Het college dankt de onderzoekscommissie voor het uitgebreide onderzoeksrapport over de oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019. De commissie is erin geslaagd een helder en goed leesbaar rapport op te stellen waarmee inzicht wordt gegeven in een complexe situatie met een lange voorgeschiedenis. Het rapport geeft antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen. De insteek was inzicht te krijgen in de oorzaken en het trekken van lessen voor de toekomst, voor de relatie met AEB en die met andere deelnemingen.

Het afgelopen jaar is reeds veel gezegd en geschreven over de (vermeende) achterliggende oorzaken die uiteindelijk tot de crisissituatie rond AEB hebben geleid. Met dit onderzoeksrapport wordt daar, op basis van een documentenstudie en veel interviews, een diepgaande analyse aan toegevoegd. De analyse prikt een aantal (hardnekkige) mythes door en beschrijft vervolgens verschillende herkenbare patronen die ten grondslag liggen aan de problematiek bij AEB. De beantwoordding van de onderzoeksvragen levert een duidelijk beeld op van wat zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan bij AEB, bij de gemeente en tussen AEB en de gemeente. Het college vindt de analyse en beantwoording van de onderzoeksvragen zeer waardevol.

Het rapport geeft zowel inzicht in de unieke casus AEB als ook in het spanningsveld rond publiek aandeelhouderschap. De gemeente streeft naar maximale realisatie van beleidsdoelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten en risico's. Dat is logisch, want daar richt je een deelneming voor op. Tegelijk is dit niet altijd mogelijk; soms vraagt het realiseren van beleidsdoelstellingen om investeringen. Daar dient dan een integrale afweging over plaats te vinden. Dit alles binnen een politieke context, waardoor opvattingen over het publiek belang dat een deelneming dient ook kunnen wisselen door de jaren heen.

De commissie heeft ervoor gekozen conclusies en aanbevelingen met name aan de gemeente Amsterdam – als opdrachtgever voor het onderzoek – te richten. Om die reden is AEB niet gevraagd een reactie te geven die integraal in het rapport wordt opgenomen. In samenspraak met AEB wordt hieronder eerst een gezamenlijke reactie gegeven op het rapport. Vervolgens wordt door het college ingegaan op de conclusies en tot slot volgt hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen.

Gezamenlijke reactie op rapport

PM

Conclusies

In hoofdstuk 7 van haar rapport trekt de commissie vier hoofdconclusies. Het college onderschrijft de geformuleerde conclusies voor het grootste deel. De eerste conclusie ziet toe op het risicobeheersysteem van AEB en de rol van de aandeelhouder daarin. De commissie constateert dat het beleid van de gemeente ten aanzien van de invulling van haar rol als aandeelhouder voldoet en dat de positie van de gemeente daarom alleszins verdedigbaar is. De commissie concludeert niettemin dat van de gemeente meer verwacht mag worden bij het systematisch aandacht vragen voor risico's en de samenhang tussen risico's. Het gesprek over deze thematiek is een ragfijn samenspel tussen directie, RvC en aandeelhouder. Waar de verantwoordelijkheid van de een eindigt en van de ander begint is niet eenduidig en loopt op onderdelen in elkaar over. Het hebben van een risicomanagementsysteem is in eerste instantie aan de directie en RvC, maar de aandeelhouder moet er wel op toezien dat dit goed functioneert. Het is duidelijk dat dit spel niet goed is gespeeld met elkaar en het college kan zich dan ook vinden in deze conclusie.

De conclusies 2, 3 en 4 liggen in elkaars verlengde en gaan over het moment dat de stapeling van problematiek had moeten leiden tot een constructieve dialoog tussen AEB en de gemeente over oplossingen. De commissie constateert dat de directie en RvC van AEB de financ ële en operationele problemen in het najaar van 2018 hebben onderkend, maar dat hierover geen constructieve dialoog met de aandeelhouder op gang is gebracht. Uiteindelijk werd dit proces pas gestart in het voorjaar van 2019 ("project Olifant") toen AEB meldde dat het mogelijk met een verzoek voor een financiële injectie zou komen. Het gesprek tussen deelneming en aandeelhouder heeft uiteindelijk niet goed plaats kunnen vinden, omdat AEB en de gemeente in juni werden ingehaald door de realiteit. De problemen hadden niet volledig voorkomen kunnen worden, maar het proces had wel eerder en meer gecontroleerd plaats kunnen vinden en consequenties (voor de veiligheid, afval- en slibverwerking, warmtelevering en financiën) hadden beter onderzocht en afgewogen kunnen worden. Het college herkent dit en onderschrijft deze conclusie, maar wil een kanttekening plaatsen bij hetgeen over project Olifant is opgenomen.

De commissie wekt de suggestie dat de gemeente toeschietelijker had moeten zijn op het moment dat AEB in het voorjaar van 2019 aankondigde dat het mogelijk met een verzoek voor een kapitaalinjectie van de aandeelhouder zou komen. Op dat moment was de veronderstelling van AEB en de gemeente dat er voldoende tijd was voor een goede onderbouwing van een mogelijk verzoek. Dat is nodig voor een goede afweging door het college en de gemeenteraad over de besteding van publieke middelen. Daar werd gezamenlijk door AEB en de gemeente, met de hulp van externe deskundigen, aan gewerkt. Beiden hadden een groot belang bij een goede onderbouwing. Het college kan zich voorstellen dat dit traject tot spanningen en zorgen heeft geleid bij AEB, maar het was wel noodzakelijk dit te doorlopen voor deugdelijke besluitvorming. Het college neemt afstand van de suggestie dat de houding van de gemeente heeft bijgedragen aan de risico's op discontinuïteit van AEB en zijn dienstverlening. Juist vanwege deze gevoeligheid is er uiterst zorgvuldig gehandeld ten tijde van project Olifant. Het informeren van de gemeenteraad over het mogelijke verzoek dat AEB zou doen en de gesprekken met AEB daarover zijn vertrouwelijk geweest en ook niet in de buitenwereld terechtgekomen.

Met opmerkingen [redacted]: Dit evt. nog aanpassen, hangt af van of nog wijzigingen worden doorgevoerd.

Aanbevelingen

De commissie besluit haar rapport met acht aanbevelingen gericht aan de gemeente. Hieronder worden deze achtereenvolgens nagelopen en wordt aangegeven op welke manier het college hier invulling aan geeft.

1. Zorg voor een constructieve dialoog tussen deelneming en gemeente

Het college neemt deze aanbeveling over. Vooral in relatie tot de grotere deelnemingen waar de gemeente 100% of een groot deel van de aandelen in bezit heeft, is dit uiterst relevant. Hier uitvoering aan geven is niet een kwestie van een actieplan of nieuw beleid implementeren, maar het is een kwestie van houding en doen. Op dit moment zien de gemeente en veel deelnemingen zich geconfronteerd met de gevolgen van de coronacrisis. In de gesprekken met deelnemingen en besluitvorming tijdens aandeelhoudersvergaderingen wordt deze aanbeveling momenteel al in praktijk gebracht. De afweging tussen financ ën en het publieke belang is daar op verschillende momenten aan de orde gekomen. Dit varieert per deelneming. Met sommigen is dit een open dialoog over wederzijdse verwachtingen de komende jaren en hoe we gezamenlijk deze crisis door kunnen komen. In andere gevallen is dit heel concreet, zo hebben verschillende deelnemingen tijdens aandeelhoudersvergaderingen voorgesteld om over 2019 geen dividend uit te keren, vanwege de continuïteit en het daarmee gepaard gaande publieke

belang. De gemeente heeft daar als aandeelhouder, na kritisch doorvragen, vooralsnog telkens mee ingestemd.

2. ***Zorg voor voldoende macht en tegenmacht bij gemeente en deelneming tijdens het verzelfstandigingsproces en daarna***

3. ***Wacht met het ter discussie stellen van het publiek belang bij de deelneming, bijvoorbeeld via de periodieke herijking, tot het verzelfstandigde bedrijf zich heeft ontwikkeld tot een solide bedrijf***

Het college neemt deze aanbevelingen over. Op dit moment wordt gewerkt aan een aanscherping van het deelnemingenbeleid en de bijbehorende uitvoeringsnotitie. Beide aanbevelingen worden daarin meegenomen. In het huidige deelnemingenbeleid en de uitvoeringsnotitie is al veel aandacht voor het proces van verzelfstandiging en voor het reguliere beheer van de deelneming. Deze casus laat nog eens duidelijk zien dat de opstartperiode precair is en dat reguliere processen nog niet volstaan. In de actualisatie van het deelnemingenbeleid en de uitvoeringsnotitie, zal dan ook expliciet aandacht zijn voor de eerste 5-10 jaar waarin een deelneming echt in bedrijf moet komen.

4. ***Heroverweeg als gemeente de interpretatie van rolzuiverheid***

Het college neemt deze aanbeveling over. Ook deze aanbeveling wordt meegenomen in de actualisatie van het deelnemingenbeleid. Dan wordt aangegeven hoe deze aanbeveling precies wordt opgevolgd. Vooruitlopend daarop kan daar wel alvast iets over worden gezegd. Dit goed in de praktijk brengen vraagt om kennis en inzicht binnen het college en de gemeentelijke organisatie over wat het betekent om aandeelhouder te zijn en welke andere rollen de gemeente daarnaast vervult in relatie tot de deelneming. Veelal is dit op hoofdlijnen in orde, maar is er in het integraal denken nog het nodige te winnen. Daar zal het college mee aan de slag gaan. Daarna kan een optimale confrontatie van belangen plaatsvinden en meer effectiviteit in het realiseren van publieke belangen worden bewerkstelligd, met inachtneming van ieders formele rol en de wettelijke kaders.

5. ***Zet instrumenten die de gemeente als aandeelhouder heeft effectiever in om het publiek belang van de gemeente duurzaam te behartigen***

Het college neemt deze aanbeveling over, maar wil daar wel een nuancering in aanbrengen. Het ene instrument is het andere niet en de manier waarop de instrumenten in de aanbeveling opgesomd staan, wekt (wellicht onbedoeld) de suggestie dat deze allemaal even eenvoudig in te zetten zijn. Ook is deze aanbeveling met name relevant waar de gemeente een doorslaggevende stem heeft als aandeelhouder. Met betrekking tot benoemingen zullen de kandidaatsprofielen worden doorgelicht en waar nodig herzien. Investeringsbeslissingen zijn bij uitstek momenten waarop aanbeveling 4 in de praktijk kan worden gebracht en dit zal nog nadrukkelijker worden gedaan dan nu al het geval is. Het toezien op het risicomanagement verschilt per deelneming. Daar waar de directie en RvC dit volledig in beeld hebben, kan de gemeente als aandeelhouder een stap naar achteren doen. Bij deelnemingen waar dit minder goed op orde lijkt of waar de gemeente er onvoldoende beeld van heeft, zal dit actief worden geagendeerd. Het niet benoemen van voorgedragen kandidaten, het ontslaan van personen of het geven van een aanwijzing door de vergadering van aandeelhouders zijn zware instrumenten die de aandeelhouder heeft. Het inzetten hiervan kan de verhoudingen ernstig verstoren en je daarmee in het ergste geval zelfs verder van je doel afbrengen. Dat betekent niet dat de gemeente als aandeelhouder handelingsschuw moet zijn, maar het is een beslissing die niet lichtzinnig genomen kan worden en is het uiterste middel in de escalatielijn.

6. ***Integreer de afwegingen over gemeentelijke beleidsontwikkelingen en de ontwikkeling van de waarde van deelnemingen en expliciteer de afweging***

Het college neemt deze aanbeveling over. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van aanbeveling 4. Dit is een dialoog die plaats moet vinden tussen beleidsdirecties en de afdeling deelnemingen en een dialoog die binnen het college plaats moet vinden. Momenteel worden dergelijke afwegingen voor individuele deelnemingen gemaakt tijdens besluitvormingsprocessen over als bijvoorbeeld investeringen of de strategie van een deelneming wordt voorgelegd. Idealiter wordt deze afweging op gezette tijden ook meer fundamenteel gemaakt, niet alleen ad hoc bij dergelijke besluiten. Hiervoor zou de periodieke herijking van deelnemingen gebruikt kunnen worden. Daarmee wordt voor elke deelneming in kaart gebracht welk publiek belang daarmee gediend wordt. Het gesprek zou dan niet alleen moeten gaan over de vraag of aandeelhouderschap daar nog bij past, maar vervolgens ook hoe dit wordt ingevuld. Deze dialoog kan dan plaatsvinden in de organisatie, het college en de gemeenteraad.

7. ***Onderzoek hoe onderliggende patronen ertoe leiden dat de integrale afwegingen van belangen en het optreden als aandeelhouder suboptimaal verlopen***

Het college neemt deze aanbeveling over. Het voorliggende rapport vormt hiertoe een eerste aanzet. De patronen die hierin geschetst worden, geven goed inzicht in hoe de integrale afweging van belangen over AEB niet goed is verlopen. Het is de vraag of de onderliggende patronen ook allemaal van toepassing zijn op andere deelnemingen of dat er juist nog andere patronen denkbaar zijn. Mogelijk zijn er ook voorbeelden binnen de organisatie aanwezig waarbij dit wel goed verloopt waarvan geleerd kan worden. Wanneer de aanscherping van het deelnemingenbeleid aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, zal het college ook aangeven hoe het met deze aanbeveling is omgegaan.

8. ***Samenwerking: Amsterdam is vanzelfsprekend de beste, maar zou nog beter kunnen zijn als ze meer samenwerkt met en durft te leren van anderen***

Hier heeft het college niets aan toe te voegen.

Tot slot

De komende periode kunnen veel van de aanbevelingen van de commissie direct in de praktijk worden gebracht. De voorbereidingen voor de verkoop van AEB lopen door en het deelnemingenbeleid wordt geactualiseerd. Daarnaast wordt een vooronderzoek gestart voor een raadsenquête over AEB. Dat betekent dat er volop gesprekken zullen plaatsvinden met AEB, met andere deelnemingen, met de gemeenteraad en binnen het college en de gemeentelijke organisatie. Het college is ervan overtuigd dat voorliggend rapport van waarde is voor al deze gesprekken.

Hoogachtend

Het college