Gemeente Amsterdam

[Datum]

Herijking Deelnemingen 2024

Op weg naar een actiever aandeelhouderschap

Voorwoord

Iedere tijd kent zijn uitdagingen. Dat mogen we zeker stellen wanneer we terugkijken naar eerdere herijkingen van de Amsterdamse deelnemingen. Het college voert zo'n herijking in principe iedere collegeperiode uit. We onderzoeken daarin of de publieke doelen van de deelnemingen nog actueel zijn, en of we – om ze te behalen – aandeelhouder moeten zijn. De herijking in 2011 was ingegeven door de wens om de bestuurlijke drukte te verminderen. Het aantal deelnemingen werd bijna gehalveerd en teruggebracht naar 25. In 2015 vond de herijking deelnemingen plaats tegen de achtergrond van een taakstelling om de gemeentelijke financiën op orde te brengen. Het onderzoek werd gericht op het verkopen van deelnemingen en het structureel verhogen van de gemeentelijke inkomsten door hogere dividenden.

Voor deze herijking heeft het college juist een goede kans gezien om te onderzoeken hoe we ons aandeelhouderschap beter kunnen inzetten voor de maatschappelijke uitdagingen van Amsterdam. Door scherper te kijken voor welke publieke belangen we onze deelnemingen inzetten. En door het gesprek aan te gaan met de beleidsdirecties en de deelnemingen over de samenwerking. Daarmee is overigens niet gezegd dat de samenstelling van de aandelenportefeuille een optimum heeft bereikt. In de toekomst kan het oprichten van nieuwe deelnemingen nodig blijken om de uitdagingen van de stad aan te pakken. Evenwel kunnen uitdagingen, zoals de energie- en warmtetransitie, dermate groot zijn dat de gemeente op zoek gaat naar partners bij het Rijk, de provincie en in de private sector.

Iedere tijd kent zijn crises. De uitbraak van het coronavirus heeft vanaf 2020 grote impact gehad op de stad en onze deelnemingen. In die periode voelden we hoe belangrijk het openbaar vervoer is voor de verbinding in de stad. Hoe belangrijk congrescentra zijn voor de ontmoeting in de stad. En hoe belangrijk de sport, cultuur en theaters zijn voor de vervoering in de stad. Het college vindt het daarbij van groot belang dat deze voorzieningen beschikbaar zijn voor alle Amsterdammers en voelt zich hierin gesteund door de gemeenteraad. De Amsterdamse deelnemingen mochten tijdens corona dan ook terecht rekenen op steun van de overheid.

Daarnaast heeft de gemeente een stevige crisis bij een van de deelnemingen achter de rug. De problemen bij het AEB zorgden in de zomer van 2019 voor acute zorgen over de afvalverwerking in Amsterdam. De gemeente heeft de misstanden aangegrepen om te leren hoe de omgang met deelnemingen verbeterd kan worden. De AEB-raadsenquête en de commissie Winter hebben het beeld van de gemeente Amsterdam over het effectief beheren van deelnemingen verrijkt.

In de toekomst wil het college zich als aandeelhouder actiever inzetten om maatschappelijk relevante thema's, zoals verduurzaming, sociale cohesie en diversiteit & inclusie te stimuleren. Daarbij is het belangrijk dat de stad duidelijk heeft en maakt wat we daar precies mee bedoelen. Het is daarom mijn voornemen als wethouder Deelnemingen om hiervoor een – in vaktermen genaamd - *engagement strategy* te ontwikkelen die transparant maakt hoe de gemeente zelf zaken wil doen en wat ze daarbij wenst van deelnemingen. Dit zie ik als een goede volgende stap naar een actiever Amsterdams aandeelhouderschap.

Alexander Scholtes
Wethouder Deelnemingen

Leeswijzer

Dit rapport start met Hoofdstuk 1, het *Amsterdamse aandeelhouderschap*, waar een beschrijving wordt gegeven van wat een deelneming is, welke deelnemingen de gemeente Amsterdam heeft en wat de kern van het deelnemingenbeleid is.

In Hoofdstuk 2, *Maatschappelijk verantwoord ondernemen,* wordt vervolgens uitgebreider ingegaan op een specifiek aspect van het (actief) aandeelhouderschap, namelijk het maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Hier wordt beschreven waar de stad in dat kader op inzet bij de deelnemingen: klimaat, diversiteit en inclusie en goed werkgeverschap.

In Hoofdstuk 3, *Recente ontwikkelingen,* wordt dan een brug gemaakt naar vorige herijkingen en wat chronologisch de belangrijkste ontwikkelingen zijn geweest die sindsdien invloed hebben gehad op het aandeelhouderschap en deze herijking, zoals de AEB-raadsenquête, commissie Winter en corona.

Hoofdstuk 4, *Herijkingsonderzoek 2024,* is vervolgens gewijd aan het onderzoek zelf: de scope, onderzoeksvragen werkwijze en analyse die eronder ligt.

Tot slot beschrijft Hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die uit deze herijking volgen.

In Bijlage 1 vindt u vervolgens een tabel met conclusies, waarin voor iedere deelneming staat opgenomen of het college het wil aanhouden of afstoten en of er uit de herijking adviezen komen voor de betreffende deelneming.

In lijn met de Nota verbonden partijen (het deelnemingenbeleid) is in Bijlage 2 van deze herijking een actualisering van het impact- en risicomodel opgenomen.

De beantwoording van de vragenlijsten met, in sommige gevallen, aanvullende informatie uit de interviews hebben geleid tot een analyse per deelneming, welke zijn samengevat in fiches per deelneming. Deze fiches zijn opgenomen in Bijlage 3.

Op basis van de adviezen is een dwarskijksessie georganiseerd, waarin de resultaten van het onderzoek door deskundigen tegen het licht zijn gehouden. De uitkomsten uit deze sessie leest u in Bijlage 4.

Tot slot vindt u in Bijlage 5 een tabel met daarin een overzicht van eindverantwoordelijke wethouders per deelneming.

Inhoudsopgave

Inhoud

Voorwoord 2

Leeswijzer 4

Inhoudsopgave 5

1 Het Amsterdamse aandeelhouderschap 7
1.1 De Amsterdamse deelnemingen 7
1.2 Het Amsterdamse deelnemingenbeleid 8

2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen 9
2.1 MVO-beleid 9
2.2 Klimaatambities 9
2.3 Diversiteit en inclusie 9
2.4 Goed werkgeverschap 10
2.5 Verbreding publieke belangen 10
2.6 Rol van de aandeelhouder bij MVO 10

3 Recente ontwikkelingen 12
2015 – Herijking Deelnemingen 12
2015- 2018 – Opvolgingsonderzoeken Herijking 12
2017 – Herijking governance 12
2019 – De commissie Winter 13
2021 – Actualisatie deelnemingenbeleid: nota verbonden partijen 13
2020-2021 – De AEB-raadsenquête 14
2022 – Quickscan Deelnemingen 14
2020 – 2022 Corona 15

4 Herijkingsonderzoek 2024 16
4.1 Onderzoeksvragen 16
4.1.1 Herijken publiek belang en aandeelhouderschap 16
4.1.2 Governance 17
4.1.3 Samenwerking 18
4.1.4 Financiën 18
4.2 Mogelijke uitkomsten: aanhouden, aanhouden met aanbevelingen of afstoten onderzoeken 18
4.3 Welke deelnemingen worden herijkt 19

4.4 Werkwijze van het onderzoek 19
4.5 Uitkomsten 19

5 Conclusies en aanbevelingen 22

Bijlage 1: Tabel conclusie 23

Bijlage 2: Impact- en risicomodel voor het beheer 29

Bijlage 3: Dwarskijksessie met experts 30

Bijlage 4: Fiches per deelneming 32

Bijlage 5: Tabel verantwoordelijk wethouders 33
5.1 Rolverdeling 33
5.2 Rolverdeling per portefeuille 34

1 Het Amsterdamse aandeelhouderschap

1.1 De Amsterdamse deelnemingen

De gemeente Amsterdam kent meerdere instrumenten om beleidsdoelen te realiseren. Voor iedere publieke opgave maakt de gemeente keuzes hoe deze uit te voeren en via welk instrumentarium. Eén van deze instrumenten is een deelneming; een (privaatrechtelijke) vennootschap, waar de gemeente een belang in heeft. Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld het uitzetten van een opdracht, het geven van een subsidie of het zelf doen als gemeente.

Amsterdam heeft 24 deelnemingen, variërend in grootte, aandelenpercentage en publiek belang. De portefeuille is op een organische manier tot stand gekomen. Bijvoorbeeld vanuit een verzelfstandiging, zoals het GVB of het Havenbedrijf, vanuit een wens tot een publiek-private samenwerking, zoals de Beurs van Berlage of de NV Zeedijk, of vanuit een samenwerking tussen verschillende overheden, zoals de BNG. De gemeente ziet de deelneming niet als een doel, het is een middel om een publiek belang te dienen zonder een bepaalde taak zelf te hoeven uitvoeren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de Amsterdamse deelnemingen en het aandelenpercentage dat de gemeente heeft in de deelneming.

Deelneming	Aandeel	Deelneming	Aandeel
AEB Holding NV	100%	ODE Energie BV	17%
Alliander NV	9%	RAI Holding BV	25%
Scheepsexploitatie Maatschappij Bavo NV	99,7%	ROM InWest	37%
Beurs van Berlage	25%	Schiphol Area Development Company NV (SADC)	25%
NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	1,1%	Luchthaven Schiphol NV	20%
Exploitatiemaatschappij Carré BV	100%	NV Stadion Amsterdam (Arena) (certificaten)	48%
Clipper	33%	NV Stadsgoed	16 %
GEM Lutkemeer BV	50%	NV Stadsherstel A'dam	13%
GVB Holding NV	99,999%	NV VGA	100%
Havenbedrijf A'dam NV	100%	NV Zeedijk	91%
Life Sciences Fund Amsterdam BV (LSFA)	30%	WPW	50%
Matrix Innovation Center NV	25%	WRK	50%

Tabel 1 Deelnemingen van de gemeente Amsterdam en het aandelenpercentage

1.2 Het Amsterdamse deelnemingenbeleid

In 2021 heeft de gemeenteraad de Nota beleidskader verbonden partijen 2021 vastgesteld. Dit beleidskader is van toepassing op de verbonden partijen, waaronder de deelnemingen, van Amsterdam. Het beleidskader beschrijft het proces van oprichting, het beheer en de stappen die moeten worden doorlopen bij afstoting van deelnemingen. Ook beschrijft het beleidskader de uitgangspunten van het aandeelhouderschap van de gemeente Amsterdam en de manier waarop de gemeente bijvoorbeeld het maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) bij de deelnemingen stimuleert.

Publiek belang
De gemeente Amsterdam stelt het publieke belang centraal in haar aandeelhouderschap. Dit houdt in dat zij alleen taken uitvoert die voortkomen uit een gemeentelijk publiek belang. Het is daarbij meestal een politieke afweging of iets een publiek belang is en hoe dat belang het beste kan worden bereikt. In het beleidskader is vastgelegd dat de gemeente elke vier jaar, bij een nieuwe coalitie, onderzoekt of het publiek belang bij de deelneming nog actueel is en in lijn met het coalitieakkoord. Daarnaast kijkt zij of het aandeelhouderschap nog het juiste instrument is om dat publiek belang te bereiken. Dat is de herijking deelnemingen, die nu voorligt.

Governance
De gemeente is een actief en betrokken aandeelhouder. Ze maakt gebruik van de aandeelhoudersbevoegdheden die zij bij haar deelnemingen heeft, zoals het benoemen van bestuurders en het vaststellen van de jaarrekening. De bevoegdheden die de gemeente heeft zijn deels in de wet vastgelegd en gelden voor alle deelnemingen. Deels zijn ze in de statuten vastgelegd, dan kunnen ze per deelneming verschillen. De gemeente gaat niet over de dagelijkse gang van zaken van haar deelnemingen. Dat is de verantwoordelijkheid van de directie van de deelneming. Uitgangspunt voor de gemeente is dat de *corporate governance code* wordt toegepast bij de deelnemingen. Zo zorgt de gemeente ervoor dat de bevoegdheden tussen de directie, raad van commissarissen en de aandeelhouders op een goede manier verdeeld zijn. Ook als de gemeente een minderheidsaandeel heeft.

Samenwerking
Binnen het college zijn verschillende wethouders betrokken bij het deelnemingenbeheer. De vakwethouder richt zich op het publieke belang dat door de deelneming verzorgd wordt. De wethouder Deelnemingen is er verantwoordelijk voor dat het bedrijf ook in de toekomst kan blijven bestaan en dat het goed bestuurd wordt. Het is daarom belangrijk om binnen de gemeente doorlopend een gesprek te voeren tussen de verschillende directies over de verschillende rollen en belangen die de gemeente kan hebben bij een deelneming. Dit gesprek moet leiden tot een afgewogen standpunt over de publieke belangen en de benadering van de deelneming.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen
De gemeente vindt het belangrijk dat er effectieve sturing op maatschappelijk verantwoord ondernemen is. De gemeente wil het aandeelhouderschap maximaal benutten om maatschappelijk verantwoord ondernemen bij haar deelnemingen te stimuleren. Daar ontstaan soms spanningsvelden als de gemeente geen bevoegdheden heeft, als er ad hoc verzoeken zijn, er zich een stapeling van ambities voordoet of als financiële gevolgen onduidelijk zijn. Het beleidskader bevat hier handvatten voor, maar geeft ook nog veel ruimte voor precieze invulling.

2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Mede onder invloed van de mondialisering, de toenemende ongelijkheid en de opwarming van de aarde neemt de aandacht toe voor de effecten van economische activiteiten op de directe leefomgeving en op de leefomgeving in de landen waar de grondstoffen vandaan komen. Dit betekent dat het onderwerp maatschappelijk verantwoord ondernemen ook in het deelnemingenbeheer een steeds belangrijkere plek krijgt.

Vanaf 2024 moeten beursgenoteerde bedrijven in de EU rapporteren over hun duurzaamheid op basis van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). In deze richtlijn komen drie gebieden aan bod: environment (milieu), social (sociaal), en governance (bestuur), ook wel ESG genoemd. Wat de bedrijven precies over deze gebieden moeten rapporteren, is uitgewerkt in de European Sustainability Reporting Standards (ESRS), zodat elk bedrijf dat op eenzelfde manier doet. Dit gaat bijvoorbeeld over de CO2-uitstoot, de man-vrouwverdeling in de top, personeelsbeleid of informatie over het beheer van de relaties met leveranciers en de impact van bedrijven op hun toeleveringsketen. Vanaf 2025 moeten ook grote bedrijven, waaronder 9 van de 24 Amsterdamse deelnemingen, de CSRD geïmplementeerd hebben.

2.1 MVO-beleid

Bovenstaande ontwikkelingen sluiten goed aan op het beleid van de gemeente om als aandeelhouder te sturen op MVO. Jaarlijks verzoekt de gemeente de deelnemingen te rapporteren over onder andere diversiteitsbeleid, de verhouding vaste en flexibele arbeidskrachten, stageplekken voor jongeren, arbeidsplekken voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en medewerkerstevredenheid. Op het vlak van duurzaamheid vraagt de gemeente de deelnemingen te rapporteren over de CO2-uitstoot of de deelneming een plan heeft voor minder CO2-uitstoot.

2.2 Klimaatambities

Amsterdam heeft een ambitieus klimaatbeleid en wil hier graag de deelnemingen onderdeel van laten zijn. Om in 2030 een 100% duurzame organisatie te zijn, heeft de gemeente 5 doelen benoemd: CO2-neutraal, energiezuinig, circulair, klimaatadaptief en duurzaam denken en doen. In de raadsbrief ‘Onze stad van morgen’ en de bestuursopdracht ‘Duurzame Toekomst Stad & Organisatie’ is opgenomen dat de gemeente zich als actief aandeelhouder blijft opstellen richting de deelnemingen en het continue gesprek voert over duurzaamheid.

2.3 Diversiteit en inclusie

Het beleid van werving en selectie van nieuwe leden van de Raad van Commissarissen en Raad van Bestuur heeft tegenwoordig volop de aandacht van de gemeente als aandeelhouder. Dit zijn

immers de functionarissen die (meestal) door de aandeelhouder worden benoemd. Waar eerder de focus op de man/vrouw verhouding lag, wordt diversiteit en inclusie nu breder getrokken. Zo vraagt de gemeente als aandeelhouder aandacht voor het belang van een openbaar en transparant proces bij het werven van nieuwe commissarissen en directieleden. Wettelijk is het niet mogelijk over de etniciteit of afkomst van de medewerkers te rapporteren. Maar door culturele diversiteit te benoemen in een profielschets en te werven onder mensen met een andere achtergrond kan in de toekomst een meer gevarieerde samenstelling in de raden van bestuur en commissarissen ontstaan.

2.4 Goed werkgeverschap

Goed werkgeverschap is een breed begrip dat op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. In het kader van MVO gaat goed werkgeverschap over de manier waarop deelnemingen zich inspannen om van hun bedrijf een diverse en inclusieve werkomgeving te maken, de kansen die zij bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktbijdrage van deelnemingen door het aanbieden van stageplekken. Onder mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt verstaan wij mensen die langdurig werkloos zijn geweest en lastig aan het werk komen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die onder de Participatiewet vallen omdat zij niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, mensen met een Wsw-indicatie of mensen met een medische beperking. Een Wsw-indicatie is voor mensen die door hun arbeidsbeperking alleen in een beschutte omgeving kunnen werken. Ook kijkt de gemeente naar de verhouding tussen vaste en flexibele arbeidskrachten.

Het personeelsbeleid is onderdeel van de bedrijfsvoering en daarmee een verantwoordelijkheid van de directie, niet van de aandeelhouder. Wel voert de gemeente in het kader van MVO het gesprek met de deelnemingen over goed werkgeverschap.

2.5 Verbreding publieke belangen

Door de langjarige relatie tussen de gemeente en de deelnemingen ligt het voor de hand dat er naast het primaire publieke belang (het belang waarvoor de gemeente aandeelhouder is geworden) ook andere publieke belangen besproken worden. De klimaatambities zijn hier een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is gebiedsontwikkeling. Sommige deelnemingen ontwikkelen een visie op de eigen locatie waarin zij andere gemeentelijke doelstellingen meenemen naast hun oorspronkelijke publieke belang. Meestal is de ontwikkeling van deze visie een samenspel tussen de deelneming en de verschillende directies van de gemeente die betrokken zijn bij deze gebiedsontwikkeling/masterplannen. Een goed voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen gemeente en deelneming RAI om stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, waarbij verschillende publieke belangen in het ontwerp meegenomen worden.

2.6 Rol van de aandeelhouder bij MVO

Zoals gezegd laat de Nota beleidskader verbonden partijen ruimte voor de inkleuring van de rol van de aandeelhouder richting de deelnemingen. Hierdoor is de gemeente in staat een langdurige, duurzame verstandhouding op te bouwen met een deelneming, ongeacht de politieke kleur van

een nieuwe coalitie. Recente, internationale ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld MVO en governance in combinatie met actuele en urgente uitdagingen voor de stad vragen echter op sommige onderwerpen om een verdere invulling van het deelnemingenbeheer.

3 Recente ontwikkelingen

2015 – Herijking Deelnemingen

Ten tijde van de herijking in 2015 was in het coalitieakkoord een taakstelling van €250 miljoen opgenomen. Deze schuldreductie moest met de verkoop van vastgoed en deelnemingen worden bereikt. Ook lag er een opdracht om de jaarlijkse dividendopbrengsten van de deelnemingen structureel te verhogen met €2,5 miljoen.

Mede om deze reden was de vorige herijking financieel gericht. De nadruk lag op het financieel perspectief bij een eventuele verkoop van deelnemingen. De uitkomst van de herijking in 2015 was dat voor meer dan de helft van de deelnemingen gold dat de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap nader moest worden onderzocht. Wellicht zou bij verkoop het publiek belang net zo goed, of beter gediend kunnen worden. Dit leidde tot opvolgingsonderzoeken, die in de periode 2015-2018 zijn uitgevoerd.

2015- 2018 – Opvolgingsonderzoeken Herijking

In de periode 2015-2018 is als gevolg van de herijking voor een groot aantal deelnemingen intensief onderzocht wat de alternatieven voor het aandeelhouderschap waren. Dit heeft slechts in een beperkt aantal gevallen tot verkoop geleid en het zorgde op veel plekken voor spanningen met de directie en/of overige aandeelhouders. De reden om uiteindelijk niet tot verkoop over te gaan, waren divers. Vaak bleken alternatieven voor het aandeelhouderschap niet toereikend; bleek het publiek belang toch groter dan eerder beoordeeld, of waren er restricties die verkoop bemoeilijkten. Zo geldt bij veel deelnemingen een statutaire blokkeringsregeling, waarbij medeaandeelhouders akkoord moeten gaan met de verkoop van aandelen. Daarnaast hebben de medeaandeelhouder(s) vaak het eerste recht tot koop en is bij elke mutatie de instemming van de medevennoten nodig. Het is belangrijk om ook dit perspectief mee te nemen bij het beoordelen van de alternatieven voor het aandeelhouderschap..

In de herijking 2015 werd geconcludeerd dat voor 17 van de 25 deelnemingen nader onderzoek moest plaatsvinden. Deze onderzoeken per deelneming zijn in de periode 2015-2018 uitgevoerd en hebben uiteindelijk geleid tot de daadwerkelijke verkoop van vijf deelnemingen (Cition, DAC, Glasvezelnet, Hollandais en het Havengebouw).

2017 – Herijking governance

In 2017 heeft een herijking specifiek op de governance plaatsgevonden waarbij een analyse is uitgevoerd op de governance van de deelnemingen. Het primaire doel was om te toetsen of de governance voldeed aan de uitgangspunten in het beleidskader en daarbij ook verbetervoorstellen te doen om tot verbeteringen te komen. Concreet is onderzocht of de gemeente die actieve aandeelhouder kón zijn die ze met het beleidskader beoogde te zijn.

Uit deze analyse kwam als belangrijkste conclusie naar voren dat bij de meeste deelnemingen de governance redelijk op orde was, met name bij de destijds recent opgerichte deelnemingen. Voor een aantal deelnemingen waren specifieke en individuele verbetervoorstellen, bijvoorbeeld om de statuten (en verwante documenten) aan te passen of de governance anders in te richten. Een andere belangrijke conclusie die uit dit onderzoek naar voren kwam, was de constatering dat gemeente naast de aandeelhoudersrol nog vele andere rollen richting deelnemingen heeft en dat een samenhangende uitoefening hiervan continu aandacht nodig heeft.

2019 – De commissie Winter

Medio 2019 besluit het college tot het instellen van een extern onderzoek naar het AEB. Er wordt een onafhankelijke externe commissie met Staf Depla en Elbert Dijkgraaf onder leiding van Jaap Winter (“commissie Winter”) ingesteld. Een jaar later presenteert de commissie Winter het rapport “De stilte voor het stilleggen” over de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. De commissie Winter komt – naast een aantal specifieke conclusies over het AEB dossier – tot een bredere conclusie dat de bestaande structuren, beschikbare instrumenten en het deelnemingenbeleid van de gemeente in principe voldoende en geschikt zijn om de relatie tussen de gemeente en AEB goed vorm te geven. Verder doet de commissie een aantal aanbevelingen over het deelnemingenbeheer, waaronder:

- Zorg voor een constructieve dialoog tussen de deelneming en de gemeente;
- Wacht na een verzelfstandiging met het ter discussie stellen van het publiek belang tot na de ontwikkeling tot een solide bedrijf;
- Zet instrumenten die de gemeente als aandeelhouder heeft effectiever in om het publieke belang van de gemeente te behartigen;
- Integreer de afwegingen over gemeentelijke beleidsontwikkelingen en de ontwikkeling van de waarde van de deelneming en expliciteer de afweging;

De gemeente heeft alle aanbevelingen direct in de praktijk gebracht en deze onder andere verwerkt in de actualisatie van het deelnemingenbeleid in 2021.

2021 – Actualisatie deelnemingenbeleid: nota verbonden partijen

Commissie Winter concludeerde ook dat de uitgangspunten die de gemeente in het deelnemingenbeleid uit 2013 had vastgelegd nog altijd relevant waren. Het gehanteerde denkkader om te beoordelen of een deelneming het juiste instrument is om een publiek belang te dienen staat nog altijd centraal. Ook *good governance,* met de corporate governance code als leidraad voor het deelnemingenbeheer, is nog altijd een belangrijk onderdeel van het beleidskader.

De belangrijkste aanpassingen gaan over een uitbreiding van de scope: niet alleen de deelnemingen, maar álle verbonden partijen worden nu meegenomen in het kader. Dat betekent dat dit ook van toepassing is op bijvoorbeeld stichtingen en verenigingen. Daarbij is verder geconcretiseerd hoe de gemeente effectievere sturing aan maatschappelijk verantwoord ondernemen kan geven. Belangrijk nieuw onderdeel is de door Winter aanbevolen constructieve dialoog: hoe ga je over én met de deelneming in gesprek om je beleidsdoelen te realiseren.

In 2021 heeft de gemeenteraad de Nota beleidskader verbonden partijen 2021 vastgesteld.

2020-2021 – De AEB-raadsenquête

In september 2020 besloot de gemeenteraad van Amsterdam tot het instellen van een raadsenquête naar AEB. Aanleiding is de vraag geweest hoe het kon gebeuren dat in de zomer van 2019 acuut de verbrandingslijnen stilgelegd moesten worden. Het doel van de enquête was onder andere om lessen te leren voor de toekomstige omgang met deelnemingen.

De enquêtecommissie presenteerde eind 2021 haar eindrapport. De belangrijkste conclusies en daaruit volgende aanbevelingen betroffen AEB zelf, maar een aantal was zeker relevant voor (de uitvoering van) het deelnemingenbeheer zelf. Zoals het expliciteren van het publieke belang van iedere deelneming, het operationaliseren van de sturing op de deelnemingen en het vastleggen van verantwoordelijkheden binnen de gemeente. Daarbij heeft de gemeenteraad ingestemd met een motie om een Quickscan uit te voeren bij alle deelnemingen door deze te toetsen op basis van alle aanbevelingen uit het rapport.

Het college heeft in de jaren 2022 en 2023 uitvoering gegeven aan de lessen die uit de raadsenquête geleerd zijn. Zo heeft een Roadshow plaatsgevonden binnen de gemeentelijke organisatie om deze lessen te laten landen bij de relevante directies. Het heeft geleid tot een groter besef dat het betrekken (en in positie zetten) van beleidsdirecties belangrijk is om de publieke belangen van deelnemingen tot hun recht te laten komen. Steeds vaker worden via een actieve dialoog afspraken gemaakt over de verschillende rollen en beleidsbelangen die de gemeente heeft bij een deelneming. Hierbij staat de noodzaak van het expliciteren en operationaliseren van het publieke belang centraal.

2022 – Quickscan Deelnemingen

Bij de behandeling van de AEB-raadsenquête is het college met een motie verzocht om een Quickscan uit te voeren. Dit is een analyse door voor alle deelnemingen een toets te doen op de aanbevelingen uit de AEB-raadsenquête, de raad te informeren over de pijnpunten en deze mee te nemen in het herijkingsproces.

In 2022 heeft het college de Quickscan aan de raad voorgelegd. Het algemene beeld hieruit was dat er geen pijnpunten waren die direct ingrijpen noodzakelijk maakten. Wel zijn er verbeterpunten voor individuele deelnemingen om te voldoen aan de aanbevelingen van de AEB-Raadsenquête. Ook zijn er structurele verbeterpunten gevonden. Zo concludeerde het college dat de gemeente verdere stappen kan zetten met het operationaliseren van publieke belangen door aan te geven hoe gestuurd gaat worden en op basis van welke maatstaven. Daarbij is het de uitdaging om gestructureerd vorm te geven aan de afstemming tussen de diverse wethouders en beleidsdirecties over publieke belangen en rollen.

2020 – 2022 Corona

De uitbraak van het coronavirus in Nederland heeft grote impact gehad op de meeste Amsterdamse deelnemingen. Zo moesten deelnemingen zoals Carré, RAI en de Beurs van Berlage

hun deuren (gedeeltelijk) sluiten voor bezoekers, waarmee belangrijke inkomstenstromen wegvielen. In sommige gevallen hebben deelnemingen gebruik moeten maken van overheidssteun (via het Rijk en/of de gemeente). Dit heeft geleid tot discussies over het publieke belang van de deelnemingen en de mate en wijze waarop zij deze publieke belangen zouden moeten dienen. In zekere zin is daarmee een mini-herijking voor een aantal deelnemingen uitgevoerd: zijn wij als gemeente bereid om extra steun te geven om het publiek belang te garanderen.

Een aantal deelnemingen kende ook na het opheffen van de maatregelen nog negatieve financiële effecten. Zo zijn bijvoorbeeld de reizigersaantallen bij GVB nog niet op het niveau van voor corona. Dergelijke situaties vragen ook om een herijking van de inzet en betrokkenheid van de gemeente.

4 Herijkingsonderzoek 2024

4.1 Onderzoeksvragen

De kernvraag bij een herijking is of het publiek belang actueel is én of het aandeelhouderschap nog het beste instrument is om dit publiek belang te dienen. Daarmee ben je er nog niet: als aandeelhouder moet je ook invloed kúnnen uitoefenen. Zie hiervoor ook de aanbevelingen van de AEB-raadsenquête. Vandaar dat er aanvullend op het publiek belang en aandeelhouderschap ook gekeken is naar de governance: zijn de statuten en andere overeenkomsten zo opgesteld, dat het aandeelhouderschap een nuttig instrument is. Daarnaast – ook in lijn met de aanbevelingen van de AEB-raadsenquête – is het belangrijk om naar de samenwerking te kijken: werken we als gemeente zo samen, intern, met de deelneming en met de andere aandeelhouders, dat we het beste uit dit instrument halen? Of zijn er nog kansen tot optimalisatie. Ten slotte zijn ook de financiën van de deelnemingen zijn onderzocht, zodat we ons zo min mogelijk kunnen laten verrassen door onverwachte ontwikkelingen. Daarmee zijn concreet de volgende vier onderzoeksvragen gesteld, die hierna worden toegelicht:

- *Wat is het publiek belang en is aandeelhouderschap noodzakelijk om dit te bereiken?*
- *Is er aanleiding om de governance van de deelneming te herzien?*
- *Hoe is de samenwerking intern binnen de gemeente en met de deelneming?*
- *Zijn de financiën op orde en is de continuïteit van de deelneming verzekerd?*

4.1.1 Herijken publiek belang en aandeelhouderschap

Aanwezigheid publiek belang
In deze herijking is allereerst gekeken naar het primaire publieke belang, meestal is dat het publieke belang waarvoor de deelneming ooit is opgericht of aangegaan. Het primaire belang van een deelneming is meestal gerelateerd aan de hoofdactiviteiten van de deelneming. Maar het kan ook voorkomen dat het primaire publiek belang van een deelneming in de tijd verandert of dat er secundaire belangen bij komen die minstens zo belangrijk, of soms zelfs belangrijker, worden. Duurzaamheid is een voorbeeld van een publiek belang dat voor steeds meer deelnemingen (en de gemeente Amsterdam zelf) belangrijk wordt.

De aanwezigheid van het publiek belang onderzochten we door terug te blikken op de ontwikkelingen van de afgelopen periode bij de deelneming. Maar ook door te kijken naar de relatie met het huidige coalitieakkoord: sluiten de doelstellingen van de deelnemingen daar nog bij aan? Ook hebben we vooruitgekeken naar wat er aankomt: voorzien we ontwikkelingen, waardoor we in de toekomst het publiek belang of het aandeelhouderschap anders zouden wegen?

In deze herijking is daarnaast – in lijn met aanbevelingen uit de raadsenquête – het publiek belang verder geoperationaliseerd en scherper geformuleerd. Dit heeft als doel dat de gemeente beter inzicht krijgt in de belangrijkste opgaven waar de deelneming een bijdrage aan levert. Op deze manier kan ook de aandeelhoudersrol effectiever worden ingezet.

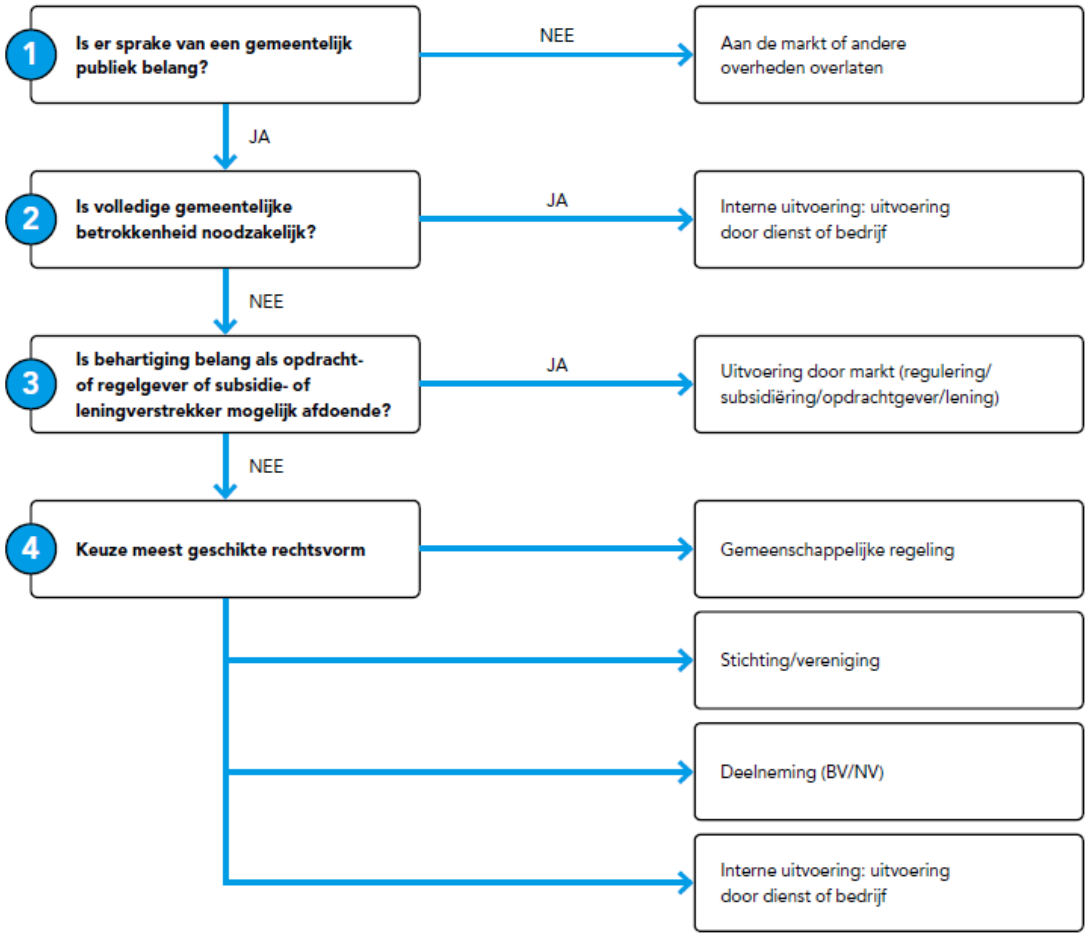
Herijking Deelnemingen 2024

Gemeentelijk aandeelhouderschap

Met focus op het primaire belang kan voor een groot aantal deelnemingen onderzocht worden of aandeelhouderschap nog de beste manier is om dit belang te dienen.

We hebben daarbij het denkkader uit ons beleid doorgenomen en ons de vraag gesteld: als we een ander instrument zouden kiezen, zou het publiek belang dan nog voldoende gediend zijn?

Figuur 2: denkkader verbonden partijen



4.1.2 Governance

In 2017 is een uitgebreid onderzoek gedaan naar de governance van de deelnemingen. Toen is specifiek stil gestaan bij de vraag of we met de wet, statuten en eventuele aanvullende instrumenten voldoende grip op de deelnemingen hebben. Ofwel: kunnen we de invloed die we uit willen oefenen en waarvoor we de deelneming hebben ook daadwerkelijk uitoefenen. Dat heeft bij verschillende deelnemingen geleid tot aanbevelingen voor de aanpassing van statuten en aandeelhoudersovereenkomsten.

We hebben nu ook beoordeeld of de toen gedane aanbevelingen voldoende zijn opgevolgd en we nu de aandeelhoudersrol zo kunnen uitoefenen als we nodig vinden. Daarbij houden we uiteraard rekening met het feit dat je – zeker bij minderheidsdeelnemingen – altijd de samenwerking met andere aandeelhouders moet opzoeken.

4.1.3 Samenwerking

In lijn met onder andere aanbevelingen uit de AEB-raadsenquête en commissie Winter is er in deze herijking ook bijzondere aandacht geweest voor de samenwerking die in de context van het aandeelhouderschap van de deelnemingen plaatsvindt. Dat wil zeggen: de interne samenwerking tussen beleidsdirectie(s) en directie Deelnemingen van de gemeente, maar ook de externe samenwerking vanuit de gemeente met de deelnemingen.

Er is aan de hand van vragenlijsten en interviews beoordeeld hoe de samenwerking aan beide kanten ervaren wordt. Zo zijn er vragen gesteld over de verschillende rollen die de gemeente richting een deelneming heeft, en of deze duidelijk zijn voor de verschillende stakeholders. Daarnaast is gekeken naar de sturing vanuit de gemeente en meer praktische elementen als de invulling van overlegstructuren.

4.1.4 Financiën

Het laatste element waarnaar is gekeken in de analyse is het financieel perspectief van de deelnemingen. Dit betekent dat er op hoofdlijnen is beoordeeld hoe financieel gezond de deelneming is en wat op dit vlak de risico's voor de gemeente op de korte en middellange termijn zouden kunnen zijn. Er is bijvoorbeeld gekeken naar de vermogenspositie en toegang tot de kapitaalmarkten, maar ook of er de komende jaren grote investeringen gepland staan en wat het financieel toekomstperspectief is in relatie tot de snel veranderende marktontwikkelingen.

4.2 Mogelijke uitkomsten: aanhouden, aanhouden met aanbevelingen of afstoten onderzoeken

Uit bovenstaande analyse komen drie mogelijke uitkomsten:

1. Een overzicht van de deelnemingen waarbij vanuit het publiek belang en noodzakelijkheid van het aandeelhouderschap het advies 'aanhouden' zal zijn;
2. Een overzicht van de deelnemingen waarbij vanuit het publiek belang het advies zal zijn om 'aan te houden', maar waar als resultaat uit de analyse is gekomen dat er mogelijkheden zijn tot optimalisatie van het aandeelhouderschap;
3. Een overzicht van de deelnemingen waarbij vanuit het publiek belang bezien het advies zal zijn om 'afstoten te onderzoeken' (liquidatie/verkoop).

Mochten er in de opvolging op de vorige herijking afspraken met medeaandeelhouders zijn gemaakt over het aandeelhouderschap, dan worden deze in principe gerespecteerd. Dit wordt in de analyse per deelneming toegelicht.

4.3 Welke deelnemingen worden herijkt

Deze herijking heeft alleen betrekking op de deelnemingen (BVs en NVs) waarin de gemeente Amsterdam participeert om een publiek belang te dienen. Andere verbonden partijen dan de

deelnemingen, zoals stichtingen en coöperatieve verenigingen, blijven buiten beschouwing. Op dit moment telt de gemeente Amsterdam 24 deelnemingen. De raad heeft ten aanzien van AEB al het besluit genomen om over te gaan tot afstoten. Om deze reden wordt AEB niet meegenomen in de herijking.

Daarnaast worden in lijn met de aanbeveling uit het rapport van de commissie Winter de nieuw verzelfstandigde deelnemingen niet herijkt. Dat wil zeggen: de deelnemingen die in de afgelopen vijf jaar zijn opgericht of opnieuw aangegaan. Bij net opgerichte en verzelfstandigde deelnemingen is het wenselijk om te wachten met het ter discussie stellen van het publiek belang en de noodzaak tot participatie van de gemeente Amsterdam totdat het bedrijf zich solide heeft ontwikkeld. Dit betekent dat voor ROM InWest, WPW en WRK al duidelijk is dat de gemeente ze voorlopig zal aanhouden en ze pas in een volgende herijkingsronde zullen worden meegenomen. Wel kijken we in de herijking of er voor deze deelnemingen nog verbetermogelijkheden zijn in het beheer van de deelneming, bijvoorbeeld in de samenwerking binnen de gemeente of de governance bij de deelneming.

4.4 Werkwijze van het onderzoek

Om tot de resultaten te komen, is gebruik gemaakt van een uitgebreide vragenlijst die in co-creatie met de betrokken beleidsdirectie(s) en de deelnemingen zelf is ingevuld. De vragenlijst bevat hoofdstukken met vragen over (1) publiek belang, (2), governance, (3) samenwerking en (4) financiën. Vooraf is een inschatting gemaakt voor welke deelnemingen er behoefte was aan een aanvullend interview om bepaalde delen uit de vragenlijst uitgebreider te bespreken. Dit is met name gebeurd bij de deelnemingen waar het beheer actief is. Er zijn interviews afgenomen over de volgende deelnemingen: Alliander, Beurs van Berlage, Carré, GEM Lutkemeer, GVB, Havenbedrijf, RAI, SADC, Schiphol, Johan Cruijff Arena, Stadsgoed, Stadsherstel en de NV Zeedijk.

De beantwoording van de vragenlijsten met aanvullende informatie uit de interviews leidde tot een analyse per deelneming over de genoemde onderwerpen. De daaruit volgende conclusies en adviezen zijn voorgelegd aan een panel van deskundigen in een dwarskijksessie. Doel van deze dwarskijksessie was om een kritische blik op onze eigen resultaten te krijgen en om de materie nog eens vanuit verschillende perspectieven te bekijken. In bijlage 3 is een weergave van deze sessie opgenomen.

4.5 Uitkomsten

Als bijlage zijn per deelneming de analyses die tijdens de herijking zijn gedaan opgenomen. Samenvattend kan hierover het volgende gezegd worden:

Publiek belang
Het college ziet een grote meerwaarde in publiek-private samenwerking. In het coalitieakkoord Amsterdams Akkoord is er aandacht voor nieuwe mogelijke samenwerkingen en voor de verschillende deelnemingen. De vastgoeddeelnemingen NV Zeedijk en Stadsgoed zijn een belangrijke pijler van de Aanpak Binnenstad en de RAI van de ontwikkeling van het RAI-kwartier op de Zuidas. GVB is een belangrijke speler als het gaat om de mobiliteit in de stad en WPW voor de duurzame warmte.

Het aandeelhouderschap blijkt een nuttig instrument. De manier waarop het aandeelhouderschap wordt ingezet kan verschillen. We kunnen bijvoorbeeld een ‘solidariteitsaandeel’ hebben, zoals in de BNG, waar nagenoeg alle Nederlandse gemeenten inzitten. Onze deelname kan ook een motor zijn voor andere partijen om te investeren, zoals bij Matrix Innovation Center. Of het kan ons de grip geven die we nodig hebben om actief onze doelen te bereiken óf juist ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, zoals bij de vastgoeddeelnemingen NV Zeedijk en Stadsgoed.
In een enkel geval is het aandeelhouderschap misschien niet noodzakelijk, maar zijn er met de andere aandeelhouders al afspraken gemaakt over uittreden of overgaan op een andere structuur. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Clipper of LSFA.

Naast het primaire publieke belang dat deelnemingen dienen, spelen ze een steeds grotere rol in andere vraagstukken die voor de stad belangrijk zijn. Zo hebben nagenoeg alle deelnemingen een grote verduurzamingsopgave. Van het elektrificeren van bussen en veren tot het isoleren van rijksmonumenten. Het aandeelhouderschap levert dan meerwaarde: om het gesprek te voeren, van elkaar te leren en gezamenlijk op te trekken.

Samenwerking
De commissie Winter en de AEB-raadsenquête leerden ons een paar duidelijke lessen: verbeter de interne samenwerking binnen de gemeente richting de deelneming. Ga het constructieve gesprek met elkaar én met de deelnemingen aan.

Uit de interviews die zijn gehouden in het kader van de herijking, komt naar voren dat in veel gevallen de samenwerking met en toegankelijkheid van de gemeente als prettig wordt ervaren. Ook bij de deelnemingen waar meerdere directies en deelnemingen samenwerken, is de relatie over het algemeen goed. Steeds vaker is er sprake van structureel overleg en zelfs ook van een integrale gemeentelijke visie op de deelneming of het vraagstuk waar deze voor staat. Hier is bij enkele deelnemingen nog wel winst te behalen.

Governance
Na de herijking governance in 2017 is bij veel deelnemingen in de afgelopen jaren een herziening van de governance geweest. In veel gevallen door een statutenwijziging waardoor deze nu voor het grootste gedeelte in lijn zijn met de corporate governance code. In de gevallen waar de governance nog aanpassing nodig heeft, was het traject al in gang is gezet.

Een goede governance betekent niet dat in alle gevallen de gemeentelijke wensen zijn door te voeren. Dit speelt wanneer de gemeente een minderheidsbelang heeft en de andere aandeelhouder(s) andere wensen hebben, zoals bij te hoge beloningen aan de hand is. Ook kan het zijn dat dat het aandeelhouderschap de gemeente geen formele bevoegdheden biedt, zoals dat vaak het geval is bij MVO-onderwerpen die op het niveau van bedrijfsvoering spelen. Bedrijfsvoering is nu eenmaal de verantwoordelijkheid van de directie. Wel zien we mogelijkheden om de komende jaren vanuit het instrument deelnemingen aan effectiviteit te winnen. De ervaring leert dat een aandeelhouder die consistent en voorspelbaar is, het meest bereiken. Een *engagement strategy*, waarin de gemeente uiteenzet wat de aandeelhouder verwacht van deelnemingen op het gebied van beloningen, benoemingen, brede welvaart en MVO, kan de gemeente helpen bij het realiseren van doelstellingen op dergelijke onderwerpen.

Financiën en continuïteit
We zijn trots op hoe goed de deelnemingen de coronacrisis te boven zijn gekomen. Twee jaar na de laatste maatregelen hoeven we ons over de continuïteit van geen van onze deelnemingen

zorgen te maken. De uitdagingen zijn daarmee nog niet verdwenen, met name op gebied van verduurzaming zullen er nog forse investeringen gedaan moeten worden. Op dit moment is het meestal nog niet aan de orde, maar voor de toekomst is het zeker te overwegen om nieuwe aandeelhouders toe te laten treden tot de deelnemingen. Zo zal in het geval van Alliander het Rijk op termijn toetreden om het kapitaal van Alliander uit te breiden.

5 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste hoofdconclusie die uit deze herijking volgt, is dat het college alle deelnemingen – afgezien van AEB waarover eerder al is besloten – aan wil houden. Het grootste deel van de deelnemingen die we hebben dragen bij aan één of meerdere publieke belangen van de stad en zijn nodig om de doelen van het college te bereiken. Voor een klein deel van de deelnemingen is dit in mindere mate (meer) het geval, maar is al besloten om op een afgesproken termijn uit te treden of naar een andere structuur te kijken. Dit is het geval bij Clipper, LSFA en ODE.

De samenstelling van de aandelenportefeuille blijft daarmee in grote mate gelijk. Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst nieuwe deelnemingen bijkomen. Evenmin is het mogelijk dat de gemeente belangen zal afstoten of delen met andere partners. Vooral op het terrein van de energie- en warmtetransitie zijn de komende jaren grote investeringen te verwachten en behoort samenwerking met het Rijk, provincie of private partijen tot de mogelijkheden.

Het aandeelhouderschap wordt om verschillende redenen nuttig gevonden: het leidt in veel gevallen tot meer grip op grote uitdagingen waar de stad de komende jaren voor staat en zorgt er daarnaast voor dat de gemeente een gesprekspartner is op belangrijke onderwerpen, ook als zij een minderheidsaandeel heeft.

In dit herijkingsonderzoek constateren we aan de ene kant dat de deelnemingen een belangrijke bijdrage leveren aan de publieke doelen van de stad, en tegelijkertijd verwachten we – in lijn met maatschappelijke ontwikkelingen – daarnaast ook steeds meer van de deelnemingen. Bijvoorbeeld op het gebied van MVO. Dit vraagt dus iets van de deelnemingen, maar ook van de manier waarop we het aandeelhouderschap inrichten en hoe we binnen de gemeente samenwerken. De ondertitel van dit rapport is dan ook niet voor niets ‘*op weg naar een actiever aandeelhouderschap’*.

Aanbeveling
De volgende stap als actief aandeelhouderschap is het opstellen van een *engagement strategy* waarin duidelijk, puntsgewijs verwoord staat, welke standaarden wij als gemeente zelf hanteren en daarmee ook verwachten (of wensen) van onze deelnemingen als het gaat om financiën (inclusief beloning), governance, klimaat, arbeidsomstandigheden, ketenverantwoordelijkheid en brede welvaart. Op deze manier zijn we helder en consistent over wat ‘actief aandeelhouder’ voor ons betekent, en zijn we voor de deelnemingen, medeaandeelhouders en Amsterdammer voorspelbaar.

In bijlage 1 zijn de conclusies en aanbevelingen per individuele deelneming opgenomen.