management van) AEB, vanuit het strategisch overleg gedekt moeten worden door het opdrachtgevend college. De koppeling tussen het opdrachtgeversoverleg en het strategisch overleg is hier essentieel om als gemeente te sturen op AEB. Verder kan de aansluiting van het bestaande 'innovatieoverleg' van AEB intern, en het strategisch overleg verbeteren.

Tot slot is het gewenst om concrete prestatieafspraken te maken omtrent de bijdrage van AEB aan het realiseren van de (beleids)doelen op het gebied van afval en grondstoffen. Bijvoorbeeld in de vorm van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Omdat AEB meer opdrachtgevers kent dan alleen directie A&G, worden dergelijke concrete KPI's bij voorkeur in de OG-ON relatie (DVO) vastgelegd. Hierin kunnen verschillende opdrachtgevers/klanten van AEB verschillende keuzes maken.

2. Investeer in onderling vertrouwen AEB en directie A&G

Naast het borgen van deze route (in afspraken en procedures) is de wijze waarop de betrokken functionarissen aan de zijde van AEB en A&B hier invulling aan geven, en het wederzijds vertrouwen (in elkaar), belangrijke succesfactoren. Hierin kan onderscheid gemaakt in drie invalshoeken:

a. Vertrouwen in de relatie, de onderlinge verstandhouding en omgang met elkaar.
b. Vertrouwen in de benodigde en aanwezige competenties van de partners.
c. Vertrouwen in de mate waarin de, vooral door A&G gewenste uitkomsten daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Op basis van de gevoerde gesprekken met de direct betrokkenen wordt geconstateerd dat het vertrouwen in de onderlinge relatie (a) en in de wederzijdse competenties (b) als goed en voldoende wordt ervaren.

Op basis van de gevoerde gesprekken met betrokkenen blijkt dat recentelijke wisselingen van personeel bij AEB het verschil kunnen maken. Dit uit zich bijvoorbeeld in een getoond

begrip aan de zijde van de opdrachtnemer voor de wensen en ambities van de gemeente op het gebied van duurzaam grondstoffenbeheer, circulariteit en de totstandkoming van een (regionale) circulaire economie. En de wil om samen te werken.

Met name de derde invalshoek verdient aandacht. Daarbij is bovendien het volgende ontwikkelpunt met betrekking tot eenduidigheid in het opdrachtgeverschap van gemeente Amsterdam van belang.

4.3 Verschillende belangen van Afval, Warmte en Circulariteit

In de governance van de verbonden partij/deelneming AEB is de AvA formeel - met het vaststellen van het strategisch beleid van AEB - een bepalend orgaan ten aanzien van de strategie en koers en het profiel van AEB. Echter qua rol en bijdrage aan doelstellingen op het gebied van afval en energie zijn de vakwethouders (duurzaamheid, afval, energie) in hun rol van opdrachtgever materieel en inhoudelijk meer bepalend. Of zouden dit moeten zijn. AEB heeft daarbij te maken met twee opdrachtgevers vanuit gemeente Amsterdam met mogelijk tegenstrijdige belangen. A&G op het gebied van duurzaam afval- en grondstoffenbeheer, en R&D op het gebied van duurzame warmte- en energieproductie.

AEB levert warmte aan WPW (Westpoort Warmte, een joint venture tussen AEB en Nuon Warmte). WPW bedient circa 28.000 woning equivalenten met AEB warmte[2]. Het merendeel van de input voor de afvalenergiecentrale betreft restafval van bedrijven en uit het buitenland. Restafval (uit Amsterdam) is in 2016 15% van de voeding voor de afvalenergie centrale van AEB[3]. Met de door A&G beoogde reductie van het huishoudelijk restafval zal deze hoeveelheid verminderen.

In de relatie blijft de volgende vraag een aandachtspunt: Hoe om te gaan met ogenschijnlijke tegenstellingen (waste to energy versus zero waste/grondstoffen).

In de perceptie van A&G is het beleid van AEB nog onvoldoende prioritair gericht op het bewerkstelligen van de afval- en grondstoffendoelstellingen van Amsterdam. Dit ook in het licht van de nationaal en Europees breed gedragen 'afvalhiërarchie' waarin het voorkomen van afval en nuttig hergebruik van materialen en grondstoffen een hogere prioriteit krijgt dan het verbranden en het winnen van energie uit afval.

Zie onder meer de mededeling van de Europese Commissie – welk als richtsnoer door het kabinet is overgenomen – in bijlage 2. Daarin wordt de positie van energiewinning uit afval in de Europese afvalhiërarchie alsmede haar bijdrage aan de circulaire economie verduidelijkt.

3. Eenduidig opdrachtgeverschap Amsterdam

Het is gewenst dat gemeente Amsterdam - waarin beide opdrachtgeversbelangen zijn verenigd – een samenhangend beleid (en onderlinge prioriteiten stellen) ten aanzien van

---

[2] Opgave AEB, reactie conceptrapport 21 augustus 2018.
[3] Onderzoek Herijking AEB (2017).

VANG doelstellingen en energie.

4.4 Industriële onderneming versus ontwikkelorganisatie

AEB is te typeren als grote industriële onderneming. Het bedrijf opereert in een business-to-business-omgeving. Kenmerken daarvan zijn een zakelijke en planmatige interne organisatie, die werkt vanuit het strategisch meerjarenplan, en afdelingsplannen ten behoeve van aansturing en verantwoording.

Directie A&G is in de huidige vorm te typeren als een ontwikkelorganisatie. De aansturing gebeurt via een kwartiermaker, de organisatie is naast uitvoering gericht op innovatie en vernieuwing, en de structuur is nog niet uitgekristalliseerd. A&G opereert in een politiek-bestuurlijke omgeving met – op het gebeid van VANG – positieve ambities en soms directe sturing op de ambtelijke organisatie. Naast dit politiek-bestuurlijk krachtenveld opereert A&G voornamelijk in een 'business-to-consumer'-omgeving. Namelijk het inzamelen van afval en grondstoffen van huishoudens en hen verleiden tot meer en betere scheiding van herbruikbare grondstoffen en reductie van huishoudelijk restafval.

Deze verschillen zijn relevant en zorgen naast een andere 'bedrijfscultuur' ook ander type processen en instrumenten waarop er bedrijfsmatig gestuurd wordt. Dit zorgt voor een tweetal uitdagingen:

1. A&G heeft behoefte om gezamenlijk innovaties op het gebied van grondstoffenverwerking te verkennen en te beoordelen. AEB is meer gebonden aan vastgezette financiële en organisatorische en contractuele kaders.
2. A&G en AEB hebben een verschillende planhorizon en ruimte om af te wijken van ingeslagen paden. Geconstateerd wordt dat de Plan-Do-Check-Act-cyclus van A&G een kortere en dynamischer cyclus kent dan en die van AEB.

Ontwikkelpunten:

4. Vastleggen van experimenteerruimte

Er kan goed samengewerkt worden als er voldoende aandacht is voor de verschillende wijze van werken. Deze spanning kan deels worden weggenomen door duidelijkere afspraken te maken in het strategisch overleg over welke ontwikkel- en innovatieprojecten en samenwerkingsonderzoeken samen worden opgepakt en op welke terreinen wordt geëxperimenteerd.

Het is daarbij gewenst om vast te leggen voor welke grondstofstromen en typen dienstverlening er wel of geen ruimte wordt geboden voor verkenning en haalbaarheidsstudies van alternatieven. Bij dat laatste moeten dan ook afspraken gemaakt worden voor het budget dat 'extra' beschikbaar is voor deze pilots.

4.5 Overlap taken en verantwoordelijkheden

Goede samenwerking door A&G en AEB op basis van een duidelijke verdeling van taken en

verantwoordelijkheden biedt is van belang om gedeelde ambities en doestellingen op het gebied van VANG te realiseren. In de praktijk is sprake van duidelijk onderscheidende en complementaire kennis, vaardigheden tussen het AEB en Directie Afval en Grondstoffen. A&G is gespecialiseerd in inzameling van afval en grondstoffen, contact met burgers, en manieren om hun inwoners te verleiden om meer grondstoffen gescheiden aan te bieden. AEB is specialist op het gebied van verwerkings- en recyclingtechniek, vergunningen, en het inspelen op ontwikkelingen op de markt van secundaire grondstoffen. Beide partijen willen verantwoordelijkheid nemen in de ontwikkeling van de circulaire economie in de regio.

Ontwikkelpunt:

5. Heroverwegen rol ketenregisseur

AEB is volgens de verzelfstandigingsovereenkomst de "ketenregisseur afval en grondstoffen" en regisseur voor de totstandkoming een circulaire economie in Amsterdam en de regio. Dit is geformuleerd in de toenmalige context van diverse inzamelorganisaties in zeven stadsdelen.

Overwogen kan worden of AEB met de specifieke competenties op het gebied van be- en verwerking én de eigen be- en verwerkingsactiviteiten de aangewezen partij is voor het regisseren en creëren van grondstofketens. Deze ketens omvatten grofweg: productleverancier (producenten, handel, winkels) <> consument <> afvalinzameling <> afvalverwerking <> markten voor secundaire grondstoffen <> producenten <> afnemers eindproduct ((half)fabricaten nieuwe producten).

Wellicht dat een meer overkoepelende en 'zuivere kennis en regieorganisatie' zonder eigen be- en verwerkingsactiviteiten en continuïteitsoogmerk, beter geschikt is voor een dergelijk regierol.

6. Overlap A&G en AEB op taakgebieden in kaart brengen.

Op de terreinen waar een zogenaamde taakoverlap een rol speelt, is afstemming extra belangrijk. Aanbevolen wordt om deze terreinen in kaart te brengen, en deze een vaste plek te geven in het tactisch-operationeel en strategisch overleg. Vastlegging en borging zijn hier essentieel.

7. Versterken opdrachtgeverschap recyclepunten

Het exploiteren van de recyclepunten, en daarom het inzamelen grondstoffen, valt in de huidige taakverdeling onder de verantwoordelijkheid van het AEB. Hier is dus een overlap met de taken van A&G in de 'inzamelsfeer'.

Het herijkingsonderzoek beveelt aan: "heroverweeg het terughalen van de afvalpunten naar de gemeente. Zorg voor een duidelijke opdracht aan het AEB en een duidelijke regie hierover.". Op basis van het onderhavige onderzoek wordt geconcludeerd dat de overlap (AEB draagt zorg voor een inzamelvoorziening) weliswaar voor spanning kan zorgen maar niet dermate problematisch hoeft te zijn dat een structuurwijziging noodzakelijk is. Het beheren en exploiteren van de recyclepunten door AEB kan worden gezien als een uitbesteding van

taken door opdrachtgever A&G aan AEB. Opdrachtgever A&G bepaalt in DVO's (in de opdracht aan AEB) welke voorzieningen en serviceniveau moet worden geboden. A&G bepaalt hiermee het beleid omtrent de recyclepunten.

Het terughalen van de exploitatie en het beheer van de recyclepunten (inclusief mens en materieel) naar de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie leidt wel tot een zuiverder scheiding van taken tussen A&G en AEB.

En met het oog op de lange termijn kan het terughalen van de brengvoorzieningen (activa, voorzieningen) naar de gemeente wenselijk zijn. Op deze wijze behoudt A&G meer grip op de brengvoorzieningen welk integraal onderdeel zijn van de inzamelvoorzieningen in de gemeente. Het beheer ervan kan daarbij uiteraard – zoals in de huidige situatie - worden uitbesteed.

4.6 Exclusieve positie van AEB

AEB heeft een exclusieve taak: zorg voor be- en verwerking en vermarkting van grondstoffen die ingezameld zijn door gemeente Amsterdam. Dit is door de gemeenteraad bekrachtigd door middel van een 'uitsluitend recht'.

De exclusieve positie van AEB en de daaraan verbonden verplichte winkelnering van Amsterdam, wordt als hinderend gezien bij het realiseren van de ambities op het gebied van duurzaam afvalbeheer. Zonder voorafgaand akkoord van AEB kan A&G geen alternatieve (verwerkings)routes kiezen. Ook het opzetten van een regionale grondstofcoöperatie met andere (buur)gemeenten, waarin de stromen gebundeld worden en op een innovatieve wijze verwerkt en vermarkt, kan in de huidige situatie alleen in overleg of in samenwerking het AEB.

Kortom: A&G heeft in het kader van het sluiten van grondstofketens in de regio, en samenwerking met andere gemeenten en partijen, behoefte om alternatieve routes te verkennen en toe te passen als dit bijdraagt aan de doelen op het gebied van duurzame afval- en grondstoffen en de totstandkoming van een circulaire economie. De onlangs opgepakte casus van textiel is hier een voorbeeld van.

Ontwikkelpunten:

8. **Van gedwongen winkelnering naar preferred supplier**

Zoals eerder vermeld (o.m. Uitvoeringsplan Afval) gaat gemeente Amsterdam AEB helpen zich te transformeren van afvalverwerker tot producent van herwinbare grondstoffen. Daarbij is de hiervoor geschetste situatie van exclusieve verbondenheid niet optimaal.

Overwogen kan worden om de situatie van gedwongen winkelnering om te vormen tot een situatie waarbij AEB de positie van 'preferred supplier' voor gemeente Amsterdam c.q. directie Afval en Grondstoffen vervult.

Hierbij is van belang om de mogelijke gevolgen voor de continuïteit van AEB bij het eventueel wijzigen van verwerkingsroutes in ogenschouw te nemen. [redacted]

[redacted]

Opmerking gemeente Amsterdam: bedrijfsgevoelige informatie, daarom weggehaald.

In de positie van preferred supplier heeft AEB weliswaar een voorkeurspositie, echter de rol en bijdrage van AEB worden beoordeeld en afwogen ten opzichte van alternatieven. Deze situatie van 'creatieve concurrentie' daagt AEB extra uit om oplossingen en alternatieven aan te dragen met een optimale toegevoegde waarde. Indien AEB een route met hoge toegevoegde waarde kan bieden, dan krijgt deze de voorkeur. Indien andere routes een grotere toegevoegde waarde bieden, dan is gemeente Amsterdam c.q. directie A&G vrij om deze te gaan volgen.

Dit betekent dat een mogelijke route voor be- en verwerking en recycling van een bepaalde afval- of grondstofstroom wordt verkend met een voorrangspositie (preferred) voor AEB. Daarbij wordt de route beoordeeld op vooraf overeengekomen kwaliteitscriteriagericht op onder meer a. de mate van duurzaamheid; b. bijdrage aan de vormgeving van een circulaire economie; c. kostenefficiëntie.

Duurzaamheid en milieurendement kunnen beoordeeld worden op bijvoorbeeld de voorkeursvolgorde van de ladder van Lansink (of het huidige 10-r model van Cramer). Circulariteit van de be- en verwerkingsroute kan worden beoordeeld aan de hand van een (grondstof specifieke) cascaderingpiramide. De route met de beste resultaten en perspectieven wordt gekozen.

De hier genoemde ontwikkelingsrichting kan zich op korte termijn richten op afval- en grondstofstromen waarvoor AEB niet afhankelijk is ten aanzien van de continuïteit van eigen investeringen in be- of verwerkingsinstallaties (zoals restafval voor de energiecentrale en nascheiding, verwerking van AEEA in het recycling service center). En vanaf 2023 – bij het aflopen van de huidige contracten waarmee een exclusief leveringsrelatie voor AEB is bepaald – kan deze ontwikkelingsrichting voor alle afval- en grondstofstromen van kracht gaan. Gemeente Amsterdam is dan niet automatisch gebonden aan AEB voor verwerking van afval- en grondstoffen maar maakt per afval- en grondstofstroom een afweging met het doel optimale routes voor be- en verwerking en hergebruik van herwinbare grondstoffen.

9. Samen regionaal optrekken

A&G en kunnen bij initiatieven om regionale ketens te sluiten veel winnen door meer gezamenlijk op te trekken. Vanuit eigen specialismen, en met een eigen rol in verschillende netwerken, kunnen zij een centraal 'motorblok' vormen in de MRA regio. Hiervoor is een duidelijke gedeelde agenda van belang met onder andere:

- Gezamenlijke visie op circulariteit en ketensamenwerking.
- Gezamenlijke visie op de rol en ambities van A&G en AEB.
- Plannen en procesafspraken hoe gezamenlijk op te trekken in de regio.

In de casus textiel is momenteel al in samenwerking met het AEB een verkenning gedaan naar alternatieve verwerkingsroutes. Wensen en mogelijkheden wat betreft dit type pilot en plannen voor regionale samenwerking hebben een plek in het strategisch overleg.

4.7 Benodigde capaciteit opdrachtgeverzijde directie A&G

Ontwikkelpunten:

10. Investeren in capaciteit opdrachtgeverschap

De hier genoemde ontwikkelrichtingen en rolneming, vergen van de zijde van directie A&G de nodige inzet en personele capaciteit.

Het is van belang om de minimaal benodigde personele capaciteit voor het op gedegen wijze kunnen onderhouden van de gewenste opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie adequaat te dimensioneren. De opgaven van de in ontwikkeling zijnde directie Afval en Grondstoffen zijn fors. De beschikbare versus de benodigde capaciteit voor het organiseren en optimaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer vragen in de huidige fase van richten en inrichten om aandacht. Op basis van de gevoerde gesprekken en signalen die wij in de praktijk waarnemen, wordt geadviseerd om op dit gebied een nadere capaciteitsanalyse uit te voeren.

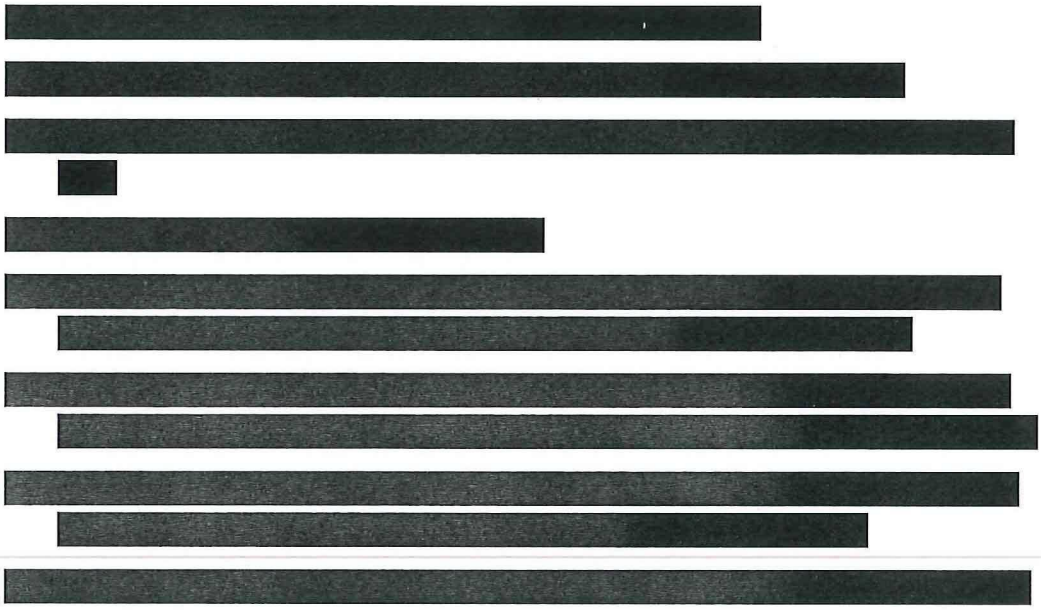
BIJLAGEN

bijlage 1 Bronnen en gesprekspartners

- AEB, Jaarplan 2018
- AEB, Strategisch Plan 2018-2022
    - Amsterdam, reactie op AEB strategisch plan 2018-2022
- Coalitieakkoord 'Amsterdam is van iedereen' (2014)
    - Hernieuwing coalitieakkoord 'Amsterdam blijft van iedereen' (2016)
- Gemeente Amsterdam, Uitvoeringsplan Afval (2016)
- Onderzoek Herijking AEB (2017)
- Verzelfstandigingsovereenkomst, Verzelfstandiging Afval Energie Bedrijf (2014)

Gesprekspartners

IPR Normag heeft gesprekken gevoerd met de volgende gesprekspartners. Voorafgaand aan het interview hebben de gesprekspartners een gespreksleidraad ontvangen waarin het doel en de gespreksonderwerpen nader zijn toegelicht.



Opmerking gemeente Amsterdam: namen van personen (ambtenaren) zijn weggehaald.

bijlage 2 De rol van energieterugwinning uit afval in de circulaire economie

Als separate bijlagen zijn bijgevoegd:

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Inzake de rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie. 26 januari 2017.
- Brief Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen, Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen en de fiche 1: Mededeling Energiewinning uit afval. 3 maart 2017.