

RAPPORT

# Trage voortgang bij snelle verbindingen

Een onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam

september 2015

Rekenkamer Amsterdam





RAPPORT

# Trage voortgang bij snelle verbindingen

Een onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam

september 2015

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)  
drs. ing. Wendy Hauwert

onderzoeksperiode: juni 2014 tot en met april 2015

Dit is het rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam. Onze rapporten zijn vaak onderverdeeld in een bestuurlijk rapport en onderzoeksrapport maar dat is bij dit rapport niet het geval. In dit rapport geven wij een bondige samenvatting en analyse van onze onderzoeksresultaten. Onderzoeksresultaten die gebaseerd zijn op onze interne nota van bevindingen waarin wij gedetailleerd de onderzoeksvragen beantwoorden. De nota van bevindingen is een intern document, dat niet door de rekenkamer openbaar zal worden gemaakt.

## Samenvatting

De gemeente Amsterdam heeft in 2009 met private partijen het bedrijf Glasvezelnet Amsterdam BV (GNA) opgericht om de stad te voorzien van een open glasvezelnet. Het gemeentelijk aandeel is relatief gering (15% ter waarde van € 6 miljoen) maar het publieke belang is vergelijkbaar groot als bij nutsvoorzieningen. De aanleg beperkt zich tot de zogeheten *homes passed* (aansluiting tot meterkast of centrale verdeelkast). In dit onderzoek is nagegaan of het project op koers ligt of dat er bijstelling nodig is.

### *Hoofdconclusie*

Over de deelname in GNA is vooraf goed nagedacht. De uitwerking van het beleid vertoont echter hiaten en de controle op de uitvoering is onvoldoende. Het beoogd aantal te realiseren *homes passed* wordt bij lange na niet gehaald en de raad is over de voortgang en resultaten niet goed geïnformeerd. Wij zien als mogelijke verklaring de inhoudelijke, bestuurlijke én juridische complexiteit van het glasvezeldossier in combinatie met een te beperkte bestuurlijke en politieke betrokkenheid. Een relatief kleine groep ambtenaren deed daarom tamelijk autonoom en zonder voldoende *checks & balances* haar werk.

### *Aanbevelingen en bestuurlijke reactie*

Onze bevindingen, conclusies en analyse hebben geleid tot zeven aanbevelingen. Vier aanbevelingen gaan over de kaderstelling, twee over uitvoering en transparantie en één over de informatievoorziening aan de raad.

#### **Kaderstelling**

1. *Leg een aantal uitgangspunten vast voor kaderstelling in een complexe context. Besteed daarbij aandacht aan het omgaan met onzekere factoren, het creëren van ruimte voor wendbaarheid en de noodzaak van een exit strategie.*
2. *Leg een aantal uitgangspunten vast voor samenwerking met derden in een PPS- constructie en besteed daarbij expliciet aandacht aan de wijze waarop publieke middelen publiek kunnen worden verantwoord.*
3. *Evalueer het huidige glasvezelbeleid en stel een nieuwe strategie vast waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende onzekere factoren en betrek daarin een exit strategie*
4. *Houd het glasvezelproject op de politieke agenda en volg alert de ontwikkelingen in het dossier.*

#### **Uitvoering en transparantie**

5. *Breng de verschillende verantwoordelijkheden en rollen in het glasvezelproject in lijn met de voorschriften uit de beleidsnota*
6. *Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hier aan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft.*

#### **Informatievoorziening**

7. *Verbeter de informatievoorziening aan de raad.*

### *Bestuurlijke reactie*

Het college van B&W heeft aangegeven alle aanbevelingen uit te willen voeren en op sommige punten al actief bezig is om veranderingen aan te brengen. Daarnaast heeft het college aangegeven dat er aanbevelingen zijn die betrokken zullen worden in het nieuwe deelnemingenbeleid waar namens het college momenteel aan gewerkt wordt.



## Leeswijzer

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer Metropool Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is het beleid voor de aanleg van glasvezel weloverwogen ontwikkeld en in hoeverre is dit beleid doeltreffend?

In het rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusies, analyse en aanbevelingen weer. De achtergrondinformatie staat in onze nota van bevindingen waarin de onderzoeksvragen gedetailleerd worden beantwoord. De nota van bevindingen is een intern document dat geen onderdeel uitmaakt van dit rapport en zal dan ook niet door de rekenkamer openbaar worden gemaakt.

In het rapport dat voor u ligt, wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en wordt antwoord gegeven op de vier deelvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen. In hoofdstuk 4 is de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen inclusief het nawoord van de rekenkamer.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Doel van het onderzoek	9
1.3 Onderzoeksvragen en aanpak	11
<b>2 Bevindingen</b>	<b>13</b>
2.1 Beleid	13
2.2 Bewaking uitvoering	15
2.3 Informatievoorziening aan raad	17
2.4 Realisatie doelen	19
<b>3 Analyse en aanbevelingen</b>	<b>23</b>
3.1 Hoofdconclusie	23
3.2 Waarom kreeg een goede start geen goed gevolg?	23
3.3 Aanbevelingen kaderstelling	24
3.4 Aanbevelingen uitvoering	28
3.5 Aanbevelingen toezicht	30
<b>4 Bestuurlijke reactie</b>	<b>33</b>
4.1 Bestuurlijke reactie college	33
4.2 Nawoord rekenkamer	36



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De gemeente Amsterdam wil de gehele stad zo snel mogelijk voorzien van een fijnmazig glasvezelnet met zo min mogelijk gemeentelijke middelen. Daarom is de gemeente in 2009 een samenwerkingsverband aangegaan met verschillende private partijen (een viertal woningcorporaties, Reggefiber en KPN). De gemeente is aandeelhouder in het gezamenlijke bedrijf dat de aanleg realiseert: Glasvezelnet Amsterdam BV (GNA). De gemeente wilde met haar deelname er voor zorgen dat glasvezel niet alleen in de relatief welvarende wijken maar ook in minder draagkrachtige wijken zou worden aangelegd. De gemeente had ook tot doel om het netwerk open te stellen voor meerdere concurrerende partijen.

De participatie van de gemeente Amsterdam in GNA is klein te noemen in vergelijking met andere verbonden partijen waar zij in deelneemt. Zij bezit namelijk slechts 15% van het aandelenkapitaal (€ 6 miljoen) en er is geen sprake van gemeentelijke garantstellingen. De beoogde maatschappelijke doelen en de beperkte ervaring met grootstedelijk aanleg van glasvezel maken het project echter complex en ambitieus. Dat vormde voor ons de aanleiding voor een onderzoek.

## 1.2 Doel van het onderzoek

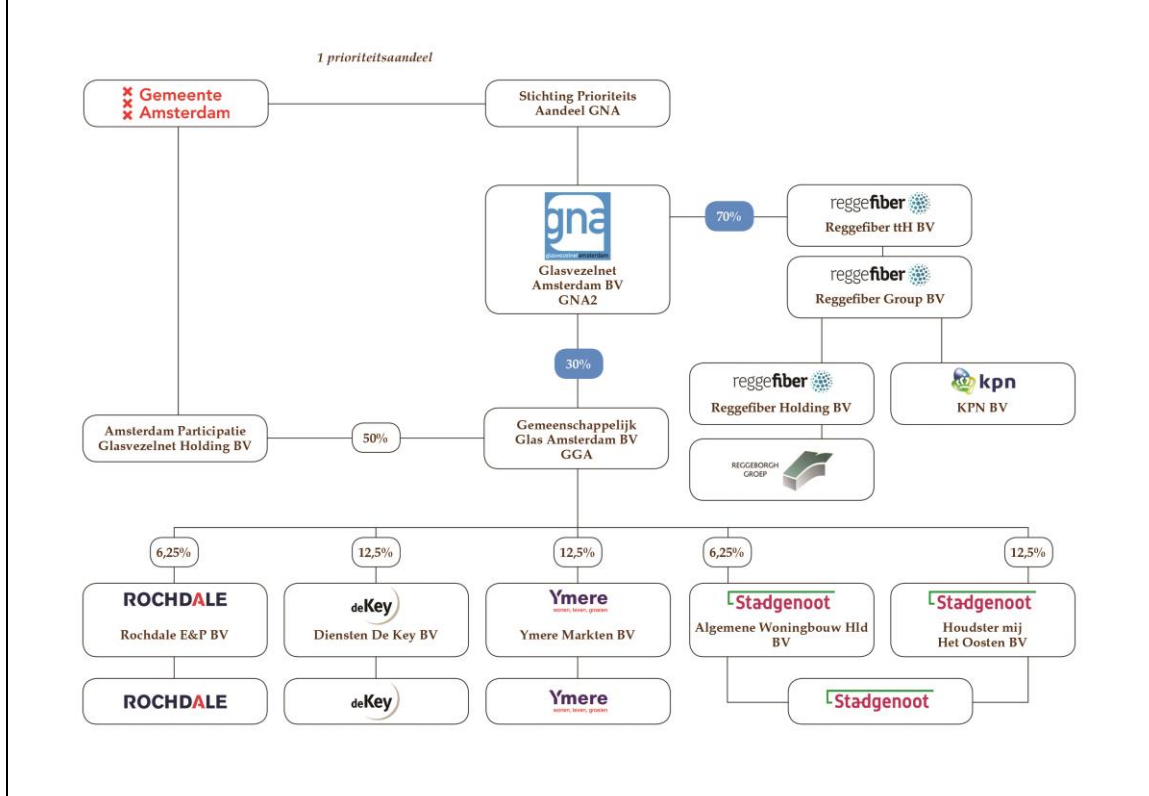
De gemeente Amsterdam ziet de aanleg van glasvezel als een publieke taak waar zij verantwoordelijkheid voor draagt. Een verantwoordelijkheid waar zij op verschillende manieren invulling aan kan geven: zelf doen, uitbesteden of door het oprichten van (of deelnemen in) een verbonden partij. Amsterdam heeft gekozen om de aanleg van het glasvezelnet te realiseren door een Publiek Private Samenwerking (PPS). Daartoe is het bedrijf Glasvezelnet Amsterdam BV (GNA) opgericht waar de gemeente momenteel een aandelenbelang in heeft van 15%. Dit belang bezit de gemeente indirect, via twee andere besloten vennootschappen (APG en GGA). Zie voor een weergave van de juridische constructie kader 1.

Het doel van het onderzoek is nagaan of er bijstelling nodig is in de wijze waarop de gemeente haar publieke taak via GNA behartigt en of er meer algemene lessen zijn te trekken over het deelnemingenbeleid.

Kader 1 - Juridische constructie GNA

In 2006 is de gemeente van start gegaan met de uitrol van een glasvezelnet in Amsterdam in GNA CV/BV. De toen opgestelde juridische constructie noemen we GNA1. De constructie is later gewijzigd (GNA2) en de verbonden partij 'glasvezel' bestaat sinds begin 2009 uit de drie besloten vennootschappen Amsterdam Participatie Glasvezelnet Holding (APG), Gemeenschappelijk Glas Amsterdam (GGA), Glasvezelnet Amsterdam BV (GNA) en de Stichting Prioriteit Glasvezelnet Amsterdam (SPGA) om het open karakter van het glasvezelnet te borgen.<sup>1</sup> Het aandeel van de gemeente in GNA (15%) bezit zij indirect via GGA (50%) en APG (100%). De andere aandeelhouder in GNA (70%) is Reggefiber. De aandeelhouders van Reggefiber waren Reggeborgh en KPN. Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft op 31 oktober 2014 aan KPN toestemming gegeven om de volledige zeggenschap te verkrijgen over Reggefiber.<sup>2</sup> KPN wordt vervolgens in november 2014 volledig eigenaar van Reggefiber.<sup>3</sup> De juridische constructie (bij de start van GNA2) is grafisch in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1 – Juridische constructie (bij de start van GNA2)



<sup>1</sup> De stichting heeft een priorititeitsaandeel in GNA die haar in staat stelt indien nodig een 'veto' uit te spreken.

<sup>2</sup> Besluit 2014206230 van ACM inzake vergunning voorgenomen concentratie KPN en Reggefiber.

<sup>3</sup> Het netwerk dat geeft om Nederland - Verkort Jaarverslag 2014, KPN.

### 1.3 Onderzoeksvragen en aanpak

In dit rekenkamerrapport zijn de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek naar de verbonden partij GNA opgenomen en worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek hebben wij als volgt geformuleerd:

*In hoeverre is het beleid voor de aanleg van glasvezel weloverwogen ontwikkeld en in hoeverre is dit beleid doeltreffend?*

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende vier onderzoeksvragen:<sup>4</sup>

1. In hoeverre heeft de gemeente haar beleid voor de aanleg van glasvezel goed overwogen?
2. In hoeverre bewaakt de gemeente op adequate wijze de uitvoering?
3. Heeft het college de gemeenteraad zodanig geïnformeerd, dat hij zijn controlerende taak naar behoren heeft kunnen uitvoeren?
4. In hoeverre zijn de beoogde doelen behaald?

---

<sup>4</sup> In onze onderzoeksopzet "Glasvezel" van 23 april 2014 zijn 3 onderzoeksvragen geformuleerd. Het aantal onderzoeksvragen in dit onderzoeksrapport (4) wijkt hiervan af omdat we i.v.m. de leesbaarheid onderzoeksvraag 2 uit ons onderzoeksopzet in tweeën hebben gesplitst. Het gaat hier om verfijning van een al geformuleerde onderzoeksvraag en niet om een (inhoudelijke) uitbreiding van de onderzoeksvragen.



## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat een korte samenvatting van onze bevindingen.

### 2.1 Beleid

#### *Samenvatting*

De gemeenteraad heeft duidelijk geformuleerd welk publiek belang de gemeente wil behartigen met haar deelname in het glasvezelbedrijf GNA. De uitwerking van hoe dit gerealiseerd dient te worden, vertoont echter hiaten en is blijven steken in algemeen geformuleerde uitgangspunten. Er is geen business plan uitgewerkt, aandacht voor tussentijdse evaluaties en risico's ontbreekt en nagelaten is om goede afspraken te maken over hoe het college de gemeenteraad dient te informeren over de voortgang.

De gemeenteraad heeft mede op basis van de adviezen van de commissie Andriessen<sup>5</sup> in 2008 het publieke belang vastgesteld dat de gemeente met de aanleg van glasvezel wil behartigen. De publieke doelen zijn:

- Burgers en bedrijven van Amsterdam krijgen als één van de eerste Metropolen in Europa (en steden in Nederland) de beschikking over glasvezel, de nieuwe geavanceerde infrastructuur voor communicatie, en kunnen de voordelen daarvan plukken.
- Iedereen in de stad kan zo snel mogelijk een glasvezelaansluiting krijgen.
- De gemeentelijke betrokkenheid bij de aanleg van een glasvezelnet vindt uitsluitend plaats op de passieve laag. Zij houdt zich niet bezig met de actieve infrastructuur en de aanbieders van service en content.
- De nieuwe glasvezelinfrastructuur behoort zoveel mogelijk marktwerking en innovatie mogelijk te maken.

Het college heeft in 2008 een redelijk onderbouwd voorstel opgesteld om het vastgestelde publieke belang binnen kaders te realiseren. Goed uitgewerkt zijn de keuzes voor het instrument van 'de verbonden partij' en de juridische structuur die gebruikt dient te worden. De financiële kaders zijn echter tamelijk globaal. Er is afgesproken dat er deelname zal zijn in het aandelenkapitaal van de gekozen constructie en er is tevens de intentie uitgesproken om in volgende fasen van aanleg te blijven participeren (door middel van bijstorting van kapitaal). Wanneer de volgende fase zou aanbreken wordt niet toegelicht waardoor onduidelijk blijft of daarvan sprake is bij realisatie van de afgesproken 100.000 aansluitingen of na het opraken van de (liquide) middelen. Daarnaast is er geen gedetailleerd business plan opgesteld maar zijn in plaats daarvan uitgangspunten geformuleerd. Tevens is er onvoldoende aandacht voor herijkingen of evaluaties en wordt er geen aandacht besteed aan het risico dat de gemeente moet bijstorten als GNA aan de vereiste verhouding tussen eigen

---

<sup>5</sup> De adviezen van de commissie Andriessen die zijn verwoord in het rapport *Amsterdam: slagkracht door glas* (2003). Het rapport is op initiatief van het college opgesteld waarin gewezen werd op een duidelijke noodzaak tot gemeentelijke betrokkenheid bij de aanleg van een glasvezelnet in Amsterdam en dat dit niet (uitsluitend) aan de vrije - private - markt kon worden overgelaten.

vermogen en vreemd vermogen voldoet. Wel is er in het gemeenteraadsbesluit uit 2008 gewezen op de noodzaak *aanvullende* afspraken te maken over hoe het college van B&W de gemeenteraad dient te informeren over de voortgang van het glasvezelproject. Deze zijn een aanvulling op de *standaardafspraken* uit het deelnemingenbeleid.<sup>6</sup> De aanvulling is in eerste instantie vormgegeven door het glasvezelproject aan te merken als een risicovol project in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten. Deze extra aandacht vond men nodig vanwege het tempo van de uitrol, de vele betrokken actoren en de kosten. Deze regeling vereist periodieke voortgangsrapportages. Maar in het raadsbesluit van oktober 2008 komt de in de regeling voorgeschreven basisrapportage niet aan bod. Afspraken over de vorm, inhoud en frequentie van de daarna benodigde periodieke voortgangsrapportages zijn in dat jaar ook niet gemaakt. In mei 2011 besloot het college dat het glasvezelproject geen risicovol project meer was maar dat de raadscommissie wel jaarlijks geïnformeerd zou moeten worden over de voortgang. Ook hierbij zijn geen eisen gesteld aan de vorm, inhoud en frequentie waaraan deze voortgangsrapportages zouden moeten voldoen. De gemeenteraad is in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen over het voorstel van het college uit te spreken en heeft hierbij in redelijke mate over de benodigde informatie kunnen beschikken om het besluit te kunnen nemen. Maar de eerder genoemde summier uitgewerkte uitgangspunten, die in een bijlage zijn toegevoegd aan het *Onderhandelaarsakkoord 2008*, zijn door het college niet met het voorstel (oktober 2008) meegestuurd maar voor de raad alleen geheim ter inzage gelegd. Het onderhandelaarsakkoord is uitgemond in de uiteindelijk door alle betrokken partijen ondertekende *Samenwerkingsovereenkomst 2009*. Deze bijgewerkte overeenkomst is echter niet naar de raad verstuurd.

#### *Kader 2 - Governance en verbonden partijen: dualisme in het kwadraat*

In het duale stelsel is een scheiding aangebracht tussen raad en college. De raad heeft kaderstellende en controlerende taken en het college bestuurlijke en uitvoerende. In het geval van verbonden partijen is het college enerzijds uitvoerder van het gemeentelijke beleid en heeft zij anderzijds richting verbonden partijen een kaderstellende en controlerende rol. Dit is het dualisme in het kwadraat.

Voor verbonden partijen betekent dit in de praktijk dat het college beslist of een verbonden partij het geëigende instrument is om een gemeentelijk (publiek) doel te bereiken. Ook de bewaking in de uitvoeringsfase van een verbonden partij behoort primair tot de taken van het college. De raad bepaalt wat de doelen en de taken van de gemeente zijn, wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort (kaders stellen). De gemeentewet stelt de raad in staat om voorafgaand aan besluitvorming over deelname in een verbonden partij wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In de uitvoeringsfase van een verbonden partij bewaakt het college de uitvoering (sturen, beheersen, toezichhouden en verantwoorden); de raad controleert het college (toezicht houden). De verschillende verantwoordelijkheden en de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden is schematisch weergegeven in figuur 2.

<sup>6</sup> De standaard afspraken uit het deelnemingenbeleid betreffen onder meer een verwijzing naar de vereisten van het BBV over hoe de raad in de jaarrekeningen en begrotingen over deelnemingen moet worden geïnformeerd en de voorgeschreven ambtelijke rapportages voor de maandelijksse staf van de wethouder Deelnemingen.



Figuur 2 - Verantwoordelijkheden college en raad bij verbonden partijen



In onze nota van bevindingen wordt aan alle hierboven genoemde aspecten en onderzoeksvragen gedetailleerd aandacht besteed.

## 2.2 Bewaking uitvoering

### *Samenvatting*

De opdrachtgevers- en eigenaarsrol zijn bij één collegelid belegd. Dit is niet in lijn met de eigen voorschriften en maakt een goede sturing en controle zeer lastig omdat dit tegenstrijdig is met de principes van het deelnemingenbeleid en met good governance. Belangrijke besluiten zijn niet zichtbaar door het college genomen. Door vertrek van sleutelfunctionarissen en een gebrekkige dossiervorming is binnen de gemeente niet goed na te gaan wie specifieke besluiten heeft genomen en op basis waarvan. Het institutionele geheugen laat ernstig te wensen over. Binnen het glasvezelproject zijn er signalen geweest die er op wijzen dat het onderling vertrouwen tussen de verschillende partijen niet altijd in voldoende mate aanwezig was. Dit is niet adequaat aangepakt door de gemeente.

De rolverdeling tussen raad en college volgt het duale stelsel en wordt goed nageleefd: de raad bemoeit zich niet met taken en verantwoordelijkheden die uitsluitend het college toekomen. De organisatie en vastlegging van beleidsaanpassingen van het college, behoeft wel verbetering: nota's over verbonden partijen (deelnemingenbeleid) en herijkingen van de verbonden partijen lopen soms door elkaar.

De wijze waarop de kaderstellende en controlerende rol van het college in de verbonden partij GNA is vormgegeven en hoe hier uitvoering aan wordt gegeven, laat op verschillende punten te wensen over. In het deelnemingenbeleid zijn heldere regels opgesteld en wordt een duidelijke rolverdeling binnen het college voorgeschreven. Het college wijkt op een aantal punten af van deze voorschriften. Zo is de verantwoordelijkheid binnen het college onvoldoende verdeeld over een vakinhoudelijke wethouder (college als opdrachtgever) en wethouder deelnemingen (college als eigenaar), maar wordt de opdrachtgevers- en eigenaarsrol gecombineerd door de vakinhoudelijke wethouder vervuld. Belangen van 'de opdrachtgever' hoeven echter niet altijd overeen te komen met die van 'de eigenaar'. Als gevolg van het in één hand

leggen van de rollen 'eigenaar' en 'opdrachtgever' kan belangentegenstelling ontstaan en is daarmee in strijd met de principes van good governance. Hoewel het deelnemingenbeleid 2008 de mogelijkheid biedt om (gemotiveerd) af te wijken van de voorgeschreven rolverdeling is bij het glasvezelproject niet vastgelegd waarom van de eigen voorschriften is afgeweken. Overigens wordt deze mogelijkheid in het opvolgende deelnemingenbeleid 2013, die tot op heden geldt, niet meer geboden.

Belangrijke aandeelhoudersbesluiten zijn niet (zichtbaar) door het college genomen terwijl het deelnemingenbeleid dit wel voorschrijft. Ook hierbij geldt dat het deelnemingenbeleid 2008 de mogelijkheid biedt om in bepaalde gevallen hiervan af te wijken. Maar net als bij de hiervoor genoemde rolverdeling ontbreekt een vastlegging waaruit blijkt waarom voor de afwijkende werkwijze gekozen is en wordt de mogelijkheid tot afwijken vanaf het deelnemingenbeleid 2013 niet meer geboden. Omdat een groot deel van de besluitvorming en onderlinge contacten op informele wijze (niet schriftelijk) heeft plaatsgevonden, dossiervorming ernstig te wensen overlaat en sleutelfunctionarissen de gemeente hebben verlaten, is binnen de gemeente niet goed na te gaan welke besluit door wie en op basis van welke informatie is genomen. Sommige besluiten zijn zelfs gebaseerd op documenten, zoals jaarrekeningen, die nog een conceptstatus hadden.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van een PPS-project is goed onderling vertrouwen tussen participanten en gedeeld enthousiasme voor het project. Op basis van gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met betrokkenen zijn hier vraagtekens bij te zetten. Vraagtekens die door het college in onvoldoende mate zijn gesignaleerd en aangepakt. De gemeente, woningcorporaties, Reggefiber en KPN lijken wel over voldoende kennis en capaciteiten te beschikken om de hun toebehorende taken op professionele wijze te realiseren. Maar het is de vraag of alle belanghebbenden wel dezelfde urgentie als de gemeente voelen om het glasvezelnet in korte tijd aan te leggen. De aanleg in Amsterdam is voor de betrokken commerciële partijen landelijk gezien maar één van de vele glasvezelprojecten. Bovendien is het voor een partij als KPN niet per definitie gunstig haar bestaande klanten op de korte termijn van het bestaande koper- op het nieuwe glasvezelnet over te zetten. Bij de vier deelnemende woningcorporaties was er vanaf het begin een zekere terughoudendheid om te participeren. Daarnaast ligt het, gezien de gevoerde kerntakendiscussie die de afgelopen jaren in deze sector wordt gevoerd, in de lijn der verwachting dat deze partner niet geïnteresseerd zal zijn in een eventueel vervolg.

### 2.3 Informatievoorziening aan raad

#### *Samenvatting*

De verstrekte informatie aan de gemeenteraad voldoet in onvoldoende mate aan de geldende regels en (wettelijke) bepalingen. Het is daarom voor de raad lastig om de voortgang van het glasvezelproject in de gaten te kunnen houden en zijn controlerende en kaderstellende taak naar behoren te kunnen vervullen. De afspraken met de partners maken het daarnaast lastig om publieke verantwoording af te leggen over de middelen die de gemeente aan het glasvezelproject besteedt en de resultaten die daarmee worden behaald.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat in de begroting en jaarrekening van de gemeente een paragraaf verbonden partijen dient te zijn opgenomen waarin verantwoording wordt afgelegd aan de hand van minimaal zeven onderdelen. Deze onderdelen zijn:

1. een visie op de verbonden partij in relatie tot de realisatie van de doelstellingen;
2. de beleidsvoornemens;
3. de naam en vestigingsplaats;
4. het openbaar belang dat wordt behartigd;
5. de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang van de gemeente in de verbonden partij;
6. het eigen vermogen en vreemd vermogen;
7. het financiële resultaat.

De opvolging van BBV-regels laat verschillende gebreken zien. In de concernjaarrekeningen (2010 tot en met 2013) en -begrotingen (2010 tot en met 2015) is wel informatie opgenomen voor één of meerdere onderdelen, maar nooit voor alle. In de begroting 2011 wordt op geen enkele wijze aandacht besteed aan de deelneming glasvezel. In alle concern-jaarrekeningen en -begrotingen ontbreekt informatie over het na te streven openbaar belang en het eigen en vreemd vermogen.

Uit het Burgerlijk Wetboek volgen de vereiste accountscontrole- en publicatieplicht voor de jaarrekeningen van de besloten vennootschappen APG, GGA en GNA. De meeste jaarrekeningen van deze drie BV's zijn gepubliceerd en gecontroleerd voor de periode 2010 tot en met 2014. Voor de jaarrekeningen 2013 en 2014 van zowel APG als van GGA hadden aan het eind van onze onderzoeksperiode (april 2015) de wettelijk verplichte accountantscontrole en publicatie (nog) niet plaatsgevonden.<sup>7</sup>

Aan de in de gemeentewet opgenomen passieve informatieplicht is door het college in beperkte mate voldaan. De op verzoek van de raad door het college verstrekte informatie is ontoereikend om goed te kunnen begrijpen wat er in het glasvezelproject gebeurt. In 2011 en 2012 verzoeken raadsleden meerdere malen om inzicht in de stand van zaken. Het college heeft uiteindelijk in 2011 de eerste en tevens enige (ontoereikende) voortgangsrapportage glasvezel opgesteld, die in juni 2012 in een besloten deel van de raadscommissie JIF is besproken. Raadsleden uitten tijdens de bespreking hun zorgen over de voortgang en stelden hier vragen over. De toezegging

---

<sup>7</sup> De jaarrekeningen 2013 en 2014 van GGA zijn in juni 2015 voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

van de wethouder hier op in te gaan kwam hij gedeeltelijk na door het in 2012 versturen van twee openbare brieven aan de raadscommissie JIF. In de brieven wordt op onderdelen ingegaan op bepaalde risico's die de gemeente loopt bij de vertraagde aanleg en mogelijke gemeentelijke maatregelen om deze te kunnen versnellen waarmee in drie wijken wordt geëxperimenteerd. Zijn toezeggingen, om uiterlijk in 2012 met een overzicht van mogelijke exit- en entry-strategieën te komen en op termijn de resultaten van de proef te bespreken, staan tot nu toe nog open.

Ook de actieve informatieplicht is opgenomen in de gemeentewet. De actieve informatieverstrekking door het college laat in het glasvezeldossier ernstig te wensen over. Het college heeft nagelaten de raad zoals vereist te informeren over gebeurtenissen, beslissingen en ontwikkelingen die ingrijpende gevolgen (kunnen) hebben voor de gemeente. Het gaat hierbij om een achttal gebeurtenissen die gedetailleerd in onze nota van bevindingen worden beschreven.

De gemeenteraad wordt in onvoldoende mate periodiek geïnformeerd over risico's. De vereiste basisrapportage (een 1<sup>e</sup> rapportage) volgens de Regeling Risicovolle Projecten wordt enkele jaren te laat opgesteld: in mei 2011 in plaats van oktober 2008. De daarin gesignaleerde risico's worden niet opgepakt. De in de regeling vereiste periodieke voortgangsrapportages zijn nooit opgesteld omdat het college in mei 2011 besloot glasvezel als risicovol project af te voeren. Desondanks besloot het college in mei 2011 wel om jaarlijks de raad te informeren over de stand van zaken. Zoals gezegd is dit slechts eenmaal gebeurd in 2012 - en niet op initiatief van het college, maar op uitdrukkelijk verzoek van de raad. Deze voortgangsrapportage voldoet echter niet aan de daaraan te stellen eisen.

De samenwerking met de partners in de PPS-constructie maakt de openbare publieke verantwoording - over de publieke middelen die worden besteed aan glasvezelproject en de resultaten die daarmee zijn behaald - lastig. Met het aangaan van de 'PPS-constructie glasvezel' is tussen partijen afgesproken dat er geen (vertrouwelijke) informatie openbaar wordt gemaakt tenzij een wettelijke bepaling dit voorschrijft. Bij het gesprek over openbaarmaking van onze bevindingen stelde KPN zich (als PPS-partij) op het standpunt dat dit betekent dat er door ons (en door de gemeente) niets over de aanleg van glasvezel in Amsterdam naar buiten mag worden gebracht. De directie van GNA heeft de rekenkamer gemeld zich aan te sluiten bij dit standpunt van KPN. Wij vinden het jammer dat zowel KPN als GNA een constructieve dialoog over de reikwijdte van de geheimhoudingsverplichting uit de weg is gegaan. Hierdoor is het niet mogelijk geweest om gezamenlijk zorgvuldig bedrijfsbelangen en het belang van openbare behandeling door de gemeenteraad tegen elkaar af te kunnen wegen en op elkaar af te kunnen stemmen.

## 2.4 Realisatie doelen

### *Samenvatting*

Het merendeel van de beoogde doelen is helder geformuleerd maar sommige doelen blijven vaag, waaronder de verwachte einddatum van het project. Het beoogd aantal te realiseren homes passed (zie kader 3) wordt in zowel aantallen als doorlooptijd bij lange na niet gehaald. De informatie die hierover wordt gedeeld met de raad is zeer summier, inconsistent en niet helder.

Het merendeel van de beoogde doelen - onderscheiden naar publieke doelen, financiële kaders, aantallen glasvezelaansluitingen - is in het raadsbesluit van oktober 2008 helder geformuleerd. Sommige elementen zijn echter vaag en moeilijk te meten. Zoals het publieke doel om een voortrekkersrol in Europa en Nederland te spelen met de aanleg van glasvezel voor iedere burger en bedrijf in de stad. Bij de beoogde aantallen glasvezelaansluitingen wordt niet benoemd wanneer en hoe de latere tranche(s) van aansluitingen dien(en)t te worden gerealiseerd.

### *Kader 3 - Resultaat uitgedrukt in homes passed*

De aanleg van een glasvezelnet in een stedelijke omgeving met voornamelijk meerlaagse bouw zonder voortuinen is afwijkend van de aanleg in een buitenwijk. Daar waar bij een rijtjeswoning in een buitenwijk veelal fysiek kan worden volstaan met het doorvoeren van de glasvezel naar de meterkast als eindpunt, zal bij de meerlaagse woningen/appartementen de kabel via een centrale verdeelkast (die zich in een gemeenschappelijke ruimte bevindt) verder moeten worden doorgetrokken naar de individuele appartementen/verblijfseenheden.

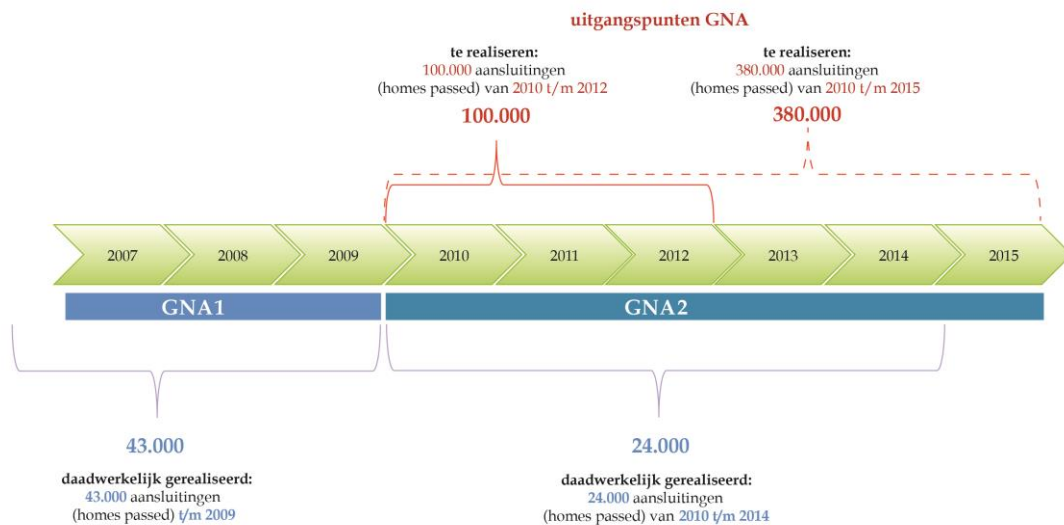
Het aantal gerealiseerde aansluitingen wordt uitgedrukt in *homes passed*. Dit is het aantal aangesloten verblijfseenheden op het glasvezelnet (tot in de meterkast of centrale verdeelkast) waar de verbinding nog niet is afgemonteerd. Als de aangesloten verblijfseenheden worden afgemonteerd (in de meterkast of eindpunten in appartementen), maar er nog geen actieve verbinding is, spreken we van *homes connected* aansluitingen. Als er tenslotte een abonnement wordt afgesloten bij een content aanbieder die tevens de bijbehorende elektronica-kastjes plaatst en de lijn activeert, is er sprake van *homes activated* aansluitingen.

Bij het glasvezelproject is uitgegaan van een totaal aantal potentiële aansluitingen (*homes passed*) in de gemeente Amsterdam van ruwweg 420.000. Hiervan waren er in 2009 al 43.000 gerealiseerd. De ambitie was om de globaal resterende 380.000 aansluitingen te realiseren tussen 2010 en 2015. Het uitgangspunt daarbij was om de eerstvolgende tranche van 100.000 homes passed per eind 2012 te realiseren. In eerste instantie was de verwachting eerder klaar te zijn, maar door de nodige vertragingen is dit bijgesteld.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Bron: *Fibre to the home (FTTH) Case Study - Amsterdam Citynet*, op 28 maart 2014 gepubliceerd door de Europese Commissie (digitale agenda). <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/fibre-home-ftth-case-study-amsterdam-citynet>.

Twee publieke doelen worden gerealiseerd. Dit betreft enerzijds de gemeentelijke betrokkenheid die beperkt blijft tot de passieve laag en anderzijds de aanleg van een openbaar netwerk. Het doel om iedere burger en bedrijf aan te sluiten op glasvezel en 'cherry picking' tegen te gaan, wordt (nog) niet behaald.<sup>9</sup> Afgesproken was om een aantal van extra 100.000 aansluitingen te realiseren in 2010-2012. Daarnaast was de intentie om in 2015 de gehele stad aangesloten te hebben, wat een aantal van ruim 380.000 aansluitingen betekent. Dit wordt bij lange na niet gehaald. Eind 2014 waren er circa 67.000 homes passed gerealiseerd.<sup>10</sup> Het gerealiseerd aantal homes passed in de periode 2010-2014 komt daarmee op in totaal circa 24.000 omdat er eind 2009 al circa 43.000 homes passed gerealiseerd waren. Het college informeerde de raad enkele keren over beoogde aantallen die naar beneden waren bijgesteld of in tijd waren uitgesteld. Dit gebeurde in de herijkingen deelnemingen van 2011 en 2015 en de begrotingen 2012 en 2013. Ook deze gewijzigde doelen zijn niet behaald. De gemeente blijft binnen de gestelde financiële kaders met haar storting van € 6 miljoen aan kapitaal in GNA. Een kanttekening hierbij is wel dat de investeringsruimte na 2011 opraakt en GNA op andere wijze de verdere aanleg financiert. Bijstorting door aandeelhouders (waaronder de gemeente Amsterdam) blijft tot op heden uit. In figuur 3 worden de beoogde en behaalde resultaten (uitgedrukt in homes passed) weergegeven op een tijdlijn.

Figuur 3 - Beoogde en gerealiseerde aantallen homes passed



<sup>9</sup> Vertaald betekent dit krentenpikkerij, waarbij alleen de economisch interessante burgers en bedrijven worden aangesloten. Minder interessante gebieden zullen dan nog lang verstoken zijn van breedbandcommunicatie.

<sup>10</sup> Bron: glaskaart van Stratix (<http://www.stratix.nl/glaskaart/>). De glaskaart 2014 geeft aan dat 16% van het totaal aantal potentiële aansluitingen (volgens stratix in *FTTH in The Netherlands 2010 Q1* -pagina 9 becijferd op 416.430) homes passed zijn geworden. Afgerond is dit 67.000 homes passed. De Glaskaart wordt samengesteld door Stratix Consulting in samenwerking met het e-Society Platform en wordt tweemaal per jaar geactualiseerd op basis van gegevens die door de verschillende operators zelf worden aangeleverd.

Slechts in 3 van de 16 documenten waarin het college aan de raad informatie heeft verzonden over het glasvezelproject wordt aandacht besteed aan het al dan niet behalen van de beoogde publieke glasvezeldoelen:

1. in de herijking deelnemingen 2011;
2. in de voortgangsrapportage glasvezel van juni 2012;
3. in de brief van de wethouder ICT aan de raadscommissie JIF van juni 2012.

Daarnaast is de informatie over de financiële voortgang van de deelneming glasvezel zeer versnipperd en fragmentarisch opgenomen in de voor de raad beschikbare documenten. Tot slot is in slechts 4 van de 16 documenten informatie opgenomen over de mate van realisatie van de beoogde aantallen glasvezelaansluitingen. Deze informatie is echter zeer summier, inconsistent, niet helder, onjuist en niet afgezet tegen de beoogde (bijgestelde) aantallen. De raad heeft de door het college in de begrotingen en de herijkingen deelnemingen bijgestelde beoogde doelen voor de aantallen glasvezelaansluitingen alleen ter kennisname ontvangen. Het ging hier echter om substantiële afwijkingen (in tijd en aantallen aansluitingen) ten opzichte van de oorspronkelijk beoogde doelen uit 2008. Het college heeft deze bijstellingen niet aan de raad voorgelegd. De raad is daardoor ten onrechte niet in de gelegenheid gesteld om zijn wensen en bedenkingen te uiten.





### 3 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we onze hoofdconclusie weer over het gevoerde glasvezelbeleid in de gemeente Amsterdam. Naar aanleiding van deze hoofdconclusie volgt een analyse van de achterliggende oorzaken en doen wij aanbevelingen ter verbetering van dit beleid.

#### 3.1 Hoofdconclusie

Over de deelname in het glasvezelbedrijf GNA is vooraf goed nagedacht en het publiek belang is helder geformuleerd. De uitwerking van het beleid vertoont echter hiaten, de controle door het college tijdens de uitvoering is onvoldoende, het beoogd aantal te realiseren *homes passed* wordt bij lange na niet gehaald en de raad is zowel over de uitvoering als de doelrealisatie niet goed geïnformeerd.

#### 3.2 Waarom kreeg een goede start geen goed gevolg?

De gemeente heeft goed nagedacht (mede door het werk van de Commissie Andriessen) over nut en noodzaak van gemeentelijke bemoeienis bij het glasvezelproject. In het vervolg ging er echter het nodige mis. Hoe kwam dat? We lopen een aantal mogelijke verklaringen langs.

##### *Inhoudelijke complexiteit*

Een infrastructuurproject is bijna altijd ingewikkeld. Het is vaak een zaak van lange adem met mede daardoor vele onzekerheden. De aanleg van glasvezel vormt daarop zeker geen uitzondering. De ontwikkeling van de techniek is allereerst een belangrijke bron van onzekerheid. Hoewel er consensus bestaat onder experts dat glasvezelnetten de enige toekomstbestendige alternatieven zijn voor de 'traditionele' structuren van koper en COAX, is het wel de vraag wanneer dat op de markt echt duidelijk zal worden. Voor een gemiddeld huishouden is de meerwaarde van een glasvezelaansluiting nu nog beperkt. De snelheid van glasvezel is hoog, maar veel gebruikers zijn tevreden met hun huidige capaciteit. Kabel- en COAX-exploitanten zijn ook geregeld in staat geweest om via technische innovaties de capaciteit van hun 'oudere' netwerken op te schroeven. Een belangrijke markt vraag is, of daar de rek nu echt al helemaal uit is. Voor de aanleg in Amsterdam vormt ook de civieltechnische situatie een complicatie. Zoals in bijna alle grote steden is er sprake van gestapelde hoogbouw en een 'drukke bodem' met onder andere oude nog gebruikte, elektriciteits- en stadsgasnetten met broze buizen en leidingen. Dat soort factoren kunnen een snelle aanleg sterk belemmeren. De inhoudelijke complexiteit maakt het ontwerpen van een goede business case lastig.

##### *Bestuurlijke complexiteit*

De gemeente heeft besloten om niet zelf een glasvezelnet aan te leggen, maar vond gemeentelijke bemoeienis wel cruciaal. Marktpartijen moesten, zo was de analyse, 'overgehaald' worden om in de glasvezelaanleg te investeren. Het is namelijk een project waar de kosten ver voor de baten uitgaan en financiering zeer moeizaam van de grond komt. Dat betekende een keuze voor een publiek private samenwerking

(PPS), wat de nodige bestuurlijke complexiteit met zich mee kan brengen. De organisatie is complex, zoals we in het begin van dit rapport (zie kader 1) hebben laten zien; er zijn met andere woorden vele schakels waarbij er zaken mis kunnen gaan. Binnen die constructie wil Amsterdam met een relatief beperkte deelname veel invloed uitoefenen. Dat maakt de bestuurlijke uitdaging groot. Daarnaast is er in PPS-constructies ook bijna per definitie sprake van een inherente spanning in de verhouding tussen de verschillende partijen. De begrijpelijke strategische belangen van marktpartijen kunnen immers op gespannen voet komen te staan met de publieke verantwoording van het overheidshandelen.

#### *Juridische complexiteit*

De juridische context is ook lastig. De gemeente wil invloed op de aanleg van het glasvezelnet. Maar door de geldende mededingings- en telecomcommunicatieregels is het voor overheden niet (meer) toegestaan om een (te) dominante rol te spelen in de aanleg van publieke (nuts)voorzieningen. Als marktpartijen het gevoel hebben geblokkeerd te worden bij de aanleg van glasvezel in Amsterdam of van mening zijn dat concurrerende partijen een zekere voorrang genieten, liggen gerechtelijke procedures op de loer. Er zijn ook al de nodige procedures geweest die voor de gemeente kostbaar en tijdrovend waren.

#### *Onderschatting*

Er zijn dus veel factoren die het glasvezeldossier tot een complex dossier maken waar eigenlijk maar één ding echt duidelijk is en dat is dat er maar weinig zekerheden zijn. Onze indruk is echter dat er toch sprake was van onderschatting. Een onderschatting die tot uiting kwam in een te beperkte bestuurlijke en politieke betrokkenheid, waardoor een relatief kleine groep ambtenaren tamelijk autonoom en zonder voldoende *checks & balances* haar werk deed. We zien twee mogelijke verklaringen voor de onderschatting. Allereerst is de deelname van 6 miljoen relatief beperkt. De kans op grote rampen is daarmee ook betrekkelijk klein. Daarnaast vormt wellicht ook de complexiteit zelf een verklaring. Het is moeilijk om grip te krijgen op het dossier en dan is het zonder veel reflectie volgen van een eenmaal ingeslagen weg een begrijpelijke reactie.

### **3.3 Aanbevelingen kaderstelling**

#### *Wees bij onzekerheid niet vaag, maar wendbaar*

Het glasvezeldossier is zeker niet het enige complexe dossier met veel onzekerheden bij de gemeente Amsterdam. Het is daarom nuttig om de vraag hoe de kaderstelling in dat soort gevallen beter kan, eerst algemeen te beantwoorden. In ons boek, uitgebracht in het kader van ons 10 jarig bestaan, worden een aantal suggesties gegeven hoe om te gaan met dit soort onzekerheid.<sup>11</sup> Daarbij wordt benadrukt dat vaagheid, omdat de toekomst toch niet valt in te schatten, niet verstandig is. De belangrijke onzekerheden krijgt je pas scherp als je richting kiest en doelen formuleert. Het is echter ook onverstandig om te werken met een statisch beheersmodel met vastomlijnde plannen en harde 'targets'. Complexiteit en afhankelijkheid van onzekere

---

<sup>11</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Vooruitkijken & terugblikken, over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*, Amsterdam: in eigen beheer, 2014, p 13.

factoren vragen om een interactief controlsysteem waarmee de ontwikkelingen van de onzekere factoren kunnen worden gevolgd. Daarmee wordt het beleid wendbaar zonder stuurloos te zijn. Wendbaarheid betekent ook dat 'stoppen' altijd een te overwegen optie moet kunnen blijven.

Deze wendbaarheid komt alleen tot zijn recht als wordt afgesproken regelmatig te bekijken of de uitvoering verloopt zoals verwacht en bijstelling van de gekozen doelen nodig is. Wij gaan hier bij aanbeveling 3 nader op in. De kans is groter dat de afspraken over periodieke monitoring in de praktijk worden nagekomen als betrokken partijen het belang zien van een nadrukkelijke vinger aan de pols.

*Aanbeveling 1. Leg een aantal uitgangspunten vast voor kaderstelling in een complexe context. Besteed daarbij aandacht aan het omgaan met onzekere factoren, het creëren van ruimte voor wendbaarheid en de noodzaak van een exit strategie.*

Op veel beleidsterrein is sprake van een complexe en veranderlijke omgeving. Dat noodzaakt de gemeente tot kaderstelling waarin alertheid, interactie en improvisatie cruciaal zijn. Dit betekent echter niet dat aan de wedstrijd moet worden begonnen zonder een goed overwogen 'startpunt' met doelen en instrumenten als referentiepunten. Het is wel belangrijk om bewust met onzekerheden om te gaan en die een plaats in de kaderstelling te geven. Het werken met meerdere scenario's en projectalternatieven kan daarbij behulpzaam zijn. Het is ook belangrijk om van het begin af aan exit strategieën te ontwikkelen. Teveel beleid wordt gecontinueerd omdat het praktisch gesproken bijna onmogelijk is om te stoppen. Hiervoor is een cultuur nodig waarin het naleven van afspraken over periodieke monitoring en het doorvoeren van benodigde bijstellingen vanzelfsprekend zijn.

*Maak geen afspraken die publieke verantwoording blokkeren*

Het is onvermijdelijk dat niet alle informatie waarover de gemeente beschikt openbaar wordt. De gemeente bezit specifieke informatie over burgers en ondernemers waar vanwege privacy zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Daarnaast kunnen ook de belangen van gemeente zelf een reden zijn om *tijdelijk* informatie geheim te houden, zoals bij juridische claims of aanbestedingsprocedures. Afspraken met derden die openbare rapportages over doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijke inspanningen onmogelijk maken, staan echter op gespannen voet met het uitgangspunt dat de besteding van publieke middelen publiek moet worden verantwoord. In de samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg van glasvezel in Amsterdam is in een artikel echter wel een dergelijke afspraak vastgelegd. Daarin wordt verwoord dat een partij alleen informatie openbaar mag maken als het wettelijk moet. Hoewel het nog wel de vraag is tot welke geheimhouding de gemeente zich in dit artikel verplicht<sup>12</sup>, is het alleen al vanuit het oogpunt van helderheid

<sup>12</sup> Het bewuste artikel spreekt over "vertrouwelijke" informatie en geeft in lid a aan dat een verplichting "op grond van de wet of een onherroepelijk gerechtelijk gebod" een reden kan zijn om deze vertrouwelijke informatie aan derden te openbaren. Dat is een logische uitzondering: afspraken in strijd met de wet, zijn ongeldig. Vanwege dit artikel - en de interpretatie daarvan door zowel KPN als GNA - heeft de rekenkamer, mede op aandrang van de directie Juridische Zaken van Bestuur en Organisatie, besloten om de gedetailleerde bevindingen niet vast te leggen in een openbaar rapport, maar de raad daar alleen in beslotenheid over te informeren. Als er een Wob-verzoek komt aan de rekenkamer om specifieke informatie over die bevindingen openbaar te maken, is het echter juridisch goed verdedigbaar dat de rekenkamer zelf de *wettelijke* plicht heeft om af te wegen of die informatie wel voldoet aan de uitzonderingsgronden van de Wob voor geheimhouding.

richting de partners beter om het om te draaien en de benadering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te volgen 'alles is openbaar tenzij'. Partners moeten zich realiseren dat een limitatieve opsomming van redenen om iets geheim te houden passender is bij samenwerken met de overheid dan een limitatieve opsomming van redenen om iets openbaar te maken. Als in een PPS-constructie private partijen dat niet kunnen waarmaken, markeert dat wellicht ook precies de grens tussen de soort van samenwerkingsverbanden die de gemeente wel en die ze niet met private partijen kan aangaan.

*Aanbeveling 2. Leg een aantal uitgangspunten vast voor samenwerking met derden in een PPS-constructie en besteed daarbij expliciet aandacht aan de wijze waarop publieke middelen publiek kunnen worden verantwoord.*

Hoewel ons onderzoek laat zien dat een zekere terughoudendheid bij het aangaan van PPS-constructies verstandig is, zal de constructie door Amsterdam wellicht ook in de toekomst nog vaak worden gebruikt. Het biedt immers ook voordelen. De private partners moeten zich dan echter goed realiseren dat de overheid publieke verantwoording moet afleggen over haar activiteiten en dat daarmee bedrijfseconomische en soms bedrijfsgevoelige informatie zal moeten worden gedeeld. Met oog daarop moet de gemeente een aantal uitgangspunten vastleggen over de publieke verantwoording bij samenwerking met private partijen. Het lijkt daarbij verstandig om de Wob benadering te volgen: *Alles is openbaar tenzij*. Het op een rijtje moeten zetten van redenen voor geheimhouding dwingt de partijen om direct aan het begin hierover na te denken en dat draagt bij tot bewust en transparant handelen.

*Baken bij glasvezel opnieuw het speelveld af en evalueer geregeld de gekozen 'tactiek'*  
Het glasvezeldossier kent al een lange geschiedenis en in die zin is het moeilijk om met een schone lei te beginnen. Herijking is echter wel verstandig. Ondanks de overkoepelende herijking van de gemeentelijke deelnemingen die eenmaal per collegeperiode plaatsvindt, wordt voor de deelneming glasvezel onvoldoende nagegaan of deze nog succesvol is en of de gekozen tactiek nog steeds de beste manier is om het maatschappelijk beoogde resultaat te behalen. En daar is zeker reden toe. Het speelveld verandert al snel na de start van het initiatief: het beoogd aantal glasvezelaansluitingen wordt vanaf de start niet behaald en de uitgangspunten van het business plan worden al kort na de start van het project losgelaten. Toch wordt de gekozen tactiek niet ter discussie gesteld en aangepast. De algemeen geformuleerde uitgangspunten in het business plan waren in die zin een kans, omdat zij zich prima leenden als basis voor gedetailleerdere plannen die periodiek opgesteld hadden kunnen worden. Hier is echter geen gebruik van gemaakt.

*Aanbeveling 3. Evalueer het huidige glasvezelbeleid en stel een nieuwe strategie vast waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende onzekere factoren en betrek daarin een exit strategie.*

De vele onzekere factoren bij de aanleg van glasvezel vragen om een periodieke analyse van de indicatoren die inzicht geven in de mate waarin de gekozen strategie succesvol is. Als de analyses (herhaaldelijk) uitwijzen dat dit niet het geval is, zal de gemeente in moeten grijpen. Ingrijpen kan door middel van bijsturing van activiteiten (aanpassing van de tactiek) of door bijstelling van het (publieke) doel. De vele complexe factoren, waaronder een ingewikkelde PPS-constructie en een sterk veranderende en onzekere omgeving, noodzaken de gemeente tot het heroverwegen van het glasvezelbeleid. Aandachtspunten genoemd bij aanbeveling 1 zijn daarbij nuttig.

#### *Het glasvezelproject verdient politieke aandacht*

Het relatief geringe gemeentelijk belang (€ 6 miljoen) in de verbonden partij GNA lijkt weinig sturing te vragen bij de uitvoering van het glasvezelproject. Echter, een kleine participatie betekent niet per definitie dat er minder aandacht nodig is en dat er ook minder maatschappelijke en economische risico's worden gelopen. Het publieke belang bij de aanleg van glasvezel is groot en vertoont gelijkenissen met het belang van nutsvoorzieningen. Naast het grote maatschappelijke en economische belang is er ook sprake van een marktperfectie en urgentie van handelen. Hoe sneller er een kritische massa ontstaat, hoe sneller de investeringen zullen renderen en hoe sneller de betrokkenheid van de gemeente kan worden afgebouwd. Bij de start van GNA2 is zowel door het college als de raad onderkend dat de vele actoren en het ambitieniveau van het project om extra politieke aandacht vragen. Afgesproken is om de voortgang van het glasvezeldossier op de politieke agenda te houden door periodieke voortgangsrapportages. Ondanks deze afspraken wordt alleen in 2011 een rapportage opgesteld volgens de Regeling Risicovolle Projecten die niet aan de raad is aangeboden. De risico's die in deze rapportage worden onderkend, krijgen hiermee onvoldoende (politieke) aandacht. Na afvoering van het glasvezelproject als risicovol project in 2011, wordt door het college toegezegd om de raad te voorzien van jaarlijkse voortgangsrapportages. Er is slechts éénmaal een dergelijke rapportage opgesteld die op 6 juni 2012 in beslotenheid is besproken tijdens de vergadering van de raadscommissie JIF.

*Aanbeveling 4. Houd het glasvezelproject op de politieke agenda en volg alert de ontwikkelingen in het dossier.*

De politieke aandacht voor een verbonden partij waarin de gemeente met een slechts gering financieel belang participeert en waar zij geringe financiële risico's over loopt, wordt vaak door de 'politieke drukke agenda's' verdrongen door 'grote risicovolle projecten'. Veelal wordt gedacht dat je er geen buil aan kunt vallen, maar dit gaat voor een aantal verbonden partijen, waaronder het glasvezelproject, niet op. Ondanks de relatief geringe bedragen die er in het glasvezelproject omgaan is er een groot maatschappelijk belang mee gemoeid. Daarnaast heeft de participatie een groot economisch 'neveneffect'. Aan het al dan niet succesvol zijn van het project hangen grote economische belangen vast. De kleine participatie fungeert als een economisch vliegwieltje waardoor kleine imperfecties grote gevolgen kunnen hebben.

### 3.4 Aanbevelingen uitvoering

*Breng het glasvezelproject in lijn met (eigen) geldende spelregels*

De gemeente Amsterdam heeft in haar beleidsnota Doelgericht op Afstand (DOA) de spelregels rondom verbonden partijen vastgelegd. In deze beleidsnota wordt onder meer toegelicht wanneer en hoe het publieke belang het best via een verbonden partij behartigd kan worden. Ook wordt de te hanteren (bestuurlijke) rolverdeling behandeld en de wijze waarop de afzonderlijke rollen dienen te worden ingevuld. De gemeente houdt zich bij de aanleg van het glasvezelnet op belangrijke punten niet aan deze eigen regels. Zo is de verantwoordelijkheid voor het glasvezelproject binnen het college niet verdeeld tussen de vakwethouder (opdrachtgeversrol) en de wethouder deelnemingen (eigenaarsrol), maar is deze geheel belegd bij de vakwethouder (ICT). Daarnaast schrijven de regels voor dat belangrijke aandeelhoudersbesluiten over bijvoorbeeld business plannen en investeringen door de betrokken wethouders en soms door het (hele) college dienen te worden genomen. Ook deze aandeelhoudersbesluitvorming vindt vaak niet conform de eigen regels plaats.

Een belangrijk doel van DOA is om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan bij verbonden partijen. Uitgangspunt daarbij is om in principe geen bestuurders en ambtenaren functies te laten bekleden bij de organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.<sup>13</sup> DOA biedt wel de mogelijkheid hiervan af te wijken en dat is ook gebeurd bij het glasvezelproject, waarbij meerdere verbonden partijen (3 BV's en een stichting) betrokken zijn. De directeur van de uitvoerende gemeentelijke dienst (eerst plaatsvervangend bij OGA en daarna bij DRO) is namelijk als statutair bestuurder van één van de betrokken BV's benoemd. Tegelijkertijd gaf deze ambtenaar tot 1 januari 2014 in dezelfde persoon in de praktijk vrijwel geheel zelfstandig ambtelijke uitvoering aan de opdrachtgevers- en eigenaarsrol van het glasvezelbeleid. Hij was de drijvende kracht bij het aangaan van de (indirecte) gemeentelijke participatie in betrokken verbonden partijen en hield hier ook controle op. Bij de verbonden partij, waar hij statutair bestuurder was, had hij daarom tegelijkertijd 4 verschillende petten op: die van opdrachtgever, eigenaar, bestuurder en controleur.

*Aanbeveling 5. Breng de verschillende verantwoordelijkheden en rollen in het glasvezelproject in lijn met de voorschriften uit de beleidsnota.*

In de beleidsnota DOA wordt terecht een nadruk gelegd op de organisatorische scheiding van de gemeentelijke rollen: enerzijds eigenaar en anderzijds opdrachtgever/klant van de verbonden partij. Vanuit de klantrol wil de gemeente namelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening (en de hoogte van de tarieven van burgers) op peil blijft. Dit zijn beleidsmatige aspecten. Ze raken de effectiviteit van de uitvoering van de op afstand gezette taak. De gemeente heeft er als eigenaar belang bij dat de continuïteit van de organisatie stabiel is en dat deze geen (structurele) verliezen leidt. Hiervoor zijn goede bedrijfsvoering, voldoende omzet, kostenbeheersing, marketing en innovatie nodig. Dit zijn allemaal beheersmatige aspecten die de efficiency van de op afstand gezette taak raken. De voorgeschreven functie-

<sup>13</sup> Deelnemingenbeleid Doelgericht op afstand II (2013), pagina 21

scheiding zorgt voor een zeker evenwicht in de aandacht voor effectiviteit en efficiency. Functievermenging neemt noodzakelijke prikkels weg waardoor het evenwicht verloren zal gaan.

#### *Maak het glasvezelproject transparant*

De gemeente Amsterdam werkt al geruime tijd aan de aanleg van een stadsbreed glasvezelnet. Tot en met 2005 op geheel zelfstandige wijze, vanaf 2006 in de vorm van een samenwerking met private partijen. Een samenwerking die in 2009 van juridische vorm is veranderd en waarbij de deelname van de verschillende partijen is aangepast. Een samenwerking die ook stevige juridische oppositie ondervond (tussen 2005 en 2008 door kabelbedrijven) en in 2009 instemming nodig had van de NMa.

Bij de verbonden partij GNA gebeurde er ook het nodige. Als gevolg van de financiële crisis was GNA niet in staat om de benodigde leningen te verkrijgen en de gerealiseerde aansluitingen bleven sterk achter. Historisch gezien is het ontstaan van de constructie grotendeels te begrijpen maar is het desalniettemin een zeer complex en ondoorzichtig geheel geworden. Uit ons onderzoek blijkt daarnaast dat het glasvezeldossier niet op één centrale plek binnen de gemeente wordt bijgehouden, onvolledig en op sommige punten onduidelijk is. Belangrijke keuzes en overwegingen die in het verleden zijn gemaakt, zijn niet zo helder meer en zijn lastig of in het geheel niet meer te reconstrueren. Het institutionele geheugen laat duidelijk te wensen over.

*Aanbeveling 6. Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hier aan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft.*

Om de huidige complexe constructie te verhelderden is het nuttig om deze duidelijk op papier te zetten. Onze nota van bevindingen kan hiervoor als eerste aanzet dienen. Vervolgens is het belangrijk om deze informatie actueel te houden en ervoor te zorgen dat toekomstige wijzigingen in de constructie bewust worden verwerkt en geborgd. Door op deze wijze het institutionele geheugen te organiseren worden (toekomstige) raadsleden, bestuurders en ambtenaren geholpen om een actievare invulling te geven aan het aandeelhouderschap in het Amsterdamse glasvezelnet.

Het begrip 'governance' dient niet het karakter van enorme lijsten met verplichtingen en procedures te krijgen. De inhoud gaat boven de vorm waarbij een groot deel van 'het beheersen' heel goed informeel geregeld kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat er in het glasvezelproject verschillende informele contacten zijn geweest tussen politiek, ambtenaren en verbonden partijen over zich ontwikkelend beleid of over de indruk die men heeft van de prestatie van de verbonden partij. Het is goed om dit soort informele contacten een plaats te geven en er zo veel mogelijk van te profiteren. Juist deze informele contacten kunnen de smeerolie zijn die zorgt voor onderling vertrouwen. Maar het is wel van belang dat de belangrijkste punten van dergelijke informele contacten worden vastgehouden en gedeeld.

### 3.5 Aanbevelingen toezicht

*Informatievoorziening moet beter: transparanter, sneller en met meer diepgang*

De informatievoorziening van het college aan de raad is een belangrijk instrument in het politieke besluitvormingsproces en dient kwalitatief op orde te zijn. De kwaliteit van de informatievoorziening wordt bepaald door het tijdig aanbieden van juiste, toegankelijke en volledige informatie aan de raad.

Uit ons onderzoek blijkt dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de aanleg van het glasvezelnet verschillende gebreken laat zien. Gebreken die zich als gevolg van een aantal ontwikkelingen voordoen. Allereerst bemoeilijkt de complexe en op sommige punten ondoorzichtige constructie een goed beeld (zie ook aanbeveling 6) op het geheel. Ten tweede lijkt het college informatie over optredende problemen pas met de gemeenteraad te willen delen op het moment dat er een 'oplossing' is gevonden. Aangezien een aantal van de problemen in het glasvezelproject fundamenteel van aard zijn en zich niet eenvoudig laten oplossen, blijft de gemeenteraad ten onrechte (lange tijd) verstoken van deze relevante informatie of krijgt hier geen helder beeld van. Dit leidt in het glasvezelproject in een aantal gevallen tot voortkabbellende problemen die weer nieuwe problemen veroorzaken. Zo heeft bijvoorbeeld de significante vertraging in de realisatie van glasvezelaansluitingen een negatieve invloed op marktpartijen om deel te nemen aan het project, hetzij door kapitaalstorting hetzij door beschikbaarstelling van leningen.

*Aanbeveling 7. Verbeter de informatievoorziening aan de raad.*

De raad kan zijn kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen alleen goed uitoefenen als hij over voldoende (niet te weinig, maar ook niet te veel) informatie beschikt over het functioneren van die verbonden partijen.

Aangezien de gemeente in het glasvezelproject samenwerkt met private partijen, waaronder een beursgenoteerd bedrijf, is het begrijpelijk dat in openbare stukken niet te gedetailleerd wordt ingegaan op bedrijfsgevoelige informatie. Het college kan de raad natuurlijk wel vaker vertrouwelijk informeren over bovenstaande punten tijdens een besloten deel van een raads- of commissievergadering. Bedrijfsgevoelige informatie hoeft een goede informatievoorziening aan de raad niet in de weg te staan.

De informatie dient niet zo zeer omvangrijk maar eerder relevant te zijn, dat wil zeggen toegesneden op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Alleen dan kan de raad deze naar behoren invullen. In ons eerder aangehaalde boek, uitgebracht in het kader van ons 10 jarig bestaan, gaan we in op wat onder relevante en essentiële informatie dient te worden verstaan. We geven daarin aan dat bij het verstrekken van informatie het niet zo zeer gaat om het op voorhand beantwoorden van alle mogelijke vragen maar dat informatie gericht dient te zijn op het vertellen van het belangrijkste 'verhaal' van het beleid, project of deelneming. Alleen dan wordt het voor gebruikers mogelijk om (daar waar nodig) gericht meer diepgaande informatie te vragen of te zoeken. De nadruk komt dan in rapportages meer te liggen op het bieden van handvatten voor een dialoog en het wijzen op aanvullende informatie.



Dit helpt ook het gevoel van angst en kwetsbaarheid bij het college weg te nemen bij 'slecht nieuwsberichten zonder paniklare oplossing'.

Daarnaast is het ook verstandig om met de private partners te overleggen over aanpassing van de geheimhoudingsafspraken zodat de gemeenteraad ook in het openbaar de resultaten kan bespreken, waarmee de gemeente ook publiekelijk verantwoording aflegt over de mate waarin haar activiteiten bij de aanleg van glasvezel doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de gedachtegang in aanbeveling 2.



## 4 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 10 augustus 2015 voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op 2 september 2015 heeft de rekenkamer een reactie van het college ontvangen. Hierna volgen in § 4.1 de integrale bestuurlijke reactie van het college en in § 4.2 het nawoord van de rekenkamer.

### 4.1 Bestuurlijke reactie college

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders op het conceptrapport Glasvezelnet Amsterdam.

De rekenkamer concludeert dat vooraf goed is nagedacht over de deelname in het glasvezelbedrijf GNA en dat het publiek belang helder is geformuleerd, maar ook dat deze goede start geen goed vervolg kreeg. De uitwerking van het beleid vertoont hiaten, de controle door het college tijdens de uitvoering is onvoldoende, het beoogd aantal te realiseren 'homes passed' wordt bij lange na niet gehaald en de raad is zowel over de uitvoering als de doelrealisatie niet goed geïnformeerd.

De rekenkamer draagt ook een verklaring aan voor de onvoldoende uitwerking en uitvoering van het beleid. Het glasvezel speelveld is complex en de onzekerheden over de telecommunicatie ontwikkelingen waren en zijn groot. Het is zaak om in een dergelijke omgeving ruimte voor wendbaarheid in te bouwen. Die ruimte was er in het glasvezeldossier niet.

#### *Algemene reactie op het onderzoek*

Het college dankt de rekenkamer voor het uitvoerige onderzoek, de scherpe analyse en de waardevolle aanbevelingen. De notie over het belang van wendbaarheid acht het college cruciaal en is ook voor het deelnemingenbeleid in algemene zin relevant. Het college zal de aanbevelingen uitvoeren en waar relevant opnemen in de uitvoeringsnota Doelgericht op Afstand II. Aan deze nota wordt momenteel gewerkt en deze zal naar verwachting begin 2016 gereed zijn.

De conclusies en aanbevelingen onderstrepen de door dit college reeds ingezette veranderingen: de governance-structuur en het beheer van de deelneming zijn verbeterd en een heroriëntatie op het beleid is gestart. Zo zijn aan de kant van de gemeente de aandeelhoudersrol en beleidsinhoudelijke inmiddels gescheiden en is bij de deelneming besloten tot een wijziging in het bestuur. Hierdoor is er momenteel een goede scheiding van rollen en verantwoordelijkheden. Dit zorgt voor een aanzienlijke verbetering in het beheer van de deelneming. Daarnaast heroriënteert het college zich op het beleid. Onderzoek is gestart of de commerciële, technische en juridische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie aanleiding geven om het beleid te wijzigen. Ook heeft in het eerste kwartaal van 2015 de overkoepelende herijking van de gemeentelijke deelnemingen plaatsgevonden. Voor de glasvezel deelneming is besloten om het afstoten van de deelneming te onderzoeken.

Momenteel loopt het vooronderzoek om te komen tot een besluit over het wel of niet afstoten van de deelneming, de resultaten van het externe onderzoek word hierin meegenomen.

Al met al bevestigen de conclusies en aanbevelingen de ingeslagen weg van dit college met betrekking tot de glasvezel deelneming en geven tegelijkertijd waardevolle aanbevelingen voor het deelnemingenbeleid in het algemeen.

#### *Reactie op de aanbevelingen*

De rekenkamer doet een zevental aantal aanbevelingen om het beleid te verbeteren, die we één voor één zullen langslopen.

*Aanbeveling 1. Leg een aantal uitgangspunten vast voor kaderstelling in een complexe context. Besteed daarbij aandacht aan het omgaan met onzekere factoren, het creëren van ruimte voor wendbaarheid en de noodzaak van een exit strategie.*

Zoals aangegeven ziet het college dit als één van de belangrijkste lessen uit het rekenkamerrapport. Vooral bij de start van een nieuwe deelneming is het cruciaal om stil te staan bij de vraag welke mogelijkheden voor bijsturing er ingebouwd moeten worden in het geval de omstandigheden zich anders ontwikkelen dan gehoopt of verwacht en om afspraken te maken hoe omgegaan wordt met onverwachte ontwikkelingen. Bij de actualisatie van het deelnemingenbeleid in 2013 hebben we de lessen uit eerdere complexe trajecten een belangrijke rol gespeeld. Hierdoor zijn in het huidige beleid uitstappen en bijstuurmogelijkheden wel opgenomen. Dit laat onverlet dat hierin nog een opgave ligt, met name wat betreft de ruimte voor wendbaarheid. Deze aanbeveling zal dan ook worden meegenomen in de uitvoeringsnota Doelgericht op Afstand II. Aan deze nota wordt momenteel gewerkt en deze zal naar verwachting begin 2016 gereed zijn.

*Aanbeveling 2. Leg een aantal uitgangspunten vast voor samenwerking met derden in een PPS- constructie en besteed daarbij expliciet aandacht aan de wijze waarop publieke middelen publiek kunnen worden verantwoord.*

Het college vindt het belangrijk om uitgangspunten vast te leggen voor de publieke verantwoording bij samenwerking met private partijen en deelt de constatering dat hierin nog een verbeterslag moet worden gemaakt. Waar het gaat om de verantwoording lopen de belangen tussen de publieke en private partijen vaak uiteen. Zeker als het slecht gaat, is publieke verantwoording over de resultaten veelal niet in het belang van de deelneming. Maar de gemeente blijft altijd een verantwoordelijkheid houden naar haar burgers. Het college moet ook verantwoording (kunnen) afleggen aan de gemeenteraad over de deelneming alsmede de resultaten zoveel mogelijk bespreekbaar maken in het publieke debat. Juist omdat de belangen uiteenlopen is het zaak om bij start goede afspraken te maken. Dit vraagt om wederzijds begrip bij alle partijen. De rekenkamer beveelt aan om hierbij de transparantie voorop te stellen en het uitgangspunt 'openbaar, tenzij' te hanteren. Dit dwingt de partijen om direct aan het begin hierover na te denken en dat draagt bij aan bewust en transparant handelen.

Ook deze aanbeveling zal worden meegenomen in de uitvoeringsnota Doelgericht op Afstand II.

*Aanbeveling 3. Evalueer het huidige glasvezelbeleid en stel een nieuwe strategie vast waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende onzekere factoren en betrek daarin een exit strategie.*

Het college onderschrijft het belang van deze aanbeveling. Begin 2015 zijn alle deelnemingen van de gemeente herijkt. Voor de glasvezel deelneming is besloten om het afstoten van de deelneming te onderzoeken. Daarnaast is begin 2015 gestart met een externe onderzoek naar het publiek belang van de glasvezel deelneming en de mogelijkheden voor een exit. Het vooronderzoek naar het afstoten van de deelneming loopt inmiddels en zal in november aan de raad worden voorgelegd. De uitkomsten van het externe onderzoek worden meegenomen.

Deze aanbeveling is dus al in uitvoering.

*Aanbeveling 4. Houd het glasvezelproject op de politieke agenda en volg alert de ontwikkelingen in het dossier.*

De rekenkamer vindt dat de bestuurlijke aandacht voor en de informatievoorziening over het glasvezeldossier onvoldoende en geeft aan dat dit mogelijk samenhangt met de geringe omvang van de deelneming. Terecht constateert de rekenkamer dat de maatschappelijke belangen groot zijn. De beschikbaarheid voor de bevolking van open en symmetrisch breedband internet levert een bijdrage aan de aantrekkelijkheid van de stad, het vermogen om talent aan te trekken en te behouden en aan de economische ontwikkeling van de stad. De vraag is niet of snel internet maatschappelijk van belang is, maar wel wat de meest geëigende rol van de gemeente is om de beschikbaarheid van schaalbare en toekomstbestendige connectiviteit te stimuleren.

Politieke aandacht voor het vervolg van glasvezeldossier is overigens ook geborgd door de motie die is aangenomen bij de herijking deelnemingen. De raad heeft aangegeven nadrukkelijk te willen worden betrokken bij het vervolgproces rondom de glasvezeldeelname (en 4 andere deelnemingen).

*Aanbeveling 5. Breng de verschillende verantwoordelijkheden en rollen in het glasvezelproject in lijn met de voorschriften uit de beleidsnota.*

Het college vindt het belangrijk dat verantwoordelijkheden en rollen in lijn zijn met het gemeentelijk beleid. Hiertoe heeft het college in mei 2015 besloten om de governance-structuur van de deelneming te herzien. Met dit besluit zijn aan de kant van de gemeente de aandeelhoudersrol en beleidsinhoudelijke strikter gescheiden en is besloten tot een wijziging in het bestuur. Hierdoor is er momenteel een goede scheiding van rollen en verantwoordelijkheden. Dit zorgt voor een aanzienlijke verbetering in het beheer van de deelneming. Ook deze aanbeveling is dus reeds geïmplementeerd.

*Aanbeveling 5. Breng de verschillende verantwoordelijkheden en rollen in het glasvezelproject in lijn met de voorschriften uit de beleidsnota.*

Het college vindt het belangrijk dat verantwoordelijkheden en rollen in lijn zijn met het gemeentelijk beleid. Hiertoe heeft het college in mei 2015 besloten om de governance-structuur van de deelneming te herzien. Met dit besluit zijn aan de kant van de gemeente de aandeelhoudersrol en beleidsinhoudelijke strikter gescheiden en is besloten tot een wijziging in het bestuur. Hierdoor is er momenteel een goede scheiding van rollen en verantwoordelijkheden. Dit zorgt voor een aanzienlijke verbetering in het beheer van de deelneming. Ook deze aanbeveling is dus reeds geïmplementeerd.

*Aanbeveling 6. Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hier aan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft.*

Het college onderschrijft de complexiteit van de huidige constructie en de noodzaak van een ordentelijk dossier. Door de wijziging in de governance-structuur wordt de deelneming nu beheerd door het team Deelnemingen van de Dienst Middelen en Control. Hierdoor is er meer specifieke kennis en aandacht voor het beheren van de deelnemingen en wordt er samen met de RVE Ruimte en Duurzaamheid gewerkt aan een adequate opbouw van het dossier en de borging van specifieke inhoudelijke kennis. Ook de nota van bevindingen van de rekenkamer draagt hier aan bij.

*Aanbeveling 7. Verbeter de informatievoorziening aan de raad.*

Het college vindt goede informatievoorziening aan de raad van wezenlijk belang in het proces van politieke besluitvorming. De raad is gedurende de aanleg van het glasvezelnet wel geïnformeerd, maar de frequentie en de kwaliteit van informatie kan beter.

De ingezette wijzigingen met betrekking tot de governance-structuur zijn een goede aanleiding om deze opgave op te pakken en in lijn te brengen met de informatievoorziening van de andere deelnemingen. Ook zal deze aanbeveling worden meegenomen in de uitvoeringsnota Doelgericht op Afstand II.

## **4.2 Nawoord rekenkamer**

De rekenkamer bedankt het college van B&W voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen in ons rapport over de aanleg van glasvezel. We zijn blij dat het college alle aanbevelingen wil uitvoeren en op sommige punten al actief bezig is om veranderingen aan te brengen. Daarnaast heeft het college van B&W aangegeven dat er aanbevelingen zijn die betrokken zullen worden in het nieuwe deelnemingenbeleid waar namens het college momenteel aan gewerkt wordt.

Het college van B&W gaat in zijn reactie op ons rapport ook afzonderlijk in op de verschillende aanbevelingen. Hierbij constateren we echter dat de bespreking van aanbeveling 7 (*Verbeter de informatievoorziening aan de raad*) de gekozen formulering tot enige 'ruis' kan leiden: *Het college vindt goede informatievoorziening aan de raad van wezenlijk belang in het proces van politieke besluitvorming. De raad is gedurende de aanleg van het glasvezelnet wel geïnformeerd maar de frequentie en de kwaliteit van informatie kan beter.* De gekozen formulering is wat dubbelzinnig. Immers als er iets mis gaat bij de informatievoorziening, gaat het altijd om de frequentie en/of de kwaliteit. Om misverstanden te voorkomen lijkt het ons goed om onze gerapporteerde bevindingen op dit punt nog kort toe te lichten. In ons rapport concluderen we in de tweede alinea op bladzijde 18 dat het college heeft nagelaten om de raad in een achttal gebeurtenissen te informeren terwijl dat ons inziens wel had gemoeten. Het gaat hier om gebeurtenissen bij de aanleg van glasvezel, die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. Het college had hierover pas een besluit mogen nemen nadat eerst de raad door het college in de gelegenheid was gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Gezien het vertrouwelijke karakter van de gebeurtenissen worden deze gebeurtenissen niet in ons openbare rapport toegelicht maar worden ze wel beschreven in onze interne nota van bevindingen.<sup>14</sup>

Tot slot nog een enkel woord over de samenwerking met de ambtenaren. Het project kende een trage en moeizame start. Wellicht moesten de ambtenaren wennen aan het idee dat de spotlights op een project werden gezet dat zij in relatieve autonomie gedurende een aantal jaren naar eer en geweten hadden vorm gegeven. Ondanks deze start is het uiteindelijk gekomen tot een constructieve samenwerking in dit ingewikkelde dossier. Daarvoor willen we de betrokken ambtenaren bedanken.

---

<sup>14</sup> De nota van bevindingen is een intern document van de rekenkamer dat niet door de rekenkamer openbaar zal worden gemaakt.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)