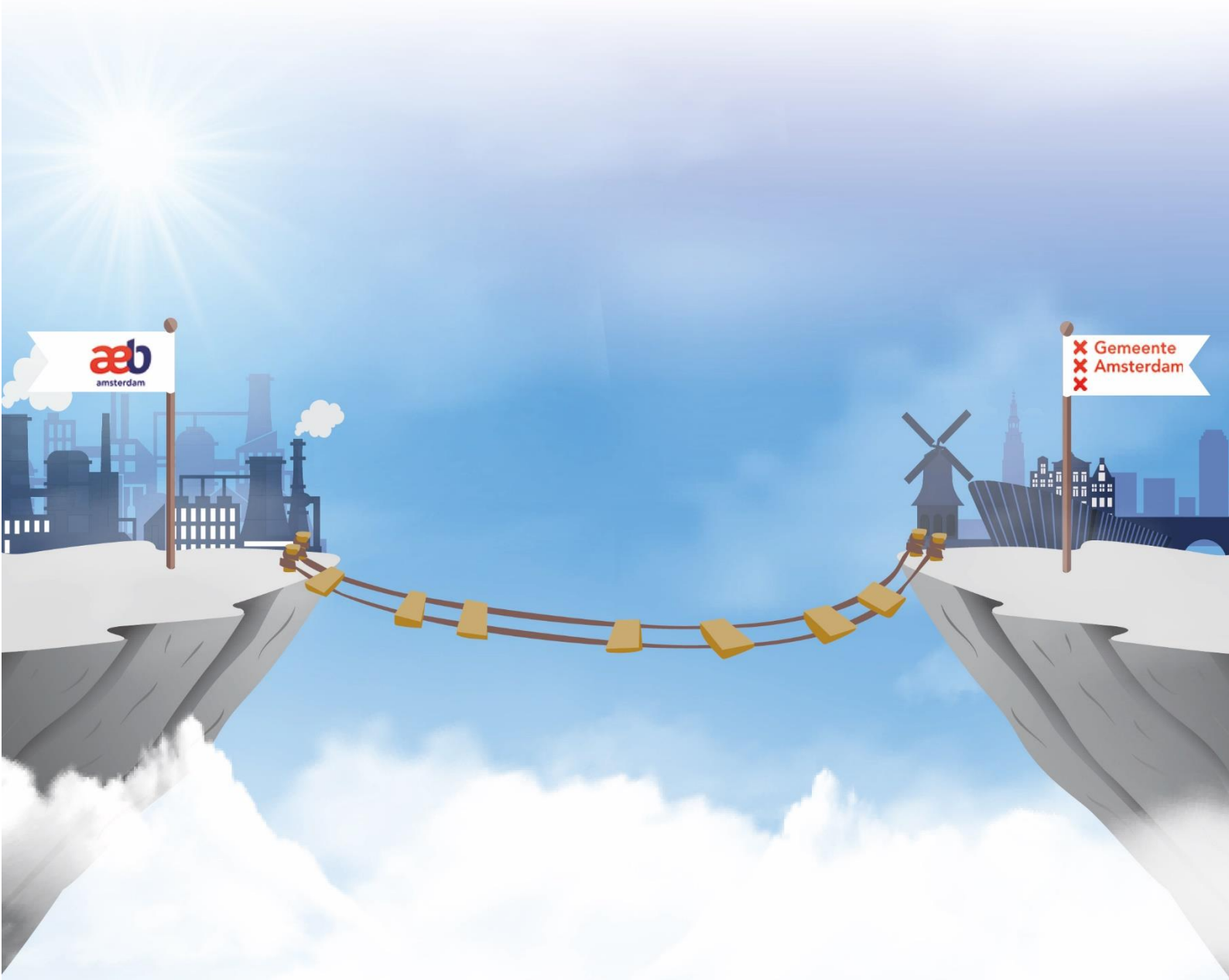


De stilte voor het stilleggen

De oorzaken en leerpunten van het stilleggen van vier
verbrandingslijnen door AEB in de zomer van 2019





Opdrachtgever: Gemeente Amsterdam
Onderzoekscommissie AEB: Jaap Winter
Staf Depla
Elbert Dijkgraaf
Secretariaat
Onderzoekscommissie AEB: Lysias Advies BV
Datum: 1 juli 2020



Inhoud

Voorwoord	5
1. Opdracht en aanpak onderzoek	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Opdracht en doel	6
1.3. Aanpak	7
1.4. Leeswijzer	9
2. De ontwikkeling van AEB	12
2.1. Afvalverbranding en de afvalmarkt	12
2.2. Operationele prestaties	17
2.3. Financiële prestaties	23
2.4. Aandacht voor onderhoud	39
2.5. Organisatie en personeel	49
2.6. Aandacht voor veiligheid	58
2.7. De transitie naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf	69
3. De rol van gemeente Amsterdam bij AEB	73
3.1. Invulling van de verschillende rollen	73
3.2. Betrokkenheid gemeenteraad	90
4. Casuïstiek	95
4.1. De scheidingsinstallatie	95
4.2. Revisie Turbine 20	105
4.3. Het verscherpt toezicht door OD NZKG	111
4.4. Herijking en bestuursopdrachten	120
5. Besluit tot stilleggen van vier verbrandingslijnen en verzoek tot financiële steun	130
5.1. De situatie tot begin mei 2019	130
5.2. Externe onderzoeken in mei en juni 2019	132
5.3. Het stilleggen van de vier verbrandingslijnen	135
5.4. De 'afronding' van het besluit tot stilleggen	139
5.5. Het verzoek tot financiële steun	141
6. Analyse: mythes en patronen	146
6.1. Inleiding	146
6.2. Mythes	146
6.3. Patronen	147
7. Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen	160

7.1	Conclusies	160
7.2	Beantwoording onderzoeksvragen	162
8.	Aanbevelingen	168
	Bestuurlijke reactie van het college van b&w Amsterdam	170
	Bijlagen	176
	Bijlage 1 Onderzoeksprotocol	177
1.	Aanleiding en inhoud	180
2.	Onderzoeksprotocol	181
2.1.	Doel van het onderzoek	181
2.2.	Onderzoekscommissie en opdrachtgeverschap	181
2.3.	Onderzoeksvragen	181
2.4.	Werkwijze en planning op hoofdlijnen	184
2.5.	Communicatie en vertrouwelijkheid	188
2.6.	Beschikbaarheid van het onderzoeksdossier	189
	Bijlage 2 Interviewprotocol	190
	Bijlage 3 Overzicht van geïnterviewde personen	192
	Bijlage 4 Verklarende woordenlijst	196
	Bijlage 5 Literatuurlijst	197

Voorwoord

De gemeente Amsterdam heeft in de opdracht aan de commissie drie onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat zijn de oorzaken van de operationele en financiële problemen bij AEB die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en tot de financiële noodsteun van de gemeente?
2. Welke rol heeft de gemeente gespeeld bij het voorkomen en adresseren van de operationele en financiële problemen bij AEB?
3. Op basis van welke argumenten heeft AEB het besluit genomen tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en hoe is bij het besluit tot het stilleggen van de verbrandingsovens rekening gehouden met de (mogelijke) maatschappelijke impact.

De commissie heeft deze onderzoeksvragen opgevat als vragen om te onderzoeken wat feitelijk is gebeurd, om daarvan te kunnen leren, en niet als een opdracht om daarover normatieve oordelen uit te spreken. Van dergelijke oordelen onthoudt de commissie zich in dit rapport dan ook. Dit heeft er toe bijgedragen dat de personen die de commissie in het kader van haar onderzoek heeft geïnterviewd zich in het algemeen open hebben uitgesproken over hetgeen in hun beleving is voorgevallen.

De commissie heeft een belangrijk deel van haar onderzoek en interviews kunnen uitvoeren voordat de corona crisis begin maart toesloeg. Vanaf dat moment heeft de commissie zonder noemenswaardige vertraging de resterende interviews en al haar beraadslagingen via online videomeetings kunnen houden.

Namens de commissie wil ik iedereen die aan het onderzoek heeft bijgedragen danken voor hun medewerking. De gemeente Amsterdam, AEB en hun respectievelijke medewerkers hebben steeds volledig meegewerkt om het onderzoek mogelijk te maken. Tevens wil ik Lysias en in het bijzonder Magdeleen Sturm, Lobke van Meijel, Gerard Reezigt, Clemens Sengers en Gijs van Bezooijen, danken voor hun voortdurende, intensieve, hoogwaardige en flexibele ondersteuning. Deze was essentieel om te kunnen komen tot onze bevindingen en tot het rapport dat nu voorligt.

Jaap Winter

1. Opdracht en aanpak onderzoek

1.1. Aanleiding

Op 24 juni 2019 informeerde de directie van het Afval Energie Bedrijf (hierna AEB) gemeente Amsterdam dat AEB 'onvoldoende in control is om de productie op volle toeren door te laten draaien.' AEB geeft aan dat het enkele mitigerende maatregelen genomen heeft en verdere maatregelen middels scenario's inventariseert, met als meest zwarte scenario een tijdelijke stillegging van afvalverwerking en warmtelevering.¹ Op de website van AEB schrijft het bedrijf op 5 juli 2019: *"AEB heeft mede naar aanleiding van het verscherpt toezicht een verbetertraject opgestart om de veiligheid van de installaties en systemen te optimaliseren. De snelheid waarmee de verbeteringen worden doorgevoerd, is tot nu toe onvoldoende. Om de veiligheid te borgen hebben medewerkers samen met het management geconstateerd dat het noodzakelijk is om de verbrandingslijnen gedeeltelijk uit bedrijf te nemen. AEB is daarmee gestart. AEB heeft tot deze drastisch andere aanpak besloten om de veiligheid van haar medewerkers te kunnen blijven borgen en de installaties versneld op het niveau te brengen dat nodig is voor een betrouwbare en voorspelbare productie van afvalverwerking en energielevering."*

Vanwege het sluiten van de verbrandingslijnen door de directie van AEB heeft het college van burgemeester en wethouders (college van b&w) van Amsterdam op 9 juli 2019 ingestemd met het opstellen van een onderzoeksopdracht naar de ontstane veiligheids- en financiële situatie van AEB. Op 12 en 18 september 2019 is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld tot het uiten van wensen en bedenkingen.

1.2. Opdracht en doel

Het college van b&w heeft op 15 oktober 2019 een externe commissie -bestaande uit de heren Jaap Winter (voorzitter), Elbert Dijkgraaf en Staf Depla- ingesteld om het onderzoek naar de ontstane veiligheids- en financiële situatie van AEB uit te voeren². Op 30 oktober 2019 is de externe onderzoekscommissie (hierna commissie) gestart met het onderzoek. De commissie is hierbij ondersteund door Lysias Advies.

Het doel van het onderzoek is achterhalen wat de oorzaken zijn van de operationele en financiële problemen bij AEB, die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen, en tot de financiële noodsteun van de gemeente. Het onderzoek wil daarnaast - vanuit de verschillende rollen van de gemeente (aandeelhouder, klant, beleidsmaker en financier³)- inzicht geven in de invloed van gemeente Amsterdam op (het functioneren van) AEB, en in hoeverre de invulling van deze rollen heeft meegespeeld in de ontstane situatie. Tenslotte moet het onderzoek duidelijkheid geven hoe bij het besluit tot het stilleggen van de verbrandingsovens rekening is gehouden met de (mogelijke) maatschappelijke impact.

¹ AEB, *brief algemeen directeur aan de wethouder Deelnemingen over 'stop the bleeding'*, 24 juni 2019.

² Brief college van b&w aan de gemeenteraad d.d. 17 oktober 2019.

³ De commissie heeft aan deze rollen de rol van financier toegevoegd.

De insteek van het onderzoek is gericht op ‘leren’ van het verleden en niet op het aanwijzen van schuldigen, omdat dit juist het leren vaak in de weg staat. De commissie heeft zich ten doel gesteld de patronen die ten grondslag liggen aan de problemen van AEB inzichtelijk te maken. Dat vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen voor de toekomst.

1.3. Aanpak

Namens het college van b&w van Amsterdam zijn de burgemeester, de wethouder duurzaamheid en de wethouder deelnemingen gezamenlijk de bestuurlijk opdrachtgevers van de externe onderzoekscommissie. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd bij de gemeentesecretaris. Namens de opdrachtgever is een bestuursadviseur als ambtelijk liaison aangesteld.

De commissie heeft in de eerste fase van haar onderzoek een onderzoeksprotocol opgesteld. Dit protocol is op 10 december 2019 aan het college van b&w van Amsterdam verstrekt. In het onderzoeksprotocol heeft de commissie vastgelegd hoe zij het onderzoek heeft aangepakt. Dit protocol is opgenomen in bijlage 1.

De commissie heeft een groot aantal documenten van AEB, gemeente Amsterdam en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) bestudeerd. Deze documenten zijn met name geanalyseerd met het oog op het achterhalen van de belangrijkste oorzaken van de operationele en financiële problemen, die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en tot de financiële noodsteun van de gemeente. Dit onderzoeksrapport geeft dan ook geen uitputtende weergave van alle gebeurtenissen die bij AEB en in relatie daarmee bij gemeente Amsterdam hebben plaatsgevonden in de periode waar het onderzoek zich op richt.

Onderzoeksperiode

Het college van b&w heeft de commissie de volgende onderzoeksperiode meegegeven: vanaf het gemeenteraadsbesluit tot afronding van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van AEB (15 mei 2013) tot en met het informeren van gemeente Amsterdam door AEB over het stilleggen van de verbrandingslijnen op 24 juni 2019. De commissie heeft geconstateerd dat het nodig is om signalen en gebeurtenissen van vóór 15 mei 2013 in het onderzoek te betrekken, teneinde de onderzoeksvragen adequaat te kunnen beantwoorden. Ook heeft de commissie informatie bestudeerd over de periode kort na 24 juni 2019, om het besluit tot stilleggen volledig in beeld te kunnen brengen en in te kunnen schatten hoe de maatschappelijke effecten zijn meegenomen bij de beslissing om de verbrandingslijnen stil te leggen.

Onderzoeksvragen

Het college van b&w van Amsterdam heeft bij aanvang van de opdracht onderzoeksvragen aan de commissie meegegeven. Tevens heeft de gemeenteraad wensen en bedenkingen geuit bij de onderzoeksopdracht. De commissie heeft op basis van deze input de volgende hoofdvragen voor haar onderzoek opgesteld:

- Wat zijn de oorzaken van de operationele (inclusief veiligheidsaspecten) en financiële problemen bij AEB, die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en tot de financiële noodsteun van de gemeente?

- Welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij het voorkomen en adresseren van de operationele en de financiële problemen bij AEB?
- Op basis van welke argumenten heeft AEB het besluit genomen tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en hoe is bij het besluit tot het stilleggen van de verbrandingsovens rekening gehouden met de (mogelijke) maatschappelijke impact?
- Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gegeven voor de toekomst?

Binnen de vier hoofdvragen zijn diverse deelvragen geformuleerd, die de commissie als leidraad heeft gebruikt tijdens haar onderzoek. Deze deelvragen zijn opgenomen in het onderzoeksprotocol (dat in bijlage 1 is opgenomen). De commissie heeft vanuit de onderzoeksvragen en op basis van het lezen van documenten een aantal werkhypotheses opgesteld als basis voor de interviews.

Onderzoeksfases

De commissie heeft haar onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Een feitelijke reconstructie van financiële en operationele problemen vormde de eerste fase. Hierbij is gebruik gemaakt van documentatie van AEB, gemeente Amsterdam, en de OD NZKG. Bij de feitelijke reconstructie is gekeken naar drie aspecten:

- het achterhalen van de oorzaken van de operationele en financiële problemen;
- de rol die de voornaamste betrokkenen – de directie en de raad van commissarissen (rvc) van AEB, gemeente Amsterdam in haar verschillende rollen en de OD NZKG als toezichthouder voor milieu en Brzo – hierbij hebben gespeeld;
- de wijze waarop het besluit is genomen om 4 van de 6 verbrandingslijnen stop te zetten.

Voor de reconstructie heeft de commissie gebruik gemaakt van openbare en vertrouwelijke documenten, zowel van de zijde van AEB als van de gemeente. Er is alleen uit vertrouwelijke documenten geciteerd na afstemming hierover met de betreffende organisaties of personen.

ten tijde van de documentstudie heeft de commissie een bezoek gebracht aan AEB, waar het een rondleiding heeft gekregen over een deel van de locatie aan de Australiëhavenweg. Na de eerste feitenreconstructie zijn interviews gevoerd met betrokkenen van AEB, gemeente Amsterdam en de OD NZKG. Het betrof in de eerste plaats huidige- en ex-medewerkers van AEB en gemeente Amsterdam, (oud-) wethouders van gemeente Amsterdam en (oud-)bestuurders en (oud-)leden van de rvc van AEB. Daarnaast heeft de commissie gesproken met de toenmalige gedeputeerde van de provincie Noord- Holland en een aantal externe consultants. De commissie heeft waar mogelijk ‘mensen op de vloer’ gesproken, alvorens managers en bestuurders of toezichthouders te interviewen.

PWC, de accountant die vanaf 2015 de jaarrekeningcontrole van AEB heeft gedaan, heeft geweigerd mee te werken aan een interview met de commissie. PWC was enkel bereid schriftelijk antwoord te geven op schriftelijke vragen van de commissie. Daarnaast stelde PWC voorwaarden aan het gebruik van de reactie van PWC, waaraan AEB zou moeten voldoen. Voor zover de commissie bekend, heeft AEB deze voorwaarden niet geaccepteerd. De commissie heeft de schriftelijke antwoorden van PWC derhalve niet gebruikt en verwijst daar evenmin naar in dit rapport.

De wethouder Deelnemingen van 2014-2017, mevrouw Ollongren, heeft vanwege persoonlijke omstandigheden niet ingestemd met een interview. Ook de heer Martens, voormalig manager EuA van AEB, heeft niet ingestemd met een interview.

De commissie heeft bij de interviews de benodigde zorgvuldigheid in acht genomen. Zo zijn alle te interviewen personen aangeschreven met de mededeling dat het onderzoek plaatsvond, en zijn zij via een interviewprotocol uitgebreid geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de vertrouwelijkheid van de interviews en de te hanteren werkwijze van de commissie. Alle geïnterviewden hebben één week voorafgaand aan het interview een leidraad ontvangen met de gespreksonderwerpen van hun interview. Van de interviews zijn gespreksverslagen opgesteld, die ter controle zijn voorgelegd aan de geïnterviewde. De commissie heeft zich voor haar beeld mede gebaseerd op de interviews, maar de interviewverslagen vormen geen onderdeel van dit rapport.

Hiervoor is gekozen omdat hiermee de kans groter is dat betrokkenen zonder voorbehoud informatie met de commissie delen. Het door de commissie gehanteerde interviewprotocol is opgenomen in bijlage 2.

Na een feiten- en omstandighedenanalyse op basis van de eerste reeks interviews is een tweede ronde interviews gehouden. De tweede ronde interviews maakte het mogelijk voor de commissie om informatie die uit de eerste reeks interviews was gedestilleerd verder te verdiepen. In totaal heeft de commissie 67 personen geïnterviewd, deels via groepsinterviews. Een totaaloverzicht van alle geïnterviewden staat in bijlage 3.

De commissie heeft de bevindingen uit de documentstudie en interviews verwerkt in een conceptrapport, waarvan het beschrijvende deel (zonder analyse, conclusies en aanbevelingen) voor een feitelijke check gelijktijdig is voorgelegd aan de gemeente Amsterdam en de directie van AEB. Ook geïnterviewden zijn in het kader van hoor- en wederhoor in de gelegenheid gesteld om de voor hen relevante passages uit het rapport te controleren op feitelijke juistheid. Hierbij is de commissie ruimhartig geweest in het delen van het rapport, de analyse, conclusies en aanbevelingen, zodat betrokkenen deze in samenhang konden beoordelen. De commissie is daarmee ruimhartiger geweest dan in het onderzoeksprotocol is beschreven. Verreweg de meeste geïnterviewden hebben gereageerd. Hun aanvullingen en suggesties zijn door de onderzoekscommissie zorgvuldig beoordeeld. Ze zijn verwerkt, voor zover dat in de ogen van de onderzoekscommissie wenselijk was in het kader van evenwichtigheid van het rapport en aanleiding gaf de beoordeling en conclusies aan te passen. Het college van b&w heeft het volledige rapport na wijziging, met analyse, conclusies en aanbevelingen kunnen lezen ten behoeve van het geven van een bestuurlijke reactie. Deze bestuurlijke reactie is opgenomen na hoofdstuk 8.

1.4. Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel (A) betreft een beschrijvend deel. Hierin schetst de commissie in hoofdstuk 2 de ontwikkeling van AEB. Deze schets van de ontwikkeling van AEB betreft hoofdzakelijk de periode vanaf de verzelfstandiging. Bij diverse aspecten besteedt de commissie voor een beter begrip van de ontwikkeling van AEB ook aandacht aan de periode vóór de verzelfstandiging.

Het hoofdstuk start met een paragraaf over enkele algemene ontwikkelingen in de Nederlandse afvalmarkt. Vervolgens gaat de commissie in op de operationele en financiële prestaties van AEB, de aandacht voor onderhoud, personeel en organisatie, veiligheid en de transitie van AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.

In hoofdstuk 3 beschrijft de commissie de rol van gemeente Amsterdam bij AEB. Dit betreft uitsluitend de periode vanaf de verzelfstandiging. Vier rollen van de gemeente staan centraal: die van aandeelhouder, klant, beleidsmaker en financier. Tevens beschrijft de commissie de rol van het college van b&w en de gemeenteraad.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van vier casussen: de realisatie van de scheidingsinstallatie, de reparatie van turbine 20, het verscherpt toezicht en de herijking door de gemeente van de deelneming AEB in 2015 en de realisatie van de daaruit volgende bestuursopdrachten. Deze casussen geven inzicht in de onderliggende patronen bij AEB en de gemeente, die de operationele en financiële problemen mede hebben veroorzaakt. Hoofdstuk 5 geeft als laatste hoofdstuk van het beschrijvende deel inzicht in het besluit tot stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en het verzoek tot financiële noodsteun van AEB aan gemeente Amsterdam en de banken.

Deel B bestaat uit drie hoofdstukken: analyse (6) -waarin de commissie – gebaseerd op onderliggende patronen – haar bevindingen beschrijft over verklaringen voor de ontstane problemen bij AEB, het stilleggen van de verbrandingslijnen en de rol van de gemeente daarbij- conclusies en beantwoording onderzoeksvragen (7) en aanbevelingen aan gemeente Amsterdam (8). Voor wie weinig tijd heeft, volstaat het lezen van deel B om een beeld te krijgen van de redenen van het ontstaan van de problemen, de conclusies die de commissie trekt en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Deel A - Beschrijvend deel

- Ontwikkeling AEB (hoofdstuk 2)
- Rol gemeente Amsterdam (hoofdstuk 3)
- Casuïstiek (hoofdstuk 4)
- Stilleggen vier verbrandingslijnen en verzoek financiële steun (hoofdstuk 5)

De commissie beschrijft op basis van documenten en interviews de (brede) gang van zaken bij AEB, gemeente Amsterdam (in relatie tot AEB) en de betrokkenheid van het college en de gemeenteraad bij AEB.

2. De ontwikkeling van AEB

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van AEB. Het hoofdstuk start met een paragraaf over de kenmerken van een afvalverbrandingsinstallatie en de afvalmarkt (2.1). Achtereenvolgens gaat het daarna over de operationele- (2.2) en de financiële prestaties (2.3) van AEB, de aandacht voor onderhoud (2.4), personeel en organisatie (2.5), veiligheid (2.6) en de transitie van AEB naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf (2.7).

2.1. Afvalverbranding en de afvalmarkt

Afvalverbrandingsinstallaties

In de kern was AEB bij verzelfstandiging in 2014 een afvalverbrandingsinstallatie (AVI) die ook warmte levert. De transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf was ingezet, maar moest nog daadwerkelijk gestalte krijgen. Naast de verbrandingsinstallaties in de Randstad ontstonden in de jaren '60 van de vorige eeuw meerdere AVI's op initiatief van gemeenten of samenwerkende publieke verbanden. Deze AVI's werden gebouwd als grote 'fornuizen' waarin afval werd verbrand. Met de toekomstvisie van het schaarser worden van fossiele bronnen, en de privatisering van de afvalmarkt in de jaren 90, kwam in de afvalwereld het inzicht dat de vrijkomende warmte bij afvalverbranding benut kon worden voor het opwekken van stoom, om daarmee een turbine-generatorset te kunnen aandrijven waardoor elektriciteit kon worden opgewekt. Dit was mede mogelijk doordat de calorische waarde, oftewel de brandbaarheid, van het huishoudelijk afval enorm was gestegen door de veranderde samenstelling met name als gevolg van het toenemen van het aandeel plastic. Aanvankelijk werden de rookgassen uit de verbrandingsoven alleen ontdaan van vlieggas door elektrofilters. Maar door de strengere dioxine-aanpak⁴ vanaf het einde van de jaren '80 werden de emissienormen fors aangescherpt. De AVI's uit die jaren werden daarom allemaal stil gelegd en later gesloopt. Dat was ook het geval met de verbrandingsinstallatie aan de Papaverweg in Amsterdam-Noord, de voorganger van de huidige AVI van AEB aan de Australiëhavenweg.

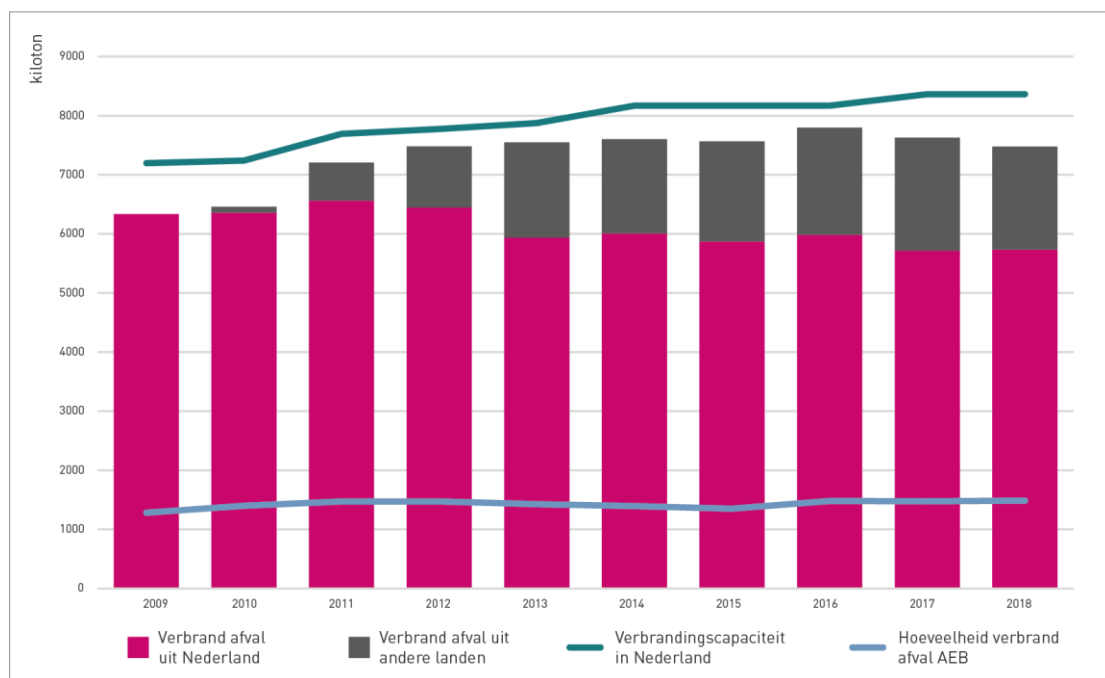
Met de strenge emissie-eisen ontstond in het laatste decennium van de vorige eeuw een nieuwe generatie AVI's met benutting van de calorische inhoud van het afval voor de elektriciteitsopwekking en een uitgebreide reeks aaneengeschakelde reactoren voor de reiniging van de vuile rookgassen tot bijna schone lucht met verzadigde waterdamp. Enkele AVI's konden – naast elektriciteit – tevens warmte leveren vanwege de mogelijkheid van een warmtevraag in de nabijheid. Van die generatie is de Afval Energie Centrale (AEC). Vervolgens is AEB een nog betere installatie gaan ontwikkelen. Met de toepassing van innovatieve technieken (hoogwaardiger materialen voor de ketel en herverhitting van de stoom) werd een installatie ontwikkeld met hogere stoom temperaturen en stoomdruk, waardoor het turbine rendement werd 'opgekrikt'. Dat is de Hoogrendement Centrale (HRC) geworden, een 'thermisch opgevoerde' AEC⁵.

⁴ Dioxines is een verzamelnaam voor een paar honderd verschillende zeer giftige stoffen die onder meer ontstaan door verbranding.

⁵ Een toelichting op beide centrales staat beschreven in paragraaf 2.2.

Verbrandingscapaciteit

De verbrandingscapaciteit in Nederland is toegenomen van 7.196 kiloton in 2009 naar 8.362 kiloton in 2018. Figuur 1 geeft de verbrandingscapaciteit in Nederland weer in kiloton (groene lijn)⁶. De hoeveelheid verbrand afval in Nederland (roze en grijze kolom samen) ligt iets lager. Tot 2010 komt 100% van het afval uit Nederland, vanaf 2010 is sprake van import van buitenlands afval (grijze kolom). Dit is noodzakelijk omdat er in Nederland sprake is van overcapaciteit door uitbreiding van bestaande installaties met extra verbrandingslijnen, de ingebruikname van 3 nieuwe AVI's (begin deze eeuw) en een dalend aanbod van huishoudelijk afval door sturingsmaatregelen (diftar⁷ en omgekeerd inzamelen) en intensivering van gescheiden inzameling. Er is te veel verbrandingscapaciteit in verhouding tot het aanbod aan binnenlands afval. Import van afval was daarmee nodig om de ovens te vullen. AEB verbrandt in de periode 2009 - 2018 tussen de 1.284 en 1.487 kiloton afval (blauwe lijn). De verwerking van het afval van Amsterdam en de omliggende gemeenten vraagt ongeveer 25% van de totale verbrandingscapaciteit van AEB.



Figuur 1: verbrandingscapaciteit in kiloton in Nederland 2009-2018

Calorische waarde

De capaciteit van een verbrandingsoven is direct afhankelijk van de calorische waarde van het ingevoerde afval. Met calorische waarde van afval wordt ook wel de brandbaarheid van afval bedoeld. De belasting van de ketel is niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid afval die op het rooster ligt, maar ook van de hoeveelheid warmte uit het verbrandingsproces van afval.

⁶ Bron: Rijkswaterstaat, *Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2018, versie 1.0*, januari 2020.

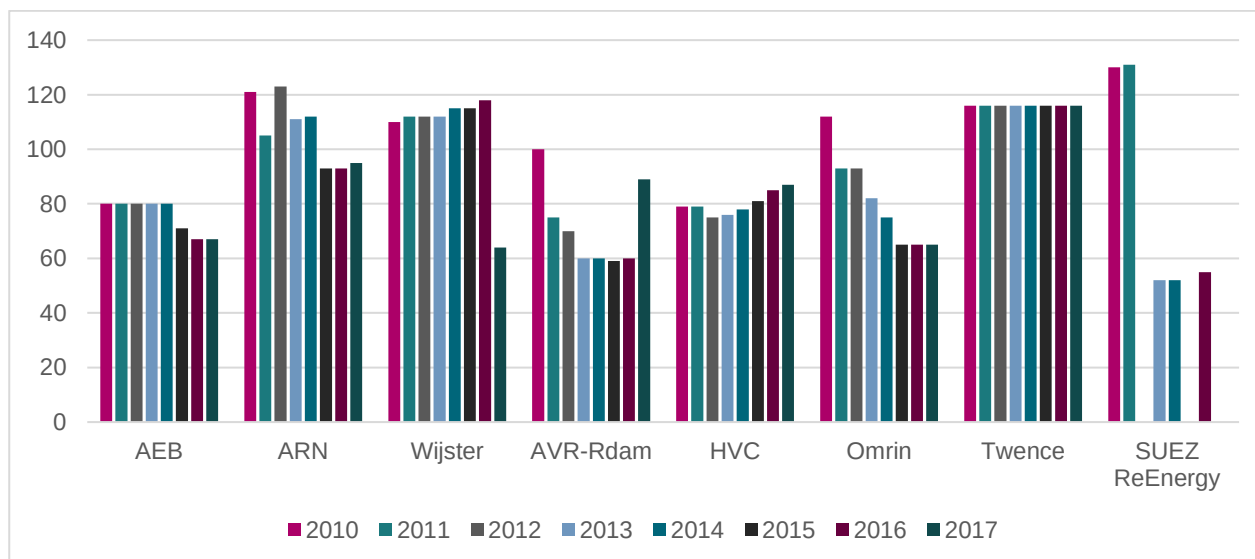
⁷ Diftar betekent dat er gedifferentieerde tarieven bij een huishouden in rekening worden gebracht op grond van de hoeveelheid afval die wordt aangeboden.

Verwerkingstarieven

Figuur 2⁸, geeft de gemiddelde verwerkingstarieven weer in euro's per ton voor acht Nederlandse installaties. Uit deze figuur blijkt dat de tarieven in de periode 2010-2017 overwegend naar beneden toe zijn bijgesteld. Dit kan niet los worden gezien van de overcapaciteit op de markt en de import van buitenlands afval, vanaf 2010. Het tijdspatroon van de aanpassing van de verwerkingstarieven is wel verschillend.

Dat is verklaarbaar omdat AVI's veelal langlopende contracten hebben. Hierdoor blijven relatief hoge tarieven ook lang in stand. Daarnaast kijken gemeenten, die vaak aandeelhouder zijn, in dit verband niet alleen naar het verwerkingstarief, dat ze moeten betalen, maar ook naar het verwachte dividend. Tenslotte verschilt de mate waarin verbrandingsinstallaties afhankelijk zijn van de markt.

AEB kent vóór de verzelfstandiging, in de periode 2010-2014, een gemiddeld tarief van € 80 per ton afval. Vervolgens daalt dit naar € 71 in 2015 en € 67 in 2016 en 2017. In 2010 had alleen HVC een lager tarief. In de loop van de tijd neemt de concurrentie voor AEB toe, nadat verschillende AVI's hun tarieven fors hebben verlaagd. AEB heeft rond de verzelfstandiging de verbranding van het huishoudelijk afval van Amsterdam en een aantal omliggende gemeenten tot en met 2022 vastgelegd. Binnen de gemeente Amsterdam en AEB leeft een beeld dat het verwerkingstarief, dat de gemeente voor de verzelfstandiging van AEB met AEB heeft afgesproken, mogelijk te laag c.q. niet marktconform is geweest. De commissie heeft hiervan op basis van de documentatie en de interviews geen bevestiging gekregen. Het tarief van AEB vanaf 2014 is in lijn met het tarief dat tenminste drie andere AVI's in deze periode hanteren. Ook is niet gebleken dat AEB in de jaren na de verzelfstandiging de onderhandelingen met gemeenten over het afgesproken tarief heeft willen heropenen.



Figuur 2: verwerkingstarieven in euro's per ton bij acht AVI's in 2010-2017⁹

⁸ Bron: Rijkswaterstaat, *Afvalstoffenheffing 2018, versie 1.0*, december 2018. Het betreft de door de installaties opgegeven tarieven. Het gaat niet om de daadwerkelijke marktprijzen, die kunnen hier van afwijken. Vanaf 2018 worden verwerkingstarieven niet meer opgenomen in de publicatie.

⁹ Bron: Rijkswaterstaat, *Afvalstoffenheffing 2018, versie 1.0*, december 2018. Het betreft de door de installaties opgegeven tarieven. Het gaat niet om de daadwerkelijke marktprijzen, die kunnen hier van afwijken. Vanaf 2018 worden verwerkingstarieven niet meer opgenomen in de publicatie.

Het verdienmodel van AEB

Bij het verbranden van afval is er een onderscheid qua samenstelling tussen huishoudelijk afval en bedrijfsafval. In beide gevallen wordt het geld 'aan de poort' verdiend. De aanbieder van het afval wil er van af, en betaalt bij aanlevering aan de poort een 'gate fee' en daarna hoeft hij zich niet meer te bekommeren over het vervolg. Voor een 'deugdelijke' verwerking conform de wettelijke eisen zijn de verwerkers verantwoordelijk en daarop zien de vergunningverleners toe (de provincie voor de luchtemissies en het waterschap op de lozing van (koel) water).

Gemeenten maakten over het verbranden van het huishoudelijk afval veelal langjarige afspraken, bijvoorbeeld voor een periode van 10 tot 15 jaar; de huidige aanbestedingspraktijk is aanbesteding voor een 5 jarig verwerkingscontract met de optie van 3 jaar verlenging. Gemeenten die direct of via een gemeenschappelijke regeling (mede) aandeelhouder zijn, hoeven hun afval niet volgens Europees aanbestedingsreglement voor verwerking aan te besteden.

Het maken van afspraken geldt ook voor bedrijven en instellingen die te maken hebben met gevoelig afval. Denk aan douane inbeslagnames, vertrouwelijke documenten, laboratorium afval, specifiek ziekenhuisafval, afgekeurde producten, et cetera. Deze bedrijven en instellingen willen voor langere tijd de zekerheid hebben dat het materiaal conform de richtlijnen wordt verwerkt. Dit wordt geborgd door een gecertificeerd proces. Het 'gewone' bedrijfsafval wordt aangeleverd op basis van kortere contracten, van 1 tot 5 jaar, bedrijfsafval kan ook aangeleverd worden 'totdat we vol zijn'. In dit geval is een scherpe prijs doorslaggevend.

Afvalverbranding is de belangrijkste, maar zeker niet de enige opbrengstenstroom voor AEB. Het bedrijf haalt inkomsten uit de volgende bronnen:

- de verbranding van Nederlands en Engels huishoudelijk afval in de AEC en HRC;
- het verbranden van bedrijfsafval en residuen uit scheidingsinstallaties in de HRC;
- het verbranden van rioolslib in de AEC en HRC (zie toelichting op volgende pagina);
- het scheiden van afval in de scheidingsinstallatie (SI)¹⁰ (vanaf 2018);
- het verkopen van elektriciteit (voor 10 productiejaar aangevuld met de MEP-subsidie);
- het verkopen van (non)ferro metalen, teruggewonnen uit bodemas;
- het verwerken van bijzonder en gevaarlijk afval in het depot bijzonder afval (tot sluiting depot op 1 juli 2019).

Tevens levert AEB warmte aan WPW, tegen kostprijs plus een opslag. Winst van WPW valt voor 50% toe aan AEB, als 50% eigenaar van WPW.

Aanvullend was de zogenaamde MEP-subsidie (Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie) een belangrijke inkomstenbron voor AEB. AEB heeft deze subsidie gedurende 12 jaar ontvangen, tot juli 2017 en bedroeg afgerond € 7 miljoen per jaar.

De kostenkant bij een AVI is in principe vrij stabiel. De kosten worden gedomineerd door vaste kosten omdat er forse investeringen moeten plaatsvinden in de installaties.

¹⁰ AEB krijgt een vergoeding van het Afvalfonds voor het scheiden van huishoudelijk afval, en kan de output verder verkopen.

Dit betekent dat de variabele kosten relatief laag zijn en dat het draaien op volledige verwerkingscapaciteit bedrijfseconomisch aantrekkelijk is, zelfs als er (tijdelijk) lage marktprijzen zijn. Een groot deel van de vaste kosten betreft afschrijvingskosten van de installaties en te betalen rente op vreemd vermogen. Kosten voor onderhoud, hulpstoffen en personeel zijn door de jaren heen eveneens vrij stabiel, alhoewel een bedrijf uiteraard wel invloed kan uitoefenen op deze kosten door de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt ingericht. De kosten voor de afzet van bodemas, vliegias en het residu uit de rookgasreiniging zijn alleen te verlagen als de installatie minder verbrandt. Als de productie verlaagd wordt, verminderen deze kosten automatisch.

Kosten kunnen bij AEB ook ontstaan indien het afvalverwerkingscontracten niet volledig of tijdig kan nakomen, door te lange revisies, groot onderhoud dat uitloopt of door capaciteitsbeperking vanwege oplopende calorische waarde van het afval. Indien AEB geen of minder gecontracteerd afval kan verbranden dient het afval elders verbrand te worden. Dit zorgt voor omleidingskosten die AEB contractueel moet dragen. Ook het niet kunnen leveren van elektriciteit leidt tot kosten, vanwege aangegane leveringsverplichtingen. De te leveren elektriciteit dient in dat geval op de energiemarkt te worden aangekocht. Ook voor warmte heeft AEB een leveringsplicht jegens WPW, met extra kosten tot gevolg als AEB de warmte niet zelf kan leveren. Uitval van de installatie is daarmee duur omdat een optelsom ontstaat van kosten voor reparatie en onderhoud, omleidingskosten voor afval dat elders verwerkt wordt, inkoop van elektriciteit en extra kosten van productie van warmte. Tenslotte kan ook het onder verwachting draaien van de SI (deze is eind 2017 in bedrijf genomen, zie paragraaf 4.1) leiden tot extra kosten. Wanneer de SI niet conform de gevraagde specificaties levert (lees: er wordt minder materiaal afgescheiden en er blijft meer afval ter verbranding over) dan moet dit afval alsnog grotendeels worden verbrand zonder dat daar extra inkomsten tegenover staan.

Het verwerken van rioolslib

Bij de zuivering van afvalwater uit het riool ontstaat zuiveringsslib, organisch materiaal dat in principe te verbranden is. Door het nog hoge watergehalte van 'ontwaterd' zuiveringsslib is de calorische waarde laag. Omdat huishoudelijk- en bedrijfsafval een veel hogere calorische waarde heeft, kan het slib in een AVI 'mee-verbrand' worden. Het ingevoerde 'natte' zuiveringsslib heeft vanuit thermisch oogpunt geen substantiële invloed op de verwerkingscapaciteit. Er zijn echter wel andere factoren die ten gevolge van het meeverbranden van zuiveringsslib op het totale verwerkingsproces bij een AVI een negatieve invloed hebben:

- De stofontwikkeling in de vuurhaard bij het toevoegen van ontwaterd zuiveringsslib leidt tot extra vervuiling van de ketel.
- Ontwaterd slib is fysisch een lastig product, het is moeilijk 'verpompbaar' en zorgt snel voor verstopping van leidingen en vervuiling van de roosters.
- Het verbranden van zuiveringsslib produceert meer rookgas dan afval, dat daardoor een beperkend effect heeft op de benutting ofwel belasting van de rookgasreiniging-installatie.

- Het meeverbranden van zuiveringsslib heeft negatieve impact op de kwaliteit van bodemas, het minerale eindproduct dat overblijft na verbranding van afval. In dat eindproduct kunnen chemische verbindingen aanwezig zijn, die risicovol zijn voor het milieu. Het zuiveringsslib verhoogt het aantal risicovolle chemische verbindingen. Om bodemas geschikt te laten zijn voor civiele toepassingen moeten die chemische verbindingen gestabiliseerd worden. Dat gebeurt met zuurstof, en daarvoor moet de bodemas een tijdlang opgeslagen worden.

Het meeverbranden van thermisch neutraal afval als het ontwaterde rioolslib is bedrijfseconomisch derhalve in een aantal opzichten een minder aantrekkelijke optie. De verwerking ervan in een AVI is vanwege de neveneffecten niet 'neutraal' en vraagt daarom een zorgvuldige afweging en operationele aandacht.

2.2. Operationele prestaties

De basis van de operatie bij AEB

Bij de verzelfstandiging bestaat AEB uit vijf operationele onderdelen: de AEC, de HRC, het depot bijzonder afval¹¹, het regionaal sorteercentrum¹², en zes afvalpunten in Amsterdam. Daarnaast is AEB voor 50% aandeelhouder in de joint venture Westpoort Warmte samen met Vattenfall (destijds NUON).

Eind 2017 realiseert AEB de Scheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval (hierna 'SI') en in 2019 wordt gewerkt aan de bouw van de Biomass Plant Amsterdam (hierna 'BPA').

In juli 2019 sluit AEB het depot bijzonder afval. De kernactiviteit van AEB is het verwerken van afval, vooral via verbranding. Afval wordt verbrand in de AEC en HRC. Huishoudelijk afval (zowel van binnen- en buitenland) wordt met name verbrand in de AEC. Bedrijfsafval wordt verbrand in de HRC. Daarnaast verwerken zowel de AEC als de HRC rioolslib dat voor het grootste deel afkomstig is van Waternet.

De twee AVI's bestaan samen uit drie blokken, die elk twee verbrandingslijnen hebben en een turbine.

AEC		HRC
<u>Blok 10</u>	<u>Blok 20</u>	<u>Blok 30</u>
Verbrandingslijn 11	Verbrandingslijn 23	Verbrandingslijn 35
Verbrandingslijn 12	Verbrandingslijn 24	Verbrandingslijn 36
Turbine 10 ('hierna T10')	Turbine 20 ('hierna T20')	Turbine 30 ('hierna T30')

Tabel 1: de verdeling van verbrandingslijnen en turbines bij AEB

In de afvalverbrandingslijnen wordt afval en slib verbrand. De verbrandingslijnen verwarmen ketels. De ketels zijn boven een bemetselde vuurhaard, die gevolgd wordt door twee convectiesecties.

¹¹ In enkele jaarverslagen AEB ook wel depot gevaarlijk afval genoemd.

¹² In het regionaal sorteercentrum wordt wit- en bruingoed ingezameld en gedemonteerd, om waardevolle materialen voor hergebruik terug te winnen (AEB jaarverslag 2014).

Hete rookgassen van de ketels worden door de convectiesecties geleid, door een aantal pijpensecties waar de stoom op hogere temperatuur en druk wordt gebracht. Via de turbines met aangekoppelde generator wordt elektriciteit geproduceerd via hogedrukstoom van de verbrandingslijnen uit hetzelfde blok en (grotendeels) aan het net geleverd. Er wordt ook warmte opgewekt, om woningen in de gemeente Amsterdam (die op het warmtenet zijn aangesloten) te verwarmen, en een deel wordt geleverd aan bedrijven.

Als de lijnen van een blok stil vallen, dan valt de turbine ook stil. Het opwekken van elektriciteit, zoals in de turbine-generatorset gebeurt, kan niet als de verbrandingslijnen de turbine niet van stoom voorzien. Omgekeerd kunnen de lijnen wel doorgaan als de turbine van hun blok uitvalt. Dan kan nog steeds warmte worden opgewekt. Maar vermindert de capaciteit van de ketel omdat hij dan niet meer volledig thermisch belast kan worden.

De SI, die eind 2017 is gerealiseerd, heeft een andere bedoeling dan de AEC en HRC. Waar afval in de AEC en HRC wordt verbrand, wordt (huishoudelijk) afval in de SI in diverse fracties gescheiden.¹³ De 'output' van die afvalstromen kan verder worden 'opgewerkt' om daarna als secundaire grondstof hergebruikt te worden. Het residu van de SI dat na de scheiding overblijft wordt alsnog verbrand. In het depot bijzonder afval werden -tot 1 juli 2019- bijzondere afvalstromen, waaronder gevaarlijk afval, ingenomen en gesorteerd naar diverse bestemmingen (verbranden, opslag in speciale depots, regeneratie).

De beschikbaarheid van de AEC, HRC¹⁴ en SI

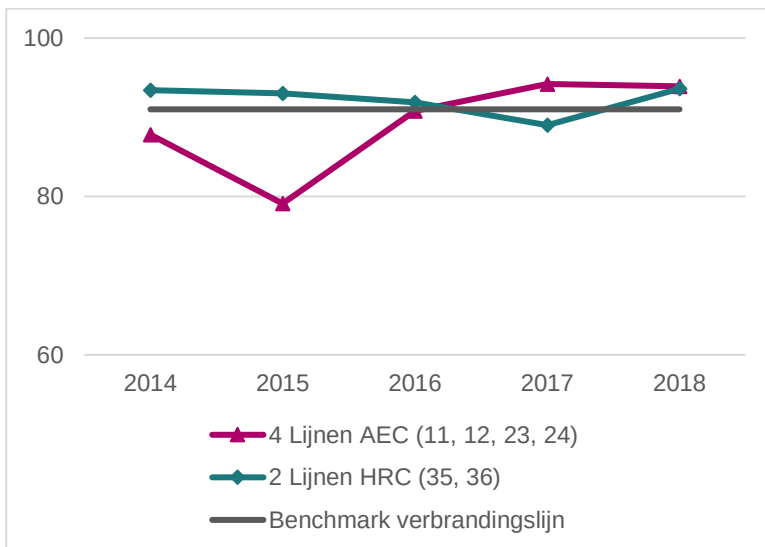
AEB houdt volgens de jaarverslagen rekening met de volgende capaciteiten van de installaties¹⁵:

1. de AEC kan ruim 850 kiloton afval per jaar verbranden;
2. de HRC kan ruim 530 kiloton afval per jaar verbranden;
3. de AEC en HRC kunnen samen 150 kiloton slib verwerken;
4. de SI kan 300 kiloton huishoudelijk afval per jaar scheiden.

¹³ Gescheiden fracties zijn bijvoorbeeld papier, folies en PET.

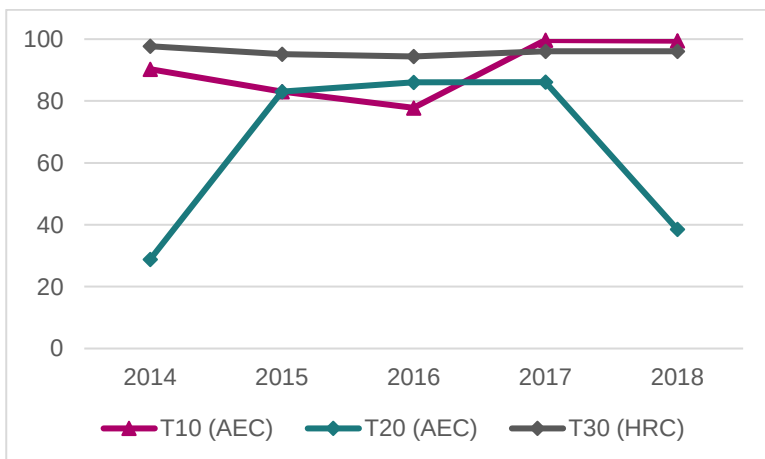
¹⁴ De beschikbaarheid van de AEC en HRC, zoals weergegeven in figuren 3 en 4 is gebaseerd op de volgende rapporten: Deltaway, AEB - AEC technical review, version 1.1, 11 mei 2015 - Deltaway, Assessment of Lifetime (AEC, '15 years') and 2) Boiler 24 Visual Condition Report AEB final report 2017, Amsterdam, 28 december 2017 - Deltaway, AEB Preliminary Assessment, 6 juni 2019 - DNV GL, Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019-2021, versie 'draft', 7 juni 2019.

¹⁵ Deze capaciteit is gebaseerd op 100% beschikbaarheid. De benchmark bij AVI's gaat uit van 91% beschikbaarheid.



Figuur 3: beschikbaarheid verbrandingslijnen 2014-2018

Voornoemde cijfers duiden op de ontwerpcapaciteit, maar die staat niet per se gelijk aan de hoeveelheid daadwerkelijk verbrand afval. In figuur 3 is de beschikbaarheid van de lijnen opgenomen. De benchmark bij Nederlandse AVI's is 91%. De twee lijnen van de HRC hebben in de afgelopen jaren – iets – boven de benchmark gepresteerd, met uitzondering van een dipje in 2017. Wat afvalverbranding betreft presteerde de AEC vanaf 2016 tot 2018 boven de benchmark.

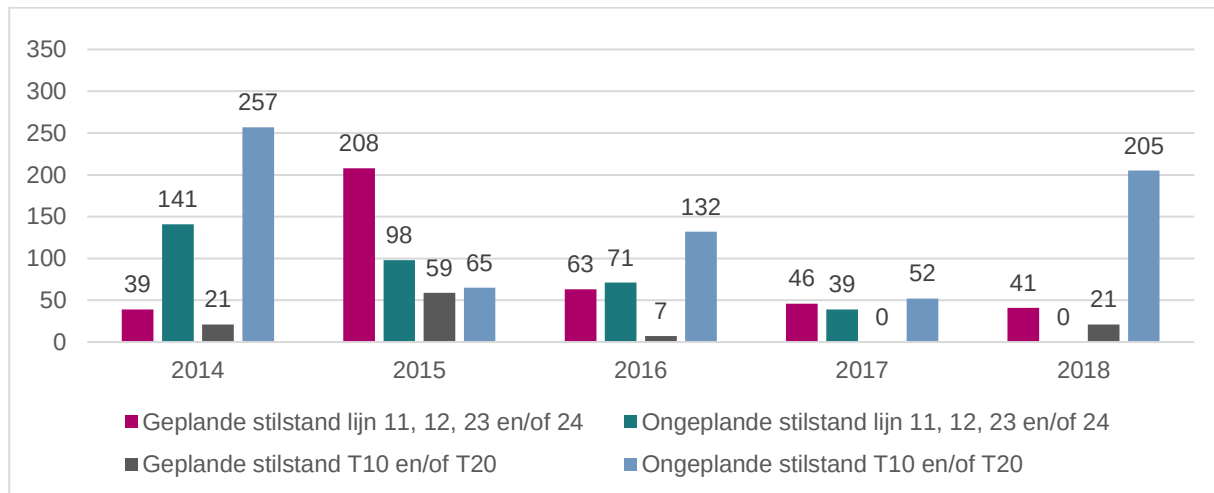


Figuur 4: beschikbaarheid drie turbines 2014-2018¹⁶

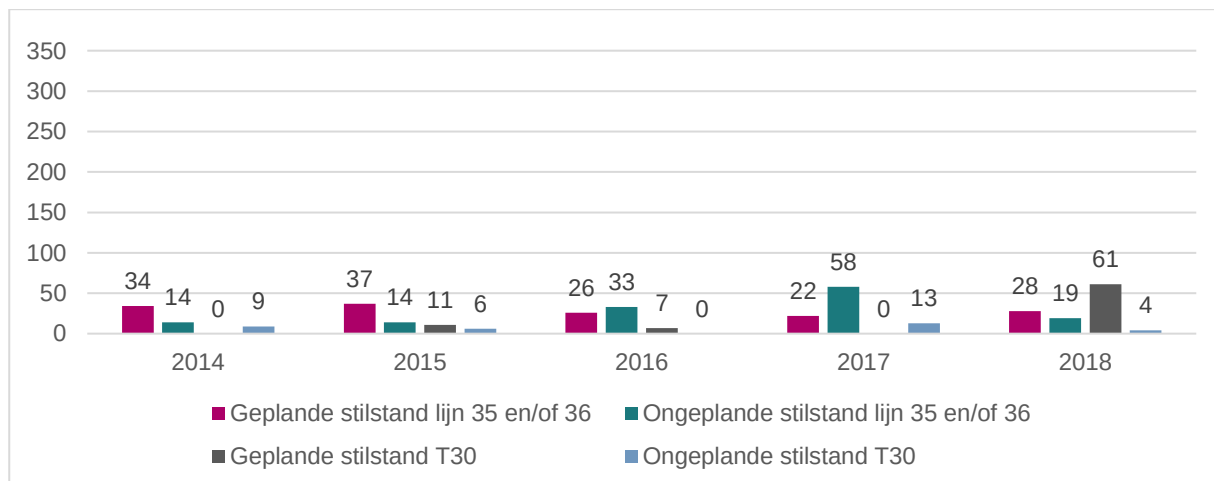
In figuur 4 is de gerealiseerde beschikbaarheid van de turbines van AEB tussen 2014-2018 te zien. De turbine van de HRC presteert het meest stabiel. T20 presteert het meest wisselvallig, met problemen in 2014 en 2018 die respectievelijk voortkomen uit een incident met onderhoudswerkzaamheden en een lange levertijd van een vervangend onderdeel, en een revisie met zeer lange doorlooptijd.

¹⁶ De beschikbaarheid van T10 en T20 in 2015 is een gemiddelde, omdat er geen cijfers beschikbaar waren van de individuele beschikbaarheid van die twee turbines in dat jaar.

Het stilstaan van verbrandingslijnen en turbines kan gepland of ongepland zijn. Een geplande stilstand komt bijvoorbeeld voort uit een geplande onderhoudscyclus, zoals een revisie van een turbine. Lijnen of turbines kunnen ongepland stilstaan als er een onderdeel kapot gaat, lekkages optreden, als een noodzakelijk onderdeel niet tijdig gerepareerd of beschikbaar is, als onderhoudswerkzaamheden buiten de geplande tijd lopen of als brand ontstaat. De figuren 5 en 6 geven inzicht in het aantal dagen per jaar waarop de verbrandingslijnen en turbines van de AEC en de HRC gepland en ongepland stil zouden staan¹⁷.



Figuur 5: geplande en ongeplande stilstand van de AEC in dagen, 2014-2018¹⁸



Figuur 6: geplande en ongeplande stilstand van de HRC in dagen, 2014-2018¹⁹

Volgens figuur 5 komt de dip in beschikbaarheid van de AEC-lijnen in 2015 voort uit geplande stilstand. Dit gaat echter om herstelwerkzaamheden na een grote brand, die in november 2014 in de laagspanningsruimte woedde.

¹⁷ Geplande stilstand is niet daadwerkelijk gerealiseerd in alle jaren, omdat geplande onderhoudswerkzaamheden aan de T30 meermaals uitgesteld werden.

¹⁸ DNV GL, *Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019-2021, versie 'draft'*, 7-6-2019.

¹⁹ DNV GL, *Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019-2021, versie 'draft'*, 7-6-2019.

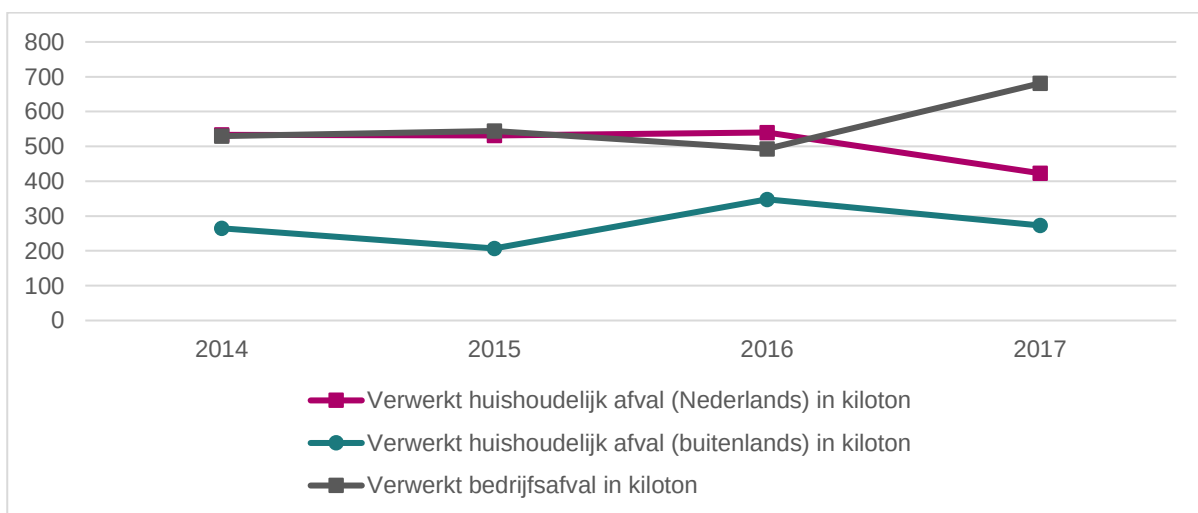
AEB wist aan het einde van 2014 dat zij met die werkzaamheden te maken zou krijgen, dus plande ze in, maar het gaat in feite om stilstand voor herstel na een groot incident.

De dips van de AEC-turbines (met name T20) zijn grotendeels ongepland. Dit wordt gedeeltelijk verklaard door incidenten met T20 in 2014, maar ook door ongepland onderhoud en een revisie in 2018 die maanden uit de planning liep. Op die revisie van T20, en de voorgeschiedenis daarvan, wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4. Bij de AEC is 2017 het enige jaar waarin ongeplande stilstand slechts iets hoger is dan verwacht. In alle andere jaren is de ongeplande stilstand aan de lijnen en de turbines zeer hoog.

De HRC lijkt stabiel te opereren (zie figuur 6). De commissie heeft geen inzicht in de totale geplande en ongeplande stilstand van 2019, maar uit andere bronnen blijkt dat het in 2019 mis gaat bij de HRC. Er komen dan zuurlekken in lijn 35, door achterstallig onderhoud, en de lijn wordt in de zomer van 2019 stil gezet. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 2.4 en hoofdstuk 5.

De hoeveelheid verwerkt afval en slib tussen 2014-2017

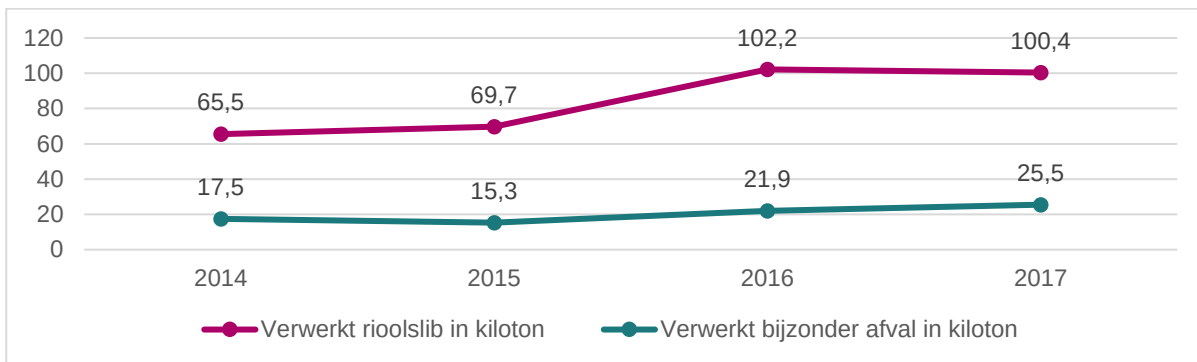
Figuren 7 en 8 laten zien hoeveel afval en rioolslib AEB tussen 2014 en 2017 heeft verwerkt, op basis van de jaarverslagen 2014-2017. Iets meer dan de helft van het verwerkte huishoudelijke afval komt van gemeente Amsterdam²⁰ en het afval van Amsterdam en de omliggende gemeenten vraagt ongeveer 25% van de totale verbrandingscapaciteit. AEB heeft in oktober 2019 een voorlopige jaarrekening 2018 naar de KvK gestuurd, waarin over de hoeveelheid verwerkt afval het volgende is vermeld: “De stijging van de omzet afvalverwerking houdt verband met een stijging van het volume verwerkt afval. Dit is met name veroorzaakt door de ingebruikname van de scheidingsinstallatie waardoor de verwerkingscapaciteit van AEB stijgt.”



Figuur 7: de hoeveelheid verwerkt huishoudelijk- en bedrijfsafval bij AEB, in kiloton, 2014-2017²¹

²⁰ Presentatie Gemeente Amsterdam aan onderzoekscommissie, *AEB vanuit aandeelhoudersperspectief*, 30 oktober 2019, pagina 15.

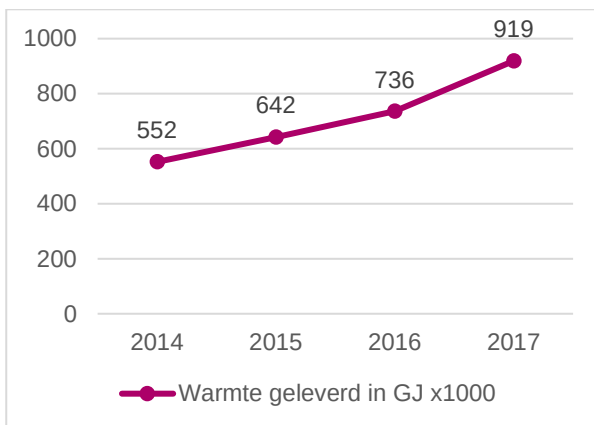
²¹ AEB, gepubliceerde jaarverslagen 2014-2017. Van 2018 is enkel een concept-jaarrekening opgesteld en is er geen jaarverslag gepubliceerd. Door het ontbreken van een volledig vastgesteld jaarverslag over 2018, kan de commissie geen cijfers van 2018 verwerken in figuur 7 en 8.



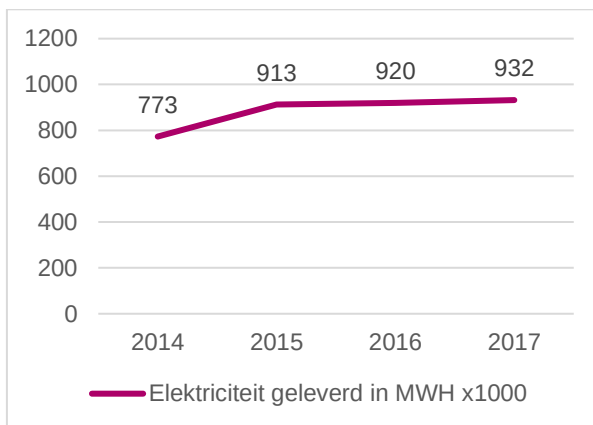
Figuur 8: de hoeveelheid verwerkt rioolslib en bijzonder afval bij AEB, in kiloton, 2014-2017²²

De hoeveelheid geleverde warmte en verkochte elektriciteit tussen 2014-2017

Figuren 9 en 10 laten zien hoeveel warmte en elektriciteit AEB tussen 2014 en 2017 heeft geleverd, op basis van de jaarverslagen 2014-2017. In het voorlopige jaarrapport 2018 schrijft AEB over warmte: “De stijging van het resultaat van WPW is het gevolg van de groei van het aantal aansluitingen en stijging van de verkooptarieven voor warmte.”



Figuur 9: geleverde warmte AEB geleverd (in GJx1.000, 2014-2017)²³



Figuur 10: geleverde elektriciteit AEB (in MWhx1.000, 2014-2017)²⁴

²² AEB, gepubliceerde jaarverslagen 2014-2017. Van 2018 is enkel een concept-jaarrekening opgesteld en is er geen jaarverslag gepubliceerd. Daarom ontbreken cijfers van 2018.

²³ AEB, gepubliceerde jaarverslagen 2014-2017. Van 2018 is enkel een concept-jaarrekening opgesteld en is geen jaarverslag gepubliceerd. Door het ontbreken van een volledig vastgesteld jaarverslag over 2018, kan de commissie geen cijfers van 2018 verwerken in figuur 7 en 8.

²⁴ AEB, gepubliceerde jaarverslagen 2014-2017. Van 2018 is enkel een concept-jaarrekening opgesteld en is geen jaarverslag gepubliceerd. Daarom ontbreken cijfers van 2018.

Contracten waar AEB aan moest voldoen

Tijdens de onderzoeksperiode heeft AEB zich in verschillende contracten verplicht om de volgende hoeveelheden afval en slib op jaarlijkse basis te verwerken.²⁵

- 394 kiloton Nederlands huishoudelijk afval, van gemeente Amsterdam²⁶ en andere partnergemeenten voor verwerking in de AEC, HRC en SI;
- 460 kiloton geïmporteerd huishoudelijk afval, uit het Verenigd Koninkrijk. Dit afval wordt verwerkt in de AEC;²⁷
- 656 kiloton bedrijfsafval, dit afval wordt grotendeels verwerkt in de HRC;
- maximaal 102 kiloton slib. Slib wordt verwerkt in de AEC en HRC;
- 28 kiloton gevaarlijk afval. Dit afval werd tot 1 juli 2019 opgeslagen in het depot bijzonder afval.

Vanaf einde 2018 hedget AEB tot 2022 per leveringsjaar een volume tot 75MW elektriciteit financieel, oftewel dekt het dat in tegen onvoorziene marktrisico's.²⁸ De commissie heeft geen inzicht in de lopende contracten voor warmtelevering.

Opgeteld komt de contractueel te verwerken hoeveelheid afval en zuiveringsslib namelijk uit op 1,612 kiloton. De capaciteit van de AEC, HRC en SI om afval en slib te verwerken, is gezamenlijk 1,680 kiloton. Als er een verbrandingslijn of turbine stilstaat, betekent dit dus niet alleen inkomstenderving uit verminderde afvalverwerking, maar komt AEB ook onder druk te staan om te voldoen aan de warmte- en energiecontracten. Daarnaast zijn er kosten voor het omleiden van afval zodat het elders verbrand kan worden. De hoogte van de omleidingskosten voor afval varieert sterk, doordat verbrandingsstarieven (inclusief transportkosten) van andere AVI's verschillen. Andere meerkosten komen bijvoorbeeld voort uit het organiseren van vervangende warmtebronnen tegen hogere kosten, of het inkopen van elektriciteit voor 3 a 4 cent per kWh (15-20 euro per ton onverbrand afval).

Een ondermaats presterende SI en een revisie van een turbine die sterk uit de planning en kosten liep, leidden in 2018 tot aanzienlijke meerkosten en derving van inkomsten voor AEB. (Hierover is meer te lezen in de casussen (hoofdstuk 4.1 en 4.2).

2.3. Financiële prestaties

In deze paragraaf staan de belangrijkste financiële gegevens van AEB voor de jaren 2014-2018. Achtereenvolgens gaat het om de volgende financiële gegevens:

1. Financiële uitgangspositie AEB bij verzelfstandiging
2. Prognoses en realisatie resultaten AEB
3. Ontwikkeling eigen vermogenspositie AEB
4. Ontwikkeling liquiditeitspositie AEB
5. Risicobeheersing AEB

²⁵ EY, *Project Olifant Independent Business Review, Draft*, 21 Juni 2019.

²⁶ Gemeente Amsterdam en omliggende gemeenten leveren 25% van het verwerkte afval bij AEB.

²⁷ Inmiddels is de gecontracteerde hoeveelheid te verwerken buitenlands afval verminderd tot 140 kiloton per jaar.

²⁸ Aandeelhoudervergadering van 10 december 2018.

Ad 1 Financiële uitgangspositie AEB bij verzelfstandiging

Strategisch plan AEB en businesscase verzelfstandiging

Voorafgaand aan de verzelfstandiging heeft de raad in 2013 het strategisch plan AEB 2018 vastgesteld. Het plan schetst het toekomstbeeld van AEB tot eind 2018. Onderdeel van dit plan is de (vertrouwelijke) businesscase AEB 2018²⁹. De businesscase gaat uit van de volgende cijfers voor de periode 2014-2018, in miljoenen euro's.

	2014	2015	2016	2017	2018
Netto omzet	172,2	173,8	173,8	173,8	174,8
Overige opbrengsten	9,4	11,0	18,2	18,1	16,2
A: Operationele opbrengsten	181,6	184,8	192,0	191,9	191,0
Productiekosten	52,2	52,3	52,9	52,9	53,0
Overige bedrijfslasten	53,1	53,6	53,6	53,6	53,6
B: Operationele lasten	105,3	105,9	106,5	106,5	106,6
A-B = C: Operationeel resultaat	76,3	78,9	85,5	85,4	84,4
D: Kapitaallasten	60,6	64,8	68,0	69,8	74,9
C-D: Exploitatieresultaat	15,7	14,1	17,5	15,6	9,5

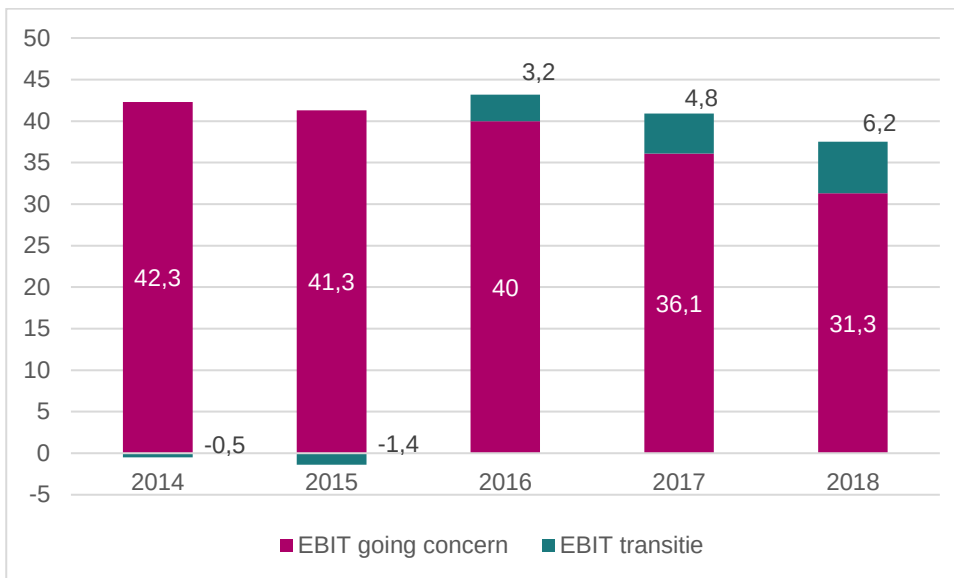
Tabel 2: exploitatie AEB businesscase AEB 2018 (in € mln)

De businesscase gaat uit van een vrij stabiel verloop van het resultaat van AEB. Uitgangspunt in de businesscase is dat AEB ook na verzelfstandiging dezelfde dekking blijft leveren in de begroting van gemeente Amsterdam. De eis dat de verzelfstandiging budgettair neutraal diende te verlopen voor de gemeente is in diverse interviews bevestigd.

In de toelichting op de businesscase staat dat de overige opbrengsten over de jaren 2015 – 2018 stijgen als gevolg van de transitie van AEB naar een duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf. De transitieopbrengsten (omzet) worden geraamd op € 1,6 miljoen in 2015 en € 8,8 miljoen in 2016 en stijgen daarna in 2017 en 2018 jaarlijks met € 3,5 miljoen. Volgens het strategisch plan levert de transitie naar een duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf in 2014 en 2015 een negatieve bijdrage aan het bedrijfsresultaat (EBIT³⁰) van AEB. Vanaf 2016 wordt in de businesscase een positieve bijdrage aan het bedrijfsresultaat van AEB verwacht als gevolg van de transitie van € 3,2 miljoen in 2016, € 4,8 miljoen in 2017 en € 6,2 miljoen in 2018. Het bedrijfsresultaat 'going concern' van AEB daalt in die periode.

²⁹ AEB, strategisch plan 2018, bijlage F, november 2013.

³⁰ EBIT staat voor Earnings Before Interest and Taxes (inkomsten voor aftrek van rente en belastingen). Dit wordt ook wel het bedrijfsresultaat genoemd en is de resultante van de som der bedrijfsopbrengsten (paragraaf 2.2.1) en de som der bedrijfslasten (paragraaf 2.2.2)). EBIT is een maatstaf voor de operationele winst voor aftrek van rente en belastingen. Daarin worden dus niet meegenomen de financiële baten en lasten, belastingen en het aandeel in het resultaat van niet geconsolideerde ondernemingen waarin wordt deelgenomen.



Figuur 11: ontwikkeling bedrijfsresultaat AEB volgens businesscase, 2014-2018 (in € mln)

Besluit verzelfstandiging

Eind 2013 neemt de gemeenteraad, na een uitvoerig besluitvormingsproces, het definitieve besluit tot verzelfstandiging van AEB per 1 januari 2014. De raad stemt op 18 december 2013 onder andere in met:

- Een financieringspakket voor AEB, bestaande uit een achtergestelde lening van € 138 miljoen (gebaseerd op 50/50 verdeling met eigen vermogen, ook €138 miljoen), een langlopende lening van € 327,5 miljoen, een investeringsfaciliteit van € 50 miljoen en een rekening courant faciliteit met een jaarlijks te herziene kredietlimiet (2014 € 20 miljoen).
- Het uitgangspunt is dat de totale afdrachtsraming (rente en dividend) van AEB – gedurende de periode dat de gemeente AEB geheel of gedeeltelijk financiert – gelijk moet zijn aan het Financieel Meerjaren Perspectief (FMP) 2014 van de gemeente voor de verzelfstandiging. Dat betekent de volgende afdracht van rente en dividend:
 - 2014: € 43,1 miljoen
 - 2015: € 42,8 miljoen
 - 2016: € 41,0 miljoen
 - 2017: € 38,4 miljoen
 - 2018: € 35,6 miljoen

Het geprognostiseerde dividend bedraagt in deze afdrachtsraming in die jaren tussen € 15,6 en €18,3 miljoen.

- Verder neemt de gemeenteraad kennis van het besluit van de Belastingdienst dat er geen overdrachtsbelasting betaald hoeft te worden en dat het betalen van vennootschapsbelasting door AEB naar verwachting (uitgaande van de huidige financiële prognoses) pas acht jaar na verzelfstandiging aan de orde zou kunnen komen.

Herwaardering AEB na verzelfstandiging

In de voorlopige openingsbalans van AEB bij de oprichting werd het eigen vermogen van AEB vastgesteld op € 149,7 miljoen. Na de verzelfstandiging is de openingsbalans gecorrigeerd, waarbij het eigen vermogen slonk tot € 21,1 miljoen. De daling van het eigen vermogen is in het Rekenkamerrapport uit 2015³¹ als volgt toegelicht (in miljoenen €):

Openingsbalans voor correctie	€ 149,7
• Herrekening boekwaarde installaties volgens lineaire retrospectieve methode	-/- € 100,4
• Treffen voorziening bodemsanering	-/- € 16,5
• Diverse correcties	-/- € 11,7
Eigen vermogen na correctie	€ 21,1

Tabel 3: berekening eigen vermogen openingsbalans AEB na correctie

De herrekening van de boekwaarde vloeit voort uit de verplichting om te kiezen voor lineaire afschrijvingssystematiek in plaats van annuïtair. Vervolgens heeft de AEB directie ervoor gekozen om met terugwerkende kracht (retrospectief) de afschrijvingssystematiek te wijzigen, aangezien anders de winstgevendheid van AEB de komende jaren onder zou staan. Gevolg van de keuze voor de retrospectieve wijziging is dat de boekwaarde van de HRC en AEC in de verzelfstandigde situatie ongeveer € 100 miljoen lager uitkomt dan de waarde op de eindbalans van de dienst AEB en dat daarmee ook het eigen vermogen van AEB bij de verzelfstandiging met dit bedrag is verlaagd.

Gevolg van deze wijziging in de waardering van de activa van AEB is dat de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen wijzigt. In plaats van de solvabiliteitsratio van 25% (eigen vermogen exclusief achtergestelde lening/totaal vermogen), waar in de businesscase van werd uitgegaan, daalde de solvabiliteitsratio in de openingsbalans van AEB tot ongeveer 4%³². Als gevolg van de herwaardering voldeed AEB niet meer aan de afgesproken solvabiliteitsratio in de leningsovereenkomst met de gemeente³³. De gemeente en AEB maken de afspraak dat in 2015 de eigen vermogenspositie van AEB wordt versterkt door een agiostorting op aandelen en overeenkomstige verlaging van de schuldenpositie (zie ook ad 3: ontwikkeling eigen vermogenspositie AEB). Voor de exploitatie van AEB had de herwaardering tot gevolg dat door een lagere boekwaarde van de materiële vaste activa, de toekomstige afschrijvingslasten op deze activa voor AEB de komende jaren lager uitvallen.

³¹ Rekenkamer Amsterdam, *Bestuurlijk rapport AEB - Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging*, november 2015.

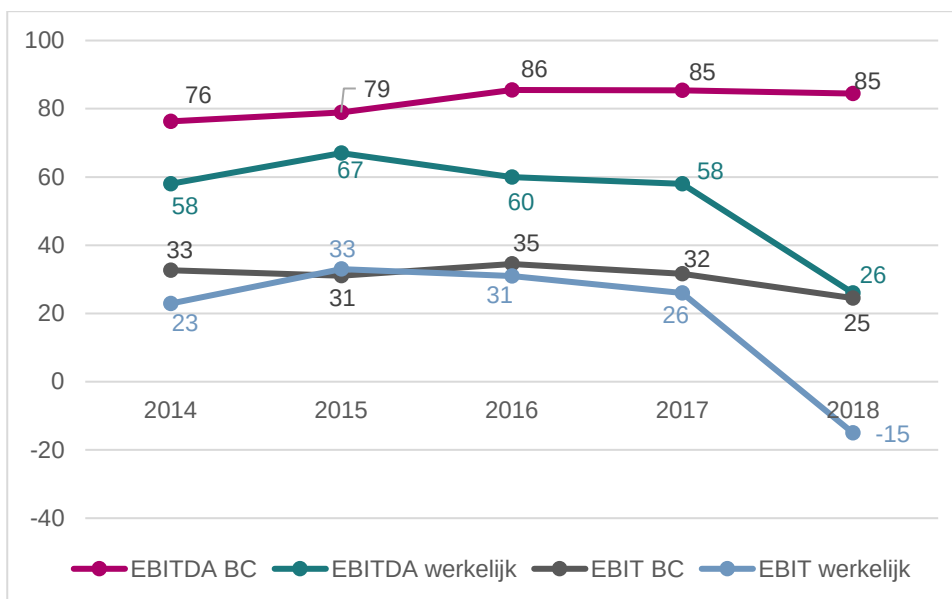
³² De achtergestelde lening van de aandeelhouder wordt daarbij gelijkgesteld met de overige leningen van de aandeelhouder en gezien als vreemd vermogen, waar rente over dient te worden betaald. De commissie kiest deze benadering, aangezien sprake is van zekerheidsstelling (eerste pandrecht op alle activa) voor zowel de achtergestelde lening en de overige leningsfaciliteiten. Daarnaast is de rentebetaling over de achtergestelde lening niet afhankelijk gemaakt van de behaalde resultaten van AEB.

³³ De overeengekomen solvabiliteitsratio's in de leningsovereenkomst met de gemeente liggen voor de periode 2014-2018 tussen 41% en 46%. In deze berekening wordt door de gemeente de achtergestelde lening tot het eigen vermogen gerekend.

Ad 2 Prognoses en realisatie resultaten AEB

Ontwikkeling operationeel resultaat (EBITDA) en bedrijfsresultaat (EBIT) 2014-2018

In onderstaande figuur (12) is de ontwikkeling van het operationeel resultaat (EBITDA³⁴) en bedrijfsresultaat (EBIT) van AEB weergegeven voor de jaren 2014-2018³⁵, inclusief de oorspronkelijke prognose uit de businesscase.



Figuur 12: ontwikkeling EBITDA en EBIT 2014 – 2018

De werkelijke ontwikkeling van zowel het operationele resultaat (EBITDA) als het bedrijfsresultaat (EBIT) blijft (bijna) elk jaar achter bij de verwachte ontwikkeling ten tijde van het opstellen van de businesscase in 2013. In de jaren 2014 – 2017 wordt dat vooral veroorzaakt door achterblijvende omzet (zie kader ontwikkeling omzet AEB). Voor het jaar 2018 zijn vooral de hoge kosten (zie kader ontwikkeling bedrijfslasten AEB) debet aan het achterblijven van het operationeel- en bedrijfsresultaat.

³⁴ EBITDA staat voor Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (inkomsten voor aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen op activa en afschrijvingen op leningen en goodwill). EBITDA is een maatstaf voor de operationele winst zonder dat hier de kosten van afschrijvingen en financiering in zitten. EBITDA is een veel gebruikte maatstaf voor de waardering van een onderneming. EBITDA (operationele winst) is altijd hoger dan EBIT (bedrijfsresultaat), aangezien bij de berekening van EBITDA de kosten van afschrijvingen niet worden meegerekend en bij de berekening van EBIT wel.

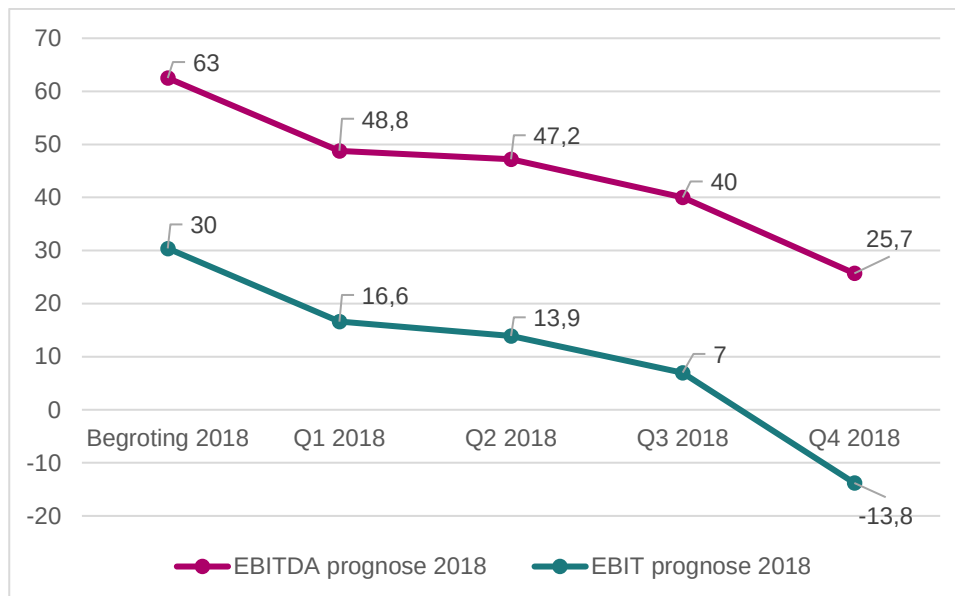
³⁵ Cijfers 2018 zijn gebaseerd op de jaarstukken zoals gedeponneerd bij de KvK op 30 oktober 2019.

Ontwikkeling omzet AEB

De ontwikkeling van de omzet van AEB wordt vooral in 2014, 2015 en 2017 negatief beïnvloed door storingen en calamiteiten, waardoor de beschikbaarheid van de verbrandingscapaciteit lager is dan geprognostiseerd. Daarnaast staan marktprijzen van met name elektriciteit gedurende de gehele periode onder druk. In 2018 is sprake van een omzettoename, die voornamelijk het gevolg is van de ingebruikname van de scheidingsinstallatie – waardoor de verwerkingscapaciteit van AEB stijgt – en stijging van omzet van recyclematerialen door opwerking van bodemassen uit 2017.

Ontwikkeling operationeel resultaat (EBITDA) en bedrijfsresultaat (EBIT) in 2018

Opvallend in de voorgaande figuur (12) is vooral de snelle verslechtering van EBIT en EBITDA in 2018. In onderstaande figuur (13) is ingezoomd op de ontwikkeling van de geprognostiseerde EBITDA en EBIT van AEB voor het jaar 2018. De cijfers zijn afkomstig uit de begroting 2018 van AEB en de verschillende kwartaalrapportages 2018 van AEB.



Figuur 13: prognose ontwikkeling EBITDA en EBIT in 2018 (in € mln)

Het gerealiseerde operationele resultaat in 2018 is ongeveer 60% lager dan het verwachte operationele resultaat aan het begin van 2018 en het bedrijfsresultaat daalt in de prognoses in 2018 met bijna € 44 miljoen en wordt negatief. De verslechtering van de resultaten wordt vooral veroorzaakt door hogere kosten (zie tekstkader ontwikkeling omzet en bedrijfslasten AEB). Opvallend is dat elk kwartaal EBIT en EBITDA naar beneden moeten worden bijgesteld.

Ontwikkeling bedrijfslasten AEB

De totale bedrijfslasten van AEB vertonen in de jaren 2014 – 2017 een vrij vlak verloop. In 2018 is sprake van een forse stijging van de bedrijfslasten AEB. De bedrijfslasten komen ongeveer € 59 miljoen (stijging van 40%) hoger uit dan in 2017. Een aanzienlijk deel van de hogere lasten wordt veroorzaakt doordat de revisie veel langer duurt dan gepland en de buitengebruikstelling van T20 (zie paragraaf 4.2). Daarnaast was in 2018 sprake van een stijging van de kosten voor het verwerken van recyclematerialen, mede veroorzaakt door het verwerken van eindvoorraden uit 2017. In totaal gaat het ten opzichte van 2017 om een stijging van ongeveer € 28 miljoen.

Daarnaast is in 2018 ten opzichte van 2017 sprake van hogere kosten die vooral worden veroorzaakt door eenmalige afschrijvingskosten veroorzaakt door een bijzondere waardevermindering van € 9,6 miljoen op de Scheidingsinstallatie en een stijging van onderzoeks- en advieskosten voor verbetering van interne processen en inhuur van diverse logistieke diensten om de output van de scheidingsinstallatie geschikt te maken voor verwerking.

EY concludeert medio 2019 in een Business review aan AEB³⁶ dat de negatieve ontwikkeling van EBITDA in 2018 en 2019 met name het gevolg is van:

- Achterstallig onderhoud als gevolg van het jarenlang uitstellen van onderhoud, slecht uitgevoerde revisies, incomplete documentatie van de installaties en inadequate planning en management rond onderhoud. Dat heeft geleid tot lagere output van elektriciteit, hogere onderhoudskosten en hogere inhuurkosten (zie paragraaf 4.2)
- Overloopeffecten als gevolg van contractuele overeenkomsten rond inkoop van afval en levering van stroom. Voorbeelden zijn 'take-or-pay' boetes voor afval, inkoop van elektriciteit op de markt tegen hogere kosten dan de overeengekomen contractprijzen en de onmogelijkheid om de hogere calorische waarde van afval door te berekenen in de prijzen.
- Aanloopproblemen in de Scheidingsinstallatie (SI). De door AEB opgezette initiële businesscase was te optimistisch (zie paragraaf 4.1).

Prognoses EBIT en EBITDA (meerjaren)raming versus realisatie

In de jaarplannen geeft AEB een meerjarenprognose van de ontwikkeling van de omzet, bedrijfskosten en de ontwikkeling van het operationele- en bedrijfsresultaat. Uit een analyse van de meerjarenramingen van AEB over de periode 2014-2018 blijkt dat AEB in de meerjarenramingen structureel uitgaat van een positieve ontwikkeling van EBITDA en EBIT ten opzichte van de realisatie in het voorgaande jaar. Gemiddeld is de geprognostiseerde jaar-op-jaar toename van EBIT en EBITDA in de meerjarenramingen ongeveer 5%. De werkelijke ontwikkeling van EBITDA laat een gemiddelde afname van jaar-op-jaar zien van 14% en een afname van EBIT van 9%.

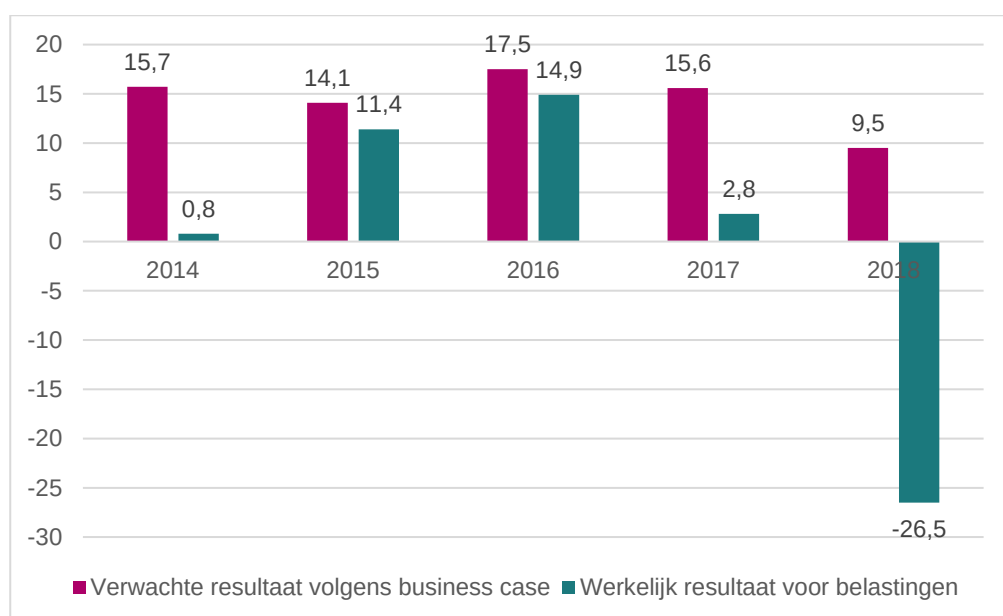
In het jaarplan 2019 – dat met de gemeente is gedeeld – wordt in de begroting voor 2019 uitgegaan van EBITDA van € 52,8 miljoen, een EBIT van € 20,1 en een resultaat voor belastingen van € 8,1 miljoen positief.

³⁶ EY, *Project Olifant Independent Business Review, Draft*, 21 Juni 2019.

Deze positieve ontwikkeling van EBITDA en EBIT is opmerkelijk, gelet op de negatieve ontwikkeling in 2018 en de grote waarschijnlijkheid dat de problemen met T20 ook in 2019 nog niet opgelost zullen zijn. Al onmiddellijk in januari 2019 deelt de directie met de rvc dat men op dat moment een veel slechter resultaat voorziet dan begroot.

Resultaat voor belastingen

In onderstaande figuur (14) is de ontwikkeling van het resultaat van AEB³⁷ voor belastingen vergeleken met de prognose in de businesscase uit 2013. Het werkelijke resultaat is in alle jaren lager dan de oorspronkelijke raming in de businesscase. In 2018 is sprake van een negatief resultaat voor belastingen.

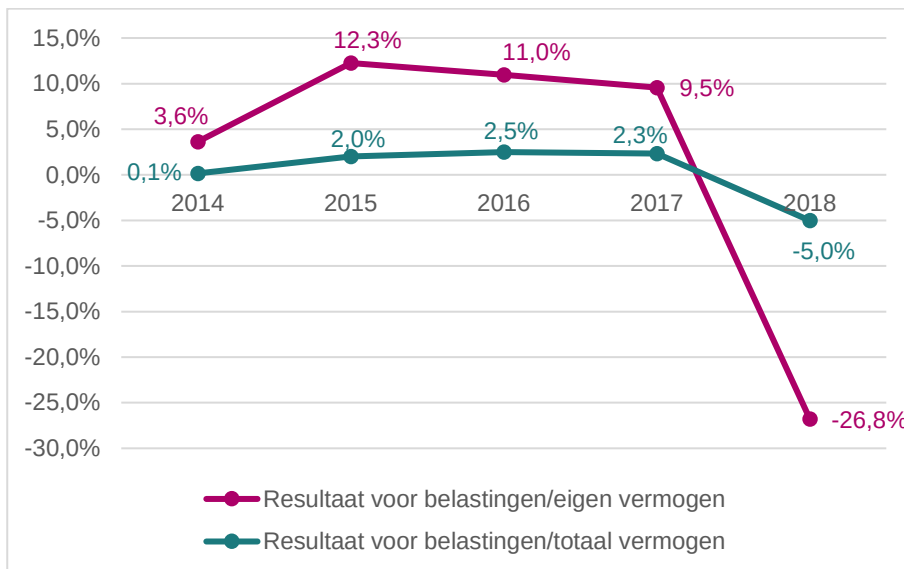


Figuur 14: resultaat voor belastingen, 2014-2018, vergeleken met businesscase (in € mln)

Ontwikkeling rendement AEB

In onderstaande figuur (15) is de ontwikkeling van het resultaat voor belastingen als percentage van het eigen vermogen en het totaal vermogen van AEB weergegeven voor de jaren 2014 – 2018.

³⁷ Resultaat is inclusief aandeel niet geconsolideerde deelnemingen.



Figuur 15: rendement op eigen vermogen en totaal vermogen

In de jaren 2014 – 2017 is sprake van een gemiddeld rendement (resultaat voor belasting) op eigen vermogen van ongeveer 9%. In 2018 is het rendement op eigen vermogen -26,8%. Daarmee komt het gemiddelde rendement op het eigen vermogen (exclusief achtergestelde lening) voor de gehele periode (2014-2018) uit op 1,9%. Bij deze percentages moet worden aangetekend dat dit percentage hoger is door de lage omvang van het eigen vermogen.

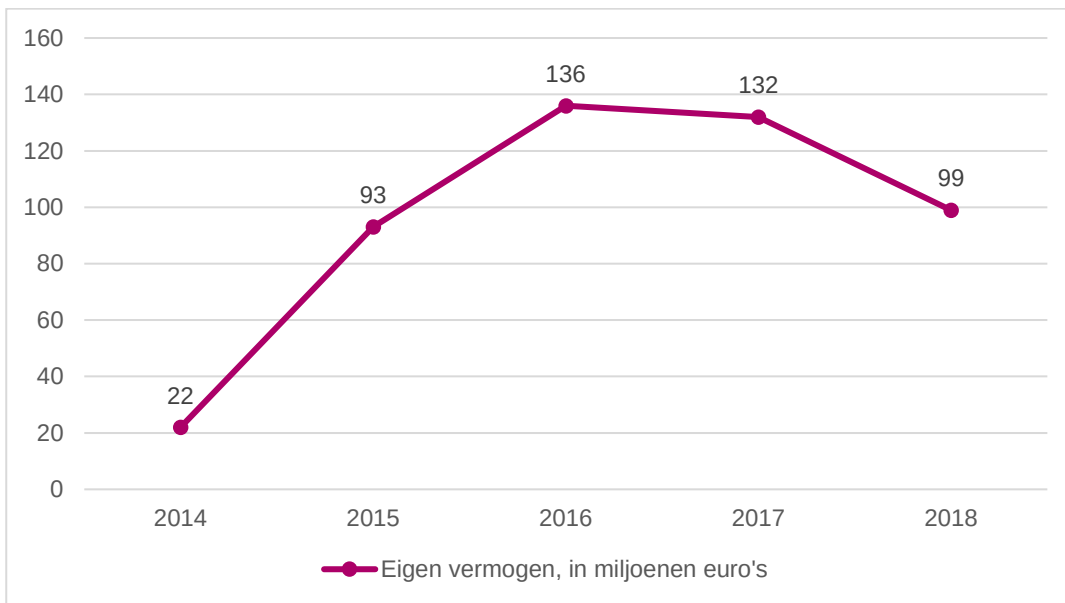
Ad 3 Ontwikkelingen eigen vermogenspositie AEB

Onderstaand gaan we in op de ontwikkeling van het eigen vermogen, de ontwikkeling van de langlopende schulden en herfinanciering AEB in 2017 en de ontwikkeling van de solvabiliteit van AEB.

Ontwikkeling eigen vermogenspositie AEB

In onderstaande figuur (16) is de ontwikkeling van de eigen vermogenspositie³⁸ van AEB weergegeven voor de jaren 2014 – 2018.

³⁸ Eigen vermogen exclusief achtergestelde lening. Zie voor toelichting daarop voetnoot 28.



Figuur 16: ontwikkeling eigen vermogen AEB³⁹, 2014-2018 (in € mln)

Voor een toelichting op de herwaardering van AEB en de correctie van het eigen vermogen in de openingsbalans wordt verwezen naar het onderdeel financiële uitgangspositie AEB bij verzelfstandiging eerder in deze paragraaf.

In 2015 stijgt het eigen vermogen met € 71 miljoen door toevoeging van het resultaat 2015 (€ 11,4 miljoen) en een conversie van leningen door gemeente Amsterdam. De gemeente zette een deel van de verstrekte lening om naar aandelenbelang, waarmee de achtergestelde lening €15 miljoen daalde en de seniorlening €45 miljoen daalde.

In 2016 is sprake van een toevoeging aan het eigen vermogen van € 42,2 miljoen uit hoofde van het resultaat van dat jaar. In dat resultaat zit een eenmalige bate wegens een opgevoerde latente belastingvordering⁴⁰ uit hoofde van tijdelijke waarderingsverschillen (€ 10,8 miljoen) en compensabele verliezen (€ 21,5 miljoen). In 2017 neemt het eigen vermogen af door het saldo van de toevoeging van het resultaat (€ 5,6 miljoen) en een negatieve vermogensmutatie (-/- € 9,6 miljoen) als gevolg van wijziging van de belastinglatentie voor de waarderingsverschillen. Dit bedrag is in 2017 als voorziening belastinglatentie opgevoerd. In 2018 is het eigen vermogen gedaald als gevolg van de geleden verliezen in 2018.

Langlopende schulden en herfinanciering schuldenpositie

In onderstaande figuur (17) is de ontwikkeling van de langlopende schulden van AEB weergegeven voor de periode 2014-2018.

³⁹ Exclusief achtergestelde lening, zie ook voetnoot 28.

⁴⁰ Een latente belastingvordering is een mogelijke toekomstige vordering op de fiscus, die op de balans is opgenomen.



Figuur 17: ontwikkeling langlopende schulden ultimo jaar, 2014-2018 (in € mln)

De daling van de omvang van de leningen in 2015 is het gevolg van de agiostorting door de gemeente. Dat leidt tot een vermindering van de schuldpositie met € 60 miljoen (€ 15 miljoen voor de achtergestelde lening en € 45 miljoen voor reguliere lening). Op de achtergestelde lening is éénmaal afgelost door AEB (€ 15 miljoen in 2016).

Per 27 november 2017 is AEB geherfinancierd en heeft AEB nieuwe leningen afgesloten bij een consortium van vier banken. Op die datum is de restant hoofdsom van de (reguliere) lening van gemeente Amsterdam in zijn geheel afgelost (restant hoofdsom was € 235,8 miljoen). De achtergestelde lening van de gemeente aan AEB is voortgezet (restant hoofdsom € 108 miljoen) en de aan WPW verstrekte financiering is vanaf die datum rechtstreeks vanuit de gemeente aan WPW verstrekt. Ten tijde van herfinanciering in 2017 was het vooruitzicht dat AEB de achtergestelde lening in 2022 herfinanciert en aflost. Over het proces om te komen tot herfinanciering waren contractuele afspraken gemaakt in de leningsdocumentatie.

Bij de herfinanciering is een totaalbedrag van € 300 miljoen door de banken beschikbaar gesteld, waarvan door AEB € 217,5 miljoen is opgenomen. De totale financiering bestaat uit vier faciliteiten (bedragen in € miljoen):

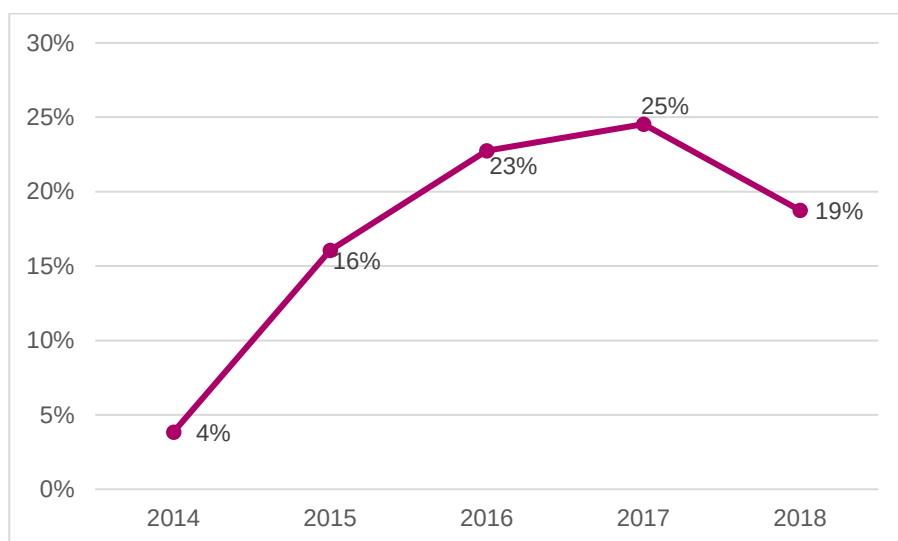
	Omvang faciliteit	Opgenomen trekking	Aflossingstermijn
Faciliteit A: langlopende lening	150,0	150,0	10 jaar
Faciliteit B: langlopende lening	50,0	50,0	Bullet ⁴¹
Faciliteit C: investeringskrediet	50,0	17,5	10 jaar
Faciliteit D: rekening courant	50,0	-	N.v.t.

Tabel 4: de totale financiering van AEB door het bankenconsortium in november 2017 (in € mln)

De leningen na herfinanciering hebben een variabel rentepercentage gebaseerd op de 3 maands Euribor notering, vermeerderd met een risico-opslag. De opslag is gekoppeld aan de hoogte van de Netto Senior Leverage Ratio van AEB en bedraagt per ultimo 2017 1,7% (per ultimo 2018 1,6%). Het renterisico is grotendeels gehedged, in lijn met treasurybeleid, waardoor het renterisico beperkt blijft.

Solvabiliteitsratio

Het verhoudingsgetal tussen eigen vermogen en vreemd vermogen is een belangrijke indicator voor de financiële gezondheid van een bedrijf op de langere termijn. In figuur 18 staat de ontwikkeling van de solvabiliteit weergegeven.



Figuur 18: ontwikkeling solvabiliteit, 2014-2018.

Bij de berekening van de solvabiliteitsratio is de achtergestelde lening als vreemd vermogen aangemerkt (zie ook voetnoot 28). Een solvabiliteitsratio (EV/TV) tussen 25% – 40% wordt algemeen als een gezonde ratio aangemerkt. De solvabiliteitsratio van AEB zit in de periode 2014-2018 onder die range (behalve 2017). Beargumenteerd kan worden dat in 2017 en 2018 na herfinanciering door het bankenconsortium de achtergestelde lening vanuit gemeente Amsterdam wel kan worden aangemerkt als eigen vermogen. Indien dat het geval is, bedraagt de solvabiliteitsratio in 2017 45% en in 2018 39%. Indien dit aangenomen wordt dan ligt de solvabiliteit binnen de gebruikelijke range.

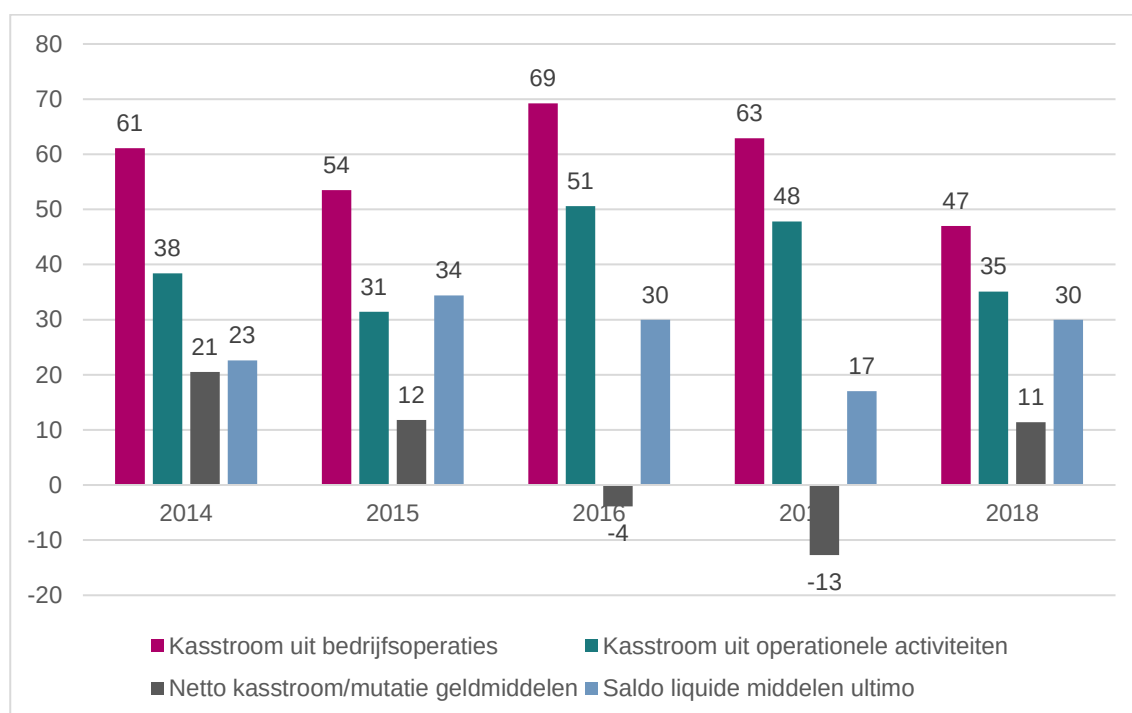
⁴¹ Bullet betekent dat de lening na de looptijd ineens wordt afgelost.

Ad 4 Ontwikkelingen liquiditeitspositie AEB

Onderstaand gaan we in op de ontwikkeling van de kas(of geld)stromen van AEB en de ontwikkeling van de liquiditeitsratio van AEB. Inzicht in de kasstromen toont de werkelijke ontvangsten en uitgaven in het jaar, onafhankelijk van de toerekenings- en waarderingsaspecten van de balans en winst-en-verliesrekening. Inzicht in de kasstromen is van belang voor het beoordelen van de liquiditeitspositie van een onderneming.

Kasstromen AEB

In onderstaande figuur (19) is de ontwikkeling van de kasstromen van AEB weergegeven voor de periode 2014 – 2018, in miljoenen euro's.



Figuur 19: ontwikkeling kasstromen, 2014-2018 (in € mln)

De kasstroom uit bedrijfsoperaties is een maatstaf voor de geldstroom die is gegenereerd door de kernactiviteiten van de onderneming en wordt berekend door het behaalde bedrijfsresultaat te corrigeren voor afschrijvingen en mutaties in voorzieningen en werkkapitaal). Bij de kasstroom uit operationele activiteiten worden de netto rentekosten in mindering gebracht op kasstroom uit bedrijfsoperaties.

De netto kasstroom/mutatie geldmiddelen wordt berekend door rekening te houden met de kasstromen uit investeringen en financieringsactiviteiten. Het saldo liquide middelen in een jaar is gelijk aan de optelsom van de mutatie geldmiddelen in dat jaar en het saldo liquide middelen van het voorgaande jaar.

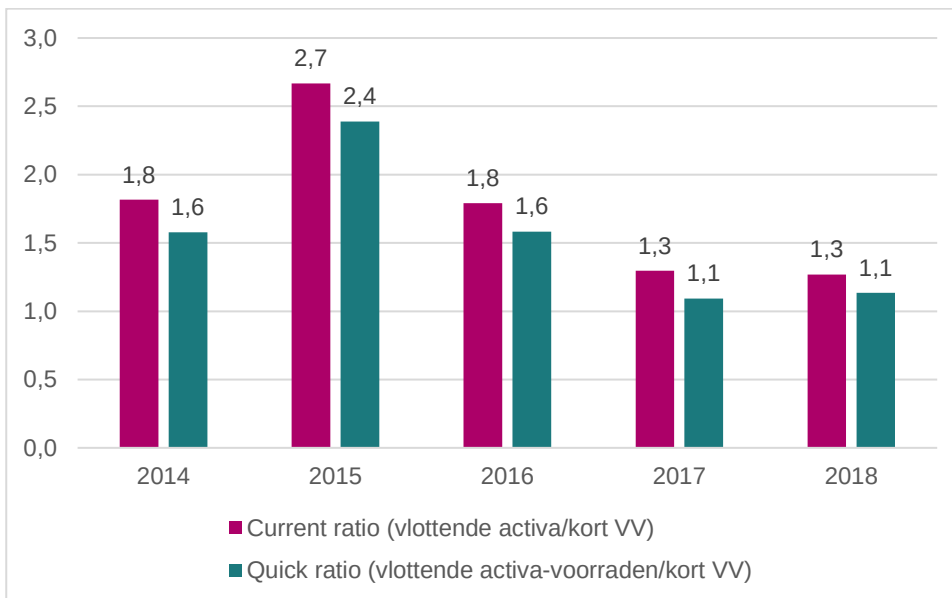
Onderstaand staat een toelichting op een aantal relevante gebeurtenissen:

- De kasstroom is in eerste jaren vrij hoog door het uitblijven van voorgenomen investeringen in duurzaamheidsprojecten.
- In 2016 bedraagt de netto kasstroom van AEB +/- € 3,9 miljoen en is daarmee € 15,7 lager dan in 2015. De netto kasstroom is negatief beïnvloed door vrijwillige additionele aflossingen op het vreemd vermogen in 2016 (€ 26 miljoen), hogere investeringen (€ 3,4 miljoen) en een additionele verstrekking van een lening aan de deelneming (€ 5 miljoen). De netto kasstroom is vooral positief beïnvloed door een afname van het werkkapitaal.
- In 2017 is de netto kasstroom van AEB Amsterdam +/- € 12,7 miljoen. De netto kasstroom is negatief beïnvloed door de herfinanciering, waarbij AEB een deel van de beschikbare kasgelden aangesproken heeft ten behoeve van het aflossen van de leningen (netto € 21 miljoen). Daarnaast is de netto kasstroom negatief beïnvloed door de investering uit eigen middelen in de realisatie van de Scheidingsinstallatie (€ 26 miljoen).
- In 2018 herstelt de netto kasstroom (€ 11,4 miljoen positief) zich ten opzichte van 2017. De netto kasstroom is negatief beïnvloed door met name de verslechtering van het bedrijfsresultaat en extra afschrijving op de SI en positief beïnvloed door mutaties in werkkapitaal (met name toename van € 13,9 miljoen overlopende passiva die betrekking hebben op aangegane verplichtingen die voor een groot deel samenhangen met revisies en onderhoud), lagere rentekosten, lagere investeringen en lagere kasstroom uit financieringsactiviteiten (opname en aflossing langlopende schulden).

Ontwikkeling liquiditeitsratio

Een liquiditeitsratio geeft aan in hoeverre een organisatie kan voldoen aan haar kortlopende verplichtingen. De meest gebruikte liquiditeitsratio's zijn de current ratio en de quick ratio. De current ratio wordt berekend door de kortlopende activa (voorraden, kortlopende vorderingen en liquide middelen) te delen door de kortlopende passiva (kortlopende schulden). Bij de berekening van de Quick ratio worden de voorraden in mindering gebracht op de kortlopende activa.

Een ratio groter dan 1 betekent dat er meer kortlopende activa zijn dan kortlopende passiva. Er wordt veronderstelt dat de organisatie dan in beginsel kan voldoen aan haar kortlopende verplichtingen. Veiligheidshalve wordt veelal een current ratio van 1,5 – 2 aangehouden, aangezien niet alle kortlopende activa snel kunnen worden omgezet in 'geld' om de schulden te betalen. In onderstaande figuur (20) is de ontwikkeling van beide ratio's weergegeven voor 2014 – 2018.



Figuur 20: ontwikkeling current en quick ratio AEB, 2014-2018

De current ratio en quick ratio zijn in de eerste jaren ruim toereikend. In 2017 daalt de current ratio onder het 'veilig' geachte niveau van 1,5. De quick ratio blijft net boven de norm van 1.

Ad 5 Risicobeheersing AEB

Voor de beoordeling van risicomanagement bij AEB heeft de commissie vooral gekeken naar de uitkomst van risicomanagement in verschillende rapportages en de aandacht binnen AEB voor de ontwikkeling van risicomanagement. Bij de start van AEB moet het risicomanagement nog worden opgezet. Vanaf 2016 is AEB gestart met de opzet van integraal risicomanagement. Vanaf 2018 wordt in de (kwartaal)rapportages daarover gerapporteerd. In 2018 (en eerste helft 2019) is nog geen sprake van effectief integraal risicomanagement.

Aandacht voor risicomanagement in de auditcommissie van de rvc

De auditcommissie wordt gevormd door twee rvc-leden, die samen met de directie bijeenkomen. Op frequente basis worden ook anderen uitgenodigd voor presentaties, zoals medewerkers die te maken hebben met risicomanagement of de accountant. In de auditcommissie worden regelmatig risico's besproken rondom business development en operationele activiteiten en wordt de voortgang rond risicomanagement besproken. In het voorjaar van 2018 constateerde de auditcommissie dat risicomanagement onvoldoende op gang kwam. Om die reden is de inzet geïntensiveerd en heeft AEB o.a. per 1 oktober 2018 een internal auditor aangesteld.⁴²

Aandacht voor risico's in de begrotingen van AEB

in de jaarlijkse begrotingen staan risicoparagrafen. Enkele onderwerpen, zoals bodemas en bodemverontreiniging komen daarin standaard aan bod. Ook staat in elk jaar dat marktprijzen volatiel zijn, en wordt in veel jaren geschreven dat de beschikbaarheid van de installaties van groot belang is voor het behalen van financiële resultaten. Operationele risico's hebben daar mogelijk impact op.

⁴² Notulen directieraad. 31 juli 2018.

Zo staat in de begroting van 2015 dat in 2014 onderzoek gedaan is naar corrosie van het voedingswatersysteem, en dat mogelijk extra onderzoek moet uitwijzen of investeringen en herstelwerkzaamheden nodig zijn “om het totale systeem weer binnen specificatie te krijgen.” In de begroting van 2016 staat dat Deltaway-onderzoek van 2015 heeft geleid tot een nieuwe inschatting van jaarlijkse onderhoudskosten, maar dat “het risico bestaat dat de onderhoudskosten hoger uitvallen dan verwacht of dat de verwachte besparingen lager uitvallen.”

Vanaf 2017 komen business development-projecten herhaaldelijk terug in de risicoparagrafen van de begrotingen. Vanaf 2018 worden kansen op het voordoen van risico's vaker benoemd. Zij worden dan veelal ingedeeld in categorieën van meer of minder dan 50% kans op het voordoen van het risico.

Bij de begrotingen van 2016, 2017 en 2018 zijn ook OGSM-overzichten opgenomen (objectives, goals, strategies & measures). In deze overzichten staan de strategische ambities van AEB beschreven, met acties om de ambities te verwezenlijken.

Aandacht voor risico's en risicomanagement in kwartaalrapportages

De auditcommissie bespreekt elk kwartaal de kwartaalrapportages AEB ter voorbereiding op de rvc-vergaderingen. In de eerste kwartaalrapportage van 2018 is voor het eerst een kwalitatieve risicoparagraaf opgenomen. In de rapportage zijn 13 risicoclusters benoemd⁴³ en per cluster is aangegeven of AEB al dan niet in control is, door middel van in control statements per risico-eigenaar. Van de 13 risicoclusters zijn er 8 niet 'in control'. Het ontbreekt in de risicoparagraaf aan een toelichting en kwantificering van de risico, risico's worden niet in relatie tot elkaar gezien en er worden geen beheersmaatregelen genoemd. In latere kwartaalrapportages zijn risico's wel gekwantificeerd, maar worden risico's die lastig te kwantificeren, zijn niet opgenomen in de totaalstelling van mogelijke risico's, terwijl de kans dat het risico zich voordoet wel reëel is. Ook worden in latere risicoparagrafen geen concrete beheersmaatregelen benoemd, en is geen sprake van een integrale risicobenadering. Over de gehele linie geven de risicoparagrafen in de kwartaalrapportages blijk van weinig diepgang in de analyses.

Aandacht voor risico's in de jaarverslagen

Elk jaar neemt AEB een risicoparagraaf op in de jaarverslagen. De volgende thema's komen herhaaldelijk terug tussen 2014 en 2017 (over 2018 is alleen een concept jaarrekening opgesteld):

- Interne risicobeheersings- en controlesystemen.
- Bodemsanering.
- Prijsontwikkelingen.
- Verwerkingstarieven en bezetting
- Beschikbaarheid afvalenergiecentrales
- Business development
- Financiering
- Personele- en milieuveiligheid

⁴³ De risicoclusters zijn: business development, productie procesmanagement, assetmanagement, veiligheid, procure to pay, sales, supplychain management, IT, financiële verantwoording, treasury, strategische beleidsvorming, stakeholdermanagement en communicatie en HR.

In de jaarverslagen wordt in 2014 en 2015 aangegeven dat AEB meer aandacht zal besteden aan interne risicobeheersing. De commissie stelt vast dat dit in de managementrapportages van AEB tot 2018 nauwelijks zichtbaar is geworden. Bij de meeste onderwerpen zijn de alinea's voor 2014, 2015 en 2016 vrijwel identiek. Zo schrijft AEB drie jaar lang dat er een meerjarig onderhoudsplan ontwikkeld wordt om de beschikbaarheid van de installaties te beheersen. En omschrijft AEB de volatiele markt waarin het bedrijf zich bevindt.

Tussen 2016 en 2017 lijkt AEB op een aantal onderwerpen enige vooruitgang te hebben geboekt, volgens de jaarverslagen. Voorbeelden uit de jaarverslagen zijn het verbeteren van het onderhoudsplan, en bescherming tegen marktrisico's door nieuwe ontwikkelingen voortdurend te monitoren en uitgebreide analyses uit te voeren bij besluitvorming rondom nieuwe projecten.

In de jaarverslagen wordt in 2014 en 2015 aangegeven dat AEB meer aandacht zal besteden aan interne risicobeheersing. De commissie stelt vast dat dit in de managementrapportages van AEB nauwelijks zichtbaar is geworden.

Aandacht voor risicomanagement in managementletters van de accountant

ACAM, de auditororganisatie van de gemeente Amsterdam die in 2014 nog controlerend accountant is voor AEB, meldt in 2014 dat het identificeren van nieuwe risico's en het aanpassen van de organisatie en systemen een voortdurend proces is dat doorlopende aandacht van de directie behoeft. ACAM schrijft in de managementletter dat risicomanagement bij AEB "in de opstartfase" zit.

PWC, dat ACAM opvolgt als controlerend accountant, besteedt -in navolging van de eerdere opmerking van ACAM over risicomanagement- in de managementletters geen aandacht aan de staat van (integraal) risicomanagement bij AEB. In de managementletters van PWC wordt weliswaar aandacht besteed aan diverse risico's voor AEB (met name ICT gerelateerd) maar bij de beschrijving van risico's in de managementletters wordt nauwelijks aandacht besteed aan operationele risico's, zoals de beschikbaarheid van de installaties of het uitstellen van onderhoudswerkzaamheden. Risico's en beheersmaatregelen rondom business development-projecten, die fundamenteel zijn voor het realiseren van de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf en die volgens de businesscase van de verzelfstandiging ook moeten bijdragen aan de financiële gezondheid van AEB, komen niet concreet aan bod. De accountant besteedt -in navolging van de eerdere opmerking van ACAM over risicomanagement- in de managementletters geen aandacht aan de staat van risicomanagement bij AEB.

2.4. Aandacht voor onderhoud

Deze paragraaf gaat over het onderhoud⁴⁴ van de installaties, de AEC uit 1993 en de HRC uit 2007. Voor het realiseren van de operationele en (daarmee) financiële resultaten van AEB is de beschikbaarheid van beide installaties bepalend (zie ook 2.2). Een goed onderhoudsbeleid is daarom essentieel voor AEB.

⁴⁴ Voor een beschrijving van de verschillende typen onderhoud wordt verwezen naar de volgende pagina.

Tijdig en goed onderhoud reduceert immers het risico dat de centrales niet beschikbaar zijn. Essentieel is dat preventief onderhoud en revisies voldoende tijdig en structureel worden uitgevoerd. Dit onderhoud beperkt de maximale beschikbaarheid van de installatie op de korte termijn, maar verlengt de beschikbaarheid voor de langere termijn. In het strategisch plan⁴⁵, dat in het kader van de verzelfstandiging is opgesteld, wordt het belang van goed onderhoud onderkend: *"De belangrijkste activa van AEB zijn de installaties. Dit zijn momenteel vooral de AEC en de HRC. Gegeven de doelstellingen voor de komende jaren besteedt AEB veel aandacht en middelen aan het optimaal laten functioneren van deze centrales. Om optimaal profijt te kunnen realiseren van de centrales, is een meerjarig onderhoudsprogramma opgesteld. Dit wordt gefinancierd vanuit een voorziening. Uitgangspunt is dat de installaties tot en met 2032 in bedrijf moeten kunnen blijven."*

Het beeld dat oprijst in dit onderzoek, is dat het belang van goed onderhoud aan de installaties op zichzelf binnen AEB voldoende is onderkend. Toch zijn er al lang problemen op het gebied van de uitvoering van het onderhoud. Verschillende directeuren stellen na hun aanstelling vast dat het schort aan structureel en effectief onderhoud en treffen maatregelen om de situatie op het gebied van onderhoud te verbeteren. Maar het lukt vervolgens niet om die verbetering bestendig te realiseren. De gewenste kanteling van correctief naar preventief onderhoud vindt niet plaats.

Toelichting op verschillende typen onderhoud

- Preventief onderhoud: onderhoud dat planmatig wordt uitgevoerd ter voorkoming van defecten of om te voorkomen dat onderdelen van de installatie minder gaan presteren. Preventief onderhoud kan plaats vinden bij een totale stilstand van de installatie of bij een revisie, maar ook als de installatie in bedrijf is omdat systemen parallel geschakeld zijn. Het gaat dan met name om vervanging van aan slijtage onderhevige onderdelen, oplassen van pijpen in de opeenvolgende ketelsecties, afdichtingen vernieuwen, schoonmaken van leidingen, et cetera.
- Correctief onderhoud: onderhoud dat wordt uitgevoerd naar aanleiding van (dreigende) storingen of uitval. Hierbij is te denken aan het vast lopen van transportsystemen zoals transportbanden en roosterstaven, lekkende verbindingen in leidingsystemen, verstopte filters of lekkages bij kleppen en pompen.
- Groot onderhoud: het betreft vervanging van onderdelen of reparatie aan een onderdeel binnen een reeks samenhangende onderdelen van een systeem. Te denken valt aan het opnieuw opmetselen van een vuurvaste steenlaag in de vuurhaard boven het rooster, oplassen van wanden in de eerste trek van de ketel, het vervangen van pijpenbundels in de verschillende ketelsecties, nieuwe transportbanden, vervangen van slijtplaten in trechters en overstortpunten. Bij groot onderhoud wordt meestal het werk aan niet bewegende machines, gebouwen of constructies bedoeld.
- Revisie: dit is een vorm van gepland groot onderhoud aan een groot deel van de installatie, waarbij het met name gaat om het vervangen van turbine onderdelen als rotor, reguleurs, afsluiters of waaiers in pompen. In het technisch spraakgebruik gaat het dan veelal om 'draaiende' machines (roterend equipment) als pompen, ventilatoren, kranen, turbine en noodaggregaten. Bij een revisie van een turbine kan in principe de voorgeschakelde ketel(s) in (gereduceerd) bedrijf blijven om stoom te produceren voor warmteafzet.

⁴⁵ Gemeente Amsterdam, *Strategisch plan AEB 2018*, 7 november 2013.

Onderhoud door de jaren heen

Het onderhoud aan de installaties van AEB is reeds ver voor de verzelfstandiging een zorgpunt binnen AEB. Dat speelt al vanaf de aanvang van de bouw van de HRC in 2004. Vanwege de regierol die AEB zelf neemt bij de bouw van de HRC, vraagt dit in het proces van realisatie veel tijd en energie van de organisatie. AEB vervult zelf de rol van hoofdaannemer en heeft de diverse onderdelen voor de HRC afzonderlijk aanbesteed. Na een aanzienlijke vertraging wordt de HRC in 2007 in gebruik genomen. Medewerkers worden aan reguliere taken onttrokken en in de bouwregie opgenomen en moeten de samenhang, procedures en opstart trachten te bewerkstelligen. Uit het medio 2008 opgestelde verbeterplan van de toenmalig (interim) directeur⁴⁶, wordt duidelijk dat er door de bouw van de HRC achterstand in het onderhoud is ontstaan aan de AEC en dat de veiligheid en milieuprestaties onder druk komen te staan. Ook wordt te lang vastgehouden aan een financieel plafond voor de onderhoudsbudgetten; bij gebrek aan tegenkracht wordt gepland onderhoud vervangen door correctief onderhoud.

Om de problemen op het gebied van onderhoud aan te pakken, wordt in de begroting 2019 rekening gehouden met extra onderhoud voor de AEC. Doordat het (grote) onderhoud in die periode (medio 2008) wordt uitbesteed, blijkt in de praktijk onvoldoende kennis en capaciteit bij AEB aanwezig te zijn om toeleveranciers van diensten en materialen goed aan te kunnen sturen.

Het aantal storingen en incidenten neemt in deze periode toe. In de meerjarenvisie 2020 (uit 2010⁴⁷) staat dat met succes een professionaliseringsslag is uitgevoerd, die gericht is op het terugdringen van de outsourcing van het onderhoud.

In de periode voor de verzelfstandiging (2010-2014) blijft er aandacht voor onderhoud. Zo heeft in 2010 en 2011 een Verbeterprogramma HRC gedraaid⁴⁸, dat in totaal € 10,9 miljoen vergde. De onderhoudskosten fluctueren per jaar, maar komen in die periode niet onder € 31,9 miljoen per jaar. De Rekenkamer stelt dat om een goede inschatting te kunnen maken van de toekomstige kosten het belangrijk is dat er goed inzicht is in de technische staat van de installaties. Ook in de jaren daarna is dat inzicht er echter niet.

In 2014 en 2015 staat het onderhoud voor een belangrijk deel in het teken van het herstel van schade van de grote brand in november 2014. Na deze brand komt de toenmalige directie tot het inzicht dat de installaties minder goed zijn gedocumenteerd dan wenselijk en gebruikelijk. Dit probleem komt ook als gedeeld beeld naar voren uit de door de commissie gevoerde interviews met betrokkenen bij AEB en uit verschillende onderzoeken, die hierna de revue passeren.

In de dagelijkse praktijk van het onderhoud gaat het in de jaren daarna, met uitzondering van 2016, als zich geen onverwachte gebeurtenissen voordoen, niet veel beter. In 2017 wordt de revisie van T30 (HRC) uitgesteld omdat het niet is gelukt tijdig goede (sub)contractors aan te trekken.

⁴⁶ *Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 - 2011*, 15 augustus 2008.

⁴⁷ *Afval Energie Bedrijf, Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief*, Amsterdam, Versie 1.0, 20 september 2010.

⁴⁸ *Rekenkamer Amsterdam, Verzoekonderzoek AEB, bijlage bij rekenkamerbrief 2015 - 6, Verkenning inclusief onderzoeksopzet*, 25 juni 2015, p. 19.

En vervolgens loopt de revisie van T20 (onderdeel van de AEC en aangesloten op de verbrandingslijnen 23 en 24) in 2018 enorme vertraging op⁴⁹. De revisie duurt veel langer dan gedacht: AEB heeft in de planning 21 tot 45 dagen opgenomen voor de revisie (zie paragraaf 4.2) maar in de praktijk zijn er 270 dagen voor nodig. De uitvoering van die revisie loopt door tot maart 2019. Op basis van een interne analyse eind 2018 blijkt onder meer dat de planning voor de revisie te laat is opgestart en dat onderhoudswerkzaamheden in het verleden niet volgens plan zijn uitgevoerd. Door de vertraging van de revisie van T20 vindt de revisie van T30 uiteindelijk plaats in het voorjaar van 2019. Opnieuw met vertraging⁵⁰, al is de overschrijding aanzienlijk korter dan de 270 dagen die de revisie van T20 kostte.

Meerjarenonderhoudsplan (MJOP)

Een belangrijk instrument om 'grip' te hebben op het (groot) onderhoud is het MJOP. In een document 'MJOP proces uit 2016'⁵¹ is het MJOP gedefinieerd: het heeft betrekking op het grote en laag frequente preventieve meerjaren onderhoud aan installatiedelen, buiten het reguliere revisiewerk, gefinancierd uit de voorziening 'groot onderhoud'.

In de jaarverslagen van 2014, 2015 en 2016 wordt in exact dezelfde, generieke woorden over het MJOP gerapporteerd: *"De beschikbaarheid van de afvalenergiecentrales is bepalend voor de operationele en financiële resultaten van AEB. Het risico op het niet beschikbaar zijn van de centrales wordt onder meer gereduceerd door het ontwikkelen en uitvoeren van een meerjarig onderhoudsplan."* Over onderhoud en de uitdagingen die AEB daarbij in de praktijk ondervindt wordt verder in de jaarverslagen niet gesproken.

De jaarlijkse MJOP's van AEB zijn te kwalificeren als 'platte' (Excel)overzichten van groot onderhoud dat moet plaatsvinden. Het is onduidelijk gebleven welke aannames en indicatoren zijn toegepast om het uit te voeren onderhoud in het kader van het MJOP te bepalen en hoe dit onderhoud zich verhoudt tot het andere onderhoud dat aan de installaties wordt uitgevoerd. Evenmin lijkt structureel te worden gevolgd in welke mate welk soort onderhoud in werkelijkheid plaatsvindt. Ook geïnterviewde externe consultants geven aan dat het MJOP van AEB minder gedetailleerd is dan wat normaal gezien wordt in andere fabrieken.

Waar in 2014, 2015 en 2016 nog een identieke (en algemene) passage over het MJOP in de jaarverslagen was opgenomen, komt de aandacht voor onderhoud in het jaarverslag 2017 expliciet terug in het verslag van de rvc: *"De rvc benadrukt het belang van gedegen preventief onderhoud aan de installaties. Hiertoe moet er een kanteling plaatsvinden van een correctief naar een preventief onderhoudsregime. In 2018 zal de directie een programma opzetten en de implementatie, die enkele jaren zal duren, in gang zetten. De rvc volgt dit nauwlettend."* Hieruit blijkt dat de zo belangrijk gevonden omslag van correctief naar preventief onderhoud ook in 2017 nog niet is gerealiseerd. In 2019 waren er, onder andere door het ontbreken van voldoende inhoudelijke deskundigheid, problemen met het opstellen van het MJOP.

⁴⁹ In paragraaf 4.2 is de revisie van T20 opgenomen als casus.

⁵⁰ DNV GL schrijft in juni 2019 over de vertraging van de revisie van T30. Het bureau is niet eenduidig over de hoeveelheid vertraging. Op pagina 18 staat dat de overhaul van T30 meer dan een maand langer duurde dan verwacht. Op pagina 31 staat dat de overhaul met 90 dagen verlengd werd.

⁵¹ AEB, *Powerpoint Presentatie over MJOP Proces*, april 2016.

Uitbesteding en vastlegging

Onderhoud wordt (weer) vaak door externen uitgevoerd zonder dat AEB het opdrachtgeverschap goed invult en adequaat vastlegt welk onderhoud door wie en wanneer is uitgevoerd. Uit de interviews, en ook uit interne documenten, blijkt dat bij de keuze van de bedrijven die het onderhoud uitvoeren, de focus ligt op de goedkoopste aanbieder. Wie dat is wisselt per onderhoudsklus, waardoor er geen continuïteit ontstaat. Tevens is er geen goede afstemming tussen de afdelingen die het onderhoud uitvoeren en de afdeling inkoop. Dit zorgt er voor dat onderdelen niet op voorraad of tijdig beschikbaar zijn om te kunnen worden vervangen.

Het onderhoudssysteem JD Edwards⁵² wordt niet goed gebruikt en daarnaast wordt separaat in Excel een deel van het onderhoud bijgehouden. Dit leidt tot een gefragmenteerd overzicht van het uitgevoerde onderhoud.

Alarmen

Een indicatie voor de onderhoudssituatie bij AEB is de toename in de loop der jaren van het aantal 'alarmen' in de controlroom waar de wachtchefs de AEC en HRC monitoren. Deze 'alarmen' worden automatisch gegenereerd uit het bedrijfsprocessensysteem van AEB. Op basis van de interviews is het beeld dat het aantal alarmen in de loop van de tijd langzaam maar zeker toe nam.

Veel alarmmeldingen hoeft overigens niet automatisch te betekenen dat je 'niet in control' bent, maar op enig moment was het aantal alarmen wel dermate groot -soms tot honderden per uur bij de AEC- dat het niet meer mogelijk was overzicht te houden. In de loop van de tijd wordt daarom de 'automatische' functie uitgeschakeld en worden de alarmen door de wachtchefs handmatig bijgehouden en processen 'uit de hand' aangestuurd. Dit bemoeilijkt de prioritering en afhandeling van de alarmen. Wachtchefs moeten immers een eigen inschatting maken over de prioritering van de alarmen, welke ze negeren en welke ze serieus nemen.

Expertoordeel

Deltaway⁵³ komt op basis van onderzoek in 2015 naar de technische staat van de AEC - uitgevoerd na de grote brand eind 2014 – tot de volgende conclusie: "The overall plant technical status is in line with industry standards. With improved maintenance and operations practices and some focus on the identified areas of attention, the technical status of the plant can be stabilized at a good level." Wel maakt Deltaway ook een aantal kritische opmerkingen. Zo blijkt dat, ondanks dat medewerkers goed geïnformeerd zijn, de prestaties van de fabriek achterblijven, wat wijst op een slechte werkprocesefficiëntie. Deltaway signaleert dat er ruimte is om zijn Root Cause Analysis program te versterken, dat wil zeggen beter de achterliggende oorzaken van incidenten te onderzoeken en te documenteren. De gemiddelde kosten voor uitval en onderhoud bedragen bij voor de AEC in 2015 € 28 per ton afval. In de benchmark is dat in 2015 € 24 per ton, de best practice binnen de afvalbranche noteert dat jaar € 18 per ton. De algemene aanname in de bedrijfstak is dat een goed onderhoudsbeleid leidt tot lagere kosten voor uitval per ton. Deltaway geeft aan dat het AEB een periode van (zeker) drie jaar zal kosten om tot noodzakelijke verbeteringen te komen.

⁵² ERP-software (Enterprise Resource Planning) voor het vastleggen van onder meer onderhoud en reparatie.

⁵³ Deltaway, AEB - AEC Technical Review, version 1.1, 11 mei 2015.

Er dient door AEB een onderhoudsprogramma en een onderdelenvoorziening voor kritische apparatuur opgesteld te worden, met daaraan verbonden een deugdelijk inspectiebeleid en ‘best-practice’ onderhoudsuitvoering.

FM Global⁵⁴ doet in 2016 onderzoek bij AEB, alvorens een brandverzekering af te sluiten. Het is een gerenommeerd bedrijf dat wereldwijd brandverzekeringen aanbiedt, onder andere voor afvalverbranders. De focus van FM Global ligt vooral op brandpreventie en daaraan verbonden een adequate watervoorziening. Een goede fysieke brandprotectie/bestrijding voorkomt dat het afvalverwerkingsbedrijf cruciale inkomsten derft door stilstand. In 2016 concludeert FM Global, na inspectie: “dat de installaties goed ontworpen, goed geconstrueerd en kwalitatief goede materialen gebruikt zijn; de reserves voor ‘key equipment’ aanwezig zijn en de procedures op orde zijn.”

FM Global stelt dat het merendeel aan productieverlies te voorkomen is. Met voornamelijk procedure verbeteringen en een aantal beperkte (‘limited’) investeringen kan het bedrijf op een hoger risiconiveau worden gebracht.

In 2017 heeft Deltaway⁵⁵ wederom onderzoek gedaan naar de staat van de AEC, in het kader van de due diligence ten behoeve van de herfinanciering door de banken.⁵⁶ Dit onderzoek schetst een wisselend beeld.

Aan de ene kant stellen de onderzoekers vast dat een verdere verbetering van de technische staat en beschikbaarheid van ‘de plant’ is waargenomen. Aan de andere kant zijn er ook diverse aandachtspunten. Zo is nog steeds, net als in 2015, revisie nodig voor de voedingswaterpompen, de koelwaterpompen en de terugslagkleppen, en is achterstallig onderhoud vastgesteld bij het stoomsysteem. De verbetermaatregelen blijven gericht op het ontwikkelen van een proactieve cultuur en het laten toenemen van de verantwoordelijkheid. De verbetermaatregelen dienen te worden ondersteund met een productieplan, een MJOP en een investeringsplan.

Op 7 februari 2018 komt AEB onder verscherpt toezicht⁵⁷ van de OD NZKG te staan. De aanleiding voor het onder verscherpt toezicht stellen van AEB is de veelheid aan ongewone voorvallen en incidenten, die ten dele veroorzaakt worden door achterstallig onderhoud, en het niet of niet tijdig melden en/of onvoldoende onderzoeken van de oorzaken van deze voorvallen. Hierdoor wordt niet geleerd van de achterliggende oorzaken en onvoldoende geborgd dat herhaling met adequate maatregelen wordt voorkomen.

⁵⁴ FM Global, *Risk Improvement Plan 2016-2019 AEB, versie ‘draft’*, maart 2016.

⁵⁵ Deltaway, *Assessment of Lifetime (AEC, ‘15 years’) and 2) Boiler 24 Visual Condition Report AEB final report 2017*, 28 december 2017.

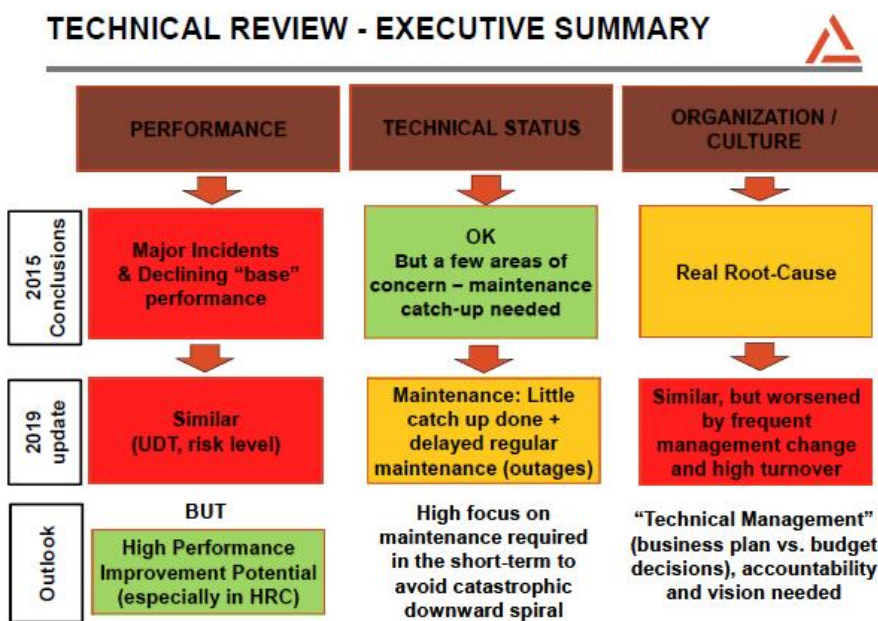
⁵⁶ In een schriftelijke beantwoording van vragen van de commissie, schrijft het bankenconsortium over de *due diligence*: “De Banken hebben verzocht om een onafhankelijke technische *due diligence*, maar dit verzoek is niet gehonoreerd. De Banken hebben het Avaxa Information Memorandum ontvangen alsmede een zeer beperkte samenvatting van de volgende externe rapportages: EY Valuation Report; Deltaway Report; en FM Global Insurance Risk Report. De Banken hebben hun oordeel over de operationele continuïteit van AEB in overmate grote op deze beperkte samenvattingen moeten baseren. Zij hebben vanuit het management van AEB en het Avaxa Information Memorandum moeten opmaken dat de technische status boven de industrie standaard zou zijn.”

⁵⁷ Het verscherpt toezicht is als casus opgenomen in paragraaf 4.3.

Deltaway levert in juni 2019⁵⁸, vlak voor de stillegging van de verbrandingslijnen, een (derde) rapport op over de staat van de installaties. De belangrijkste conclusie van dit rapport is dat de prestatie van de installaties in de periode 2015-2019 is verslechterd:

- er zijn nog steeds incidenten met veel impact en de 'basis' prestatie, het verwerken van afval en leveren van energie vertonen een neergaande trend;
- het onderhoud heeft op enkele punten wel een 'inhaalslag' gerealiseerd maar het reguliere onderhoud is vertraagd door (meer) storingen;
- de organisatie en cultuur vormen nog steeds de basis van de problemen ('*real root-cause*'), maar dit is nog verder verslechterd door de vele managementwisselingen en de druk van de te hoge (te realiseren) omzet.

TECHNICAL REVIEW - EXECUTIVE SUMMARY



Figuur 21: technical review - execute summary Deltaway over installaties 2015-2019⁵⁹

In het kader van de financiële steunaanvraag van AEB en de aanpassing van de forecast 2019-2021 is aan DNV GL⁶⁰ gevraagd een technische review uit te voeren. DNV GL geeft aan dat AEB de installatie kannibaliseert met lange onderhoudsintervallen. Tussen 2014 en 2019 heeft AEB een onderhoudsachterstand ontwikkeld. Ook ontbreekt redundantie van de koelwaterpompen en voedingswaterpompen -dit is zeer belangrijk omdat de ketel anders droogstookt waardoor hij waardeloos kan worden- van delen van de rookgasreiniging en van het bedieningssysteem in de controlekamer. De kennis en kunde van het personeel en de bedrijfscultuur maken dat AEB op urgente situaties niet adequaat kan reageren.

⁵⁸ Deltaway, *AEB Preliminary Assessment*, 6 juni 2019.

⁵⁹ Deltaway, *Preliminary Assessment AEB*, 6 juni 2019, pagina 3.

⁶⁰ DNV GL, *Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019-2021, versie 'draft'*, 7 juni 2019.

Aandacht voor onderhoud bij directie, management en rvc

Op basis van de directieverslagen is het beeld dat onderhoud weinig aandacht krijgt op directieniveau. Anders dan veiligheid/milieu, dat (bijna altijd) een vast agendapunt is, stond onderhoud weinig op de agenda in directieverslagen. Wel is sprake van een duidelijke toename vanaf 2018. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat de directe verantwoordelijkheid voor onderhoud op managementniveau ligt, en over onderhoud wordt gesproken in het managementteam. Gesprekken over de operationele voortgang van de businessunits vonden, aldus de toenmalige directie, maandelijks plaats met de managers, in business reviews. Per kwartaal vond een voortgangsbespreking plaats van de totale operationele en strategische voortgang plaats met directie en MT, plus staf managers⁶¹.

In 2018 vindt een organisatorische aanpassing plaats, met als doel het onderhoud te verbeteren. Randvoorwaarde voor een overzichtelijke en effectieve organisatie is het technisch blok (Technologie, Revisie & Projecten en Technische Dienst) uit de BU EuA te lichten. De gedachte is dat door een apart Value Center (VC) Techniek op te richten een logische en overzichtelijke eenheid van werken binnen AEB ontstaat, leidend tot een betere afstemming van inhoud en prioriteiten op het gebied van onderhoud. De VC Techniek zal aangestuurd worden door een Manager Techniek, rapporterend aan de Directie.

In de rvc-verslagen komt onderhoud regelmatig aan bod. Zo wordt in de rvc van 4 juli 2014 aangegeven dat de eerste resultaten van het onderzoek naar de oorzaak van het incident met T20 duiden op afwezigheid van goed gedetailleerde procedure/procesbeschrijving in combinatie met onzorgvuldig werken. In de jaren daarna is er aandacht voor een betere onderbouwing van de onderhoudskosten, de risico's op zowel ongeplande stops als de uitloop van revisies en de gewenste interval voor de revisie van de ketels. In dat kader geeft de manager Energie uit Afval in 2017 aan dat de voorspelbaarheid van de turbines te wensen overlaat, door issues uit het verleden en het feit dat er geen preventief onderhoud wordt gedaan.

In 2018 en 2019 wordt op verschillende momenten aan de rvc kenbaar gemaakt dat het niet goed is gesteld met het onderhoud bij AEB. De manager van de BU EuA geeft in januari 2018 aan de rvc een toelichting op de ontwikkelingen binnen EuA. Hij stelt dat de basis op orde moet komen en het onderhoud bestuurbaar moet worden gemaakt op technisch, organisatorisch en financieel gebied. De uitdaging betreft met name het organisatorisch vlak. Medewerkers zijn gewend op een bepaalde manier te werken en zullen deze moeten wijzigen. Preventief zullen meer onderhoudswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd en minder correctief en ad hoc. Dit zal leiden tot het toenemen van de stabiliteit, de veiligheid en de voorspelbaarheid van de installatie. Tevens wordt aangegeven dat er een gezamenlijke prioritering, planning, werkvoorbereiding en terugkoppeling van preventief en correctief onderhoudswerk moet plaatsvinden. In de rvc-vergadering van april 2018 geeft de teamleider Technologie/Onderhoud zijn beelden en visie over de nieuwe inrichting van de onderhoudsorganisatie, waarbij een Value Center (VC) Techniek wordt ingericht, met een directe rapportagelijijn met de directie.

⁶¹ Van deze business reviews heeft de onderzoekscommissie geen verslagen gezien, noch verwijzingen in de verslagen van de directie.

Een jaar later, in april 2019 meldt de manager Techniek aan de rvc dat veel inspanning wordt verricht om een omslag te realiseren van correctief naar preventief onderhoud waardoor het aantal ongeplande stops de komende jaren zal reduceren. Kennelijk is deze omslag dan nog steeds niet gerealiseerd.

De rvc meent dat het niet alleen gaat om de overgang van correctief naar preventief onderhoud. Belangrijk is een stabiel proces voor de bedrijfsvoering van de installaties te ontwikkelen (combinatie van operatie en onderhoud). Hier is meer kennis voor nodig dan op dit moment binnen AEB aanwezig is.

Signalen van de medewerkers

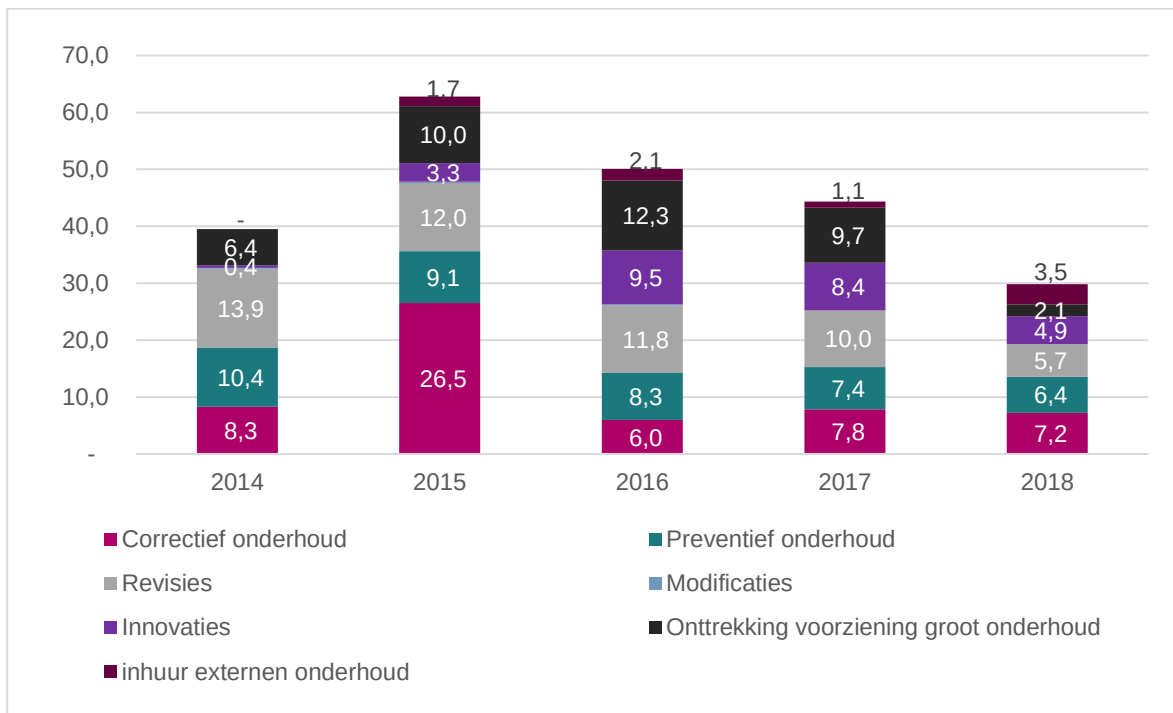
De medewerkers geven via het periodiek uitgevoerde medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO)⁶² duidelijke signalen af over hun zorgen over het onderhoud bij AEB (zie ook 2.5 en 2.6). Zo merkt een medewerker in de rapportage van september 2015 op: *“Het onderhoud in de fabriek zelf loopt ver achter op alle andere plannen. Dit kan onverwachte stops tot gevolg hebben. Mijn advies is eerst alle storingen en oude onderdelen opruimen voor dat we nieuwe projecten starten, anders wordt de installatie steeds minder overzichtelijk.”* Bij een ‘tussenmeting’ in juni 2017 wordt gemeld: *“De installatie gaat hard achteruit, veel achterstallig onderhoud. Dringende zaken worden niet goed genoeg herkend.”* In de rapportage van december 2017 wordt de vraag gesteld waardoor medewerkers zich onveilig tijdens het uitvoeren van het werk. Het achterstallig onderhoud wordt dan regelmatig genoemd als reden van onveiligheid. Door de slechte staat van onderhoud ontstaan volgens de medewerkers steeds vaker onveilige situaties in de installaties.

Op basis van de reacties van de medewerkers in de MTO's ontstaat het beeld dat door de jaren heen weinig ten goede verandert, ondanks de organisatorische aanpassingen die de directie heeft doorgevoerd. De signalen van medewerkers uit de MTO's krijgen volgens medewerkers weinig aandacht binnen de directie en de rvc, het leidt in ieder geval niet tot meer urgentiebesef of het aanscherpen van de aanpak. Het MTO van mei 2019 laat eerder een verslechtering dan een verbetering van de situatie op het gebied van onderhoud zien. Een medewerker stelt: *“In één woord onbegrijpelijk, we zijn een organisatie die sterk afhankelijk is van de techniek, juist de staat van deze techniek is onderhoudstechnisch slecht en er is onvoldoende aandacht voor dit grote probleem.”*

Onderhoudsuitgaven

Tot slot van deze paragraaf over het onderhoud bij AEB zijn de onderhoudsuitgaven in beeld gebracht. Voor het beeld van het onderhoud is gekeken naar de periode 2014-2018, omdat de onderzoeksperiode tot medio 2019 loopt en het jaar 2019 atypisch is, door het stilleggen van de vier verbrandingslijnen en het daarna uitgevoerde onderhoud.

⁶² Effactory, medewerkerstevredenheidsonderzoeken 2015, 2016, 2017 en 2019.



Figuur 22: ontwikkeling kosten onderhoud per type in periode 2014-2018 (in € mln)⁶³

De toelichting van AEB op de verschillende ‘posten’ van figuur 22 is als volgt:

- preventief onderhoud en revisie is gepland onderhoud om de installatie in stand te houden; het preventief onderhoud vindt plaats bij installaties in bedrijf, bij revisies zijn de installaties buiten bedrijf, beide posten vallen in de OPEX (operating expenditures, terugkerende kosten);
- correctief onderhoud is ongepland onderhoud, meestal naar aanleiding van incidenten, soms moet een installatie uit bedrijf, soms niet; ook correctief onderhoud valt in de OPEX;
- modificatie en innovatie onderhoud is gepland onderhoud in het meerjarig onderhoudsplan om de installatie in stand te houden, dit wordt vaak uitgevoerd tijdens een revisie; de uitgaven worden doorgaans onttrokken aan de voorziening groot onderhoud;
- de inhuur van externe diensten betreft enerzijds bezetting van formatieplaatsen met voldoende kennis en ervaring en anderzijds specifieke onderhoudsopdrachten waarvoor binnen AEB onvoldoende capaciteit beschikbaar is om een en ander binnen de gewenste termijn af te ronden, anderzijds gaat het om capaciteit in de vorm van specifieke kennis en ervaring die binnen AEB niet beschikbaar is omdat deze kennis slechts enkele malen per jaar binnen AEB nodig is.

Uit het overzicht blijkt het volgende:

- de uitgaven voor het preventief onderhoud dalen van € 10,4 miljoen in 2014 tot € 6,4 miljoen in 2018;
- de uitgaven voor revisies dalen van € 13,9 miljoen in 2014 tot € 5,7 miljoen in 2018;
- de gezamenlijke uitgaven voor preventief onderhoud en revisies dalen van 24,3 miljoen in 2014 naar € 12,1 miljoen in 2018.

⁶³ De omvang van modificaties is zo laag dat de post wegvalt in de staven van de grafiek. In 2014 wordt er €132.358 aan uitgegeven, in 2015 €197.387 en in 2016 €228.098. Vanaf 2017 wordt er geen geld aan modificaties uitgegeven.

2.5. Organisatie en personeel

De bedrijfsvoering van AEB bij verzelfstandiging

In de voorbereiding op de verzelfstandiging is door de Galan Groep⁶⁴ een onafhankelijke toets uitgevoerd om te bepalen of de bedrijfsvoering van AEB gereed was voor deze verzelfstandiging. De Galan Groep concludeert dat een doorontwikkeling van de organisatie van AEB nodig is, maar beoordeelt de verzelfstandiging op dat moment (december 2012) als verantwoord. Zo wordt beoordeeld dat de control op het primaire proces (veiligheid, milieueisen), financial control en legal control binnen AEB op niveau zijn. In de doorontwikkeling wordt onder meer aandacht gevraagd voor de volgende aspecten:

- heldere analyses, managementrapportages en rolspecifieke stuurinformatie (waaronder ook niet-financiële informatie zoals commerciële targets) in aansluiting op de strategie van AEB;
- verbeterd inzicht in prestaties (kosten & opbrengsten), trends, achterliggende cost & value drivers en risico's;
- implementatie van risicomanagement en internal audit;
- opzetten van een professionele tenderdesk;
- realisatie van verandering in de denkwijze van management en medewerkers;
- relatiemanagement, proactieve beïnvloeding in netwerken, richting stakeholders (ook relatie met de stad) en opinion leaders om voor AEB gunstige contracten, publicaties, regelgeving, beeldvorming en opinies te realiseren.

Anders dan het beeld van de Galan Groep constateren rvc en directie van 2014 dat de bedrijfsvoering van AEB in 2014 er minder rooskleurig voor staat dan de Galan Groep voorspiegelde. Zij constateren in 2014 en 2015 dat er veel werk te doen is, dat er operationele incidenten zijn en dat de bedrijfsvoering niet goed loopt. Ook de cruciale functies, zoals een planning en control-cyclus en financiële rapportages die adequate sturingsinformatie opleveren, zijn niet goed op orde. De rvc gaat met de CEO aan de slag om de organisatie te verbeteren.

Organisatieontwerp en reorganisaties

In de periode 2014 tot 2019 is AEB meermaals gereorganiseerd. De eerste keer is in 2015, daarna vinden nog herijkingen plaats in 2018.

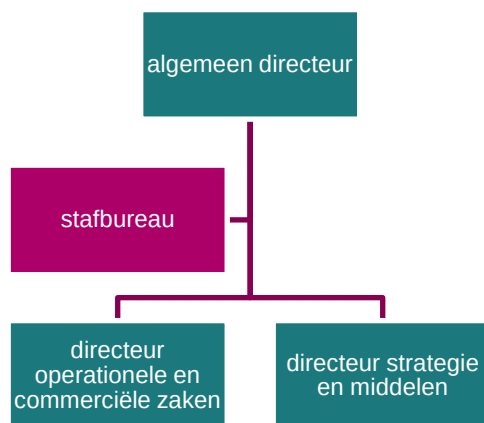
Deze reorganisaties zijn erop gericht om verantwoordelijkheden beter in de organisatie te beleggen en ze beogen ook betere interne samenwerking. In 2019 concludeert DNV GL⁶⁵ echter nog steeds dat de onderdelen 'organisatie en cultuur' een cruciaal aandachtspunt vormen in de benodigde verbetering bij AEB. DNV GL constateert dat er een afschuifcultuur bestaat binnen AEB. 'Medewerkers schuiven de verantwoordelijkheid (opzij of naar beneden) af. Dit wordt met name veroorzaakt door de verkokerde organisatie, waardoor problemen snel worden afgeschoven op een andere afdeling', aldus DNV GL. 'Hierdoor komen relevante perspectieven niet bij elkaar en kunnen niet op het juiste niveau in de organisatie geïntegreerde beslissingen worden genomen'.

⁶⁴ Galangroep, Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam in relatie tot besluit verzelfstandiging, Baarn, 28 december 2012.

⁶⁵ DNV GL, memo aan gemeente Amsterdam inzake review noodzaak en aanpak AEB interventie, 8 juli 2019.

Naar business units in 2015

AEB is in 2014⁶⁶ georganiseerd in een staf operatie en een staf middelen. Het is een hybride vorm, met een primair functionele indeling en sterke centrale sturing. De verantwoordelijkheid voor de sturing op de organisatie ligt bij de driehoofdige directie bestaande uit de algemeen directeur, de directeur operationele en commerciële zaken en de directeur strategie en middelen, die gezamenlijk een collegiaal bestuur vormen.⁶⁷ De afdelingen onder de directeur operationele en commerciële zaken, staan onder leiding van een manager, die per afdeling verschillende teamleiders aanstuurt. De organisatiestructuur in 2014:



- algemeen directeur: mens en organisatie, strategisch centrum, business development (transitie team), bestuurlijke & juridische zaken (inclusief stafbureau), corporate communicatie);
- directeur operationele en commerciële zaken: marketing & sales, productie, technologie, technische dienst, inzameling & hergebruik en kwaliteit, arbo en milieu (KAM);
- directeur strategie en middelen: finance & inkoop en facilitair & informatietechnologie

Figuur 23: de organisatiestructuur van AEB in 2014.

In 2015 wordt een grote reorganisatie doorgevoerd. De directie is van mening dat AEB op het gebied van onderhoud anticiperend in plaats van reagerend gedrag zou moeten vertonen. Medewerkers nemen te weinig verantwoordelijkheid. Het is daarom nodig om organisatie- en cultuurveranderingen door te voeren, vindt de directie. De directie meent dat het werken met business units, waarbij deze units integraal (financieel) verantwoordelijk zijn, de gewenste veranderingen kan bewerkstelligen (zie ook 2.5). De eerder opgestelde analyse van de Galan groep lijkt hierbij geen rol te spelen. De directie benoemt in de adviesaanvraag aan de ondernemingsraad (OR) verschillende knelpunten, die een onderbouwing vormen om de reorganisatie door te voeren⁶⁸:

- onduidelijkheid over prioriteiten en status van besluiten;
- er is veel ruimte om het aanspreken op gedrag en resultaat te vermijden;
- verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is onvoldoende duidelijk;
- eigenaarschap is onvoldoende expliciet in de organisatie belegd - resultaatsturing ontbreekt;
- de verbinding tussen lijn en staf is gebrekkig - zicht op toegevoegde waarde ontbreekt.

⁶⁶ AEB, *Adviesaanvraag en Kapstok adviesaanvraag hoofdstructuur AEB*, februari 2015.

⁶⁷ In de statuten staat dat de directie bestaat uit ten minste 2 en ten hoogste 4 directeuren en dat de RvC het aantal directieleden vaststelt. Na verzelfstandiging waren er 3 directeuren, en later 2.

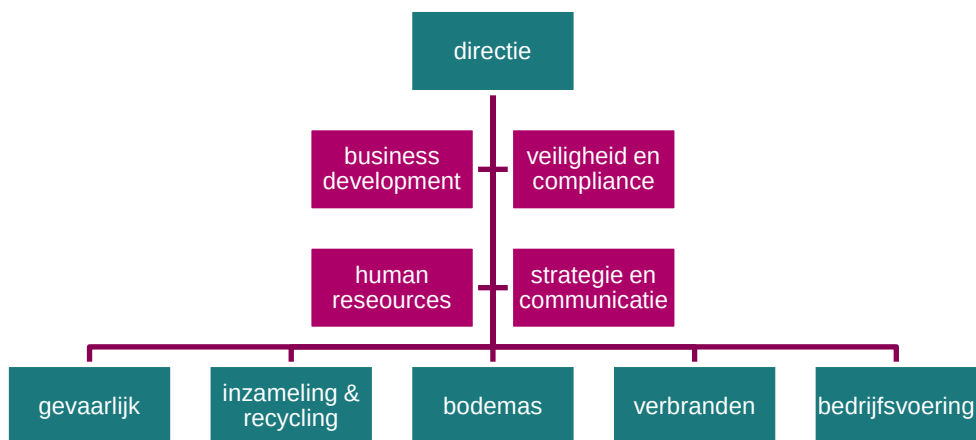
⁶⁸ AEB, *Adviesaanvraag en kapstok adviesaanvraag hoofdstructuur AEB*, februari 2015.

Volgens de toenmalige directie ontbreekt het bij AEB aan mensen die integraal verantwoordelijkheid konden en wilden nemen; de functionele organisatie faciliteerde het niet nemen van die verantwoordelijkheid. De reorganisatie was ook bedoeld als cultuuringreep. De reorganisatie is door het uitvoerend personeel veel benoemd in de interviews en betiteld als ‘ingrijpend’.

De nieuwe structuur kent een tweehoofdige directie met een algemeen directeur en de financieel directeur. Er is geen operationeel directeur. Het aansturen van de BU's is verdeeld over de directeuren op basis van aard en karakter van de BU's. Daarbij is rekening gehouden met de individuele kennis en competenties van de directeuren, de verdeling van de werkdruk (span-of-control) en de passendheid binnen een portefeuille.

Er komen vijf resultaatverantwoordelijke eenheden (business units; BU): gevaarlijk (later: bijzonder afval), inzameling & recycling, bodemas, verbranden (later: Energie uit Afval) en bedrijfsvoering. Het onderhoud wordt ondergebracht in de business unit (BU) Energie uit Afval (EuA), die ook verantwoordelijk is voor de productie van de AEC en de HRC. In dit kader werd als manager van de business unit EuA een ervaren manager uit de procesindustrie aangetrokken.

Verder kent de nieuwe organisatiestructuur vier zogenaamde ‘value centers’ -stafafdelingen- die direct onder de directie zijn gepositioneerd: business development, human resources, veiligheid en compliance (later aangepast naar SHEQ⁶⁹) en strategie en communicatie. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Figuur 24: de organisatiestructuur van AEB bij de introductie van business units in 2015

De organisatiewijziging is in 2016 geïmplementeerd. Voor alle afdelingen zijn inrichtingsplannen opgesteld en geïmplementeerd. In deze plannen zijn de specifieke thema's, ook op het gebied van processen en organisatiecultuur, uitgewerkt.

Met deze organisatiewijziging wordt de verantwoordelijkheid voor de operatie expliciet belegd bij de BU-managers. De ‘fabriek’ wordt ‘op afstand’ van de directie gezet.

⁶⁹ SHEQ: Safety, Health, Environment and Quality.

De directie stuurt primair op strategische voortgang en resultaatverantwoordelijkheid BU's. Directe sturing op het operationeel waarmaken van de strategie ligt binnen de business units en vooral binnen de BU EuA. De focus ligt op een aanpassing van de structuur en sturing, in de gedachte dat dit ook zal leiden tot een andere cultuur. Er is geen specifiek programma ingericht om de noodzakelijke cultuurverandering te realiseren⁷⁰. Dat is opvallend omdat de cultuur wel als duidelijk verbeterpunt in de adviesaanvraag aan de OR naar voren komt. Ook wordt de werkcultuur op het gebied van onderhoud beoordeeld als één van structurele problemen die AEB heeft.

Ondanks het ontbreken van een specifiek programma worden wel verschillende activiteiten in gang gezet, die ook zijn gericht op cultuurverandering. Zo start AEB in 2017 op advies van de rvc met een LEAN⁷¹ traject om de performance te verbeteren, met het idee dat LEAN het beste weet te halen uit de mensen op de werkvloer. Dat is belangrijk omdat men daar over het algemeen veel kennis heeft over het functioneren van de installaties. Veel medewerkers zijn enthousiast. Maar niet iedereen. Er zijn medewerkers die in bijeenkomsten letterlijk hun stoel omdraiden en naar buiten gingen kijken. Het programma wordt binnen een aantal onderdelen van AEB succesvol, maar niet binnen de business unit EuA. De directie heeft het voornemen om intern LEAN specialisten op te leiden, die LEAN projecten zouden kunnen begeleiden. De rvc lijkt dit niet reëel voor EuA, en de rvc raadt de directie daarom aan te blijven investeren in de externe ondersteuning van het LEAN programma, hetgeen de directie uiteindelijk ook overneemt. Uiteindelijk blijkt LEAN juist op de plek waar de grootste opgave lag, namelijk de BU EuA, niet van de grond te komen en sterft het daar vervolgens een stille dood.

Herijkingen van de organisatie

Na de hiervoor genoemde 'grote' reorganisatie zijn er nog verschillende kleinere organisatiewijzigingen doorgevoerd. Hier worden er twee uitgelicht omdat deze een relatie hebben met de problemen bij AEB: de herijking van de BU EuA en de inrichting van een VC supply chain management, beide in 2018. Deze beide organisatiewijzigingen hebben te maken met de wens om de interne samenwerking tussen afdelingen te versterken. Of anders gezegd, de verkokering te doorbreken. Ook in de MTO' wordt deze verkokering benoemd. Veel kritische opmerkingen en verbeterpunten in het MTO van 2015 betreffen 'eilandvorming' waarop *"mensen, al dan niet gegroepeerd, meningen [staan] te verkondigen"* en het verbeteren van communicatie en samenwerking tussen afdelingen. Ook in het MTO 2017 wordt veelvuldig gesproken over werken op afstandelijke 'eilanden', wat volgens sommigen leidt tot het tegenwerken van elkaar.

De herijking van de BU EuA⁷², de BU waar op dat moment zowel de AEC als de HRC en de technische dienst (onderhoud) onder vallen, is in de praktijk vooral de oprichting van een afdeling techniek. Deze afdeling wordt in de nieuwe situatie als stafafdeling (een 'value center') gepositioneerd.

De voornaamste aanleiding voor de herijking is dat het 'technische blok' onvoldoende onafhankelijk is (het BU EuA belang versus het AEB belang) en er is minder aandacht voor andere BU's ('de productie gaat voor').

⁷⁰ Dit cultuurprogramma is er wel op het gebied van veiligheid, zie paragraaf 2.6.

⁷¹ LEAN is een denk- en werkwijze gericht op het continue verbeteren van bedrijfsprocessen ('werken zonder verspilling'). De filosofie is afkomstig uit de Japanse automobiellindustrie.

⁷² AEB, notitie 'Herijking BU Energie uit Afval', 24 juli 2018.

Daarnaast is er geen eenheid van werken en heeft de BU EuA een te grote span of control. Deze herijking is te zien als één van de pogingen om de situatie rond (de uitvoering van) het onderhoud te verbeteren en is een aanpassing op de reorganisatie van 2015. De organisatiewijziging is de eerste stap in de professionalisering van de technische afdelingen. Deze professionalisering moet worden versneld. De bijbehorende adviesaanvraag voor de herijking van de BU EuA, met als onderdeel een herijking van de onderhoudsorganisatie binnen AEB, wordt in juni 2018 aan de OR verstrekt. Een extern bureau (Promaint) wordt ingeschakeld om het preventief onderhoudsbeleid vorm te geven.

De gedachte is dat door een aparte stafafdeling techniek op te richten, er een logische en overzichtelijke eenheid van werken binnen AEB ontstaat, leidend tot een betere afstemming van inhoud en prioriteiten. In de stafafdeling techniek, aangestuurd door een manager, zijn de afdelingen onderhoud elektronica & automatisering, onderhoud werktuigbouwkunde, revisie & projecten en technologie ondergebracht. De genoemde technische afdelingen werken in de nieuwe situatie voor alle BU's binnen AEB.

Medio 2018 is ook een stafafdeling supply chain management (SCM) ingericht. De directie stelt ⁷³ dat logistieke processen, activiteiten en kosten versnipperd zijn ondergebracht bij BU's, waardoor er onvoldoende focus is op het efficiënt beheersen van alle goederenstromen en de bijbehorende kosten. Door de centrale aansturing en de inrichting van de stafafdeling SCM verwacht de directie onder meer een constante optimale aanvoer van afval (brandstof) aan de verschillende productie-units, meer focus op logistieke kosten, een integrale optimalisatie en afstemming van logistieke processen en meer invloed op de samenwerking met ketenpartners.

De BU Bedrijfsvoering wordt opgesplitst in twee aparte afdelingen, te weten Finance en IT, en Inkoop, Contract Management en Magazijn. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de samenwerking tussen techniek, productie en inkoop niet optimaal verloopt. Techniek kan niet altijd duidelijk aangeven welke producten met welke specificaties nodig zijn. Wanneer onderhoud wordt uitgevoerd, zijn onderdelen niet altijd op voorraad. De afstemming tussen productie en inkoop over de productiebeschikbaarheid en of contracten wel of niet waargemaakt kunnen worden, verloopt niet optimaal. De directie constateert dat het inkoop- en contractmanagement te 'gemeentelijk' is en niet past bij een commercieel bedrijf. Volgens de directie waren Techniek en Productie gewend om zelfstandig in te kopen, waardoor het proces onvoldoende beheerst kon worden en waarschijnlijk ook commercieel suboptimale afspraken werden gemaakt. Bovendien bleken Productie en Techniek in de loop der tijd veel afspraken niet schriftelijk of niet voldoende te hebben vastgelegd. Door het introduceren van een professionele inkooprol kon de beheersing versterkt worden, en de professionaliteit vergroot. Inkoop, contractmanagement en magazijnbeheer zijn overigens al langere tijd aandachtspunten binnen AEB. Zo vraagt de accountant in de managementletter van 2014 al aandacht voor het magazijn⁷⁴: *"Het magazijn betreft een gesloten magazijn maar wordt niet als zodanig gebruikt. Onbevoegden zijn in staat via de vlucht - deuren het magazijn te betreden zonder dat er hier controle op is. Er zijn voorraad verschillen tussen de werkelijke voorraad en de administratieve voorraad (....). Deze verschillen kunnen of zijn nog niet verklaard."*

⁷³ AEB, *inrichtingsplan Supply Chain Management*, augustus 2018.

⁷⁴ ACAM Accountancy en Advies, *Managementletter AEB 2014*, pagina 6.

Ten tijde van het stilleggen van de verbrandingslijnen kende AEB nog steeds een tweehoofdige directie en bestond de organisatiestructuur, conform de organisatiestructuur die in 2015 is doorgevoerd, uit BU's en VC's. Treasury, internal audit en risk management zijn gepositioneerd als stafafdeling.

Kloof tussen directie / management en werkvloer

Op basis van de interviews ontstaat niet alleen een beeld van een verkokerde organisatie, maar ook van een organisatie waar 'kantoor' en 'fabriek' twee gescheiden werelden lijken te zijn.

In het verlengde daarvan is sprake van 'de wereld' van directie en management enerzijds en de werkvloer anderzijds. Dit blijkt ook uit de interviews, waarbij beide kanten hun eigen werkelijkheid ervaren.

Enkele voormalige directieleden spraken zich negatief uit over de inzet van (een deel van) de medewerkers. Volgens hen is er bijvoorbeeld een lakse cultuur in het melden van incidenten. Veranderingen doorvoeren gaat moeizaam, de ongewenste cultuur is hardnekkig. Het doorvoeren van LEAN mislukt bij de business unit EuA onder andere doordat een deel van de medewerkers niet coöperatief is.

De uitgevoerde MTO's⁷⁵ laten zien dat medewerkers negatief zijn over directie en management. In de rapportages van 2015, 2017 en 2019 geven de medewerkers antwoord op de vraag 'Ik ben tevreden over AEB als organisatie'. Hierbij is sprake van een dalende trend. Hierna is het cijfer voor AEB als totaal weergegeven en het cijfer voor Energie uit Afval, het onderdeel waar de AEC en HRC onder vallen, alsmede de technische dienst (tot 2018):

	Sep-okt 2015	Dec 2017	Mei 2019
AEB totaal	6,3	5,8	4,8
Energie uit Afval	5,7	4,7	3,2

Tabel 5: score MTO 'Ik ben tevreden over AEB als organisatie'

In de MTO's van 2015 en 2017 wordt aan medewerkers gevraagd of ze er vertrouwen in hebben dat de directie en het managementteam van AEB de juiste dingen doen om de doelstelling van AEB te bereiken. Ook hier is een dalende trend te zien, terwijl de cijfers bij aanvang van de meting al niet hoog waren.

	Sep-okt 2015	Dec 2017
AEB totaal	6,1	5,5
Energie uit Afval	5,6	4,3

Tabel 6: score MTO 'Vertrouwen dat directie en managementteam juiste dingen doen'

⁷⁵ Effectory, *medewerkerstevredenheidsonderzoeken 2015, 2016, 2017 en 2019*.

In het MTO 2019 wordt de vraag over vertrouwen niet meer gesteld, wel wordt gevraagd of het management transparant is in zijn communicatie en of directie en management weten wat er leeft in de organisatie. Deze vragen zijn niet gesteld in de MTO's van 2015 en 2017. De beantwoording geeft een zeer negatief beeld.

Management is transparant in communicatie	Mei 2019
AEB totaal	3,8
Energie uit Afval	1,7

Tabel 7: score MTO 'Het management is transparant in haar communicatie'

Directie en management weten wat er speelt	Mei 2019
AEB totaal	3,2
Energie uit Afval	1,6

Tabel 8: score MTO 'De directie en het management weet wat er leeft in de organisatie'

Opvallend is dat de medewerkers aangeven wel tevreden te zijn over hun eigen leidinggevende (hier scoort AEB totaal een 7,4 en EuA een 7,5).

De uitkomsten van de MTO's hebben wel aandacht gekregen in de directie en de rvc, maar het is niet duidelijk wat precies is gedaan aan de opvolging en of dit systematisch is gebeurd. Er vindt ook geen systematische terugkoppeling plaats van de ingezette acties en de resultaten daarvan.

Samenstelling rvc, directie en management

Hierna is de samenstelling van de rvc en de directie in beeld gebracht. Dit overzicht maakt duidelijk dat er sprake is van veel wisselingen in de top van de organisatie. Dat is in de afvalbranche een ongebruikelijk beeld. Veelal blijven topmensen juist langdurig verbonden aan de organisatie.

Directie

Op directieniveau is eind 2017 sprake van een wisseling, met het vertrek van de heer De Swart en de komst van de heer Van der Werff als interim-CEO. De heer Van der Werff krijgt als opdracht de ingezette strategie en organisatieverandering te waarborgen. Hem wordt door de rvc niets gezegd over indringendheid van de onderliggende operationele problemen en het ontbrekende integrale risicomanagement. Hij werd wel geattendeerd op de moeizame implementatie van de BRZO-status en de langzame verbetering van de algemene veiligheidsprestaties.

De heer Dirix komt vervolgens per oktober 2018 in dienst. Hij krijgt de opdracht de externe relaties van AEB te versterken en de veiligheid binnen het bedrijf op orde te brengen. Ook hij krijgt niet expliciet de opdracht om het onderhoud en het integrale risicomanagement als speerpunt aan te pakken. De samenwerking in de directie wordt in de loop van 2018 minder goed. Beide directeuren melden dit aan de rvc. Daarom neemt de rvc het besluit dat de heer Van der Werff sneller afscheid zal nemen dan eerder bedacht. In november 2018 wordt de heer Dirix versneld CEO. De bedoeling was dat de heer Dirix pas in het voorjaar van 2019 de functie van CEO zou gaan vervullen.

	CEO	CFO	Directielid
2014	J. de Swart ⁷⁶	K. van den Berge	J. Pranger
2015	J. de Swart	K. van den Berge / J. Pranger	
2016	J. de Swart	J. Pranger / D. Kappelle (vanaf 02)	J. Pranger
2017	J. de Swart (tot dec) / J. van der Werff (vanaf 6 nov) ⁷⁷	D. Kappelle	
2018	J. van der Werff (tot nov)	D. Kappelle	P. Dirix (vanaf okt)
2019	P. Dirix	D. Kappelle	

Tabel 9: De CEO's, CFO's en derde directieleden van AEB tussen 2014-2019.

Bij de benoeming van directie en rvc is niet expliciet gekeken naar ervaring in de afvalbranche.

De rol van COO is niet tot nauwelijks ingevuld geweest op directieniveau. Bij de directie ontbreekt het aan specifieke kennis over het aansturen van een 'afvalfabriek' als AEB. De verantwoordelijkheid voor het aansturen van de 'operations' was op managementniveau belegd, maar juist op die functie vinden veel wisselingen plaats. De belangrijke functie van manager EuA kende gedurende de periode 2014-2019 vier verschillende (interim) managers. Vanaf medio 2018 tot begin 2019 werd die rol vervuld door de interim HR-manager. Ook op andere belangrijke managementfuncties (technische dienst, techniek, HR) zijn er diverse wisselingen geweest en zijn de functies in meerdere periodes op interim basis ingevuld.

In interviews zijn de vele wisselingen in het management vaak genoemd als één van de oorzaken van de problemen bij AEB: 'AEB leed aan interimmers'⁷⁸. Ook in het MTO van mei 2019 geven veel medewerkers wisselingen in het personeelsbestand aan als belangrijke factor voor de ontstane problemen of als verbeteractie. Zo wordt gesteld dat het door de vele wisselingen in het personeelsbestand vaak onduidelijk is wie nu waar zit en waarvoor verantwoordelijk is. Ook wordt aangegeven dat het rommelig is met constante wisseling van leidinggevende managers bij de technische dienst: *"elke manager heeft zijn eigen visie waardoor er door de vele wisselingen niets geborgd wordt en we stuurlaas zijn"*, zo stelt een medewerker. Ook de OD NZKG benoemt het grote aantal wisselingen in personele bezetting als een van de oorzaken dat verbeteringen onvoldoende (snel) worden gerealiseerd.

De onwenselijkheid van de vele wisselingen is onderkend door directie en rvc van AEB. Ondanks inspanningen om -snel- te zorgen voor permanente invulling van functies, is dit meestal niet gelukt. Redenen daarvoor zijn, aldus leden van de raad van commissarissen: het weinig sexy imago van AEB, een gespannen arbeidsmarkt en beloningen die achterblijven bij de private sector (o.a. veroorzaakt door het vasthouden aan de WNT-norm).

⁷⁶ De heer J. de Swart start in november 2013. Tot 1 januari 2013 is de heer Kruize (interim) directeur geweest. Tot aan de komst van de heer De Swart vormen de heren Pranger en Van den Berge in 2013 de directie.

⁷⁷ De heer Van der Werff is als interim directeur en gevolmachtigd bestuurder aangesteld. Omdat in de statuten is bepaald dat de vennootschap uit twee statutair directeuren moet bestaan, is de heer Rutger Runge (bedrijfsjurist van AEB) tijdelijk als statutair directeur benoemd, naast de heer Derk Kappelle, financieel directeur.

⁷⁸ Ook in 2008 heeft interim-directeur Roelof Kruize dit probleem geconstateerd. Door zijn toedoen is eind 2012 het aantal interimers substantieel verlaagd.

In 2018 start de gemeente een discussie over het uitbreiden van de directie van twee naar drie leden. In oktober 2018 begint de heer Dirix als (derde) directeur maar door het (sneller dan verwachte) vertrek van interim-directeur Van der Werff is er al snel weer sprake van een 2-hoofdige directie. In de aandeelhoudersvergadering van 10 december 2018 geeft AEB aan dat er voor is gekozen om vooralsnog niet uit te breiden naar een 3-hoofdige directie. Als reden wordt aangevoerd dat AEB de afgelopen tijd veel heeft geïnvesteerd in het op orde brengen van de managementlaag om daarmee als 'brede coalitie' sturing te kunnen geven aan AEB. In antwoord hierop heeft de gemeente als aandeelhouder aangegeven graag schriftelijk de argumentatie te vernemen voor het handhaven van de huidige omvang van de directie, te meer omdat destijds bij de verlenging van het interim-contract met de heer Van der Werff nog werd aangegeven dat tijdelijk een driehoofdige directie wenselijk werd geacht. Dit derde lid zou zich dan met name richten op het externe perspectief en de strategie zodat de andere directieleden zich in 2018 konden concentreren op de 8 prioriteiten⁷⁹, waaronder het verscherpt toezicht. De directie heeft in die vergadering toegezegd een notitie op te stellen. Daarvan is het niet gekomen, omdat in de eerste vergadering van de nieuwe rvc- voorzitter op 22 januari 2019 het op de aandeelhoudersvergadering ingenomen standpunt werd verlaten en besloten werd een COO te werven gelet op de wenselijkheid van die kennis en ervaring op directieniveau. De aandeelhouder werd op de hoogte gesteld. Het wervingstraject is in juni vanwege de acute crisissituatie stilgelegd.

Rvc

De functie van voorzitter rvc is vijf jaar door mevrouw Van Leeuwen ingevuld, mevrouw Timmerman-Buck neemt haar functie op 1 januari 2019 over (tot augustus 2019). Eind 2015 vertrekt de heer Kruize, eind 2016 de heer Sporre. Daarmee verdwijnt de kennis over de historie van AEB uit de rvc. Zij worden vervangen door respectievelijk de heren Van 't Noordende en Ter Kuile. In 2016 bestaat de rvc uit vijf leden, de andere jaren uit vier leden. In april 2018 vindt nog een wisseling plaats: mevrouw Marseille vervangt mevrouw Nouwen.

rvc	Voorzitter	Lid	Lid	Lid	Lid
2014	Mw. M. van Leeuwen	Mw. M. Nouwen	R. Kruize	G. Sporre	
2015	Mw. M. van Leeuwen	Mw. M. Nouwen	R. Kruize	G. Sporre	
2016	Mw. M. van Leeuwen	Mw. M. Nouwen	M. van 't Noordende	G. Sporre	P. ter Kuile
2017	Mw. M. van Leeuwen	Mw. M. Nouwen	M. van 't Noordende		P. ter Kuile
2018	Mw. M. van Leeuwen	Mw. Nouwen / Mw. E. Marseille	M. van 't Noordende		P. ter Kuile
2019	Mw. Y. Timmerman-Buck	Mw. E. Marseille	M. van 't Noordende		P. ter Kuile

Tabel 10: de rvc-leden van AEB tussen 2014-2019

⁷⁹ 1. plan van aanpak veiligheid, 2. implementatie Brzo, 3. onderhoud, 4. verbeteren klantenproces, 5. herijking EuA, 6. scheidingsinstallatie, 7. business development en 8. competence development & leiderschap. Later is 'omzet verhogen door stabiele calorische waarde' toegevoegd als 9^e prioriteit.

2.6. Aandacht voor veiligheid

De problemen op het gebied van veiligheid bij AEB kennen een lange historie, waarbij in de periode van 2008 tot 2019 de directie steeds aandacht heeft besteed aan de veiligheid van medewerkers en installaties. Desondanks hebben zich ook frequent problemen voorgedaan.

Deze paragraaf is opgebouwd langs de 5 lines of defence, die AEB -zoals gangbaar in de industrie- onderscheidt⁸⁰:

1. Installatie, de kwaliteit en integriteit van de installatie;
2. Systemen, de systemen die moeten zorgen dat de installatie goed blijft functioneren en dat onderhoud goed is gedocumenteerd (zoals DCS system, alarm management system, documentatie systeem);
3. Processen, operationele procedures, afhandeling alarm management, Management of Change;
4. Organisatie, opleidingen, installatie- en systeemkennis;
5. Cultuur, veiligheidscultuur.

Eind juni 2019 constateert AEB dat het op alle 5 lines of defence niet 'in control' is. Alle onderdelen van de 5 lines of defence geven een verontrustend beeld. Voor elke line of defence staat het signaal op oranje, wat opgeteld leidt tot 'code rood'. Het niet 'in control' zijn op de vijf lines of defence heeft geleid tot het tot het sluiten van vier van de zes verbrandingslijnen. De sluiting van de lijnen is gedetailleerd beschreven in hoofdstuk 5.

Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Per line of defence is hierna de ontwikkeling bij AEB inzichtelijk gemaakt. Veel van de oorzaken van problemen die zich voordoen ten aanzien van veiligheid, zijn hiervoor aan de orde gekomen, in de paragrafen over onderhoud (2.4) en organisatie (2.5). Om die reden is ervoor gekozen om de bevindingen over de installaties en systemen hier niet nogmaals te beschrijven.

Deze paragraaf gaat daarom vooral over drie lines of defence: processen, organisatie en (veiligheids)cultuur. Soms is sprake van een tijdinterval in de beschrijving, omdat over de betreffende line of defence in sommige periodes weinig informatie beschikbaar is. Alvorens de lines of defence te beschrijven, gaan we kort in op enkele cijfers over veiligheid.

Cijfers

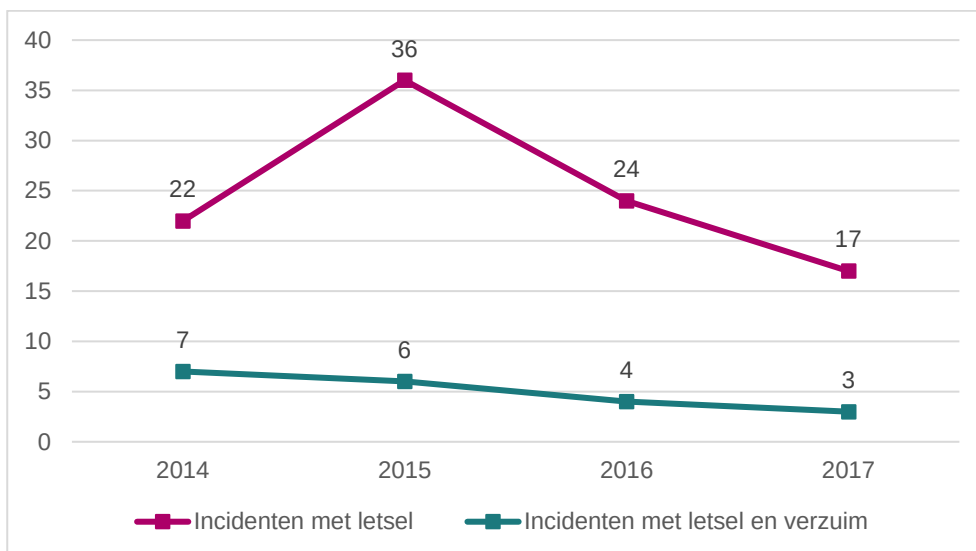
Het werken aan veiligheid start al voor de verzelfstandiging. Uit interviews is naar voren gekomen dat veiligheid gedurende de gehele onderzochte periode onverminderd de aandacht had. In 2012 blijkt uit de rapportage van de interim directeur⁸¹ dat de veiligheid is verbeterd: het aantal ongevallen met verzuim is teruggelopen van 13 in 2009, naar 3 in 2011.

⁸⁰ Overigens hanteert AEB deze indeling pas vanaf 2019. In het plan van aanpak dat AEB aan de OD NZKG voorlegt, na het opleggen van verscherpt toezicht in februari 2018, onderscheidt AEB de volgende vijf categorieën: 1) kennisniveau verhogen; 2) inspectie- en onderhoudsregime verbeteren; 3) optimalisatie van incidentenmanagementproces; 4) compliance register; 5) aanpassen preventiebeleid zware ongevallen.

⁸¹ Strategie AEB (vertrouwelijk), september 2012.

De emissie overschrijdingen (milieu-incidenten) zijn verminderd van 119 (2009) tot 34 in 2011. Op basis daarvan is de conclusie dat zowel veiligheid als milieuprestaties zijn verbeterd.

Uit de beschikbare cijfers (jaarverslagen van 2018 en 2019 zijn niet beschikbaar) blijkt dat er tot 2017 een positieve ontwikkeling te zien is in de cijfers over veiligheid (met uitzondering van incidenten met letsel in 2015⁸²).



Figuur 25: Incidenten en long term injury frequency bij AEB tussen 2014-2017⁸³

Installaties

Het onderhoud aan de installaties bij AEB vertoont belangrijke tekortkomingen (zie de paragraaf over onderhoud (2.4). De technische staat van de fabriek is onvoldoende gewaarborgd. Zo constateert Deltaway in 2015 en 2017 dat revisie nodig is voor de voedingswaterpompen, de koelwaterpompen en de terugslagkleppen, en is achterstallig onderhoud vastgesteld bij het stoomsysteem. Dit zijn onderdelen die gevolgen hebben voor de eerste line of defence, omdat ze ook een veiligheidsrisico opleveren. Ook in 2019 zijn die problemen nog niet opgelost, mede vanwege de hoge kosten.

Systemen

Uit verschillende onderzoeken en inspecties⁸⁴ en de interviews komt naar voren dat systemen bij AEB niet op orde zijn. Die constatering wordt al gedaan in 2015, en hetzelfde probleem wordt in 2019 nog steeds gesignaleerd. In essentie komt het er op neer dat reparaties niet goed worden gedocumenteerd, dat sprake is van achterstallig onderhoud en dat installatie-onderdelen niet uniek zijn gemerkt, waardoor ze niet herkenbaar zijn. Dit is uitgebreider beschreven in 2.4. Dit levert risico's op voor de tweede line of defence.

⁸² Vanaf 2015 werden ook verzuimongevallen van contractors meegenomen in deze cijfers.

⁸³ AEB, gepubliceerde jaarverslagen 2014-2017.

⁸⁴ Deltaway, AEB - AEC technical review, version 1.1, 11 mei 2015, en rapporten 2017, 2019 – Rapport Inspectie OD NZKG in 2017 - Rapport Brzo-inspectie d.d. 16 en 17 februari 2019.

Processen

De processen en procedures komen vanaf 2017 meermaals naar voren als een belangrijk knelpunt. Deze line of defence is al lange tijd niet op orde, en hier wordt nauwelijks verbetering op geboekt, blijkt ook uit de rapporten en brieven van de OD NZKG.

In 2014 doet Dupont onderzoek.⁸⁵ Het onderzoek behelst een veiligheidscultuurbeoordeling (zie ook hierna bij veiligheidscultuur) en veiligheidspceptieonderzoek⁸⁶. Ook is de doeltreffendheid van het bestaande veiligheidsbeheersysteem beoordeeld. Uit dit onderzoek komt een aantal sterke punten van AEB naar voren over de processen, zoals dat veel processen zijn verankerd in procedures en dat incidenten grondig worden onderzocht volgens de Tripod methode en de te nemen acties worden goed vastgelegd. Ook is het rapport positief over revisies, die zelfs worden betiteld als ‘best practice’, omdat tijdens revisies gestructureerd en volgens een geolied draaiboek onderhoud wordt gepleegd aan productie-kritische apparaten en aannemers tijdens revisies goed worden betrokken bij veiligheid en voortgang. Dupont signaleert ook een aantal ontwikkelpunten, namelijk dat er geen formele momenten zijn voor het nalopen van een opstart en het overdragen van opgeleverde systemen en dat het op sommige onderdelen ontbreekt aan routinematig processen.

AEB neemt verschillende initiatieven om processen te verbeteren, zoals de introductie van LEAN, het ontwikkelen van kpi's, en het verbeteren van het proces rondom werkvergunningen. In het kader van de Brzo-status ontwikkelt AEB een veiligheidsmanagementsysteem, dat daarvoor nog ontbrak. Parallel daaraan wordt de stuurgroep die sturing gaf aan de veiligheidsstructuur gecombineerd met sturing op de Brzo.

In de jaren daarna blijken processen en procedures in toenemende mate een probleem te zijn. In het kader van het WABO-toezicht en het proces om te voldoen aan de Brzo-eisen, worden deze door de OD NZKG onder de aandacht gebracht van AEB. Op 8 maart 2017 ontvangt AEB een brief van de OD, met de volgende inhoud: *“Wij verwachten het volgende van u: dat AEB ongewone voorvallen in haar bedrijfsvoering die de veiligheid of het milieu betreffen, zodanig beschouwt dat zij niet alleen alle ongewone voorvallen meldt, maar deze ook zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag meldt.”*

In mei 2017 constateert de OD NZKG (na een Brzo-inspectie⁸⁷) dat AEB niet aan de eisen voldoet. De OD maakt in juni 2017 een beoordeling van AEB, met een groot aantal aandachtspunten, vooral over de processen bij AEB.

Die aandachtspunten zijn onder meer (de kwaliteit van) de risicomatrix, de kwaliteit van het veiligheidsrapport, de beschrijving van de omgevingsbebouwing en gebiedsfuncties, en een toelichting welke personen van welke bedrijven kunnen worden blootgesteld en hoeveel personen dit betreft, een gedetailleerde beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het veiligheidsmanagementsysteem, de KPI's en de monitoring daarop rondom zware

⁸⁵ Dupont, *Veiligheidsonderzoeksrapport AEB Amsterdam*, augustus 2014.

⁸⁶ Het veiligheidspceptieonderzoek ('VPO') is een standaardveiligheidsonderzoek ontwikkeld door DuPont, waarbij nagegaan wordt of veiligheid een kernwaarde is bij het management en of die waarde wordt overgedragen op arbeiders op de werkvloer.

⁸⁷ Inspectierapport OD NZKG over Brzo-inspectie mei 2017.

ongevallen/Brzo-beleid, de beschrijving van het ALARP principe en de beschrijving van de installaties.⁸⁸

Vanaf de zomer van 2017 zijn er verschillende signalen dat het niet de goede kant opgaat met de veiligheid. AEB krijgt een waarschuwing van de brandweer omdat het geen systematische veiligheidsanalyse heeft. Er worden ook zorgen uitgesproken omdat het project 'Continuïteit en Brandveiligheid' achterloopt op schema, en de kosten en planning onduidelijk zijn. Interne audits veiligheid worden vaak afgezegd, waardoor AEB achterloopt op schema.

De OD NZKG maakt zich ernstige zorgen over de veiligheidssituatie bij AEB⁸⁹ en gaat daarom in februari 2018 over tot verscherpt toezicht. De OD motiveert het besluit tot verscherpt toezicht als volgt: *"het gaat hierbij met name om het onderzoek naar de basisoorzaken van de ongewone voorvallen die zich hebben voorgedaan en de borging van maatregelen die getroffen moeten worden om herhaling van incidenten te voorkomen. Hiermee hangen de technische integriteit van de installaties met bijbehorende lines of defence (maatregelen), inspectie en onderhoud en beschikbaarheid van deskundig personeel samen. Hierdoor is er een verhoogd risico op een groot incident."* De redenen zien dus vooral op processen in de organisatie, maar verwijzen ook naar de technische integriteit (de eerste line of defence) en de beschikbaarheid van deskundig personeel (de vierde line of defence).

Er zijn ook in 2018 veel indicaties dat de processen en procedures bij AEB niet op orde zijn, en dat het niet lukt om daar structureel verbeteringen in aan te brengen:

- FM Global wijst er in 2018 op dat de uitvoering van het plan brandveiligheid achterloopt. Als dat niet snel wordt verbeterd, stopt de verzekering.

De OD signaleert een patroon in relatie tot branden, dat vooral te maken heeft met het niet systematisch doorlopen van processen en procedures. Op 2 mei 2018 legt de OD een last onder dwangsom (LOD) op voor het niet melden en het onvolledig onderzoeken van ongewone voorvallen en het overtreden van het Brzo 2015. Na de waarschuwing van de OD in maart 2017 heeft eenzelfde soort incident zich in een jaar tijd zich nog vier keer voorgedaan. *"Deze incidenten zijn door AEB zelf benoemd als zeer ongewenst en gevaarlijk en met ernstige gevolgen."*

Na ruim een half jaar zijn de aanbevelingen uit het incidentenrapport nog steeds niet volledig uitgevoerd, hebben uitgevoerde herstelmaatregelen ongemerkt hun effectiviteit weer verloren en kan de uitvoering van onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden niet of onvoldoende worden aangetoond. Wij merken dit aan als grove nalatigheid van AEB. Het feit dat er binnen 13 maanden tijd zich vier keer een vergelijkbare brand heeft voorgedaan in de HRC, waarbij als die door de roostervloer is gekomen mede als oorzaak is aangewezen, toont aan dat AEB onvoldoende maatregelen heeft getroffen om herhaling van een dergelijk incident te voorkomen."

⁸⁸ OD NZKG, *Inhoudelijke beoordeling 'concept 2017.01, 2 juni 2017, veiligheidsrapport AEB Holding N.V.', kenmerk 5219822, 2 juni 2017.*

⁸⁹ OD NZKG, *brief aan AEB over besluit tot verscherpt toezicht, 7 februari 2018.*

Bovendien blijkt de uitgevoerde maatregel “aanbrengen van isolatie in de openingen onder de stoepen” niet effectief te zijn geweest en kunnen (...) benoemde maatregelen zoals het lopen van extra controlerondes en het uitvoeren van wekelijkse schoonmaakwerkzaamheden niet aangetoond worden.”

- Het blijkt dat AEB onvoldoende zicht heeft op de (juiste) toepassing van wet- en regelgeving. Daarom wordt adviesbureau TAUW ingehuurd om inzichtelijk te maken of AEB compliant is aan de wet- en regelgeving. TAUW constateert 204 non-compliances⁹⁰. Deze gaan vooral over processen en procedures. De directie beraadt zich op hoe zij om moet gaan met de 204 non-compliances uit het rapport van Tauw. Het lijkt nodig een eigen ranking te geven, omdat 46 non-compliances volgens het register te hoog zijn, die allemaal binnen een half jaar opgelost moeten zijn.
- Half oktober 2018 ontvangt AEB de beoordelingsbrief⁹¹ (van de OD NZKG) over het veiligheidsplan, waar in staat dat het concept Veiligheidsrapport (VR) van AEB op veel punten niet volledig is, en niet is opgesteld overeenkomstig de vereisten, waardoor het een rommelige indeling heeft en lastig leesbaar is. Ook is het concept VR opgesteld in het kader van een (toen) lopende vergunningaanvraag, die weer is ingetrokken. Het gevolg is, dat er maatregelen in het concept VR zijn beschreven die niet aanwezig zijn en niet zullen worden gerealiseerd. Het concept VR is daarmee niet meer actueel en voldoet daardoor niet aan het gestelde in het Brzo 2015. Daarom moet AEB binnen vier maanden een definitief actueel Veiligheidsrapport indienen.

Op 18 december 2018 ontvangt AEB een invorderingsbeschikking voor de LOD van 2 mei 2018, en op 24 januari 2019 een nieuwe LOD wegens het niet of te laat melden van ongewone voorvallen. De OD schrijft het volgende: *“De last onder dwangsom van 2 mei 2018, kenmerk 7224645, heeft niet het beoogde effect gehad. Er worden nog steeds ongewone voorvallen later gemeld dan mogelijk was geweest. Geconcludeerd moet worden dat de hoogte van de last onvoldoende prikkelend was om AEB Exploitatie B.V. aan te zetten de overtreding ongedaan te maken. Daarom wordt een nieuwe, hogere last opgelegd, onder inbrenging van de eerdere last.”*

Medio februari 2019 voeren de gezamenlijke handhavingpartners een Brzo-inspectie uit. Het inspectieteam constateert 3 overtredingen in categorie 2, over processen en procedures:

- het bedrijf heeft geen actueel veiligheidsrapport;
- het bedrijf neemt lang de tijd voor het uitvoeren van veiligheidsstudies, de reeds uitgevoerde veiligheidsstudies zijn niet uitgevoerd voor de volledige installaties, voor de uitvoerig is gebruik gemaakt van een oude norm en best beschikbare techniek is toegepast als veiligheidsstudie maar is geen uitvoering van een veiligheidsstudie;
- het bedrijf maakt gebruik van de langdurige planning van de veiligheidsstudies om diverse zaken, zoals het preventief onderhoud, correct in te gaan regelen, terwijl deze zaken reeds in orde moeten zijn.

Daarnaast constateert het inspectieteam 5 overtredingen in categorie 3, waarvan er 3 gaan over processen en procedures:

⁹⁰ De commissie heeft het onderzoeksrapport van TAUW niet van AEB ontvangen, wel een Excel bestand met daarin de stand van zaken (april 2020) met betrekking tot de non-compliances.

⁹¹ OD NZKG, brief aan AEB inzake beoordeling veiligheidsplan, 12 oktober 2018.

- het bedrijf stelt aan de opvolging van acties geen termijn, die gebaseerd is op het eigen beleid;
- het bedrijf heeft B-23 uit het inspectierapport van 2018 niet volledig opgevolgd. Daardoor is niet inzichtelijk geworden of voor alle scenario's de door het bedrijf genoemde LOD's aanwezig zijn;
- het bedrijf heeft geen vastgesteld oefenplan en manier van evalueren voor de toepassing van een rioolbalg bij calamiteiten.

Organisatie

In de loop van de jaren zijn er veel organisatiewijzigingen doorgevoerd bij AEB. Er doen zich twee belangrijke problemen voor in relatie tot de line of defence 'organisatie'. Het eerste is dat sprake is van gebrekkige interne samenwerking. Voortdurende problemen doen zich voor in de verhouding tussen staf en lijn, waarbij de medewerkers in de lijn steeds negatiever zijn dan de staf over de veiligheid in de fabriek. Het tweede is dat, door het hoge verloop, kennis binnen de organisatie niet is geborgd. Regelmatig wordt geconstateerd dat de kennis tekortschiet om maatregelen te kunnen uitvoeren.

In het Dupont-rapport⁹² wordt het onderscheid tussen fabriek en staf duidelijk gemarkeerd. *“Wat betreft de afdelingen van AEB staat Productie (later opgegaan in EuA) het verst af van veiligheid. Hier zal de grootste stapverandering gemaakt moeten worden in het werkbaar maken van veiligheid”*, zo constateert Dupont. Wat verder opvalt, is dat de ondersteunende functies het meest positief zijn over de veiligheid van de installaties en apparatuur terwijl de andere drie groepen -waarschijnlijk vooral de gebruikers van de installaties en apparatuur- daar veel minder vertrouwen in hebben. Dit zou kunnen duiden op gebrek aan communicatie, samenwerking en onderlinge samenhang, aldus de onderzoekers van Dupont.

Dupont signaleert een aantal ontwikkelpunten in relatie tot de organisatie van veiligheid:

- er is geen door de lijn gedreven veiligheidsstructuur met een centrale veiligheidscommissie en relevante subcommissies;
- belonen en bestraffen van (on)veiligheid is niet uitgewerkt en ingevoerd.

Uit het Dupont onderzoek blijkt overigens ook dat in 2014 veel aandacht is voor het trainen en opleiden van nieuwe medewerkers. Nieuwe werknemers worden strak geïntroduceerd en verplichte trainingen zijn geregeld en uitgevoerd.

In zijn rapportage uit 2015 constateert Deltaway⁹³ dat AEB een reactieve werkcultuur heeft en de bedrijfsprestatie en efficiency 'poor' zijn. Deltaway wijt dat voor een belangrijk deel aan de organisatie van AEB⁹⁴: AEB heeft een complexe organisatie, het ontbreekt aan coördinatie en er is een 'gap' aanwezig tussen verantwoordelijkheid en het nemen van besluiten, stelt Deltaway. De organisatie (en de cultuur) van AEB worden beoordeeld als één van de structurele problemen.

⁹² Dupont, *Veiligheidsonderzoeksrapport AEB Amsterdam*, augustus 2014.

⁹³ Deltaway, *AEB - AEC technical review, version 1.1*, 11 mei 2015. Op basis van inspecties en interviews schat Deltaway in dat zij 90% van de technologie van T10 en T20 heeft beoordeeld.

⁹⁴ Deze opmerkingen maakt Deltaway in het kader van het onderzoek naar de technische staat van AEB en ging over de technische besluitvorming. Deltaway deed geen onderzoek naar veiligheid.

Dit is de aanleiding om een reorganisatie in te zetten (zie 2.5). Onderdeel daarvan was ook het inrichten van een veiligheidsstructuur, met stuurgroep.

In de jaren erna zijn er duidelijke signalen dat de problemen met de organisatie inderdaad structureel zijn, blijkt uit de documentatie en gesprekken:

- Vrijwel tegelijk met het instellen van het verscherpt toezicht, wordt duidelijk dat het Programma 'Continuïteit en Brandveiligheid' niet adequaat is opgepakt, door wisseling van personeel en een te lage prioriteit. Projecten moeten nu in stroomversnelling worden uitgevoerd om de deadline te halen.
- In het kader van de Brzo moest het preventief onderhoud versneld worden ingeregeld. De kennis en competentie om dat te doen, blijkt bij AEB onvoldoende. Zo is er onvoldoende diepe kennis over (delen van) de machines, maar het bewustzijn dat dit zo is, ontbreekt; AEB is op dat moment 'onbewust onbekwaam'. Dit heeft ook te maken met de praktijk van uitbesteding, waardoor opgedane kennis met de externe adviseurs keer op keer uit beeld verdwijnt voor AEB. Een praktijk die al herkenbaar is in 2008; verschillende directies hebben pogingen gedaan om daar verandering in te brengen.
- De OD NZKG constateert in 2017 dat het ontbreekt aan benodigde kennis om goede incidentanalyses te maken, die wordt ingehuurd.
- Er is maar één lead auditor voor interne audits veiligheid, waardoor achterstanden ontstaan in audits.
- Met de vele wisselingen bij AEB, ook onder veiligheidsadviseurs, ontstaan steeds weer nieuwe ideeën hoe de problemen op te lossen. Het ontbreekt aan continuïteit in de uitvoering van maatregelen. Dit probleem doet zich ook voelen in de vele personele wisselingen aan de kant van AEB in de gesprekken met de OD.

Er zijn verschillende pogingen gedaan om door een andere manier van organiseren meer grip te krijgen op veiligheid. Tot begin 2019 waren die pogingen niet succesvol. Een voorbeeld hiervan is dat in 2018, bij het ingaan van het verscherpt toezicht, AEB een 'kernteam' heeft ingesteld, dat zich bezig moest houden met veiligheid, en moest zorgen dat het plan van aanpak verscherpt toezicht zou worden uitgevoerd. Dit was een aparte structuur naast de reguliere overlegstructuur. Dit kernteam kon ook besluiten nemen. Na een evaluatie is de samenstelling van het kernteam in december 2018 aangepast. Begin 2019 is het vervolgens opgeheven.

Ook blijkt uit de interviews dat er een sterke informele organisatie bestond, naast de formele organisatie, waarin werd gepoogd om veiligheids- en onderhoudsproblemen met elkaar op te lossen, vanwege gebrek aan ervaren steun vanuit de directie. Die informele organisatie bleek kwetsbaar door personele wisselingen en bleek uiteindelijk niet voldoende om de problemen structureel te hoofd te bieden.

Veiligheidscultuur

Velen zien de (veiligheids)cultuur als de '*root cause*' van de problemen van AEB. Dit komt uit de interviews naar voren en wordt in verschillende rapporten, van Dupont, Deltaway en de OD NZKG, op die manier geduid.

Er is in de loop van de jaren veel inzet gepleegd op het verbeteren van de veiligheidscultuur, in de wetenschap dat het verbeteren van de cultuur een kwestie is van de lange adem.

Voor verzelfstandiging

De directie constateert al in 2008 dat het continu borgen van veiligheid en milieu onder druk staat door de hoge werkdruk, het achterstallig onderhoud en de problemen met de HRC⁹⁵. De directie is van mening dat veiligheid en milieu de allerhoogste prioriteit moeten hebben, en dat bij afwegingen over wel of niet in bedrijf gaan, veiligheid en milieu doorslaggevend zijn. Het besef dat dit van het grootste belang is, is bij medewerkers aanwezig, stelt de directie. In het verbeterplan wordt verder gesteld dat er een grote meldingsbereidheid is en dat er regelmatig inspecties worden uitgevoerd. In de jaren tot aan verzelfstandiging wordt hier gestructureerd aan gewerkt, met resultaat, volgens de toenmalige directie⁹⁶. In het strategisch plan 2018, dat AEB in 2013 maakte, staat: *“AEB start in 2014 een intensief programma, vergelijkbaar met het succesvolle veiligheidsprogramma van de afgelopen jaren”*.⁹⁷

Dupontonderzoek

De reden dat de directie Dupont opdracht geeft voor het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek is dat AEB de afgelopen jaren veel energie heeft gestopt in veiligheid, wat ook terugkomt in de veiligheidsstatistieken. Toch heeft de directie op basis van persoonlijke waarneming geconstateerd dat er nog (veel) verbetering mogelijk is.

Een nulmeting is de eerste stap om veiligheid bij iedereen persoonlijk prioriteit te maken. De tweede stap is het ontwikkelen van een veiligheidsstrategie voor de langere termijn, gekoppeld aan een meerjaren uitvoeringsplan⁹⁸.

Een relatieve ongevalsindicator in vergelijking met andere industrieën (uit 2013) laat zien dat AEB op zo'n 150% (negatiever) van de peer group 'energy en water supply' zit, en er is, aldus Dupont, dus 'ruimte voor verbetering'. Blindspots zitten in de bijna-incidenten en de onveilige situaties: *“Dit betekent dat de organisatie nog niet goed ziet wat het verschil is tussen veilig en onveilig gedrag en er ook niet voldoende op aangesproken wordt.”* In onderstaand overzicht is de positie van AEB grafisch weergegeven.

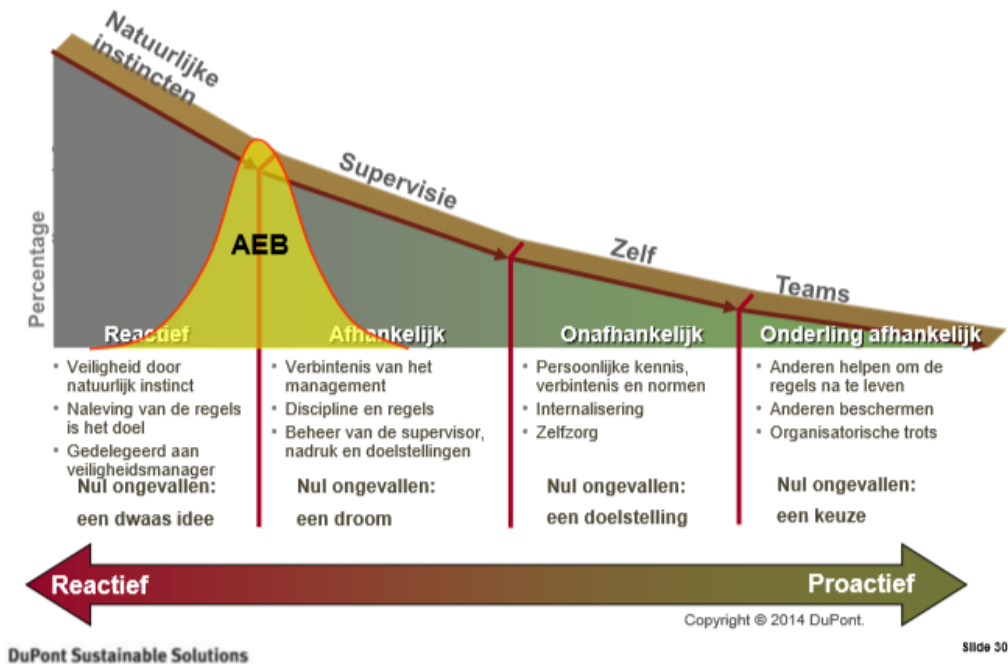
⁹⁵ Roelof Kruize, *Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 - 2011*, 15 augustus 2008.

⁹⁶ Roelof Kruize, *Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 - 2011*, 15 augustus 2008.

⁹⁷ Gemeente Amsterdam, *Strategisch plan AEB 2018*, 7 november 2013, pagina 29.

⁹⁸ Het is de commissie niet gebleken dat er een meerjaren uitvoeringsplan is opgesteld. In andere documenten, inclusief notulen, is het meerjaren uitvoeringsplan niet meer besproken.

Positie van AEB-Amsterdam op de DuPont Bradley-curve



Figuur 26: overgenomen uit rapport Dupont⁹⁹

De beste bedrijven uit de benchmark ('World Class') scoren op de test minimaal 80% voor de 'relatieve cultuurkracht'. AEB scoort zichzelf in totaal 21%. Tussen afdelingen zitten behoorlijke verschillen: de afdeling Productie geeft zichzelf de laagste score (11%), dat komt grofweg overeen met een assessment door DuPont consultants, waar het gemiddelde van de eerste 12 (culturele) elementen uitkomt op 1.0 op een schaal van 0-5.

DuPont concludeert over de scores uit de test:

- Leiderschap: het resultaat voor de leiderschap dimensie geeft aan dat er een zwakke veiligheidscultuur is;
- Structuur: veiligheidsregels worden nageleefd en men weet van de veiligheidsprestaties af. Men is niet onder de indruk van de veiligheidsafdeling KAM en de veiligheidsorganisatie in het algemeen. Het algehele scorebeeld [over de organisatiestructuur] is aan de lage kant.
- Processen en acties: positief is de perceptie over aangepast werk regelingen en de mate waarin mensen vinden dat ze zelf mogen beslissen in geval van (on)veiligheid. Maar lage scores voor betrokkenheid en kwaliteit van audits, kwaliteit en effectiviteit en frequentie van veiligheidsvergaderingen en aan/afwezigheid van veiligheidstrainingen.

⁹⁹ Dupont, *Veiligheidsonderzoeksrapport AEB Amsterdam*, augustus 2014, pagina 29.

Veiligheid Eerst

Het Dupont-rapport vormt de onderbouwing voor het programma 'Veiligheid Eerst', dat de directie start in 2014: *"a long-term strategy and a multi-year safety program, as to ensure that safety becomes a top priority of the company"*. De doelstelling van dit plan is de fase van onafhankelijkheid (op de Bradley-Curve) te bereiken eind 2017, en de prestaties op het gebied van veiligheid 50% te verbeteren voor 2018. In dit kader worden onder andere 'Gouden Regels' opgesteld, met inbreng van de medewerkers. In alle directie- en rvc-vergaderingen is veiligheid steeds het eerste agendapunt.

Medio 2015 constateren directie en rvc dat 'Veiligheid Eerst' zijn vruchten afwerpt, AEB is op het gebied van veiligheid goed op weg. Ondersteuning voor dat beeld is dat AEB is genomineerd voor de VOMI Safety eXperience Award. De geplande Mini Bradley-meting voor veiligheid (als vervolg op het Dupont onderzoek) vindt medio 2016 plaats, AEB scoort nu 1,5 en is op de Bradley-curve opgeschoven van reactief naar afhankelijk. Ook constateert Dupont dat er meer aandacht is voor veiligheid, dat veiligheidsvoorschriften strikter worden toegepast, en er meer interne controle is.

Brzo als interventie in veiligheidscultuur

De directie van AEB heeft de weg naar de Brzo-status aangegrepen om op die manier meer systematisch te werken aan veiligheid. In meer gesprekken is aan de orde geweest dat AEB er in eerdere jaren (voor verzelfstandiging) bewust op heeft gestuurd om onder de drempelwaarden te blijven. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of dat zo is. Zeker is wel dat de directie veiligheid en de veiligheidscultuur zeer serieus nam, en dat de directie na verzelfstandiging de Brzo-status zag als een extra prikkel om daarin stappen te zetten.

De Brzo inspecties begonnen in 2017, en in de loop van 2017 ontstond bij de OD NZKG een compleet beeld van AEB. Het beeld dat ontstond, is dat de veiligheidscultuur en het begrip van de benodigde veiligheidscultuur, onvoldoende was. De OD zegt eind 2017 het volgende over AEB: *"Binnenkort gaat toezicht over tot verscherpt toezicht, want bij vrijwel elke uitgevoerde Wabo- of Brzo-inspectie worden overtredingen geconstateerd; het functioneren van het veiligheid managementsysteem is niet op orde."* AEB noemt dit zelf een cultuurprobleem. AEB herkent deze aspecten, en is zelf al gestart met een verandertraject om het bedrijf op het veiligheidsniveau te brengen dat op grond van Brzo 2015 is vereist.

Uit de SHEQ rapportage van Q4-2017 blijkt geen verbetering maar stagnatie van de situatie. Het verkrijgen van de Brzo-status heeft in 2017 dus (nog) niet voldoende bijgedragen aan het verbeteren van de veiligheidscultuur.

Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO)

In 2015, 2017 en 2019 voert Effectory MTO's uit. In het MTO wordt ook gevraagd naar veiligheid. De onderzoeken geven relevante inzichten over hoe medewerkers aankijken tegen veiligheid bij AEB en de veiligheidscultuur.

De scores van EuA zijn in alle jaren over de gehele linie lager dan die van AEB als geheel. Het MTO 2017 laat een hoge bezorgdheid onder medewerkers zien over veiligheid¹⁰⁰. Net zoals in 2015, scoort de afdeling EuA bij alle veiligheidsvragen slechter dan gemiddeld.

Daarnaast valt het op dat alle scores in 2017 van zowel AEB in het algemeen als de business unit EuA allemaal lager zijn dan de scores uit 2015. Op basis van het MTO zijn medewerkers kritischer geworden op het bedrijf, of AEB is op het gebied van veiligheid achteruit gegaan.

Na december 2017 is de eerstvolgende rapportage het totaaloverzicht uit mei 2019.¹⁰¹ In 2019 zijn er (deels) andere vragen gesteld. Er is in 2019, na de verslechtering in 2017, sprake van betere cijfers.

Thema	2015		2017		2019	
	AEB	EuA	AEB	EuA	AEB	EuA
Binnen mijn afdeling is voldoende aandacht voor veiligheid.	7,3	6,5	6,9	6,2	6,9	6,8
Ik voel mij veilig bij het uitvoeren van mijn het werk.	7,4	6,9	7,2	6,3		
Er staat mij niets in de weg om mijn werk op een veilige manier uit te voeren.	7,3	6,7	7,3	6,7		
Mijn leidinggevende maakt mij duidelijk wat hij verwacht van veilig werken.	7,1	7,0	7,0	6,7	7,0	7,4
Mijn leidinggevende onderneemt actie wanneer een medewerker onveilig te werk gaat .	7,3	7,1	7,1	6,8		
Er wordt voldoende aandacht besteed aan veilig werken en veilige arbeidsomstandigheden binnen AEB.	7,3	6,1	6,6	5,5		
Ik weet wat ik moet doen als ik getuige ben van een onveilige situatie.					7,9	7,9
Ik kan mijn collega's aanspreken op onveilig gedrag.					8,0	7,8

Tabel 11: cijfers medewerkertevredenheidsonderzoek in 2015, 2017 en 2019

Veel medewerkers van EuA maken in 2015 opmerkingen, onder andere over de veiligheid op het werk, en over samenwerking. Dat laatste zien ze als het grote knelpunt bij AEB. Over veiligheid wordt onder andere gezegd dat men zich zorgen maakt over de staat van de installaties, door lekkages en plassen in de fabriek, te weinig kennis of alles wel goed onderhouden wordt, een getekende vergunning betekent nog geen veilige werkplek, er is geen goede begeleiding van derden.

In 2017 zijn de zorgen over veiligheidskwesties bij AEB groter geworden, volgens het MTO. Uit de BU EuA komt verreweg het grootste aantal opmerkingen over veiligheid. 31 medewerkers lichten toe waarom zij zich onveilig voelen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Zij geven aan dat beleid niet aansluit bij de praktijk, dat SHEQ niet goed genoeg is aangehaakt, dat de technische staat van de installaties zorgwekkend is, dat er niet genoeg geld wordt vrijgemaakt om veiligheid goed te borgen, dat er laks wordt omgegaan met gevaarlijke stoffen, dat er lekkages en giftige dampen zijn en dat de toestand van de installatie (bijvoorbeeld rondom onderhoud, maar ook qua schoonmaak) verslechtert.

¹⁰⁰ 299 medewerkers van AEB vullen dit MTO in.

¹⁰¹ 362 medewerkers vullen dit MTO in.

Als veelvoorkomende tip geven medewerkers van EuA aan dat er minder gefocust moet worden op een papieren veiligheid en speciale veiligheidsdagen en -sessies en meer aandacht moet zijn voor veiligheid in de dagelijkse praktijk en voor de lange termijn.

Ook in 2019 maken medewerkers van verschillende afdelingen opmerkingen over veiligheid. Een medewerker van EuA zegt zich 'op het gebied van veiligheid' te schamen om bij AEB te werken. Bij de Techniek geven twee medewerkers aan dat een visie ontbreekt (bijvoorbeeld over brandveiligheid) en dat SHEQ reactief is ingesteld. Uit andere afdelingen komen signalen dat er te vaak incidenten plaatsvinden, dat sommige regels bij procedures niet genoeg rekening houden met risico's, dat er niet geïnvesteerd is in veiligheidssystemen, dat veiligheid een wassen neus is en dat financiën vóór veiligheid komen.

2.7. De transitie naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf

Al ruim voor de verzelfstandiging van AEB is de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf beschreven in de 'meerjarenvisie AEB 2020: duurzaam perspectief' van september 2010: *"AEB wil zich ontwikkelen tot totaalbedrijf op het gebied van duurzame energie en van het terugwinnen van grondstoffen uit afval: een duurzaam grondstof- en energiebedrijf. Deze ambitie sluit aan bij haar huidige activiteiten en biedt op termijn het meeste perspectief. In feite bouwt AEB daarmee verder op haar visie van vóór 2008 om de meest innovatieve en duurzame verwerker van afval te zijn."*

Ruim drie jaar later, in het strategisch plan 2018 dat eind 2013 in het kader van de verzelfstandiging werd vastgesteld, is de transitie naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf nog steeds een belangrijk onderdeel van de ambitie van AEB. In het kader van die ambitie heeft AEB vijf strategische thema's¹⁰² benoemd. Het transitiescenario is uiteindelijk ook het gekozen scenario voor de verzelfstandiging van AEB. Het biedt volgens het raadsbesluit¹⁰³ de grootste kans op continuïteit voor AEB en voorkomt dat AEB terugvalt in het financieel negatieve afbouwscenario, inclusief een afwaardering van de HRC.

Financiële betekenis van transitie

In het strategisch plan staat¹⁰⁴ dat de benoemde transitieprojecten gezamenlijk een positief financieel resultaat (gaan) hebben voor AEB. Dit is enerzijds het gevolg van de omzet uit recyclematerialen, groen gas en stoom. Anderzijds kan de verbrandingscapaciteit die vrijvalt door meer nascheiding in de SI worden benut door meer (buitenlands) afval aan te trekken en te verwerken. De verbetering is ook nodig omdat in 2017 de MEP-subsidie van zo'n € 7 miljoen afloopt. Het positieve financiële resultaat van de transitieprojecten is zowel in het strategisch plan als in de raadsvoordracht¹⁰⁵ opgenomen:

¹⁰² Grondstoffen terugwinnen; nieuwe duurzame energie produceren; relaties in de keten verder versterken; afvalstromen waarborgen en operational excellence doorvoeren.

¹⁰³ Gemeenteraad Amsterdam, *raadsbesluit verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013.

¹⁰⁴ Gemeente Amsterdam, *Strategisch plan AEB 2018*, 7 november 2013, pagina 21.

¹⁰⁵ Gemeenteraad Amsterdam, *raadsvoordracht verzelfstandiging AEB*, 11 december 2013.

* € 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
EBITDA transitieprojecten	-500	-600	6.600	7.300	9.500	22.300
EBIT transitie	-500	-1.419	3.187	4.849	6.199	Niet vermeld

Tabel 12: het verwachte financiële resultaat (in EBIT en EBITDA) van transitieprojecten in 2014-2018

De commissie heeft geen onderbouwing aangetroffen van de positieve financiële bijdrage van de transitieprojecten zoals opgenomen in het strategisch plan van november 2013.

In 2017 lijkt er een verandering te ontstaan in het denken over innovatie en business development. In de eerste vergadering van 2017 geeft de rvc aan dat AEB moet stoppen met de China-activiteiten¹⁰⁶, omdat de rvc niet overtuigd is dat dit opbrengsten gaat genereren. De rvc vindt dat de directie zich moet focussen op de operatie en uitbouw van het grondstoffenbedrijf. In 2017 is er in de meeste vergaderingen van de rvc ruim aandacht voor de business development projecten. In het kader van de bespreking van het strategisch plan 2018-2022¹⁰⁷ - dit valt overigens samen met het vertrek van de heer de Swart als algemeen directeur – merkt de rvc in november 2017 op dat de kernactiviteit (EuA) van AEB onvoldoende aan bod komt, terwijl dat juist nog veel tijd en sturing kost en tevens de ‘cash cow’ is die de transitie mogelijk maakt. Oftewel: de verbrandingsinstallaties moeten het geld verdienen om daarmee een transitie mogelijk te maken. In het nieuwe strategisch plan 2018-2022 wordt – ondanks het feit dat de transitie tot dat moment nauwelijks heeft bijgedragen aan het positieve financiële resultaat van AEB – gesteld dat de nieuwe business development projecten de belangrijke driver vormen in de groei van de EBIT marge richting 20%¹⁰⁸. De gewenste positieve financiële bijdrage van de transitieprojecten wordt in 2018 en 2019 echter niet gerealiseerd.

Verloop van transitieprojecten en business development

Uit de interviews komt naar voren dat de directie en rvc bij de start van AEB in 2014 duidelijk de focus hebben gelegd op de transitie om van AEB een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf te maken. Dat was immers de opdracht die AEB bij de verzelfstandiging meekreeg van gemeente Amsterdam en ook de opdracht van de heer De Swart toen hij in 2014 aantrad als directeur. Hij was bij de verzelfstandiging aangetrokken vanwege zijn vaardigheden en interesse in die transitie.

De transitie is binnen de structuur van AEB als stafonderdeel gepositioneerd. Na de verzelfstandiging is sprake van een ‘transitieteam’, in het organogram van 2017 wordt gesproken van het onderdeel ‘business development’ bestaande uit een manager, business developer, strategisch adviseur en projectleider. In het voorjaar van 2019 is de naam van de afdeling gewijzigd in ‘business development & strategie’.

¹⁰⁶ Dit betrof de mogelijke ‘exploitatie’ van de HRC-technologie.

¹⁰⁷ AEB, *Strategisch plan 2018-2022*, november 2017.

¹⁰⁸ AEB, *Strategisch plan 2018-2022*, november 2017, pagina 29.

In het strategisch plan van november 2013 staan in totaal acht projecten die in 2018 gerealiseerd moeten zijn: stoomnet in Westpoort Oost, GFT installatie, opwerken mineralen uit bodemas, sorteerlijn grof huishoudelijk afval, gecertificeerd vernietigen, waterige afvalstromen verwerken, scheidingsinstallatie huishoudelijk restafval en uitbreiding warmtelevering samen met WPW.

Aan deze plannen lagen studies ten grondslag, of was al geëxperimenteerd met een proef installatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van een stoomnet in de haven, waarvoor een uitgewerkt plan bestond ten tijde van de verzelfstandiging, met een ontwerp, tracé en kostencalculatie. Voor Groengas heeft tussen 2010 en 2012 een proef installatie gedraaid samen met het bedrijf Biogast. Het groengas werd gebruikt als brandstof voor auto's. Aanvankelijk zou de organische fractie, die bij de scheidingsinstallatie vrijkwam, vergist worden en nog meer biogas opleveren. AEB en Waternet zouden gezamenlijk een groengasinstallatie realiseren. Nadat AEB hiervan af zag (zie 4.1 over de scheidingsinstallatie), besloot Waternet om zelfstandig een groengas installatie te realiseren.

Ook was sprake van samenwerkingsverbanden om de innovatie te realiseren, zoals het programma Clean Capital waarin AEB, Waternet en het Havenbedrijf hun innovatie opgaven afstemden. Niet alle projecten waren in detail uitgewerkt, maar verwachte financiële resultaten tot 2018 waren wel al bij de businesscase van de verzelfstandiging en daaropvolgende begrotingen van AEB verwerkt.

Al snel staan verschillende problemen het realiseren van de voornemens in de weg. Er is onder meer sprake van een grote brand eind 2014 en de bijbehorende nasleep in 2015, de herwaarderingskwestie speelt in relatie tot de gemeente, de financiële huishouding is niet goed ingericht (onder meer geen goede openingsbalans), er ligt een dossier rondom vervuiling door bodemas en er loopt een rechtszaak met Attero over aanbestedingen.

Daarna richt de directie haar aandacht wel weer in belangrijke mate op de transitieprojecten. Ook de reorganisatie moet eraan bijdragen dat de directie meer haar handen vrij heeft voor de transitie.

In het jaarverslag 2017 stelt AEB dat als de business development projecten niet succesvol worden gerealiseerd, de transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf gevaar loopt. Daarom zet AEB voldoende mensen en middelen in om deze opgave waar te maken. In hetzelfde jaarverslag worden, als onderdeel van het innovatieprogramma, diverse (nieuwe) projecten genoemd die samen met partners worden verkend:¹⁰⁹ ombouw van AEC-lijnen naar een Biomassa Energie Centrale, uitbreiding van de pilot recycling van latex verf, omzetting van biomassa in aromaten, productie van eiwitten uit elektriciteit, uitbreiding van lokale, flexibele elektriciteitslevering, productie van waterstof, ontwikkeling van geothermie en uitbreiding van de capaciteit voor scheiding van restafval.

Medio 2017 stelt de directie -conform de statuten- een nieuw strategisch plan op voor de periode 2018-2022. AEB gaat ook blijkens dit plan verder op de eerder bedachte weg: steeds meer grondstoffen terugwinnen door de in gang gezette recycling initiatieven uit te voeren en te sturen op kwaliteit, inspelen op de toenemende warmtevrage door te investeren in duurzame warmtebronnen en sturen op benutting van de capaciteit en verduurzaming van de installaties.

¹⁰⁹ AEB, op website www.aeb.nl gepubliceerd jaarverslag 2017, pagina 40.

In dit strategische plan staan weer andere projecten genoemd dan in het jaarverslag 2017 (met tussen ‘haken’ de actuele stand van zaken):

- drooginstallatie voor organische natte fractie (besluitvorming over de drooginstallatie wordt drie keer uitgesteld, in maart 2019 wordt besluitvorming uitgesteld naar 2020);
- CO₂ -afvang (mogelijkheden voor CO₂-afvang worden verder uitgewerkt, waarbij een SDE++ subsidie noodzakelijk is om het project te kunnen realiseren. Besluitvorming wordt verwacht voor de tweede helft van 2020);
- folie opwerkingsinstallatie (besluitvorming over de folie opwerkingsinstallatie is meerdere keren vertraagd, het originele investeringsproject wordt beëindigd in het tweede kwartaal van 2019. Een vervangingsproject, ‘FOI 2.0’ is in 2019 ter sprake gekomen, maar staat niet meer op de projectenlijst);
- kunststof opwerkingsinstallatie (in het tweede kwartaal van 2019 is dit project beëindigd);¹¹⁰
- luierverwerkingsinstallatie (besluitvorming meerdere keren uitgesteld, vierde kwartaal 2019 is het project van de luierverwerkingsinstallatie door AEB stopgezet);
- bio-energiecentrale (in november 2018 heeft de aandeelhouder het investeringstraject goedgekeurd en is AEB begonnen aan de bouw van de biomassacentrale BPA).

In 2018 komen de operationele problemen in volle hevigheid terug met de problemen rond de SI en het uitlopen van het onderhoud aan T20 (zie paragrafen 4.1 en 4.2). Mede daardoor raakt de aandacht voor de transitie naar de achtergrond, alhoewel de besluitvorming voor de investering in de biomassacentrale wel wordt afgerond.

Van de acht projecten die bij de start van AEB zijn benoemd, zijn uiteindelijk tot en met 2018 alleen de scheidingsinstallatie huishoudelijk restafval (2017) en de uitbreiding van warmtelevering samen met WPW gerealiseerd (2018). In november 2018 keurt het college van b&w het investeringsvoorstel in de biomassacentrale goed. De planning van de realisatie gaat uit van een eerste warmtelevering vóór 15 juni 2020 en oplevering van de installatie later dat jaar.

Eind 2018 blijkt de nieuwe algemeen directeur van AEB in het kennismakingsgesprek met de wethouder Duurzaamheid terughoudend over zijn vermogen om de transities te realiseren. Na de problemen in 2019 besluit de directie van AEB dat de focus ligt op het zijn van een zo duurzaam mogelijk afvalverwerkingsbedrijf en is afscheid genomen van de transitie naar duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf.

¹¹⁰ De folie opwerkingsinstallatie en kunststof opwerkingsinstallatie zouden in het verlengde van de SI gerealiseerd worden om de output van de SI te kunnen verwerken.

3. De rol van gemeente Amsterdam bij AEB

In dit hoofdstuk is de rol van gemeente Amsterdam bij AEB beschreven. De eerste paragraaf staat stil bij de rollen die de gemeente vervult bij AEB. De tweede paragraaf beschrijft de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de rol die de raad heeft gespeeld in relatie tot AEB.

3.1. Invulling van de verschillende rollen

Gemeente Amsterdam vervult verschillende rollen in relatie tot AEB. Het gaat achtereenvolgens om de rol van aandeelhouder, financier, beleidsmaker en klant. Het college van b&w oefent als bestuur van de gemeente de rol van aandeelhouder uit. De wethouder deelnemingen treedt richting AEB op in die rol. De aandeelhouder richt zich op het publiek belang, dat enerzijds omvat het belang bij realisatie van de publieke beleidsdoelstellingen die de reden zijn voor het houden van de deelneming en anderzijds het belang bij de bewaking van de continuïteit en daarmee de financiële waarde van de deelneming voor de gemeente. In de rol van aandeelhouder bepaalt de gemeente hoe de bevoegdheden die de aandeelhouder zijn toegekend daartoe worden uitgeoefend. Vakwethouders zijn aanspreekbaar op de realisatie van beleidsinhoudelijke doelstellingen en vullen de klantrelatie met AEB in. Zij coördineren de vaststelling van gemeentelijke beleidsinhoudelijke standpunten in de aandeelhoudersvergaderingen. De wethouder Financiën is verantwoordelijk voor de eventuele financiering van een deelneming door de gemeente.

Aanvullend op deze vier rollen is de gemeente tevens één van de opdrachtgevers van de OD NZKG op het gebied van milieu. De OD NZKG is, met het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland als bevoegd gezag, toezichthouder op AEB in het kader van het Brzo en de Wabo¹¹¹. Daarnaast is de grond waar AEB is gevestigd in eigendom van gemeente Amsterdam. De gemeente verleent concessies voor het leveren en onderhouden van een warmtenetwerk aan onder andere WPW. Tot slot is AEB werkgever van bepaalde medewerkers in het kader van de Participatiewet. Deze drie laatst genoemde rollen worden niet belicht.

Aandeelhouder

Na de verzelfstandiging is gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder van AEB. De aandeelhoudersrol vult de gemeente in volgens haar algemene deelnemingenbeleid, 'Doelgericht op afstand II'¹¹². Hieronder volgt eerst een kader dat de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van directie, rvc en aandeelhouder schetst, daarna wordt eerst het beleid uiteengezet, daarna volgt de praktijk van het aandeelhouderschap van de gemeente bij AEB.

¹¹¹ Besluit risico's zware ongevallen (zie voor een uitbereide beschrijving paragraaf 2.6) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

¹¹² Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota Doelgericht op Afstand II*, maart 2013 - Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsnotitie Doelgericht op Afstand II*, mei 2016.

Rollen en verantwoordelijkheden directie, rvc en aandeelhouder in een deelneming

In dit kader worden de verschillende verantwoordelijkheden uiteengezet van directie, rvc en aandeelhouder in een vennootschap waarvan de gemeente enig aandeelhouder is, als basis onder de beschrijving van de rol van de aandeelhouder in dit hoofdstuk.

De directie heeft als statutair bestuur van de vennootschap de taak leiding te geven aan de dagelijkse gang van zaken binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Het bestuur heeft daarnaast tot taak plannen te maken voor de toekomst, de strategie te bepalen en beleid te voeren. Dit omvat het geheel van commerciële, operationele, organisatorische en financiële aangelegenheden. De bestuurstaak is een collectieve taak, alle bestuurders zijn in beginsel verantwoordelijk voor het bestuur van de vennootschap. In beginsel heeft de directie daarbij een zekere autonomie, binnen de grenzen van de wet en de statuten. Een belangrijk onderdeel van de bestuurstaak is het waarborgen van de continuïteit van de onderneming, en daarbinnen, het waarborgen dat de vennootschap steeds in staat is haar opeisbare schulden te voldoen. Gebaseerd hierop behoort het tot de taak van de statutaire directie te zorgen voor een adequaat risicobeheersings- en controlesysteem. Zij is verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van de risico's verbonden aan de strategie en de activiteiten van de vennootschap, principe 1.2 Corporate Governance Code 2016, zie ook art. 2: 141 lid 2 BW.

De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het bestuur en het bestuur met advies terzijde te staan. Het toezicht omvat de gehele bestuurstaak van de directie. Het bestuur verschaft de raad van commissarissen tijdig de gegevens die nodig zijn voor de uitoefening van de taak van de raad van commissarissen. Het bestuur stelt ten minste een keer per jaar de raad van commissarissen schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controle systeem van de vennootschap, art. 2: 141 lid 1 en 2 BW. De wet geeft bij een structuurvennootschap zoals AEB Holding N.V. is, aan dat een aantal besluiten is onderworpen aan de goedkeuring van de raad van commissarissen, art. 14.11 statuten. Van commissarissen moet bij de uitoefening van hun toezichthoudende taak een actieve, onderzoekende houding worden verwacht. Dit kan van de raad van commissarissen vragen dat hij, indien adequate antwoorden op vragen uitblijven of indien geconstateerde problemen blijvend niet worden opgelost, indringender toezicht houdt. Daarbij kan de raad zorgen dat hij vaker en intensiever wordt geïnformeerd, voortgang monitort, het functioneren van bestuurders kritischer beoordeelt en consequenties trekt voor eventuele variabele beloning. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat de raad van commissarissen uitsprekt geen vertrouwen meer te hebben in een directeur. De raad van commissarissen kan een directeur schorsen, art. 2: 147 BW en kan de algemene vergadering voorstellen een bestuurder te ontslaan, art. 13 lid 5 statuten.

De **algemene vergadering** heeft binnen de vennootschap niet zozeer een taak maar wel kernbevoegdheden. Zij benoemt bij een vennootschap met het verzwakt structuurregiem zoals AEB Holding N.V. zowel de commissarissen als de bestuurders. De bestuurders kan zij ontslaan, zij kan het vertrouwen opzeggen in de gehele raad van commissarissen, hetgeen leidt tot het onmiddellijke ontslag van alle commissarissen. De directie moet in een dergelijk geval de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam verzoeken tijdelijk een of meer nieuwe commissarissen aan te stellen, art. 16.14-16.16 statuten. De statuten kunnen bepalen dat bepaalde besluiten (eveneens) zijn onderworpen aan goedkeuring van de aandeelhoudersvergadering. Dit laatste is ook het geval bij AEB Holding N.V., art. 14.12. Bij AEB Holding N.V. heeft de algemene vergadering de bevoegdheid een aantal belangrijke besluiten goed te keuren, waaronder investeringen boven € 10 miljoen, het vaststellen of wijzigen van het

strategisch plan en de langetermijnvisie en het vaststellen van de jaarrekening. Tenslotte bepalen de statuten van AEB Holding N.V. dat de directie verplicht is aanwijzingen van de algemene vergadering op te volgen omtrent de algemene lijnen van het te volgen financiële, sociale en economische beleid en van het personeelsbeleid in de vennootschap, art. 14.16 statuten. Deze bevoegdheden kan de gemeente gebruiken om haar publieke belang te waarborgen.

Het college van b&w is als bestuurder van de gemeente jegens de gemeenteraad verantwoordelijk voor de uitoefening van de rol van aandeelhouder en het bewaken van het publiek belang. Binnen het publiek belang zijn twee aspecten te onderscheiden. Allereerst de publieke beleidsdoelstellingen die de gemeente als aandeelhouder wil bereiken met de deelneming. In het geval van AEB zijn inhoudelijke beleidsdoelstellingen onder andere de verwerking van afval, het bereiken van de transitiedoelstellingen, waarmee AEB een bijdrage levert aan de verduurzaming van Amsterdam, en de warmtelevering. Deze publieke beleidsdoelstellingen zijn de reden dat de gemeente een deelneming in AEB houdt. Als tweede maakt van het publiek belang deel uit het borgen van het financieel belang dat de gemeente heeft in haar deelneming, namelijk het bewaken van de waarde van de deelneming.

Deelnemingenbeleid

Het deelnemingenbeleid van gemeente Amsterdam is vastgelegd in de nota Doelgericht op afstand¹¹³. Het gaat uit van het principe dat de gemeente geen deelneming accepteert, tenzij dat in het belang is van publieke functies. Als sprake is van een deelneming, dan hanteert de gemeente enkele kerndocumenten en kernprincipes voor governance:

- De gemeente volgt de Nederlandse Corporate Governance Code, en legt accenten op maatschappelijk verantwoord ondernemen, het begrenzen van topinkomens en het versterken van governance.
- De gemeente heeft in haar beleid opgenomen dat zij geen activistisch aandeelhouder zal zijn¹¹⁴.
- Teneinde een goede balans tussen publieke functies en gezonde bedrijfsvoering te bereiken, maakt de gemeente duidelijke afspraken met de directie en rvc van een deelneming.
- Om belangenverstrengeling te voorkomen, bekleden bestuurders en ambtenaren geen functies bij organisaties waar de gemeente een financieel belang of subsidierelatie mee heeft.
- De gemeente bemoeit zich meer of minder met de deelneming, afhankelijk van: de stedelijke impact van de deelneming; de hoogte van het financieel belang; het karakter en de wensen van eventuele andere aandeelhouders; de wijze waarop de gemeente in andere rollen invloed heeft op behartiging van het publieke belang, en het gemeentebelang.

Bij elke deelneming organiseert de vennootschap waarin de gemeente aandeelhouder is aandeelhoudersvergaderingen. Besluiten van de directie en rvc worden daar getoetst aan de doelstellingen van de gemeente én de onderneming, en eens per jaar wordt de jaarrekening voorgelegd.

¹¹³ Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota Doelgericht op Afstand II*, maart 2013 - Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsnotitie Doelgericht op Afstand II*, mei 2016.

¹¹⁴ Dit impliceert dat de gemeente een zekere afstand bewaart tot het strategie- en beleidsproces waarvoor directie en RvC verantwoordelijk zijn.

De aandeelhoudersvergaderingen zijn ook de momenten waarop gereflecteerd wordt op de informatievoorziening en de relatie tussen de gemeente en de rvc van de deelneming. Naast de aandeelhoudersvergaderingen zijn er andere contactmomenten tussen de gemeente, directie en rvc, formeel in de aandeelhouderscommissie¹¹⁵, en informeel.

Gemeente Amsterdam vraagt aan alle grote deelnemingen rapportages over maatschappelijk relevante indicatoren. Hierbij let de gemeente op CO₂-uitstoot, man-vrouwverhoudingen, duurzaamheid van het inkoopbeleid, kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en op het beloningsbeleid van de deelneming¹¹⁶. Onder het deelnemingenbeleid van de gemeente valt ook een periodieke herijking (zie ook paragraaf 4.4), één keer in de vier jaar. Bij deze herijking wordt beoordeeld of de deelneming behouden, dan wel afgestoten moet worden.

Het college van b&w heeft een actieve en passieve informatieplicht aan de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de jaarrekeningen van alle deelnemingen, de jaarlijkse rapportages over de maatschappelijk relevante indicatoren, en herijkingen. Het college informeert de raad actief over relevante ontwikkelingen bij de specifieke deelneming, in aanvulling op de informatie die de raad 'standaard' ontvangt over bovengenoemde onderwerpen.

Bij de afdeling Deelnemingen, die onderdeel is van de Directie Middelen en Control (DMC), vormen drie personen het accountteam van de deelneming AEB.

Deze drie medewerkers hebben ook andere deelnemingen dan AEB in hun portefeuille. Ambtelijk zijn naast de afdeling Deelnemingen ook de vakdirecties Duurzaamheid en Afval & Grondstoffen¹¹⁷ betrokken.

Informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming

De filosofie 'Doelgericht op Afstand' van de gemeente komt duidelijk naar voren in het gedrag en de houding van de gemeente. Uit interviews blijkt dat – waar de gemeente eerder de neiging had zich ook op inhoud actief te bemoeien met deelnemingen – het college van b&w dat in 2014 aantreedt, ervoor kiest om na verzelfstandiging de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij de directie en rvc van AEB zelf te laten. Door de verzelfstandiging is de bedoeling van de gemeente om bedrijfsvoering op meer afstand te zetten en directie en rvc in de lead te zetten. Daarnaast lijkt het college dat in 2014 aantreedt een meer zelfstandige houding aan te nemen.

Gemeenteambtenaren en directie van AEB treffen elkaar elk kwartaal in aandeelhoudercommissievergaderingen, waarvan er twee ter voorbereiding aan de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) zijn. Rond juni en december vinden de aandeelhoudervergaderingen plaats.

¹¹⁵ Aandeelhouderscommissies zijn ongebruikelijk maar heel goed mogelijk. Meestal gaat het dan om een commissie uit de AvA waarin enkele, maar juist niet alle, aandeelhouders vertegenwoordigd zijn. Hier gaat het om een enig aandeelhouder die ook buiten de formele vergadering met bestuur en rvc praat.

¹¹⁶ In de jaarverslagen van AEB wordt nauwelijks ingegaan op deze thema's; het merendeel komt in AVA's wel aan de orde, maar niet systematisch.

¹¹⁷ De vakdirectie Afval & Grondstoffen bestaat sinds 2019 en kwam voort uit het programmateam Afval. Dit programmateam ontstond in 2015 naar aanleiding van de oprichting van het centrale Afval Regie Orgaan.

Vaste agendapunten zijn het verslag van de vorige AVA, mededelingennotities en ingekomen stukken, financiën, de jaarrekening (in juni) het jaarplan en de begroting (in december), en de rondvraag. Andere agendapunten zijn de business development-projecten, het realiseren van de scheidingsinstallatie (vanaf juni 2016 een vast agendapunt), het verscherpt toezicht (vanaf maart 2018 een vast agendapunt), tegenvallende prestaties en toekomstverwachtingen in 2018, overlegstructuren (vanaf 2019 een vast agendapunt) en de relatie tussen AEB en de gemeente.

De wethouder Deelnemingen is na 2017 de enige wethouder die deelneemt aan de AVA. Tussen december 2014 en december 2016 is de wethouder Duurzaamheid ook elke keer bij de AVA's. Vanaf 2017 is de wethouder Duurzaamheid niet meer bij de AVA aanwezig. Het college besloot in overleg dat alleen de wethouder Deelnemingen de gemeente zou vertegenwoordigen. Dit illustreert dat de financiële aspecten meer gewicht krijgen in de manier waarop de gemeente zich verhoudt tot AEB. De AVA wordt voorbereid in het college van b&w. Deelnemingen stemt intern de voorbereiding van besluiten af met Duurzaamheid, als die besluiten raken aan Duurzaamheid. Zo heeft Deelnemingen gevraagd naar een beoordeling van Duurzaamheid op een investeringsverzoek voor een koppeling aan een hulpwarmtestation met Vattenfall. De wethouder Duurzaamheid was hiervan naar eigen zeggen echter niet op de hoogte. Bij het aandeelhoudersbesluit over de biomassacentrale vond deze afstemming ambtelijk wel plaats.

Er is sprake van veel wisselingen in de aanwezigen bij de aandeelhoudercommissie- of aandeelhoudersvergaderingen. Tijdens de onderzoeksperiode zijn er 36 verschillende personen van de gemeente bij tenminste één aandeelhoudercommissie- of aandeelhoudersvergadering aanwezig geweest, waaronder de drie wethouders Deelnemingen. Geen enkele van deze personen heeft alle aandeelhoudercommissie- of aandeelhoudersvergaderingen bijgewoond. Niemand die vanuit de gemeente was betrokken bij de verzelfstandiging van AEB, was aanwezig in deze vergaderingen vanaf 2018. Vanuit AEB 24 verschillende personen (directeuren, medewerkers en leden van de rvc) de formele vergaderingen bijgewoond. Ook vanuit AEB is niemand bij alle vergaderingen gedurende de onderzoeksperiode aanwezig geweest. De commissie heeft geen beeld van overdrachtsprocedures bij gemeentelijke deelnemingen en bij AEB.

Uit het onderzoek blijkt dat deze vele wisselingen het systematisch opvolgen van signalen en afspraken hebben bemoeilijkt. Nieuwe betrokkenen gingen er soms – ten onrechte – van uit dat zaken die enkele jaren eerder waren gesignaleerd, inmiddels zouden zijn opgelost. Een voorbeeld is de financiële risico-inventarisatie die de gemeente heeft opgesteld in 2015, naar aanleiding van een raadsmotie¹¹⁸ (zie ook 2.2).

De belangrijkste beheersmaatregelen zijn:

- Governance structuur met onafhankelijke Raad van Commissarissen
- Intensief beheer, zowel vanuit financier als aandeelhouder
- Zekerheden stellen bij financiering
- Behoedzaam ramen van dividendopbrengsten
- Verwerken restrisico in Weerstandsvermogen

¹¹⁸ Naar aanleiding van raadsmotie 317.

Volgens de gemeente zijn de bedrijfsrisico's voortdurend onderwerp geweest binnen het beheer (als systeem) door de aandeelhouder. De commissie constateert dat een aantal van de benoemde maatregelen is genomen, maar niet allemaal. Zo zijn zekerheden gesteld bij de financiering, maar constateert de commissie niet dat sprake is geweest van intensief beheer, noch dat sprake is geweest van een intensief gesprek over de bedrijfsrisico's. De commissie constateert dat de gemeente wel naar de financiële risico's voor de eigen gemeentebegroting heeft gekeken, maar slechts in beperkte mate als aandeelhouder overlegt met directie en rvc over de wijze waarop AEB bedrijfsrisico's in kaart brengt en mitigeert. Deze bedrijfsrisico's zijn bepalend voor de toekomstige inkomstenstroom en boekwaarde van de deelneming.

Het contact tussen gemeente en AEB is formeel goed gestructureerd, maar loopt in de praktijk niet altijd soepel. Het niet tijdig aanleveren van kwalitatief goede informatie door AEB komt regelmatig aan de orde in AVA's in 2015, 2016, 2018 en 2019. In meerdere gevallen vraagt de gemeente om extra toelichting of toespitsing in financiële rapportages. Bij de businesscase voor de Scheidingsinstallatie (zie paragraaf 4.1) vraagt de gemeente een eigen second opinion in aanvulling op de door AEB aangeleverde businesscase (inclusief second opinion). In 2019 zet de gemeente het project Olifant op, om zich een goed oordeel te kunnen vormen over AEB, omdat men vindt dat de informatievoorziening van AEB, zeker in het licht van de financiële en operationele problemen, te wensen overlaat.

Het goedkeuren van het strategisch plan 2018-2022 is bij uitstek een moment voor de gemeente als aandeelhouder om zijn invloed als beleidsmaker te doen gelden. Het is ook cruciaal vanuit de verantwoordelijkheid van de aandeelhouder omdat het college van b&w jegens de gemeente(raad) een plicht heeft te zorgen voor een zorgvuldig beheer van de deelneming, om publieke middelen goed in te zetten en om te waarborgen dat publieke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Het strategisch plan 2018-2022, dat in de decembervergadering 2017 goedgekeurd zou worden, leidt echter tot spanning tussen de gemeente en de rvc. In de zomer van 2016 neemt AEB de afdeling Deelnemingen en de vakdirecties mee in de strategie voor de komende jaren. Op 31 oktober 2017 bespreekt Deelnemingen het eerste conceptstuk. Op 11 november stuurt AEB Deelnemingen een aangepast stuk, dat binnen de gemeente besproken wordt op 22 november. De afdeling Afval is het eens met de basislijn, maar ziet graag scherpere en genuanceerdere verwoordingen. Deze feedback vanuit de afdeling Afval komt echter pas bij de afdeling Deelnemingen op het moment dat al een akkoord is gegeven aan AEB op de tekst. Deelnemingen kiest er voor alsnog -vlak voor de aandeelhoudersvergadering- input voor het strategisch plan aan te reiken aan AEB. Die input houdt concreet in dat de gemeente AEB vraagt vijftien prestatie-indicatoren toe te voegen en twee andere zaken nader uit te werken, met het verzoek de voorgestelde wijzigingen over te nemen. De gemeente vraagt dit omdat AEB niet concreet maakt hoe en hoeveel het denkt bij te kunnen dragen aan de ambities van de gemeente om het afvalscheidingspercentage te verhogen, hergebruik van grondstoffen te bevorderen en de uitstoot van CO2 te verminderen. De gevraagde indicatoren zouden de gemeente in staat stellen te volgen welke vorderingen AEB zou maken op die ambities. Dit maakt dat het gesprek in de aandeelhoudersvergadering moeizaam verloopt.

De rvc van AEB geeft in deze AVA aan dat deze gang van zaken niet conform *good governance* is, en dat bij de gemeente sprake lijkt te zijn van rolvermenging omdat de gemeente zich inhoudelijk op detailniveau 'bemoeit' met wat er precies in het plan moet komen te staan. Bij de betreffende AVA zijn geen wethouders aanwezig. De rvc en directie van AEB voeren het gesprek over de wijzigingen in het strategisch plan enkel met ambtenaren.

AEB kondigt aan voort te zullen gaan zonder goedgekeurd strategisch plan, tot op een later moment een nieuw stuk goedgekeurd zal worden. Tot op heden is dat niet gebeurd. In juli 2018 spreken de wethouder Deelnemingen en de wethouder Duurzaamheid met de rvc ook over het proces om te komen tot een nieuwe strategie voor AEB. De gemeente constateert daarover in zijn brief van 29 oktober 2019 dat "dit proces eind 2017 (is) vastgelopen op vorm, inhoud en timing". In de brief wordt geconcludeerd dat daar uitvoerig en genoeg over is gesproken, en dat het voor de onderneming en voor de gemeente als aandeelhouder van belang is dat AEB langs een gedragen strategie werkt. Om dat te onderstrepen hebben beide kanten van de tafel zich in het gesprek gecommitteerd om binnen afzienbare tijd een gedragen strategie vast te stellen. Tot op heden is dat niet gelukt en de facto functioneert AEB vanaf 2018 zonder goedgekeurd strategisch plan.

Benoemingen van bestuurders en toezichthouders

Volgens de statuten van AEB Holding N.V. is op haar het zogenaamde gemitigeerde structuurregime van toepassing. Dat betekent dat de AVA de directeuren en commissarissen benoemt, op voordracht van de raad van commissarissen. De voordracht voor benoeming van directeuren kan de AVA terzijde stellen, waarna zij vrij is een andere persoon te benoemen (art. 13.4 statuten). Als de AVA de voordracht voor benoeming van commissarissen afwijst, moet de rvc een nieuwe voordracht opmaken (art. 16.9 statuten).

Voor een enig aandeelhouder die, zoals vastgelegd in Doelgericht op Afstand, ervoor kiest om op afstand te opereren, is het benoemingenbeleid een van de weinige mogelijkheden tot het uitoefenen van directe invloed. Passend bij de opvatting van het college van b&w, moet de wethouder Deelnemingen zich ervan vergewissen dat in directie en rvc voldoende kwaliteit aanwezig is om de continuïteit en het presteren van AEB te waarborgen. De gemeente vraagt in benoemingsprocessen om de *long- en shortlists* van kandidaten. In één situatie heeft de gemeente de benoeming van een directielid voor AEB geweigerd. Naar eigen zeggen dringt de wethouder Deelnemingen in 2019 aan op het niet herbenoemen van een lid van de directie en het benoemen van een lid van de rvc. Beide keren stuit dat in de beleving van de wethouder in eerste instantie op weerstand van de rvc, maar krijgt de wethouder naar eigen zeggen wel zijn zin. De rvc weerspreekt dat sprake was van weerstand. Met betrekking tot het directielid heeft de rvc eigenstandig en in overleg met de betrokkene besloten tot terugtreden nog voor het verstrijken van de benoemingstermijn. De rvc heeft voldaan aan de voorwaarden die de wethouder stelde voor financiële steun, namelijk het benoemen van twee nieuwe rvc-leden. Het stellen van deze voorwaarde heeft de rvc verbaasd omdat dit niet nodig was geweest.

De benoeming van commissarissen is een verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam. In het document 'profielschets en wervingsprocedure' is in onderling overleg tussen de rvc en de gemeente vastgelegd hoe een wervingsprocedure verloopt en over welke algemene kwalificaties een commissaris moet beschikken. Naast die algemene kwalificaties zijn er ook steeds per vacature specifiekere vereisten, op basis van de behoefte op dat moment. Het proces eindigt met een voordracht van de rvc aan de aandeelhouder, die daaraan voorafgaand al kennis heeft gemaakt met de kandidaat. Kennis van de afvalbranche of kennis en ervaring met het organiseren van een industriële fabriek is niet expliciet benoemd in de profielschets van de rvc. Daarin is opgenomen: *"De rvc dient kennis van en ervaring te hebben met minimaal twee van onderstaande aspecten van de bedrijfsvoering van het AEB c.q. kennis en ervaring van specifieke branches:*

- a. *accountancy, control en financiën;*
- b. *risico- en veiligheidsmanagement;*
- c. *personeel, organisatie en arbeidsverhoudingen;*
- d. *corporate governance en juridische zaken;*
- e. *innovatie en/of creatieve omgeving;*
- f. *openbaar bestuur (stad, regio, Rijk of Europa);*
- g. *milieu en Duurzaamheid, met name gericht op energie of grondstoffen;*
- h. *ketenoptimalisatie;*
- i. *asset utilization & asset management in kapitaalsintensieve (productie)industrie."*

Na de verzelfstandiging is de heer Kruize lid van de rvc. Als voormalig directeur van AEB beschikt hij over kennis van de afvalbranche en de historie van AEB. Hij wordt opgevolgd door een lid met kennis van de elektriciteits- en afvalbranche.

Het beloningenbeleid komt regelmatig aan bod in gesprekken tussen de gemeente en de rvc, ook in AVA's¹¹⁹. Commissarissen uiten tussen 2014 en 2019 hun zorgen over het vinden van geschikte kandidaten voor de directie tegen een beloning die in negatieve zin afwijkt van de branche. In juni 2015 heeft de rvc het beloningsbeleid geagendeerd op de AVA. Op verzoek van de aandeelhouder is dit aangehouden in verband met een evaluatie en actualisatie van het gemeentelijk beloningsbeleid. Het geactualiseerde beleid is in februari 2016 vastgesteld door de gemeenteraad, waarna de rvc in lijn met dit geactualiseerde beleid beloningsbeleid voor AEB heeft opgesteld¹²⁰.

De wethouder wil naar aanleiding van een motie van de raad in gesprek met de rvc en directie over directeuren die meer verdienen dan de WNT II norm toestaat.

¹¹⁹ Volgens de statuten wordt de beloning van de directie en van de afzonderlijke bestuurders door de Raad van Commissarissen opgesteld en door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders vastgesteld.

¹²⁰ De werkingssfeer van de WNT strekt zich niet uit tot de vennootschap. In de verzelfstandigings-overeenkomst is echter bepaald dat de kaders van het beloningsbeleid gevormd worden door het gemeentelijke beloningsbeleid deelnemingen en door de WNT-norm. De totale bezoldiging per kalenderjaar (inclusief flexibele beloning, exclusief eventuele van toepassing zijnde beëindigingsvergoeding) bedraagt in principe maximaal de beloning zoals bedoeld in de actuele WNT-II norm. Deze is van toepassing sinds 1 januari 2015. Wanneer aantoonbaar blijkt dat geen gekwalificeerde bestuurder gevonden kan worden binnen de actuele WNT-II norm, kan de rvc een gewogen beloning vaststellen. Hierover treedt de rvc in overleg met de aandeelhouder.

De rvc vindt het beloningsbeleid een verantwoordelijkheid van de rvc en stelt een gesprek met de remuneratie- en benoemingscommissie voor¹²¹. Uiteindelijk vindt er wel een gesprek tussen de wethouder en de directeur van AEB over dit onderwerp.

Verschillende geïnterviewden, ook uit de rvc van AEB, hebben aangegeven dat hun beeld is dat het morele appél over de WNT II norm er tenminste in één geval toe heeft geleid dat een directielid van AEB afzag van herbenoeming, en dat dit het vinden van goede kandidaten heeft bemoeilijkt. Dat geldt, aldus geïnterviewden, ook voor het niveau direct onder de directie. De rvc heeft overigens geen enkele keer in een benoemingsprocedure aan de aandeelhouder aangegeven geen geschikte kandidaat te kunnen vinden vanwege het gehanteerde beloningsbeleid, omdat een beroep op coulance van de gemeente niet kansrijk leek.

Sturingsmogelijkheden en (in)formele positie

Binnen de gemeente leven verschillende beelden over de positie en de sturingsmogelijkheden van de gemeente. Bij Deelnemingen is men van mening dat de gemeente terughoudend moet zijn in haar bemoeienis met deelnemingen als aandeelhouder. De directie is aan zet, de rvc houdt toezicht en daarna komt pas de gemeente als aandeelhouder. Deelnemingen is ook van mening dat de gemeente geen verstand van zaken over 'de business' hoeft te hebben. Daarvoor moeten juist de directie en rvc zorgen. Beleidsafdelingen willen wel inhoudelijk sturen, maar men concludeert daar dat de invloed op de koers van AEB beperkt is.

Dit neemt niet weg dat veel gesprekspartners van mening zijn dat de invloed van de gemeente op AEB groot is; enerzijds realiseert men zich dat conform het deelnemingenbeleid de aandeelhouder op afstand staat en vooral de directie en rvc van AEB aan zet zijn, maar anderzijds is de werkelijkheid natuurlijk dat de gemeente 100% aandeelhouder is, de belangrijkste klant is van AEB en belangrijke zaken niet zonder instemming van de gemeente mogelijk zijn.

Uit de interviews is het beeld ontstaan dat de gemeente in haar aandeelhoudersrol voornamelijk kijkt naar het financieel belang. Een voorbeeld hiervan is de houding van de gemeente ten aanzien van de SI. Tijdens de initiatieffase van de scheidingsinstallatie, al in 2015, geeft de gemeente tijdens een aandeelhoudervergadering aan ook te willen kijken naar de impact als niet geïnvesteerd zou worden in de scheidingsinstallatie, een investering die algemeen als *stepping stone* wordt gezien voor andere duurzaamheidsprojecten. Door haar invloed op de investeringen, heeft de gemeente ook veel invloed op de mogelijkheden voor AEB om de transitie naar duurzaam bedrijf te maken.

De gemeente stuurt vanuit het oogpunt van risicobeheer stevig op het financieel rendement van de businesscase voor de Scheidingsinstallatie (zie ook paragraaf 4.1). De gedachte is dat het verhogen van het rendement op de SI een buffer kan vormen voor tegenvallers.

¹²¹ AVA van 21 juni 2016.

De gemeente realiseert zich echter niet dat het verhogen van het rendement op de SI leidt tot meer risico's voor AEB, bijvoorbeeld doordat meer afval wordt gecontracteerd, in de gedachte dat verbrandingscapaciteit vrijkomt door de SI. Als dat niet het geval blijkt in het verwachte tempo, leidt dat tot extra kosten voor AEB om contractverplichtingen na te komen (zie ook 2.1 en 2.2).

Het verbeteren van het rendement is een reden voor AEB om de SI uit eigen middelen te financieren, om de businesscase te verbeteren, terwijl bij verzelfstandiging de afspraak is gemaakt dat de gemeente mee kan investeren (in de vorm van leningen) in duurzaamheidsinitiatieven. De gemeente dacht, overigens net als AEB, dat de liquide middelen van AEB dit toelieten. De prognoses over liquiditeit werden echter keer op keer niet gehaald, en daarmee hielden AEB noch gemeente rekening. Overigens heeft AEB hier nooit een punt van gemaakt (zie ook onderstaande over de rol als financier).

Financier

Gemeente Amsterdam is naast aandeelhouder (en daarmee verstrekker van het eigen vermogen) ook een verstrekker van vreemd vermogen van AEB (zie ook paragraaf 2.3, ad 3). Tevens is er een directe financieringslijn met WPW. In collegebesluiten worden belangen van de wethouders Deelnemingen en Financiën gewogen. Naar eigen zeggen echter, geeft de facto de wethouder Deelnemingen opdracht aan de wethouder Financiën over de financiering¹²².

In de wijze van financiering en de betrokkenheid van de gemeente zijn twee 'fases' te onderscheiden: 1) de fase vanaf de periode van verzelfstandiging in 2014 en 2) de fase vanaf de herfinanciering door een bankenconsortium eind 2017. In paragraaf 2.3 is de omvang van de financiering in beide fases inzichtelijk gemaakt. Hier gaat het vooral over de rolinvulling door de gemeente als financier. Uitgangspunt is dat AEB ook na verzelfstandiging dezelfde dekking blijft leveren in de begroting van gemeente Amsterdam, dat wil zeggen dat de bijdrage uit dividend en rente op hetzelfde niveau blijven als voor verzelfstandiging (zie paragraaf 2.3, ad 1).

Over de positie van gemeente Amsterdam bij de financiering van transitieprojecten is bij de verzelfstandiging het volgende afgesproken:

- Voorstellen voor grotere investeringen worden overeenkomstig de governance-structuur van het verzelfstandigde AEB met per project een gedegen businesscase voorgelegd aan de gemeente als aandeelhouder en financier. Alleen na gemeentelijke goedkeuring wordt tot uitvoering daarvan overgegaan, waarbij het college van b&w individuele projectvoorstellen voor wensen en bedenkingen aan de gemeenteraad zal voorleggen¹²³.
- Onder de investeringsfaciliteit financiert de gemeente voor de periode 2014-2016 maximaal 60% van een transitieproject en voor 2017-2018 maximaal 50% van een transitieproject, in de vorm van een geldlening.

¹²² Vanaf november 2017 waren beide rollen belegd bij dezelfde wethouder, de heer Kock.

¹²³ Wethouder Gehrels, *brief aan de gemeenteraad over beantwoording vragen raadscommissie EZP*, 16 december 2013. In deze brief wordt aangegeven dat het gaat om individuele transitieprojecten groter dan € 5 miljoen.

Met de komst van het nieuwe college van b&w in 2014, is de opvatting over rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente in het financieren van gemeentelijke bedrijven in het algemeen door de gemeente veranderd. De achterliggende gedachte was dat de gemeente niet 'voor bank moet spelen'. Het gaat immers veelal om risicovolle activiteiten. De gemeente heeft in de periode van 2014 tot 2019 daarom het totaal aantal uitstaande leningen substantieel teruggebracht, van meer dan € 1 miljard aan leningen die ook door de markt gefinancierd konden worden, tot minder dan € 0,5 miljard.

Fase 1: vanaf verzelfstandiging tot aan herfinanciering bankenconsortium

Amsterdam heeft tot aan de herfinanciering op 27 november 2017 de volgende leningen uitstaan bij AEB:

- achtergestelde lening aan AEB met een hoofdsom van € 138 miljoen met een looptijd van 12 jaar, tot eind 2025 tegen een rentevoet van 6,7%;
- lening aan AEB met een hoofdsom van € 320 miljoen met een looptijd van 5 jaar, tot eind 2018 tegen een rentevoet van 4,4%;
- lening voor de investeringsfaciliteit WPW met een maximale omvang van € 52,9 miljoen tegen een variabele rentevoet (Euribor plus opslag van 100 basispunten). AEB ontvangt rente en aflossing van WPW voor het opgenomen deel van de investeringsfaciliteit.

Een belangrijk feit voor de invulling van de rol als financier is dat in 2015 de gemeente een substantieel deel van de leningen omzet in eigen vermogen van AEB (zie paragraaf 2.3 voor een uitgebreide beschrijving). Dat leidt in de gemeenteraad tot de oproep om terughoudend te zijn met investeringen in AEB, in combinatie met het herijkingsonderzoek (zie paragraaf 4.4). Op 30 april 2015 ontvangt de gemeente een verzoek van AEB tot aanpassing van de voorwaarden dan wel financieringsstructuur, vanwege het niet meer voldoen door AEB aan contractafspraken bij het afsluiten van de leningen. Het college van b&w stemt vervolgens, in de hoedanigheid van vreemd vermogen financier van AEB Amsterdam, in met het verstrekken van uitstel (waiver) tot uiterlijk 15 oktober 2015, in verband met de beoogde behandeling in de raadsvergadering in september 2015 van een voorstel tot aanpassing van de financieringsstructuur. Op 1 september 2015 besluit het college van b&w over een voorstel voor herstructurering van schuld en eigen vermogen, gecombineerd met een aanpassing van leningsvoorwaarden. De crux van het voorstel is dat de gemeente een bedrag van € 60 miljoen euro van haar leningen aan AEB omzet in aandelenkapitaal (agiostorting).

Daarmee wordt een deel van de daling van het eigen vermogen in de openingsbalans van AEB gecompenseerd (zie paragraaf 2.3 ad1). Het doel is een duurzame financieringsoplossing voor AEB. De gemeenteraad krijgt ten aanzien van herstructurering financiering AEB op 30 september 2015 de gelegenheid wensen en bedenkingen te uiten.

Fase 2 Na herfinanciering bankenconsortium

In het raadsbesluit over de verzelfstandiging van AEB van 18 december 2013 is besloten dat AEB voor eind 2018 de reguliere lening van € 220 miljoen moet herfinancieren. AEB is zeer gemotiveerd om de afgesproken herfinanciering te realiseren: de rente op de kapitaalmarkt is gedaald, waardoor de herfinanciering de rentelasten van AEB kan verlagen.

De herfinanciering past ook goed bij de opvatting van de gemeente dat zij niet de rol van bankier moet willen spelen. Met deze herfinanciering is de *risico exposure* van de gemeente verkleind.

AEB doet een uitvraag bij nationale en internationale financiers om te vragen of partijen bereid waren tot herfinanciering. Meerdere partijen tonen interesse en zijn bereid tot herfinanciering van het uitstaande bedrag. AEB kiest uiteindelijk gekozen voor een consortium van de BNG, ING, de Deutsche Bank en ABN Amro.

Het college informeert de gemeenteraad hierover en de gemeenteraad krijgt in de raadsvergadering van 8 november 2017 de gelegenheid tot het uiten van wensen en bedenkingen over het aanpassen van de achtergestelde lening van AEB en de leningovereenkomst aan WPW.

Per 27 november 2017 is AEB geherfinancierd en heeft nieuwe leningen afgesloten bij het consortium van vier banken. Op die datum is de restant hoofdsom van de (reguliere) lening van gemeente Amsterdam van € 220 miljoen in zijn geheel afgelost. Daarnaast is de investerings- en rekeningcourantfaciliteit beëindigd. De achtergestelde lening is voortgezet en de aan WPW verstrekte financiering is vanaf die datum rechtstreeks vanuit de gemeente aan WPW verstrekt. De looptijd van de achtergestelde lening bedroeg bij afsluiten in 2014, 12 jaar met een rente van 6,7%. Dit blijft bij de herfinanciering in 2017 ongewijzigd. Na de herfinanciering is een externe lening aangetrokken van € 45 mln voor de Biomassacentrale BPA.

Impact van de rentebetalingen

In de interviews is meermalen benoemd dat de gemeente een hoge rentevergoeding rekent, en daarmee -samen met de geprognoseerde dividenduitkeringen- flink zou verdienen aan AEB. De gemeente stelt zich op het standpunt dat sprake is van marktconforme rentes en dat zij daartoe ook verplicht is, omdat anders sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De gemeente stelt dat de hoogte van dividenduitkeringen een onderwerp van gesprek werd nadat resultaten van AEB onder druk kwamen te staan. Volgens de gemeente was het geen factor of het bedrag betaald zou kunnen worden, omdat AEB voldoende kasstroom/liquiditeit had. Wel keek de gemeente naar de ontwikkeling van de solvabiliteit.

De rvc en directie van AEB hebben dividend- en rentebetalingen nooit formeel bij de aandeelhouder ter sprake gebracht. De gemeente krijgt geen signalen van directie of rvc dat AEB van mening is dat de rentebetalingen en geprognoseerde dividenduitkering leiden tot buitenproportionele lasten voor AEB en daarmee een belemmering vormen voor onderhoud of andere noodzakelijke operationele uitgaven.

Klant

Gemeente Amsterdam is eigenaar van al het huishoudelijk en klein chemisch afval dat wordt aangeboden binnen de gemeentegrenzen. De afval- en grondstofstromen die in Amsterdam ingezameld worden, worden deels door AEB zelf verwerkt (restafval), nagescheiden (plastics). Alle overige stromen (met uitzondering van bodemas) worden door AEB aanbesteed en bij derde partijen verwerkt.

Sinds de realisatie van de SI in het najaar van 2017 betaalt gemeente Amsterdam een extra bijdrage aan AEB voor het nascheiden van huishoudelijk afval. AEB verwerkt niet alleen het afval maar beheert ook de afvalpunten in Amsterdam.

De klantrol heeft in al deze jaren tot weinig discussie geleid, en de klantrelatie van de gemeente met AEB lijkt tussen 2014 en de zomer van 2019 prima te zijn geweest. Er is een tijd gezocht naar een goede manier om problemen als klant te bespreken met AEB. De gemeente realiseerde zich dat de aandeelhoudersrol ten onrechte werd gebruikt om zaken als wachttijden te bespreken, of om de kosten van investeringen voor gemeentelijke beleidsdoelstellingen geheel bij AEB te leggen. Dit is een van de thema's van de bestuursopdrachten (zie 4.4).

In het uitvoeringsplan afval 2016¹²⁴ staat dat Amsterdammers zullen worden gestimuleerd om zelf meer grofvuil naar afvalpunten te brengen. En dat AEB hiervoor de dienstverlening op de afvalpunten zal verbeteren. Tussen september 2016 en november 2018 zijn er, op initiatief van de gemeente, periodieke strategische overleggen tussen de gemeente en AEB, waarbij de gemeente optreedt vanuit diens rol als klant. De gemeente wordt in deze overleggen vertegenwoordigd door medewerkers van het programmateam Afval en Grondstoffen. Tijdens de overleggen komen business development en de stand van zaken over het uitvoeringsbeleid van afval als vaste agendapunten aan bod. Ook worden zaken afgestemd: grondstofstromen van afval, het afval dat voor de scheidingsinstallatie bedoeld was tegenover het afval dat direct verbrand mocht worden, het uitvoeren van een pilot waarbij afval over water vervoerd werd naar AEB, en het inzamelen van luiers voor het EMBRACED-business development project.¹²⁵

Geschillen, zoals bijvoorbeeld een geschil over wachttijden bij het afleveren van afval, komen zelden voor. In 2019 spreekt de gemeente de wens uit om de gronden van deze afvalpunten weer terug te kopen, en ook de afvalpunten weer in eigen beheer te nemen. Er is in de manier waarop het overleg over de klantrol is ingevuld en de inhoud van dit overleg geen indicatie naar voren gekomen dat dit te maken heeft met ontevredenheid over de manier waarop AEB deze rol uitvoert.

Beleidsmaker/opdrachtgever

Gemeente Amsterdam is beleidsmaker, ook op veel vlakken waar beleid invloed heeft op AEB, zoals (huishoudelijk) afval, hergebruik van grondstoffen, energie (elektriciteit en warmte), (stedelijk) ruimtegebruik, verkeer, woning- en bedrijfsisolatie en milieu (zonering en uitstoot). In deze paragraaf gaat het uitsluitend over het beleid op het gebied van Afval en Warmte.

Gemeente Amsterdam beschouwt AEB in de eerste jaren als een goede partner om de duurzaamheidsambities als business te ontwikkelen. De belangrijkste bron van duurzame energie op Amsterdams grondgebied is ook de elektriciteitsproductie door AEB (71 procent van de jaarlijkse 'Amsterdamse' 2.700 terajoule aan duurzame energie)¹²⁶. Het past in de gedachte dat Nederland, en dus ook Amsterdam, op weg is naar een circulaire economie, waarin er steeds meer sprake zal zijn van het gebruik van secundaire in plaats van primaire grondstoffen.

¹²⁴ Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsplan Afval*, 14 juni 2016.

¹²⁵ Het project EMBRACED is niet gerealiseerd.

¹²⁶ Gemeente Amsterdam, *Agenda Duurzaam Amsterdam*, 11 maart 2015.

Daarmee verdwijnt de huidige status van afval en heeft afvalverbranding als zodanig geen toekomst meer. AEB zou moeten omvormen tot een circulair bedrijf, dat daarmee ook nog geld verdient.

Ten tijde van de verzelfstandiging van AEB, en in de eerste jaren na de verzelfstandiging, lag de verantwoordelijkheid voor afval bij de stadsdelen. De kennis die er in de centrale stad aanwezig was over afval, was grotendeels ‘meeverzelfstandigd’ met AEB.

Er is in de eerste jaren na 2014 kortom weinig kennis over afval meer aanwezig op het stadhuis. Vanaf 2015 wordt deze kennis weer opgebouwd, eerst in het programmateam Afval en Grondstoffen, sinds het najaar van 2019 in de vakdirectie Afval en Grondstoffen (A&G).

Afvalbeleid

In het beleid van de gemeente tekent zich een lijn af waarbij AEB in de loop van de tijd steeds minder van belang lijkt te worden als partner in het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen van de stad.

In eerste instantie is AEB ‘het’ instrument van de gemeente om de duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Zo is het ook afgesproken bij de keuze voor het transitie scenario als onderlegger voor de verzelfstandiging (zie ook paragraaf 2.3, toelichting ontwikkeling omzet en bedrijfsresultaat businesscase verzelfstandiging). En dit voornemen komt ook naar voren in de doelstellingen zoals opgenomen in de verzelfstandigingsovereenkomst van AEB¹²⁷, namelijk:

- het exploiteren van een reststoffenverwerkings-, afvalinzamelings-, afvalverwerkings- en energieopwekkingsbedrijf, (...) met nadruk op duurzaamheid; de productie, distributie en levering van (duurzame) energie;
- het in het kader van het voorgaande 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 en het zo effectief en duurzaam mogelijk gebruik van grondstofstromen en het herwinnen, produceren, distribueren en leveren van bruikbare en mogelijk strategisch waardevolle grondstoffen;
- de ontwikkeling en realisatie van nieuwe duurzame technologieën en processen op voornoemde gebieden en het vervullen van een afvalketenregie-functie voor de regio Amsterdam.

De agenda Duurzaam Amsterdam¹²⁸ maakt expliciet duidelijk dat gemeente Amsterdam en AEB (vaste) partners zijn op diverse onderdelen van de duurzaamheidsambitie. Daarin staat: “AEB Amsterdam wil uitgroeien tot een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf en haar activiteiten richten op onder meer het scheiden van afvalstoffen, het opwerken hiervan en het versterken van het recyclingcluster in het havengebied. Doel: in 2018 vier keer zoveel grondstoffen uit afval terugwinnen als in 2014.”

¹²⁷ Nauta Dutilh, *Verzelfstandigingsovereenkomst tussen Gemeente Amsterdam en AEB*, 1 januari 2014.

¹²⁸ Gemeente Amsterdam, *Agenda Duurzaam Amsterdam*, 11 maart 2015.

Daarnaast wordt de samenwerking op het gebied van recycling benoemd. Gemeente Amsterdam zou, onder meer samen met AEB, in 2015 een eerste overzicht opstellen van kansen voor het versterken van de recycle- en reparatiebranche.

Tot slot wordt de rol van AEB bij stadswarmte benoemd: WPW, waarin Nuon en AEB participeren, heeft de ambitie om het stadswarmtenet te laten groeien tot 230 duizend aansluitingen in 2040. Om deze doelstellingen te bereiken, is het nodig om het aantal aansluitingen per jaar te versnellen.

Voor de huidige collegeperiode 2014-2018 is het doel om te groeien met 19.000 aansluitingen tot 81.000 in 2018, met een doorgroei naar 102.000 eind 2020. Gemeente Amsterdam ondersteunt deze ambitie.

Ook het Uitvoeringsplan Afval van 14 juni 2016 geeft nog steeds blijk van een gezamenlijke ambitie: in het plan staat dat AEB is verzelfstandigd omdat dit de beste mogelijkheden geeft om het bedrijf te transformeren naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf. De gemeente maakt duidelijk dat AEB een belangrijke rol speelt in het realiseren van de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en kostenefficiëntie. De gemeente wil vanuit haar rol van opdrachtgever en aandeelhouder de samenwerking met AEB Amsterdam verbeteren en concrete prestatieafspraken (via dienstverleningsovereenkomsten) maken, zodat de partijen met elkaar zorgen dat de stad van een lineaire naar een circulaire economie gaat, en AEB zich daarbij kan transformeren naar een grondstoffen bedrijf.

Daarnaast wordt de rol van AEB als grondstoffenbedrijf expliciet gemaakt bij het behalen van de scheidingsdoelstelling in de periode tot 2020. In het plan heeft de gemeente de doelstelling geformuleerd dat het scheidingspercentage van het afval omhoog moet van 19% in 2013 naar 65% in 2020, waardoor meer recycling van afval mogelijk wordt. Hierbij wordt in het plan een verbinding gelegd met AEB (lees: de SI). De gemeente stelt dat om de planning van 65% in 2020 te halen, een samenwerking met AEB noodzakelijk is. AEB heeft in dit kader businesscases voor het nascheiden van huishoudelijk restafval (de SI), het vergisten van de organische natte fractie en een groengasinstallatie in voorbereiding. Bij de vaststelling van die doelstelling van 65% is rekening gehouden met wat volgens AEB door de SI bijgedragen kan worden.

In deze periode loopt het beleid van Amsterdam en dat van AEB gelijk op. AEB is immers bezig met verschillende business development projecten in het kader van circulariteit (zie paragraaf 2.7).

Uit de bestuursopdrachten (zie paragraaf 4.4) en het concept uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen 2020-2025¹²⁹ komt vanaf 2018 echter een heel ander beeld naar voren. In de bestuursopdrachten tekent zich de lijn af dat AEB slechts één van de partijen is waarmee gemeente Amsterdam zijn duurzaamheidsdoelstellingen kan realiseren, maar dat dit geen exclusieve relatie zal zijn.

¹²⁹ Gemeente Amsterdam, *concept uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen 2020-2025*, 7 april 2020. Afgerond na de onderzoeksperiode maar opgenomen omdat het inzicht geeft in de ontwikkeling van de beleidsopvattingen van de gemeente.

Uit de interviews blijkt dat dit te maken heeft met de vraag van de gemeente of AEB wel in staat is om de ambities van Amsterdam te realiseren. Het trackrecord op innovaties is volgens de gemeente niet overtuigend geweest in de voorgaande jaren. In de gesprekken tussen AEB en gemeente komt dit teruglopend vertrouwen in de innovatiekracht van AEB overigens niet expliciet aan de orde.

In het licht van voorgaande is relevant hoe de wethouder Duurzaamheid voor zich ziet dat AEB invulling geeft aan het strategisch plan. Zij zegt in een brief¹³⁰ van oktober 2018 dat het voor haar en de gemeenteraad belangrijk is dat AEB laat zien hoe AEB meewerkt aan de uitvoering van het coalitieakkoord.

Zij schrijft: *"AEB is een belangrijke partner van de gemeente en vice versa. Wat ik van belang acht is dat de hoofdlijn en richting van wat de gemeente en AEB willen overeenkomt. En dat in de strategie tot uiting komt dat AEB bijdraagt aan de Amsterdamse doelen. En dat daar op bestuursniveau ook een gedragen beeld over is."* De wethouder stelt dat de ambities uit het coalitieakkoord om afval als grondstof te gebruiken en om van de afvalketen een grondstoffenfabriek te maken, vragen een goede samenwerking tussen de AEB en de gemeente. AEB gaat in de strategie in op (verwachte) marktontwikkelingen, en geeft aan voortdurend de marktontwikkelingen en wensen van zijn stakeholders te monitoren. De wethouder vraagt AEB in zijn strategie op te nemen dat deze verkenning van risico's en kansen ook inzichtelijk en beschikbaar gemaakt wordt voor belangrijke stakeholders zoals de gemeente, en vraagt AEB indicatoren te ontwikkelen die het mogelijk maken dit te monitoren. De brief sluit af met *"Tenslotte maak ik van de gelegenheid gebruik om u te laten weten dat de ambities van de gemeente om in 2040 aardgasvrij te zijn, in 2050 95% minder CO2 uitstoot te hebben, in 2050 geen grondstoffen te verbranden mij bezig houden. Ook in relatie tot de toekomst van AEB"*.

Beleid warmte

AEB speelt een belangrijke rol in de warmtevoorziening van de stad en in het realiseren van de Amsterdamse ambities voor aardgasvrij¹³¹. AEB is namelijk de enige warmteleverancier van Westpoort warmte (WPW). WPW is een joint venture tussen AEB en Nuon Warmte en heeft het westelijke warmtenetwerk in de stad in eigendom. Nuon Warmte heeft tevens het grootste, oostelijke, netwerk in de stad in bezit.

In de brief van de wethouder Duurzaamheid¹³² van 29 oktober 2018 wordt in relatie tot het (niet vastgestelde) strategisch plan van AEB over warmte het volgende opgemerkt: *"Het strategisch plan van AEB bevat de te volgen strategie van de vennootschap en haar dochtermaatschappijen. AEB geeft aan een structureel sterkere rol te willen gaan spelen in WPW, maar dat wordt verder niet uitgewerkt. Ik meen dat ook met betrekking tot deze belangrijke dochter van AEB duidelijk moet worden uit de strategie van AEB in welke geografische gebieden ze actief wil zijn, wat de doelen zijn en hoe deze worden gerealiseerd. (...) Ik verzoek u op dit punt de strategie dus nog aan te vullen."*

¹³⁰ Brief d.d. 29 oktober 2018 naar aanleiding van het gesprek met de rvc van AEB in juli 2018.

¹³¹ Rekenkamer Amsterdam, *Grip op Westpoort Warmte*, 21 november 2018, samenvatting (p. 1-2).

¹³² Wethouder Duurzaamheid, *brief aan rvc AEB*, 29 oktober 2018.

De Rekenkamer Amsterdam levert in november 2018 het onderzoek ‘Grip op Westpoort Warmte’ op. Dit is het bestuurlijke rapport als onderdeel van het onderzoeksrapport ‘Verduurzaming warmtevoorziening met warmtenetten, geen geïsoleerd vraagstuk’ van maart 2019. De Rekenkamer trekt drie hoofdconclusies:

1. lange historie in een veranderende context leidt tot een gedateerde en complexe constructie;
2. constructie kent achterstallig onderhoud en vraagt om juridische alertheid van gemeente;
3. uitvoering procesafspraken en informatievoorziening laat te wensen over.

Twee constatering van de Rekenkamer worden hier uitgebreider belicht, omdat ze inzicht geven in onderliggende redenen voor de complexiteit van de relatie tussen AEB en de gemeente of WPW en gemeente.

Ten eerste stelt de Rekenkamer dat de verzelfstandiging van de gemeentelijke dienst AEB een complicerende factor was: *“Deze dienst ging vanaf 1 januari 2014 als NV zelfstandig verder, nam de gemeentelijke aandelen WPW over en is sindsdien zowel leverancier als mede-eigenaar van WPW. Gegeven de daaraan gekoppelde afspraken is de toekomst van WPW daardoor onlosmakelijk verbonden met die van AEB en vice versa. AEB dient voor een lange periode warmte te leveren tegen vastgelegde condities. Ook indien als gevolg van het gemeentelijke afvalbeleid de AVI van AEB anders zal worden ingezet of er minder afval zal worden verbrand. WPW is daarnaast voor een voldoende rentabiliteit van zijn business casussen ook afhankelijk van relatief goedkope warmte van AEB NV”*. Ten tweede geeft de Rekenkamer aan dat de aard van de constructie, de gelaagdheid van het bestuur (via AEB), de kennisachterstand en de gebrekkige kennisuitwisseling tussen de gemeentelijke diensten zorgen voor een beperkte kennis bij het college van b&w, terwijl de gemeente wel risico’s loopt. De Rekenkamer constateert dat de gemeente vanaf de oprichting van WPW een kennisachterstand heeft ten opzichte van Nuon. Die neemt verder toe na de verzelfstandiging van AEB. De gebrekkige grip op de materie wordt volgens de Rekenkamer nog versterkt door ambtelijke verkokering, waardoor organisatieonderdelen elkaar onvoldoende weten te vinden. Daarnaast, maar ook gedeeltelijk daardoor, laat de informatievoorziening aan de raad te wensen over. De raad wordt natuurlijk betrokken bij de investeringsbesluiten, maar belangrijke risico’s worden niet met de raad gedeeld en maken daarmee volgens de Rekenkamer ten onrechte geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces.

In de bestuurlijke reactie onderschrijft het college van b&w de geconstateerde problemen en wil via de al geformuleerde bestuursopdracht Warmte opvolging geven aan de aanbevelingen (zie paragraaf 4.4). In het nawoord zet de Rekenkamer kanttekeningen bij die aanpak en adviseert de raad om erop toe te zien dat die aanbevelingen ook daadwerkelijk aandacht krijgen bij het uitvoeren van de bestuursopdracht, en dat de bestuursopdracht ook snel en voortvarend wordt uitgevoerd.

Onderlinge relatie tussen gemeente Amsterdam als beleidsmaker en opdrachtgever en AEB

Na de verzelfstandiging lijkt de oriëntatie van gemeente en AEB, om als partners samen duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren, steeds minder vanzelfsprekend te worden. Een aantal voorbeelden ondersteunt dit beeld.

- Opstellen strategisch plan 2018 – 2022. Eerder was sprake van twee parallelle processen – gemeentelijk en bij AEB – bij het maken van het strategisch plan van AEB in 2017.

- Bestuursopdrachten. Bij het opstellen van de bestuursopdrachten wordt AEB beperkt betrokken. En in de bestuursopdrachten wordt op onderdelen inhoudelijk afscheid genomen van de exclusieve relatie met AEB.
- Nadruk op financiële belang. Hoewel gemeente Amsterdam en AEB in de eerste fase na verzelfstandiging gelijk op lijken te lopen als het gaat om de inhoudelijke ambities en planvorming, stuurt de gemeente in de praktijk primair op financieel resultaat van de deelneming. Dit wordt onder meer zichtbaar in de sturing op de SI.
- De planning van veel business development projecten schuift meermaals op in de tijd. In het onderzoek is niet gebleken dat de gemeente als aandeelhouder zich kritischer opstelt naarmate projecten opschuiven.

Waar de gemeente voor interne programma's en projecten een ambtelijk opdrachtgever aanstelt, die de vertaling maakt van politiek-bestuurlijke ambities naar een voor de uitvoering hanteerbaar programma en dat ook borgt – ontbreekt het ambtelijk opdrachtgeverschap voor AEB lange tijd. Het ambtelijk opdrachtgeverschap was in eerste instantie nauwelijks ingevuld. Het wordt vanaf 2016/2017, door het programmateam Afval en Grondstoffen opgebouwd en krijgt met de komst van de directie Afval en Grondstoffen, feitelijk invulling. Dat leidt ertoe dat Amsterdamse beleidsambities niet goed worden afgestemd, waarbij niet wordt gekeken of AEB een rol kan spelen, wat de haalbaarheid is, tot welke financiële dynamiek ze leiden, en of het bedrijf in staat mag worden geacht uitvoering te geven aan die ambities. Als AEB daar in de ogen van de gemeente steeds minder toe in staat blijkt, keert de gemeente zich in toenemende mate beleidsmatig af van AEB.

3.2. Betrokkenheid gemeenteraad

De gemeenteraad wordt in relatie tot AEB geïnformeerd over (1) (financiële) prognoses en resultaten, (2) beleidsvoornemens in relatie tot AEB, (3) financiering en investeringen en over (4) relevante ontwikkelingen in het deelnemingenbeleid. Daarnaast is een aantal malen diepgaand van gedachten gewisseld over AEB naar aanleiding van rapporten van de Rekenkamer.

Hierna is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij AEB weergegeven. Het betreft geen uitputtend overzicht, maar concentreert zich op de voornaamste hiervoor genoemde onderwerpen, vanaf de verzelfstandiging op 1 januari 2014 tot 1 juli 2019.

Financiële prognoses en resultaten

De raad wordt in 2014 bij brief geïnformeerd over de bijstelling van de financiële jaarprognose AEB¹³³: het resultaat wordt € 7 miljoen (€ 12 miljoen lager dan verwacht, vooral door extra onderhoud aan twee turbines, een lagere elektriciteitsproductie en mindere marktomstandigheden). Als de raad wordt geïnformeerd¹³⁴ over de grote brand, kondigt de wethouder onder meer een externe validatie aan van de marktontwikkeling en een meerjarenplan aan.

¹³³ Wethouder Ollongren, *brief aan de gemeenteraad over bijstelling financiële jaarprognoses*, 26 augustus 2014.

¹³⁴ Wethouder Ollongren, *brief aan de raadscommissie WE over de financiële situatie bij AEB*, 4 december 2014.

In 2015 bespreekt de raad de uitkomsten van de herwaardering van AEB door EY¹³⁵. In het kader van de raadsbespreking op 1 april 2015 worden twee moties aangenomen (raadsbesluit 22 april 2015):

- Het college van b&w wordt opgedragen het voor eind 2015 geplande onderzoek naar de financiële positie van AEB per direct te starten (dit gebeurde via uitvoering onderzoek Rekenkamer; zie hierna) en
- zo spoedig mogelijk aan de raad voor te leggen: a) een feitenrelaas vanaf het moment waarop binnen de organisatie gestart is met de discussie over de verzelfstandiging van het AEB tot en met de besluiten van het college van b&w met betrekking tot de uitkomsten van de externe validatie; b) een nieuwe financiële risicoanalyse met betrekking tot het AEB, waarin wordt ingegaan op de financiële risico's die resteren na de afwaardering en de bijstelling van de dividendprognose, de kans dat deze risico's zich voordoen en in hoeverre deze risico's zijn afgedekt.

Het college van b&w informeert de gemeenteraad op 23 februari 2018 over het feit dat AEB door de OD NZKG onder verscherpt toezicht is gesteld. Op 13 september wordt de situatie besproken in de raadscommissie. De wethouder Deelnemingen benadrukt bij die gelegenheid dat AEB een verbeterplan heeft opgesteld, dat is voorgelegd aan de OD NZKG. Dat wordt nu geïmplementeerd. Het college van b&w ontvangt kwartaalrapportages die het met de rvc en met de directie bespreekt. Tot dan toe verloopt de implementatie voorspoedig. Zijn er hick-ups, dan meldt de wethouder die aan de raad.

Op 5 december 2018 wordt de raad geïnformeerd over tegenvallende prestaties bij AEB:

- AEB keert over 2018 geen dividend uit aan de gemeente. Onder normale omstandigheden zou er € 5 miljoen worden uitgekeerd.
- Ook 2019 zal naar verwachting een financieel tegenvallend jaar worden. De gemeente moet er rekening mee houden om ook over dat jaar minder of geen dividend te ontvangen.
- De belangrijkste oorzaken zijn het tegenvallend functioneren van de scheidingsinstallatie, de kosten van het wegwerken van achterstallig onderhoud en het versterken van de organisatie van AEB.

Naar aanleiding van de brief van 5 december 2018 worden op 10 december 2018 door meerdere raadsleden vragen gesteld. De schriftelijke beantwoording van de vragen vindt plaats op 10 mei 2019.

Op 15 mei 2019 informeert de wethouder Deelnemingen, namens het college van b&w, de gemeenteraad vertrouwelijk dat AEB gemeente Amsterdam heeft geïnformeerd over een verdere verslechtering van de financiële situatie. AEB verwacht dat zonder ingrijpen vanuit de aandeelhouder of vreemd vermogensverschaffer het waarschijnlijk onontkoombaar is dat AEB de bankconvenanten zal breken en in default raakt.

- Het college van b&w geeft aan dat de gemeente voornemens is om zelf met de banken in overleg te treden om de mogelijkheden voor een oplossing te verkennen. Een dergelijk gesprek kan plaatsvinden nadat AEB de banken heeft geïnformeerd over de financiële situatie.

¹³⁵ Wethouder Ollongren, *brief aan de gemeenteraad over de uitkomsten van de herwaardering van AEB door EY*, 31 maart 2015.

- Het college van b&w stelt dat AEB nog steeds beperkt grip heeft op de cijfers. Het college heeft hier zorgen over. Deze zorgen heeft de gemeente direct na het bericht van AEB aan de directie kenbaar gemaakt. Kort daarop heeft de gemeente ook bij de RvC de zorgen benadrukt. De RvC deelt deze zorgen. AEB heeft mede naar aanleiding hiervan een onafhankelijke partij in de hand genomen om haar eigen cijfers te valideren.
- Essentieel voor het structureel voldoen aan de bankconvenanten is het verbeteren van de operationele prestaties. AEB heeft recent verbeterplannen aan de gemeente gepresenteerd. De gemeente heeft gemeld dat nog onvoldoende duidelijk is hoe deze plannen doorwerken in de cijfers. AEB heeft toegezegd dat verder inzichtelijk te maken.

Om het beleid van het bestuur te kunnen beoordelen en de belangen als aandeelhouder te behartigen, geeft het college van b&w aan dat het nauw contact onderhoudt met de directie en RvC van AEB en dat het de raad op de hoogte zal houden van de ontwikkelingen.

Op 27 juni 2019 informeren wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid de gemeenteraad per brief over het bericht van AEB van 24 juni. In de brief van de wethouders is opgenomen, zoals AEB aan het college heeft meegedeeld, dat AEB niet meer in controle is over de arbeidsveiligheid in de fabriek. Daar is meteen met tijdelijke maatregelen op gereageerd door AEB, zoals het terugbrengen van de belasting van de ovens. Er wordt gewerkt aan maatregelen om de veiligheid structureel te borgen. AEB geeft aan dat dit kan betekenen dat de gehele verbrandingsoperatie voor een periode tussen de nul tot in het ergste geval zes maanden gestaakt zou moeten worden, wat een tijdelijke sluiting van de fabriek voor die periode inhoudt.

Op 1 juli 2019 informeert AEB de gemeente hier nader over. De gemeente richt zich op de borging van de publieke belangen, afvalverwerking, de warmtelevering en de slibverwerking. Daarnaast heeft AEB aangegeven dat het stabiliseren van de veiligheidssituatie directe financiële gevolgen heeft. AEB verwacht dat half juli een liquiditeitstekort ontstaat en zonder hulp niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Op 1 juli levert AEB een verzoek voor liquiditeitssteun aan. AEB beschouwt dit als een onderbouwd verzoek, gemeente Amsterdam ziet dat niet zo.

Beleid

Op 11 maart 2015 heeft de gemeenteraad unaniem de Agenda Amsterdam Duurzaam aangenomen waarin is opgenomen dat Amsterdam tot 65% afvalscheiding wil komen, en de mogelijkheid zal onderzoeken dat nascheiding hier een bijdrage aan levert.

In 2016 wordt het Uitvoeringsplan Afval evenals het investeringsvoorstel in de HHAS (later Scheidingsinstallatie genoemd) geagendeerd ter bespreking in de raadscommissie ID van 29 juni, in aanwezigheid van wethouder Deelnemingen en waarvoor ook de leden van de raadscommissie WE zijn uitgenodigd. Het Uitvoeringsplan wordt vastgesteld in de raadsvergadering van 13/14 juli, waarbij wordt afgesproken dat mocht een vorm van nascheiding niet gerealiseerd kunnen worden voor 2020, dan dient de bestuurlijke doelstelling te worden losgelaten of verschoven in de tijd.

In de vergadering van de gemeenteraad van 8 november 2018 over de begroting 2019 heeft de raad een motie aangenomen waarin het college van b&w gevraagd wordt om te onderzoeken of luiers en incontinentiematerialen gerecycled kunnen worden door AEB. Het college van b&w geeft aan het gevraagde onderzoek naar inzameling en recycling van luiers en incontinentiematerialen uit te voeren en de raad in het vierde kwartaal 2019 te informeren over de resultaten ¹³⁶.

Financiering en investeringen

In september 2015 bespreekt de raad het voorstel voor het aanpassen van de financieringsstructuur, en de raad heeft op 30 september 2015 wensen en bedenkingen ten aanzien van herstructurering financiering AEB kunnen uiten.

In de raadsvergadering waarin de investering in de HHAS/SI wordt besproken, uit de raad hierover wensen en bedenkingen: in het kader van de investering in de SI wordt ingestemd met het vormen van een risicoreservering binnen het duurzaamheidsfonds ter grootte van € 7,2 miljoen (om het risico van afwaardering als gevolg van de investering in de nascheidingslijn af te dekken).

In november 2018 bespreekt de raad de voorgenomen investering van AEB in een nieuwe biomassacentrale Biomass Plant Amsterdam (BPA). Met als kernpunten:

- Met de transitie-investering in BPA draagt AEB bij aan de door gemeente Amsterdam gewenste bijdrage aan de doelstellingen van Parijs, door vanaf 2020 een jaarlijkse beperking van de CO₂ uitstoot te realiseren van circa 67.000 ton;
- BPA gebruikt snoeihout als duurzame energiebron. Het is een toepassing die past in de huidige beginfase van de transitie naar een circulaire economie waarbij er nu geen andere, meer hoogwaardige, toepassing mogelijk is. AEB gaat actief werken aan het mogelijk maken van een duurzamer benutting van de biomassa na de looptijd van het project. Desgevraagd geeft AEB aan te garanderen dat er geen verdere investeringen in de BPA worden gedaan, of nieuwe contracten voor verwerking biomassa worden afgesloten, zonder de aandeelhouder daarin te betrekken;
- De investering is circa € 58 miljoen, waarvan AEB 25% voor zijn rekening neemt in de vorm van eigen vermogen. De rest wordt geleend van banken. Er wordt volgens de gemeente een net rendement gehaald op de investering. Financieel wordt de investering ondersteund door een reeds verkregen SDE+ subsidie, waarvan de hoogte afhankelijk is van de geproduceerde energie.

In de voordracht voor de raadsvergadering over de BPA staat dat er nog geen nieuwe strategie is vastgesteld voor AEB (zie ook paragraaf 3.1). De huidige strategie van AEB is er op gericht AEB om te vormen naar een duurzaam energie- en grondstoffenbedrijf. Qua financiën en risico's is het project volgens het college van b&w robuust. Het college van b&w stemt in principe in met de investering. In de regel worden (potentiële) investeringsbesluiten van deelnemingen niet vooraf voorgelegd voor wensen en bedenkingen bij de raad, maar dat gebeurt wel bij transitie-investeringen van AEB.

¹³⁶ Wethouder Van Doorninck, *brief namens het college van b&w aan de gemeenteraad in reactie op motie 974 van raadslid Nadif getiteld 'inzamelen luiers en incontinentiematerialen'*, 26 februari 2019.

Wethouders Deelnemingen en Duurzaamheid beantwoorden vragen van de raad bij brief van 6 november ten behoeve van behandeling in de raad (wensen en bedenkingen) op 7 & 8 november 2018. Raadsbehandeling vindt op 8 november 2018 plaats.

Deelnemingen

Het rapport van Rekenkamer Metropool Amsterdam 'Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB) - Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging' wordt per brief d.d. 18 november 2015 door de Rekenkamer aangeboden aan de gemeenteraad en op 2 december 2015 in de raadscommissie WE behandeld. De raad besluit op 20 januari 2016 de aanbevelingen over te nemen en verzoekt het college van b&w de aanbevelingen uit te voeren. Tevens zijn twee moties aangenomen, nr. 57 (informatieprotocol besluitvorming deelnemingen) en 58 (plan van aanpak aanbevelingen Rekenkamer).

De herijking van AEB komt in 2017 aan de orde. Het collegebesluit van 1 juli 2017 over het 'onderzoek opvolging herijking AEB Holding NV', wordt besproken in de raadscommissie WE van 5 juli 2017, en behandeld in de raad op 19 en 20 juli 2017: het college van b&w neemt het advies uit het onderzoek over en stemt in met het voorlopig aanhouden van AEB, waarbij een drietal bestuursopdrachten zullen worden geformuleerd om te zorgen voor de nodige verbetertrajecten (zie paragraaf 4.4):

- A. Afval en grondstoffen: bronscheiding, inzameling, verwerking afval en grondstoffen
- B. Warmte: sturing op warmtenetwerk en realisatie aardgasloos
- C. Performance en slagvaardigheid AEB.

4. Casuïstiek

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van vier casussen: de realisatie van de scheidingsinstallatie (4.1), de reparatie van turbine 20 (4.2), het verscherpt toezicht (4.3) en de herijking door de gemeente van de deelneming AEB in 2015 en de realisatie van de daaruit volgende bestuursopdrachten (4.4). Deze casussen geven inzicht in de onderliggende patronen bij AEB en de gemeente, die de operationele en financiële problemen mede hebben veroorzaakt.

4.1. De scheidingsinstallatie

De scheidingsinstallatie voor huishoudelijk afval (SI) wordt in onderstaande paragraaf uitgelicht als casus om enkele patronen zichtbaar te maken die kenmerkend zijn voor het functioneren van AEB en voor de relatie tussen AEB en gemeente Amsterdam. De volgende patronen komen in deze casus naar voren:

- De kerngedachte over de transformatie tot duurzaam grondstoffenbedrijf lijkt door de jaren heen te zijn verlaten. Bij de verzelfstandiging is de aanname dat business development van duurzame projecten inkomsten genereert, die vanaf 2018 het wegvallen van de MEP subsidie moeten opvangen. In 2018 blijkt in de praktijk dat er inkomsten uit afvalverbranding nodig zijn om transitie-investeringen in duurzaamheid mogelijk te maken en dat eventuele winstgevendheid van die investeringen op zich laat wachten.
- Er is sprake van ongefundeerd optimisme bij AEB over de uitvoeringskracht, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen de SI rendement zal opleveren.
- Integraal risicomanagement is zwak, en AEB en gemeente Amsterdam lijken kwetsbaarheden uit het oog te verliezen.
- Gemeente Amsterdam stuurt vanuit haar aandeelhoudersrol en beperkt zich in die rol voornamelijk tot financiële sturing. De beleidsdoelstellingen bepalen de noodzaak voor de gemeente om voor nascheiding te kiezen, maar naarmate het investeringstraject vordert, is de duurzaamheidsbijdrage steeds minder een gespreksonderwerp.
- De dialoog tussen AEB en gemeente Amsterdam is niet constructief. Verwachtingen komen niet overeen. Beide partijen spreken belangrijke aannames over elkaar niet uit, of staan te weinig stil bij de implicaties van die verwachtingen.

De commissie ontving bij interviews signalen dat AEB aan duurzaamheidsprojecten werkt omdat gemeente Amsterdam AEB onder druk heeft gezet, en dat die druk AEB heeft afgeleid van afvalverbranding. Van die druk blijkt geen sprake, wordt in deze casus geïllustreerd. AEB en gemeente Amsterdam willen de SI, in ieder geval initieel, allebei realiseren.

De techniek van een SI

Een SI werkt volgens het principe van het 'verschil'. Verschil in afmeting (groot tegenover klein), gewicht (licht tegenover zwaar) en dichtheid (compact tegenover los, of drijven tegenover zinken), geeft de mogelijkheid om het ene materiaal van het andere te scheiden. Verder kunnen magnetisme en materiaalaard een scheidingsparameter zijn. Bij afval is scheiden van materiaal complexer gezien de hoge mate van heterogeniteit, versmering, onvoorspelbaarheid van de samenstelling en aanwezigheid van stoorstoffen.

Scheidingsinstallaties voor de verwerking van huisvuil gebruiken:

- zeven voor het splitsen in groot en klein;
- ballistische scheidings voor zware voorwerpen van lichte voorwerpen te scheiden;
- magneten voor de afscheiding van (non) ferro materialen;
- infrarood herkenning voor de uitsplitsing van kunststoffen (vooral verpakkingsmaterialen).

AEB bouwt een SI die meerdere huishoudelijke afvalstromen tegelijkertijd scheidt. Hiervoor is een goede herkenningstechniek nodig. Die techniek is innovatief en zeer gevoelig voor versturende stoffen, vervuilingen en de processnelheid. Bepalend voor de effectiviteit en efficiency van afvalscheiding is de mate van heterogeniteit, versmering, onvoorspelbaarheid en de aanwezig van stoorstoffen. In algemene zin vraagt het inregelen en finetunen van een SI tijd en speelt het een grote rol om uiteindelijk tot een goed werkend apparaat te komen dat toegesneden is op het 'eigen' afval.

Naast een goed ontwerp van de SI heeft de aard van het te scheiden afval de nodige invloed. Bij het verwerken van het huishoudelijk afval, is het versmerend effect van organisch materiaal een knellend probleem. Het gaat dan met name om voedingsresten, groenteafval, luiers en vervuilde verpakkingen. De keuze voor de goede zeven en hun werking is daarbij bepalend voor het scheidingsresultaat van de opvolgende processtappen. Daarnaast kunnen slierten videotape, panty's, riemen, volle spuitbussen, blikken verf, fietsbanden, et cetera de installatie stilleggen. De robuustheid van de procesapparaten -vooral de zeven, magneten en transportbanden- moet daarom goed in orde zijn.

Uit interviews komt naar voren dat bij het investeringstraject (te) weinig discussie is gevoerd tussen AEB en gemeente Amsterdam over de input voor de SI. Zo bemoeilijkt het samenpersen van afval bij de inzameling door de gemeente de afvalscheiding in de SI, maar heeft zowel AEB als gemeente Amsterdam géén initiatief genomen om hier tijdig afspraken over te maken.

De noodzaak van de SI

Bij de business case van de verzelfstandiging wordt de scheidingsinstallatie opgenomen als een te realiseren project dat een belangrijk onderdeel vormt van de verduurzamingstransitie. AEB en gemeente Amsterdam willen allebei dat de SI wordt gerealiseerd.

AEB is al ruim voor de verzelfstandiging bezig met een transitie naar een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf (zie paragraaf 2.7). Die transitie biedt lange termijn perspectief in een veranderende markt, waar verbranding als steeds minder wenselijk wordt gezien. Het is al voor 2008 onderdeel van de visie om de meest innovatieve en duurzame verwerker van afval te zijn.¹³⁷ Er zijn echter na de verzelfstandiging tot 2017 nog geen duurzaamheidsprojecten gerealiseerd. Het laten slagen van de SI wordt daarom gevoelsmatig des te belangrijker.

¹³⁷ Gemeente Amsterdam, *Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief, Amsterdam, Versie 1.0*, 20 september 2010.

De duurzaamheidsprojecten zijn ook voor de financiële gezondheid van AEB belangrijk, blijkt uit de businesscase voor de verzelfstandiging. Daarin schrijft AEB dat overige bedrijfsinkomsten zullen stijgen, *“als gevolg van de transitie activiteiten van AEB naar het meest duurzame energie- en grondstoffenbedrijf. De transitie opbrengsten zijn in 2015 € 1,6 mln. en stijgen in 2016 naar € 8,8 mln. en stijgen vervolgens in 2017 en 2018 met jaarlijks ongeveer € 3,5 mln. Uiteindelijk wordt verwacht dat de jaarlijkse transitie opbrengsten stijgen naar ongeveer € 11 mln. in de jaren 2022-2024.”*

Als *stepping stone* voor andere duurzaamheidsprojecten is het realiseren van de SI daarom van groot belang voor AEB, zowel strategisch als financieel. Gemeente Amsterdam wil al jarenlang lokaal en nationaal bijdragen aan verduurzaming. In 2011 wordt de landelijke Green Deal ‘Nederland als circulaire hotspot’ getekend door het kabinet. In die deal zet het kabinet in op een versnelling naar een circulaire economie. Gemeente Amsterdam beschrijft in de Agenda Duurzaamheid¹³⁸ hoe zij die ambitie lokaal heeft omarmd. De gemeente wil *“actief bijdragen, onder meer door het stimuleren van innovatie en circulaire bedrijvigheid”*.

Lokaal loopt Amsterdam in 2015, met een scheidingspercentage van 27%¹³⁹, achter op andere steden bij het scheiden van afval. De gemeente wil een inhaalslag maken, en spreekt de ambitie uit om 65% huishoudelijk afval te scheiden voor nuttig hergebruik. Men komt uit bij 65% via een optelsom van mogelijkheden voor verdere bronscheiding¹⁴⁰ en nascheiding. Voor die inhaalslag is AEB nodig, want *“daar met alleen bronscheiding de beoogde doelstelling van 65% afvalscheiding in 2020 naar verwachting niet kan worden gerealiseerd speelt AEB, dat een cruciale schakel in de Amsterdamse afvalketen vertegenwoordigt, een belangrijke rol om verdere uitvoering te geven aan de ambities van gemeente Amsterdam”*. Nascheiding via de SI, en het daarna realiseren van een duurzame vergister- en groengasinstallatie, is nodig om het scheidingspercentage aanzienlijk te verhogen.¹⁴¹

De businesscase van de SI

In 2014 bespreken AEB en de gemeente de eerste stappen voor dit project. Vanaf het begin van het traject is sprake van haast, *“in verband met de vergoedingssystematiek”*.¹⁴² AEB is gebaat bij een snel investeringstraject.

De afdeling Business Development van AEB gaat aan de slag met het ontwikkelen van businesscases. Uiteindelijk wordt de 165^e versie van de businesscase voor de SI geaccordeerd, met een vertraging van een halfjaar op de originele planning. De vele versies komen voort uit onzekerheden in de businesscase en discussies over het financiële rendement dat de SI moet opleveren. Hieronder wordt kort toegelicht hoe de businesscase tussen 2015 en 2016 verandert, en daarmee steeds kwetsbaarder wordt.

¹³⁸ Vastgesteld in de gemeenteraad van Amsterdam in maart 2015.

¹³⁹ EY, *Integraal advies omtrent investeringsvoorstel van AEB betreffende een huishoudelijk afvalscheidingsinstallatie*, versie ‘finaal rapport’, 1 april 2016.

¹⁴⁰ Bronscheiding is het scheiden van afval in verschillende stromen aan de bron, de plek waar het afval vrijkomt. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende prullenbakken in kantooromgevingen, om plastic van papier en restafval te scheiden.

¹⁴¹ EY, *Integraal advies omtrent investeringsvoorstel van AEB betreffende een huishoudelijk afvalscheidingsinstallatie*, versie ‘finaal rapport’, 1 april 2016.

¹⁴² AVA, *notulen aandeelhoudersvergadering*, 16 december 2014.

Het projectteam presenteert de eerste businesscase in juni 2015. Die businesscase is voor een SI en voor een bijkomende vergister. De directie verwacht dan dat GFT na afvalscheiding ook vergist kan worden, wat tot financiële bijvangst leidt. De directie vindt de businesscase ontoereikend, omdat de SI geen financieel rendement zou opleveren. Het projectteam verkleint vervolgens de business case (met name door de vergister te schrappen), en komt tot een nieuwe businesscase met een rendement op de investering van 5%. Daar is de directie van AEB positief over.

In november 2015 vindt de bespreking plaats met de rvc. De rvc is positief. Zij geeft aan dat de SI in de strategie van het bedrijf past, er een markt voor is, sprake is van bestaande technologie, de juiste partners aangetrokken zijn, en dat de projectorganisatie (die nog moet worden uitgeschreven) het project aan kan. De rvc onderstreept wel dat hoger rendement wenselijk is en stelt als eisen dat AEB en de aandeelhouder overeenstemming hebben over verdeling van de risico's en het investeringsbesluit passend is bij de leningsovereenkomst. Ook vraagt de rvc of sprake is van bestaande technologie, zodat het risico beperkt is¹⁴³. De directie bevestigt dit.

AEB zal deze businesscase bespreken met gemeente Amsterdam en hoopt op een investeringsbesluit aan het eind van 2015. De rvc verzoekt om een second opinion op de businesscase met risicoanalyse.

In november 2015 vindt een bespreking met de aandeelhouder plaats. Gemeente Amsterdam uit haar twijfels over een investering in de SI. De wethouder Deelnemingen geeft aan dat de gemeenteraad nu, in de tijd van de herijkingen van de deelnemingen (zie ook paragraaf 4.4) kritisch naar investeringen kijkt, en dat daarom het college van b&w terughoudend is met investeringen. Daarbij komt dat gemeente Amsterdam nog geen beslissing had genomen over de keuze tussen bronscheiden, nascheiden of een combinatie van de twee. De wethouder Deelnemingen wil daarom verschillende scenario's voor de investering (laten) uitwerken, waaronder een scenario waarin de SI niet gerealiseerd wordt.

Geen van de aanwezigen stelt tijdens die vergadering aan de orde dat het niet realiseren van de SI zou leiden tot een fundamentele koerswijziging ten opzichte van de verduurzamingstransitie. Gemeente Amsterdam besluit tot het vragen van een second opinion, waar EY (met ondersteuning van DNV GL en KplusV) voor wordt ingehuurd.

In februari 2016 bespreken rvc en directie de door PwC gegeven second opinion. PwC komt uit op een rendement van 12% en heeft ook een scenario uitgewerkt waarin er niet in de SI geïnvesteerd wordt. PwC concludeert bij dat scenario dat dit niet aantrekkelijk is voor AEB en haar stakeholders. De resultaten van de second opinion worden ter beschikking gesteld aan de aandeelhouder.

In april 2016 presenteert EY haar second opinion. EY erkent de SI als een noodzakelijke investering om andere duurzame projecten mogelijk te maken. Enkele variabelen zijn anders gewaardeerd, waardoor de businesscase lager, namelijk op een financieel rendement van 1,0% uitkomt.

¹⁴³ Rvc, *notulen vergadering*, 10 november 2015.

EY gaat uit van een WACC (*weighted average cost of capital*, de gewogen kosten van het kapitaal) van 8,5%, terwijl AEB 10% hanteerde¹⁴⁴.

In juni 2016 spreken Gemeente Amsterdam, de RvC en de directie van AEB elkaar in de AVA. Gemeente Amsterdam erkent de conclusie dat de SI een noodzakelijke investering op het gebied van duurzaamheid is, en wil verder met de second opinion van EY. De gemeente vraagt het projectteam verder te werken aan de businesscase, met als financieel doel het behalen van 8,5% financieel rendement¹⁴⁵. De second opinion van EY wordt als uitgangspunt gebruikt: het projectteam moet aangeven hoe de geraamde 1% rendement kan worden verhoogd naar 8,5%.

Intussen maakt gemeente Amsterdam een reservering ten laste van het duurzaamheidsfonds uit voorzorg voor een eventuele afboeking van de waarde van AEB op de gemeentebalans, als de SI tot verlies zou leiden. De wethouder Deelnemingen vertelt dat zij die reservering bij voorkeur niet wil inzetten.¹⁴⁶ Als het projectteam tot een verbeterde businesscase komt, zal de wethouder Deelnemingen naar de gemeenteraad gaan met het investeringsvoorstel, zodat de gemeenteraad wensen en bedenkingen kan uiten.

In december 2016 ligt er een businesscase met een financieel rendement van 8,5%.¹⁴⁷ Dit vormt de businesscase waarmee AEB aan het bouwtraject begint. Volgens de businesscase zal in september 2017 worden gestart met proefdraaien, en zal de SI in november 2017 worden opgeleverd.

Ten opzichte van de eerste businesscase, die uitkwam op geen rendement voor de SI, hebben de volgende veranderingen plaatsgevonden:

- De vergister is geen onderdeel meer van het SI-project. Daarmee is het budget significant verlaagd (van circa €50 miljoen naar circa €35 miljoen), maar gaat ook het te behalen duurzaamheidspercentage omlaag, vanwege het ontbreken van de groengasproductie.
- De testperiode wordt verkort van drie maanden naar drie weken. Uit interviews blijkt dat AEB dit heeft overgenomen van de leverancier Bam/Banzo, die heeft aangegeven dat dit mogelijk is.
- Een ingeplande inwerkperiode in de beginfase na realisatie van het project, waarin de SI voor de eerste zeven maanden op 75% van de gewenste volle productie draait (40 ton afval per uur), wordt eerst ingekort en later weggestreept. In mei 2016 wordt aan de businesscase toegevoegd dat de SI na de testperiode direct op vollast zal draaien.
- Papierscheiding is toegevoegd als een specificatie voor de SI.
- Gemeenten die bronscheiding blijven intensiveren, zoals ook gemeente Amsterdam, zullen enkele euro's bij moeten betalen voor het nascheiden van afval.

¹⁴⁴ EY, *Integraal advies omtrent investeringsvoorstel van AEB betreffende een huishoudelijk afvalscheidingsinstallatie*, versie 'finaal rapport', 1 april 2016.

¹⁴⁵ De gemeente haalt in de AVA aan dat EY een financieel rendement ("IRR") van 8,5% hanteert. EY hanteert een WACC van 8,5%, maar dat is niet (direct) gerelateerd aan het rendement. Uitsluitel hierover heeft de commissie niet terug kunnen vinden in het EY-rapport. Ook heeft de commissie geen verslagen gevonden van gesprekken tussen gemeentelijke afdelingen, die duidelijk maken waarom 8,5% de doelstelling is.

¹⁴⁶ De wethouder Duurzaamheid geeft in december 2016 aan dat de reservering kan komen te vervallen zodra AEB een overeenkomst heeft met het Afvalfonds. Die overeenkomst wordt bereikt, maar de reservering staat medio april 2019 nog op de gemeentebalans in Amsterdam.

¹⁴⁷ AVA, *notulen aandeelhoudersvergadering*, 13 december 2016.

- Er kan extra afval gecontracteerd worden voor afvalverbranding in de AEC, omdat een deel van het huidige gecontracteerde afval naar de SI zal gaan. Daardoor stijgen de inkomsten van AEB, wat als bate aan de investering in de SI wordt toegerekend.
- AEB verwacht op korte termijn goede afspraken aan te kunnen maken met het Afvalfonds over vergoedingen.
- AEB zal zelf de realisatie van de SI financieren, zodat geen nieuwe leningen met rente afgesloten hoeven te worden.
- Het uit te keren dividend aan gemeente Amsterdam in de periode 2016-2020 wordt gemaximeerd op €5 miljoen per jaar.
- Er wordt een extra reservering van €1 miljoen gemaakt voor verbeteringen in de SI na de opleverdatum.

Veel van deze veranderingen leiden tot extra risico's in de businesscase: het verdienvermogen neemt af, er is meer afhankelijkheid van partnergemeenten en het Afvalfonds, de normale fase van testen en beperkt gebruik vanaf de start worden in belangrijke mate ingekort en er komen verplichtingen bij tot contracteren van extra verbrandingsafval. Het maximeren van het uit te keren dividend en de extra reservering voor verbeteringen na de opleverdatum zijn mitigerende maatregelen. Deze veranderingen in de businesscase leiden tot een hoger verwacht rendement, maar maken de investering voor AEB ook risicovoller. De directie gaat summier in op de samenhang van die risico's en de kwetsbaarheid die daaruit ontstaat, en geeft daarmee blijk van optimisme, dat geen recht doet aan de opeenstapeling van risico's. De gemeente verlangt een businesscase die voldoet aan rendementseisen die gemeente Amsterdam geformuleerd heeft (zie ook 3.1). AEB stemt hiermee in. AEB stelt zich onvoldoende kritisch op ten aanzien van de optelsom van de risico's, maar de gemeente vraagt hier ook niet naar.¹⁴⁸ Ook de duurzaamheidsbijdrage door de SI, die door AEB is onderbouwd, komt verder niet meer aan bod en lijkt een gegeven te zijn.

De wethouder Duurzaamheid spreekt herhaaldelijk waardering uit voor de duurzaamheidsbijdrage van AEB, maar stelt geen inhoudelijke of specifieke vragen, bijvoorbeeld over de afvalsamenstelling. Door de nieuwe afspraak in het college van b&w dat de wethouder Deelnemingen het college zal vertegenwoordigen in AVA's, is de wethouder Duurzaamheid niet aanwezig bij beide AVA's in 2017 waarin wordt gesproken over de SI.

Het aanbestedingstraject

In de laatste fasen van het investeringstraject begint AEB met de aanbestedingsprocedure. AEB spreekt een vijftal partijen, waarvan enkel de combinatie BAM-Banzo het project voor de gegeven specificaties tegen het geboden budget wil uitvoeren. Alleen met die partij gaat AEB verder in het aanbestedingstraject, de andere partijen hebben zich kennelijk teruggetrokken. Hieruit kan afgeleid worden dat andere partijen niet bereid waren tegen het geldende budget en de opgelegde specificaties een dergelijke installatie te bouwen.

¹⁴⁸ AVA, *Notulen van aandeelhouder(commisie)vergaderingen tussen 2015-2017*.

Volgens de directie van AEB is BAM-Banzo een gekwalificeerde partij, die eerder scheidingsinstallaties heeft gebouwd. De commissie heeft vastgesteld dat Banzo elders wel scheidingsinstallaties voor monostromen had gerealiseerd. De scheiding van samengesteld huishoudelijk afval is veel complexer. Daarmee was de ervaring van Banzo niet toegesneden op de SI van AEB.

AEB gaat met BAM-Banzo een UAV-GC-contract aan.¹⁴⁹ Onder dit contract zal BAM-Banzo gedurende het eerste jaar na realisatie de SI beheren, en tussentijds medewerkers van AEB opleiden voor de operatie en onderhoud aan de SI. AEB zal afval aanleveren conform randvoorwaarden over de samenstelling.

AEB heeft samen met BAM-Banzo een grondige analyse uitgevoerd naar de samenstelling van het afval. Er is een sorteeraanalyse gedaan naar het afval van de zeven stadsdelen van Amsterdam en partnergemeenten. In een notitie aan de AEB-directie uit 2016 staat dat de input niet homogeen en niet constant zal zijn. Dat komt door een verschil in samenstelling van de partnergemeenten en de zeven stadsdelen van Amsterdam, door mogelijke wijzigingen van partnergemeenten, door seizoensinvloeden en door verschillend beleid voor bronscheiding. BAM-Banzo wil initieel rekening houden met een marge van 5% voor elke processtap, het afval mag tot 5% verschillen van de waarden die bij de sorteeraanalyse opgeschreven werden. AEB vindt die marge te klein, en rekt dat nog iets op. Volgens de notitie blijft een risico bestaan *“dat de situatie zich zal voordoen dat (een lading) afvalinput (tijdelijk) buiten de bandbreedte valt (...). Impact van het buiten de bandbreedte afwijken van de inputstromen [ligt] in de risicosfeer van AEB.”* BAM-Banzo wordt aansprakelijk gehouden op een inspanningsplicht en een beschikbaarheidsplicht van 85%, maar is niet aansprakelijk voor directe en indirecte gevolgschade van het niet -optimaal- functioneren van de SI.¹⁵⁰

De directie spreekt met ketenpartners Omrin en HVC om tot samenwerking aan het project te komen. Maar bij overleggen met Omrin over het samen werken aan een (kunststof)scheidingsinstallatie blijkt dat de potentiële investering van AEB onvoldoende interessant is voor AEB's stakeholders. De gesprekken met HVC betroffen de mogelijkheid om gezamenlijk een scheidingsinstallatie te bouwen bij HVC. Echter HVC had slechts zeer beperkt ruimte om afval van AEB-klanten te scheiden. Zowel met Omrin als HVC wordt de samenwerking daarom niet doorgezet.

Afspraken met het Afvalfonds

In september 2017 sluiten AEB en het Afvalfonds een Samenwerkingsovereenkomst met een looptijd van 10 jaar. In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de volgende zaken:

- De vergoedingen die het Afvalfonds betaalt aan AEB op basis van de geleverde output van de nascheider. Ook krijgt AEB een standaardvergoeding voor de vermarkting. Marktrisico's liggen bij AEB.

¹⁴⁹ Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen'

¹⁵⁰ AEB, interne notitie aan directie AEB 'Bandbreedtes inputmateriaal HHAS en vaststelling inputsamenstelling', 12 juli 2016.

- Het Afvalfonds moet het jaarplan van AEB jaarlijks goedkeuren. In dat jaarplan doet AEB een gedetailleerd voorstel over de exploitatie en de ketenactiviteiten die AEB dat jaar wil uitvoeren. Ook bevat het voorstellen over de voorgenomen innovaties en een gedetailleerde begroting.
- Meevallers uit het jaarplan komen voor 80% ten goede aan het Afvalfonds en voor 20% aan AEB. Bij tegenvallers is dat precies andersom. Een deel van de eventuele 'gain' besteedt AEB aan innovatie.

De overeenkomst wordt gesloten terwijl de SI nog niet gerealiseerd is. Daarom wordt vastgelegd wanneer de afspraken ingaan. Ook krijgt het Afvalfonds de gelegenheid het contract te beëindigen als de installatie op 1 januari 2019 niet naar behoren presteert. Het Afvalfonds maakt van deze clausule geen gebruik. Wel wordt een addendum afgesloten. Onderdeel hiervan zijn de nieuwe afspraken over de vermarkting van teruggewonnen materialen. Vanaf 2019 neemt het Afvalfonds die voor haar rekening.

Volgens geïnterviewden heeft AEB met bovenstaande afspraken een overeenkomst kunnen bewerkstelligen die veel onzekerheden bij AEB weg heeft genomen. Het Afvalfonds heeft de contracten niet beëindigd in 2019. Dit komt volgens geïnterviewden gedeeltelijk door het goede contact en de individuele afspraken met het Afvalfonds.

Het bouwproces

De bouwperiode loopt tot de herfst van 2017, en verloopt zonder problemen. Er is in totaal één dag vertraging, en de bouwkosten worden niet overschreden. In het najaar van 2017 wordt de SI getest. Eind 2017 wordt de SI in gebruik genomen. In maart 2018 wordt de SI formeel overgedragen aan AEB, na enkele contractdiscussies tussen AEB en BAM-Banzo.

Prestatieproblemen

De contractdiscussies komen voort uit het ondermaats presteren van de SI vanaf de start eind 2017. Er worden onvoldoende bruikbare materialen opgebracht (waardoor de vergoeding van het Afvalfonds lager uitvalt) en er is frequente stilstand door mechanische problemen. Hierdoor is er bovendien veel afval dat alsnog verbrand moet worden, waardoor AEB de gewenste opbrengst van extra afval -waar immers mee is gerekend in de businesscase, en dat ook is gecontracteerd- mist en juist extra kosten maakt.

In het voorjaar van 2018 werkt de directie samen met BAM-Banzo om tot prestatieverbeteringen te komen, maar de samenwerking verslechtert. In juni besluit de directie juridisch advies in te winnen over de mogelijkheden om Bam-Banzo aansprakelijk te stellen voor geleden schade. In september stelt de directie BAM-Banzo in gebreke. Een arbitragezaak wordt gestart, die tijdens het schrijven van dit rapport nog loopt.

Technisch onderzoek naar oorzaak prestatieproblemen

In september 2018 levert HTP GmbH & Co, een Duits bureau dat gespecialiseerd is in recycling en hernieuwbare energiesectoren, een technisch rapport op over de prestaties van de SI. Het bureau stelt dat de na te streven scheidingspercentages niet worden bereikt, en dat de zuiverheid van een aantal belangrijke fracties ook onvoldoende is. Teveel verontreiniging ondergraft de afzetmogelijkheden voor deze herwinbare grondstoffen. HTP GmbH & Co komt tot de volgende cijfers:

<i>Terugwinningspercentage</i>	<i>Na te streven resultaat</i>	<i>SI AEB</i>
2D kunststoffen	69	3
3D kunststoffen	70	69
drankenkartons	63	44
oud papier & karton	60	13
ferro grof	70	86
ferro middel	70	86
non ferro metalen	70	38
<i>Zuiverheid fracties</i>		
Folie > A4	92	52

Tabel 13: het terugwinningspercentage volgens de businesscase van de SI en de werkelijkheid

HTP GmbH & Co concludeert dat de SI (nog) niet optimaal functioneert:

- De procesvolgorde deugt niet en er ontbreken essentiële schakels in de procesketen.
- Er verdwijnt veel herbruikbaar materiaal in lekstromen. Volgens HTP is van een vereiste controle en kwaliteitsstap aan het eind van elk deelproces, afgeweken.
- Het teveel aan fijn organisch materiaal in de op te werken fractie verstopt zeefopeningen, werkt vervuilend bij overstortpunten en zorgt dat de mondstukken van luchtscheiders verstoppert.

HTP GmbH & Co concludeert ook dat het beoogde rendement niet haalbaar is, ook niet als de SI optimaal functioneert:

- De SI wordt te hoog belast. De werkelijke doorzet van ruim 40 ton per uur is veel hoger dan de doorzet die HTP GmbH & Co adviseert, namelijk 25 ton per uur. De hogere belasting veroorzaakt uitval van onderdelen, asbreuk en het vastlopen van lagers.
- Door het relatief hoge aandeel aan folies >A4 en vooral 2D kunststof is de dichtheid van de input laag. De grenzen van de installatie worden eerder bereikt door volume dan door gewicht.
- Met een door HTP uitgevoerde simulatie op het door Amsterdam, Haarlem en de Meerlanden aangeboden afval, blijkt dat zelfs bij optimalisatie van de installatie de gestelde proceseisen aan de leverancier/bouwer niet gehaald kunnen worden.
- De aard van huishoudelijk afval laat in het algemeen geen hoge percentages aan terug te winnen materiaal toe en dat geldt evenzo voor de zuiverheid. Er treedt immers bij de inzameling, het transport van het samengeperste afval in de kraakperswagens en bij de overslag bij de eindverwerker onvermijdelijk contaminatie op (verkleining, verkleving en versmering). Derhalve dienen, los van het potentieel aan technologische verbeteringen door AEB, enkele van de doelpercentages neerwaarts bijgesteld te worden.

De directie deelt in november 2018 de uitkomsten van het rapport met de rvc. De boodschap is dat de SI niet naar behoren werkt, dat daarom de arbitragezaak lopende is en dat er een plan ligt om de installatie aan te passen. De directie geeft ook aan dat met HTP GmbH & Co samen gekeken wordt hoe het proces verder geoptimaliseerd kan worden. De rvc stelt geen kritische vragen over dit proces. De directie lijkt de conclusie van HTP GmbH & Co, dat het beoogd rendement zelfs bij optimaal functioneren niet haalbaar is, niet met de rvc te hebben gedeeld. De directie bespreekt welke investeringen wanneer plaats zouden kunnen vinden, met het oog op de arbitragezaak. Dat betekent wel dat een groot deel van de verbeteringen pas kan plaatsvinden zodra de arbitragezaak is afgerond¹⁵¹.

De financiën rond de SI

In de raadsvoordracht van december 2013 wordt gesproken over de voorwaarden waarmee AEB verzelfstandigd wordt. Investeringsfaciliteiten in de vorm van leningen aan AEB zijn daar onderdeel van. Gemeente Amsterdam zal voor transitie-investeringen tot 2016 maximaal 60% van de financiering regelen. In 2017 en 2018 zal dat maximaal 50% zijn. Ook zal gemeente Amsterdam businesscases van transitieprojecten die meer dan €5 miljoen kosten, analyseren en goedkeuren.

Ondanks de leningsfaciliteit van de gemeente wordt de SI volledig gefinancierd door AEB. AEB vindt dat zij ten tijde van de financiering van het initiatief voldoende kasmiddelen heeft om geen lening af te hoeven sluiten bij de gemeente. Bovendien maakt AEB een afspraak met de gemeente, dat het dividend wordt gemaximeerd tot € 5 miljoen per jaar. AEB ziet het als een goede investering om de SI zelf te financieren, want het voorkomt rentebetalingen die het financieel rendement in de businesscase verlagen. De extra investering maakt AEB ook kwetsbaar als problemen optreden, omdat de liquiditeit fors afneemt (zie ook paragraaf 2.3). Die kwetsbaarheid komt niet aan de orde, ook niet tijdens aandeelhouder(commis­sie)vergaderingen, terwijl geïnterviewden aangeven dat de opeenstapeling van risico's wel bekend was.

In het algemeen is de discussie over financiële risico's beperkt, terwijl slecht presteren van de SI tot inkomstenderving en tot het noodzakelijk omleiden van afval zou leiden. In de begroting van 2018 wordt uitgegaan van beschikbaarheid op het gewenste niveau van de businesscase, zonder hapering. Tijdens het investeringstraject wordt gestuurd op een financieel rendement, en verandert het gebudgetteerde investeringsbedrag niet vaak. In 2018, als de SI is opgeleverd maar slecht presteert, geeft de directie aan wat voor schadebedragen er mogelijk zijn. Maar de verwachtingen over die bedragen lopen flink uiteen. Zo spreekt de directie in de statusupdate van juni 2018 over een risico van impairment tussen €1 en 7 miljoen, waar nog enkele aannames bij zijn opgenomen. De gemeente wil op de hoogte blijven en ontvangt statusupdates over de prestaties van de SI, de financiële gevolgen en de maatregelen die AEB neemt, die in de aandeelhouder(commis­sie)vergaderingen worden geagendeerd. Vanaf juni ligt de focus gedurende heel 2018 vooral op prognoses, en kijkt AEB vooral optimistisch vooruit naar een beter presterende SI. Dit terwijl er in juni al advies ingewonnen wordt voor een rechtszaak tegen BAM-Banzo, wat in de praktijk leidt tot sterk verminderde handelingsmogelijkheden om de prestaties van de SI conform het advies van HTP GmbH & Co te verbeteren.

¹⁵¹ Rvc, *notulen vergadering*, 6 november 2018.

Als de liquiditeit afneemt, wordt het moeilijker voor AEB om aan de opeisbare schulden te voldoen. Het beperkte weerstandsvermogen geeft weinig ruimte om additioneel krediet te krijgen (zie 2.3). Gemeente Amsterdam en AEB hebben echter weinig rekening gehouden met de liquiditeitspositie van AEB, die verslechtert zodra AEB de SI financiert met eigen middelen. De gemeente gaat ervan uit dat per saldo de liquiditeitsratio op langere termijn een (licht) positiever beeld geeft met de investering in de SI-. Voor de eerste jaren heeft de investering logischerwijs een negatief effect op de liquiditeitsratio, omdat de investering uit eigen middelen wordt gefinancierd.

De gedachte bij AEB en gemeente was dat AEB voldoende liquide was om de investering zelf voor zijn rekening te nemen. Slechts de reservering in het duurzaamheidsfonds van de gemeente is tweemaal besproken, in de AVA's van juni en december 2016. Deze reservering is bedoeld om de gevolgen van tegenvallers in de boeken van de gemeente op te vangen in het geval van problemen. Deze reservering zou AEB echter niet helpen bij tegenvallers. Dit versterkt het beeld dat gemeente Amsterdam bij de investering in de SI vooral kijkt naar gevolgen voor haarzelf en weinig meedenkt met financiële risico's van haar deelneming.

4.2. Revisie Turbine 20

De revisie van T20 -een onderdeel van de AEC- in 2018 wordt in onderstaande paragraaf uitgelicht als casus om enkele patronen zichtbaar te maken die kenmerkend zijn voor AEB en de relatie tussen AEB. Daarom wordt geen limitatieve opsomming gegeven van de ontwikkelingen maar enkel ingegaan op relevante ontwikkelingen die patronen illustreren bij AEB. De volgende patronen komen in deze casus naar voren:

- Er is sprake van ongefundeerd optimisme bij AEB over het eigen kunnen. Dit blijkt uit het begrote budget en de geplande revisietijd, ten opzichte van de werkelijke kosten en revisietijd.
- Planmatig onderhoud is al jaren een kwetsbaar proces bij AEB. Zodra de revisie van 2018 in context wordt geplaatst van eerdere problemen in 2014, wordt dit duidelijk geïllustreerd.
- Het ontbreekt aan inzicht in de staat van installaties bij AEB en er is veel 'trial en error' in onderhoudsprocessen bij AEB, in plaats van onderhoud op basis van een glashelder zicht op de staat van de installatie en wat voor onderhoud nodig is.
- Het ontbreken van eigenaarschap bij AEB en het beperkt nemen van eigen verantwoordelijkheid zit in de cultuur van AEB. Er wordt bij het plegen van onderhoud veel gebruik gemaakt van kennis en ervaring van externen, via aanbestedingen, waardoor feitelijk verantwoordelijkheid voor onderhoud buiten AEB wordt gelegd. Maar aanbestedingen zijn ook kwetsbaar bij AEB, en risico's rondom contracten worden niet voldoende erkend. Zo wordt bij de revisie van T20 met verschillende partijen gewerkt, wat de planning en coördinatie niet ten goede komt.
- Het gesprek over problemen bij onderhoud en de meerkosten die daaruit voortkomen, wordt intern bij AEB laat gevoerd. De afstemming tussen management en directie is niet goed geregeld en de rvc wordt summier (en vaak pas laat) geïnformeerd over onderhoudsproblemen.

- De aandeelhouder wordt beperkt geïnformeerd. In beginsel is dit niet opmerkelijk omdat de directie verantwoordelijk is onder toezicht van de rvc. Maar ook als de stilstand al maanden duurt -stilstand van T20 kost tienduizenden euro's per dag- blijft de informatieverstrekking aan de aandeelhouder summier. De aandeelhouder neemt volgens notulen van aandeelhouder(commissie)vergaderingen na een enkele vraag genoeg met antwoorden van directie en rvc¹⁵², ondanks een slecht 'track record' van AEB met onderhoudskwesties in het recente verleden.

De theorie van een revisie

Een turbine is qua omvang van scheepswerktuigbouwkundige proporties, en heeft een vermogen dat gelijkstaat aan tien elektrische locomotieven. De precisie van de onderdelen is daarentegen werk voor horlogemakers. Het onderhoud van een dergelijke machine is specialistenwerk.

Wat moet gebeuren aan vervanging of reparatie is pas goed te zien bij het afnemen van de bovenste helft van de behuizing, en uiteraard worden werkzaamheden vooraf gepland op basis van expertise en voorschriften van de turbineleverancier. Het onderhoud van een turbine is dermate specifiek dat dit het beste kan worden gedaan door de oorspronkelijke leverancier. Eventueel kan een gespecialiseerd onderhoudsbedrijf het onderhoud ook uitvoeren. AVI's kunnen een rotating specialist in dienst hebben die op revisies toeziet en die zorg draagt voor de onderhoudsgeschiedenis van de turbine. Voor een grote turbinerevisie wordt normaliter € 2 á 3 miljoen geraamd.

Verloop van revisie T20

In paragraaf 2.2 is beschreven dat T20 een dip vertoont in de prestaties: in 2018 is de turbine maar 38,6% van de totale tijd beschikbaar. Gedurende 205 dagen van 2018 is er sprake van ongeplande stilstand bij de turbines van de AEC. Dit komt omdat de revisie van T20, die in de zomer van 2018 start, veel langer duurt dan gedacht en gehoopt. AEB heeft in de planning 21 tot 45 dagen opgenomen voor de revisie¹⁵³, maar in de praktijk zijn 270 dagen nodig. De turbine heeft in 2018 meer dan de helft van het jaar stilgelegen én zorgt voor een slechte start van 2019.

De commissie heeft niet kunnen achterhalen hoeveel budget er is begroot voor de revisie van T20. Ook in het MJOP wordt dit niet inzichtelijk. Uit één interview met een voormalige medewerker bij AEB hoort de commissie dat het om een begroot bedrag van € 350.000 gaat, maar de geïnterviewde in kwestie was in 2018 niet meer in dienst bij AEB. Ook de werkelijke kosten zijn niet gemakkelijk te achterhalen. In de notulen van een rvc-verslag uit maart 2019 (toen de revisie afgerond was) worden meerkosten van € 6,5 miljoen genoemd. Tegenover de aandeelhouder spreekt de directie in maart 2019 over een verlies van € 6 miljoen.¹⁵⁴ In de concept jaarrekening van 2018 wordt een verliespost van €14,2 miljoen genoemd "als gevolg van de revisie en de veel langer dan verwachte tijd van buitengebruikstelling van een turbine".

¹⁵² Volgens informatie van Deelnemingen is hier in de ambtelijke annotaties voor de wethouder wel aandacht aan besteed, maar het komt kennelijk in de vergaderingen niet ter sprake.

¹⁵³ De ingeplande revisietijd verschilt, afhankelijk van de bron die geraadpleegd wordt. Volgens het rapport van DNV GL van 19 juni 2019 ruimt AEB in 2018 21 dagen geplande stilstand in voor de turbines van de AEC, maar er wordt ook gesproken over een "extension of the outage from 45 days to around 9 months". EY schrijft op 21 juni 2019 dat het om een revisieplanning van 30 dagen ging.

¹⁵⁴ In de aandeelhoudercommissievergadering van 12 maart 2019.

Het is onbekend of hier alle kosten -denk bijvoorbeeld aan kosten voor afvalomleiding- in zijn meegenomen. Het jaarrapport 2018 noemt ook nog een stijging van de bedrijfskosten met € 5,1 miljoen, die mogelijk ook deels is te verklaren door de stilstand van T20. Gebaseerd op de genoemde € 14,2 miljoen in het jaarrapport 2018 heeft de stilstand van T20 €53.000 per dag gekost.

De revisie van T20 in context

AEB heeft de AEC gebouwd in 1993. Volgens experts dienen turbines na 50.000 uur gereviseerd te worden: dit betekent dat turbines elke 7 jaar voor groot onderhoud moeten worden stilgezet. Echter de T20 wordt in 2014 pas na 20 jaar voor het eerst opengemaakt voor groot onderhoud.

AEB schat het eigen kunnen te optimistisch in, want er moeten meer reparaties worden uitgevoerd dan van tevoren wordt ingeschat. In augustus 2014 informeert directeur De Swart de wethouder Deelnemingen bij Amsterdam over T20: *“Begin mei berichtte ik... dat aan turbine 20 eind maart voor het eerst in 20 jaar groot onderhoud is uitgevoerd. Tijdens dit onderhoud bleek dat er meer reparaties noodzakelijk waren dan tevoren waren ingeschat. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in vertraging tot eind mei.”*

Daar blijft het niet bij. In de notitie wordt duidelijk dat de reparatiewerkzaamheden niet compleet zijn, want al snel volgen nieuwe problemen: *“Medio juli heeft zich een nieuw incident voorgedaan met turbine 20... op het moment dat de andere turbine van de AEC (T10) een noodzakelijke reparatie onderging. Turbine 20 is uit bedrijf genomen voor een uitgebreide inspectie... Na overleg met diverse specialisten is vast komen te staan dat reparatie niet voor alle onderdelen mogelijk is. Met name de loszittende schoepen kunnen niet opnieuw vast worden gelast, omdat het afbreukrisico (letterlijk en figuurlijk) te groot is en er daardoor opnieuw schade kan ontstaan na inbedrijfstelling van T20. De schoepen moeten daarom nieuw gefabriceerd worden en de doorlooptijd daarvan is groot (circa 3 maanden). De overige componenten van T20 kunnen binnen dit tijdvak gerepareerd worden... De ingebruikname van T20 is nu gepland in de 1e helft van november.”*

AEB heeft dus in 2014 twee grote tegenvallers voor T20. In het rapport dat DNV GL in 2019 opstelt als onderdeel van Project Olifant, geeft het bureau een verklaring voor het uitstellen van groot onderhoud aan de turbine tot 2014: *“For the AEC, the maintenance approach for the turbines up till 2014 was ‘run until fail.’”*

Maar na twee tegenvallers en de herstelwerkzaamheden van 2014 gaat de revisie van 2018 alsnog gepaard met veel problemen, hogere kosten en uitstel. DNV GL suggereert dat de run until fail-strategie mogelijk tot de grote onderhoudsproblemen van 2018 heeft geleid. DNV GL schrijft bovendien dat de businesscase van de revisie van 2018 gebaseerd is op *“desired and hoped outcomes, rather than on conservative assumptions.”*

Dat AEB zich lijkt te baseren op ‘hoop en verlangens’ is extra problematisch in de wetenschap dat AEB al jarenlang beperkte kennis heeft over de onderhoudsstatus van grote onderdelen van haar installatie.

In de AVA van december 2014 geeft de directie van AEB aan dat onderzoek naar de staat van de AEC belangrijk is, om te zien of de brand van november 2014 pech is of onderdeel is van een groter probleem. Bij de financiële toelichting in diezelfde AVA geeft AEB echter optimistisch aan dat er bij financiële prognoses uit is gegaan van een optimaal functionerende installatie. In de aandeelhoudercommissievergadering van het laatste kwartaal van 2018 vertelt de directie tegen gemeente Amsterdam dat er een gebrek is aan historische documentatie over uitgevoerd onderhoud, en dat daardoor sprake is van een *“onzekere staat van onderhoud van enkele turbines”*. De directie vertelt in de AVA van december 2018 dat er erfenissen uit het verleden zijn en dat die voor verrassingen bij revisies en onderhoudswerkzaamheden zorgen. Maar gezien AEB al jarenlang weet dat zij met beperkte kennis opereert, zouden die verrassingen niet onverwachts moeten zijn.

Onderhoudscultuur en aanbestedingen

Tijdens de revisie van T20 heeft AEB last van een zwakke onderhoudscultuur zoals die ook in hoofdstuk 2 beschreven is. Het gebrek aan overzicht, een gebrek aan samenwerking en slechte documentatie hebben bijgedragen aan een problematische revisie van de T20. Ook noemt DNV GL AEB in de zomer van 2019 in haar rapport een organisatie die te afhankelijk is van externe contractors. Dit is te zien bij de revisie van T20.

Het gebrek aan overzicht en samenwerking wordt bij de revisie van T20 geïllustreerd door de manier waarop de aanbesteding is verlopen. AEB legt de revisie weliswaar neer bij Sülzer, de partij die ook verantwoordelijk was voor de onderhoudswerkzaamheden van 2014, maar interne onderhoudsteams waren in 2014 al ontevreden over de werkzaamheden van Sülzer. Sülzer kan de revisie niet naar verwachting uitvoeren en wordt door de projectleider opzij gezet. AEB komt bij een tweede partij uit, die verder gaat met de revisie. Na het afronden van de werkzaamheden door deze ingehuurd onderhoudspartij start de turbine niet op. Daarom is nog een derde partij nodig. AEB contracteert hiervoor Stork die problemen opnieuw analyseert, de turbine uit elkaar haalt en alle technische problemen achtereenvolgens oplost.

Nog een zaak die de onderhoudscultuur niet ten goede komt, is het gebrek aan documentatie. Eerder in deze paragraaf wordt gesproken over het gebrek aan inzicht over de installatie, en verrassingen die daaruit voorkomen. Het is mogelijk dat AEB in 2018 erg verrast was over de status van T20, omdat er bij de onderhoudswerkzaamheden van 2014 weinig is opgeschreven. Want, zo blijkt uit interviews, de digitale documentatiesystemen JD Edwards en Excel worden door elkaar heen gebruikt, wat informatie moeilijk vindbaar maakt.

DNV GL schrijft ook dat handleidingen over standaardprocedures ook moeilijk te vinden zijn, wat het correct opschrijven van werkzaamheden nog meer bemoeilijkt. Op basis van interviews is de indruk dat de interne bewaking op de revisie mogelijk gebrekkig was.

De interne bespreking van de revisie van T20

Vlak na de start van de revisie komen de revisieproblemen voor het eerst kort aan bod in een rvc-vergadering. De directie meldt in juni 2018 dat de huidige revisie niet goed loopt: *“gebrekkige communicatie, uitlopende plannings, geen goed contractmanagement”*.

De boodschap aan de rvc is dat er gewerkt wordt aan het opstellen van een preventief onderhoudsbeleid en het opstellen en implementeren van een revisiebeleid. Ook wordt er gezegd dat de huidige revisieproblemen rechtgetrokken zullen worden onder leiding van technisch onderhoudsbureau TACON. TACON wordt door de directie binnengehaald om een systeem te implementeren voor het veel fijnmaziger plannen en monitoren van de revisies, inclusief het ontwikkelen van een management dashboard teneinde de voortgang van de werkzaamheden -ook op directieniveau- te kunnen volgen.

De revisie loopt al een tijd uit voordat de problemen ter sprake komen in de directieraad. De commissie acht het waarschijnlijk dat de problemen met de revisie van T20 wel in het managementoverleg wordt besproken, maar deze verslagen heeft de commissie niet bestudeerd. In de directieraad wordt er slechts zeer beperkt over gesproken. Pas in november 2018 wordt gezegd: *“Waarschijnlijk loopt de reparatie van de T20 uit naar januari 2019. Omdat dit niet is opgenomen in het budget/de begroting 2019, heeft deze uitloop direct een negatieve invloed op het resultaat 2019. Ook op andere onderdelen zijn er nu reeds tegenvallers bekend die zullen drukken op het resultaat 2019.”*¹⁵⁵ In diezelfde vergadering benadrukt de directie dat zij aan de banken en de aandeelhouder een goede begroting voor 2019 wil presenteren. Hiertoe verzoekt de directie twee technische managers om kostenoverschrijdingen te compenseren in het eigen budget.

Ook in november bespreekt de directie revisies met de rvc. De directie geeft aan dat de scope van revisies in 2018 is teruggebracht, en dat gekeken wordt naar wat er vanuit veiligheids- en integriteitsoverwegingen mogelijk is. Hier reageert de rvc niet op. Er wordt niets gemeld over de T20, terwijl die op dat moment al maandenlang stilstaat.

Op 3 december 2018 spreekt de directieraad over een interne audit naar de revisieproblemen van T20. Er zijn “zeven zwakheden” geconstateerd tijdens de revisie:

- de aanbesteding is te snel en te mechanisch uitgevoerd;
- de planning voor de revisie is te laat opgestart;
- onduidelijk eigenaarschap vanuit AEB / Contractor voor het projectmanagement;
- belangrijke control documenten niet (tijdig) aangeleverd;
- geen projectplan beperkte revisie;
- nieuwe contractor MLP zelfde issues;
- onderhoudswerkzaamheden in het verleden niet volgens plan uitgevoerd.

Het auditrapport leidt tot de volgende leerpunten, die de directie onderschrijft:¹⁵⁶

- procedures dienen inzichtelijk te zijn;
- er dient een goede documentatie plaats te vinden en er moet aandacht zijn voor een gedragsverbetering betreffende het documenteren en vastleggen;
- proberen de onderhoudshistorie naar voren te halen;
- zorgen voor ownership en dit, waar nodig, versterken;

¹⁵⁵ AEB, *notulen directieraad*, 14 november 2018.

¹⁵⁶ De commissie heeft het auditrapport niet ontvangen, de leerpunten staan opgenomen in het directieverslag.

- zorgen voor kwalitatief goede medewerkers, de recente vlootshouw is hierbij helpend; de volgende stap is om de 'lat' waaraan medewerkers moeten voldoen, vast te stellen; wanneer er inzicht is een eventuele gap, kan bepaald worden of deze te overbruggen is;
- de kennis dient geborgd te worden in kennisteams (inventariseren wat nodig is om deze kennisteams op te bouwen);
- de functie van rotating specialist dient geüpgraded te worden en zal extern worden opengesteld voor vaste invulling.

De bespreking van de resultaten van de audit komen na dit directieoverleg niet meer terug in de notulen. Het auditrapport wordt besproken in de auditcommissie op 4 december 2018. De resultaten worden niet gedeeld met de aandeelhouder.

De informatievoorziening naar gemeente Amsterdam en dialoog tussen AEB en gemeente Amsterdam

De problemen rondom T20 worden aan het eind van 2018 gedeeld met de aandeelhouder: tijdens de voorbereidende aandeelhoudercommissievergadering van november en de AVA van december. In onderstaande alinea's wordt duidelijk dat de directie van AEB de gemeente beperkt en met een 'positieve afsluiter' informeert. De directie van AEB lijkt meermaals te optimistisch. De gemeente neemt hier volgens de notulen geen kritische houding aan: er zijn weinig discussies en de gemeente vraagt niet om (extra) toelichting op de operationele tegenvallers. Gemeente Amsterdam spreekt meermaals over de bankconvenanten en de waivers, maar gaat niet specifiek in op de operationele problemen die spelen.

In november presenteert de directie het jaarplan en de begroting van 2019. Hier staat druk op, om verschillende redenen. Een van de redenen is de onzekerheid over de staat van onderhoud van enkele turbines, omdat er documentatie mist. Daardoor zijn kosten voor onderhoudswerkzaamheden niet in te schatten. Maar de directie heeft ook goed nieuws over de begroting: zij denkt *"op het onderdeel revisies een besparing te kunnen realiseren door een betere planning en afstemming. Ook komt er een beweging/inhaalslag naar meer preventief onderhoud."* De gemeente merkt slechts op dat het breken van bankconvenanten invloed heeft op de rente van de achtergestelde lening en een mogelijkheid voor een waiver. Op de revisie gaat de aandeelhouder niet concreet in.

In de aandeelhoudersvergadering van december deelt de directie mee dat T20 *'al enige tijd'* stil staat en dat AEB daardoor elektriciteit moet inkopen om aan contractverplichtingen te voldoen. De directie geeft een presentatie waarin de problemen worden benoemd. In de risicoparagraaf in de begroting 2019 is een risico op één maand uitloop bij de T20 opgenomen. Het begrote resultaat voor 2019 blijft in die vergadering €8 miljoen positief en wordt niet negatief bijgesteld.

De wethouder Deelnemingen stelt zich in zijn eerste reactie kritisch op ten opzichte van de begrote €8 miljoen, en geeft waarschuwingen en advies. Hij stelt onder andere de vraag of het geschetste beeld niet te optimistisch is. De gemeente stelt geen operationele vragen over de revisie van T20.

4.3. Het verscherpt toezicht door OD NZKG

In deze paragraaf wordt beschreven waarom de OD NZKG overgaat tot het instellen van verscherpt toezicht, en tot welke activiteiten dit leidt. Ook het effect van het verscherpt toezicht op de verschillende betrokkenen wordt inzichtelijk gemaakt. De casus illustreert de volgende patronen:

- plannen worden gemaakt, maar AEB is niet in staat de plannen (op tempo) uit te voeren;
- voortdurende wisseling van personen in functies versterkt het tekortschieten van kennis bij AEB;
- het verscherpt toezicht was de zoveelste interventie die niet snel genoeg leidde tot echte (cultuur)verandering;
- de reactie van de rvc en gemeente Amsterdam als aandeelhouder (strakker sturen, meer informatie vragen) is inhoudelijk niet diepgaand en levert geen tastbare resultaten op.

Betekenis van verscherpt toezicht in het kader van het Brzo en de Wabo

Brzo staat voor Besluit risico's zware ongevallen. Dit besluit geldt voor bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. Het Brzo 2015 integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsveiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Brzo 2015 stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Ook regelt het besluit de wijze waarop de overheid daarop moet toezien. Nederland telt bijna 400 Brzo-bedrijven. Afhankelijk van de aard en hoeveelheid van de stoffen worden Brzo-bedrijven ingedeeld als lagedrempel- of hogedrempelbedrijven.

Gedeputeerde staten (GS) zijn bevoegd gezag voor alle bedrijven die onder het BRZO 2015 vallen. Voor de overgrote meerderheid van bedrijven is de gemeente het bevoegd gezag. Dat gold dus ook voor AEB voordat het de Brzo-status had.

Het inspectieproces is gericht op de naleving van de Brzo-wetgeving en vormt een cyclus. Brzo-bedrijven worden geïnspecteerd op naleving van de Brzo-wetgeving. Bij bedrijven die de Brzo-status hebben, toetst een team van medewerkers van de OD NZKG, Inspectie SZW, Rijkswaterstaat en Veiligheidsregio of het bedrijf beschikt over een goed werkend Veiligheidsbeheerssysteem (VBS). Omdat het om meerdere maatregelen gaat (die samen de VBS vormen) maken de Brzo-partners een inschatting van de veiligheid van het bedrijf.

Bij het overschrijden van een drempelwaarde voor gevaarlijke stoffen, valt een inrichting onder het Brzo-regime. Dat gold voor AEB vanaf eind 2016, vanwege hoeveelheden aanwezige ammoniak. Medio 2016 wordt AEB geregistreerd als Brzo-instelling. Binnen die categorie is AEB een laag-risicobedrijf. Het inspectieregime is dan als volgt:

- Brzo-inspecties: risicogedreven inspecties met partners (jaarlijks één of twee keer);
- incidentinspecties;
- administratieve controles (op basis van rapportages AEB over meetresultaten);
- reguliere thematische inspecties (Wabo, één of meerdere keren per jaar);
- onaangekondigde controles;
- als de installatie van een Brzo-inrichting wordt aangepast, dan moet de organisatie dat melden; dat geldt bijvoorbeeld voor aanpassingen van de ketels;
- naast Brzo, zijn er ook WABO-inspecties, die vinden plaats op grond van een basisbeeld van het bedrijf.

Verscherpt toezicht wordt opgelegd als een bedrijf onvoldoende voortgang boekt in het voldoen aan de eisen van het Brzo 2015 en/of de Wabo. Doel van het verscherpte toezicht is om het bedrijf (weer) aan alle milieu- en veiligheidsvoorschriften te laten voldoen. Het leidt ertoe dat de Omgevingsdienst intensiever controleert. Ook heeft de omgevingsdienst in het kader van verscherpt toezicht maandelijks overleg met de directie van het bedrijf over de voortgang.

Tijdslijn van het verscherpt toezicht

2018

Op 5 februari 2018 vindt een directieoverleg plaats tussen de directies van AEB Exploitatie BV en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG, kortweg OD). Tijdens dit gesprek informeert de OD de directie over de zorg die hij heeft met betrekking tot de veiligheid van AEB en geeft de directie zijn visie daarop. Vanaf 7 februari 2018 gaat het verscherpt toezicht in, op basis van de WABO, vanwege te laat/niet melden van incidenten. OD NZKG motiveert het besluit tot verscherpt toezicht als volgt¹⁵⁷: *“Het gaat hierbij met name om het onderzoek naar de basisoorzaken van de ongewone voorvallen die zich hebben voorgedaan en de borging van maatregelen die getroffen moeten worden om herhaling van incidenten te voorkomen. Hiermee hangen de technische integriteit van de installaties met bijbehorende lines of defence (maatregelen), inspectie en onderhoud en beschikbaarheid van deskundig personeel samen. Hierdoor is er een verhoogd risico op een groot incident. De OD NZKG maakt zich ernstige zorgen over de veiligheidssituatie bij AEB”.*

AEB geeft in het gesprek op 5 februari aan deze aspecten te herkennen, en zegt dat het zelf (al) is gestart met een verandertraject om het bedrijf op het veiligheidsniveau te brengen, dat op grond van het Brzo 2015 is vereist. AEB informeert de gemeente per brief d.d. 19 februari 2018 over het verscherpt toezicht. Hierin wordt het volgende gesteld: *“De reden [hiervoor] is dat de Omgevingsdienst van mening is dat de kwaliteit van het onderzoek naar de oorzaken van ongewone incidenten en de borging van maatregelen om herhaling te voorkomen onvoldoende is. Als mogelijke oorzaken noemt de OD NZKG o.a. het ontbreken van een goed onderhoudsregime en het niet beschikken over de benodigde technische kennis in de organisatie.”*

Vanaf dit moment vinden maandelijks twee overleggen plaats, een directieoverleg met de OD NZKG en een overleg tussen inhoudsspecialisten van AEB en de OD NZKG. Bij het verscherpt toezicht wordt het Brzo-instrumentarium ook benut. Een aantal malen legt de OD NZKG een last onder dwangsom (LOD) op aan AEB. Deze LOD's worden opgelegd op basis van overtredingen en de beoordeling daarvan vanuit de handhavingsstrategie.

In maart 2018 stuurt AEB een plan van aanpak verscherpt toezicht naar de OD NZKG. Het plan bestaat uit vijf categorieën: 1) kennisniveau verhogen; 2) inspectie- en onderhoudsregime verbeteren; 3) optimalisatie van incidentenmanagementproces; 4) compliance register; 5) aanpassen preventiebeleid zware ongevallen. Het voortgang van het plan van aanpak wordt ook met de gemeente besproken in de aandeelhoudervergaderingen vanaf 2018. Een kernteam onder leiding van de AEB-directie coördineert de uitvoering van het plan van aanpak, en de OD NZKG kan zich vinden in de tekst van het plan van aanpak en meent dat AEB op directieniveau aandacht heeft voor de omslag die nodig is in de bedrijfsvoering.

Op 2 mei 2018 legt de OD NZKG een LOD op voor het niet melden en het onvolledig onderzoeken van ongewone voorvallen en het overtreden van het Brzo 2015.

¹⁵⁷ OD NZKG, brief aan AEB over besluit tot verscherpt toezicht, 7 februari 2018.

Na de waarschuwing van de OD NZKG in maart 2017 heeft eenzelfde soort incident zich in een jaar tijd nog vier keer voorgedaan. *“Het feit dat er binnen 13 maanden tijd zich vier keer een vergelijkbare brand heeft voorgedaan in de HRC, waarbij als die door de roostervloer is gekomen mede als oorzaak is aangewezen, toont aan dat AEB onvoldoende maatregelen heeft getroffen om herhaling van een dergelijk incident te voorkomen. Bovendien blijkt de uitgevoerde maatregel ‘aanbrengen van isolatie in de openingen onder de stoepen’ niet effectief te zijn geweest en kunnen (...) benoemde maatregelen zoals het lopen van extra controlerondes en het uitvoeren van wekelijkse schoonmaakwerkzaamheden niet aangetoond worden.”*

In juni 2018 constateert de OD NZKG¹⁵⁸ dat AEB problemen heeft met het tijdig en volledig uitvoeren van het eigen plan van aanpak, en dat slechts mondjesmaat verbetering zichtbaar is in de uitvoering van incidentenrapporten.

Op 2 juli 2018 ontvangt AEB het definitieve rapport van de Brzo-inspectie op 16 en 17 mei 2018. Daarin staat het volgende: *“Het inspectieteam constateerde een overtreding in categorie 3 (waarbij sprake is van een zeer geringe dreiging van een ongeval): AEB heeft de opvolging van actiepunten uit Brzo-inspecties onvoldoende geborgd. Het bedrijf moet deze binnen de gestelde of nog te stellen termijn ongedaan maken. De inspecteurs hebben ook verbeterpunten geconstateerd en verwachten van het bedrijf dat het die uitvoert”.*

Begin september brengt gedeputeerde Tekin, als bevoegd gezag voor de Brzo, een werkbezoek aan AEB. In de voorbereiding op dat werkbezoek wordt duidelijk dat OD NZKG zich nog steeds zorgen maakt, omdat deze het beeld heeft dat AEB nog steeds niet in staat is om tot basisoorzaken te komen in haar incidentenonderzoeken. Tevens identificeert AEB nog steeds niet de juiste maatregelen om herhaling in de toekomst te voorkomen. Tegelijkertijd heeft AEB wel veel ambities, en heeft de OD NZKG zorgen of de ambities goed in te passen zijn in de bedrijfsprocessen, gelet op het kennisniveau van de organisatie. Dit is ook de boodschap die de gedeputeerde overbrengt tijdens het werkbezoek.

Half oktober ontvangt AEB de beoordelingsbrief (van de OD NZKG) over het veiligheidsplan. De brief¹⁵⁹ is uitgesproken kritisch:

- het concept Veiligheidsrapport van AEB is op veel punten niet volledig, en is niet opgesteld overeenkomstig de vereisten, waardoor het een rommelige indeling heeft en lastig leesbaar is;
- ook is het concept Veiligheidsrapport niet (meer) actueel en voldoet daardoor niet aan het gestelde in het Brzo 2015;
- daarom moet AEB binnen vier maanden een definitief actueel VR indienen.

Op 13 oktober 2018 vindt een incident plaats met kwik in afval, dat wordt waargenomen door afwijkende emissiewaarden van het lozingswater. Het wordt te laat gemeld bij de OD NZKG. Dit incident leidt tot een strafrechtelijk onderzoek. Bij een bedrijf dat al onder toezicht staat, weegt de Omgevingsdienst zo'n incident zwaarder, blijkt uit de interviews, omdat het past in een -onwenselijk-patroon.

¹⁵⁸ OD NZKG, *dossier AEB*, juni 2018.

¹⁵⁹ OD NZKG, *brief aan AEB inzake beoordeling veiligheidsplan*, 12 oktober 2018.

Op 18 december 2018 ontvangt AEB een invorderingsbeschikking voor de LOD van 2 mei 2018, en op 24 januari 2019 een nieuwe LOD, wegens het niet of te laat melden van ongewone voorvallen. De OD NZKG schrijft het volgende: *“De last onder dwangsom van 2 mei 2018, kenmerk 7224645, heeft niet het beoogde effect gehad. Er worden nog steeds ongewone voorvallen later gemeld dan mogelijk was geweest. Geconcludeerd moet worden dat de hoogte van de last onvoldoende prikkelend was om AEB Exploitatie B.V. aan te zetten de overtreding ongedaan te maken. Daarom wordt een nieuwe, hogere last opgelegd, onder intrekking van de eerdere last.”*

2019

Medio februari voeren de gezamenlijke handhavingspartners een Brzo-inspectie uit. Het definitieve inspectierapport van de Brzo inspectie¹⁶⁰ wordt op 1 april verstuurd naar AEB. Twee van de acht geconstateerde overtredingen hebben betrekking op overtreding van de Wabo, de overige op die van de Wet veiligheidsregio's (2x) en Inspectie SZW (4x).

Het inspectieteam¹⁶¹ constateert 3 overtredingen in categorie 2:

- *“het bedrijf heeft geen actueel veiligheidsrapport,*
- *het bedrijf neemt lang de tijd voor het uitvoeren van veiligheidsstudies, de reeds uitgevoerde veiligheidsstudies zijn niet uitgevoerd voor de volledige installaties, voor de uitvoering is gebruikgemaakt van een oude norm en best beschikbare techniek is toegepast als veiligheidsstudie, maar is geen uitvoering van een veiligheidsstudie en*
- *het bedrijf maakt gebruik van de langdurige planning van de veiligheidsstudies om diverse zaken, zoals het preventief onderhoud, correct in te gaan regelen, terwijl deze zaken reeds in orde moeten zijn.”*

Daarnaast constateert het inspectieteam 5 overtredingen in categorie 3:

- *“het bedrijf stelt aan de opvolging van acties geen termijn, die gebaseerd is op het eigen beleid,*
- *het bedrijf heeft B-23 uit het inspectierapport van 2018 niet volledig opgevolgd; daardoor is niet inzichtelijk geworden of voor alle scenario's de door het bedrijf genoemde Lines of Defence aanwezig zijn,*
- *het bedrijf heeft geen vastgesteld oefenplan en manier van evalueren voor de toepassing van een rioolbalg bij calamiteiten,*
- *diverse installatieonderdelen zijn niet uniek gekenmerkt, waardoor ze niet herkenbaar zijn en*
- *de wijze waarop onderhoud is uitgevoerd aan enkele installaties tonen niet aan dat het onderhoud aan installatie en/of installatieonderdelen geborgd is.”*

Op 18 april 2019 vindt overleg plaats over AEB, bij gedeputeerde Tekin, in de aanwezigheid van de directie van AEB en de OD NZKG. Uit de interviews komt naar voren dat dit een stevig gesprek is, omdat ondanks de zichtbare inspanningen van de directie, nog steeds te weinig verbetering zichtbaar wordt.

¹⁶⁰ De Inspectie SZW stuurt daarover op 14 juni 2019 een brief aan AEB met eisen over het opheffen van de op 13/14 februari geconstateerde overtredingen. De tekst komt uit de samenvatting van het rapport.

¹⁶¹ OD NZKG, *Brzo-inspectierapport opgesteld op basis van inspectiedagen 13 en 14 februari 2019*, versie 'definitief rapport', 1 april 2019.

AEB wordt een LOD opgelegd over het veiligheidsrapport. In de brief van 19 april 2019¹⁶² waarin dit voornemen wordt aangekondigd, staat het volgende: *“In het kader van de Landelijke handhavingsstrategie Brzo valt de overtreding onder categorie 2: geen onmiddellijke dreiging zwaar ongeval, maar wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen. Gezien de aard van de overtreding achten wij het opleggen van een last onder dwangsom in dit geval het meest proportionele middel. Het belang dat de betrokken bepalingen beogen te beschermen verzet zich daar niet tegen. De last wordt aan u opgelegd omdat u de overtreder bent en u het in uw macht heeft om de overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden.”* De LOD wordt opgelegd per 27 mei 2019.

Op 21 juni 2019 informeert de OD NZKG AEB¹⁶³ over zijn voornemen tot LOD voor het overschrijden van de maximale oppervlakte voor een brandcompartiment in het Depot Bijzonder Afval (DBA). In 2018 is geconstateerd dat het DBA groter is dan 2.500 m² waardoor een brandscheiding moet worden aangebracht. Dit heeft AEB herhaaldelijk niet gedaan, ook niet na waarschuwingen. Uiteindelijk heeft AEB besloten het gehele depot leeg te maken en geen bijzonder afval meer op te slaan. Hiermee wordt de overtreding opgeheven en komt de LOD te vervallen.

Effect van het verscherpt toezicht

Effect gezien vanuit de OD

In het eerste jaar dat AEB valt onder het Brzo regime (2017), bouwt het beeld over AEB bij OD NZKG zich op. In eerste instantie ziet de OD NZKG geen grote bijzonderheden, en heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat AEB heel anders is dan andere bedrijven, maar naarmate hij meer te weten komt over AEB, ontwikkelt zich een beeld dat niet positief is. De OD NZKG controleert steekproefsgewijs, en doordat de OD NZKG vaker over de vloer komt bij AEB, gaat hij patronen herkennen in het functioneren van AEB. Als patronen (lijken) te ontstaan van zaken die niet goed gaan, dan verdiept het toezicht zich.

De OD NZKG constateert uiteindelijk vele problemen en gaat in dat eerste jaar van het Brzo- en Wabo-toezicht een aantal onwenselijke patronen zien:

- het beeld dat ontstaat, is dat de veiligheidscultuur en het begrip van de benodigde veiligheidscultuur, onvoldoende is; een symptoom is dat het terreinbeheer niet op orde is, het terrein is erg rommelig;
- er blijkt sprake van achterstallig onderhoud, daardoor ontstonden (teveel) incidenten;
- wat opvalt, is dat de trits ‘melden incident, incidentonderzoek, verbetermaatregelen’, niet goed wordt doorlopen, dat begint al bij het vaak te laat of niet melden van incidenten;
- het ontbreekt aan benodigde kennis om goede incidentanalyses te maken, die wordt ingehuurd;
- ook wordt bij incidenten duidelijk dat AEB onvoldoende zicht heeft op het hele systeem om de goede mitigerende maatregelen te kunnen nemen, zo’n patroon ziet de OD NZKG ook bij branden¹⁶⁴;

¹⁶² OD NZKG, brief ISZW kennisgeving eis ivm de op 13/14 februari 2019 geconstateerde overtredingen, 19 april 2019.

¹⁶³ OD NZKG, brief aan AEB over voornemen openbaarmaking overtreding, 21 juni 2019.

¹⁶⁴ OD NZKG, brief LOD over het niet melden en het onvolledig onderzoeken van ongewone voorvallen en het overtreeden van het Brzo 2015, 2 mei 2018.

- de risicomatrix is niet op orde: essentieel is dat er evenwicht bestaat tussen de omvang van het risico en de toe te passen maatregel; dat is bij AEB niet het geval: in de risicomatrix opgenomen maatregelen zijn soms zo drastisch (bv stilleggen van het hele bedrijf) dat ze hun doel voorbijgeschieten, en dus ook niet werden toegepast.

Als duidelijk wordt dat verbeteringen bij AEB niet snel genoeg tot stand komen, is de OD NZKG genooddaakt om andere instrumenten in te zetten, om betere prestaties bij AEB af te dwingen. Daartoe is verscherpt toezicht ingesteld. Ook is een aantal malen het instrument van LOD ingezet.

Het beeld dat zo is ontstaan, heeft ook invloed op de weging van incidenten: zo was het kwikincident in 2018, waarbij -doordat een chauffeur ten onrechte niet meldt dat zijn lading afval kwik bevat- een hoeveelheid kwik wordt verbrand, mogelijk anders gewogen als AEB niet deze historie had van het te laat melden van incidenten. Nu leidt de late melding tot een strafrechtelijk onderzoek. Blijkens verslagen van directie en rvc- voelt AEB zich daardoor onevenredig zwaar aangepakt.

De OD NZKG zet in eerste instantie in op cultuurverandering en het versterken van kennis en kunde bij AEB. Als dat -ook onder het regime van verscherpt toezicht- niet tot zichtbare verbetering leidt, gaat de OD NZKG zich meer richten op de 'hardware', zoals de staat van het onderhoud en de kwaliteit van onderhoudsprogramma's en er worden ook inspecties op onderhoud uitgevoerd.

In het kader van het verscherpt toezicht worden twee keer per maand gesprekken gevoerd, met een vaste delegatie namens de OD NZKG. De vertegenwoordiging vanuit AEB wisselt vaak van samenstelling, pas vanaf 2019 zit er continuïteit in de gesprekspartners. Dat maakt het ook lastig om aan een duurzame cultuurverandering te werken. Het valt OD NZKG op, dat AEB maar niet concreet wordt. Plannen blijven op hoofdlijnen en er wordt geen goede doorvertaling gemaakt van alle te zetten stappen. Met de komst van nieuwe veiligheidsadviseurs bij AEB, ontstaan ook steeds weer nieuwe ideeën hoe de problemen op te lossen. Terugkerende en nieuwe overtredingen laten zien dat niet geleerd wordt van eerdere ervaringen. Het bedrijf reageert traag op de bevindingen en overtredingen die door de OD geconstateerd worden.

De OD NZKG wijt de problemen van AEB, en het niet oplossen daarvan, vooral aan het ontbreken van de juiste kennis en competenties. Dit wordt versterkt door de vele wisselingen in het management en de directie. De OD NZKG investeert ook in kennisoverdracht aan AEB. Vanuit rolzuiverheid mag de OD NZKG niet adviseren, maar de OD NZKG denkt wel mee, en levert ook een bijdrage aan expertsessies. Dat is nodig, omdat de benodigde kennis niet aanwezig is bij AEB. De overweging is, dat dit zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van de veiligheidsorganisatie.

De OD NZKG moet steeds balanceren tussen waarderen wat beter gaat, en blijven duwen op wat nog beter moet. En er daarbij ook voor zorgen dat AEB de stap naar verbetering ook daadwerkelijk kan maken. In de ogen van de OD heeft het verscherpt toezicht tot de komst van de heer Dirix als algemeen directeur onvoldoende effect gesorteerd. Pas vanaf zijn komst wordt de cultuuromslag echt ingezet.

Effect bezien vanuit directie en rvc

De directie van AEB en de rvc worden verrast door de aankondiging van het verscherpt toezicht. Zij hebben in 2017 het beeld dat het de goede kant uit gaat, en dat AEB in toenemende mate voldoet aan de eisen van de Brzo 2015. Ze hebben naar eigen zeggen geen signaal gekregen van de OD NZKG dat verscherpt toezicht wordt overwogen. Tegelijkertijd erkennen ze dat wat de OD NZKG eist van AEB, reëel is. Men vindt de OD NZKG diplomatiek, competent en tegelijkertijd streng. Het verscherpt toezicht ervaart men daarom wel als een onaangename verrassing, maar het wordt als terechte maatregel beoordeeld. Het ligt in lijn met de ontwikkeling die AEB al heeft ingezet. De hoop is dat het tempo waarin verbeteringen worden gerealiseerd, omhoog zullen gaan door het verscherpt toezicht. Het verscherpt toezicht is hét moment om zaken echt anders aan te gaan pakken.

Een deel van wat er moet gebeuren om het verscherpt toezicht te beëindigen, is 'huiswerk' maken. Dat houdt o.a. in de procedure van het incidentenonderzoek goed vastleggen, beleid aanscherpen, de risicomatrix herzien, een goed veiligheidsrapport opstellen, preventief onderhoud gaan inregelen. Maar het gaat niet alleen om papier; AEB moet ook in de praktijk resultaat laten zien. En op beide boekt AEB onvoldoende voortgang. Een aantal voorbeelden:

- In het kader van de Brzo moet het preventief onderhoud versneld worden ingeregeld. De kennis om dat te doen, is onvoldoende, ook met de inzet van een consultant. Zo ontbreekt het aan voldoende diepe kennis over delen van de machines. En men is zich niet voldoende bewust van het feit dat kennis tekortschiet ('onbewust onbekwaam').
- Na weer een brand in 2018, moet AEB van OD NKG binnen 24 uur met een oplossing komen. Omdat dit technisch niet zo snel mogelijk blijkt, gaat AEB over tot het inhuren van een brandweerteam dat 24/7 stand-by is (en elke 15 minuten inspecties uitvoert bij de zogenaamde 'karen'), totdat de structurele oplossing is geïmplementeerd en goedgekeurd door de OD NZKG. De kosten hiervan zijn heel hoog.
- Er is een lakse cultuur om incidenten te melden. Mensen vragen zich soms af of ze een incident moeten melden. Een incident met het laden van een schip bodemas bij het Noordzeekanaal maakt bij nader onderzoek duidelijk dat het niet de eerste keer is dat zo'n incident zich voordoet, maar eerdere incidenten zijn niet gemeld. Dat is een patroon.
- De kwaliteit van het Veiligheidsrapport wordt keer op keer als onder de maat beoordeeld door OD NZKG.

Tegen het eind van 2018 is het beeld bij de toenmalige directie desalniettemin dat de OD NZKG positief is over de vorderingen die AEB heeft gemaakt, en dat mogelijk het verscherpt toezicht kan worden afgeschaald; er is weliswaar nog heel veel te doen, maar AEB beweegt de goede kant op. Hier is sprake van uiteenlopende beelden tussen directie en de OD NZKG, want het verscherpt toezicht wordt niet afgebouwd.

De directie informeert de rvc goed over het verscherpt toezicht. Dat is ook het beeld bij de OD NZKG, die daarom geen aanleiding ziet om zelfstandig de rvc te benaderen. Met de rvc wordt weliswaar regelmatig gesproken over ingezette acties en maatregelen, maar het uitblijven van resultaten leidt niet tot verdergaande stappen van de rvc.

Begin 2019 constateert de directie dat het verscherpt toezicht niet leidt tot structurele veranderingen. De fabriek wordt 'opgepoetst' richting een controle maar het effect is niet blijvend. Het lijkt er dus op dat de medewerkers bij AEB 'het doen voor het toezicht', maar niet voor zichzelf en het bedrijf. Pas als de directie dit constateert, wordt echt doorgepakt door de juiste personen aan te trekken, een eigen analyse te maken, daaruit de juiste conclusies te trekken en maatregelen in te zetten en vol te houden.

Effect gezien vanuit de medewerkers

Uit de gesprekken met de medewerkers en de OR rijst een wisselend beeld op van de impact die het verscherpt toezicht heeft gehad. Volgens sommigen heeft het verscherpt toezicht positieve effecten. Het is een erkenning van het geluid dat het niet goed gaat met AEB, en dat veiligheid niet altijd de prioriteit krijgt die nodig is. Men voelt druk om te voldoen aan de eisen van de OD NZKG. Processen, kennis en kunde worden nu structureel aan de orde gesteld, ook bij de directie. Daarmee neemt het bewustzijn over veiligheid en de noodzaak om processen binnen AEB te verbeteren toe.

Het duurzame effect op de werkvloer is echter gering, er verandert niet veel. Het tempo waarin AEB kan veranderen, ligt laag. Door druk op medewerkers neemt toe maar de kwaliteit van het werk wordt niet per se beter. De impact van de audits is niet blijvend: er wordt alles op alles gezet om op het moment van de audit goed te presteren, maar daarna zakken verbeteringen weer weg.

Beeld van de gemeente

Er is geen sprake van rechtstreekse communicatie van de OD NZKG met de gemeente over AEB, omdat Provincie Noord-Holland bevoegd gezag is voor de Brzo-bedrijven. Wel wordt de wethouder Deelnemingen door de gedeputeerde geïnformeerd over het verscherpt toezicht. AEB informeert de gemeente daarover ook per brief.

Uit de interviews komt naar voren dat het instellen van verscherpt toezicht door de OD NZKG niet leidt tot een ander regime bij de gemeente. De aandeelhouder is niet primair verantwoordelijk voor veiligheid, dat is de verantwoordelijkheid van de directie, onder toezicht van de rvc. Wel gaat veiligheid de aandeelhouder aan, omdat het de basis vormt van de license to operate van AEB. Er is bij het ingaan van het verscherpt toezicht bij de gemeente nog geen beeld van achterstallig onderhoud of het wegvallen van de 'lines of defence'. Het onderwerp veiligheid wordt toegevoegd aan overleggen en het komt terug in de kwartaalrapportages, als praktische uitwerking van het op de hoogte houden van de gemeente.

In het stafoverleg met de wethouder Duurzaamheid is het verscherpt toezicht een enkele maal aan de orde, maar daarover vindt binnen de gemeente niet systematisch communicatie plaats. Deelnemingen baseert zich vooral op wat men van AEB hoort over de bevindingen van de OD NZKG.

Het beeld dat AEB -conform zijn eigen overtuiging- presenteert, is dat de OD NZKG tevreden is over het verbeterplan en dat het de goede kant op gaat, alleen niet zo snel als AEB en de OD NZKG zouden willen. Tot het moment dat AEB de verbrandingslijnen stil zet, is dat het beeld van de gemeente over het verscherpt toezicht.

4.4. Herijking en bestuursopdrachten

In elke collegeperiode vindt een herijking van de gemeentelijke deelnemingen plaats. De bedoeling van deze herijking is vast te stellen of en om welke redenen het publiek belang nog steeds is gediend met het houden van de deelneming. Dat gebeurde ook voor AEB. Het herijkingsonderzoek werd gevolgd door een traject waarin bestuursopdrachten zijn opgesteld. Het proces van herijking en uitwerking van de bestuursopdrachten is illustratief voor de gang van zaken bij gemeente Amsterdam in relatie tot AEB, om een aantal redenen:

- Het is een intern gemeentelijk proces, dat vooral is gericht op het krijgen van duidelijkheid over de eigen rol (opvatting), maar de rol van AEB in het herijkingsproces blijft lange tijd -ook voor AEB- onduidelijk.
- Het ontbreekt in de uitwerking aan samenhang tussen de bestuursopdrachten, het zijn drie eigenstandige trajecten-
- Het proces laat, mede doordat het een looptijd heeft van meer dan 4 jaar, zien dat er langzaam maar zeker een kentering optreedt bij Gemeente Amsterdam in het denken over AEB. Het gaat in de bestuursopdrachten uiteindelijk vooral over AEB als afvalverbrander die warmte levert en financieel rendement moet opleveren. De rol van AEB als spil in het realiseren van de duurzaamheidsambities van Amsterdam verdwijnt steeds verder uit beeld.

Tijdslijn herijking en bestuursopdrachten

Ondanks het feit dat AEB pas op 1 januari 2014 is verzelfstandigd, wordt in het eerste kwartaal van 2015 besloten om de mogelijkheden voor afstoten van AEB verder te onderzoeken.¹⁶⁵¹⁶⁶ In mei 2016 is het vooronderzoek gereed en een jaar later het herijkingsonderzoek zelf. In vervolg op het herijkingsonderzoek besluit het college van b&w op 6 juni 2017 om drie bestuursopdrachten uit te laten voeren: 'warmte'; 'afval en grondstoffen'; en 'performance en slagvaardigheid AEB'. Op 11 juni 2019 bespreekt het college van b&w de uitkomsten van de drie bestuursopdrachten AEB en de nieuwe overkoepelende beleidslijn integraal, en neemt een aantal besluiten over te nemen maatregelen. Dit wordt op 3 oktober 2019¹⁶⁷ besproken in de raadscommissie voor Mobiliteit, Luchtkwaliteit en Duurzaamheid (MLD). De tijdslijn van het herijkingsproces tot en met de bestuursopdrachten loopt meer dan 4 jaar door:

- 1 april 2015: besluit tot herijking deelneming AEB via vooronderzoek en onderzoek (via motie);
- 30 september 2015: via motie snelheid gevraagd, meenemen alle mogelijke toekomstscenario's en verzoek tot zo veel als mogelijk beperken financiële risico's AEB tot afronden vooronderzoek;
- Mei 2016: vooronderzoek herijking gereed;
- Mei 2017: onderzoek herijking gereed;
- 6 juni 2017: collegebesluit uitvoeren drie bestuursopdrachten;
- 13 februari 2018: collegebesluit vaststelling opdrachten en planning bestuursopdrachten;
- 11 juni 2019: besluiten in het kader van integrale bespreking bestuursopdrachten;

¹⁶⁵ Gemeenteraad Amsterdam, motie 247 van de raadsleden N.T. Bakker en Vink inzake de rapportage 'Herijking deelnemingen 2015' (verkopersonderzoek), 10 april 2015.

¹⁶⁶ Dat AEB in 2015 herijkt wordt als deelneming, is onderdeel van het gemeentelijk beleid om bij de start van iedere bestuursperiode alle deelnemingen te herijken. In het coalitieakkoord 2014-2018 was opgenomen dat gemeente Amsterdam schulden zou reduceren door de verkoop van deelnemingen en vastgoed. In dat kader lag er extra nadruk op verkoopmogelijkheden bij herijkingen, zo ook bij AEB.

¹⁶⁷ De bespreking was eerder gepland voor de commissievergaderingen van 4 juli en 12 september 2019.

- 3 oktober 2019: bespreking collegebesluit in raadscommissie MLD.

Herijking AEB

Op verzoek van de raad is het onderzoek gesplitst in een vooronderzoeksfase en een onderzoeksfase. Het gaat om twee hoofdsenario's, namelijk 'Behouden AEB' en 'Afstoten AEB'¹⁶⁸. Onder het eerste scenario vallen drie mogelijkheden:

1. deelneming: in dit scenario wordt de huidige situatie gecontinueerd en blijft AEB een deelneming;
2. dienst (gemeentelijk bedrijf): de verzelfstandiging wordt teruggedraaid zodat AEB weer een dienst wordt van de gemeente;
3. verkoop minderheid: een minderheid van de aandelen van AEB wordt verkocht aan gemeentes, die afval leveren aan AEB, of een private partij.

Onder het scenario 'Afstoten AEB' zijn twee varianten benoemd:

- a. volledige verkoop: in dit scenario wordt het 100% aandelenbelang in AEB van de gemeente verkocht aan een private partij;
- b. verkoop meerderheid (gemeente behoudt minderheid aandelen): dit scenario wordt niet onderzocht.

In het vooronderzoek ligt de nadruk op het onderzoeken van risico's. In de onderzoeksfase staan de marktwaarde en potentiële kopers centraal. De raad dringt bij motie¹⁶⁹ aan op tempo bij het afronden van het vooronderzoek en vraagt om alle mogelijke toekomstscenario's voor AEB uit te werken. Daarnaast verzoekt de raad om -tot het afronden van het vooronderzoek- de financiële risico's van de deelneming zoveel als mogelijk te beperken. Omdat:

- ook na de kapitaalinjectie het (financiële) risico van de deelneming AEB hoog blijft;
- de voorgenomen investeringen in transitieprojecten van het AEB, het financiële risico voor de gemeente zullen verhogen;
- de Rekenkamer Amsterdam, op verzoek van de raad, onderzoek doet naar de financiële positie van AEB, om mede op basis hiervan de haalbaarheid van de strategische doelen van AEB te kunnen inschatten;
- tot aan de herijking van de deelneming in AEB, de raad bij elke investering in AEB of in transitieprojecten van AEB, zich zal afvragen hoe de investering zich verhoudt tot de haalbaarheid van de strategische doelen van AEB.

Het uiteindelijke (finale) onderzoek naar de herijking van AEB wordt in mei 2017 afgerond.¹⁷⁰ Dit onderzoek geeft het volgende advies: *"Voorlopig behoud van AEB, optimaliseer en onderzoek of aan de genoemde voorwaarden voor de verbetertrajecten kan worden voldaan, zodat verkoop van (activiteiten uit) AEB op termijn beter mogelijk wordt en opnieuw overwogen kan worden."*

Onderdeel van de herijking is het organiseren van tegenspraak door een groep 'dwarskijkers'.¹⁷¹ De herijking leidt tot een tiental conclusies en aanbevelingen:

¹⁶⁸ Gemeente Amsterdam, *Vooronderzoek AEB (in het kader van herijkingsonderzoek)*, 30 mei 2016.

¹⁶⁹ Gemeenteraad Amsterdam, *motie 990 van de leden Poot, Guldmond, Vink en Peters inzake de herstructurering van de financiering van het Afval Energie Bedrijf (herijking AEB)*, 1 oktober 2015.

¹⁷⁰ Gemeente Amsterdam, *Onderzoek Opvolging Herijking AEB*, mei 2017.

¹⁷¹ Als dwarskijkers waren uitgenodigd: de directeur NRVD, Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement; een voormalig topman bij HVC Groep, afvalverwerkingsbedrijf; een adviseur van KplusV, adviesbureau met opdrachten

1. Zorg dat de doelstellingen van de gemeente en van het AEB overeenkomen. Dit is een randvoorwaarde voor elke stap die gezet wordt.
2. Kijk niet alleen naar primaire publieke belangen, maar trek het breder. Welk economisch, ecologisch en sociaal kapitaal kan bereikt worden met een deelneming als AEB? Dan is het bereik veel groter.
3. 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.
4. 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.
5. Heroverweeg het terughalen van de afvalpunten naar de gemeente. Zorg voor een duidelijke opdracht aan het AEB en duidelijke regie hierover.
6. Blijf de vraag stellen welke activiteiten van het AEB bijdragen aan het realiseren van de ambities van de gemeente. Overweeg de verkoop van activiteiten in plaats van aandelen.
7. Voeg in het rapport financiële waarden toe aan de verschillende scenario's en voer een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) uit. Laat je als gemeente niet weerhouden door juridische complicaties, juridica is oplosbaar.
8. Als 100% aandeelhouder kan de gemeente veel sturing uitoefenen op het AEB, kies niet voor de middenweg. Diverse publieke belangen kunnen hiermee worden gediend.
9. Als besloten wordt de deelneming AEB te handhaven is nauwe samenwerking en duidelijke regie nodig om te komen tot een AEB 2.0.
10. Geef het AEB de tijd om zich te ontwikkelen tot een AEB 2.0. Transitieprocessen kosten tijd.

In het onderzoek herijking AEB staat dat de adviezen van de dwarskijksessie grotendeels worden overgenomen¹⁷², maar in het vervolg van het traject komen deze aanbevelingen niet herkenbaar terug.

Bestuursopdrachten

- In de opvolging op de herijking van AEB constateert het college dat een aantal onvolkomenheden -aan de kant van de gemeente en AEB- aangepakt moeten worden, en dat er financiële verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Hiertoe zijn drie bestuursopdrachten geformuleerd¹⁷³, die moeten leiden tot:
 - een professionalisering van de relaties tussen AEB en gemeente en;
 - het kunnen behalen van de gemeentelijke doelen op het gebied van duurzaamheid en;
 - een verdere verbetering van de performance van AEB.

in de afvalsector; een adviseur Rebel Consultancy, adviesbureau met opdrachten in de afvalsector; een hoogleraar en directeur van het Centrum voor Milieuwetenschappen van de Universiteit Leiden.

¹⁷² Gemeente Amsterdam, *Onderzoek Opvolging Herijking AEB*, mei 2017, pagina 8.

¹⁷³ Gemeente Amsterdam, *Onderzoek Opvolging Herijking AEB*, mei 2017, pagina 7 en 8.

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 samenwerking te optimaliseren. Mede om deze reden zullen de bestuursopdrachten in nauwe samenhang met elkaar worden uitgevoerd.

Tijdens de raadsvergadering van 27 september 2017, waarin het onderzoek opvolging herijking is behandeld, is de motie Roosma, Vink en Geenen aangenomen. In deze motie wordt het college opgeroepen om zich in te spannen om voor het einde van 2018 een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uit te (laten) voeren voor de verschillende scenario's die onderzocht zijn voor de herijking van het AEB. Er dient breder te worden gekeken naar de verschillende belangen in de transitie richting een duurzaam grondstoffenbedrijf dan enkel het belang van de gemeente als aandeelhouder. De afdoening van deze motie zal bij de uitvoering van de bestuursopdrachten worden meegenomen. Op basis van het advies wordt een zestal 'verbetertrajecten'¹⁷⁴ uitgewerkt in drie bestuursopdrachten:

1. Afval en grondstoffen: bronscheiding, inzameling, verwerking afval en grondstoffen¹⁷⁵
2. Warmte: sturing op warmtenetwerk en realisatie aardgasloos
3. Performance en slagvaardigheid AEB

De bestuursopdrachten worden gemaakt door gemeente Amsterdam. Uit de documenten en gesprekken blijkt dat de gemeente AEB nauwelijks betreft bij de uitwerking van de bestuursopdrachten, alhoewel dit wel de bedoeling was. Zo staat in de stukken ter voorbereiding op AVA in december 2017¹⁷⁶ bijvoorbeeld over de bestuursopdracht Afval en grondstoffen: *"Verbeter, in samenwerking met AEB, de rolverdeling tussen de gemeente (als opdrachtgever) en AEB rondom de afvalketen."* Over Performance en Slagvaardigheid stond er het volgende: *"Het onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met AEB. (...) Bespreek met AEB welke operationele verbeteringen er mogelijk zijn; maak een plan -in samenwerking met AEB- om de verbeteringen door te voeren en de geïdentificeerde knelpunten op te lossen, waarbij de reeds ingeslagen weg om opdrachtgevers- en aandeelhoudersrol helder af te bakenen wordt voortgezet."*

In de praktijk gaat het om het (her)definiëren van de rolopvatting van de gemeente en wijze van sturing door de gemeente op AEB. Zo is in geen van de bestuursopdrachten een marktanalyse opgenomen, noch een analyse van de situatie en potentie van AEB¹⁷⁷.

De bestuursopdrachten worden apart van elkaar opgesteld, maar het is de bedoeling dat er wel aandacht is voor de onderlinge verbanden: zo is op voorhand duidelijk dat het financieel resultaat voor de gemeente afhankelijk is van de mate waarin Amsterdam (rest)afval blijft verbranden bij AEB.

¹⁷⁴ Op basis van het document 'Opvolging herijking AEB (mei 2017)' gaat het feitelijk om zes vervolgstappen, die uiteengezet zijn in vier verbetertrajecten en twee randvoorwaarden.

¹⁷⁵ Het verwerken van rioolslib heeft geen plaats gekregen in de bestuursopdracht.

¹⁷⁶ Memo kabinet ongedateerd (dit document heeft vreemd genoeg de naam: AvA GvB 21 mei 2015 en besluitvorming hierover in B&W 19 mei 2015).

¹⁷⁷ Parallel aan het opstellen van de bestuursopdrachten was AEB bezig met het opstellen van een strategisch plan. Tussen beide trajecten was geen verbinding. (zie ook paragraaf 4.4).

Amsterdam is sterk afhankelijk van AEB voor warmtelevering. Hierna volgt een korte samenvatting van doel en uitkomsten van de drie bestuursopdrachten¹⁷⁸.

Bestuursopdracht Afval en Grondstoffen (A&G)

Het doel van de bestuursopdracht is het verbeteren van de rolverdeling tussen de gemeente (als opdrachtgever) en AEB rondom de afvalketen, en de verduidelijking van de daarbij horende regiefunctie. Dit moet leiden tot een betere sturing en regie van de gemeente op de realisatie van de doelstellingen op de bronscheiding, inzameling, bewerking en verwerking van grondstoffen.

Het beeld dat uit de bestuursopdracht naar voren komt, is dat de afgelopen jaren de samenwerking tussen AEB en A&G op gang is gekomen. Maar ook dat een onduidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling veroorzaakt dat niet altijd begrip ontstaat voor elkaars situatie en standpunten. Om dit te verbeteren en te zorgen dat de Amsterdamse doelen op het gebied van Afval en Grondstoffen sneller gerealiseerd worden, zijn de volgende 10 ontwikkelpunten benoemd:

1. verbeter de invloed van A&G op strategie en profiel AEB;
2. investeer in onderling vertrouwen AEB en A&G;
3. zorg voor een eenduidige gemeentelijke lijn richting AEB;
4. leg experimenteerruimte vast;
5. heroverweeg de rol van AEB als ketenregisseur;
6. breng de overlap van taken A&G en AEB in kaart;
7. versterk opdrachtgeverschap recyclepunten;
8. onderzoek de mogelijkheid van gedwongen winkelnering naar preferred supplier;
9. trek samen regionaal op;
10. investeer in capaciteit opdrachtgeverschap.

Op basis van de analyse en conclusies worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- beschouw de directie Afval en Grondstoffen als klant en samenwerkingspartner van AEB en niet als opdrachtgever;
- verbeter de directe en indirecte sturing door het verder implementeren en uitwerken van de 10 ontwikkelpunten;
- werk, in aanloop naar het einde van de huidige contracten (31/12/2022), de opties inbesteden, aanbesteden en zelf doen voor alle activiteiten die AEB voor A&G doet, uit.

Bestuursopdracht Warmte

Het doel van deze bestuursopdracht¹⁷⁹ is te bepalen hoe de gemeente haar strategische sturing kan verbeteren op AEB als warmtebron en ontwikkeling van het warmtenet van Westpoort Warmte, via haar rol als 100% aandeelhouder van het AEB.

¹⁷⁸ Gemeente Amsterdam, *Commissievoordracht - Uitkomsten van de bestuursopdrachten AEB, de nieuwe overkoepelende beleidslijn en de door het college genomen besluiten ten aanzien van de te nemen maatregelen*, ter bespreking voor de commissievergadering van 4 juli 2019.

¹⁷⁹ Gelijktijdig met het formuleren van de onderzoeksvragen voor de bestuursopdrachten voortkomende uit de herijking van AEB, kondigde de Rekenkamer Metropool Amsterdam een onderzoek aan naar warmtenetten. De commissie heeft beide rapporten (Grip op Westpoort Warmte en Verduurzaming warmtevoorziening met warmtenetten) van de Rekenkamer ontvangen en waar mogelijk de uitkomsten van deze rapporten betrokken haar analyse. Beide rapporten worden in dit onderzoek verder niet toegelicht.

Ook moeten scenario's worden bepaald voor strategische sturing op de gemeentelijke publieke belangen zonder deze rol. Belangrijk daarbij is dat in de transitie naar een stad zonder aardgas, AEB twee belangrijke rollen speelt:

- AEB is warmtebron voor het stadswarmtenet in het Noorden en Westen van Amsterdam;
- AEB is 50% aandeelhouder in Westpoort Warmte, dat het stadswarmtenetwerk aanlegt en exploiteert in [voornamelijk] het Noorden en Westen.

Omdat zowel warmtebron als warmtenetwerk van groot publiek belang zijn, wil de gemeente haar strategische sturing op beide punten verbeteren, met name wat betreft de gemeentelijke kaders betaalbaar / open / duurzaam.

Het uitwerken van deze bestuursopdracht heeft uiteindelijk de meeste doorlooptijd gevraagd, vanwege beperkte capaciteit om er aan te werken.¹⁸⁰

De hoofdconclusie is dat de meeste rollen van de gemeente ten aanzien van AEB en WPW gereguleerd zijn door strakke kaders en / of vastgelegd in contracten. Waar de gemeentelijke publieke doelen afwijken van of verdergaan dan de doelen van AEB en WPW, kan de gemeente maar zeer beperkt -via aandeelhouderszeggenschap- sturen. Wel kan de gemeente invloed uitoefenen. Bij nieuw uit te geven concessies is wel ruimte om meer aandacht te geven aan de doelen die de gemeente nastreeft, en dat ook vast te leggen in de conversievoorwaarden en contracten.

Aanvullend is geïnventariseerd welke mogelijkheden de gemeente heeft om de rollen ten aanzien van (AEB en) WPW te wijzigen en zo meer zeggenschap te krijgen. Die mogelijkheden zijn zeer beperkt. Dit vergt altijd aanpassing van bestaande overeenkomsten met derden. Ook een publiek publieke samenwerking is bekeken, als aanvulling op de publiek private samenwerking in WPW. De conclusie is dat gemeente en een andere publieke speler op het eerste gezicht meer overeenkomende belangen hebben, en meer ruimte hebben om die belangen te verwezenlijken. Op basis van de analyse en conclusies worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- werk de gemeentelijke publieke doelen voor warmtenetten en bronnen verder uit;
- start met de huidige partners AEB / Vattenfall (voorheen NUON) [samen WPW] het gesprek hoe in hun bestaande warmteconcessies de gemeentelijke doelen gerealiseerd kunnen worden, wat daarvoor nodig is en hoe dit formeel vastgelegd kan worden;
- start gesprekken met publieke partijen, onderzoeken en pilots om in nieuwe warmteconcessies de gemeentelijke publieke doelen te realiseren;
- volg op Rijksniveau de ontwikkelingen over marktordening en governance op warmtenetwerken op de voet en vraag daarbij aandacht voor borging van de publieke doelen;

¹⁸⁰ In de raadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit, Water, Duurzaamheid en Circulaire Economie van 7 en 12 maart 2019 gaat wethouder Van Doorninck in op de bestuursopdrachten van AEB: "Die zijn in 2017 uitgezet. De antwoorden op de aanbevelingen van de Rekenkamer over warmte worden gevoegd behandeld met de uitkomst van de bestuursopdrachten over governance, afval en warmte. Dat wordt niet Q1 maar Q2 2019, omdat de bestuursopdracht over warmte nog niet klaar is." De commissie stemt daarmee in.

- richt een accountteam Warmte in om te komen tot een integrale en afgestemde sturing vanuit de gemeenten op de ontwikkeling van het warmtenet, en de relatie te onderhouden met WPW en Nuon en andere toekomstige warmteleveranciers.

Bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid

Deze opdracht heeft als doel: het verbeteren van het resultaat (financiën/bedrijfsvoering) en slagvaardigheid van het AEB om te komen tot een efficiëntere en effectievere realisatie van de doelstellingen van gemeente én AEB.

Net als uit de bestuursopdracht A&G, komt ook uit deze opdracht naar voren dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente en tussen de gemeente en AEB Amsterdam beter kunnen worden gedefinieerd. Ook is er weinig begrip van en voor elkaars situatie en wat daarin belangrijk is. Het ontbreekt bovendien aan een eenduidig gemeentelijk beleid en lijn over afval en grondstoffen, warmte en deelnemingen. Door deze onduidelijkheden komen verwachtingen over en weer niet overeen. Dit leidt tot een suboptimaal besluitvormingsproces over belangrijke besluiten bij AEB. Dit remt de ontwikkeling en kost onnodig veel tijd en aandacht. Op basis van de analyse en conclusies worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Leg de verhoudingen binnen AEB, waaronder die met de gemeente als aandeelhouder correct vast in de statuten van AEB. Het gaat dan om de afbakening van de rollen & verantwoordelijkheden en proces van besluitvorming tussen en bij AEB en de gemeente als aandeelhouder. Zorg dat besluitvorming op het juiste niveau plaatsvindt (niet te licht of zwaar wordt ingericht).
- Kom tot een samenwerkingsmemorandum tussen AEB en de gemeente, waarin op operationeel niveau is vastgelegd wat de verhoudingen betekenen voor de werkwijze tussen AEB en de gemeente in haar verschillende rollen. Neem daar ook vaste momenten van reflectie op elkaar, het werk en de samenwerking in op.
- Actualiseer de vastlegging van de ambtelijke rolverdeling en verantwoordelijkheden met betrekking tot AEB binnen de gemeente. Maak die transparant en richt die zo in dat het proces robuust is en er periodiek kritische reflectie plaatsvindt op de inrichting.
- Kom tot een eenduidig en kenbaar gemeentelijk beleid en borg een eenduidige lijn naar buiten.

Betekenis bestuursopdrachten voor Gemeente Amsterdam

Het opstellen van de bestuursopdrachten heeft vooral intern, binnen de gemeente, betekenis gehad. Uit interviews komt naar voren dat door de bestuursopdrachten het bewustzijn bij gemeente Amsterdam is gegroeid dat de gemeente zelf weinig structuur gaf aan haar relatie met AEB. Het is nodig om de eigen ambities scherp te stellen en focus aan te brengen, en daarbij goed te kijken wat de mogelijkheden zijn van AEB om een bijdrage te leveren aan die ambities.

In de bestuursopdrachten is geen marktanalyse uitgevoerd om te kunnen beoordelen of AEB elders voldoende afval kan contracteren om de stad van warmte te blijven voorzien. Terwijl de bestuursopdrachten waren gericht op het versterken van de rolzuiverheid en het optimaliseren van de gemeentelijke omgang met AEB, gaat de bestuursopdracht Afval wel degelijk over inhoudelijke beleidskeuzes.

Voor Performance en Slagvaardigheid geldt dat niet: wat daarin staat, gaat niet over de performance van AEB, maar wat de gemeente kan doen om een bijdrage te leveren aan die performance en slagvaardigheid. En ook de conclusies van de bestuursopdracht Warmte gaan uitsluitend over het ‘beter inregelen’ van de relatie en de speelruimte binnen concessies en afspraken.

Het was de bedoeling dat de bestuursopdrachten ook een bijdrage zouden leveren aan de integraliteit van het beleid. Het proces is echter niet zo ingericht, de drie bestuursopdrachten zijn opgesteld door drie afdelingen uit twee directies. Er is weinig sprake van onderlinge uitwisseling. Dat blijkt ook uit het eindresultaat.

In de beleidslijn en de zogenaamde adaptieve strategie ten aanzien van AEB,¹⁸¹ die tegelijkertijd met de bestuursopdrachten is besproken, ligt het zwaartepunt bij inhoudelijke beleidsvoornemens die niet direct te relateren zijn aan de bestuursopdrachten, met uitzondering van Afval en Grondstoffen (deels). De voor AEB belangrijkste punten uit die gemeentelijke strategie zijn:

- De gemeente zet niet langer in op het verbranden van het Amsterdamse afval. Om een aanbesteding van de afvalverwerking in 2022 voor te bereiden worden alternatieven voor het beheren en exploiteren van de recyclepunten, voor het scheiden en verbranden van restafval en voor het vermarkten en verwaarden van grondstofstromen uitgewerkt, zodat de gemeente (periodiek) na 2022 een afgewogen keuze kan maken voor wie bovenstaande activiteiten uitvoert. De gemeente heeft zichzelf op dit moment nog exclusief gebonden aan AEB. Dat automatisme wordt losgelaten. AEB mag uiteraard wel meedoen in de aanbesteding.
- De gemeente gaat aan AEB vragen, wanneer de onderneming daar klaar voor is, te verkennen welke stappen nu moeten worden gezet om verdere verduurzaming van AEB door middel van CO2 afvang, opslag en/of hergebruik in de toekomst mogelijk te maken.
- Verkenning of AEB een van de locaties wordt in Nederland die ook na 2030 in een circulaire economie zijn verbrandingscapaciteit kan handhaven.

Het perspectief van de aandeelhouder krijgt in deze adaptieve strategie geen aandacht, nergens wordt duidelijk wat de consequenties zijn voor het verdienvermogen of de continuïteit van AEB. De gemeentelijke strategie die wordt geformuleerd, lijkt los te staan van het aandeelhouderschap van de gemeente. Dat is opvallend omdat in de praktijk Deelnemingen het meest dominant is in de sturing op AEB (zie ook paragraaf 3.1).

Samenspel tussen gemeente en AEB rond herijking en bestuursopdrachten

Uit verslagen van directie en rvc van AEB en de interviews komt naar voren dat het proces en de inhoud van het opstellen van de herijking en de bestuursopdrachten in de ogen van AEB niet plezierig is verlopen. Zo is uit de interviews naar voren gekomen dat bij AEB lang het misverstand heeft bestaan dat ook AEB een rol zou moeten spelen in de bestuursopdrachten. Ook sommige betrokkenen binnen de gemeente verkeerden overigens in die veronderstelling, is uit de interviews gebleken.

¹⁸¹ Gemeente Amsterdam, *Commissievoordracht - Uitkomsten van de bestuursopdrachten AEB, de nieuwe overkoepelende beleidslijn en de door het college genomen besluiten ten aanzien van de te nemen maatregelen, ter bespreking voor de commissievergadering van 4 juli 2019*, 11 juni 2019.

Dat is niet vreemd, want dit kwam, zoals eerder weergegeven, in de beschrijving van de bestuursopdrachten en de bespreking daarover in de AVA in december 2017, ook duidelijk naar voren. In de loop van het proces ontstond echter de situatie dat het proces wel over AEB ging, maar niet met AEB. Enkele voorbeelden die dit illustreren:

- Eind maart 2015 komt de relatie met de gemeente onder spanning te staan door het voornemen van de gemeente tot het uitvoeren van het herijkingsonderzoek. AEB heeft kennelijk het idee dat dit wordt gedaan vanwege de problemen, en niet als ‘standaard onderzoek iedere 4 jaar’. AEB benadrukt¹⁸² dat risico’s die eerder al waren gesignaleerd, nu zijn ingetreden. Dat er een onjuiste afschrijvingsmethodiek is gehanteerd, wat heeft geleid tot een extra afschrijving van € 100 miljoen waardoor de vermogenspositie is verslechterd. AEB meent dat sprake is van een momentopname, die nog onvolledig is, en mogelijk worden nieuwe transitieprojecten gestart die op termijn tot een hogere waardering kunnen leiden. AEB communiceert dat het nog steeds een financieel gezond bedrijf is met een licht positief resultaat, terwijl de indruk wordt gewekt dat AEB ‘een groot gat is waar geld in verdwijnt’. Het gevoel bij AEB is, dat het slachtoffer wordt van een politieke afrekening.
- In het kader van het herijkingsonderzoek is tegelijkertijd een toekomstvisie 2020-2025 gevraagd aan AEB. Deze wordt opgesteld met ondersteuning van PwC. In november 2016 is de tweede fase van het herijkingsonderzoek ingegaan. In de rvc wordt besproken¹⁸³ dat de voorzitter van de rvc een gesprek zal aanvragen met de wethouder Deelnemingen om de visie en betrokkenheid van AEB over te brengen. Dat gesprek vindt plaats op 22 november 2016. De voorzitter van de rvc geeft in dat gesprek aan dat AEB graag op de hoogte wil worden gehouden van het herijkingsproces. Zij geeft ook aan dat het wat AEB betreft te vroeg is om af te wijken van de bij de verzelfstandiging gekozen strategie en dat het publieke aandeelhouderschap goed past bij die strategie. Volgens de voorzitter van de rvc geeft de wethouder aan dat AEB vanuit duurzaamheidsperspectief een belangrijke rol speelt voor de gemeente, maar dat dat vanuit aandeelhoudersperspectief niet zo duidelijk is. De wethouder Deelnemingen belooft een manier te zoeken om AEB in het proces te betrekken. In de aandeelhoudersvergadering van december 2016 stelt de wethouder Deelnemingen dat overleg met AEB “*afhankelijk is van de scenario’s*” maar dat ze zich kan voorstellen dat er overlegd wordt. In de notulen van de aandeelhoudersvergadering van juni 2017 komt de volgende update: de wethouder Deelnemingen ziet het belang van AEB “*los van de herijking... Dit is geborgd bij de wethouder Deelnemingen omdat deze als taak heeft om de continuïteit van de deelneming te waarborgen.*” De commissie kan in bestanden niet terugvinden dat een gesprek tussen de wethouder en de voorzitter van de rvc heeft plaatsgevonden, over de visie en betrokkenheid van AEB.
- Het concept Herijkingsrapport leidt tot onrust bij AEB. Uit het herijkingsrapport blijkt dat de gemeente delen van de regie op de afvalketen weer in eigen hand wil krijgen. AEB vraagt zich af wat het doel is van de gemeente met dit stuk, en vindt zowel delen van de inhoud als de totstandkoming van het rapport zorgelijk. Als AEB begrijpt dat het advies behoud van de deelneming is, en verdere optimalisering, vervat in een drietal bestuursopdrachten, lijkt de druk weer van de ketel.

¹⁸² In een mail aan bestuursdienst gemeente Amsterdam d.d. 30 maart 2015.

¹⁸³ Rvc AEB, vergadernotulen, 8 november 2016.

- In het najaar van 2018 roept het proces van opstellen van de bestuursopdrachten wederom irritatie op bij AEB. Bij het opstellen van de bestuursopdracht afval, loopt het proces in de ogen van AEB (weer) niet goed: AEB krijgt pas in een laat stadium een concept, zonder enige vorm van overleg, met het verzoek binnen een week een reactie te formuleren. AEB vindt dat tijdspad te krap. Inhoudelijk blijft de regierol en de manier waarop AEB die uitvoert, een discussiepunt. Voor 'warmte' vindt men het zorgelijk dat onderzocht wordt om het warmtebedrijf uit AEB te lichten. De derde opdracht heeft tot doel het besluitvormingsproces meer te stroomlijnen, en de boodschap is dat financiële prestaties beter kunnen, in vergelijking met andere AVI's. AEB heeft er moeite mee dat de rol van de rvc bij deze bestuursopdracht volledig buiten beschouwing is gelaten.
- Uit de interviews is naar voren gekomen dat de benaming 'opdrachtgever' tot irritatie leidt bij AEB. AEB spreekt liever over 'klant' of 'leverancier'.
- Op 19 maart 2019 besluit de rvc van AEB dat het door de procedurele en inhoudelijke onhelderheid van de bestuursopdrachten wenselijk is externe expertise in te schakelen over de rolverdeling tussen gemeente en AEB. Tevens speelt mee de onwenselijkheid van de nog steeds ontbrekende goedkeuring van het strategisch plan. In een gesprek op 24 april 2019 van de rvc-voorzitter en een rvc-lid met de ambtenaren Deelneming geven deze aan het initiatief te ondersteunen. Aan beide kanten wordt de governance als problematisch ervaren. De ambtenaren Deelneming voelen desgevraagd niet voor een gezamenlijke opdracht aan een expert, zodat uitsluitend de rvc als opdrachtgever optreedt. Dit traject is echter daarna *on hold* gezet door de opgetreden crisis.

5. Besluit tot stilleggen van vier verbrandingslijnen en verzoek tot financiële steun

AEB werkt sinds het verscherpt toezicht van de OD NZKG in februari 2018 aan een verbetering van de veiligheidssituatie. In het eerste kwartaal van 2019 gaan de zorgen niet alleen meer over veiligheid. Ook op operationeel gebied duren de problemen voort, zo is de revisie van de T20 begin 2019 nog steeds niet afgerond en werkt de SI niet naar verwachting. Mede vanwege de operationele problemen die spelen sinds medio 2018, komt AEB ook financieel steeds verder onder druk te staan.

In dit hoofdstuk staat (de aanloop tot) het besluit tot stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen centraal, alsmede het verzoek tot financiële steun van AEB aan gemeente Amsterdam. Deze beschrijving is bedoeld om inzicht te krijgen in hoe het besluit tot stilleggen is genomen, welke overwegingen een rol hebben gespeeld, hoe de samenwerking tussen AEB en gemeente Amsterdam is ingevuld en op welke wijze rekening is gehouden met de maatschappelijke consequenties. Separaat wordt in paragraaf 5.5 stil gestaan bij het verzoek tot financiële steun van AEB aan gemeente Amsterdam (en de banken) en hoe dit tot stand is gekomen.

5.1. De situatie tot begin mei 2019

De OD NZKG legt begin 2019 steeds meer druk op AEB, met inspecties op onderhoud, en neemt geen genoegen meer met alleen gesprekken over de voortgang. Bij de OD NZKG ontstaat een toenemende zorg over de kwaliteit van de installaties. Als voorbeeld noemt de OD NZKG de 3.500 uitstaande werkorders, die soms wel zijn afgemeld, maar niet uitgevoerd, en de ontwerpfouten die zijn ontdekt. Daarover is ook de gedeputeerde geïnformeerd. De OD NZKG waarschuwt dat als dit blijft doorgaan, dat de OD NZKG genoodzaakt is om rigoureuus door te pakken.

Op 11 maart 2019 stelt de directie van AEB een (technisch) adviseur aan die voor de installaties (veiligheid en onderhoud) moet inventariseren hoe AEB er voor staat en wat moet gebeuren om de situatie te verbeteren. De directie kiest daarvoor als aanvulling op de bij de directie aanwezige technische kennis en kennis over veiligheidscultuur, omdat de benodigde kennis van relevante procestechnologie in de directie -en organisatie - onvoldoende vertegenwoordigd is. De directie acht zichzelf wel voldoende geëquipeerd om de technische beoordeling door de technisch adviseur te duiden en op basis daarvan de juiste beslissingen te nemen. Eind mei wordt deze adviseur benoemd tot transitie manager.

De gemeente wordt in de aandeelhouderscommissie van 12 maart 2019 bijgepraat over het verscherpt toezicht en de financiële stand van zaken. De directie van AEB geeft aan dat in februari 2019 een Brzo-audit heeft plaatsgevonden door Rijkswaterstaat, de OD NZKG, de veiligheidsregio en de Inspectie SZW. Geconstateerd is dat AEB met de juiste zaken bezig is, maar dat er nog veel stappen gezet moeten worden. Positief is dat de stappen die nog gezet moeten worden bij AEB in beeld zijn. De OD NZKG wil graag vooruitgang zien en doet geen uitspraak over de duur van het verscherpt toezicht.

De rvc besteedt in zijn vergaderingen van 19 maart en 23 april 2019 uitgebreid aandacht aan de operationele en financiële problemen binnen AEB. In paragraaf 5.5 worden de financiële tegenvallers nader toegelicht. Het verscherpt toezicht is een vast agendapunt in de rvc-vergaderingen. Op 23 april brengt de rvc een bezoek aan 'het technisch blok' in de fabriek waarbij de manager Techniek en de (nieuwe) technisch adviseur aanwezig zijn. In de besprekingen gaat het, behalve over de afspraken en actiepunten met de OD NZKG, indirect over veiligheid. Het gesprek gaat vooral over het uit te voeren onderhoud, dat moet leiden tot verbetering van de veiligheidssituatie. De manager Techniek geeft aan dat veel inspanning wordt verricht om een omslag te realiseren van correctief naar preventief onderhoud, waardoor het aantal ongeplande stops de komende jaren zal reduceren.

Een verzoek tot kapitaalsteun bij de gemeente en bij het bankenconsortium heeft volgens de rvc alleen een kans van slagen als er een duidelijk plan onder ligt om de problemen op te lossen (zie ook paragraaf 5.5). Daarom heeft de heer Van 't Noordende namens de rvc op 3 mei 2019 een extra overleg met de directie. Tijdens dit overleg presenteert het nieuwe technische team van AEB voor het eerst het zogenaamde 3 fasen plan:

1. Stop the bleeding. Deze fase richt zich op het 'in control' komen. Hierbij worden de onderdelen aangepakt die 'gisteren' klaar hadden moeten zijn. Dit moet leiden tot veiligheid en ademruimte.
2. Basis op orde. Deze fase richt zich op 'bouwen'. Dit zijn onderdelen met iets minder urgentie, maar die wel zo spoedig mogelijk moeten worden uitgevoerd.
3. Optimalisatie. Deze fase richt zich op 'doorpakken'. Een proactieve organisatie pakt door om het rendement significant te verbeteren.

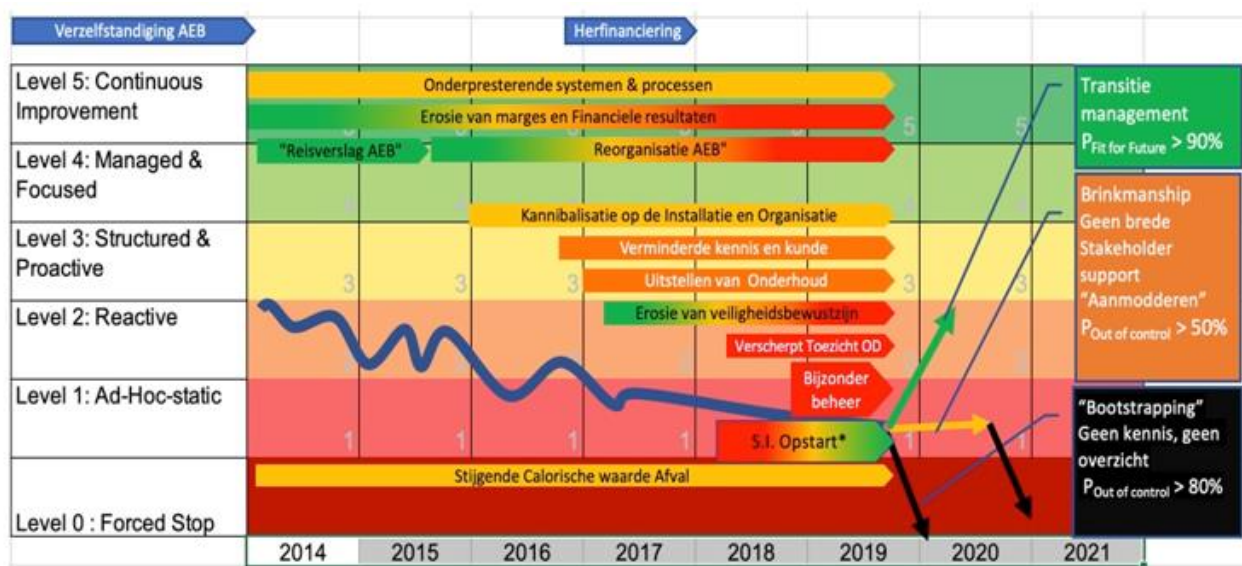
Het plan is op dat moment op hoofdlijnen uitgewerkt, maar nog onvoldoende ingevuld met concrete verbeterprojecten. Het plan maakt duidelijk dat drastische ingrepen noodzakelijk zijn, die een gehele of gedeeltelijke uitbedrijfname van installatieonderdelen noodzakelijk zou kunnen maken. De directie neemt de uitwerking op zich.

In het verlengde van deze bijeenkomst vergadert de rvc op 6 mei om de resultaten van het overleg van 3 mei te bespreken. In deze vergadering presenteert de technisch adviseur het drie fasen plan en geeft aan dat de situatie 'kritiek' is. Hij presenteert een 'diagnose' van AEB op basis van een vijfpuntschaal¹⁸⁴ scoort AEB onderin 'level 1': een ad hoc, statische organisatie. De voornaamste problemen zijn:

- kannibalisatie op de installatie en organisatie;
- verminderde kennis en kunde;
- onderpresterende systemen en processen;
- erosie van veiligheidsbewustzijn.

De presentatie eindigt met drie scenario's waarbij, afhankelijk van de manier van ingrijpen, de kans op 'out of control' raken op minder dan 10%, meer dan 50% en meer dan 80% wordt geschat. De technisch adviseur visualiseert de situatie van AEB als volgt:

¹⁸⁴ 0: forced stop / reset; 1: ad hoc / static; 2: reactive; 3: structured / pro-active; 4: managed & focus; 5: continuous improvement.



Figuur 27: diagnosemodel die technisch adviseur gebruikt om 'toestand' van AEB op 6 mei 2019 toe te lichten aan de rvc.

De rvc raakt overtuigd dat de door de directie en technisch team gemaakte analyse en de daarop gebaseerde conclusies deugdelijk zijn. De directie en het technische team geven unaniem aan dat zij het niet voor hun rekening willen nemen om niet in te grijpen, omdat de veiligheid van de werknemers bij hen vooropstaat. De direct betrokkenen binnen AEB richten zich dus op het scenario transitie management om de kans op 'out of control' zo klein mogelijk te maken.

Op 15 mei 2019 informeert de wethouder Deelnemingen de gemeenteraad via een op dat moment vertrouwelijke brief¹⁸⁵. Deze brief gaat vooral over de financiële situatie bij AEB, maar wel wordt aangestipt dat het, voor het structureel voldoen aan de bankconvenanten, essentieel is dat de operationele prestaties verbeteren. De veiligheidssituatie wordt niet expliciet benoemd. AEB dient grip te krijgen op de operatie en de basis op orde te brengen. AEB heeft recent verbeterplannen aan de gemeente gepresenteerd, meldt de wethouder. De gemeente vindt dat nog onvoldoende duidelijk is hoe deze plannen doorwerken in de cijfers. AEB heeft toegezegd dat verder inzichtelijk te maken.

5.2. Externe onderzoeken in mei en juni 2019

Voor de gemeente is inmiddels (vanaf medio maart / april) duidelijk dat AEB mogelijk een kapitaalinjectie nodig zal gaan hebben. Op dat moment is in de ogen van de gemeente sprake van een aanstaande financiële crisis. Zij is niet geïnformeerd over een structureel problematische operationele of veiligheidssituatie. De gemeente vraagt KPMG een tussentijdse waardeanalyse over AEB op te stellen, omdat zij te weinig vertrouwen heeft in de door AEB aangeleverde (financiële) informatie. KPMG wordt gevraagd inzicht te geven in:

- de waarde van 100% van de aandelen van AEB en de waarde van de achtergestelde lening;

¹⁸⁵ Wethouder Kock, brief aan gemeenteraad over financiële situatie bij AEB, 15 mei 2019.

- de analyse van de benodigde hoeveelheid eigen vermogen en/of uitbreiding van de achtergestelde lening om te voldoen aan de convenanten voor de bankleningen, zowel onder een base case als een worst case scenario;
- de risicoanalyse en toetsing van de aannames die aan de basis liggen van de begrotingen die door AEB zijn opgesteld voor de periode 2019-2023, op basis van reeds bestaande, en nog ter beschikking komende, externe validering en rapporten.¹⁸⁶

In afstemming tussen de gemeente Amsterdam en AEB krijgen in het verlengde hiervan EY en DNV GL van AEB de opdracht een onafhankelijke ‘business review’ op te stellen, zowel financieel als technisch. Op de achtergrond laat de gemeente tevens een insolventiespecialist meelopen, om een beeld te krijgen van een onverhoopt faillissementsscenario. De wens is om alle expertise uit de rapporten vóór het zomerreces van 2019 te kunnen delen met het college van b&w, zodat na de zomer duidelijk is wat de handelingsmogelijkheden van de gemeente zijn. Men houdt rekening met een kapitaalinjectie door de gemeente en additionele steun door de banken in het najaar van 2019. Dit proces staat binnen de gemeente bekend als ‘Project Olifant’. De gemeente gaat de gesprekken open aan maar legt zich niet bij voorbaat vast op het verlenen van financiële steun.

Op 22 mei 2019 vindt een kick-off bespreking plaats waarbij gemeente Amsterdam, AEB en KPMG de opdracht en tijdslijnen bespreken. Tijdens deze bespreking geeft AEB aan de door gemeente Amsterdam opgestelde tijdslijnen uitdagend te vinden, aangezien naast KPMG ook nog adviseurs van EY en DNV GL dienen te worden bediend. Omdat de opdrachten van EY en DNV GL op bepaalde vlakken sterke overlap hebben met de opdracht van KPMG, besluit KPMG -uit efficiency oogpunt voor AEB- om primair hetzelfde informatieverzoek in te dienen als EY.

In aanvulling op de onderzoeken van KPMG, EY en DNV GL geeft AEB aan Deltaway opdracht om, in het verlengde van de onderzoeken in 2015 en 2017, de staat van de installaties (AEC en HRC) te beoordelen. Deltaway¹⁸⁷ levert 6 juni 2019 het concept rapport aan AEB op. Daarin staat dat de prestatie van de installaties in de periode 2015-2019 zijn verslechterd:

- er zijn veel incidenten en de ‘basis’ prestatie, het verwerken van afval en leveren van energie vertonen een neergaande trend;
- het onderhoud heeft op enkele punten wel een ‘inhaalslag’ gerealiseerd maar het reguliere onderhoud is vertraagd door (meer) storingen;
- de organisatie en cultuur vormen nog steeds de basis van de problemen (‘*real root-cause*’), maar dit is nog verder verslechterd door de vele managementwisselingen en de druk van de te hoge (te realiseren) omzet.

De conceptrapporten van Deltaway DNV GL en EY worden op 11 juni 2019 in de rvc besproken. Op het gebied van ‘organisatie’ formuleert DNV GL verschillende bevindingen die in grote lijnen door geïnterviewden zijn bevestigd:

¹⁸⁶ KPMG, *Concept rapportage inzake tussentijdse uitkomsten waardeanalyse AEB*, 25 juni 2019, pagina 5.

¹⁸⁷ Deltaway, *AEB Preliminary Assessment*, Amsterdam, 6 juni 2019.

- Het ontbreekt aan goede communicatie tussen diverse afdelingen. De verkeerde spullen worden besteld, informatie over onderhoudsprojecten komt onvoldoende over bij de productie mensen, urgente reparaties worden onduidelijk gecommuniceerd, belangrijke reparaties worden te laat uitgevoerd, oorzaken van 'failures' worden na herstel niet goed onderzocht en gecommuniceerd.
- Gevoel voor 'ownership' ontbreekt.
Enerzijds veroorzaakt door de hoge werkbelasting en anderzijds door de verkokering van de organisatie, waardoor verantwoordelijkheid makkelijk naar een andere afdeling wordt 'doorgeschoven'. Wederzijds inzicht in bedrijfsvoering en onderhoudstrajecten ontbreekt, of wordt in onvoldoende mate gedeeld. Het streven om van elkaar te leren en een team te vormen, blijft onder de maat.
- Software van JD Edwards en Excel wordt naast elkaar gebruikt. Dit leidt tot versnipperd informatie beheer, met gevolg dat kennis, onderzoek naar uitval oorzaken en de historie van onderhoudsprojecten verdwijnen als betrokken systeemgebruikers het bedrijf verlaten.
- Handboeken, tekeningen 'as build' en standaardprocedures voor bediening/uitvoering zijn moeilijk te vinden.

Zowel DNV GL als Deltaway uiten hun zorgen over de situatie rond de koelwaterpompen en de ketelvoedingwaterpompen. Er is bij zowel de AEC als de HRC geen redundantie meer bij de waterpompen: als een pomp uitvalt is er geen reservepomp meer die kan worden ingeschakeld. Hierdoor ontstaat het gevaar van 'droogstoken' van ketels, met name met betrekking tot de HRC. In dat geval dient de gehele ketel te worden vervangen, wat zorgt voor een uitval van meer dan één jaar. De schade loopt dan mogelijk op tot honderden miljoenen, volgens geïnterviewden. Het 'droogstoken' van de ketels kan tevens tot persoonlijk letsel van medewerkers leiden. Omdat Deltaway hierover al eerder -in 2015 en 2017- aan de bel trok krijgen de pompen niet langer de code rood, maar 'gitzwart'. Dit moet nu echt en snel worden opgelost. Deltaway verwacht dat het maken van een herstelplan enkele maanden kost.

De concept rapporten zijn op dat moment door AEB nog niet gedeeld met de banken en de gemeente. Ook kennen DNV GL en EY het rapport van Deltaway niet. De rvc benadrukt dat het belangrijk is om de uitkomsten van het Deltaway-rapport te delen met EY en DNV GL om zo de meest diepgaande analyse te krijgen.

In de bespreking van de drie concept rapporten, die zeer negatief zijn, in de rvc op 11 juni gaat het vooral om de stappen die gezet moeten worden om de situatie op het gebied van onderhoud en veiligheid structureel te verbeteren. Er is aandacht voor de financiële impact op AEB en voor de veiligheidssituatie. Op dat moment hebben directie en rvc niet het beeld dat onmiddellijk ingegrepen moet worden (bijvoorbeeld door het stilleggen van lijnen). Vanuit de reeds gestarte aanpak van 'stop the bleeding' is medio juni de gedachte van AEB dat drastische maatregelen genomen moeten worden, maar dat dat zou kunnen terwijl AEB grotendeels zou blijven draaien. Van het acuut moeten stoppen van de installaties is medio juni 2019 geen sprake, en de conceptrapporten van DNL GV en Deltaway wijzen ook niet in die richting. Nergens in de rapporten wordt gesuggereerd dat een acute stop nodig is. Sterker nog, de externe deskundigen bevelen aan de tijd te nemen voor de analyse van wat precies nodig is en daarna het onderhoud goed op te pakken.

Op donderdag 20 juni presenteren EY en DNV GL hun concept bevindingen en conclusies aan AEB. Vanuit AEB zijn hierbij onder meer de algemeen en financieel directeur en de technisch adviseur aanwezig. EY en DNV GL hebben vervolgens op 21 juni 2019 hun concept bevindingen met KPMG gedeeld. Volgens gemeente Amsterdam heeft de gemeente veel druk op AEB moeten zetten om de rapporten tijdig op te leveren, opdat KPMG de analyse voor het zomerreces kon afronden. Via AEB ontvangt de gemeente de conceptrapporten van EY en DNV GL op 21 juni.

5.3. Het stilleggen van de vier verbrandingslijnen

De transitie manager (voorheen technisch adviseur) spreekt op 20 juni 2019 met de manager SHEQ, de teamleider beheer & ondersteuning, de teammanager productieteams en een medewerker van process safety om een helder beeld te krijgen van de situatie van de installaties, de operaties en de organisatie. De transitie manager heeft het gevoel dat te weinig gebeurt en ziet de organisatie verder afglijden. Hij stelt de algemeen directeur hiervan op de hoogte.

Op vrijdag 21 juni 2019 is er 's ochtends een teamleidersoverleg. De transitie manager gebruikt dit overleg als veiligheidssessie om over de vijf lines of defence te spreken, en nodigt de process safety engineer en de manager SHEQ uit om met het operationele team alle processen en lines of defence door te lopen. De algemeen directeur is aanwezig bij de kick-off. Bij de kick-off benadrukken de heer Dirix en de transitie manager dat veiligheid op één staat, license to operate op twee en dat het draaien van de fabriek de derde prioriteit is. Na de kick-off nemen de heer Dirix en de transitie manager niet meer deel aan het proces. Aan het einde van de sessie is de gedeelde conclusie dat men 'out of control' is. vijf lines of defence -installatie, systemen, processen, organisatie en cultuur- staan allemaal op 'oranje'. Vijf keer oranje is samen rood. De conclusie dat men 'out of control' is, wordt door de betrokkenen op papier gezet en het document wordt door de aanwezigen in het overleg ondertekend. De conclusie is gedeeld in aanwezigheid van de heer Dirix en de transitie manager.¹⁸⁸

Op basis van de conclusie is de aanbeveling om zo snel mogelijk het operationele tempo te verlagen en gecontroleerd de installaties te stoppen die op dit moment een gevaar vormen. Er is nu urgentie om de organisatie, installatie en procedures op orde te brengen. Vier maatregelen worden direct genomen:

1. doorzet van de AEC verlagen naar 80 ton per uur;
2. plan uitwerken om lijn 35 uit bedrijf te nemen (vanwege zuurlekkages en broos leidingwerk);
3. plan uitwerken om de overige lijnen zo snel mogelijk in een beheersbare staat te brengen (dit houdt met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een lijnstop in);
4. leveranciers informeren dat minder afval afgenomen wordt¹⁸⁹.

¹⁸⁸ AEB, *Interventie 'stop the bleeding'*, door transitie manager, strategisch adviseur SHEQ, supervisor procesveiligheid SHEQ en teamleiders getekend memo aan algemeen directeur, 21 juni 2019.

¹⁸⁹ AEB, *Interventie 'stop the bleeding'*, door transitie manager, strategisch adviseur SHEQ, supervisor procesveiligheid SHEQ en teamleiders getekend memo aan algemeen directeur, 21 juni 2019, pagina 6.

De heer Dirix informeert op dezelfde dag mevrouw Timmerman-Buck als voorzitter van de rvc. De boodschap is dat er gesprekken zijn gevoerd met teamleiders en managers en dat AEB niet meer in control is. *“Het is niet de vraag of er een zwaargewonde of dode zou vallen maar wanneer”*, is wat de voorzitter van de rvc te horen krijgt. AEB moet terugschakelen en misschien wel stoppen. Voor de voorzitter van de rvc is dit een verrassende mededeling. Dat de situatie dermate ernstig en acuut is, strookt immers niet met de bevinding van de BRZO-inspectie in februari, namelijk dat AEB met de juiste zaken bezig was maar echt nog stappen moest zetten, en evenmin met diezelfde boodschap van de OD in het gesprek met de directie op 7 juni. Ook de drie concept-rapporten die de directie op 11 juni met de rvc bespreekt, geven een zeer zorgelijke situatie weer, maar suggereren niet de noodzaak van een acute stop. De aanbeveling is juist om een paar maanden de tijd te nemen voor een analyse van wat precies nodig is. De rvc-voorzitter belegt voor zondag 23 juni een extra telefonische rvc-vergadering.

Tot het stopzetten van vier van de zes verbrandingslijnen is op dat moment nog niet besloten. Wel worden op zaterdag 22 juni 2019 twee verbrandingslijnen stilgelegd. De reden hiervoor zijn dreigende lekkages van zoutzuur bij lijn 35 (van de HRC) en het vrijkomen van gassen vanuit ketellekkages in het ketelhuis van lijn 23 (AEC). Deze beide lijnen worden nadien niet meer aangezet en zijn daarmee onderdeel van de vier lijnen die uiteindelijk uit bedrijf zijn genomen. De aanvoer van afval wordt zoveel mogelijk geremd zodat de bunker vanwege veiligheidsredenen leeg kan worden gemaakt. Tevens wordt besloten om de operatie van 116% (capaciteit in stoom) terug te brengen naar 100%.

De transitie-manager start -in afstemming met een aantal medewerkers- met het inventariseren van de noodzakelijke voorbereidingen. Om het probleem van het stilleggen voor de omgeving inzichtelijk te maken, wordt ‘de keten’ inzichtelijk gemaakt, alsmede alle stakeholders. Zo worden de maatschappelijke consequenties onderdeel gemaakt van het gesprek over vervolgopties. Er wordt een plan gemaakt, waarin staat wat er afgeschaald/gestopt wordt, wat de tijdsverwachtingen voor heropstarten zijn, en hoe de werkzaamheden in de tussentijd eruit gaan zien. Het maken van dit plan kost voor een aantal direct betrokkenen in week 23 van 2018 een volledige week van fulltime overleg. Het plan is gereed op donderdag 27 juni.

De algemeen directeur van AEB informeert op zaterdag 22 juni 2019 de directeur Toezicht en Handhaving van OD NZKG (‘directeur T&H’) telefonisch over de situatie van dat moment en dat de directie van AEB een ‘safety shutdown’ overweegt.

Op zondag 23 juni vergadert de rvc van AEB met de directie. De directie licht toe hoe de bespreking met de teamleiders is verlopen. Voor de rvc is het zorgelijk dat de vijf lines of defence niet op orde zijn. De op 11 juni 2019 in concept besproken rapporten van DNV GL en Deltaway gaven al aan dat sprake was van een neerwaartse lijn.

In de vergadering stelt de rvc ook vast dat nog niets onomkeerbaars is gebeurd. Twee lijnen staan al wel uit, dat is vanwege rook- en zuurvorming. Het is duidelijk dat de situatie zorgwekkend is, maar het acuut stilleggen van (nog) meer verbrandingslijnen vraagt volgens de rvc een nadere onderbouwing en validatie.

Dit heeft ook forse financiële gevolgen naast de maatschappelijke issues (afvalverwerking en warmtelevering) die gaan spelen. De rvc wil meer 'comfort' bij de te nemen beslissing en vraagt de directie om een nadere onderbouwing.

In de ochtend van maandag 24 juni 2019 informeert de directie van AEB ambtelijk de afdeling Deelnemingen van gemeente Amsterdam. AEB meldt dat het een belangrijke mededeling heeft voor het gesprek met de wethouder. Volgens de heer Dirix heeft hij de informatie die 's middags gedeeld wordt met de wethouder Deelnemingen, in de ochtend besproken met ambtenaren. Volgens gemeente Amsterdam is niet besproken wat voor mededeling er zou volgen, ook niet na doorvragen.

Die middag vindt een al eerder gepland overleg plaats tussen de heer Dirix, mevrouw Timmerman-Buck en de wethouder Deelnemingen. In het gesprek met de wethouder wordt de situatie van AEB besproken. De boodschap die bij de wethouder en zijn aanwezige ambtenaren horen, is: *"We zijn niet in control en hebben vier verbrandingslijnen stil gelegd"*. Het was niet de vraag of een dodelijk ongeval zou gebeuren, maar wanneer, zo stelde de heer Dirix in dit overleg.

AEB heeft volgens de gemeente aangegeven dat het 10 dagen zou duren om de maatregel te effectueren, maar dat er per direct was besloten om vier verbrandingslijnen stil te leggen. De heer Dirix stelt zich, in interviews met de commissie, op het standpunt dat hij op dat moment niet heeft gezegd dat vier van de zes verbrandingslijnen zouden worden stilgelegd, daartoe was binnen AEB nog niet besloten. Wel dat reeds twee verbrandingslijnen stillagen.

AEB bevestigt de inhoud van het gesprek van 24 juni 2019 nog diezelfde dag in een brief¹⁹⁰ aan de wethouder Deelnemingen. In deze brief stelt de algemeen directeur dat door medewerkers van AEB is geconcludeerd dat de organisatie eerder verder afzakt dan verbetert, en dat de medewerkers de conclusie trekken dat AEB onvoldoende in control is om de productie op volle toeren door te laten draaien. Tevens geeft de algemeen directeur aan dat reeds enkele mitigerende maatregelen zijn genomen om de geconstateerde veiligheidsrisico's te verminderen. Verschillende scenario's worden geïnventariseerd waarbij een extern gespecialiseerd bedrijf de feiten inzake de integriteit van de installaties zal staven. AEB stelt dat het de publieke taken van het verwerken van huishoudelijk afval en het leveren van warmte in het oog zal houden. Ten slotte wordt het meest zwarte scenario -tijdelijk, mogelijk gedurende een aantal maanden, geen afval verwerking en warmtelevering- genoemd. Dit wordt niet uitgesloten. Dat is ook de reden waarom de wethouder Deelnemingen door AEB wordt geïnformeerd over de huidige situatie.

Op 25 juni 2019 stuurt het college van b&w een brief naar de OD NZKG en de provincie Noord-Holland, als bevoegd gezag en opdrachtgever van OD NZKG, over de mededeling omtrent veiligheid van AEB en verzoekt hen daarop te handelen. De directie van AEB heeft telefonisch contact met gedeputeerde Tekin om hem op de hoogte te stellen van de situatie.

¹⁹⁰ AEB, brief algemeen directeur aan de wethouder Deelnemingen over 'stop the bleeding', 24 juni 2019.

Op 25 juni wordt ook overleg gevoerd tussen medewerkers van AEB en ambtelijke medewerkers van de gemeente om de rapporten van DNV GL, EY en KPMG te bespreken. Al snel gaat het gesprek vooral over de gevolgen van het voorgenomen sluiten van de verbrandingslijnen. Op dat moment is het vooral een 'publiek belang probleem' geworden: hoe gaat het met de afvalverwerking, slibverwerking en warmtevoorziening? De gemeente heeft van de crisissituatie op dat moment een gemeentebreed project gemaakt. Naast de wethouder Deelnemingen (en Financiën) neemt daarom ook de wethouder Duurzaamheid deel in het gemeentelijke crisisteam.

Op 27 juni 2019 informeren wethouders Duurzaamheid en Deelnemingen namens het college van b&w de leden van de raadscommissies MLD en FEZ middels een vertrouwelijke brief¹⁹¹. In die brief staat dat AEB het college van b&w op 24 juni 2019 heeft geïnformeerd over het niet 'in control' zijn. Tevens wordt aangegeven dat hierop met tijdelijke maatregelen is gereageerd en dat door AEB wordt gewerkt aan maatregelen om de veiligheid structureel te borgen. Een tijdelijke sluiting van de fabriek voor een periode van nul tot in het ergste geval zes maanden wordt genoemd; AEB zal de gemeente hierover op 1 juli informeren. De correspondentie met AEB en OD NZKG (de brieven van 24 en 25 juni 2019) wordt tevens gedeeld.

In de brief wordt verder stil gestaan bij de borging van de publieke belangen (afvalverwerking, warmtelevering en slibverwerking) en de mogelijke financiële gevolgen (zie paragraaf 5.5). De brief noemt niet dat AEB heeft besloten vier van de zes verbrandingslijnen te sluiten. De commissie leidt mede daaruit af dat een dergelijk besluit niet op dat moment al door AEB was genomen en aan de wethouder Deelnemingen was gecommuniceerd. Over de vraag of AEB op 24 juni al besloten had dat er vier lijnen stilgelegd zouden worden, variëren de herinneringen. Volgens de afdeling Deelnemingen was de boodschap 'kristalhelder': AEB had besloten lijnen stil te leggen en was daarmee begonnen omwille van veiligheidsproblematiek. Volgens AEB was het stilleggen nog niet besloten. De herinnering bij sommigen van de gemeente dat reeds op 24 juni door de directeur van AEB aan de wethouder Deelnemingen en ambtenaren is gemeld dat AEB heeft besloten vier van de zes lijnen te sluiten, lijkt onjuist te zijn.

Op 27 juni 2019 staat de reguliere aandeelhoudersvergadering gepland. Namens de rvc van AEB is door omstandigheden alleen de voorzitter aanwezig. De gemeente wordt in deze vergadering door AEB bijgepraat over de laatste stand van zaken over het verscherpt toezicht en de situatie over het stopzetten van een deel van de verbrandingslijnen.

Bij AEB worden op diezelfde dag de opbrengsten van een 'deep dive' besproken in een breed team van senior managers, teamleiders productie, een process safety engineer en de veiligheidsadviseur. Dit overleg duurt tot diep in de nacht. De heer Dirix is gedeeltelijk aanwezig bij dit overleg. De oorspronkelijke gedachte om steeds 'per blok' (twee verbrandingslijnen) uit te schakelen, wordt op basis van deze 'deep dive' losgelaten. De transitie manager pleit hier in het begin nog wel voor, maar krijgt veel weerstand van de betrokken medewerkers. De problematiek is te ernstig, zo is de gedeelde conclusie.

¹⁹¹ Wethouders Van Doorninck en Kock, *brief namens het college van b&w aan gemeenteraad over veiligheid en financiële situatie bij AEB*, 27 jun 2019.

Er is per direct vergaande actie vereist om het risicoprofiel van de operaties te verlagen naar een minimaal aanvaardbaar niveau en daarom moeten vier lijnen tegelijk worden gesloten. De betrokkenen gaan ervan uit dat men in staat is met de ploegen de twee overige lijnen veilig te kunnen laten draaien. De betrokken medewerkers nemen door hoe het stilleggen zich zou verhouden tot het blijven leveren van de stadsverwarming en het verwerken van huishoudelijk afval en het slib. De focus ligt op het tempo uit de fabriek halen en het terug krijgen van de 'grip' op veiligheid en de 'license to operate'.

Op 28 juni 2019 overlegt de rvc met de directie over de uitkomsten van de 'deep dive' van de dag ervoor en de conclusies die zijn getrokken in dit overleg. De directie vraagt de rvc op 28 juni 2019 steun voor een richtinggevend besluit. Het voorstel is om vier van de zes verbrandingslijnen stil te leggen. Op dat moment moet nog een financiële doorrekening worden gemaakt, en de directie wil het besluit nog toetsen bij de OD NZKG. De directie is eerder die week in gesprek gegaan met de afvalsector. De sector wil meewerken, maar wel is duidelijk dat hier voor AEB een prijskaartje aan vastzit. De rvc vraagt om een financiële doorrekening voordat de directie dit deelt met gemeente Amsterdam als aandeelhouder. In de verhouding tussen directie en rvc wordt duidelijk dat de directie het richtinggevende besluit wenst te nemen, de directie vraagt de rvc dit te steunen. De heer Dirix geeft aan dat hij geen verantwoordelijkheid wenst te nemen voor doden en gewonden. Als hij dit besluit niet kan nemen, vertrekt hij als CEO. De rvc is zich bewust van zijn rol als toezichthouder in de huidige crisissituatie en geeft aan zijn verantwoordelijkheid te nemen.

Er wordt uitvoerig stil gestaan bij het waarom van het uitschakelen van de betreffende vier lijnen, de wijze waarop AEB aan haar maatschappelijke verplichtingen kan blijven voldoen en de planning. Na een uitvoerige bespreking ondersteunt de rvc de door de directie geschetste oplossingsrichting. De rvc beveelt een goede opvolgingscontrole aan, alsmede toetsing door Deltaway.

Na deze vergadering vervolgt de directie van AEB het overleg met de commerciële klanten en het overleg met de vereniging Afvalbedrijven (VA) over de gevolgen van stillegging.

5.4. De 'afronding' van het besluit tot stilleggen

Op 1 juli 2019 beantwoordt OD NZKG¹⁹² de brief van het college van b&w van 25 juni 2019. De OD NZKG geeft aan dat de situatie *“een drastische aanpak op korte termijn rechtvaardigt”*. Ook ziet de OD NZKG het scenario dat AEB overweegt de installatie (gedeeltelijk) stil te leggen als *“een adequate en meest gewenste oplossing”*. De OD NZKG geeft aan dat hij intensief overleg heeft met de directie van AEB en dat hij de lijn van het bedrijf voor het tijdelijk stilleggen *“ondersteunt en als meest verantwoorde oplossing zien”*.

Op 2 juli 2019 overlegt de directie van AEB met ambtenaren van de gemeente Amsterdam. De door de gemeente Amsterdam aangestelde crisismanager en twee gemeentelijke directeuren zijn hierbij aanwezig. Door de recente ontwikkelingen bestaat bij de gemeente weinig vertrouwen (meer) in AEB.

¹⁹² OD NZKG, brief aan college van b&w Amsterdam over veiligheid bij AEB Amsterdam, 1 juli 2019.

De focus van de gemeente ligt inmiddels meer op het goed borgen van de publieke doelstellingen en minder op het financieel belang bij AEB. De gemeente wil geen ‘Napolitaanse taferelen’ in Amsterdam.

Op dezelfde dag heeft de directie van AEB het reguliere overleg met de OD NZKG. Ook de andere inspecties van de Brzo sluiten hierbij aan. AEB heeft die inspecties op 3 juli een ‘transitieplan’ verstuurd over de situatie en de aanpak. Op 4 juli 2019 ontvangt AEB van OD NZKG, namens alle andere inspecties, een brief¹⁹³ waarin OD NZKG aangeeft geen bezwaar te hebben dat AEB, onder ‘bijzondere bedrijfsvoering’ met twee verbrandingslijnen (van T10) in bedrijf blijft, met als doel de bedrijfsvoering onder controle te krijgen.

Op 4 juli 2019 heeft AEB een vervolgmeeting met de Vereniging Afvalbedrijven. AEB maakt het besluit van het stilleggen van vier verbrandingslijnen op 5 juli 2019 openbaar via haar eigen website: *“AEB heeft mede naar aanleiding van het verscherpt toezicht een verbetertraject opgestart om de veiligheid van de installaties en systemen te optimaliseren. De snelheid waarmee de verbeteringen worden doorgevoerd, is tot nu toe onvoldoende. Om de veiligheid te borgen hebben medewerkers samen met het management geconstateerd dat het noodzakelijk is om de verbrandingslijnen gedeeltelijk uit bedrijf te nemen. AEB is daarmee gestart. AEB heeft tot deze drastisch andere aanpak besloten om de veiligheid van haar medewerkers te kunnen blijven borgen en de installaties versneld op het niveau te brengen dat nodig is voor een betrouwbare en voorspelbare productie van afvalverwerking en energielevering.”*

In het bericht op de website wordt niet duidelijk gemaakt dat het gaat om vier van de zes verbrandingslijnen. De eerste twee lijnen (35 en 23) zijn in het weekend van 22 en 23 juni al afgestookt om te sluiten. Feitelijk zijn de verbrandingslijnen 36 (HRC) en 24 (AEC) pas op respectievelijk 15 juli en 21 juli 2019 volledig stilgelegd. Dit gebeurt later omdat de bunkers eerst leeg gestookt moeten worden om brand door broei in de bunker te minimaliseren.

In het verlengde van het bericht van AEB meldt de OD NZKG op 8 juli 2019 op haar website het volgende: *“Omdat de progressie en snelheid van de verbeteringen onvoldoende bleken, zijn verdere handhavingsmaatregelen genomen en hebben we onder meer drie lasten onder dwangsom opgelegd en wordt een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Deze toenemende druk heeft ertoe geleid dat het AEB zelf een diepgaande analyse heeft gemaakt en tot een andere aanpak heeft besloten. Deze aanpak is in een programma van maatregelen voorgelegd aan de OD NZKG en handhavingspartners. De OD kan zich vinden in deze lijn en het programma, uiteraard blijven wij de uitwerking en vervolgstappen van het programma kritisch monitoren en beoordelen. Ook wanneer AEB besluit om weer volop in productie te gaan, zal de OD NZKG eerst zorgvuldig onderzoeken of aan alle eisen en voorschriften is voldaan.”*

¹⁹³ OD NZKG, brief aan AEB ter attentie van de heer Dirix over plan afschaling productie AEB, 4 juli 2019.

5.5. Het verzoek tot financiële steun

De aandeelhouderscommissie van 12 maart 2019 is in 2019 het eerste formele moment dat de gemeente wordt bijgepraat over de financiële stand van zaken. Op ambtelijk niveau is de stand van zaken voorbesproken. De directie van AEB geeft aan dat eind 2018 twee bankconvenanten zijn gebroken. De verwachting is dat de banken een 'waiver' voor 2018 gaan afgeven en dat zij hun leningen niet zullen opeisen. In april 2019 zal AEB een prognose maken voor de rest van dit jaar en een doorkijk naar 2020. Daarna zal waarschijnlijk medio juni het gesprek met de banken worden aangegaan of zij opnieuw een 'waiver' moeten geven of een reset van de convenanten zullen verlangen. Ook vertelt AEB aan de gemeente dat het resultaat voor 2019 onder druk staat. De stilstand van T20 (tot 15 maart 2019) is niet meegenomen in de begroting 2019 en leidt naar verwachting tot een verlies van circa € 6 mln. Daarnaast worden nog meer tegenvallers verwacht als gevolg van een hogere calorische waarde van het afval en kosten voor het omleiden van slib. Tevens functioneert de SI niet zoals verwacht en ook de revisie van T30, die sinds de opstart in 2007 niet open is gemaakt voor groot onderhoud, brengt risico's met zich mee.

In een schriftelijke beantwoording van vragen van de commissie, schrijft het bankenconsortium dat het verrast was door de financiële ontwikkelingen. *"De Banken waren eveneens verrast door de snelheid en richting van de ontwikkelingen rondom AEB. In eerste instantie verklaarde AEB de verslechterde financiële resultaten doordat de afvalscheidingsinstallatie niet goed op gang kwam. Achteraf, nadat de Banken na herhaaldelijke verzoeken (beperkte) nadere informatie over de lopende problematiek hadden verkregen, is gebleken dat de (operationele) problemen verder reikten dan alleen de afvalscheidingsinstallatie. Achteraf hebben de Banken moeten constateren dat:*

- i. De technische staat van de installaties en de technische performance van de nieuwe afvalscheidingsinstallatie niet naar behoren waren*
- ii. Er een te hoge calorische waarde in het afval zat*
- iii. De negatieve impact van deze omstandigheden versterkt werden doordat er naar verluid ook problemen waren op personeelsgebied en met de bedrijfscultuur."*

In maart 2019 maakt AEB een risicoanalyse (gevoeligheidsanalyse) van het budget op basis van verschillende en vooral conservatievere aannames. Met deze aanpak wordt inzicht gegeven in de financiële risico's van het niet behalen van budgettaire uitgangspunten. Deze exercitie is gedaan ter voorbereiding op een gesprek met de banken, dat nodig was omdat er door de slechte resultaten van 2018 problemen waren met de convenanten. De exercitie maakt zichtbaar dat de risico's groot zijn en een financiële bijdrage van de aandeelhouder noodzakelijk zou kunnen worden.

In deze fase trekken gemeente en AEB gezamenlijk op. De gemeente bespreekt onder meer met AEB wanneer richting de banken duidelijkheid moet komen over de verwachte kapitaalinjectie. Op dat moment wordt verwacht dat dit in oktober, november 2019 zal zijn. Op basis daarvan wordt een planning gemaakt, zodat de gemeenteraad daar tijdig een besluit over kan nemen. Omdat het verstrekken van financiën door de gemeente het budgetrecht van de raad betreft, moet dat goed worden voorbereid.

De rvc initieert op 3 mei 2019 een intensieve werksessie met de directie over de vraag hoe om te gaan met het opstellen van de scenario's. De suggestie is om de gevraagde bijdrage van de gemeente en de gevraagde steun van de banken te presenteren als een investering (als een businesscase), waarbij AEB duidelijk moet zijn over zijn toekomstperspectief en zich niet moet beperken tot het presenteren van scenario's voor enkel 2019. In de discussie met de stakeholders is het van belang om heel specifiek te zijn over de verbeterplannen en de bijbehorende positieve effecten op de financiële resultaten met een bepaalde bandbreedte en over een reeks van jaren te presenteren.

De rvc stelt in de vergadering van 6 mei 2019 dat het belangrijk is om de banken en gemeente te laten zien dat AEB de situatie gebruikt om grondig door te pakken en verbeteringen te realiseren. De directie geeft aan dat de gemeente en banken hierin spoedig worden meegenomen. Het meerjaren investeringsplan (MJIP) wordt nog geactualiseerd. In het verlengde hiervan komt de 'hulpvraag' vanuit AEB aan de gemeente aan bod. De directie geeft aan dat nog niet is gesproken over bedragen, in afwachting van de Q1 resultaten en de prognoses die in de week van 13 mei 2019 met de gemeente worden gedeeld. De rvc vraagt aandacht voor transparantie, vertrouwen, timing, verwachtingenmanagement en de juiste politieke ondersteuning.

Op 15 mei 2019 informeert de wethouder Deelnemingen de gemeenteraad via een op dat moment vertrouwelijke brief¹⁹⁴ over de financiële situatie bij AEB. Hierin wordt onder meer aangegeven dat AEB, om een default van onder de bankleningen te voorkomen, naar verwachting een kapitaalinjectie nodig heeft, of een oplossing gevonden moet worden met een vergelijkbaar effect. Tevens wordt vermeld dat AEB gemeente Amsterdam in de rol van aandeelhouder en financier verzocht heeft om mee te werken aan een oplossing om default te voorkomen.

De financiële lening-situatie van AEB wordt eveneens geschetst: circa € 300 miljoen aan lening bij de banken, een achtergestelde lening van circa € 108 miljoen en AEB staat voor circa € 145 miljoen 'in de boeken' (op de balans) van de gemeente.¹⁹⁵ De wethouder geeft aan dat hij het commitment heeft uitgesproken om mee te werken aan een goed proces, maar zich niet bij voorbaat heeft willen vastleggen op een specifieke uitkomst.

De banken zijn door AEB half mei geïnformeerd over de neerwaarts bijgestelde prognoses voor 2019 tot en met 2021. Dit wordt besproken in de bankersmeeting op 13 juni 2019. Daarbij maakt AEB kenbaar in juli/augustus 2019 nieuwe afspraken met de banken te willen en moeten maken, ter voorkoming van het opnieuw breken van de convenanten. Ook met de gemeente zijn in dezelfde periode de prognoses gedeeld en besproken.

Op 27 juni 2019 informeert de wethouder Deelnemingen de leden van de raadscommissies MLD en FEZ middels een vertrouwelijke brief. De brief geeft aan dat AEB het college van b&w op 24 juni 2019 heeft geïnformeerd over het niet 'in control' zijn. Duidelijk is dat de tijdelijke maatregelen die AEB heeft genomen al direct financiële gevolgen hebben voor AEB.

¹⁹⁴ Wethouder Kock, *brief aan gemeenteraad over financiële situatie bij AEB*, 15 mei 2019.

¹⁹⁵ Op de balans ultimo maart 2019 staat voor ongeveer aan € 215 miljoen aan leningen van de banken. De opmerkingen in de tekst komen uit de vertrouwelijke brief van de wethouder Deelnemingen aan de gemeenteraad.

De gemeente geeft aan dat AEB half juli 2019 een liquiditeitstekort verwacht en dat 1 juli een onderbouwd verzoek voor liquiditeitssteun aan de gemeente wordt aangeleverd 'voor wat financieel nodig is om dat te voorkomen'.

Op 1 juli heeft de directie hierover een 'call' met de rvc. Het concept van het verzoek om noodsteun door de directie met gemeente Amsterdam wordt besproken in een 'vraag en antwoord sessie'. AEB verzoekt in de conceptbrief om een bijdrage van €60 miljoen tot en met november 2019, en geeft aan dat de behoefte op lange termijn tot €150 miljoen kan oplopen.

In het ambtelijk overleg van 2 juli 2019, tussen de directie van AEB en de door gemeente Amsterdam aangestelde crisismanager en twee gemeentelijke directeuren, geeft de gemeente aan de financiële onderbouwing voor de noodsteun van AEB onvoldoende te vinden. De gemeente steunt AEB financieel niet 'zonder meer' en stelt zich 'streng' op. Op 4 juli 2019 stuurt AEB de formele brief met het verzoek om noodsteun aan de gemeente en de banken. In het uiteindelijke verzoek vraagt AEB steun van €12,5 miljoen tot 1 september 2019. Dat geeft tijd om met banken en gemeente samen een plan te maken om te voorzien in de liquiditeitsbehoefte van maximaal €126 miljoen tot medio 2020. Met dit verzoek¹⁹⁶ -dat hierna samenvattend is weergegeven- eindigt de te onderzoeken periode:

"Bovenstaande leidt ertoe dat AEB de gemeente en de banken ("Partijen") de volgende verzoeken voorlegt:

- 1) Liquiditeitssteun per direct om de komende twee maanden door te komen. Momenteel wordt per eind augustus een liquiditeitspositie van -5 miljoen verwacht. Wij vragen de banken te bevestigen dat de r/c faciliteit van EUR 12,5 miljoen in ieder geval tot 1 september beschikbaar blijft om deze positie op te vangen. Daarnaast vragen wij de gemeente Amsterdam om liquiditeitssteun tot 1 september van een gelijk bedrag van EUR 12,5 miljoen om onzekerheden in de cash planning gedurende deze periode op te vangen. In de komende dagen zullen wij deze onzekerheden trachten zoveel te mogelijk te kwantificeren. Bij deze onzekerheden kan onder andere gedacht worden aan een ongeplande stop van Blok 10 en onverwachte ontwikkelingen in het werkkapitaal. Als daar een behoefte uit voortkomt die groter is dan het voorgaande, zullen wij dat volgende week aan gemeente en banken voorleggen, met een verzoek om additionele steun tot 1 september.*
- 2) Partijen benutten deze twee maanden om met vaart en in goed overleg een structurele financieringsoplossing te bereiken die de financiële continuïteit van AEB borgt. Een dergelijke oplossing zou in ieder geval het liquiditeitstekort tot in 2020 moeten invullen en gezonde balansverhoudingen waarborgen, rekening houdend met de onzekerheden die zich in de bedrijfsvoering die gebruikelijk is in onze sector, kunnen voordoen.*

Zoals opgemerkt loopt het liquiditeitstekort richting medio 2020 in de huidige planning en zonder contingency op naar ongeveer EUR -125 miljoen.

¹⁹⁶ AEB, verzoek om steun aan banken en gemeente Amsterdam, 4 juli 2020, pagina 15 en 16.

In de komende twee maanden zal AEB haar verbeterprogramma verder detailleren en extern laten valideren.

Een mogelijk obstakel, waarover AEB in de komende dagen juridisch advies zal inwinnen, is in hoeverre AEB de komende twee maanden uitgaven mag doen en verplichtingen mag aangaan die consequenties hebben na 1 september 2019, aangezien na die datum op dit moment de financiële continuïteit niet geborgd is. Mochten er beperkingen zijn, dan kan dit significante consequenties hebben voor de doorlooptijd van het verbeterprogramma en de daarmee samenhangende directe en indirecte kosten, alsmede mogelijkerwijs voor de wijze waarop de bevoegde instanties aankijken tegen het reeds met hen besproken plan.

Nog steeds zal een waiver van de banken nodig zijn voor het breken van het leverage covenant per 30 september 2019, aangezien geen enkele bijdrage dit kan voorkomen. Daarnaast blijft een waiver noodzakelijk voor het niet kunnen aanleveren van audited financial statements op 31 juli 2019.”



Deel B - Analysedeel

- Analyse: mythes en patronen (hoofdstuk 6)
- Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen (hoofdstuk 7)
- Aanbevelingen (hoofdstuk 8)

6. Analyse: mythes en patronen

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de ontwikkeling van AEB beschreven vanaf de verzelfstandiging tot het besluit medio 2019 om vier verbrandingslijnen stil te leggen en financiële steun te vragen aan de gemeente. Daarnaast zijn de verschillende rollen van de gemeente Amsterdam aan de orde geweest. Tenslotte zijn vier casussen uitgelicht die volgens de commissie een goed beeld schetsen van de operationele problemen bij AEB en het samenspel tussen AEB en de gemeente.

In dit hoofdstuk gaat de commissie allereerst in op een aantal hardnekkige beelden over AEB, die de commissie onjuist zijn gebleken (we noemen ze daarom mythes) en die mogelijk in de weg staan van op feiten gebaseerde oordeelsvorming. Vervolgens beschrijft de commissie een aantal patronen die in samenhang een verklaring vormen voor het stilleggen van een groot deel van de beschikbare lijnen bij AEB in 2019.

6.2 Mythes

De commissie heeft gedurende het onderzoek kennis genomen van een aantal beelden bij verschillende betrokkenen over de oorzaken van het ontstaan van de problemen bij AEB. De commissie heeft deze beelden betrokken in haar onderzoek in de vorm van werkhypothesen. Een aantal beelden bleek hardnekkig, maar gebaseerd op onjuiste veronderstellingen. Dat is aanleiding voor de commissie om een aantal hardnekkige beelden die aantoonbaar onjuist zijn (aangeduid als mythes) toe te lichten. Daarmee is de weg vrij om gericht te kijken naar onderliggende patronen die in samenhang verklaren waardoor AEB in de problemen is gekomen.

Mythe 1: De focus op transitie tot duurzaam grondstoffenbedrijf was de oorzaak van het falen van de verbrandingsinstallaties

De focus op de transitie tot duurzaam grondstoffenbedrijf is volgens de commissie niet de oorzaak van de ontstane problemen met de inzetbaarheid van de verbrandingsinstallaties. De opeenvolgende directies van AEB realiseren zich wel degelijk dat aandacht voor het primair proces (verbranden van afval) noodzakelijk is voor een veilig en financieel gezond bedrijf. Zij hebben ook steeds gewerkt aan verbetering van het operationele proces. Ook de rvc van AEB heeft daar aandacht voor en bevestigt de directie op een aantal momenten over het in control zijn van het primair proces. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de gemeente 'druk' heeft uitgeoefend op AEB om de transitie naar duurzaam grondstoffenbedrijf voorrang te geven boven het primaire proces.

Mythe 2: AEB beschikte over onvoldoende middelen voor adequaat onderhoud aan de installaties.

Gebrek aan financiële middelen is – in elk geval tot najaar 2018 – niet de reden dat de staat van onderhoud van de installaties ontoereikend blijkt te zijn. Het is ook niet de reden dat de gewenste omslag van correctief naar preventief onderhoud achterwege is gebleven (zie 2.3, 2.4 en 2.5). In de onderzochte jaren blijven de werkelijke onderhoudsuitgaven achter bij de begrote uitgaven.

Eind 2018 en in 2019 is wel sprake van druk op beschikbare middelen voor (onder andere) onderhoud. Dat heeft vooral te maken met de financiële consequenties van de operationele problemen (zie 2.2 en 4.2) die in de loop van 2018 zijn ontstaan.

Mythe 3: Er is sprake van moedwillige sabotage van installaties van AEB door medewerkers.

In augustus 2019 verschenen in de media berichten dat sprake zou zijn van brandstichting en sabotage van installaties door eigen medewerkers. De commissie heeft hiervoor geen concrete aanwijzingen gevonden, al sluit zij incidenten niet uit. De commissie heeft geconstateerd dat in alle geledingen binnen AEB (directie, management, personeel, rvc) grote betrokkenheid bestaat bij AEB (zie hoofdstuk 2.4, 2.5, 2.6 en 3.1). Wel is de commissie van mening dat een bij tijd en wijle gespannen verhouding en onvoldoende samenspel tussen directie, management en de werkvloer een belangrijke oorzaak is geweest van het niet effectief adresseren van de operationele problemen bij AEB (zie ook 2.6 en 3.2 en patroon 4 hierna).

Mythe 4: AEB heeft het besluit om vier verbrandingslijnen te sluiten zo snel genomen, dat niet over de consequenties is nagedacht.

Bij de opdrachtformulering voorafgaand aan de start van het onderzoek kreeg de commissie signalen dat de directie van AEB impulsief zou hebben gehandeld bij het sluiten van vier van de zes verbrandingslijnen door een onomkeerbaar besluit voor de sluiting zonder enige voorbereiding te nemen en dat de consequenties van de sluiting niet in de afweging waren betrokken. Zoals in hoofdstuk 5 (besluit stilleggen verbrandingslijnen) is weergegeven, is dit beeld onjuist. Op 21 juni concludeert AEB dat alle vijf 'lines of defence' (zie paragraaf 5.3) op 'oranje' staan (en dus in totaal op 'rood') en dat men feitelijk niet in control is. In overleggen tussen de directie AEB en rvc wordt stilgestaan bij de effecten van verschillende scenario's van het tijdelijk stilleggen van verbrandingslijnen. AEB heeft deze effecten binnen de beperkte tijd die daarvoor beschikbaar was, vanaf 21 juni zoveel mogelijk in kaart gebracht en maatregelen voorbereid. De rvc heeft gevraagd om een financiële doorrekening voordat de directie het voorgenomen besluit deelt met de gemeente en het besluit is getoetst door de OD NZKG. Nadat de beslissing is genomen en is gecommuniceerd, moet de directie mede op basis van de aanbevelingen van Deltaway die in juni aan waren geleverd, een plan maken om herstelwerkzaamheden uit te voeren. Een andere vraag is of AEB niet veel eerder en daarmee mogelijk gematigder en met meer mogelijkheden tot voorbereiding maatregelen had kunnen nemen. Zie daarover hierna Hoofdstuk 7 Conclusie 2.

6.3 Patronen

De commissie onderscheidt op basis van het onderzoek negen patronen. In samenhang vormen deze een verklaring voor de ontstane problemen bij AEB. Deze patronen worden in deze paragraaf beschreven en toegelicht.

1. AEB is weinig robuust verzelfstandigd en daarna heeft de gemeente al snel steeds meer afstand genomen van AEB.

De commissie constateert dat de uitgangssituatie na de verzelfstandiging weinig robuust was, zowel wat betreft de financiële positie als de organisatie en bedrijfsvoering. De commissie beargumenteert dit voor de financiële positie aan de hand van observaties over de eigen vermogenspositie van AEB, het verdienvermogen van AEB, het uitgangspunt dat de bijdrage van AEB aan de gemeentebegroting in stand diende te blijven en de stevigheid van de businesscase bij verzelfstandiging (onderliggende informatie is hoofdzakelijk opgenomen in paragraaf 2.3 en 2.7). Voor de organisatie en bedrijfsvoering beargumenteert de commissie dit aan de hand van de waarnemingen van directie en commissarissen en de accountant onmiddellijk na verzelfstandiging. Daarna laat de commissie zien dat de gemeente steeds meer afstand neemt van AEB (zie ook paragraaf 3.1 en 4.4). De commissie stelt de verzelfstandiging niet ter discussie, noch het verzelfstandigingsproces, maar richt zich uitsluitend op de consequenties van de wijze waarop AEB is verzelfstandigd.

Financiële positie niet robuust vanaf verzelfstandiging

De lage eigen vermogenspositie van AEB – die zijn oorsprong vindt in de verzelfstandiging – biedt AEB weinig mogelijkheden om tegenvallers op te vangen, zonder een beroep te moeten doen op externe financiers. Dat wordt voornamelijk veroorzaakt door een negatieve correctie van €128,6 miljoen op het eigen vermogen die kort na de verzelfstandiging doorgevoerd wordt door een wijziging in de afschrijvingssystematiek. Die correctie wordt maar gedeeltelijk gecompenseerd door de omzetting van leningen in aandelenkapitaal in 2015.

Bij de verzelfstandiging van AEB is als uitgangspunt geformuleerd dat AEB ook na verzelfstandiging dezelfde dekking diende te leveren in de gemeentebegroting van Amsterdam. In interviews is aangegeven dat dit het 'boterbriefje' was dat AEB bij verzelfstandiging moest overleggen, wilde de gemeenteraad instemmen met verzelfstandiging. Volgens de businesscase was dat mogelijk, maar in het licht van de werkelijke resultaten van AEB in de jaren na verzelfstandiging, was deze afspraak feitelijk niet structureel na te komen, alhoewel het in enkele jaren wel is gelukt.

De businesscase uit 2013 gaat uit van een positieve ontwikkeling van het verdienvermogen van AEB in de jaren tot 2018. Een deel van deze positieve ontwikkeling van het verdienvermogen wordt toegeschreven aan de bijdrage van de transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf. In de praktijk blijkt dat zowel het operationele resultaat als het bedrijfsresultaat van AEB structureel achterblijven bij de prognose uit de businesscase. Dat geldt zowel voor het resultaat van de verbrandingsovens als voor de bijdrage van transitieprojecten aan het resultaat als voor de bijdrage van transitieprojecten aan het resultaat van AEB. De commissie is van mening dat de businesscase bij verzelfstandiging een te rooskleurig beeld geeft van het vermogen om de transitie naar duurzaam grondstoffenbedrijf te maken, en daarmee samenhangend het verdienvermogen van AEB. De business case is, voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, bij de verzelfstandiging ook nauwelijks onderbouwd. De second opinions die zijn afgegeven gaan niet in op het vermogen van AEB om deze transitie te realiseren. De resultaten vallen in werkelijkheid steeds slechter uit dan verwacht.

Organisatie en bedrijfsvoering niet robuust vanaf verzelfstandiging

De rvc en directie constateren in 2014 dat de bedrijfsvoering van AEB er minder rooskleurig voor staat dan is voorgespiegeld. In de opdracht waarmee de CEO en rvc in 2014 zijn geselecteerd, lag de focus op de transitie om AEB een duurzaam grondstoffen- en energiebedrijf te maken. De CEO en rvc constateren dat er veel werk te doen is, dat er operationele incidenten zijn en dat de bedrijfsvoering niet goed loopt. Ook cruciale processen, zoals een planning en control-cyclus en financiële rapportages die adequate sturingsinformatie opleveren en risicomanagement, zijn binnen AEB niet goed op orde. Dat risicomanagement bij AEB “in de opstartfase” zit, constateert ook ACAM. De commissie ondersteunt het oordeel van de rvc en directie dat de bedrijfsvoering van AEB in 2014 niet robuust was.

Toenemende verwijdering tussen gemeente en AEB

Uit het onderzoek blijkt dat de houding van de gemeente in de samenwerking met AEB verandert, die wordt afstandelijker en er is nauwelijks sprake van samen optrekken. De commissie onderbouwt dat op de volgende manier (zie ook 3.1 en 4.4):

- Al in 2015 wordt -in het kader van de reguliere herijking- onderzoek gedaan naar de vraag of AEB wel een deelneming moet blijven. Zo kort na verzelfstandiging zou de commissie verwachten dat de focus daarbij ligt op de voorwaarden om de verzelfstandiging te laten slagen. Er wordt echter serieus besproken of het nog wel wenselijk is om AEB als deelneming te behouden. Dat verbaast de commissie. Mogelijk is dit ingegeven door incidenten in 2014 en de noodzaak tot kapitaalstorting die daarvan mede het gevolg is.
- De gemeente neemt een terughoudende positie in ten aanzien van bijdragen aan investeringen in AEB, nadat de gemeente kapitaal heeft moeten bijstorten.
- De realiteitswaarde van de prognoses uit de businesscase (en de latere ramingen) is voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen lange tijd geen expliciet onderwerp van gesprek tussen directie en rvc van AEB, en ook niet tussen AEB en de gemeente Amsterdam als aandeelhouder. Daarmee bleven signalen dat het verdienvermogen (en de liquiditeit) van AEB minder positief was, tot eind 2018 onder de radar.
- De gemeente werkt intern aan bestuursopdrachten waarin aandacht besteed wordt aan het verbeteren van de samenwerking met AEB. Het traject is wederzijds niet als gezamenlijk traject is ervaren. AEB werkt op zijn beurt grotendeels zelfstandig aan zijn strategisch plan.
- Gemeente Amsterdam benoemt AEB in de duurzaamheidsagenda (2015) nog wel als strategische partner voor haar eigen duurzaamheidsdoelstellingen, maar in de praktijk krijgt dit geen concrete invulling. De besluitvorming over de SI (waarvan de noodzaak door de gemeente ter discussie wordt gesteld) is daarvan een sprekend voorbeeld, maar ook voor andere business development projecten geldt dat gemeente en AEB niet gezamenlijk optrekken. Amsterdam kijkt in toenemende mate ook naar andere partners, en AEB stemt de business development projecten niet af op de behoeften van Amsterdam. De brief van de wethouder Duurzaamheid uit oktober 2018 maakt duidelijk dat AEB hoogstens nog een voorwaardelijke partner in het duurzaamheidsbeleid is, namelijk voor zover AEB in staat is gewenste investeringen succesvol te doen. De gemeente geeft er in deze brief blijk van met dit patroon van afstandelijkheid te willen breken, maar stelt in diezelfde brief ter discussie of AEB een rol moet blijven spelen in de afvalverbranding door de gemeente.

- Uiteindelijk maakt de gemeente in de bestuursopdracht en het concept uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen in 2018 duidelijk dat zij bij het afsluiten van een nieuw contract voor de verbranding van afval overweegt ook naar andere partijen te kijken, zonder aandacht te besteden aan de vraag wat dit betekent voor het operationeel en financieel presteren van AEB.
2. Het risicomanagement van AEB was in opzet en werking onvoldoende om risico's van AEB integraal te beheersen.

De bedrijfsvoering van een afvalverwerker is per definitie risicovol (zie hoofdstuk 2.1). De markt is competitief, er is sprake van continue prijsdruk en continuïteitsrisico's in het primaire proces door uitval van productiemiddelen. Naast deze inherente risico's, heeft AEB zelf risico's gecreëerd door de wijze waarop contacten zijn afgesloten voor afvalverwerking (afnameplicht) en de contracten voor warmte en elektriciteit (leveringsplicht). Het neerwaarts risico van AEB is daardoor groter dan het opwaarts potentieel (zie 2.1 en 2.2). Dit begrip van de scheve verdeling van risico's ziet de commissie niet terug in het risicomanagement en (daarmee) ook niet in de prognoses van de exploitatie van AEB.

De commissie constateert dat na de verzelfstandiging in 2014 effectief risicobeheer ontbreekt. De directie zet vanaf 2016, in samenspraak met de (auditcommissie van de) rvc, stappen om het risicomanagement te versterken. Ook stelt de directie in oktober 2018 een internal audit manager & risk officer aan. De commissie kwalificeert desalniettemin het risicomanagement van AEB als ontoereikend om de werkelijke risico's van AEB te beheersen, en onderbouwt dat als volgt:

- Het duurt tot 2018 voordat een risicoanalyse in de kwartaalrapportage en jaarrekening wordt opgenomen.
- De accountant van AEB besteedt in managementletters vrijwel geen aandacht aan (individuele) operationele risico's, laat staan aan de samenhang van verschillende risico's.
- In verslagen van vergaderingen van directie en rvc komen risicoanalyses en risicobeheer nauwelijks aan de orde. Blijkens de verslagen van vergaderingen van directie en rvc is er geen aandacht voor een *integrale* risicobenadering waarbij operationele, commerciële en financiële risico's in samenhang worden beoordeeld¹⁹⁷ en bijbehorende beheersmaatregelen worden overwogen.
- In de auditcommissie komen risicoanalyses vanaf 2018 vaker aan de orde, maar dat leidt niet zichtbaar tot opvolging in de directie: voorvallen worden door de directie tot eind 2018 vooral als incidenten geduid, zonder dat diepgaand naar onderliggende patronen wordt gekeken.
- Er wordt structureel te optimistisch begroot (zie patroon hiervoor), waardoor het neerwaarts risico per definitie toeneemt. Achterblijvende resultaten leiden – jaar op jaar – onvoldoende tot aanpassing van de (meerjaren)begroting. De begroting 2019 is daarvan het meest pregnante voorbeeld. Eind 2018 zijn er veel signalen dat de operationele problemen van AEB groot zijn, en dat dit consequenties zal hebben voor het te verwachten resultaat van 2019. Dat is ook onderwerp van gesprek tussen directie en rvc. De directie zegt tegen de rvc bij het bespreken van de

¹⁹⁷ Bijvoorbeeld: welke risico's loopt AEB op het niet voldoen van haar afnameverplichtingen van afval en leveringsverplichtingen voor energie en warmte indien de verbrandingsinstallatie langer dan gepland buiten gebruik is, en welke financiële gevolgen heeft dat?

begroting dat de problemen in beeld zijn en dat ze incidenteel zijn. Aan de begroting wordt een uitgebreide risicoparagraaf toegevoegd, maar de begroting wordt niet negatief bijgesteld. De begroting wordt vastgesteld met een positief resultaat en gedeeld met de gemeente. Al in januari 2019 moet het verwachte resultaat met €33 miljoen negatief worden bijgesteld.

- De gemeenteraad heeft naar aanleiding van een motie in 2015 een *financiële* risicoanalyse van AEB gevraagd en ontvangen. Daarin wordt uitvoerig ingegaan op diverse financiële risico's bij AEB, maar wordt niet de samenhang aangegeven met operationele risico's, die grote financiële consequenties kunnen hebben. Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, is in de gesprekken tussen gemeente en AEB in aandeelhoudersvergaderingen en aandeelhouderscommissies geen (jaarlijkse) opvolging gegeven aan deze risicoanalyse en de mate waarin de genomen maatregelen afdoende bleken. Er worden maatregelen voorgesteld om de risico's te beheersen. De enige maatregel die ziet op de samenhang van risico's, is het benoemen van een deskundige rvc. De gemeente heeft geen aanwijzingen meegegeven over de risicobeheersing en heeft de rvc ook niet nader bevraagd op de risicobeheersing bij AEB.
- De commissie constateert dat de gemeente – in de rol van aandeelhouder – tot begin 2019 (de start van project Olifant)- weinig aandacht vraagt bij de directie van AEB voor adequaat inzicht in risico's en beheersmaatregelen bij AEB. Dat geldt ook voor de staat van onderhoud als belangrijke indicator voor de continuïteit van AEB.

3. Achtereenvolgende directies van AEB onderkennen dat sprake is van operationele problemen maar zijn niet in staat een duurzame verandering te bewerkstelligen. Daardoor ontstaan uiteindelijk financiële problemen. De rvc ziet de problemen en intensificeert contactmomenten vanaf het verscherpt toezicht, maar ook dit leidt niet tot een duurzame verandering.

De financiële problemen van AEB zijn primair ontstaan door operationele problemen. Voor onderbouwing daarvan verwijzen we naar paragrafen 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, de cases SI en onderhoud T20 en hoofdstuk 5. Het risico van ongeplande stilstand is bekend in de branche (zie 2.1) maar AEB houdt daar in zijn begrotingen vrijwel geen rekening mee. In de praktijk wordt in belangrijke mate een 'run until fail' strategie gevoerd. Het effect daarvan is dat ramingen te optimistisch zijn en continuïteitsrisico's toenemen.

Het beeld dat oprijst in dit onderzoek, is dat het belang van goed onderhoud aan de installaties op zichzelf binnen AEB voldoende is onderkend. Toch zijn er al lang problemen op het gebied van de uitvoering van het onderhoud. Verschillende directeuren stellen na hun aanstelling vast dat het schort aan structureel en effectief onderhoud en treffen maatregelen om de situatie op het gebied van onderhoud te verbeteren. Maar het lukt vervolgens niet om die verbetering bestendig te realiseren. De gewenste kanteling van correctief naar preventief onderhoud vindt niet plaats.

Al in 2008 maakt de toenmalige interim-directeur in een uitgevoerde analyse duidelijk dat het planmatig onderhoud (nog) niet op niveau is en veel aandacht vraagt van het management. Na de verzelfstandiging in 2014 benoemt de directie de staat van organisatie van het onderhoud opnieuw expliciet als een zorgpunt, dat urgent aandacht nodig heeft.

Ook in de jaren na 2014 is het voor achtereenvolgende directies duidelijk dat AEB hierin stappen moet zetten. Dat blijkt ook uit door de directie geïnitieerde onderzoeken door Deltaway, Dupont en FM Global. Daarnaast zijn op diverse momenten interne signalen die duiden op de noodzaak om van correctief naar preventief onderhoud te komen. De meerjarenonderhoudsplanning en -budget zijn niet gebaseerd op diepgaand inzicht in de staat van de productiemiddelen. Ook de Brzo- inspecties en de instelling van het verscherpt toezicht door OD NZKG in 2018 maken duidelijk dat de staat van onderhoud- en de veiligheidssituatie van AEB nog steeds niet op orde zijn. In 2018 constateert de directie van AEB opnieuw dat het planmatig onderhoud niet op orde is.

Opeenvolgende directies nemen veel maatregelen en zetten verbeterprojecten in, zoals de reorganisatie in 2015-2016, Veiligheid Eerst, de introductie van LEAN, het versterken van de inkooporganisatie, maar slagen er niet in om een duurzame verbetering te bewerkstelligen. Voortdurende managementwisselingen, vooral vanaf 2017, maken het moeilijk, zo niet onmogelijk, om systematisch verbeteringen in de operatie door te voeren. Bovendien ontbreekt het op sommige momenten, in ieder geval vanaf de zomer van 2018, bij het management van EuA aan (technische) kennis om adequaat te kunnen optreden. Het duurt tot juni 2019 totdat, onder leiding van de nieuwe algemeen directeur, het complete probleem inzichtelijk wordt. Dan rest geen andere optie meer dan drastisch ingrijpen.

Een goede samenwerking tussen staf en werkvloer ontbreekt vaak (zie patroon 4 hierna), wat de problemen in sommige gevallen veroorzaakt, en in andere gevallen verergert. Voorbeelden zijn het inkoopproces en spanning tussen Technische Dienst en Productie over prioriteiten van werkorders. Ook de samenwerking tussen andere afdelingen in de fabriek verloopt over het algemeen moeizaam. In 2018 wordt bovendien duidelijk dat de samenwerking binnen de directie niet optimaal is. De rvc besteedt aandacht aan de staat van onderhoud. De commissie constateert dat de rvc na de instelling van het verscherpt toezicht vaker contact met de directie heeft. Bij die contactmomenten stelt de rvc veel vragen over voortgang van het verscherpt toezicht en spreekt zijn zorgen uit. Ook stuurt de rvc aan op het maken van plannen, maar straalt niet uit het tempo waarin vooruitgang wordt geboekt onaanvaardbaar te vinden. Dit culmineert in het goedkeuren van een positieve begroting van 2019, terwijl de rvc zich realiseert dat AEB in 2019 geen positief resultaat zal opleveren.

In aandeelhoudersvergaderingen komen de staat van onderhoud en operationele problemen (met uitzondering van de gevolgen van de grote brand in 2014) tot het najaar van 2018 nauwelijks aan de orde.

4. Er is sprake van een kloof tussen directie en werkvloer en gebrekkige interne samenwerking binnen AEB.

De commissie constateert dat bij AEB sprake is van een kloof tussen directie en werkvloer, die het presteren van AEB en het effectief adresseren van operationele problemen belemmert. De commissie baseert zich daarbij op het volgende:

- De medewerker tevredenheidsonderzoeken (MTO's) laten jaar op jaar een zeer negatief beeld zien van de relatie tussen werkvloer en directie/management. Dat signaal is bekend bij de directie maar leidt niet tot stevige interventies. Er wordt door de directie weinig prioriteit gegeven aan verbetering van de relatie, met uitzondering van veiligheidsaspecten. Ondanks inspanningen van de directie om medewerkers meer te betrekken voelen de medewerkers van vooral de installaties zich niet gehoord: ze proberen dagelijkse problemen op te lossen wanneer deze zich voordoen, en krijgen daarvoor niet de erkenning en meer structurele problemen die ze signaleren maar niet zelf kunnen oplossen, blijven onopgelost. Tegelijkertijd constateert de commissie dat juist ook deze 'can-do' mentaliteit in de weg staat aan het verder professionaliseren van onderhoud;
- Door de reorganisatie in 2015 naar business units is de fabriek op afstand van de directie gezet. Op die manier wilde de directie bereiken dat de organisatieonderdelen meer verantwoordelijkheid namen. Maar het gevolg is dat de kloof tussen directie en werkvloer alleen maar groter is geworden. Managers 'komen er niet doorheen', de werkvloer wil het op zijn eigen, informele manier blijven doen en verzet zich impliciet en expliciet tegen de procedurele aanpak van het management. Het management krijgt van de directie onvoldoende support om veranderingen door te voeren;

De commissie wijst daarbij ook op het ontbreken van een Chief Operation Officer (COO) binnen de directie¹⁹⁸. Indien de directie geen COO kent, is het a) van belang dat een 'zware' manager de operationele aansturing van 'de fabriek' voor zijn rekening neemt en b) de operationele inbreng kan verzorgen bij de directie (productie en onderhoud) zodat deze integraal kan worden afgewogen tegen andere commerciële en financiële aspecten. Daarvan is bij AEB echter niet altijd sprake, juist vanaf medio 2018 ontbreekt het daaraan.

5. De vele personele wisselingen op sleutelfuncties bij AEB leiden tot onvoldoende borging van de koers van AEB en onvoldoende operationele verbeteringen en dragen bij aan de verwijdering tussen AEB en de gemeente.

Bij AEB is de afgelopen vijf jaar sprake van veel wisselingen op cruciale functies, zowel op directie- als managementniveau. Op directieniveau zijn de afgelopen zes jaar drie verschillende CEO's en CFO's aangesteld. Een van de belangrijkste managementfuncties in de organisatie – manager van de BU Energie uit Afval – kent vijf managers in vier jaar tijd. Ook op andere functies binnen AEB (zoals bij de Technische Dienst) was de afgelopen jaren sprake van frequente personele wisselingen bij leidinggevenden. Diverse personen hebben in gesprekken met de commissie aangegeven dat de gevoelde weerstand tegen veranderingen vaak aanleiding vormde voor vroegtijdig vertrek. Managers liepen nogal eens 'stuk' op de weerstand in de organisatie en voelden onvoldoende steun vanuit de directie.

De vele personele wisselingen binnen AEB zijn vaak opgevangen door tijdelijke externe inhuur. De commissie constateert op basis van diverse bronnen (zie paragraaf 2.5) dat 'AEB leed aan interimmeritis'. Dat werd veroorzaakt doordat het niet gemakkelijk bleek toptalent te werven en vast te houden voor AEB.

¹⁹⁸ Deze functie is feitelijk ingevuld op managementniveau door de manager BU EuA.

De vele personele wisselingen hebben negatieve gevolgen voor de continuïteit van ingezette verbeteringen en professionalisering van de organisatie. Uit het MTO van mei 2019 blijkt bijvoorbeeld dat door de vele wisselingen in het personeelsbestand vaak onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Illustratief is de volgende opmerking: *“elke manager heeft zijn eigen visie waardoor er door de vele wisselingen niets geborgd wordt en we stuurloos zijn”*. Dat beeld wordt onderschreven door de OD NZKG. Die noemt het grote aantal wisselingen in personele bezetting als een van de oorzaken dat verbeteringen in de organisatie onvoldoende (snel) worden gerealiseerd.

Bovendien ligt ook de verantwoordelijkheid voor belangrijke operationele beslissingen over het onderhoud in toenemende mate bij ingehuurd organisaties. En ook in de inhuur is weinig sprake van continuïteit, waardoor het probleem van fragmentatie wordt verergerd. Door onvoldoende overdracht wordt bovendien leren en continu verbeteren binnen AEB gefrustreerd.

In dit licht is ook relevant dat met het vervangen van twee leden van de rvc (eind 2015 en 2016), veel kennis over de ontstaansgeschiedenis van AEB en inhoudelijke kennis van de afvalbranche uit de rvc verdwijnt.

6. De vele personele wisselingen bij AEB hebben ook een nadelige invloed op het relatiebeheer met de gemeente als klant, afnemer en aandeelhouder. In totaal zijn er 31 verschillende medewerkers, directieleden en rvc-leden van AEB aanwezig geweest bij formele gesprekken met de aandeelhouder gedurende de onderzochte periode. Geen van hen was bij alle vergaderingen aanwezig. Eenzelfde patroon van vele personele wisselingen is te zien aan de zijde van de gemeente (zie patroon 8 hierna). De commissie constateert dat gebrek aan continuïteit heeft bijgedragen aan verwijdering tussen AEB en de gemeente. **De transitie naar duurzaam grondstoffenbedrijf is – mede door onrealistische verwachtingen en een solistische benadering van AEB – de belofte-fase nooit ontstegen.**

De transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf zou – zo was het plan bij de verzelfstandiging – nieuwe toegevoegde waarde en financiële ruimte moeten creëren die nodig was om het wegvallen van de MEP subsidie in 2018 op te vangen. Het was de belofte voor een robuuste toekomst van AEB. Al snel na de verzelfstandiging blijkt dat het tempo waarin AEB de transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf kan realiseren, niet zo hoog is als verwacht (zie hoofdstuk 3.7). Naarmate de jaren vorderen, wordt echter steeds duidelijker dat de verbrandingsinstallaties de middelen moeten genereren om enige transitie naar duurzaam grondstoffenbedrijf mogelijk te maken. Dat dit beeld echter maar langzaam indaalt, blijkt uit de bespreking van het voorgestelde strategisch plan 2018-2022. Daarin wordt – ondanks het feit dat de transitie tot dat moment niet heeft bijgedragen aan het positieve financiële resultaat van AEB – gesteld dat de nieuwe business development projecten de belangrijke driver vormen in de groei van de EBIT marge richting 20%.

Uiteindelijk is alleen de SI (met veel opstartproblemen en een tegenvallend rendement) gerealiseerd, en is het investeringsbesluit over de BPA genomen en de voorbereiding gestart. De overige transitieprojecten zijn beëindigd, ‘on-hold’ gezet of meermaals vertraagd. De gewenste positieve financiële bijdrage van de transitieprojecten wordt ook in 2018 en 2019 niet gerealiseerd.

De commissie ziet een aantal verklaringen voor het feit dat de transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf moeizaam verloopt:

- De verwachtingen ten tijde van de verzelfstandiging waren niet realistisch. De financiële onderbouwing van de transitietrajecten in het strategisch plan uit november 2013 is te positief, en was onvoldoende gefundeerd (zie ook de opmerkingen over de businesscase bij patroon 1).
- AEB kende een stroeve start met de grote brand in november 2014. De directie constateert in die periode dat de primaire- en secundaire processen van AEB er niet zo goed voorstaan als gedacht, waardoor de focus minder komt te liggen op de transitieprojecten.
- AEB ziet zichzelf als een zeer innovatief bedrijf. De gemeente Amsterdam draagt dat bij de verzelfstandiging ook uit, en creëert een internationaal podium voor AEB als 'showcase'. Diverse geïnterviewden kwalificeren de houding van AEB bij transitieprojecten als 'eigenwijs'. Deze houding heeft bijgedragen aan de gedachte bij AEB dat het zelfstandig in staat was om verder te innoveren. De directie van AEB heeft zich bij het initiëren van nieuwe projecten onvoldoende georiënteerd op vergelijkbare projecten en ervaringskennis binnen de afvalsector en heeft bij het realiseren van projecten niet samengewerkt met andere partijen in de branche of daarbuiten.
- De gemeente Amsterdam is in de loop der jaren AEB steeds minder gaan zien als de vanzelfsprekende partner in het realiseren van de gemeentelijke duurzaamheidsambities (zie ook 3.1 en 4.4). Vrij snel na de verzelfstandiging is geen sprake meer van een gezamenlijke strategie en de gemeente investeert niet mee in duurzaamheidsprojecten van AEB.
- Investerings die AEB zelf doet in de transitie (in casu de investering uit eigen middelen in de SI) hollen de financiële veerkracht van AEB (verder) uit.

7. Amsterdam geeft de relatie met AEB na de verzelfstandiging vooral vorm vanuit de aandeelhoudersrol. In de uitoefening van die rol krijgt het financieel belang het meeste gewicht. De gemeente maakt in deze rol beperkt gebruik van haar instrumentarium.

Bij de verzelfstandiging in 2014 wordt AEB bestuurlijk en ambtelijk gezien als belangrijke strategische partner in de verduurzamingsopgave van de gemeente. Een van de belangrijkste redenen om AEB te verzelfstandigen, is dat AEB als zelfstandige organisatie beter in staat moet worden geacht om de transitie naar een duurzaam grondstoffenbedrijf te maken. Deze transitie is ten tijde van de verzelfstandiging een van de pijlers onder de duurzaamheidsambitie van de Amsterdam. Gelet op het publieke belang dat daarmee gediend wordt, kiest Amsterdam voor verzelfstandiging in een overheids-NV met de gemeente als (100%) aandeelhouder en niet voor verkoop van AEB.

Meer gewicht bij financieel belang

In de jaren daarna blijkt gaandeweg (zie ook hoofdstuk 3 en 4.3) dat de gemeente Amsterdam met andere ogen naar AEB gaat kijken. Het strategisch belang van AEB voor realisatie van de publieke beleidsdoelstellingen van de gemeente neemt af. AEB transformeert van strategisch partner naar 'slechts' één van de partijen die een bijdrage kan leveren aan de publieke opgaven rond verduurzaming. Het financieel belang van de deelneming krijgt de overhand in de opstelling van de gemeente tegenover AEB. Deelnemingen heeft de lead in de beleidsafstemming. Een aantal voorbeelden illustreert deze beweging:

- Vlak na de verzelfstandiging, na het ontstaan van operationele problemen en financiële tegenvallers bij AEB eind 2014, start binnen de gemeente al een discussie over verkoop van AEB. De gemeente wordt – op verzoek van de raad – meer terughoudend met investeringen in transitieprojecten binnen AEB. Illustratief is de investering in de SI die vanuit duurzaamheidsperspectief zeer wenselijk is, maar waarbij de gemeente desondanks in twijfel trekt of de SI er moet komen. Vanuit de portefeuille Deelnemingen wordt gevraagd om ook een scenario uit te werken waarbij de SI niet wordt gerealiseerd. Bij de verdere besprekingen van de investering in de SI in de AVA is de wethouder Duurzaamheid niet aanwezig. Vanuit het perspectief van risicobeheer stelt de gemeente hoge eisen aan het rendement van de SI. Die leiden ertoe dat de businesscase voor de SI weliswaar verbetert, maar het operationele en financiële risico voor AEB als geheel toeneemt. De gemeente onderkent dat niet, door gebrek aan kennis over AEB. Deze toename van het risico voor AEB wordt versterkt doordat de gemeente niet mee-investeert, in de – naar later blijkt onterechte – veronderstelling dat AEB beschikt over voldoende liquiditeit om zelf te investeren.
- In de besprekingen tussen de gemeente en AEB gaat het in de jaren na 2014 primair over het financiële rendement van AEB als deelneming. De commissie ziet geen aanwijzingen in officiële gespreksverslagen tussen AEB en de gemeente dat het niet-financiële deel van het publiek belang een even zware rol gespeeld heeft bij de invulling van de aandeelhoudersrol. Mogelijk zijn de publieke beleidsdoelstellingen binnen de gemeente wel nadrukkelijk afgewogen, maar in dialoog met AEB blijkt dat niet.
- Het duurt tot 2017 voordat de gemeente intern weer kennis opbouwt over afvalverbranding om het gesprek met AEB weer op het goede niveau te kunnen voeren. Juist als de kennis op het gebied van afval en grondstoffen weer is opgebouwd bij de gemeente, besluit het college dat de wethouder Duurzaamheid niet meer aanwezig zal zijn bij de AVA's, hoewel dat wel de afspraak is in de uitvoeringsnota "doelgericht op afstand". Ook de voorbereiding van de AVA gebeurt primair door Deelnemingen (zie ook 3.1).
- Bij nieuw beleid op aanpalende beleidsterreinen wordt niet afgewogen wat de impact zal zijn voor AEB. De commissie constateert dit bij beleidsbeslissingen over bijvoorbeeld warmteconcessies en het voornemen om een aanbesteding voor afval uit te zetten, waarbij AEB geen 'preferred supplier' zal zijn.

Beperkte benutting instrumentarium

Als aandeelhouder staat de gemeente een palet aan bevoegdheden ter beschikking. Zij benoemt bij een vennootschap met het verzwakt structuurregiem zoals AEB Holding N.V. zowel de commissarissen als de bestuurders. De bestuurders kan zij ontslaan, zij kan het vertrouwen opzeggen in de gehele raad van commissarissen, hetgeen leidt tot het onmiddellijke ontslag van alle commissarissen. Bij AEB Holding N.V. heeft de algemene vergadering de bevoegdheid een aantal belangrijke besluiten goed te keuren, waaronder investeringen boven € 10 miljoen, het vaststellen of wijzigen van het strategisch plan en de langetermijnvisie en stelt zij de jaarrekening vast.

- De bevoegdheid om investeringen goed te keuren en om de jaarrekening vast te stellen, heeft de gemeente uitgeoefend. Bij de besluitvorming rond de investering in de SI constateert de commissie dat de gemeente niet vraagt naar de risico's voor AEB. De gemeente kijkt vooral naar financieel rendement, met de gedachte dat dit het risico reduceert.

- De gemeente maakt geen gebruik van haar bevoegdheid om de strategie van AEB goed te keuren teneinde deze te verbinden met haar eigen publieke doelstellingen, onder andere op het gebied van duurzaamheid.
- De gemeente had actiever kunnen inzetten op benoeming van commissarissen en directieleden met specifieke deskundigheid, om het realiseren van doelstellingen te waarborgen bij AEB. Het selectieproces van rvc- en directieleden gebeurt door de rvc en besprekingen over kandidaten met de aandeelhouder gaan vooral over beloningen en het voldoen aan de WNT-norm. Voor de rvc toetst de gemeente vooral op generiek niveau en laat zij de beoordeling van wat specifiek nodig is over aan de rvc, terwijl de gemeente aangeeft dat de rvc het belangrijkste instrument is in het kader van integraal risicobeheer.
- De statuten van AEB Holding N.V. bepalen dat de directie van AEB verplicht is aanwijzingen van de algemene vergadering op te volgen omtrent de *algemene* lijnen van het te volgen financiële, sociale en economische beleid en van het personeelsbeleid in de vennootschap. De algemene vergadering heeft voor zover de commissie bekend geen gebruik gemaakt van deze aanwijzingsbevoegdheid. Illustratief in dat opzicht is de brief van de wethouder Duurzaamheid d.d. 29 oktober 2018, waarin de wethouder verwachtingen uitspreekt over de inhoud van het strategisch plan van AEB. Dit gebeurt niet in de vorm van een aanwijzing van de aandeelhouder over de gewenste kaders en randvoorwaarden voor de strategiebepaling, maar in de vorm van een brief. Ook op het gebied van risicobeheer had volgens de commissie, in het licht van de daarover in 2015 gevoerde discussie met de raad en de notitie over dit onderwerp, en het daarna structureel uitblijven van systematisch en integraal risicobeheer, de gemeente als enig aandeelhouder van AEB een aanwijzing kunnen geven over het te voeren risicobeheer. Dit is niet gebeurd, en het gesprek over risicomanagement is tot begin 2019 ook niet indringend gevoerd.

8. Verkokering en vele personele wisselingen binnen de gemeente bemoeilijken een integrale afweging van belangen.

De commissie signaleert dat weinig zichtbaar is geworden hoe integratie en uitwisseling van kennis en standpunten plaatsvindt tussen de verschillende rollen die de gemeente heeft (aandeelhouder, financier, klant en beleidsmaker). Veeleer lijkt sprake van het naast elkaar bestaan van verschillende opvattingen over AEB en de wijze waarop de gemeente haar rol ten opzichte van AEB moet invullen. Beleidsdirecties willen in een aantal gevallen sturen via de aandeelhoudersrol, maar worden daarop “teruggefloten” door Deelnemingen. Deelnemingen vindt dat sturen als opdrachtgever of klant de meest zuivere vorm is van sturing. Er lijken voor de gemeente maar twee ‘werkelijkheden’ te bestaan in de relatie met AEB: vanuit de beleidsrol opdrachten verstrekken of “op afstand” blijven.

Het ontbreken van integratie en samenhang bij de gemeente in de samenwerking met AEB blijkt volgens de commissie het meest pregnant uit het proces van totstandkoming van de bestuursopdrachten en daarmee samenhangend de afstemmingsproblemen binnen de gemeente rond het strategisch plan 2018-2022 van AEB (zie ook paragraaf 4.4). Een proces dat juist was bedoeld om tot een betere rolinvulling te komen bij de gemeente. De drie bestuursopdrachten – die zijn opgesteld naar aanleiding van het herijkingsonderzoek – zijn vooral intern gericht.

De bestuursopdrachten gaan vooral in op de gemeentelijke ambities en zijn bedoeld om focus aan te brengen in de gemeentelijke inzet. Opvallend is dat bij de uiteindelijke uitkomsten van de drie bestuursopdrachten het juist ontbreekt aan een samenhangend perspectief vanuit de verschillende rollen. Veelzeggend in dat opzicht is de keuze die Afval & Grondstoffen maakt om afscheid te nemen van de exclusieve relatie met AEB. De consequenties voor de waarde van de deelneming en het effect op warmtelevering lijken bij deze keuze vrijwel geen rol te hebben gespeeld.

Verder ontbreekt de verbinding met het strategisch plan 2018-2022 van AEB dat rond dezelfde tijd is opgesteld. In dit strategisch plan zet de directie van AEB verder in op de transitie naar duurzaam grondstoffenbedrijf. De afdeling Deelnemingen regisseert de interne afstemming binnen de gemeente om vanuit de verschillende gemeentelijke rollen te komen tot een integrale visie op de strategie van AEB, gebaseerd op de verschillende belangen van de gemeente.

Dat proces verloopt moeizaam. Elke beleidsafdeling voegt zijn eigen perspectief toe, zonder tot een gezamenlijk beeld te komen. AEB wordt geacht op de uiteenlopende vragen en opmerkingen van Afval en Grondstoffen, Warmte en Deelnemingen te reageren. De commissie typeert dit als een rommelig proces, dat ertoe leidt dat er tot op heden nog geen vastgesteld strategisch plan is voor AEB.

De commissie is van mening dat de verkokering wordt verergerd door het ontbreken van een collectief geheugen over AEB, wat op zijn beurt wordt versterkt door de vele personele wisselingen. De kennis die in de centrale stad aanwezig was over afval, is grotendeels 'mee verzelfstandigd' met AEB. Er is in de eerste jaren na 2014 weinig kennis over de afvalbranche meer aanwezig op het stadhuis. Vanaf 2016/2017 wordt deze kennis weer langzaam opgebouwd in het programmteam Afval en Grondstoffen (sinds najaar 2019 is dat de vakdirectie Afval en Grondstoffen). Net als bij AEB was bij de gemeente sprake van veel verloop onder ambtenaren die betrokken waren bij het dossier AEB. Dat geldt zowel voor Deelnemingen als voor Afval en Grondstoffen en Warmte. In de onderzochte periode hebben 36 verschillende betrokkenen van de gemeente een aandeelhouderscommissie- of aandeelhoudersvergadering of strategisch overleg bijgewoond. Geen van deze personen was bij alle vergaderingen aanwezig. Vanaf 2018 was er geen vertegenwoordiger van de gemeente bij deze vergaderingen aanwezig, die ook betrokken was bij AEB ten tijde van de verzelfstandiging.

De vele personele wisselingen leiden ertoe dat de gemeente zich nauwelijks vergewist van de stand van zaken bij AEB die relevant is voor de gemeente als aandeelhouder, beleidsmaker en klant. Door de wisselingen is er nauwelijks gelegenheid om te verdiepen in AEB. De vele wisselingen maken het moeilijker voor de ambtenaren om echte kennis van AEB te krijgen en echt te weten wat er speelt. Dat is maar ten dele op te lossen met goede overdracht. Kleine signalen werden door de vele wisselingen niet met elkaar in verband gebracht. Dit leidt ertoe dat de gemeente AEB vrijwel niet heeft aangesproken op het ontbreken van adequaat risicomanagement en niet heeft doorgevraagd over de kwetsbaarheid van de operationele continuïteit van AEB in relatie tot de klantrol en de bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstelling van de gemeente.

De ervaring bij AEB is dat ondanks dat de gemeente 'bovenop' AEB zat, de gemeente niet wezenlijk geïnteresseerd was in het bedrijf zelf. De gemeente was veel bezig met interne processen, bijvoorbeeld richting gemeenteraad, en leek vooral te focussen op de effecten voor de wethouders, de gemeenteraad en de pers en wat AEB voor hen kon betekenen.

9. Het ontbreekt aan een constructieve dialoog tussen gemeente Amsterdam en AEB over de publieke doelstellingen van gemeente Amsterdam en de bedrijfsvoering van AEB.

De commissie constateert dat geen sprake is van een volwassen, professionele en zakelijke relatie tussen AEB en gemeente Amsterdam en tussen de betrokken actoren directie, rvc en aandeelhouder. In de hiervoor besproken onderliggende patronen is zichtbaar geworden dat over geen enkel onderwerp een goed gesprek heeft plaatsgevonden tussen AEB en gemeente. Directie en rvc van AEB zijn tot voorjaar 2019, toen de financiële en operationele problemen van AEB niet meer te negeren waren, geen dialoog aangegaan met de gemeente over de benodigde eigen vermogenspositie van AEB om in een volatiele en competitieve markt op eigen benen te staan en tegenvallers te kunnen opvangen.

Beelden bij gemeente en AEB over de ander bepalen de opstelling naar elkaar en versterken patronen van afstand en gebrek aan wederzijds verdiepen en begrip. Er lijkt sprake van een zekere handelingsverlegenheid en onvoldoende besef van verschillende mogelijkheden om constructief samen te werken. De commissie constateert dat sprake is van een 'wij -zij' opstelling bij zowel AEB als de gemeente, waarbij de term 'rolzuiverheid' als rationalisatie wordt gebruikt voor de ontstane omgang met elkaar. Het ontbreekt structureel aan een constructieve dialoog, en belangrijke aspecten in de relatie tussen AEB en de gemeente (zoals strategie, financiële situatie, risico's, verhoudingen) komen niet of slechts oppervlakkig aan de orde. De commissie mist ook andere constructieve interventies bij zowel de gemeente als AEB, zoals elkaar stimuleren, uitdagen en kritisch bevragen. Het ontbreken van een constructieve dialoog tussen gemeente en AEB heeft ertoe geleid dat opvattingen over en weer belangrijker waren dan feitelijke ontwikkelingen.

7. Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen

7.1 Conclusies

1. AEB had geen systeem van integraal risicobeheer dat toereikend was om de samenhang van operationele, commerciële en financiële risico's van AEB te beheersen en nam - bij het ontbreken daarvan- onvoldoende maatregelen om risico's te mitigeren. De gemeente heeft als aandeelhouder niet effectief aangedrongen op het ontwikkelen van een dergelijke integrale risicobeheersing en het mitigeren van risico's.

Adequaat risicomanagement – waarbij operationele, commerciële en financiële risico's steeds in samenhang worden bewaakt – is cruciaal voor een bedrijf als AEB. Het tekortschietend risicomanagement in combinatie met de matige eigen vermogenspositie en het overschatten van de verdien capaciteit van AEB maakte AEB zeer kwetsbaar. De aandacht daarvoor bij met name directie en rvc is structureel ontoereikend om de werkelijke risico's van AEB goed te beheersen, hoewel vanaf de grote brand in 2014 duidelijk is hoe belangrijk ook het zicht op operationele risico's is en ook later regelmatig sprake is van forse operationele en financiële tegenvallers.

De directie is vanaf 2016 bezig met de ontwikkeling van een systeem van integrale risicobeheersing. Eind 2018 is een dergelijk systeem nog niet in werking. De directie heeft evenmin -bij het ontbreken daarvan- mitigerende maatregelen genomen, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van prudent begrotingsbeleid of het opbouwen van een stevige vermogenspositie bij AEB en op zijn minst het tegengaan van investeringen uit het eigen vermogen. De rvc bevordert dat dit systeem van risicobeheersing wordt ontwikkeld, maar het toezicht leidt er niet toe dat een systeem van integrale risicobeheersing tijdig is ontwikkeld en wordt toegepast. De rvc ziet niet toe dat bij het ontbreken daarvan mitigerende maatregelen worden genomen.

In haar deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand (2016), heeft de gemeente aangegeven als enig aandeelhouder van haar deelnemingen een zekere afstand te willen houden. Hoewel de gemeente als enig aandeelhouder dichter betrokken zou kunnen zijn bij haar deelnemingen, acht de commissie de positie die de gemeente in haar deelnemingenbeleid heeft ingenomen alleszins verdedigbaar. De gemeente ontbeert de kennis en kwaliteit om een bedrijf als AEB financieel, economisch, en operationeel te leiden. De gemeente laat dat over aan de directie, onder toezicht van de rvc.

Dat neemt niet weg dat van de gemeente als aandeelhouder verwacht mag worden dat zij systematisch aandacht vraagt voor de risico's van AEB en de beheersing daarvan, ter bewaking van haar publieke belang, te weten het behoud van de financiële waarde van haar deelneming in AEB. De gemeente heeft dat zelf ook benoemd in haar notitie over risico's uit 2015. In dat perspectief concludeert de commissie dat de aandacht voor risico's van AEB bij de gemeente ontoereikend was om haar publieke belang te waarborgen, en dat de gemeente dientengevolge ook te weinig het nemen van mitigerende maatregelen heeft bevorderd.

2. In het najaar van 2018 hadden directie en rvc van AEB, ondanks het ontbreken van een adequaat risicobeheersysteem, voldoende aanwijzingen over de operationele en daarmee samenhangende financiële problemen om steviger in te grijpen dan men heeft gedaan. Dan was het mogelijk geweest om op een beheerste manier de problemen het hoofd te bieden.

De operationele problemen die speelden bij AEB, zijn onderkend door directie en rvc. Het is opeenvolgende directies niet gelukt om duurzaam verandering in de goede richting te bewerkstelligen. De directie weet dat preventief onderhoud noodzakelijk is en dat daarvoor een goed beeld van de installatie nodig is, maar ondanks diverse rapporten en analyses wordt dat beeld van de installatie in al die jaren niet opgebouwd en de overgang van correctief naar preventief onderhoud wordt niet gemaakt. De operationele problemen en kwetsbaarheden nemen daardoor toe.

In het najaar van 2018 was duidelijk en werd door directie en rvc onderkend dat sprake was van stevige financiële problemen, veroorzaakt door operationele tegenvallers. Ook wisten directie en rvc dat het risicomanagementsysteem nog niet voldoende geschikt was om risico's in samenhang te bewaken. In de begroting van 2019 zijn weliswaar risico's inzichtelijk gemaakt, maar directie en rvc hadden zich moeten realiseren dat het begrote financiële resultaat van 2019 door de optelsom van de risico's niet meer realistisch was. Door niettemin in de begroting uit te gaan van een positief resultaat heeft men de kans verloren laten gaan om op dat moment met de gemeente en banken in gesprek te komen over de problematische situatie bij AEB.

De commissie constateert dat de directie in die periode geen optimaal samenspel kende: de interim-ceo vertrok eerder dan oorspronkelijk gepland en de nieuwe ceo moest versneld in die rol stappen, zonder de bedachte inwerkperiode. De CFO was derhalve de enige continue factor, terwijl de problemen vooral operationeel van aard waren. Het was bekend dat de toenmalige interim-manager HR die de rol van interim-manager EuA vervulde, niet de benodigde deskundigheid had om deze lacune op te vullen. De commissie constateert dat de verschillende signalen van operationele en financiële problemen, gevoegd bij het niet volwaardig functioneren van de directie, weliswaar groeiend ongemak veroorzaakten bij individuele commissarissen, maar dat de rvc als zodanig niet heeft ingegrepen.

Indien in het najaar van 2018 was ingegrepen, waren de onderliggende problemen niet substantieel kleiner geweest dan toen uiteindelijk in juni 2019 werd ingegrepen. Maar naar het oordeel van de commissie had AEB dan wel meer tijd gehad om de operationele problemen op een beheerste manier op te lossen en had de samenspraak met banken en gemeente over financiële ondersteuning onder minder grote spanning kunnen verlopen.

3. Gemeente Amsterdam heeft onvoldoende voorzien dat AEB in 2019 niet anders kon dan een beroep doen op steun van de gemeente door omstandigheden die de gemeente mee heeft veroorzaakt. De afhoudende opstelling van de gemeente toen AEB in het voorjaar van 2019 steun vroeg, is ongerijmd in het licht van die voorliggende omstandigheden.

AEB is in de ogen van de onderzoekscommissie niet robuust verzelfstandigd. Desondanks wordt AEB al snel na de verzelfstandiging AEB geacht “zijn eigen boontjes te doppen”, zonder dat is vastgesteld of AEB dat ook kan. Sterker nog, de gemeente is al snel terughoudend met investeringen, heroverweegt haar deelneming in AEB en overweegt haar afval elders te gaan verbranden, zonder dat duidelijk is wat daarvan de consequenties zijn voor AEB. Signalen dat er problemen waren bij AEB, werden door de gemeente niet op waarde geschat.

De gemeente heeft onvoldoende beseft dat steun aan AEB noodzakelijk was om de publieke belangen van de gemeente te bewaken, in het geval bij AEB grote problemen zouden ontstaan. Dat blijkt uit het expliciete voorbehoud dat de gemeente maakte en de kritische houding toen AEB in het voorjaar van 2019 zich meldde voor steun. De gemeente had weinig vertrouwen in de onderbouwing die AEB daarvoor aanleverde en startte om die reden zelfstandig en op afstand van AEB het project Olifant. Ook werd bewust het scenario van faillissement boven tafel gehouden, en werden geen toezeggingen gedaan over steun.

4. Het ontbreken van een constructieve dialoog tussen gemeente Amsterdam en AEB draagt bij aan het voortduren en verergeren van de problemen bij AEB. Dit bemoeilijkt het vinden van een oplossing in voorjaar 2019 en heeft als gevolg dat partijen in eerste instantie tegenover elkaar staan, als de crisis zich voordoet.

Veel van de geconstateerde problemen hadden zich waarschijnlijk niet in die mate voorgedaan, of hadden meer effectief geadresseerd kunnen worden als gemeente en AEB een constructieve dialoog met elkaar hadden gevoerd. Daarvan was echter geen sprake. De gemeente verdiepte zich niet in wat echt speelde bij AEB en toonde weinig diepgaande belangstelling. AEB hield problemen te lang voor zich. De onderlinge relatie is vrijwel doorlopend gespannen geweest, en de echte opgaven en dilemma's kwamen niet op tafel. Toen in juni 2019 steun van de gemeente onontbeerlijk was, was het niet mogelijk om elkaar snel te vinden: partijen stonden tegenover elkaar en vertrouwden elkaar niet.

7.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Wat zijn de oorzaken van de operationele¹⁹⁹ en financiële problemen bij AEB, die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en tot de financiële noodsteun van de gemeente?*

Het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en het verzoek voor financiële noodsteun is niet te herleiden tot één specifieke oorzaak, maar komt voort uit een stapeling van problemen. Het gaat voornamelijk om operationele problemen, die financiële problemen hebben veroorzaakt. De

¹⁹⁹ Inclusief veiligheidsaspecten.

commissie heeft in hoofdstuk 2 en de eerste drie cases (over de SI, de revisie van T20 en het verscherpt toezicht van OD NZKG, paragraaf 4.1, 4.2 en 4.3) onderbouwd hoe de problemen zijn ontstaan. Kortgezegd zijn de oorzaken de volgende:

- AEB houdt er voor het onderhoud vaak een *run until fail*-praktijk op na. Dit is risicovol omdat voortdurend ongeplande stilstand dreigt die de beschikbaarheid van de installatie beperkt en de kwaliteit van de installatie op een onvoorspelbare manier uitholt. Als dit de praktijk is, vereist dat financiële en commerciële behoedzaamheid en financiële weerbaarheid. Tevens vereist het de capaciteit en kwaliteit om problemen die zich voordoen snel op te lossen en goede documentatiesystemen. Aan geen van deze eisen is bij AEB voldaan. Zodra onderhoudsproblemen zich manifesteren en revisies zoals bij de T20 maandenlang vertragen, is bij AEB niet slechts sprake van inkomstenderving maar ook van meerkosten omdat het bedrijf een afnameplicht voor afval en leveringsplichten voor warmte en elektriciteit heeft.
- AEB slaagt er niet in om een overgang naar planmatig en preventief onderhoud te borgen, ondanks pogingen van diverse directies. Tijdens de onderzoeksperiode vinden meermaals onderhoudsincidenten plaats, waarbij duidelijk wordt dat AEB geen inzicht heeft in de status van de installaties. Die incidenten leiden niet tot verbeterd inzicht. Hier speelt ook mee dat onderhoud grotendeels wordt uitbesteed aan verschillende externe partijen en dat het documentatiebeheer van AEB niet goed op orde is.
- AEB zit in een branche met meer neerwaartse *risico's dan opwaarts potentieel*, maar is structureel te optimistisch waardoor men onvoldoende rekening houdt met deze omstandigheden. De commissie heeft hiervan diverse voorbeelden gezien. Zo schat AEB het verdienpotentieel van de SI hoger in door onder andere additioneel afval te contracteren, waardoor het risico van AEB als geheel toeneemt. Begrotingen worden stevast op basis van optimistische aannames gemaakt. Lucratieve contracten brengen grote verplichtingen met zich mee die tot hoge kosten kunnen leiden als de productie tegenvalt.
- AEB hanteert geen integraal risicobeheer waardoor men elke keer verrast wordt door operationele en financiële tegenvallers.
- Optimistisch begroten in een markt met meer neerwaartse risico's dan opwaarts potentieel in combinatie met een gebrek aan integraal risicobeheer kan nog aanvaardbaar zijn indien er voldoende weerstandsvermogen is om tegenvallers op te vangen. Maar dat is niet het geval omdat AEB niet robuust is verzelfstandigd.
- De personeelwisselingen bij AEB leiden tot diverse problemen. Enerzijds nemen opeenvolgende directies maatregelen als zij problemen constateren maar leiden die maatregelen, gedeeltelijk door de wisselingen, niet tot duurzame oplossingen. Anderzijds maken wisselingen het onduidelijker welke medewerker verantwoordelijk is voor langeretermijntaken en wordt geen systematisch inzicht opgebouwd. Dit wordt niet gecompenseerd door bijvoorbeeld goede dossiervorming of overdracht. Deze problemen worden niet onderkend waardoor men in de maatregelen die men neemt niet geleidelijk escaleert tot steeds ingrijpender maatregelen.
- Ook de werkcultuur bij AEB is problematisch. De kloof tussen de directie en werkvloer wordt niet overbrugd, zodat de operationele problematiek binnen AEB niet effectief wordt geadresseerd.
- De intensiteit waarmee de rvc zijn toezicht uitoefent neemt niet toe naarmate onderhoudsincidenten zich herhalen en operationele en financiële problemen samen komen.

De commissie constateert dat het besluit tot stilleggen in juni 2019 de eerste keer is dat doorgepakt wordt op basis van een integraal beeld van de problematiek binnen AEB.

2. Welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij het voorkomen en adresseren van de operationele en de financiële problemen bij AEB?

Gemeente Amsterdam heeft als enig aandeelhouder binnen AEB een andere rol dan de directie en rvc in het voorkomen en adresseren van operationele en financiële problemen. De commissie verwijst naar het tekstkader in paragraaf 3.1 voor een uiteenzetting van die rol en verantwoordelijkheden. Kortgezegd gaat de rol en de verantwoordelijkheid van de gemeente over het bewaken van de twee aspecten van het publieke belang van AEB als deelneming, nl. het realiseren van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente en het borgen van de publieke gelden die in de deelneming geïnvesteerd zijn. Het gaat hier in de eerste plaats om een interne verantwoordelijkheid van het college van b&w tegenover de gemeenteraad.

Waar het inhoudelijke publieke beleidsdoelstellingen betreft, constateert de commissie dat gemeente Amsterdam gedurende de onderzoeksperiode meer afstand heeft genomen van AEB. Bij de verzelfstandiging is AEB dé strategisch partner op het gebied van afvalverwerking en warmtelevering, en zijn AEB en gemeente Amsterdam het erover eens dat AEB een belangrijke bijdrage zal leveren aan de verduurzaming en de totstandkoming van een circulaire economie in Amsterdam. In de duurzaamheidsagenda van gemeente Amsterdam wordt AEB in 2015 als één van de mogelijke partijen gezien die hieraan bij kan dragen. In de loop der jaren neemt in de ogen van de gemeente het belang van AEB voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen af (zie 3.1, 4.4 en de analyse van patronen in 6.2). Daarbij overweegt de gemeente niet op kenbare wijze de consequenties die dit voor de financiële positie van AEB heeft en derhalve voor de investering van publieke middelen in AEB.

In het bewaken van het financiële publieke belang blijft de aandeelhouder gedurende de onderzoeksperiode wel duidelijker zichtbaar. Maar de gemeente heeft AEB niet indringend aangesproken op het ontbreken van een integraal risicobeheer en weinig doorgevraagd bij operationele problemen die een groot risico vormen voor de financiële gezondheid van het bedrijf. Met het oog op het borgen van de publieke gelden, had gemeente Amsterdam het palet aan instrumenten dat een aandeelhouder heeft effectiever in kunnen zetten.

Intern stemmen Deelnemingen, Afval & Grondstoffen en warmte over AEB-aangelegenheden af. Maar door verkokering en personele wisselingen zijn sommige (herhaaldelijke) signalen van problemen bij AEB later opgemerkt door de gemeente dan mogelijk en nodig was. De wisselingen bij de gemeente hebben ook een negatieve invloed gehad op de relatie met AEB.

Gemeente Amsterdam hield zich bewust op afstand van haar deelneming. Het ontbrak aan een constructieve dialoog. Als de directie operationele en financiële problemen bespreekt met de aandeelhouder, ontbreekt het bij gemeente Amsterdam aan geleidelijke escalatie. De gemeente wordt niet kritischer, bijvoorbeeld als de directie aangeeft dat zij regelmatig verrast wordt op het gebied van revisies en onderhoud, door doorverschuivingen en gebrek aan documentatie.

De gemeente zet de haar ter beschikking staande bevoegdheden als aandeelhouder niet optimaal in. In het voorjaar van 2019 escaleert gemeente Amsterdam dan heel stevig, met project Olifant. De maat is dan vol.

De gemeente heeft onvoldoende beseft dat steun aan AEB noodzakelijk zou zijn om de continuïteit van AEB te verzekeren en zo de publieke belangen van de gemeente te bewaken, in het geval bij AEB grote problemen zouden ontstaan.

De combinatie van de afstandelijke houding, het gebrek aan geleidelijke escalatie en het gebrek aan een constructieve dialoog heeft volgens de commissie bijgedragen aan een klimaat waarin AEB en gemeente de omvang van problemen later hebben onderkend dan gewenst en waarin zij niet snel in staat waren gezamenlijk op te trekken toen dat nodig was.

3. *Op basis van welke argumenten heeft AEB het besluit genomen tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en hoe is bij het besluit tot het stilleggen van de verbrandingsovens rekening gehouden met de (mogelijke) maatschappelijke impact?*

Op 21 juni concludeert AEB dat alle vijf 'lines of defence' (zie paragraaf 5.3) op 'oranje' staan en daarmee in totaal op 'rood', en dat men dus feitelijk niet in control is. Dat is het moment dat de directie zich voor het eerst realiseert wat de werkelijke situatie is, maar de situatie was in het najaar van 2018 niet substantieel beter.

Voor de directie staat veiligheid op één, license to operate op twee, en is het draaien van de fabriek de derde prioriteit. Op basis van deze conclusie is de aanbeveling om zo snel mogelijk het operationele tempo te verlagen en gecontroleerd de installaties te stoppen die op dit moment een gevaar vormen. Er is urgentie om de organisatie, installatie en procedures op orde te brengen.

Vier maatregelen worden direct in gang gezet:

- doorzet van de AEC verlagen naar 80 ton per uur;
- plan uitwerken om lijn 35 uit bedrijf te nemen (vanwege zuurlekkages en broos leidingwerk);
- plan uitwerken om de overige lijnen zo snel mogelijk in een beheersbare staat te brengen (dit houdt met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een lijnstop in);
- leveranciers informeren dat minder afval afgenomen wordt.

Tot het stopzetten van vier van de zes verbrandingslijnen wordt op dat moment nog niet besloten. Wel worden op zaterdag 22 juni 2019 twee verbrandingslijnen stilgelegd vanwege ernstige technische mankementen.

Deze beide lijnen worden nadien niet meer aangezet en zijn daarmee onderdeel van de vier lijnen die uiteindelijk uit bedrijf zijn genomen. De aanvoer van afval wordt zoveel mogelijk geremd zodat de bunker vanwege veiligheidsredenen leeg kan worden gemaakt. Tevens wordt besloten om de operatie van 116% (capaciteit in stoom) terug te brengen naar 100%.

In overleggen tussen de directie AEB en rvc op 23 juni wordt stilgestaan bij de effecten van verschillende scenario's van het tijdelijk stilleggen van verbrandingslijnen.

AEB brengt deze effecten binnen de beperkte tijd die daarvoor beschikbaar is, vanaf 21 juni zoveel mogelijk in kaart en bereid maatregelen voor. Ook de OD NZKG wordt geïnformeerd. Om het probleem van het stilleggen voor de omgeving inzichtelijk te maken, wordt 'de keten' inzichtelijk gemaakt, alsmede alle stakeholders. Zo worden de maatschappelijke consequenties onderdeel gemaakt van het gesprek over vervolgopties. Er wordt een plan gemaakt, waarin staat wat afgeschaald/gestopt wordt, wat de tijdsverwachtingen voor heropstarten zijn, en hoe de werkzaamheden in de tussentijd eruit gaan zien.

De rvc dringt aan op een nadere onderbouwing en financiële doorrekening van het acuut stilleggen van (nog) meer verbrandingslijnen omdat dit forse financiële gevolgen heeft, naast de maatschappelijke issues (afvalverwerking en warmtelevering) die gaan spelen.

Op maandag 24 juni 2019 informeert de directie van AEB de gemeente Amsterdam ambtelijk en bestuurlijk. AEB bevestigt de inhoud van het gesprek van 24 juni 2019 nog diezelfde dag in een brief²⁰⁰ aan de wethouder Deelnemingen. In deze brief stelt de algemeen directeur dat door medewerkers van AEB is geconcludeerd dat de organisatie eerder verder afzakt dan verbetert, en dat de medewerkers de conclusie trekken dat AEB onvoldoende in control is om de productie op volle toeren door te laten draaien. Tevens geeft de algemeen directeur aan dat reeds enkele mitigerende maatregelen zijn genomen om de geconstateerde veiligheidsrisico's te verminderen. Verschillende scenario's worden geïnventariseerd waarbij een extern gespecialiseerd bedrijf de feiten inzake de integriteit van de installaties zal staven. AEB stelt dat het de publieke taken van het verwerken van huishoudelijk afval en het leveren van warmte in het oog zal houden. Ten slotte wordt het meest zwarte scenario -tijdelijk, mogelijk gedurende een aantal maanden, geen afvalverwerking en warmtelevering- genoemd. Dit wordt niet uitgesloten. Dat is ook de reden waarom de wethouder Deelnemingen door AEB wordt geïnformeerd over de huidige situatie.

Vanaf 25 juni gaat het gesprek tussen gemeente en AEB vooral over de gevolgen van het voorgenomen sluiten van de verbrandingslijnen. Op dat moment is het vooral een 'publiek belang probleem' geworden: hoe gaat het met de afvalverwerking, slibverwerking en warmtevoorziening?

Op 27 juni wordt binnen AEB intensief overlegd hoeveel lijnen gesloten moeten worden. Het pas sluiten van twee extra lijnen nadat de twee eerder stilgelegde lijnen weer operationeel zijn (zodat op ieder moment vier lijnen operationeel zijn) is tot dan toe nog een serieuze optie. Uiteindelijk meent de directie van AEB op 27 juni dat dit geen haalbare optie is en dat per direct vergaande actie is vereist om het risicoprofiel van de operaties te verlagen naar een minimaal aanvaardbaar niveau. Daartoe moeten vier lijnen tegelijk worden gesloten.

Men gaat ervan uit dat men in staat is met de ploegen de twee overige lijnen veilig te kunnen laten draaien. AEB bespreekt hoe het stilleggen zich zou verhouden tot het blijven leveren van warmte en het verwerken van huishoudelijk afval en het slib. De focus ligt op het tempo uit de fabriek halen en het terug krijgen van de 'grip' op veiligheid en de license to operate.

²⁰⁰ AEB, *brief algemeen directeur aan de wethouder Deelnemingen over 'stop the bleeding'*, 24 juni 2019.

De inschatting is dat, met medewerking van externe partijen en de gemeente, de problemen rond afvalverwerking, slib en warmtelevering oplosbaar zijn. Dat geldt ook voor de financiële gevolgen, gezien de gesprekken met banken en de gemeente die al in april in gang zijn gezet.

Op 28 juni bespreekt de directie haar richtinggevende besluit om vier van de zes lijnen stil te leggen met de rvc. Directie en rvc staan uitvoering stil bij het waarom van het uitschakelen van de betreffende vier lijnen, de wijze waarop AEB aan haar maatschappelijke verplichtingen kan blijven voldoen en de planning. Er wordt een financiële doorrekening gemaakt en het besluit wordt getoetst bij de OD NZKG. De directie van AEB vervolgt hierna het overleg met de commerciële klanten en het overleg met de vereniging Afvalbedrijven (VA) over de gevolgen van stillegging.

De OD NZKG ondersteunt het besluit van de directie en geeft aan dat de situatie *“een drastische aanpak op korte termijn rechtvaardigt”*. Ook ziet de OD NZKG het scenario dat AEB overweegt de installatie (gedeeltelijk) stil te leggen als *“een adequate en meest gewenste oplossing”*. De OD NZKG geeft aan dat hij de lijn van het bedrijf tijdelijk stilleggen *“ondersteunt en als meest verantwoorde oplossing ziet”*.

8. Aanbevelingen

De commissie constateert dat de bestaande structuren, beschikbare instrumenten en het Deelnemingenbeleid van de gemeente in principe voldoende en geschikt zijn om de relatie tussen gemeente en AEB goed vorm te geven. De commissie doet dan ook geen aanbevelingen over nieuw beleid of nieuwe instrumenten. In de toepassing zijn echter verbeteringen mogelijk. Daarom richten de aanbevelingen van de commissie zich daarop.

De aanbevelingen zijn gericht op de gemeente, als opdrachtgever voor het onderzoek. De commissie heeft het niet als haar opdracht opgevat om voor AEB aanbevelingen te doen.

- **Zorg voor een constructieve dialoog tussen deelneming en gemeente.**
Deel dilemma's, afwegingen en verschillende belangen expliciet met elkaar, ook als dat confronterend is. Alleen zo kan begrip ontstaan voor de afwegingen en dilemma's. Dat is een voorwaarde voor en zelfs een belangrijke bijdrage aan een effectieve uitvoering van de strategie van de deelneming en realisatie van beleidsdoelstellingen.
- **Zorg voor voldoende macht en tegenmacht bij gemeente en deelneming tijdens het verzelfstandigingsproces en daarna.**
Een constructieve dialoog kan alleen ontstaan als sprake is van een goede balans tussen gemeente en deelneming. Het te verzelfstandigen onderdeel moet volwassen genoeg zijn en van de gemeentelijke organisatie voldoende ruimte krijgen om tegenspel te kunnen bieden tijdens het verzelfstandigingsproces. Na de verzelfstandiging moet in de gemeente voldoende kennis aanwezig zijn om in haar verschillende rollen effectief te kunnen zijn.
- **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 kost tijd voor een uit de gemeentelijke organisaties verzelfstandigd bedrijf echt op eigen benen staat. Ook het ontwikkelen van een effectieve en bestendige relatie tussen gemeente en bedrijf vraagt tijd. Het snel na verzelfstandiging ter discussie stellen van de deelneming heeft ingrijpende consequenties voor het bedrijf, doordat het de onvoorspelbaarheid van de toekomst van het bedrijf vergroot en gevolgen heeft voor het uitvoeren van de afgesproken strategie. Ook werkt het belemmerend voor een effectieve dialoog, die een zekere mate van gelijkwaardigheid en zelfvertrouwen vereist, terwijl het ter discussie stellen van het publiek belang bij de deelneming juist, zo snel na de verzelfstandiging, de onzekerheid bij de deelneming vergroot.

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

Een juiste interpretatie van rolzuiverheid bevordert het maken van integrale afwegingen van belangen en de uitoefening van bevoegdheden. Gebruik het begrip niet langer als rationalisatie voor non-interventie tussen verschillende rollen en het vermijden van keuzes over welke interventie het meest zal bijdragen aan het publiek belang. Zorg dat belangen die de gemeente heeft te behartigen juist expliciet met elkaar worden geconfronteerd. Dat leidt uiteindelijk tot meer effectiviteit in het realiseren van het publiek belang. Rolzuiverheid veronderstelt een zekere terughoudendheid als aandeelhouder tegenover de deelneming, maar voorkom dat het wordt gebruikt als argument om af te zien van interventies in de deelneming.

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

De gemeente kan effectiever gebruik maken van het haar ter beschikking staande instrumentarium als aandeelhouder. Het gaat dan om:

- In het kader van het vaststellen van de jaarrekening, toezien op adequaat risicomanagement.
- De periodieke beoordeling van de strategie en de lange termijn visie van de onderneming.
- Selectie en benoemingen van leden rvc en directie.
- De algemene aanwijzingsbevoegdheid.
- Goedkeuren investeringsbeslissingen.

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

De gemeente is erbij gebaat expliciet de consequenties te aanvaarden van het resultaat van de afweging van verschillende publieke belangen voor de realisatie van beleidsdoelstellingen van de gemeente en de waarde van de deelneming. Daarbij past ook het delen van de gemaakte afweging met de deelneming en het met haar onder ogen zien van de consequenties daarvan, net als het duidelijk maken van de afwegingen aan de gemeenteraad.

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

In het onderzoek zijn als belemmerende patronen naar voren gekomen:

- Verkokering.
- Snelle personele wisselingen.
- Gebrek aan vermogen om te escaleren.

Het volstaat niet voor de gemeente om zich simpelweg voor te nemen verbeteringen na te streven. Alleen een openhartig onderzoek naar het systemisch karakter van deze patronen leidt tot begrip waarom ze zijn ontstaan en in stand blijven en hoe ze op elkaar inwerken, en biedt uitzicht op doorbreking van deze patronen. Daardoor neemt de effectiviteit in de verschillende rollen van de gemeente toe.

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

Bestuurlijke reactie van het college van b&w Amsterdam

Geachte leden van de onderzoekscommissie,

Het college wil allereerst de onderzoekscommissie bedanken voor het uitgebreide onderzoeksrapport '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 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 beantwoording 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.

Reactie AEB op het onderzoeksrapport

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. Omdat het college en de directie en RvC van AEB het belangrijk vinden dat niet alleen vanuit het college gereageerd wordt op het rapport, volgt eerst een reactie van AEB op het onderzoeksrapport:

“Wij hebben kennis genomen van het rapport. Wij willen de commissie bedanken en complimenteren met het grondige onderzoekwerk.

De directie en de RvC van AEB staan voor de continuïteit van de dienstverlening op een veilige en efficiënte manier. Zomer 2019 heeft de directie geconstateerd dat zonder drastische maatregelen de veiligheid, maar daarmee ook de dienstverlening niet kon worden gegarandeerd. Bij dat besluit heeft de directie zo veel mogelijk de belangen van de verschillende stakeholders proberen te borgen. Ondanks deze inzet realiseren wij ons terdege dat er grote consequenties zijn opgetreden. Desondanks zijn wij tevreden dat de commissie constateert dat AEB binnen het tijdsbestek de diverse belangen zoveel mogelijk heeft gewogen.

De commissie noemt ook tekortkomingen in de organisatie, vooral over onderhoud en risicomanagement: de directie werkt samen met medewerkers hard aan de verbeteringen. De RvC bevestigt dat zij deze verbeteringen ook ziet. Nodig is dat deze blijvend worden, wat tijd en aandacht vanuit management en andere stakeholders vraagt.

De relatie tussen AEB en de gemeente Amsterdam wordt ook een aantal malen benoemd in het rapport. AEB en gemeente zijn zich bewust van de verschillende rollen waarin zij tot elkaar staan. Het is van belang dat beide partijen zich rekenschap geven van de complexiteit van deze relatie. Directie en RvC van AEB constateren een duidelijke verbetering in deze relatie. AEB zal zich inspannen om deze relatie verder te onderhouden en verbeteren, omdat ook in de nabije toekomst veel interactie nodig is; bij de heropbouw van de operationele situatie; bij mogelijk acute financiële situaties; en bij een veeleisend en intensief verkooptraject.”

Het college herkent en waardeert de inspanningen die door AEB geleverd worden om de situatie blijvend te verbeteren en constateert dezelfde duidelijke verbetering in de relatie. Het onderhouden en verder verbeteren van de relatie is de komende periode ook voor het college van groot belang.

In het vervolg van voorliggende reactie gaat het college eerst in op de conclusies uit het onderzoeksrapport. Tot slot volgt hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van de onderzoekscommissie.

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 samenspel tussen directie, RvC en aandeelhouder. Waar de verantwoordelijkheid van de een eindigt en van de ander begint is niet altijd 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 bij AEB en tussen AEB en de gemeente niet goed is verlopen 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 financiële 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 toen AEB meldde dat het mogelijk met een verzoek voor een financiële injectie zou komen (intern bij de gemeente werd dit "project Olifant" genoemd, de gemeente en AEB hebben externe deskundigen opdracht verleend voor onderbouwing en verificatie). 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 commissie constateert dat de problemen niet volledig voorkomen hadden kunnen worden, maar dat het proces wel eerder en meer gecontroleerd plaats had kunnen vinden; consequenties (voor de veiligheid, afval- en slibverwerking, warmtelevering en financiën) hadden dan beter onderzocht en afgewogen kunnen worden. Het college herkent dit en onderschrijft deze conclusie, maar wil een nuance aanbrengen bij hetgeen over project Olifant is opgenomen.

De commissie lijkt te suggereren 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 vond het wel nodig dit op deze wijze te doorlopen voor deugdelijke besluitvorming.

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. Deels wordt deze aanbeveling momenteel al in de praktijk gebracht: op dit moment zien de gemeente en veel deelnemingen zich geconfronteerd met de gevolgen van de coronacrisis. De afweging tussen financiën en het publieke belang komt tijdens gesprekken met deelnemingen en tijdens aandeelhoudersvergaderingen op verschillende momenten aan de orde. 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 van het bedrijf en het publieke belang dat de deelneming dient. 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 jaren waarin een deelneming echt in bedrijf moet komen. Het moment waarop een deelneming zich heeft ontwikkeld tot een solide bedrijf verschilt uiteraard per casus en in een politieke context is het soms niet mogelijk aan een discussie over verkoop na verzelfstandiging te ontkomen. Door het verwerken van deze aanbeveling en de extra aandacht voor de opstartfase in de actualisatie van het deelnemingenbeleid wordt dit aspect wel bewuster betrokken.

4. *Heroverweeg als gemeente de interpretatie van rolzuiverheid*

Het college neemt deze aanbeveling over en wil daarin nog een stap verder gaan. Een nieuwe interpretatie van rolzuiverheid kan gelezen worden als een papieren exercitie, dat is niet hoe de onderbouwing bij de aanbeveling wordt gelezen. Het college gaat actief aan de slag met het anders uitvoeren van rolzuiverheid en dit wordt meegenomen in de aanscherping van het deelnemingenbeleid. Vooruitlopend daarop kan alvast iets over de uitvoering worden gezegd. Voor het college is deze aanbeveling tweeledig, namelijk rolzuiverheid tussen de gemeente en de deelneming en rolzuiverheid binnen de gemeente.

Het college wil in beide gevallen toe naar een situatie waarin over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid wordt heen gekeken, met begrip voor ieders formele rol en binnen de wettelijke kaders. In de praktijk betekent dit dat het volstrekt legitiem is om geredeneerd vanuit een gemeentelijke beleidsdoelstelling aan een deelneming te vragen daaraan bij te dragen. Als dit vervolgens niet past binnen de met de deelneming vastgestelde financiële en strategische kaders, dan is het voor de deelneming volstrekt legitiem daar iets voor terug te vragen. Dergelijke confrontaties van belangen vinden al wel plaats tussen de deelnemingen, de beleidsdirecties, de afdeling deelnemingen en binnen het college, maar hier zit nog ruimte voor verbetering. Daar gaat het college mee aan de slag.

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. Deze aanbeveling is met name relevant waar de gemeente een doorslaggevende stem heeft als aandeelhouder. Met betrekking tot benoemingen zullen de kandidaatprofielen 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. Bij de andere genoemde instrumenten wil het college een nuancering aanbrengen. 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 escalatielij. Liever voorkomt het college het inzetten van deze instrumenten en geeft de voorkeur aan een constructieve dialoog met de betreffende deelneming waarbij het belang voor het beleidsdoel en het financiële belang met elkaar worden geconfronteerd. Met het opvolgen van en uitvoering geven aan aanbeveling 4 en 6 kan dit ook.

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 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 ziet het college twee benaderingen voor zich. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid kan gekeken worden of een of meerdere deelnemingen daarin een rol zouden kunnen spelen en welke.

Daarbij hoort dan ook de vraag wat er voor de betreffende deelneming(en) nodig is om deze rol waar te maken. Daarnaast zou de periodieke herijking van deelnemingen gebruikt kunnen worden. Daarmee wordt voor elke deelneming in kaart gebracht welk publiek belang gediend wordt en of aandeelhouderschap nog bij dat publiek belang past. Het college stelt voor bij de herijking breder te kijken en daarbij ook de vraag te betrekken hoe het aandeelhouderschap wordt ingevuld en of daar vanuit beleidsdoelstellingen iets aan toegevoegd kan worden. Daarmee kan deze meer fundamentele dialoog gevoerd worden binnen de organisatie, het college en de gemeenteraad en daar ook over worden besloten.

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*

Het college neemt deze aanbeveling voor kennisgeving aan.

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,

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema

Peter Teesink

Burgemeester

Gemeentesecretaris



Bijlagen

- 1) Onderzoeksprotocol
- 2) Interviewprotocol
- 3) Totaaloverzicht van geïnterviewde personen
- 4) Verklarende woordenlijst
- 5) Literatuurlijst



Bijlage 1 Onderzoeksprotocol



Opdrachtgever: College van b&w Amsterdam
Samensteller: Onderzoekscommissie AEB
Datum: 10 december 2019



Inhoud

1. Aanleiding en inhoud	180
2. Onderzoeksprotocol	181
2.1. Doel van het onderzoek	181
2.2. Onderzoekscommissie en opdrachtgeverschap	181
2.3. Onderzoeksvragen	181
2.4. Werkwijze en planning op hoofdlijnen	184
2.4.1 Planning	184
2.4.2 Documentenstudie	186
2.4.3 Interviews	187
2.4.4 Rapportage aan opdrachtgever	188
2.5. Communicatie en vertrouwelijkheid	188
2.6. Beschikbaarheid van het onderzoeksdossier	189

1. Aanleiding en inhoud

Op 9 juli 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders (b&w) van Amsterdam ingestemd met het opstellen van een onderzoeksopdracht naar de ontstane veiligheids- en financiële situatie van AEB en het doen van een voorstel bij welke deskundigen c.q. commissie deze onderzoeksopdracht kan worden belegd. Op 12 en 18 september 2019 is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld tot het uiten van wensen en bedenkingen.

De onderzoekscommissie bestaat uit de heren Jaap Winter (voorzitter), Elbert Dijkgraaf en Staf Depla en wordt ondersteund door een extern bureau, te weten Lysias Advies. Op 30 oktober jl. is de commissie gestart met het onderzoek.

In dit onderzoeksprotocol legt de commissie vast hoe zij het onderzoek gaat inrichten en welke eisen worden gesteld aan de rapportage. In het onderzoeksprotocol komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Doel van het onderzoek
- Onderzoekscommissie en opdrachtgeverschap
- Onderzoeksvragen
- Werkwijze en planning op hoofdlijnen
 - Planning
 - Documentenstudie
 - Interviews
 - Rapportage aan opdrachtgever
- Communicatie en vertrouwelijkheid
- Beschikbaarheid van het onderzoeksdossier

Elk van deze onderwerpen worden in het vervolg van dit document verder toegelicht.

2. Onderzoeksprotocol

2.1. Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen wat de oorzaken zijn van de operationele en financiële problemen bij AEB, die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen, en tot de financiële noodsteun van de gemeente. Het onderzoek wil daarnaast - vanuit de verschillende rollen van de gemeente (aandeelhouder, klant en beleidsmaker) - inzicht geven in de invloed van gemeente Amsterdam op (het functioneren van) AEB, en in hoeverre de invulling van deze rollen heeft meegespeeld in de ontstane situatie. Tenslotte moet het onderzoek duidelijkheid geven hoe bij het besluit tot het stilleggen van de verbrandingsovens rekening is gehouden met de (mogelijke) maatschappelijke impact. De insteek van het onderzoek is gericht op 'leren' van het verleden en waar mogelijk kaders en/of werkwijzen bij te stellen.

2.2. Onderzoekscommissie en opdrachtgeverschap

De onderzoekscommissie bestaat uit de volgende personen:

- De heer Jaap Winter (voorzitter)
- De heer Elbert Dijkgraaf
- De heer Staf Depla

Het college van b&w is opdrachtgever van het onderzoek. Namens het college zijn de burgemeester, de wethouder duurzaamheid en de wethouder deelnemingen gezamenlijk de bestuurlijk opdrachtgevers van de externe commissie. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd bij de gemeentesecretaris. Namens de opdrachtgever is er een bestuursadviseur als ambtelijk liaison aangesteld.

2.3. Onderzoeksvragen

Het college van b&w van Amsterdam heeft de volgende onderzoeksvragen aan de onderzoekscommissie meegegeven²⁰¹:

- Wat zijn de oorzaken van de ontstane situatie bij AEB die hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen?
- Hoe kan het dat het stilleggen van die verbrandingslijnen tot zulke grote maatschappelijke consequenties heeft geleid?
- Welke conclusies en aanbevelingen geeft de commissie voor de toekomst?

De gemeenteraad heeft, in het kader van de gelegenheid om wensen en bedenkingen te uiten, een aantal vragen gesteld. Samengevat zijn dit de volgende vragen:

- Waarom is de gemeente er niet in geslaagd om op adequate wijze invulling te geven aan het sturen en beheersen van en toezichthouden op deze gemeentelijke deelneming?
- Werden de verschillende rollen die de gemeente heeft ten opzichte van AEB voldoende onderkend en ingevuld?

²⁰¹ Voorstel onderzoeksopdracht externe commissie AEB, Gemeente Amsterdam.

- Was er sprake van een goede rolverdeling tussen college en raad, binnen het college en binnen het ambtelijk apparaat (m.b.t. invulling toezicht deelnemingen)?
- Beschikte de gemeente over voldoende specifieke kennis en informatie of is er door de verzelfstandiging van AEB een (te) grote kennisachterstand bij de gemeente ontstaan?
- Kan in het onderzoek worden meegenomen hoe en waarom de directie besloten heeft de lijnen stil te leggen, terwijl er geen plan was noch de partners waren geïnformeerd?

Op basis van een eerste verdieping in de documentatie, en rekening houdend met de wensen en bedenkingen van de raad, heeft de onderzoekscommissie de drie hoofdvragen 'scherper' gesteld. De commissie komt tot vier hoofdvragen:

2. Wat zijn de oorzaken van de operationele²⁰² en financiële problemen bij AEB, die uiteindelijk hebben geleid tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en tot de financiële noodsteun van de gemeente?
3. Welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij het voorkomen en adresseren van de operationele en de financiële problemen bij AEB?
4. Op basis van welke argumenten heeft AEB het besluit genomen tot het stilleggen van vier van de zes verbrandingslijnen en hoe is bij het besluit tot het stilleggen van de verbrandingsovens rekening gehouden met de (mogelijke) maatschappelijke impact?
5. Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gegeven voor de toekomst?

Het college heeft voorgesteld om als startpunt voor het onderzoek het gemeenteraadsbesluit tot afronding van de onderzoeksfase van de verzelfstandiging van AEB (15 mei 2013) te nemen. De onderzoekscommissie voegt hieraan toe dat, indien signalen daartoe aanleiding geven en het relevant is in het beantwoorden van de onderzoeksvragen, de commissie zich het recht voorbehoudt ook onderzoek te doen naar de periode voor 15 mei 2013. De reikwijdte van het onderzoek loopt tot en met het informeren van gemeente Amsterdam door AEB over het stilleggen van de verbrandingslijnen op 24 juni 2019.

De door het college opgestelde hoofdvragen zijn onderverdeeld in een aantal deelvragen. Ook deze deelvragen zijn gedeeltelijk aangepast, en gerubriceerd per hoofdvraag. Hierna worden de (aangepaste) deelvragen per hoofdvraag weergegeven.

Deelvragen bij hoofdvraag 1:

Vertretpunt en ontwikkeling

- 1.1 Wat was 'de staat' van AEB (qua governance, strategie en marktpositie, investeringen, financiën, risicoprofiel en onderhoud en veiligheid) op het moment van verzelfstandiging en welke in- en externe factoren hebben 'de staat' van AEB na de verzelfstandiging beïnvloed?
- 1.2 Welke strategische keuzen heeft AEB gemaakt sinds de verzelfstandiging, mede in het licht van marktomstandigheden?
- 1.3 Hoe zijn de relevante primaire en secundaire bedrijfsprocessen van AEB ingericht en hoe hebben die zich ontwikkeld sinds 2014?

²⁰² Inclusief veiligheidsaspecten.

- 1.4 Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het gebied van veiligheid en in welke mate is er aandacht geweest voor veiligheid bij de directie en RvC van AEB?
- 1.5 Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het gebied van de financiële situatie van AEB en in welke mate is daar aandacht voor geweest bij de directie en RvC van AEB?

Sturing en informatievoorziening

- 1.6 Waarop heeft de directie van AEB (vooral) gestuurd in de afgelopen jaren? Waarop heeft het toezicht door de RvC van AEB zich (vooral) gericht in de afgelopen 5 jaar? Hoe heeft de RvC zijn toezichtrol ingevuld?
- 1.7 Welke maatregelen hebben de directie en de RvC - vanaf het moment dat AEB in februari 2018 onder verscherpt toezicht is gesteld door de OD NZKG²⁰³ - genomen om de situatie te verbeteren?
- 1.8 Op welke momenten en op welke wijze is gemeente Amsterdam door AEB geïnformeerd over (de omvang van) de operationele problematiek en (de omvang van) de financiële problemen?
- 1.9 Op welke momenten en op welke wijze is de gemeenteraad door het college geïnformeerd over ontwikkelingen bij AEB?

Deelvragen bij hoofdvraag 2:

- 2.1 Welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij het bepalen van de strategische keuzes van AEB?
- 2.2 welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij de ontwikkeling van de relevante primaire en secundaire bedrijfsprocessen van AEB?
- 2.3 Wanneer was gemeente Amsterdam op de hoogte van de operationele problemen en welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij het voorkomen en adresseren van de operationele problemen, waaronder veiligheid, binnen AEB?
- 2.4 Wanneer was gemeente Amsterdam op de hoogte van de financiële problemen en welke rol heeft gemeente Amsterdam gespeeld bij het voorkomen en adresseren van de financiële problemen binnen AEB?
- 2.5 Welke initiatieven heeft gemeente Amsterdam - vanaf het moment dat AEB in februari 2018 onder verscherpt toezicht is gesteld door de OD NZKG - genomen om de situatie te verbeteren (klant- en aandeelhoudersrol)?
- 2.6 Hoe was de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie en was deze rolverdeling goed?
- 2.7 Beschikte de gemeente, na de verzelfstandiging van AEB, over voldoende kennis om de verschillende rollen (aandeelhouder, klant en beleidsmaker) te kunnen vervullen?

Deelvragen bij hoofdvraag 3:

- 3.1 Hoe is het besluit van AEB om 4 verbrandingslijnen stil te leggen tot stand gekomen, welke partijen²⁰⁴ waren daarbij betrokken en wat waren hun rollen?

²⁰³ OD NZKG: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

²⁰⁴ AEB (directie en RvC), gemeente Amsterdam, OD NZKG en eventuele andere toezichthouders.

- 3.2 Op welke manier heeft AEB de maatschappelijke consequenties van het stilleggen van de verbrandingslijnen geïnventariseerd en hoe is daar in de besluitvorming rekening mee gehouden?
- 3.3 Welke interactie is er geweest tussen gemeente Amsterdam en AEB over het besluit tot stilleggen van de verbrandingslijnen? Welke interactie is er geweest binnen de ambtelijke organisatie, tussen organisatie en college en tussen college en raad?

Deelvragen bij hoofdvraag 4:

4.1 Wat zijn de conclusies over:

- het voorkomen en adresseren van de operationele en financiële problemen door AEB;
- de invloed van gemeente Amsterdam op het ontstaan van de operationele en financiële problemen bij AEB;
- de wijze waarop gemeente Amsterdam heeft gereageerd op de operationele en financiële problemen bij AEB;
- de wijze waarop AEB bij het besluit tot stilleggen van de 4 verbrandingslijnen rekening heeft gehouden met de maatschappelijke consequenties;
- de mate waarin AEB bij het nemen van het besluit tot stilleggen van de 4 verbrandingslijnen gemeente Amsterdam heeft geïnformeerd.

4.2 Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven over:

- het voorkomen en adresseren van de operationele en financiële problemen door AEB;
- de wijze waarop gemeente Amsterdam zijn verschillende rollen heeft ingevuld (beleidsmaker, klant, aandeelhouder);
- de samenwerking tussen gemeente Amsterdam en AEB.
- De manier waarop gemeente Amsterdam omgaat met deelnemingen.

2.4. Werkwijze en planning op hoofdlijnen

2.4.1 Planning

Het onderzoek is gestart met een bijeenkomst op 30 oktober 2019. In deze bijeenkomst hebben medewerkers van gemeente Amsterdam de onderzoekscommissie op hoofdlijnen bijgepraat over het afval- en warmtebeleid, de wijze waarop het aandeelhouderschap is ingevuld en over de financiële en veiligheidsproblemen bij AEB. Op 11 november hebben de voorzitter en secretaris van de onderzoekscommissie een kennismakingsgesprek gevoerd met de algemeen directeur en voorzitter van de RvC van AEB.

Documentenstudie. Periode november en december.

Het onderzoek start met een documentenstudie, om een eerste beeld te vormen van de feiten en omstandigheden rond de operationele en financiële problemen bij AEB. Lysias voert de documentenstudie uit, in afstemming met de commissieleden die zelf ook actief kennisnemen van de documenten. De studie leidt tot een voorlopig beeld (reconstructie) over het ontstaan van de financiële en operationele problemen bij AEB, over de wijze waarop het besluit is genomen om 4 van de 6 verbrandingslijnen stop te zetten en de rol die de voornaamste betrokkenen - de directie en de Raad van commissarissen van AEB, gemeente Amsterdam als aandeelhouder en de OD NZKG als toezichthouder - hierbij hebben gespeeld.

Op basis van het eerste deel van de documentenstudie zijn dit onderzoeksprotocol en de definitieve onderzoeksvragen (2.3) opgesteld.

Interviews. Periode medio januari - medio maart.

Na de documentenanalyse vinden interviews plaats met betrokkenen. In eerste instantie met medewerkers van gemeente Amsterdam, AEB en de OD NZKG. Er zullen gesprekken worden gevoerd met verantwoordelijke (ex)bestuurders, ambtelijk opdrachtgevers, programmamanagers/projectleiders, programmamedewerkers, ingehuurde externen en bij AEB betrokken externe partijen (denk aan OD NZKG of banken).

De commissie zal waar nodig, in aanvulling op de in de commissie en bij Lysias aanwezige expertise, ook enkele interviews houden met experts, bijvoorbeeld op het gebied van externe veiligheid, de techniek van verbrandingsovens en ontwikkelingen op de afvalmarkt.

De commissie zal een tweede ronde interviews houden, waarbij aanvullende gesprekspartners gesproken worden of waarin een meer verdiepend interview plaatsvindt met gesprekspartners die de commissie al in de eerste ronde heeft gesproken.

Zie verder 2.4.3 voor de procedure van de interviews.

Analyse van de bevindingen. Periode medio maart.

De analyse start al tijdens het opstellen van de reconstructie (documentenstudie). Deze analyse slaat neer in de voorbereiding van de interviews.

Na de eerste ronde van interviews vindt een analyseslag plaats om te kunnen bepalen wie de commissie nog aanvullend wil spreken. Na afronding van de interviews worden alle feiten en meningen overzichtelijk bijeen gebracht en maakt de commissie een analyse van de feiten en omstandigheden. De commissie geeft transparant en traceerbaar aan hoe zij tot conclusies is gekomen.

Rapportage. Periode medio maart - medio april.

Na de feitenreconstructie wordt al gestart met de opzet van het rapport. Het rapport wordt opgesteld in nauwe wisselwerking tussen de commissieleden en Lysias. Voor het opstellen van het rapport wordt een maand ingeruimd na afronding van de interviews.

Check op feitelijke juistheid. Periode medio april-medio mei.

Het is van cruciaal belang dat het rapport geen feitelijke onjuistheden bevat. De commissie legt het concept rapport in ieder geval voor aan de ambtelijk opdrachtgever van gemeente Amsterdam en aan de directie van AEB. Zij worden in de gelegenheid gesteld een check te doen op de feitelijke juistheid van het 'rompproject' (zonder conclusies en aanbevelingen). De onderzoekscommissie zal -in het kader van hoor- en wederhoor- geïnterviewden gelegenheid geven om te reageren op relevante passages van het rapport. De onderzoekscommissie bepaalt of het rapport wordt aangepast naar aanleiding van de reacties. Daarna wordt het definitieve rapport opgesteld, inclusief conclusies en aanbevelingen (zie ook 2.4.4).

Bestuurlijke reactie. Periode eind mei.

Als opdrachtgever wordt het college van B&W van Amsterdam in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op het rapport van de onderzoekscommissie. De bestuurlijke reactie en het eventuele nawoord van de onderzoekscommissie maken deel uit van het definitieve eindrapport, dat vervolgens aan het college van B&W als opdrachtgever wordt aangeboden (rapportage aan opdrachtgever zie 2.4.4).

Samenvattend is de planning van het onderzoek per fase als volgt:

Fase	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei
Documentenstudie							
Interviews							
Analyse bevindingen							
Conceptrapportage							
Check op feitelijke juistheid							
Bestuurlijke reactie							
Oplevering eindrapport							

2.4.2 Documentenstudie

De studie van relevante documenten wordt uitgevoerd door de adviseurs van Lysias, dat de onderzoekscommissie in de gelegenheid stelt op efficiënte wijze kennis te nemen van de documenten. Lysias maakt een overzicht van de benodigde documenten.

In eerste instantie richt de onderzoekscommissie zich op documenten vanuit gemeente Amsterdam en AEB. Medewerking van gemeente en AEB is noodzakelijk om de informatie tijdig te kunnen inzien en bestuderen. De gevraagde informatie dient binnen een redelijke termijn beschikbaar te worden gesteld, in beginsel binnen vijf werkdagen. Hierover zijn afspraken gemaakt. Tijdens het onderzoek zal behoefte ontstaan aan raadpleging van aanvullende documenten. Nadat contact is gelegd met een betrokken medewerker van gemeente Amsterdam of AEB, kan Lysias namens de onderzoekscommissie rechtstreeks contact opnemen voor vervolgvragen en op te vragen documenten, waarbij de ambtelijk liaison daarover wordt geïnformeerd.

De opgevraagde documenten die van belang zijn voor het onderzoek worden door de adviseurs van Lysias opgeslagen in de beveiligde ICT-omgeving bij Lysias. De leden van onderzoekscommissie hebben hier eveneens toegang toe. De commissie en de leden van het onderzoeksteam van Lysias zijn de enigen die toegang hebben tot deze informatie.

Voor het onderzoek worden ook vertrouwelijke documenten geraadpleegd. De organisatie die het document verstrekt, geeft op voorhand aan de commissie aan of een document vertrouwelijk is en waarom.

In overleg tussen de onderzoekscommissie en de organisatie die het betreffende document beschikbaar heeft gesteld, wordt bepaald of de vertrouwelijkheid van een document, ten tijde van het opleveren van het onderzoeksrapport, gehandhaafd dient te blijven. De commissie is terughoudend met het citeren uit vertrouwelijke documenten. Mocht de commissie dit noodzakelijk achten, dan wordt de opdrachtgever hierover geïnformeerd.

2.4.3 Interviews

De interviews vormen een belangrijk onderdeel van het onderzoek. De interviews vormen een verdiepingsslag op het (voorlopige) beeld dat is ontstaan na de eerste fase van documentenstudie.

De commissie hecht aan een zorgvuldige procedure, waarbij het vooral van belang is dat geïnterviewden in vertrouwelijkheid in staat worden gesteld om te vertellen wat nodig is voor het onderzoek. Daartoe hanteert de commissie een interviewprotocol. De kernpunten van het interviewprotocol zijn de volgende:

- Alle te interviewen personen worden aangeschreven met de mededeling dat er een onderzoek plaatsvindt. In de uitnodiging wordt het doel van het onderzoek en het doel van het interview aangegeven en wordt de procedure geschetst. De te interviewen personen ontvangen tevens een gespreksleidraad met onderwerpen die aan de orde (kunnen) komen in het interview. Tevens wordt in de uitnodiging aandacht geschonken aan het gebruik van het interviewverslag voor het onderzoek.
- Ten minste één week van tevoren ontvangen de te interviewen personen schriftelijk deze uitnodiging.
- In overleg met gemeente Amsterdam en AEB wordt gezorgd voor een interviewlocatie waar de interviews in vertrouwelijkheid kunnen plaatsvinden.
- Het is mogelijk dat één persoon meer dan éénmaal wordt geïnterviewd.
- De interviews zijn niet openbaar.
- De leden van de onderzoekscommissie voeren de interviews uit, en worden ondersteund door de adviseurs van Lysias.
- Het interviewverslag wordt gemaakt door de adviseurs van Lysias. Het verslag is een weergave van het besprokene op hoofdlijnen en gaat over hetgeen de commissie relevant acht voor het onderzoek.
- De interviews worden tevens opgenomen door Lysias. De gespreksopnamen zijn alleen voor intern gebruik door de adviseurs van Lysias en worden vernietigd na accordering van het verslag door geïnterviewde.
- De geïnterviewden krijgen binnen 8 werkdagen het verslag van het interview voorgelegd en krijgen 5 werkdagen om het verslag op feitelijke onjuistheden te controleren. Onjuistheden in het verslag worden door de geïnterviewde zichtbaar gecorrigeerd.
- Het door de geïnterviewde gecorrigeerde verslag wordt gebruikt voor de oordeelsvorming door de commissie.

De verslagen blijven eigendom van de commissie en worden bewaard bij Lysias. De verslagen maken geen onderdeel uit van het onderzoeksdossier. Gemeente Amsterdam krijgt de verslagen niet ter inzage.

2.4.4 Rapportage aan opdrachtgever

Het concept onderzoeksrapport gaat in op de hoofdvragen van het onderzoek. Het rapport geeft tenminste antwoord op de gestelde onderzoeksvragen. Een eerste concept van het onderzoeksrapport wordt eind maart 2020 besproken in de onderzoekscommissie. Medio april 2020 wordt het definitieve conceptrapport opgeleverd. Daarna vindt de hoor- en wederhoorprocedure plaats. Deze feitencheck betreft het rapport zonder conclusies en aanbevelingen. De commissie legt relevante delen van het concept rapport onder geheimhouding voor aan geïnterviewden en betrokken organisaties²⁰⁵, en het gehele 'romrapport' onder geheimhouding tenminste aan de ambtelijk opdrachtgever en de directie van AEB.

Op basis van de hoor- en wederhoor bepaalt de onderzoekscommissie of het rapport wordt aangepast. Daarna wordt het definitieve rapport opgesteld, inclusief conclusies en aanbevelingen. De onderzoekscommissie biedt na eventuele feitelijke aanpassingen het eindrapport aan het college aan.

Als opdrachtgever wordt het college van B&W van Amsterdam (onder geheimhouding) in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op het rapport van de onderzoekscommissie. Gelet op de positie van AEB in het onderzoek, zal de commissie ook de directie van AEB (onder geheimhouding) in de gelegenheid stellen een reactie te geven op het onderzoeksrapport inclusief conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie van het college, de reactie van de directie van AEB en het eventuele nawoord van de onderzoekscommissie maken deel uit van het definitieve eindrapport dat vervolgens aan het college van B&W als opdrachtgever wordt aangeboden.

Het college van B&W bepaalt de wijze waarop het onderzoeksrapport wordt besproken in de gemeenteraad en de rol van de onderzoekscommissie daarbij. Op verzoek van het college van B&W van Amsterdam is de onderzoekscommissie bereid de rapportage toe te lichten in het college en aan de raad(scommissie).

2.5. Communicatie en vertrouwelijkheid

Vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn belangrijk gedurende het gehele proces. De commissieleden en de adviseurs van Lysias verplichten zich tot geheimhouding gedurende het onderzoek. Na afronding van het onderzoek en decharge van de commissie verplichten de (ex)leden van de onderzoekscommissie zich tot een zorgvuldige omgang met de onderzoeksinformatie.

Er is gedurende het onderzoek sprake van centrale woordvoering vanuit de commissie. De voorzitter (of plaatsvervangend voorzitter)²⁰⁶ van de commissie is de enige die communiceert met de buitenwacht en hij stemt dat in voorkomende gevallen af met de leden van de onderzoekscommissie. De overige leden voeren niet het woord en verwijzen slechts door naar de voorzitter.

²⁰⁵ Organisaties die documenten ter beschikking hebben gesteld en/of waarvan medewerkers zijn geïnterviewd.

²⁰⁶ De heer Depla is plaatsvervangend voorzitter.

De commissie brengt het college, als opdrachtgever van het onderzoek, op de hoogte van dit onderzoeksprotocol. Na deze eerste uiting zal de onderzoekscommissie pas weer naar buiten treden bij het aanbieden van het onderzoeksrapport.

2.6. Beschikbaarheid van het onderzoeksdossier

Ten aanzien van de informatiebronnen wordt zoveel mogelijk openheid betracht na afloop van het onderzoek. Indien de organisaties die vertrouwelijke documenten ter beschikking hebben gesteld op basis van gegronde redenen aan de onderzoekscommissie aangeven dat bepaalde documenten vertrouwelijk dienen te blijven, dan zal de onderzoekscommissie hier gehoor aan geven. Deze vertrouwelijke documenten vormen wel onderdeel van het onderzoeksdossier maar worden niet ter beschikking gesteld aan de opdrachtgever.

Vastgesteld te Amsterdam op 10 december 2019.

Bijlage 2 Interviewprotocol

MEMO

Voor: Te interviewen personen onderzoek AEB - Gemeente Amsterdam
Van: Onderzoekscommissie
Betreft: Interviewprotocol
Datum: 6 januari 2019

Interviewprotocol

De interviews vormen voor de onderzoekscommissie een belangrijk onderdeel van het onderzoek, omdat deze essentieel zijn om inzicht te krijgen in de beelden en opvattingen van betrokkenen, en zo de hypothesen op basis van de documentanalyse te toetsen.

De commissie hecht veel waarde aan een zorgvuldige procedure, waarbij het vooral van belang is dat geïnterviewden in staat worden gesteld om in vertrouwelijkheid te vertellen wat nodig is voor het onderzoek. Daartoe hanteert de commissie een interviewprotocol. Het interviewprotocol is hierna weergegeven.

Aankondiging

- Alle te interviewen personen worden aangeschreven met de mededeling dat er een onderzoek plaatsvindt en dat zij worden uitgenodigd voor een interview met de onderzoekscommissie. Als bijlage bij deze aankondiging ontvangt de te interviewen betrokkene het vastgestelde onderzoeksprotocol en dit interviewprotocol.
- De aangeschreven betrokkene is niet verplicht deel te nemen aan een interview. Indien een betrokkene niet wenst deel te nemen aan het interview met de commissie, dan verzoekt de commissie aan de betrokkene dit tijdig en onder opgave van redenen per email aan de commissie aan te geven (onderzoekscommissieaeb@lysiasadvies.nl).

Vorbereiding interview

- Ten minste één week van tevoren ontvangen de te interviewen personen schriftelijk de uitnodiging voor het interview. De afspraak voor het interview wordt al eerder gemaakt door het secretariaat van Lysias.
- De te interviewen personen ontvangen op dat moment tevens een gespreksleidraad met onderwerpen die aan de orde (kunnen) komen in het interview.

Het interview

- In overleg met gemeente Amsterdam en AEB wordt gezorgd voor een interviewlocatie waar de interviews in vertrouwelijkheid kunnen plaatsvinden. De interviews zijn niet openbaar.

- De leden van de onderzoekscommissie voeren de interviews uit (alleen of in duo's) en worden ondersteund door de adviseurs van Lysias.
- Betrokkenen kunnen alleen of in een groep door de commissie worden geïnterviewd. Indien sprake is van een groepsinterview dan wordt dit in de uitnodiging door de commissie vermeld.
- De interviews worden opgenomen door Lysias. De gespreksopnamen zijn alleen voor intern gebruik door de adviseurs van Lysias en worden vernietigd na accordering van het verslag door geïnterviewde.

Verslaglegging

- Het interviewverslag wordt gemaakt door de adviseurs van Lysias. Het verslag is een weergave van het besprokene op hoofdlijnen en gaat over hetgeen de commissie relevant acht voor het onderzoek.
- De geïnterviewden krijgen binnen 8 werkdagen het verslag van het interview voorgelegd en krijgen 5 werkdagen om het verslag op feitelijke onjuistheden te controleren. Onjuistheden in het verslag worden door de geïnterviewde zichtbaar gecorrigeerd.
- Het door de geïnterviewde gecorrigeerde verslag wordt gebruikt voor de oordeelsvorming door de commissie.

Geheimhouding en vernietiging

- De verslagen maken geen onderdeel uit van het onderzoeksdossier. Alleen de geïnterviewde zelf ontvangt het verslag.
- De verslagen blijven eigendom van de commissie en worden bewaard bij Lysias. Na afloop van de wettelijke bewaartermijn worden de verslagen door Lysias vernietigd.

Tweede ronde interviews

- Als daartoe voor de commissie aanleiding is besluit de commissie tot een tweede ronde interviews. Het is mogelijk dat één persoon meer dan éénmaal wordt geïnterviewd.
- In de tweede ronde interviews geldt eveneens voornoemd protocol, waarbij de commissie, of namens haar Lysias, contact zoekt voor het maken van een afspraak.

Rapportage

- In het rapport wordt niet in persoon verwezen naar geïnterviewde (oud-)medewerkers van gemeente Amsterdam, AEB of andere betrokken organisaties. Dit geldt niet voor geïnterviewde (oud) politieke ambtsdragers en (oud) statutair bestuurders en toezichthouders van AEB, omdat zij vanuit hun rol ook persoonlijk verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken.

Bijlage 3 Overzicht van geïnterviewde personen

Nr.	Organisatie	Functie	Naam
1.	AEB	Voorzitter rvc	De heer Molengraaf
2.	n.v.t.	Voormalig voorzitter rvc AEB	Mevrouw Van Leeuwen
3.	n.v.t.	Voormalig voorzitter rvc AEB	Mevrouw Timmerman-Buck
4.	n.v.t.	Voormalig lid rvc AEB	Mevrouw Marseille
5.	n.v.t.	Voormalig lid rvc AEB	Mevrouw Nouwen
6.	n.v.t.	Voormalig lid rvc AEB	De heer Van 't Noordende
7.	n.v.t.	Voormalig lid rvc AEB	De heer Ter Kuile
8.	n.v.t.	Voormalig (gemeentelijk) directeur AEB en voormalig lid rvc	De heer Kruize
9.	n.v.t.	Voormalig CEO AEB	De heer De Swart
10.	n.v.t.	Voormalig (interim) CEO AEB	De heer Van der Werff
11.	n.v.t.	Voormalig CFO AEB	De heer Pranger
12.	n.v.t.	Voormalig CFO AEB	De heer Kappelle
13.	AEB	(interim) Statutair bestuurder / CRO	De heer De Vink
14.	AEB	CEO	De heer Dirix
15.	AEB	Voormalig lid OR (voorzitter)	Mevrouw Léons
16.	AEB	Voormalig lid OR (voorzitter)	De heer Moes
17.	AEB	Lid OR (DB-lid)	De heer Kleijn
18.	AEB	Lid OR (DB-lid)	De heer Van Baar
19.	AEB	Lid OR (portefeuille veiligheid)	De heer Naarding

20.	AEB	Transitiemanager ²⁰⁷	De heer Den Hartog
21.	n.v.t.	Voormalig Manager Energie uit Afval	De heer Berkhout
22.	AEB	Manager techniek	De heer Lukacie
23.	AEB	Voormalig manager SHEQ	De heer Breukelaar
24.	AEB	Manager SHEQ	De heer Jager
25.	AEB	Business developer	De heer Iemenschot
26.	AEB	Teamleider productieteams	Mevrouw Wilpshaar
27.	AEB	Teamleider productieteams	De heer Hagoort
28.	AEB	Teamleider financiën	De heer Van Loon
29.	AEB	Teamleider onderhoud	De heer Van Dorth
30.	AEB	Teamleider onderhoud	De heer De Graaf
31.	AEB	Teamleider revisie	De heer Sallet
32.	AEB	Operator	De heer Veslinga
33.	AEB	Operator	De heer Ballijns
34.	AEB	Wachtchef	De heer Schaap
35.	AEB	Wachtchef	De heer De Laleijne
36.	AEB	Wachtchef	De heer Mustamu
37.	n.v.t.	Voormalig wethouder gemeente Amsterdam	Mevrouw Gehrels
38.	n.v.t.	Voormalig wethouder gemeente Amsterdam	De heer Choho
39.	n.v.t.	Voormalig wethouder gemeente Amsterdam	De heer Kock

²⁰⁷ Bij AEB gestart als technisch adviseur.

40.	n.v.t.	Voormalig wethouder gemeente Amsterdam	De heer Van Poelgeest
41.	Gemeente Amsterdam	Wethouder	Mevrouw Van Doorninck
42.	Gemeente Amsterdam	Wethouder	De heer Ivens
43.	n.v.t.	Voormalig directeur Middelen & Control gemeente Amsterdam	Mevrouw Bonhof
44.	Gemeente Amsterdam	Directeur Middelen & Control	De heer Breedijk
45.	Gemeente Amsterdam	Directeur Cluster Ruimte en Economie	De heer Jagersma
46.	Gemeente Amsterdam	Directeur Afval & Grondstoffen	De heer Wink
47.	Gemeente Amsterdam	Directeur	De heer Van Woerkom
48.	Gemeente Amsterdam	Voormalig manager Treasury, Risicomanagement en Deelnemingen	
49.	Gemeente Amsterdam	Manager Treasury, Risicomanagement en Deelnemingen	
50.	Gemeente Amsterdam	Bestuursadviseur directie	
51.	Gemeente Amsterdam	Programmamanager	
52.	Gemeente Amsterdam	Strategisch beleidsadviseur	
53.	Gemeente Amsterdam	Directiesecretaris Afval & Grondstoffen	

54.	Gemeente Amsterdam	Bestuursadviseur afval	
55.	Gemeente Amsterdam	Jurist	
56.	Gemeente Amsterdam	Senior beleidsmedewerker Strategie (aardgasvrij)	
57.	Gemeente Amsterdam	Voormalig bestuursadviseur deelnemingen	
58.	Gemeente Amsterdam	Bestuursadviseur deelnemingen	
59.	Gemeente Amsterdam	Bestuursadviseur deelnemingen	
60.	Gemeente Amsterdam	Bestuursadviseur deelnemingen	
61.	Gemeente Amsterdam	Bestuursadviseur	
62.	n.v.t.	Voormalig gedeputeerde provincie Noord-Holland	De heer Tekin
63.	OD NZKG	Directeur toezicht en handhaving	De heer Bakker
64.	OD NZKG	Projectleider AEB	De heer Petit
65.	OD NZKG	Teammanager Milieu & Industrie	De heer Van Loosdrecht
66.	Deltaway	Vice-president	De heer Caillard
67.	DNV GL	Project manager	De heer Lamers

Bijlage 4 Verklarende woordenlijst

• AEC	Afval Energie Centrale (bestaande uit verbrandingslijnen 11, 12, 23, 24)
• AVA	algemene vergadering van aandeelhouders
• Brzo	Besluit regeling zware ongevallen
• BU	business unit
• College van b&w	college van burgemeester & wethouders
• EuA	business unit Energie uit Afval
• HRC	Hoog Rendement Centrale (bestaande uit verbrandingslijnen 35, 36)
• LOD	last onder dwangsom
• MJOP	meerjarenonderhoudsplan
• MTO	medewerkerstevredenheidsonderzoek
• OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
• rvc	raad van commissarissen
• T10	turbine 10, onderdeel AEC, bestaande uit verbrandingslijnen 11 en 12
• T20	turbine 20, onderdeel AEC, bestaande uit verbrandingslijnen 23 en 24
• T30	turbine 30, onderdeel HRC, bestaande uit verbrandingslijnen 25 en 26

Bijlage 5 Literatuurlijst

- AEB, *notulen directieraad*, van januari 2014 tot en met juni 2019.
- AEB, *notulen rvc*, van januari 2014 tot en met juni 2019.
- AEB, *rapport inzake de jaarstukken 2014*, 16 juni 2015.
- AEB, *rapport inzake de jaarstukken 2015*, 29 april 2016.
- AEB, *rapport inzake de jaarstukken 2016*, 15 juni 2017.
- AEB, *rapport inzake de jaarstukken 2017*, 25 april 2018.
- AEB, *concept rapport inzake de jaarstukken 2018*, versie 29 oktober 2018.
- AEB, op website www.aeb.nl gepubliceerde jaarverslagen 2014, 2015, 2016 en 2017.
- AEB, *Powerpoint Presentatie over MJOP Proces*, april 2016.
- AEB, *adviesaanvraag en kapstok adviesaanvraag hoofdstructuur AEB*, februari 2015.
- AEB, *interne notitie aan directie AEB 'Bandbreedtes inputmateriaal HHAS en vaststelling inputsamenstelling'*, 12 juli 2016.
- AEB, *Strategisch plan 2018-2022*, november 2017.
- AEB, *notitie 'Herijking BU Energie uit Afval'*, 24 juli 2018.
- AEB, *inrichtingsplan Supply Chain Management*, augustus 2018.
- AEB, *Interventie 'stop the bleeding', door transitie manager, strategisch adviseur SHEQ, supervisor procesveiligheid SHEQ en teamleiders getekend memo aan algemeen directeur*, 21 juni 2019.
- AEB, *brief algemeen directeur aan de wethouder Deelnemingen over 'stop the bleeding'*, 24 juni 2019.
- AEB, *Excel-overzicht over de stand van zaken met betrekking tot de door Tauw geconstateerde non-compliances*, april 2020.
- AEB, *verzoek om steun aan banken en gemeente Amsterdam*, 4 juli 2020.
- Deltaway, *AEB AEC technical review, version 1.1*, 11 mei 2015.
- Deltaway, *Assessment of Lifetime, versie 'draft'*, 7 april 2017.
- Deltaway, *Assessment of Lifetime (AEC, '15 years') and 2) Boiler 24 Visual Condition Report AEB final report 2017*, Amsterdam, 28 december 2017.
- Deltaway, *AEB Preliminary Assessment*, 6 juni 2019.
- DNV GL, *Project Olifant Verification and validation of technical performance forecast 2019-2021, versie 'draft'*, 7 juni 2019.
- DNV GL, *memo aan gemeente Amsterdam inzake review noodzaak en aanpak AEB interventie*, 8 juli 2019.
- Dupont, *Veiligheidsonderzoeksrapport AEB Amsterdam*, augustus 2014.
- Effectory, *medewerkersonderzoek, hoofdrapportage AEB Amsterdam*, september - oktober 2015.
- Effectory, *medewerkersonderzoek, hoofdrapportage tussenmeting AEB Amsterdam*, maart 2016.
- Effectory, *medewerkersonderzoek, totaalrapportage tussenmeting AEB Amsterdam, december 2016*.
- Effectory, *medewerkersonderzoek, totaalrapportage AEB Amsterdam*, december 2017.
- Effectory, *medewerkersonderzoek, totaalrapportage AEB Amsterdam*, mei 2019.
- EY, *Integraal advies omtrent investeringsvoorstel van AEB betreffende een huishoudelijk afvalscheidingsinstallatie, versie 'finaal rapport'*, 1 april 2016.

- EY, *Project Olifant Independent Business Review, Draft*, 21 juni 2019.
- FM Global, *Risk Improvement Plan 2016-2019 AEB, versie 'draft'*, maart 2016.
- Galangroep, *Quick scan naar de Bedrijfsvoering Afval Energie Bedrijf Amsterdam in relatie tot besluit verzelfstandiging*, 28 december 2012, Baarn.
- Gemeente Amsterdam, *notulen aandeelhouderscommissievergadering*, van januari 2014 tot en met juni 2019.
- Gemeente Amsterdam, *notulen aandeelhoudersvergadering*, van januari 2014 tot en met juni 2019.
- Gemeente Amsterdam, *Meerjaren Visie 2020: Duurzaam Perspectief, Amsterdam, versie 1.0*, 20 september 2010.
- Gemeente Amsterdam, *Strategisch plan AEB 2018*, 7 november 2013.
- Gemeente Amsterdam, presentatie aan onderzoekscommissie, *AEB vanuit aandeelhoudersperspectief*, 30 oktober 2019.
- Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota Doelgericht op Afstand II*, maart 2013
- Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsnotitie Doelgericht op Afstand II*, mei 2016.
- Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsplan Afval*, 14 juni 2016.
- Gemeente Amsterdam, *Agenda Duurzaam Amsterdam*, 11 maart 2015.
- Gemeente Amsterdam, *Vooronderzoek AEB (in het kader van herijkingsonderzoek)*, 30 mei 2016.
- Gemeente Amsterdam, *Onderzoek Opvolging Herijking AEB*, mei 2017.
- Gemeente Amsterdam, *concept uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen 2020-2025*, 7 april 2020.
- Gemeente Amsterdam, *Commissievoordracht - Uitkomsten van de bestuursopdrachten AEB, de nieuwe overkoepelende beleidslijn en de door het college genomen besluiten ten aanzien van de te nemen maatregelen*, ter bespreking voor de commissievergadering van 4 juli 2019.
- Gemeenteraad Amsterdam, *raadsvoordracht verzelfstandiging AEB*, 11 december 2013.
- Gemeenteraad Amsterdam, *raadsbesluit verzelfstandiging AEB*, 18 december 2013.
- Gemeenteraad Amsterdam, *motie 247 van de raadsleden N.T. Bakker en Vink inzake de rapportage 'Herijking deelnemingen 2015' (verkopersonderzoek)*, 10 april 2015.
- Gemeenteraad Amsterdam, *motie 990 van de leden Poot, Guldemon, Vink en Peters inzake de herstructurering van de financiering van het Afval Energie Bedrijf (herijking AEB)*, 1 oktober 2015.
- KPMG, *Concept rapportage inzake tussentijdse uitkomsten waardeanalyse AEB*, 25 juni 2019.
- Nauta Dutilh, *Verzelfstandigingsovereenkomst tussen Gemeente Amsterdam en AEB*, 1 januari 2014.
- OD NZKG, *brief aan AEB over besluit tot verscherpt toezicht*, 7 februari 2018.
- OD NZKG, *brief aan AEB inzake beoordeling veiligheidsplan*, 12 oktober 2018.
- OD NZKG, *Brzo-inspectierapport opgesteld op basis van inspectiedagen 13 en 14 februari 2019, versie 'definitief rapport'*, 1 april 2019.
- OD NZKG, *brief aan AEB over voornemen openbaarmaking overtreding*, 21 juni 2019.
- OD NZKG, *brief aan college van b&w Amsterdam over veiligheid bij AEB Amsterdam*, 1 juli 2019.
- OD NZKG, *brief aan AEB ter attentie van de heer Dirix over plan afschaling productie AEB*, 4 juli 2019.
- Rekenkamer Amsterdam, *Verzoekonderzoek AEB, bijlage bij rekenkamerbrief 2015 – 6, Verkenning inclusief onderzoeksopzet*, 25 juni 2015.

- Rekenkamer Amsterdam, *Bestuurlijk rapport AEB - Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging*, november 2015.
- Rekenkamer Amsterdam, *Grip op Westpoort Warmte*, 21 november 2018.
- Rekenkamer Amsterdam, *Onderzoeksrapport 'Verduurzaming warmtevoorziening met warmtenetten, geen geïsoleerd vraagstuk'*, maart 2019.
- Roelof Kruize, *Verbeterplan Afval Energie Bedrijf 2008 - 2011*, 15 augustus 2008.
- Rijkswaterstaat, *Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2018, versie 1.0*, januari 2020.
- Rijkswaterstaat, *Afvalstoffenheffing 2018, versie 1.0*, december 2018.
- Wethouder Gehrels, *brief aan de gemeenteraad over beantwoording vragen raadscommissie EZP*, 16 december 2013.
- Wethouder Ollongren, *brief aan de gemeenteraad over bijstelling financiële jaarprognoses*, 26 augustus 2014.
- Wethouder Ollongren, *brief aan de raadscommissie WE over de financiële situatie bij AEB*, 4 december 2014.
- Wethouder Ollongren, *brief aan de gemeenteraad over de uitkomsten van de herwaardering van AEB door EY*, 31 maart 2015.
- Wethouder Duurzaamheid, *brief aan rvc AEB*, 29 oktober 2018.
- Wethouder Van Doorninck, *brief namens het college van b&w aan de gemeenteraad in reactie op motie 974 van raadslid Nadif getiteld 'inzamelen luiers en incontinentiematerialen'*, 26 februari 2019.
- Wethouder Kock, *brief aan gemeenteraad over financiële situatie bij AEB*, 15 mei 2019.
- Wethouders Van Doorninck en Kock, *brief namens het college van b&w aan gemeenteraad over veiligheid en financiële situatie bij AEB*, 27 jun 2019.