

***Statenstuk* 2018-831**

NRK Rapport 'Internet, en een beetje snel graag!'

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 18 april 2018
- Provinciale Staten op 25 april 2018
- Fatale beslisdatum: 25 april 2018

Voorstel van de Commissie van Onderzoek van Provinciale Staten van Drenthe van 4 april 2018,
kenmerk 14/SG/201801047

Behandeld door de heer L. Boer, telefoonnummer (0592) 365 088

Inleiding

Dit Statenvoorstel is opgesteld naar aanleiding van de publicatie van het rapport 'Internet en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Drenthe' van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) op 12 maart 2018. De hoofdlijnen van het rapport worden hier weergegeven alsook een advies over hoe de NRK-aanbevelingen kunnen worden overgenomen.

Breedbandbeleid provincie Drenthe: 'stimulering van onderop'

Op 4 februari 2004 wordt breedbandbeleid voor het eerst door Provinciale Staten ter sprake gebracht. Er is toen een motie aangenomen die oproept om zorg te dragen voor een 100% dekkend breedbandinternet in Drenthe.

In de huidige Statenperiode heeft het college van GS in haar collegeprogramma van 2015 expliciete doelstellingen omtrent breedband opgenomen. GS hebben de ambitie om geheel Drenthe in het voorjaar van 2019 te voorzien van breedbandinternet dat voldoet aan de norm voor een Next Generation Access (NGA)-netwerk. GS verwijzen daarbij naar het belang van digitale en fysieke bereikbaarheid om het platteland vitaal te houden. De provincie ondersteunt de coöperatieve aanpak en beoogt de gelden zoveel mogelijk revolverend in te zetten.

De Drentse aanpak wordt door de NRK getypeerd als 'stimulering van onderop'. Lokale bewonersinitiatieven staan centraal en het beleid is gericht om hen in staat te stellen het breedbandnetwerk te realiseren. Daartoe is een samenhangend instrumentarium ontwikkeld. Het financiële instrumentarium van de provincie voor de aanleg van breedbandinternet bestaat uit een vraagbundelingssubsidie en een aanlegsubsidie. Daarnaast is een Breedbandplatform opgericht voor inhoudelijke ondersteuning van bewonersinitiatieven. Verder is er een coördinatiepunt voor slim meeleggen in het leven geroepen. Dit is in hoofdlijnen het beleid gericht op de verdere ontwikkeling van breedband in de provincie Drenthe.

Onderzoeksopzet NRK

Het provinciale beleid gericht op ontwikkeling van breedband is in het NRK-rapport onder de loep genomen aan de hand van de volgende vraagstelling:

Hoe draagt de Provincie Drenthe zorg voor een provinciedekkend breedbandnetwerk, in hoeverre slaagt zij er in om knelpunten, die lokale initiatiefnemers bij de aanleg van breedbandinternet ondervinden, weg te nemen en hoeveel hebben deze provinciale maatregelen gekost?

De onderzoeksperiode begint bij de totstandkoming van het eerste provinciale breedbandbeleid in mei 2011 en eindigt op 3 mei 2017. Er is een beleidsreconstructie gemaakt en er zijn gesprekken gevoerd, onder andere met vertegenwoordigers van grote en kleine aanbieders van internet, kabelmaatschappijen, gemeenten, wetenschappers en inwoners die actief zijn in een bewonersinitiatief. Er zijn drie bewonersinitiatieven als casestudy uitgewerkt. Ook is in kaart gebracht hoeveel middelen de provincie heeft uitgegeven aan het realiseren van breedbandinternet en hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de beleidswisselingen en de uitvoeringspraktijk. Verder zijn de bevindingen over Drenthe vergeleken met de buurprovincies Groningen en Fryslân. Tenslotte is een uitstapje gemaakt richting Nedersaksen hoe daar wordt omgegaan met de aanleg van breedbandinternet op het platteland.

Conclusies NRK

De NRK komt op basis van haar onderzoek tot de volgende conclusies (beknopt weergegeven):

Conclusie 1: er is sprake van een falende breedbandmarkt in het Drentse buitengebied

Op het Drentse platteland komt de aanleg van breedbandinternet niet via het marktmechanisme tot stand. KPN investeert vooral in het upgraden van haar bestaande kopernetwerk, terwijl Ziggo niet van plan is haar kabelnetwerk naar de Drentse buitengebieden uit te breiden. Door het falen van de markt zijn er op dit moment in Drenthe 24.500 adressen die nu of binnen drie jaar geen aansluiting hebben op een breedbandnetwerk (de zogeheten witte adressen). Daarnaast is er nog een groot aantal adressen dat slechts toegang heeft tot één aanbieder van breedbandinternet (de grijze adressen).

Conclusie 2: de provincie heeft haar beleid van onderop consequent doorgevoerd.

Het breedbandbeleid in Drenthe kenmerkt zich door het consequent stimuleren van initiatieven van onderaf. Bewonersinitiatieven staan in het beleid centraal. Bewonersinitiatieven kunnen een stichting of coöperatie oprichten die subsidie kan krijgen voor het bundelen van de vraag naar en de aanleg van breedbandinternet. Bewonersinitiatieven worden inhoudelijk bijgestaan door VerbindDrenthe. In 2017 zijn wijzigingen in het beleid doorgevoerd waardoor opschaling moet plaatsvinden. Verder neemt VerbindDrenthe op verzoek van de bewonersinitiatieven meer centrale regie.

Conclusie 3: er is een provinciedekkend stelsel van bewonersinitiatieven

Een voorwaarde voor het van onderop realiseren van een breedbandnetwerk dat heel Drenthe beslaat, is dat ieder wit gebied is afgedekt door een bewonersinitiatief. Er zijn veel bewonersinitiatieven ontstaan en in 2017 is er een situatie waarin geheel Drenthe is bedekt door bewonersinitiatieven. De fase waarin die bewonersinitiatieven zich bevinden verschilt sterk. Bij enkele initiatieven is het breedbandinternet al operationeel, terwijl andere initiatieven met vraaginventarisatie bezig zijn. Naar verwachting zal er nog geruime tijd overheen gaan voordat alle witte adressen in Drenthe zwart zijn geworden.

Conclusie 4: de provincie stelt zich responsief op

Het is de Rekenkamer gebleken dat de provincie continu in overleg is met de bewonersinitiatieven, de gemeenten en andere belangrijke partijen over de aanleg. De provincie monitort bewonersinitiatieven en is bereikbaar als er problemen zijn.

Conclusie 5: bewonersinitiatieven zijn overwegend tevreden over VerbindDrenthe

VerbindDrenthe geeft veel procesmatige en inhoudelijke ondersteuning en wordt hierin gewaardeerd. VerbindDrenthe geeft steeds vaker technische/inhoudelijke ondersteuning.

Conclusie 6: sturing om te komen tot organisatorische en technische afstemming kwam laat

Het was doelmatig geweest als ervan te van tevoren overeenstemming was over de netwerkarchitectuur, de techniek en de providers voor heel Drenthe. Dan waren er schaalvoordelen geweest. Dit was niet het geval. Hierdoor is er nu sprake van een lappendeken. Bewonersinitiatieven hebben per petitie verzocht om meer centrale regie. Bundeling en regie vindt vooral plaats op technisch vlak (netwerkontwerp).

Conclusie 7: de vraagbundelingssubsidie voorzag in een behoefte

De provincie stelde gelden beschikbaar voor vraagbundelingssubsidie waarmee bewonersinitiatieven abonnementen kunnen werven en hun businesscase rond kunnen krijgen. Alle initiatieven hebben hier gebruik van gemaakt.

Conclusie 8: door een prikkel tot schaalvergroting bestaat tussen bewonersinitiatieven concurrentie om aansluitingen

De provincie heeft samenvoeging van bewonersinitiatieven mede gestimuleerd door een ondergrens te stellen van het minimaal aantal aan te sluiten adressen. Er zijn directe schaalvoordelen voor een coöperatie: lagere aansluitkosten per adres, een robuustere organisatie en inkoopvoordelen. De prikkels tot schaalvergroting leiden tot concurrentie om aansluitingen tussen initiatieven.

Conclusie 9: de governance van de bewonersorganisaties is in verhouding tot de hoge schuldenlast zwak

Bewonersinitiatieven hebben het moeilijk op een ingewikkelde markt met grote belangen en gelden. Zij moeten grote risico's nemen, soms ook persoonlijk (bestuurdersaansprakelijkheid). Vrijwel alle coöperaties hebben een zwakke governance. Toetsing van de bestuurders op kwalificaties vindt onvoldoende plaats.

Conclusie 10: een te hoog aansluittempo leidt soms tot problemen bij internetproviders

Breedbandcoöperaties zijn aangewezen op kleine internetproviders. Deze providers maken kosten per aansluiting (voor een router en een monteur) vaak betaald met vreemd vermogen. Mede hierdoor is er een beperkte aansluiting snelheid. Dit vergt voortdurende afstemming tussen de breedbandcoöperatie en de provider. Wordt de provider te sterk onder druk gezet dan kan het afhaken, zoals bij twee coöperaties in Drenthe gebeurd.

Conclusie 11: er zijn sinds 2013 nog maar weinig aansluitingen gerealiseerd

De doorloofphase van de aanleg vergt veel tijd. De meeste initiatieven zijn eind 2017 nog in een beginstadium. Bij veel initiatieven is nog geen sprake van aanleg en is dit ook niet op korte termijn te verwachten. In twee kleine gebieden is het breedbandinternet inmiddels wel functioneel. In grote delen van Drenthe is men nog lang niet toe aan de aanleg. In totaal waren aan het eind van de onderzoeksperiode 655 witte adressen in twee pilotprojecten aangesloten. Drie grotere initiatieven zijn recent begonnen met de aanleg.

Conclusie 12: Provinciale Staten worden goed van informatie voorzien

Het breedbandbeleid van de provincie Drenthe is in nauwe samenwerking met de Statencommissie Breedband (bedoeld wordt de Statenwerkgroep breedband) tot stand gekomen. Provinciale Staten nemen de belangrijkste kaderstellende besluiten. Provinciale Staten worden – eventueel via de Statencommissie Breedband – tijdig op de hoogte gehouden over de uitvoering van het beleid en de voortgang van de aanleg.

De aanbevelingen en reactie van GS

In het verlengde van de conclusie doet de NRK een zestal beleidsaanbevelingen. Deze zijn letterlijk overgenomen:

'Aanbeveling 1: blijf aandringen op schaalvergroting en centrale regie, maar vermijd concurrentie tussen initiatieven.

Het verdient aanbeveling de ingezette koers tot schaalvergroting door te zetten. Stimuleer verdere opschaling van burgerinitiatieven. Versterk tegelijkertijd de regie op de bewonersinitiatieven in de zin dat – voor zover dat nog niet vastligt – afspraken worden gemaakt over de geografische verdeling van bewonersinitiatieven, de netwerkachitectuur, de compatibiliteit van apparatuur en het contracteren internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet van belichters en providers voor geheel Drenthe. Door duidelijke afspraken te maken over de geografische verdeling van bewonersinitiatieven, kan worden voorkomen dat er tussen initiatieven concurrentie om aan te sluiten adressen ontstaat.

Aanbeveling 2: let meer op versterking van de governance van bewonersinitiatieven.

Versterking van de governance van bewonersinitiatieven verdient aandacht. Bewonersinitiatieven zijn verantwoordelijk voor een schuldenlast van soms vele miljoenen. Deze bedrijfsrisico's moeten worden beheerd door organisaties met goede besluitvormingsmechanismen (checks en balances) en door gekwalificeerde functionarissen. De provincie als kredietverlenende instantie moet adequate controle uitoefenen voor zover het de financiële verantwoordelijkheid betreft.

Aanbeveling 3: voorkom dat risico's worden afgewenteld op de burger.

Zorg ervoor dat provinciaal beleid dat bedoeld is om in te grijpen bij een falend marktmechanisme er niet toe leidt dat hiermee gepaard gaande risico's (staatssteun, kredietrisico's) worden afgewenteld op individuele burgers die participeren in de uitvoering van dit beleid. Goed beschouwd is de overheid juist een mechanisme om dergelijke risico's gemeenschappelijk te delen.

Aanbeveling 4: als het in sommige Drentse gebieden niet lukt om breedbandinternet via bewonersinitiatieven tot stand te brengen, kan 'zelf doen' als serieuze optie worden meenomen.

De provincie heeft gekozen voor een aanpak van onderop. Of deze aanpak werkelijk in heel Drenthe gaat lukken, is niet zeker. Blijf daarom de uitvoering van de huidige aanpak nauwlettend volgen door het opstellen van een jaarlijkse evaluatie.

Stuur tijdig bij als de aanpak niet verloopt zoals voorzien. Informeer Provinciale Staten jaarlijks over de voortgang van de uitvoering. Wanneer blijkt dat er gebieden zijn waarin het de bewonersinitiatieven niet lukt de aanleg te realiseren, is het zelf aanleggen van een breedbandnetwerk een optie die serieus moet worden overwogen. In het Nedersaksische voorbeeld is te zien dat dit – eventueel na aanmelding bij de Europese Commissie – een begaanbare weg is.

Het college van GS zijn in hun reactie expliciet: *De optie van zelf een breedbandnetwerk aanleggen, is op dit moment in onze ogen niet opportuun, onder andere omdat er vanuit het Rijk geen middelen beschikbaar worden gesteld.*

Aanbeveling 5: continueer de functie van VerbindDrenthe na 2019.

VerbindDrenthe heeft een belangrijke functie in het begeleiden van bewonersinitiatieven. De subsidie voor deze stichting eindigt na 2019. De behoefte aan ondersteuning zal na 2019 echter niet verdwijnen. Enerzijds niet omdat er een gerede kans is dat niet alle bewonersinitiatieven eind 2019 hun beoogde aansluitingen hebben gerealiseerd. Anderzijds is het te verwachten dat ook coöperaties die een netwerk hebben aangelegd een kennisbehoefte hebben. Zij zullen vaker vragen hebben op het gebied van beheer en onderhoud van het netwerk, administratie en governance. De Rekenkamer beveelt aan nu al na te denken over de voortzetting van de functie die VerbindDrenthe vervult.

Aanbeveling 6: lobby dat breedbandinternet wordt aangewezen als nutsvoorziening.

Breedbandinternet is een belangrijke voorziening die door de Europese Unie niet als nutsvoorziening wordt beschouwd. Binnen de huidige Europese regelgeving worden de mogelijkheden voor overheden om breedbandinternet te steunen beperkt door de Europese staatssteunregels. Het verdient aanbeveling een gezamenlijke lobby (bijvoorbeeld in IPO-verband) naar het Rijk (ministerie van EZ) en de Europese Unie te voeren om te bewerkstelligen dat breedbandinternet door de Europese Unie wordt erkend als nutsvoorziening waardoor allerlei belemmeringen op het vlak van actieve overheidssteun worden weggenomen.

GS onderschrijven vijf van de zes aanbevelingen.

GS onderschrijven vrijwel alle aanbevelingen. Alleen de aanbeveling dat – mocht in bepaalde gebieden geen breedbandinternet van de grond komen – het zelf aanleggen een optie is die overwogen kan worden, wordt niet onderschreven. Verder benadrukt GS dat sinds het einde van de onderzoeksperiode veel aansluitingen zijn gerealiseerd (stand 1 januari 2018: 10.000 aansluitingen, waarvan 2.100 witte adressen). Drie initiatieven zijn volgens GS inmiddels volop bezig met de uitrol van breedbandinternet in hun gebied. De NRK stelt hier vraagtekens bij en stelt dat de consequentie hiervan zou kunnen zijn dat er geen dekkende aanleg is voor geheel Drenthe.

Advies

1. Het voorstel van Gedeputeerde Staten over de wijze van afhandeling van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer over te nemen;
2. Gedeputeerde Staten te verzoeken om de uitvoering van de aanbevelingen 1 t/m 3 en 5 t/m 6 in beeld te brengen via de regulier planning en control cyclus.

Beoogd effect

Met het overnemen van het voorstel van GS wordt breedbandbeleid in Drenthe verder aangescherpt.

Argumenten

Met het overnemen van de aanbevelingen van vijf van de zes aanbevelingen van de rekenkamer wordt de focus in het breedbandbeleid vergroot. Dit betekent meer regie, schaalvergroting onder gelijktijdige versterking van burgerkracht in de aanleg van breedband.

De afwijzing van GS van de NRK aanbeveling dat mocht het niet lukken om breedbandinternet via bewonersinitiatieven tot stand te brengen, kan 'zelf doen' als provincie als optie te overwegen, is consequent in lijn met de (in het verleden gekozen) inzet van 'stimulering van onderop'.

Uitvoering

Tijdsplanning

Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 8 april 2018

Provinciale Staten op 25 april 2018

Monitoring en evaluatie

Monitoring van de aanbevelingen vindt plaats via de reguliere planning- en control cyclus.

Extern betrokkenen

De Noordelijke Rekenkamer (NRK)

Bijlagen

Rapport van de Noordelijke Rekenkamer 'Internet, en een beetje snel graag!. De aanleg van breedbandinternet in de provincie Drenthe.' van 12 maart 2018. Pagina: 6

Assen, 4 april 2018

Kenmerk: 14/SG/201801047

De Commissie van Onderzoek van Provinciale Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter

mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de commissie van Onderzoek van Provinciale Staten van Drenthe van 4 april 2018, kenmerk 14/SG/201801047;

BESLUITEN:

- I. Het voorstel van Gedeputeerde Staten over de wijze van afhandeling van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer over te nemen;
- II. Gedeputeerde Staten te verzoeken om de uitvoering van de aanbevelingen in beeld te brengen via de reguliere planning en controlcyclus.

Assen, 25 april 2018

Provinciale Staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

INTERNET, en een beetje snel graag!

*De aanleg van breedbandinternet
in de provincie Drenthe*



Noordelijke
Rekenkamer



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 12 maart 2018

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 17 januari 2018 vastgestelde rapport 'Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Drenthe' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr.drs. M. Ch. A. Smilde
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Internet, en een beetje snel graag!

De aanleg van breedbandinternet in de
provincie Drenthe

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	5
Aanbevelingen en alternatieve aanpakken	7
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding en context	11
1.2 Doel- en vraagstelling	12
1.3 Aanpak en afbakening van het onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	14
2 Het breedbandbeleid	15
2.1 Inleiding	16
2.2 Het falen van de Drentse breedbandmarkt	16
2.3 Juridische randvoorwaarden voor provinciaal beleid	18
2.4 Het Drentse breedbandinstrumentarium	20
2.4.1 De vraagbundelingssubsidie	22
2.4.2 VerbindDrenthe	22
2.4.3 De aanlegsubsidie	22
2.4.4 Coördinatiepunt voor slim meeleggen	25
2.5 Voorbereidingskosten van het beleid	25
2.6 Betrokkenheid van Provinciale Staten	26
2.7 Samenvatting	26
3 De uitvoering van het beleid	27
3.1 Inleiding	28
3.2 Bewonersinitiatieven en hun voortgang	28
3.3 Het gebruik van de subsidie	30
3.4 De ondersteuning door VerbindDrenthe	32
3.5 De aanlegsnelheid	33
3.6 Worden knelpunten weggenomen?	33
3.6.1 Kleinschaligheid initiatieven	33
3.6.2 Professionaliteit van initiatiefnemers	34
3.6.3 Governance coöperaties nog zwak ontwikkeld	35
3.6.4 Bestuurders lopen persoonlijk risico	35
3.6.5 Capaciteit van providers	35
3.6.6 Leges en degeneratiekosten	36
3.7 Informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de aanleg	36
3.8 Samenvatting	37
4 Een beleidsvergelijking	39
4.1 Inleiding	40
4.2 De omvang van het probleem in het Noorden	40
4.3 Welke doelen streven de provincies na?	41
4.4 Het beleid in 2015 en 2017	42
4.5 Hoeveel breedbandinternet is gerealiseerd?	44

4.6	Een vergelijking met het beleid in Nedersaksen	44
4.7	Samenvatting	48
5	Bestuurlijke reactie	50
5.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	51
5.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	55
	Bijlagen	56
	Bijlage 1 Bronnen	57
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	59
	Bijlage 3 Belangrijke begrippen en afkortingen	61



Samenvattende conclusies en aanbevelingen



Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Context

Snel internet is een steeds belangrijkere basisvoorziening. De Europese Unie ziet de aanleg en het beheer van een breedbandnetwerk niet als een nutsfunctie, zoals riolering, het elektriciteitsnet, het gasnet en drinkwater. Hierdoor wordt de aanleg van het breedbandnetwerk in beginsel aan de markt overgelaten. Door de hoge graafkosten is het voor marktpartijen financieel gezien niet interessant een breedbandnetwerk op het platteland aan te leggen. Omdat marktpartijen niet staan te springen om een breedbandnetwerk in het buitengebied aan te leggen, blijven grote delen van Drenthe verstoken van snel internet. De provincie Drenthe heeft zich dit aangetrokken en tracht al vanaf 2013 de aanleg van breedbandinternet te stimuleren daar waar de markt onvoldoende prikkels levert. Ook inwoners trachten door middel van bewonersinitiatieven de aanleg van glasvezel te bevorderen, maar zij moeten daarvoor meerdere barrières overwinnen. Wanneer de provincie tracht deze bewonersinitiatieven met kennis en middelen te ondersteunen om breedbandinternet aan te laten leggen, is dat één van de weinige beleidsterreinen waarin de provincie rechtstreeks te maken krijgt met actieve burgers die opkomen voor een publiek belang. Om die reden is de Noordelijke Rekenkamer geïnteresseerd in de rol die bewonersinitiatieven in Drenthe bij het realiseren van breedbandinternet spelen en de wijze waarop de provincie die bewonersinitiatieven ondersteunt. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag.

Hoe draagt de Provincie Drenthe zorg voor een provinciedekkend breedbandnetwerk, in hoeverre slaagt zij er in om knelpunten, die lokale initiatiefnemers bij de aanleg van breedbandinternet ondervinden, weg te nemen en hoeveel hebben deze provinciale maatregelen gekost?

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan. De onderzoeksperiode begint bij de totstandkoming van het eerste provinciale breedbandbeleid in mei 2011 en eindigt op 3 mei 2017. Er is een beleidsreconstructie gemaakt en er zijn gesprekken gevoerd, onder andere met vertegenwoordigers van grote en kleine aanbieders van internet, kabelmaatschappijen, gemeenten, wetenschappers en inwoners die actief zijn in een bewonersinitiatief. Er zijn drie bewonersinitiatieven als casestudy uitgewerkt. Ook is in kaart gebracht hoeveel middelen de provincie heeft uitgegeven aan het realiseren van breedbandinternet en hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de beleidswisselingen en de uitvoeringspraktijk. Verder zijn de bevindingen over het beleid van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân met elkaar vergeleken en is gekeken op welke manier in het naburige Nedersaksen wordt omgegaan met de aanleg van breedbandinternet op het platteland.

De bevindingen van het onderzoek hebben geresulteerd in de volgende conclusies.

Conclusies

Conclusie 1: er is sprake van een falende breedbandmarkt in het Drentse buitengebied

Op het Drentse platteland komt de aanleg van breedbandinternet niet via het marktmechanisme tot stand. KPN investeert vooral in het upgraden van haar bestaande kopernetwerk, terwijl Ziggo niet van plan is haar kabelnetwerk naar de Drentse buitengebieden uit te breiden. Door het falen van de markt zijn er op dit moment in Drenthe 24.500 adressen die nu of binnen drie jaar geen aansluiting hebben op een breedbandnetwerk (de zogeheten *witte adressen*). Daarnaast is er nog een groot aantal adressen dat slechts toegang heeft tot één aanbieder van breedbandinternet (de *grijze adressen*).

Conclusie 2: de provincie heeft haar beleid van onderop consequent doorgevoerd

De provincie Drenthe is in 2013 gestart met het ontwikkelen van een breedbandbeleid. Het breedbandbeleid in Drenthe kenmerkt zich door het stimuleren van initiatieven van onderaf. Bewonersinitiatieven staan in het beleid centraal. Bewonersinitiatieven kunnen een stichting of coöperatie oprichten die subsidie kan krijgen voor het bundelen van de vraag naar en de aanleg van breedbandinternet. De inwoners kunnen zelf een netwerk aanleggen en beheren, maar sommige initiatieven zoeken samenwerking met een professioneel netwerkbedrijf als RENDO dat dit beheer namens hen overneemt. Bewonersinitiatieven worden inhoudelijk bijgestaan door VerbindDrenthe. In 2017 zijn wijzigingen in het beleid doorgevoerd waardoor opschaling moet plaatsvinden. Verder neemt VerbindDrenthe op verzoek van de bewonersinitiatieven meer centrale regie. Deze wijzigingen hebben het *van-onderop-karakter* van het beleid niet aangetast. De provincie Drenthe werkt consequent aan deze aanpak van onderop en stelt die bij wanneer dat nodig is.

Conclusie 3: er is een provinciedekkend stelsel van bewonersinitiatieven

Een voorwaarde voor het van onderop realiseren van een breedbandnetwerk dat heel Drenthe beslaat, is dat ieder wit gebied is afgedekt door een bewonersinitiatief. Er zijn veel bewonersinitiatieven ontstaan en in 2017 is er een situatie waarin geheel Drenthe is bedekt door bewonersinitiatieven. De fase waarin die bewonersinitiatieven zich bevinden, verschilt echter sterk van initiatief tot initiatief. Bij enkele initiatieven is het breedbandinternet al operationeel, terwijl andere initiatieven nog in de fase van vraaginventarisatie zijn. Er zal daarom naar verwachting nog geruime tijd overheen gaan voordat alle witte adressen in Drenthe zwart zijn geworden.

Conclusie 4: de provincie stelt zich responsief op

Het is de Rekenkamer gebleken dat de provincie continu in overleg is met de bewonersinitiatieven, de gemeenten en andere belangrijke partijen over de aanleg. De provincie houdt de voortgang van bewonersinitiatieven bij in een monitoringstelsel en is bereikbaar als er problemen zijn.

Conclusie 5: bewonersinitiatieven zijn overwegend tevreden over VerbindDrenthe

VerbindDrenthe geeft veel procesmatige en inhoudelijke ondersteuning. Dit informatieplatform wordt door de breedbandinitiatieven gewaardeerd. Aanvankelijk was VerbindDrenthe vooral gericht op enthousiasmeren, terwijl zij nu vaker technische/inhoudelijke ondersteuning geeft.

Conclusie 6: sturing om te komen tot organisatorische en technische afstemming kwam laat

Het zou doelmatig zijn geweest als er overeenstemming was over de netwerkarchitectuur, de te gebruiken technieken en de te contracteren providers voor heel Drenthe, voordat met de aanleg werd begonnen. Dan waren er schaalvoordelen geweest. De feitelijke situatie is echter dat in sommige gebieden al netwerken zijn aangelegd, technische keuzen vastliggen en belichters en providers zijn gecontracteerd. Deze keuzen zijn door bewonersinitiatieven zelf gemaakt en er heeft weinig provinciale afstemming plaatsgevonden. Hierdoor is er eind 2017 sprake van een lappendeken. Bewonersinitiatieven hebben daarom in een petitie verzocht om meer centrale regie vanuit VerbindDrenthe. Bundeling en regie vinden momenteel vooral plaats op technisch vlak. VerbindDrenthe is nu bijvoorbeeld bezig met het uitwerken van een netwerkontwerp.

Conclusie 7: de vraagbundelingssubsidie voorzag in een behoefte

De door de provincie beschikbaar gestelde vraagbundelingssubsidie voorzag in middelen waarmee bewonersinitiatieven activiteiten konden ontplooiën om abonnementen te werven en hun businesscase rond te krijgen. Alle initiatieven hebben gebruik gemaakt van de vraagbundelingssubsidie.

Conclusie 8: door een prikkel tot schaalvergroting bestaat tussen bewonersinitiatieven concurrentie om aansluitingen

Evaluatie van de regeling voor aanlegsubsidies heeft duidelijk gemaakt dat opschaling nodig was. In de loop van 2016/2017 is het aantal initiatieven door clustering afgenomen van 48 naar 34. De provincie heeft deze samenvoeging mede gestimuleerd door een ondergrens te stellen voor wat betreft het minimaal aantal aan te sluiten adressen. Maar deze trend naar meer clustering van initiatieven was al ingezet voor de wijziging in het provinciale beleid. Er zijn directe schaalvoordelen voor een coöperatie: de aansluitkosten per adres zijn lager, er kan een robuustere organisatie worden opgericht en er zijn inkoopvoordelen. De prikkels tot schaalvergroting blijken tot concurrentie om aansluitingen tussen initiatieven te leiden.

Conclusie 9: de governance van de bewonersorganisaties is in verhouding tot de hoge schuldenlast zwak

Bewonersinitiatieven bestaan doorgaans uit een beperkt aantal enthousiaste inwoners die niet per definitie deskundig zijn op het gebied van bedrijfsvoering en/of telecommunicatie. Initiatiefnemers belanden in een ingewikkelde markt en moeten onderhandelen met professionele partijen met grote belangen. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor een organisatie (meestal een coöperatie) met een schuldenlast van vaak meerdere miljoenen euro's. Zij moeten grote risico's nemen, soms ook persoonlijk (bestuurdersaansprakelijkheid). De opgerichte coöperaties zijn per definitie kleine startende bedrijfjes met alle kredietrisico's van dien. Vrijwel alle coöperaties hebben een zwakke governance. Toetsing van de bestuurders op kwalificaties vindt onvoldoende plaats. Een organisatiestructuur

voor het opvangen van de uitval van personen ontbreekt veelal. Procedures om de opvolging te regelen ontbreken vaak. Er is dus sprake van een spanning tussen de soms beperkte mate van professionaliteit van de coöperaties enerzijds en inhoudelijke complexiteit van het onderwerp en de hoogte van de (financiële) risico's die de coöperaties moeten dragen anderzijds.

Conclusie 10: een te hoog aansluittempo leidt soms tot problemen bij internetproviders

Breedbandcoöperaties zijn aangewezen op kleine internetproviders. Providers moeten per aansluiting kosten maken (voor een router en een monteur). Deze kosten moeten veelal worden gefinancierd met vreemd vermogen. Mede hierdoor hebben de providers een beperkte snelheid waarmee zij adressen kunnen aansluiten. De breedbandcoöperatie en de provider moeten daarom continu met elkaar in overleg om een werkbaar aansluittempo te realiseren. Wanneer providers te sterk onder druk worden gezet om snel veel adressen aan te sluiten, bestaat het risico dat zij afhaken. Dit is bij twee coöperaties in Drenthe gebeurd. VerbindDrenthe heeft hier bemiddeld, maar dit heeft niet kunnen voorkomen dat de providers zijn afgehaakt.

Conclusie 11: er zijn sinds 2013 nog maar weinig aansluitingen gerealiseerd

In het totstandkomingsproces zijn er diverse fasen. Het doorlopen daarvan vergt veel tijd. Het betreft vooral het realiseren van de vraagbundeling, het opstellen van het businessplan en het aanleggen en operationeel maken van het netwerk. De meeste initiatieven zijn eind 2017 nog in een beginstadium. Bij veel initiatieven is nog geen sprake van aanleg en is dit ook niet op korte termijn te verwachten. In twee kleine gebieden is het breedbandinternet inmiddels wel functioneel. In grote delen van Drenthe is men nog lang niet toe aan de aanleg. In totaal waren aan het eind van de onderzoeksperiode 655 witte adressen in twee pilotprojecten aangesloten. Drie grotere initiatieven zijn recent begonnen met de aanleg.

Conclusie 12: Provinciale Staten worden goed van informatie voorzien

Het breedbandbeleid van de provincie Drenthe is in nauwe samenwerking met de Statencommissie Breedband tot stand gekomen. Provinciale Staten nemen de belangrijkste kaderstellende besluiten. Provinciale Staten worden – eventueel via de Statencommissie Breedband – tijdig op de hoogte gehouden over de uitvoering van het beleid en de voortgang van de aanleg.

Aanbevelingen en alternatieve aanpakken

De Rekenkamer doet zes aanbevelingen. Verder komt uit de vergelijking met Duitsland een aantal mogelijke alternatieve aanpakken naar voren die als inspiratiebron kunnen dienen.

Aanbeveling 1: blijf aandringen op schaalvergroting en centrale regie, maar vermijd concurrentie tussen initiatieven

Het verdient aanbeveling de ingezette koers tot schaalvergroting door te zetten. Stimuleer verdere opschaling van burgerinitiatieven. Versterk tegelijkertijd de regie op de bewonersinitiatieven in de zin dat – voor zover dat nog niet vastligt – afspraken worden gemaakt over de geografische verdeling van bewonersinitiatieven, de netwerkarchitectuur, de compatibiliteit van apparatuur en het contracteren

van belichters en providers voor geheel Drenthe. Door duidelijke afspraken te maken over de geografische verdeling van bewonersinitiatieven, kan worden voorkomen dat er tussen initiatieven concurrentie om aan te sluiten adressen ontstaat.

Aanbeveling 2: let meer op versterking van de governance van bewonersinitiatieven

Versterking van de governance van bewonersinitiatieven verdient aandacht. Bewonersinitiatieven zijn verantwoordelijk voor een schuldenlast van soms vele miljoenen. Deze bedrijfsrisico's moeten worden beheerd door organisaties met goede besluitvormingsmechanismen (checks en balances) en door gekwalificeerde functionarissen. De provincie als kredietverlenende instantie moet adequate controle uitoefenen voor zover het de financiële verantwoordelijkheid betreft.

Aanbeveling 3: voorkom dat risico's worden afgewenteld op de burger

Zorg ervoor dat provinciaal beleid dat bedoeld is om in te grijpen bij een falend marktmechanisme er niet toe leidt dat hiermee gepaard gaande risico's (staatssteun, kredietrisico's) worden afgewenteld op individuele burgers die participeren in de uitvoering van dit beleid. Goed beschouwd is de overheid juist een mechanisme om dergelijke risico's gemeenschappelijk te delen.

Aanbeveling 4: als het in sommige Drentse gebieden niet lukt om breedbandinternet via bewonersinitiatieven tot stand te brengen, kan 'zelf doen' als serieuze optie worden meenomen

De provincie heeft gekozen voor een aanpak van onderop. Of deze aanpak werkelijk in heel Drenthe gaat lukken, is niet zeker. Blijf daarom de uitvoering van de huidige aanpak nauwlettend volgen door het opstellen van een jaarlijkse evaluatie. Stuur tijdig bij als de aanpak niet verloopt zoals voorzien. Informeer Provinciale Staten jaarlijks over de voortgang van de uitvoering. Wanneer blijkt dat er gebieden zijn waarin het de bewonersinitiatieven niet lukt de aanleg te realiseren, is het zelf aanleggen van een breedbandnetwerk een optie die serieus moet worden overwogen. In het Nedersaksische voorbeeld is te zien dat dit - eventueel na aanmelding bij de Europese Commissie - een begaanbare weg is.

Aanbeveling 5: continueer de functie van VerbindDrenthe na 2019

VerbindDrenthe heeft een belangrijke functie in het begeleiden van bewonersinitiatieven. De subsidie voor deze stichting eindigt na 2019. De behoefte aan ondersteuning zal na 2019 echter niet verdwijnen. Enerzijds niet omdat er een gereede kans is dat niet alle bewonersinitiatieven eind 2019 hun beoogde aansluitingen hebben gerealiseerd. Anderzijds is het te verwachten dat ook coöperaties die een netwerk hebben aangelegd een kennisbehoefte hebben. Zij zullen vaker vragen hebben op het gebied van beheer en onderhoud van het netwerk, administratie en governance. De Rekenkamer beveelt aan nu al na te denken over de voortzetting van de functie die VerbindDrenthe vervult.

Aanbeveling 6: lobby dat breedbandinternet wordt aangewezen als nutsvoorziening

Breedbandinternet is een belangrijke voorziening die door de Europese Unie niet als nutsvoorziening wordt beschouwd. Binnen de huidige Europese regelgeving worden de mogelijkheden voor overheden om breedbandinternet te steunen beperkt door de Europese staatssteunregels. Het verdient aanbeveling een

gezamenlijke lobby (bijvoorbeeld in IPO-verband) naar het Rijk (ministerie van EZ) en de Europese Unie te voeren om te bewerkstelligen dat breedbandinternet door de Europese Unie wordt erkend als nutsvoorziening waardoor allerlei belemmeringen op het vlak van actieve overheidssteun worden weggenomen.

Alternatieve aanpak 1: de aanmeldingsprocedure is begaanbaar

Waar de Noord-Nederlandse provincies veel nadruk leggen op het realiseren van de subsidieregelingen binnen de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, wordt in Duitsland de aanmeldingsprocedure bij de Europese Commissie doorlopen. Hierdoor hebben de deelstaten meer vrijheid om hun regeling vorm te geven. Een dergelijke aanmeldingsprocedure duurt ongeveer een half jaar (de voorbereidingstijd niet meegerekend). De Duitse casus toont aan dat deze procedure een begaanbare weg is.

Alternatieve aanpak 2: zelf een netwerk aanleggen kan binnen de Europese regels

In Nedersaksen (Duitsland) zijn de Landkreisen het aangrijpingspunt van de subsidie-regelingen voor de aanleg van breedbandinternet. Deze regionale overheden kunnen subsidie krijgen om de aanleg en het beheer over een netwerk zelf te doen (Betreibermodell) of uit te besteden aan een marktpartij (Wirtschaftlichkeitslückemodell). In de praktijk kiezen ongeveer evenveel Landkreisen voor het Betreibermodell als voor het Wirtschaftlichkeitslückemodell. Uitbesteding van de aanleg en het beheer aan een marktpartij komt voor in Groningen en Fryslân. Het zelf uitvoeren van de aanleg door de provincie of een gemeente komt in Noord-Nederland niet voor, terwijl dit model in Nedersaksen regelmatig wordt toegepast.

Inleiding

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Piet Beertema was op 17 november 1988 om 14.28 uur de eerste Nederlander die toegang kreeg tot het world wide web. In 1993 kregen consumenten in Nederland de mogelijkheid het internet op te gaan. Aanvankelijk moest met een modem worden ingebeld en aan het eind van de 20^e eeuw kwam ISDN op. Met de opkomst van ADSL – en later (vanaf 1997) kabel en glasvezelinternet – kon een steeds grotere snelheid (bandbreedte) worden aangeboden. Het aantal aansluitingen op breedbandinternet steeg aan het eind van de 20^e eeuw snel. De belangrijkste toename van het aantal vaste breedbandaansluitingen vond plaats in de periode vóór 2010. Breedbandinternet wordt steeds meer gezien als een noodzakelijke basisvoorziening waar alle Nederlanders over moeten beschikken. Niet alleen burgers hebben belang bij stabiel en snel internet, maar ook het bedrijfsleven. Agrarische ondernemers verzenden en ontvangen bijvoorbeeld veel bedrijfsgegevens via internet. Scholieren werken in een elektronische leeromgeving en voor ondernemers in de recreatiesector is het essentieel om klanten goede internetvoorzieningen aan te bieden. Ook hun website moet goed toegankelijk zijn. Als het internet hapert, leidt dat tot economische schade.

Tekstkader 1: Europese definitie van breedbandinternet

Breedbandinternet wordt door de Europese Commissie gedefinieerd als internet met een minimale downloadsnelheid van 30 megabit per seconde (Mbps). Er zijn verschillende technieken waarmee 'breedband' kan worden geleverd, waaronder VDSL, coaxkabel en glasvezel. Daarnaast kan 4G (en in de toekomst mogelijk 5G) mobiel internet ook snelheden van boven de 30 Mbps halen.

Ondanks het grote maatschappelijke belang ziet de Europese Unie het aanbieden van breedbandinternet niet als een nutsfunctie. Dit betekent dat breedbandinternet in beginsel aan marktpartijen wordt overgelaten. Door de hoge aanlegkosten en de lage woningdichtheid is het voor de reguliere internetaanbieders (zoals KPN en Ziggo) echter niet rendabel hun breedbandnetwerk uit te breiden naar dunbevolkte, afgelegen plattelandsgebieden. Hierdoor blijven grote delen van het Drentse platteland verstoken van snel internet. In Drenthe zijn er 24.500 witte adressen. Dit zijn adressen waar nog in het geheel geen breedbandinternet aanwezig is. Zij zijn meestal nog met een ouderwetse DSL-verbinding via het koperen netwerk van KPN op het wereldwijde web aangesloten. Vooral bij verafgelegen woningen betekent dit een trage verbinding. Daarnaast bestaat er een groot aantal grijze adressen waar slechts één aanbieder van breedbandinternet actief is en er dus geen sprake is van een concurrerend aanbod. Het uitblijven van de aanleg van breedbandinternet door reguliere netwerkbedrijven zoals Ziggo en KPN in de buitengebieden heeft veel plattelandsbewoners ertoe gebracht zelf het initiatief te nemen om een glasvezelnetwerk aan te (laten) leggen voor de eigen gemeenschap.

In Drenthe zijn er – mede onder invloed van het beleid van de provincie – ruim 40 bewonersinitiatieven ontstaan, die nu in toenemende mate met elkaar samenwerken of fuseren.

Tekstkader 2: Witte, grijze en zwarte adressen

WIT ADRES: *Er is geen breedbandinternet aanwezig en ook in de nabije toekomst van drie jaar is er geen particuliere investeerder die breedband aan gaat leggen.*

GRIJS ADRES: *Er is nu en in de nabije toekomst van drie jaar één particuliere investeerder aanwezig die breedbandinternet aanbiedt dan wel aanlegt.*

ZWART ADRES: *Er is meer dan één breedbandexploitant aanwezig nu of in de nabije toekomst van drie jaar¹. De gebruiker heeft een keuze bij het inkopen van internetdiensten.*

Er is voor de provincie geen verplichting beleid te ontwikkelen voor de aanleg van Breedbandinternet. Dat de provincie dit onderwerp heeft opgepakt, berust op een autonome keuze van Provinciale Staten. Het beleid dat Provinciale Staten hebben ontwikkeld is een reactie op geluiden uit de samenleving. Breedbandinternet is een gemeentegrensoverschrijdende, infrastructurele voorziening. Er ligt mede om die reden een provinciale verantwoordelijkheid voor het stimuleren van deze vorm van infrastructuur. Vanwege de belangstelling van Provinciale Staten voor dit onderwerp, de maatschappelijke en economische relevantie van snel en stabiel internet en omdat de drie provincies hiervoor middelen hebben vrijgemaakt, heeft de Noordelijke Rekenkamer het onderwerp *breedband op het platteland* opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2016–2017. Wat het onderwerp aanleg van breedbandinternet bovendien interessant maakt, is dat dit één van de weinige dossiers is waarin de provincie rechtstreeks te maken krijgt met participatie door inwoners (in plaats van belangenvertegenwoordigers of intermediaire organisaties) gericht op het creëren van een publieke voorziening. Het is interessant te kijken hoe de provincie met deze burgers omgaat. Om die reden heeft de Rekenkamer gekozen voor een onderzoek waarbij ook de ondersteuning van bewonersinitiatieven door de provincie aan de orde komt. In dit rapport worden de resultaten die dit onderzoek heeft opgeleverd gepresenteerd.

1.2

Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen in hoeverre de provincie erin slaagt breedbandinitiatieven zodanig te ondersteunen dat knelpunten in de uitvoering op het vlak van financiën, kennis en sociaal kapitaal worden weggenomen. Het beleid is succesvol wanneer alle witte gebieden door initiatieven zijn gedekt en de voortgang van het proces van de aanleg van breedbandinternet niet stagneert. De volgende hoofdvraag staat centraal:

¹ Handreiking Breedband Goed op weg met breedband. Voor gemeenten en provincies. In opdracht van ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (2011)

Hoe draagt de Provincie Drenthe zorg voor een provinciedekkend breedbandnetwerk, in hoeverre slaagt zij er in om knelpunten, die lokale initiatiefnemers bij de aanleg van breedbandinternet ondervinden, weg te nemen en hoeveel hebben de provinciale maatregelen gekost?

1.3

Aanpak en afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer op basis van provinciale documenten een beeld geschetst van de *witte adressen*, het *aantal bewonersinitiatieven* en de *voortgang* (stadium) van deze initiatieven. Er is verder een literatuurstudie uitgevoerd naar het (Europese) aanbestedings- en staatssteunbeleid, waarbij de mogelijkheden voor subsidiëring en het als provincie zelfstandig uitvoeren van de aanleg van breedband in kaart zijn gebracht. Verder zijn aan de hand van interviews met deskundigen en stakeholders, beleidsdocumenten en vergadersverslagen de breedbandmarkt, het beleid en het besluitvormingsproces gereconstrueerd. Daarbij is ook gekeken welke informatie Provinciale Staten over de uitvoering van het breedbandbeleid hebben ontvangen. Een lijst van alle geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

Aan de hand van drie cases is in kaart gebracht hoe de provincie in de praktijk opereert bij het ondersteunen van bewonersinitiatiefnemers. Bij de caseselectie is gezocht naar informatierijke cases; er is geen representativiteit nagestreefd. Er zijn initiatieven geselecteerd die al enige tijd lopen. Daarbij was het ter vergelijking interessant om ook de aanleg te volgen die plaatsvindt door een bewonersinitiatief in samenwerking met een (lokaal) nutsbedrijf. Dit resulteerde in de volgende selectie van cases:

- De Kop Breed
- Sterk Midden-Drenthe
- Glasvezel De Wolden

In de cases is geïnventariseerd welke knelpunten de initiatiefnemers hebben ervaren bij de totstandkoming van breedbandinternet. De Rekenkamer heeft vervolgens nagegaan in hoeverre de provincie een rol heeft gespeeld in het wegnemen van deze knelpunten. Per case zijn interviews gehouden met de belangrijkste actoren. Er werd een werkconferentie georganiseerd waarvoor alle burgerinitiatieven in de drie Noordelijke provincies zijn uitgenodigd.

In dit onderzoek zijn twee vergelijkende studies gemaakt. In de eerste plaats is een vergelijking gemaakt tussen het breedbandbeleid en de uitvoering daarvan in de drie Noordelijke provincies. In de tweede plaats is een vergelijking gemaakt met het beleid in de Duitse deelstaat Nedersaksen. Hiervoor zijn beleidsdocumenten bestudeerd en is een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van het Breitband Kompetenz Zentrum Niedersachsen. Het doel van deze beide vergelijkingen was te komen tot *best practices*.

De onderzoeksperiode begint bij de totstandkoming van het eerste provinciale breedbandbeleid in mei 2011. Het eind van de onderzoeksperiode is gesteld op 3 mei 2017.

Dit rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 komt het Drentse breedbandbeleid aan de orde. Eerst wordt de context van het beleid geschetst. Daarin komt onder meer het falen van de breedbandmarkt en het Europese staatssteunbeleid op het gebied van breedbandinternet aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op het Drentse beleid zelf. Ook wordt aandacht besteed aan de kosten van het beleid en de wijze waarop Provinciale Staten de kaders heeft gesteld en over de uitvoering daarvan werden geïnformeerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de uitvoering van het beleid beschreven. Er wordt ingegaan op de fasen waarin de bewonersinitiatieven zich bevinden en op het gebruik dat van de subsidieregelingen van de provincie wordt gemaakt. Ook wordt de rol van VerbindDrenthe besproken. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van het aantal aansluitingen dat er inmiddels is gerealiseerd. Ook wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste knelpunten waar bewonersinitiatieven mee te maken kregen. Hoofdstuk 4 is het laatste hoofdstuk. Hier worden enkele vergelijkingen gepresenteerd. Het doel van deze vergelijkingen is het Drentse beleid in een breder perspectief te plaatsen. Allereerst wordt het beleid van de provincie Drenthe vergeleken met dat van de provincies Fryslân en Groningen. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met de praktijk in de Duitse deelstaat Nedersaksen, die een vergelijkbare breedbandproblematiek kent, maar waarvoor een andere oplossing werd gevonden.



Het breedbandbeleid

2

Het breedbandbeleid

2.1 Inleiding

In 2013 is de provincie Drenthe gestart met het ontwikkelen van een autonoom beleid voor het stimuleren van de aanleg van breedbandinternet. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de inhoud en totstandkoming van dit beleid. Dit is zonder de juiste context echter niet goed te begrijpen. Daarom wordt in paragraaf 2.2 eerst meer inzicht gegeven in de vraag waarom de breedbandmarkt in Drenthe faalt. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de juridische randvoorwaarden uiteengezet waarbinnen de provincie haar beleid moet vormgeven. Met name de Europese staatssteunregelgeving is bepalend voor de ruimte die de provincie heeft om netwerkbedrijven of bewonersinitiatieven financieel te steunen. Een beschrijving van de totstandkoming en inhoud van het Drentse breedbandbeleid vindt plaats in paragraaf 2.4. Vervolgens gaat paragraaf 2.5 in op de uitgaven voor het Drentse beleid. In paragraaf 2.6 komt aan de orde op welke wijze Provinciale Staten bij het beleid betrokken zijn. Zijn zij in de gelegenheid gesteld om de belangrijkste kaders te stellen? En hebben zij voldoende informatie ontvangen? Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 2.7 samengevat.

2.2 Het falen van de Drentse breedbandmarkt

Snel internet wordt door de Europese Unie niet gezien als nutsfunctie, zoals rio-lering, het elektriciteitsnet, het gasnet en drinkwater. Idealiter moet breedbandinternet worden gerealiseerd door marktpartijen. Aanleggen van breedbandinternet in witte gebieden is voor marktpartijen financieel echter niet aantrekkelijk. De aansluitingen in het dunbevolkte Drentse buitengebied brengen hoge graafkosten en weinig abonnementen met zich. Slecht bereikbare adressen kunnen duizenden euro's per adres kosten om aan te sluiten. Private partijen die inkomsten verwerven met de verkoop van internetdiensten ervaren hierdoor geen toereikende prikkel om de 'lastige' adressen op het bestaande hoogwaardige netwerk aan te sluiten. Dit houdt in dat een breedbandinternet niet tot stand komt in een markt met volledige concurrentie van enkel marktpartijen.²

Daar komt nog bij dat op de Nederlandse breedbandmarkt sprake is van een duopolie. De markt wordt gedomineerd door twee grote marktpartijen, KPN en Ziggo, die gezamenlijk ongeveer 80% van de markt bedienen. Naast de twee grote aanbieders is er in Nederland een beperkt aantal kleine internetproviders actief (zoals Netvisit, Plinq, Stipte, Tweak en Trined). Zij bieden hun internetdiensten meestal aan op een open glasvezelnetwerk van anderen. Deze kleine aanbieders hebben over het algemeen een beperkte slagkracht.

² Handreiking Breedband Goed op weg met breedband. Voor gemeenten en provincies. In opdracht van ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (2011)

Tekstkader 3: Basisbreedband en NGA

De Europese Commissie maakt onderscheid tussen 'basisbreedbandnetwerk' en NGA-netwerken³.

Basisbreedbandnetwerk: ADSL, VDSL, sommige mobiele netwerken en satellietssystemen vallen onder basisbreedbandnetwerk. Deze netwerken kunnen de 30 Mbps halen.

NGA-netwerk: NGA-netwerken zijn aansluitnetwerken die volledig of gedeeltelijk gebruikmaken van optische elementen en die breedbandtoegangsdiensten kunnen leveren met betere kenmerken dan bestaande basisbreedbandnetwerken⁴. De Europese Commissie ziet als NGA-netwerken: glasvezelnetwerken, geüpgradede kabelnetwerken en bepaalde draadloze netwerken.

Ziggo biedt uitsluitend internet via de kabel hetgeen een NGA-techniek is. Maar zij is vrijwel alleen in de Drentse stads- en dorpskernen actief en is omwille van de hoge aansluitkosten niet bereid haar kabelnetwerk uit te breiden naar de plattelandsgebieden. KPN heeft in delen van enkele Drentse kernen glasvezel aangelegd. Verder heeft KPN met haar kopernetwerk ieder Drents adres ontsloten. Zij is wettelijk verplicht dit kopernetwerk in stand te houden. KPN richt zich vooralsnog op het upgraden van haar kopernetwerk naar VDSL (II). Deze upgrade is voor KPN goedkoper dan het aanleggen van nieuwe (glasvezel)infrastructuur. De aanleg van glasvezel is door deze strategie van KPN de afgelopen jaren vrijwel gestagneerd.⁵ Door het upgradebeleid van KPN neemt de bandbreedte op het platteland wel toe en veranderen steeds meer adressen van wit naar grijs.⁶ Er wordt met VDSL II weliswaar een snelheid van maximaal 100 Mbps gehaald, maar naarmate de aansluiting verder van de wijkcentrale af ligt, neemt de snelheid hard af. Ook neemt de internetsnelheid af als er gelijktijdig televisie wordt gekeken.⁷ De op DSL gebaseerde technieken van KPN kunnen op het platteland wel de norm van basisbreedband halen (30 Mbps), maar zij zijn niet aan te merken als NGA.

³ Mededeling van de Europese Commissie: EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken. (2013/C 25/01)

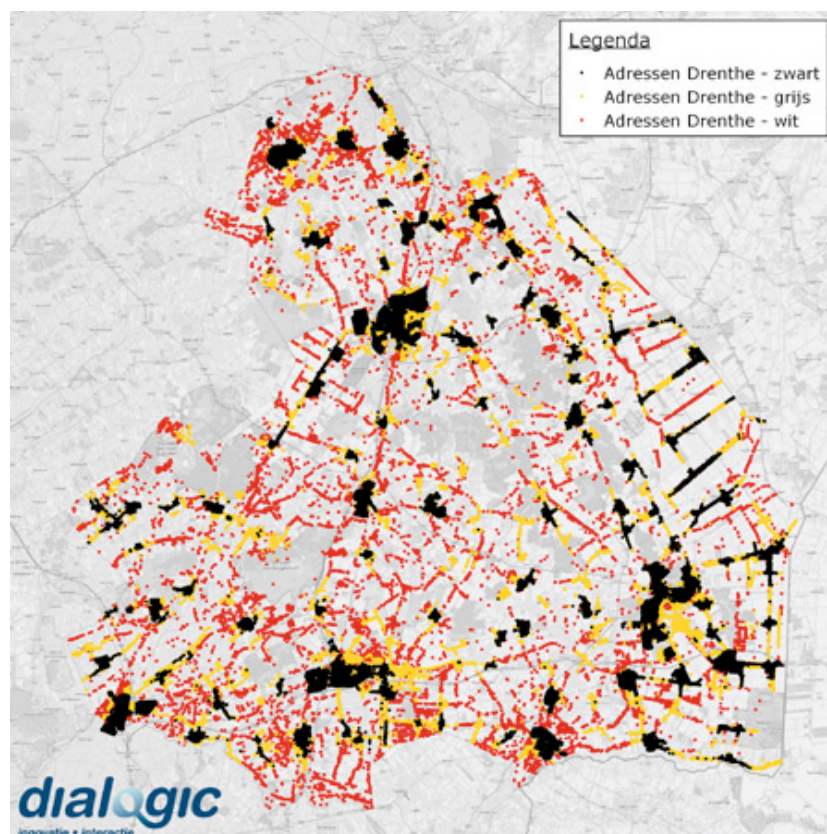
⁴ De Algemene Groeps Vrijstellings Verordening, C(2014) 3292/3 stelt in een uitgebreide definitie dat NGA geavanceerde netwerken zijn die ten minste de volgende kenmerken hebben: a) zij bieden iedere abonnee betrouwbare diensten aan tegen zeer hoge snelheid via optische (of gelijkwaardige technologie) backhaul-verbindingen die zich voldoende dicht bij de locatie van de gebruiker bevinden om daadwerkelijk een zeer hoge snelheid van de dienst te waarborgen; b) zij ondersteunen diverse geavanceerde digitale diensten, waaronder convergente ALL-IP-diensten, en c) zij hebben aanzienlijk hogere uploadsnelheden (in vergelijking met basisbreedbandnetwerken).

⁵ Zie bijvoorbeeld: <http://fd.nl/ondernemen/1200538/aanleg-glasvezel-stagneert> of <http://www.hcc.nl/kennis/1495-aanleg-glasvezelverbindingen-stagneert>.

⁶ Over het aantal witte adressen dat via een upgrade in grijze adressen zijn veranderd, kon of wilde KPN de Noordelijke Rekenkamer geen cijfers verschaffen.

⁷ Zie bijvoorbeeld: <http://www.providercheck.nl/blog/bericht/494/snelheidsverlies-bij-adsl-en-vdsl-verbindingen>.

Figuur 1 De geografische verdeling van de zwarte, grijze en witte adressen in Drenthe in 2017 (bron: Dialogic, 2017)



Alles overziend constateren we dat Ziggo zich met haar netwerk beperkt tot de kernen en een uitbreiding naar het platteland zit er bij Ziggo niet in. KPN richt zich vooral op het upgraden van haar kopernetwerk. Hierdoor is in een groot deel van het buitengebied van Drenthe nog geen NGA-netwerk beschikbaar. Figuur 1 geeft de verdeling van de *witte adressen* weer. In Drenthe gaat het om zo'n 24.500 witte adressen die verspreid door de provincie liggen.⁸ Het uitblijven van de aanleg van breedbandinternet in grote delen van het Drentse platteland en het uitblijven van Rijksbeleid (met bijbehorende middelen) is voor de provincie Drenthe aanleiding geweest om zelf een beleid vast te stellen dat de aanleg moet bevorderen. Dit beleid moet een prikkel geven om tot aanleg van een NGA-netwerk over te gaan waar de markt het laat afweten.

2.3

Juridische randvoorwaarden voor provinciaal beleid

De Europese Unie stelt een aantal belangrijke randvoorwaarden waarbinnen het provinciale beleid zich moet bewegen. Voor de aanleg van breedbandinternet is het verbod van staatssteun een belangrijke Europese randvoorwaarde.⁹ Steun aan breedband is verboden wanneer deze steunmaatregel met staatsmiddelen

⁸ Adressen zonder NGA. Bron: provincie Drenthe.

⁹ Artikel 107 juncto 108 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

(belastinggelden) bekostigd wordt, het de begunstigde een economisch en selectief voordeel oplevert en steun de mededinging vervalst dan wel dreigt te vervalsen, voor zover de steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt.¹⁰ Wanneer blijkt dat een overheid ongeoorloofde staatssteun aan een marktpartij heeft verleend, moet zij de steun aan deze marktpartij terugvorderen.

Wanneer toch (mogelijk) sprake is van ongeoorloofde staatssteun, maar daarvoor een goede reden bestaat, kan deze worden aangemeld bij de Europese Commissie, waarna deze toestemming voor het verlenen van deze steun kan geven. Dit wordt door de provincies vaak als een betrekkelijk zware procedure gezien waarvan de uitkomst onzeker is. Daarom is de Europese Commissie er in 2014 toe overgegaan om het onderwerp breedbandinternet aan de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) toe te voegen. Wanneer wordt voldaan aan de voorwaarden van deze AGVV, kan de subsidieverstrekende overheid er zeker van zijn dat de staatssteun geoorloofd is.¹¹ Belangrijke voorwaarden in de AGVV zijn dat staatssteun in beginsel alleen wordt gegeven aan laag 1 van de breedbandinfrastructuur (zie tekstkader 4) en dat de staatssteun alleen voor witte adressen wordt gebruikt. Verder mogen de totale kosten van het gesteunde project een limiet van € 70 miljoen niet te boven gaan.

Tekstkader 4: de drie functionele lagen voor glasvezelinternet

Bij de beschrijving van breedbandinfrastructuur wordt onderscheid gemaakt in drie functionele lagen:¹²

LAAG 1: HET PASSIEVE NETWERK. Dit bestaat uit mantelbuizen met daarin de glasvezels, ondergrondse verbindingstukken om de glasvezels aan elkaar te koppelen, de glasvezels, eventuele wijkkasten en de plek waar apparatuur (modems) kunnen worden geplaatst. Dat gebouw heet vaak wijkcentrale, point of presence (PoP), of area pop.

LAAG 2: DE BELICHTING. Om datatransport over de glasvezels mogelijk te maken moet er apparatuur neergezet worden. Het glasvezelnetwerk maakt gebruik van lichtsignalen en het zijn dan ook routers en switches die een (licht)signaal op het (passieve) glasvezelnetwerk zetten. Met deze 'actieve laag 2' worden de (data)gegevens van en naar eindgebruikers verzonden en ontvangen.

LAAG 3: DE DIENSTENLAAG. Over de belichte glasvezels worden diensten aangeboden, zoals internettoegang, telefoon of digitale televisie. Dit zijn de abonnementen die door providers worden aangeboden.

Sinds de inwerkingtreding van de AGVV zijn overheden in Nederland meer activiteiten gaan ontwikkelen om de aanleg van breedband te bevorderen. Doelstelling van de Europese Commissie is om in 2020 een internetsnelheid te garanderen van minimaal 30 Mbps voor alle Europeanen en bij 50 % van de huishoudens

¹⁰ Als aan één van de vereisten niet wordt voldaan, is er geen sprake van verboden staatssteun.

¹¹ B. Hessel, M. de Wit (2017) De Europese Staatssteunregels - een handreiking voor het benutten van de beleidskansen. Tweede editie Ars Aequi Wetseditie.

¹² Zie bijvoorbeeld: <http://www.samensnelinternet.nl/kennisbank/glasvezel-het-buitengebied>.

minimaal 100 Mbps.¹³ Nederland sluit zich bij deze doelstelling aan en het kabinet wil daar bovenop dat in 2025 iedereen toegang heeft tot snel internet van 100 Mbps.¹⁴ Alleen NGA-netwerken kunnen de door de Europese Commissie gewenste internetsnelheid bereiken.

Tekstkader 5: de nieuwe koepelregeling

Minister Kamp heeft op 3 juli 2017 een nieuwe koepelregeling voor publieke financiering door decentrale overheden voor snel internet aangekondigd. In deze regeling wordt de grens voor snel internet van 30 Mbps naar 100 Mbps verlegd. In gebieden waar de internetsnelheid lager is dan 100 Mbps, zou de overheid dan makkelijker steun kunnen verlenen aan particuliere ondernemingen die breedbandinfrastructuur aanleggen. Dit is in lijn met de doelstelling van het kabinet om in 2025 iedereen in Nederland te voorzien van 100 Mbps. De regeling is voorgelegd ter consultatie aan overheden en telecompartijen. Daarnaast heeft de minister de regeling aangemeld bij de Europese Commissie ter goedkeuring, omdat de regeling een andere definitie van snel internet (namelijk 100 Mbps) hanteert dan de huidige Europese definitie. Wel sluit de voorgestelde definitie aan bij de Europese doelstelling op langere termijn.¹⁵

2.4

Het Drentse breedbandinstrumentarium

Zorgen over het ontbreken van snel internet op het Drentse platteland zijn er al lang. Het probleem wordt in 2004 voor het eerst door Provinciale Staten ter sprake gebracht. Tijdens de Statenvergadering van 4 februari 2004 nemen Gedeputeerde Staten een motie van Provinciale Staten over. De motie roept op om zorg te dragen voor een 100% dekkend breedbandinternet.¹⁶ Het thema breedband komt weer ter sprake als Gedeputeerde Staten in hun brief van 17 oktober 2008 aankondigt om als vervolgstap over te gaan op glasvezel.¹⁷ Op 7–8 juli 2010 nemen Provinciale Staten bij de behandeling van de voorjaarsnota een motie aan om te blijven investeren in het vitaliseren van het platteland.¹⁸

Het breedbandbeleid van de provincie Drenthe krijgt een substantiële invulling in 2013. Op 17 april 2013 stellen Provinciale Staten de kadernotitie *Vitaal Platteland* vast.¹⁹ In deze notitie staat dat de provincie in de eerste plaats inzet op de

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 245 final, A Digital Agenda for Europe.

¹⁴ Kamerbrief 3 juli 2017: DGETM-TM/17089290 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecom-municatie/rijksoverheid-ondersteunt-groei-breedband>, geraadpleegd op 31 juli 2017.

¹⁵ Kamerbrief 3 juli 2017 DGETM-TM / 17089290

¹⁶ Statenvergadering 4 februari 2004 In de motie staat ook om hier 1,25 miljoen voor beschikbaar te stellen. http://www.vole.nl/downloads/Statendiscussie_in_2004_over_Instandhoudingsverplichting_art_5.1.pdf.

¹⁷ Brief GS aan PS, d.d. 17 oktober 2008, betreffende: Monitoring Programmalijn werk, onderwijs en kennisinfrastructuur: acties en effecten 2003–2007, kenmerk: 38/5.5/2008010814.

¹⁸ Dit betreft de motie 2010–28, sociaal economische vitalisering van het platteland/versterking landelijk gebied, ingediend bij de voorjaarsnota 2010.

¹⁹ Zie Statenstuk 2013–365:

ondersteuning van lokale initiatieven en daarnaast op een geconcentreerde aanpak op bovenlokaal niveau. De notitie wijst op het belang van breedband voor het vergroten van de leefbaarheid en concurrentiekracht. In dezelfde vergadering nemen Provinciale Staten de motie breedband aan. In deze motie staat dat de provincie meer moet doen dan alleen coördineren, verbinden en faciliteren, maar ook moet investeren.²⁰ In april 2014 stemmen Provinciale Staten in met de proces- en programmaondersteuning voor breedbandinitiatieven in het buitengebied.²¹

Het nieuwe college heeft in haar collegeprogramma van 2015 expliciete doelstellingen omtrent breedband opgenomen.²² Gedeputeerde Staten hebben de ambitie om geheel Drenthe in het voorjaar van 2019 te voorzien van breedbandinternet dat voldoet aan de norm voor een NGA-netwerk. Gedeputeerde Staten verwijzen daarbij naar het belang van digitale en fysieke bereikbaarheid om het platteland vitaal te houden.²³ De provincie ondersteunt de coöperatieve aanpak en beoogt de middelen zoveel mogelijk *revolverend* in te zetten.

Door middel van een aantal uitvoeringsregelingen heeft de provincie een instrumentarium ontwikkeld. In chronologische volgorde gaat het om de volgende regelingen.

- Uitvoeringsbesluit dorpsinitiatieven provincie Drenthe 2014;
- Uitvoeringsregeling subsidie hoogwaardige communicatienetwerken Drenthe 2014;²⁴
- Uitvoeringsregeling vraagbundeling breedbandnetwerk Drenthe 2014;
- Uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe 2015;
- Uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe 2017.

De Drentse aanpak kan vanaf 2013 worden getypeerd als *stimulering van onderop*. Lokale bewonersinitiatieven staan centraal en het beleid is gericht om hen in staat te stellen het breedbandnetwerk te realiseren. Daartoe heeft de provincie een samenhangend instrumentarium ontwikkeld. Het financiële instrumentarium van de provincie voor de aanleg van breedbandinternet bestaat uit een *vraagbundelingssubsidie* en een *aanlegsubsidie*. Daarnaast wordt een *Breedbandplatform* opgericht voor inhoudelijke ondersteuning van bewonersinitiatieven. Verder is er een coördinatiepunt voor *slim meeleggen* in het leven geroepen. Deze instrumenten worden hieronder besproken.

²⁰ Zie motie 2013–06: Bij behandeling van het statenstuk 2013-565 Vitaal Platteland, hebben uw Staten de motie Breedband M 2013–06 ingediend. De Staten geven in M 2013–06 aan dat “u in staat gesteld dient te worden een weloverwogen keuze te maken om wel of niet te investeren in breedband op het platteland”.

²¹ In april 2014 heeft provinciale staten dit plan van aanpak aangenomen (zie Statensstuk 2014–612 Next Generation Access Breedbandnetwerken in Drenthe). In de statenbrief van 18 juni 2014 (kenmerk 2513.41201 4003661) geeft het college de Staten nadere uitleg over de uitvoering van dit plan van aanpak en de voortgang.

²² Zie collegeakkoord op hoofdlijnen: provincie Drenthe 2015–2019, Dynamisch en ondernemend.

²³ In de voorjaarsnota 2016 staat bijvoorbeeld te lezen: “dat via breedband optimaal gebruik kan worden gemaakt van de innovaties die via breedband beschikbaar zijn en komen. Daarmee wordt een digitale tweedeling voorkomen en de economie en leefbaarheid op het platteland versterkt.”

²⁴ Door vaststelling van het uitvoeringsbesluit stimulering Hoogwaardige communicatienetwerken Drenthe worden de subsidiemogelijkheden voor breedband uit de regeling Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland verwijderd. Zie beleidsbrief van GS (met als uiterste behandeldatum 20 mei 2014) waarin dit als advies staat verwoord.

2.4.1

De vraagbundelingssubsidie

Op 29 mei 2014 stellen Provinciale Staten de *uitvoeringsregeling vraagbundeling breedbandnetwerken* vast.²⁵ Met deze regeling kunnen Gedeputeerde Staten subsidie verstrekken aan bewonersinitiatieven voor activiteiten die gericht zijn op het in beeld brengen van de vraag naar breedbandvoorzieningen in witte en eventueel grijze gebieden. Daarnaast kan het opstellen van een business case worden gesubsidieerd.²⁶ Per aan te sluiten adres kunnen bewonersinitiatieven € 25 subsidie krijgen. De bedoeling van de regeling is om *lokale initiatieven* te ondersteunen en uitdrukkelijk geen professionele kabelaanleggers.²⁷ In 2016 wordt deze regeling aangepast om ook kleine initiatieven subsidiemogelijkheid te geven. De vraagbundelingssubsidie is opengesteld van 1 juni 2014 tot en met december 2016.

2.4.2

VerbindDrenthe

In maart 2015 wordt door het provinciebestuur het breedbandplatform Stichting VerbindDrenthe opgericht. Het wordt omschreven als *een ondersteunend platform in samenwerking met, en met instemming van, de gemeenten en bewoners-initiatieven*. VerbindDrenthe wordt door Gedeputeerde Staten gezien als een belangrijk instrument voor het bereiken van het gestelde doel van een provincie-dekkend NGA-netwerk. Het platform ondersteunt bewonersinitiatieven vanaf de vraagbundeling tot en met de aanleg. Het leveren van kennis en procesbegeleiding aan lokale initiatiefnemers staat daarbij centraal.²⁸ VerbindDrenthe is in maart 2015 met haar werkzaamheden gestart. Zij wordt tot 2019 door de provincie bekostigd. Daarna zijn volgens Gedeputeerde Staten witte gebieden ofwel succesvol ontsloten ofwel is er geen haalbare business case aanwezig. In beide gevallen is de ondersteuning die het platform biedt volgens Gedeputeerde Staten niet of nauwelijks meer nodig.^{29,30}

2.4.3

De aanlegssubsidie

In augustus 2015 wordt de *uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe* van kracht.³¹ De regeling heeft tot doel het tot stand brengen van NGA-netwerken in wit gebied binnen de provincie Drenthe.³² Het betreft een regeling met de mogelijkheid tot het verstrekken van een lening voor de aanleg van glasvezel aan een

²⁵ In deze uitvoeringsregeling staat: "Gedeputeerde Staten kunnen subsidie verstrekken aan privaatrechtelijke rechtspersonen voor activiteiten die gericht zijn op het in beeld brengen van de vraag naar breedbandvoorzieningen in witte gebieden en eventueel in grijze gebieden en, indien deze activiteiten leiden tot de conclusie dat er voldoende vraag is, het opstellen van een business case".

²⁶ Zie art. 2 lid1 Vaststelling uitvoeringsregeling subsidie communicatienetwerken Drenthe 2014

²⁷ Daarom staat in art.2 lid2 van die regeling: 'Aan rechtspersonen waarvan het organiseren van vraagbundeling of de aanleg van breedband- en NGA-netwerken tot de kernactiviteiten behoort, wordt geen subsidie verstrekt.'

²⁸ Statenstuk 2016-739, Investeringsagenda, onderdeel breedband Bijlage PvA Realisatie breedband blz.2.

²⁹ Zie Statenstuk 2015-671, beleidsbrief blz. 2.

³⁰ In de investeringsagenda, onderdeel breedband (statenstuk 2016-739, blz. 2 bijlage 1) staat dat de financiering voor 2016 en 2017 voor een deel is vastgelegd. Voor 2018 en 2019 is nog geen budget vastgelegd en in totaal is nog 800.000 euro nodig. De mogelijkheden van het genereren van eigen inkomsten voor het platform worden nader verkend, alsmede de positie van het platform na 2019.

³¹ Besluit van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 25 augustus 2015.

³² Art.2 lid1

lokaal initiatief.³³ De regeling voorziet in een lening voor aanleg van een NGA-netwerk naar witte adressen. Er gelden twee subsidieregimes: één voor witte en één voor grijze adressen. Voor witte adressen wordt maximaal 100% van de aanlegkosten gefinancierd tegen een niet-marktconform (laag) rentetarief. Voor grijze adressen geldt dat onder voorwaarden³⁴ maximaal 50% van de aanlegkosten wordt gefinancierd tegen een marktconform (normaal) rentetarief. De duur van de lening is maximaal twintig jaar.

Tekstkader 6: waarom wordt een lening van de provincie gelijkgesteld aan een subsidie?

De definitie van subsidie is neergelegd in artikel 4:21, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Wanneer aan vier criteria is voldaan, is sprake van subsidie. Deze zijn:

- 1. het gaat om een aanspraak op financiële middelen;*
- 2. deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb);*
- 3. de financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager;*
- 4. het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.*

De aanspraak op financiële middelen hoeft niet te betekenen dat deze middelen ook behouden kunnen worden. Ook leningen en garantstellingen vallen onder het subsidiebegrip volgens de Algemene wet bestuursrecht. Een door de provincie verstrekte lening is daarmee volgens deze wettelijke definitie aan te merken als een subsidie.

De provincie maakt daarbij gebruik van het *Kader revolverend financieren* dat op 12 december 2012 door Provinciale Staten is vastgesteld.

Tekstkader 7: uit het Kader revolverend financieren

Bij revolverend financieren – bijvoorbeeld in de vorm van een (achtergestelde) lening – is het de bedoeling dat het uitstaande bedrag op termijn terugvloeit naar de provincie zodat de middelen meermaals kunnen worden ingezet. Omdat er altijd een risico bestaat dat een organisatie die het bedrag leent dit niet kan terugbetalen, moet een met dit risico corresponderend bedrag worden toegevoegd aan een bestemmingsreserve. Provinciale Staten hebben daarvoor de bestemmingsreserve ‘Opvang revolverende middelen’ ingesteld met als uitgangspunt dat een bepaald percentage van de uitgezette revolverende middelen wordt toegevoegd aan deze reserve. De hoogte van dit percentage is afhankelijk van de geschatte risico's, maar bedraagt ten minste 10% van de uitgezette revolverende middelen. Aan de hand van de concreet ingevulde portefeuille wordt geschat hoe hoog de risico's zijn.

³³ Zie uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe 2015 art. 6 en 7. Er kunnen volgens de uitvoeringsregeling ook garanties worden verstrekt door de provincie, maar hiervan heeft nog geen enkel bewonersinitiatief gebruik gemaakt.

³⁴ Voorwaarden zijn o.a. alleen ontsluiting van grijze adressen die direct aan de hoofdstructuur grenzen en de aanleg van de hoofdstructuur door grijs gebied is de meest efficiënte oplossing.

Zuivere revolverende middelen worden verwerkt als balansmutaties en hebben geen invloed op hoogte van de lasten in de exploitatiebegroting. Daarbij wordt primair gedacht aan leningen. Leningen moeten worden opgenomen als vordering als tot uitbetaling van de revolverende middelen wordt overgegaan. Daarmee blijven ze nog steeds buiten de exploitatie. Wel van invloed op de exploitatie zijn de risico's die worden gelopen en de beheerskosten die worden gemaakt. Daarvoor is budget vanuit de begroting nodig en dat kan het best worden gestort in een reserve of een voorziening, aangezien de revolverende projecten zich doorgaans niet binnen één jaar zullen afspeelen. Op die wijze wordt een basiskapitaal gevormd dat als het ware 'beleend' wordt voor de revolverende projecten.

Ten behoeve van de aanlegsubsidie werd aanvankelijk € 3 miljoen in de Reserve opvang revolverend financieren gestort als risicoafdekking.³⁵ Provinciale Staten hebben in 2016 unaniem ingestemd met het vrijmaken van extra middelen voor de aanleg van breedbandinternet via de Investeringsagenda voor de periode 2017–2019.³⁶ In de Investeringsagenda worden middelen toegekend voor het voortzetten van VerbindDrenthe, extra middelen voor leningen voor de aanleg, middelen voor het subsidiëren van aanleg naar afgelegen panden en voor slim meeleggen.³⁷ Daarnaast worden extra middelen gereserveerd om onderzoeks- en proceskosten te dekken.

Bovenop de reeds beschikbare € 3 miljoen die in de Reserve opvang revolverend financieren is gestort, wordt in de Investeringsagenda nog eens € 7,4 miljoen gereserveerd voor het afdekken van risico's van leningen voor aanleg van breedbandinternet. In totaal resulteert dit in een bedrag van € 10,4 miljoen dat tot 2019 beschikbaar is om de risico's van de uitstaande leningen af te dekken. De provincie gaat uit van een gemiddeld risicoprofiel van 15%. Dat betekent dat tot 2019 maximaal zo'n € 67 miljoen aan leningen aan breedbandinitiatieven kan worden verstrekt voor de aanleg van breedbandinternet. Het totaalbedrag dat kan worden uitgeleend, is niet precies te schatten omdat dit ook afhankelijk is van het risicoprofiel van de aanvragers van de lening.

Op basis van de uitkomsten van een evaluatie van de pilotprojecten die is uitgevoerd door de provincie en ontwikkelingen bij andere initiatieven en ervaringen van VerbindDrenthe, is de Uitvoeringsregeling aanleg breedband in 2017 gewijzigd.³⁸ Een belangrijke bevinding van de evaluatie was dat opschaling nodig was om levensvatbare breedbandcoöperaties te kunnen realiseren. Opschaling en het nemen van regie zijn in 2016 en 2017 belangrijke items geweest die in de ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen de provincie en de Drentse gemeenten werden besproken. De kern van de regeling – en daarmee de aanpak van de provincie Drenthe – is echter onveranderd gebleven: het steunen van bewonersinitiatieven bij de aanleg van breedbandinternet. Belangrijk is dat de ondergrens

³⁵ Met deze risicoafdekking (uitgaande van een minimaal risico van 10%) kon de provincie maximaal € 30 miljoen uitlenen aan breedbandinitiatieven voor de aanleg van een passief breedbandnetwerk.

³⁶ Investeringsagenda, onderdeel breedband, Statenstuk 2016-739.

³⁷ Het meeleggen van glasvezel wanneer er voor andere werkzaamheden toch al gegraven moet worden, bijvoorbeeld wanneer de straat toch al open ligt omdat er onderhoud plaatsvindt aan een riool of elektriciteitsleiding.

³⁸ De evaluatie heeft niet in een rapport geresulteerd.

voor het aantal aan te sluiten witte adressen werd verhoogd. Deze wordt in 2017 gesteld op 2.000 potentiële adressen of 1.200 werkelijk aan te sluiten adressen. Het doel van deze aanpassing is om een opschaling van de bewonersinitiatieven te bewerkstelligen. De ervaring leert namelijk dat opschaling een kostenbesparend effect heeft. De voorwaarden voor het verstrekken van een lening voor aanleg naar grijze adressen zijn eveneens aangescherpt.

2.4.4 Coördinatiepunt voor slim meeleggen

In de investeringsagenda, onderdeel breedband (uit 2016) noemen Gedeputeerde Staten nog een instrument: het instellen van een provinciaal coördinatie punt voor slim meeleggen.³⁹ Doel is dat de provincie coördineert dat de aanleg van glasvezel wordt meegenomen in infrastructurele werkzaamheden van de provincie en andere organisaties.⁴⁰

2.5 Voorbereidingskosten van het beleid

De provincie heeft tijd en middelen moeten steken in de voorbereiding van de verschillende subsidieregelingen die in Drenthe gelden of hebben gegolden. Tabel 1 geeft inzicht in de gemaakte kosten voor extern onderzoek en advies. In totaal is ruim € 132.000 uitgegeven aan externe adviseurs. De meeste kosten zijn gemaakt voor achterliggend onderzoek, onder meer om te bepalen waar al een breedbandinfrastructuur ligt en hoeveel witte, grijze en zwarte adressen er in de provincie zijn. Maar ook naar de toe te passen technieken en de netwerkinfrastructuur werden onderzoeksopdrachten uitgezet. Daarnaast is er voor bijna € 21.000 uitgegeven aan juridische adviezen, met name op het gebied van de staatssteunregelgeving. In het kader van de uitvoering heeft het initiatief Sterk Midden-Drenthe uit de Regeling Vitaal Platteland een subsidie van € 25.000 ontvangen voor oprichting van de coöperatie.

Tabel 1 Kosten voor de voorbereiding van het beleid (bron: provincie Drenthe)

	Totaal
Advieskosten	€ 132.427,84
<i>waarvan onderzoek</i>	€ 111.499,08
<i>waarvan juridisch advies</i>	€ 20.928,76

³⁹ Statenstuk 2016–739, beleidsbrief blz. 1

⁴⁰ Statenstuk 2016–739: Bijlage 1, Blz.4 PvA Realisatie breedband. Verder staat in statenstuk 2016–729 Investeringsagenda bijlage 1 (blz. 9) genoemd: Meenemen van de aanleg van breedband in infrastructurele werkzaamheden van andere overheden en marktpartijen ('Slim meeleggen')

2.6

Betrokkenheid van Provinciale Staten

De politieke afweging vindt in Drenthe plaats in de Statencommissie en besluitvorming in Provinciale Staten. De belangrijkste beleidskaders, zoals de Kadernotitie Vitaal Platteland en het Plan van Aanpak NGA-breedbandnetwerken worden door Provinciale Staten vastgesteld. Door vaststelling van deze kaderstellende stukken zetten Provinciale Staten de lijnen uit en krijgen Gedeputeerde Staten de mogelijkheid en middelen om concreet invulling te geven aan de geformuleerde doelen en intenties. Met de nota *Hoogwaardige communicatienetwerken Drenthe* stemmen Provinciale Staten in met de oprichting en totstandkoming van het breedbandplatform Drenthe en wordt het formele besluit genomen voor de inzet van de reeds gereserveerde 3 miljoen voor het verstrekken van leningen aan initiatieven. Ook wordt ingestemd met de criteria waaronder deze middelen worden ingezet. In de Investeringsagenda, onderdeel breedband staat de verdere uitwerking voor fase 2 uiteengezet. Provinciale Staten stellen hiermee € 9 miljoen beschikbaar uit de Reserve Investeringsagenda. In de kaderstellende stukken waarover Provinciale Staten besluiten en de beleidsbrieven die Provinciale Staten krijgen, is systematisch aandacht voor de risico's die de provincie met haar beleid loopt. Samenvattend kan worden gesteld dat Provinciale Staten uitvoerig worden geïnformeerd.

2.7

Samenvatting

In Drenthe zijn ongeveer 24.500 adressen zonder breedbandinternet. Voor deze adressen valt het niet te verwachten dat marktpartijen de aanleg van breedbandinternet op termijn zullen oppakken. De provincie Drenthe wil ervoor zorgen dat deze adressen op een breedbandnetwerk worden aangesloten. Het is niet eenvoudig om binnen de Europese staatssteunregels een modus te vinden waarmee de provincie subsidie kan geven aan bedrijven of bewonersinitiatieven die een breedbandnetwerk willen aanleggen. De provincie Drenthe heeft in 2013 gekozen voor het ondersteunen van bewonersinitiatieven die breedbandinternet willen realiseren. De provincie doet dat door inhoudelijke en financiële ondersteuning te bieden. Inhoudelijk worden bewonersinitiatieven ondersteund door Verbind-Drenthe dat als vraagbaak en als platform voor kennisdeling dient. Financiële ondersteuning kregen de bewonersinitiatieven via een vraagbundelingssubsidie en de mogelijkheid voor het aangaan van een lening bij de provincie voor aanleg van een netwerk. Deze lening wordt verstrekt voor de aansluiting van witte adressen en onder andere, meer stingente voorwaarden voor de grijze adressen. In 2017 zijn de leningsvoorwaarden aangepast waardoor in beginsel alleen een lening kan worden verstrekt aan initiatieven die ten minste 2.000 potentiële witte adressen omvatten (of 1.200 werkelijk aan te sluiten adressen). Provinciale Staten hebben de kaderstellende besluiten genomen en zijn tijdig van informatie voorzien.



De uitvoering van het beleid

3

De uitvoering van het beleid

3.1 Inleiding

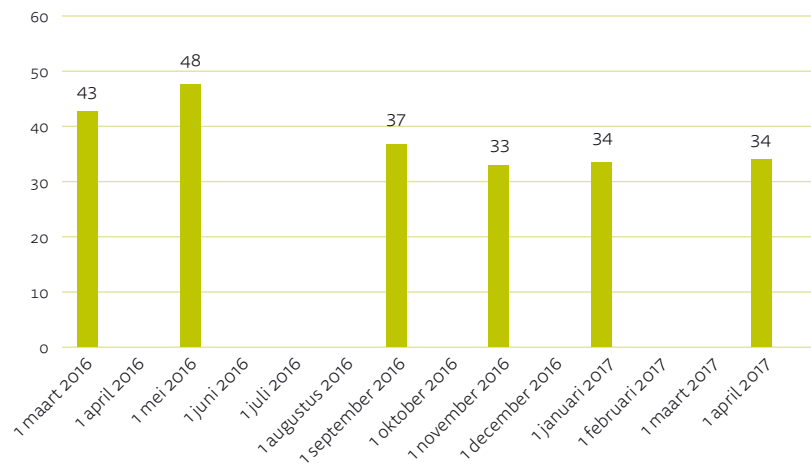
De provincie Drenthe heeft in 2013 gekozen voor een breedbandbeleid van onderop. Zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken, heeft zij dit beleid tot op heden consequent doorgevoerd. Er is een aantal beleidsinstrumenten ontwikkeld, waaronder het Breedbandplatform VerbindDrenthe, een vraagbundelingssubsidie en een lening voor aanleg van breedbandinternet. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre dit instrumentarium een bijdrage levert aan het breedbandnetwerk. Er zal daarom eerst in paragraaf 3.2 worden gekeken hoeveel bewonersinitiatieven er zijn en wat hun voortgang is. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nagegaan in hoeverre er gebruik is gemaakt van de subsidies en de lening voor de aanleg van breedbandinternet. Daarna gaat paragraaf 3.4 in op de ondersteuning die de initiatieven door VerbindDrenthe krijgen. De werkelijke aanleg van breedbandinternet in de provincie wordt besproken in paragraaf 3.5. Vervolgens gaat paragraaf 3.6 in op enkele belangrijke knelpunten die bewonersinitiatieven ervaren en de wijze waarop de provincie en VerbindDrenthe hiermee zijn omgegaan. Daarna wordt in paragraaf 3.7 de informatievoorziening over de uitvoering aan Provinciale Staten besproken. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 3.8 samengevat.

3.2 Bewonersinitiatieven en hun voortgang

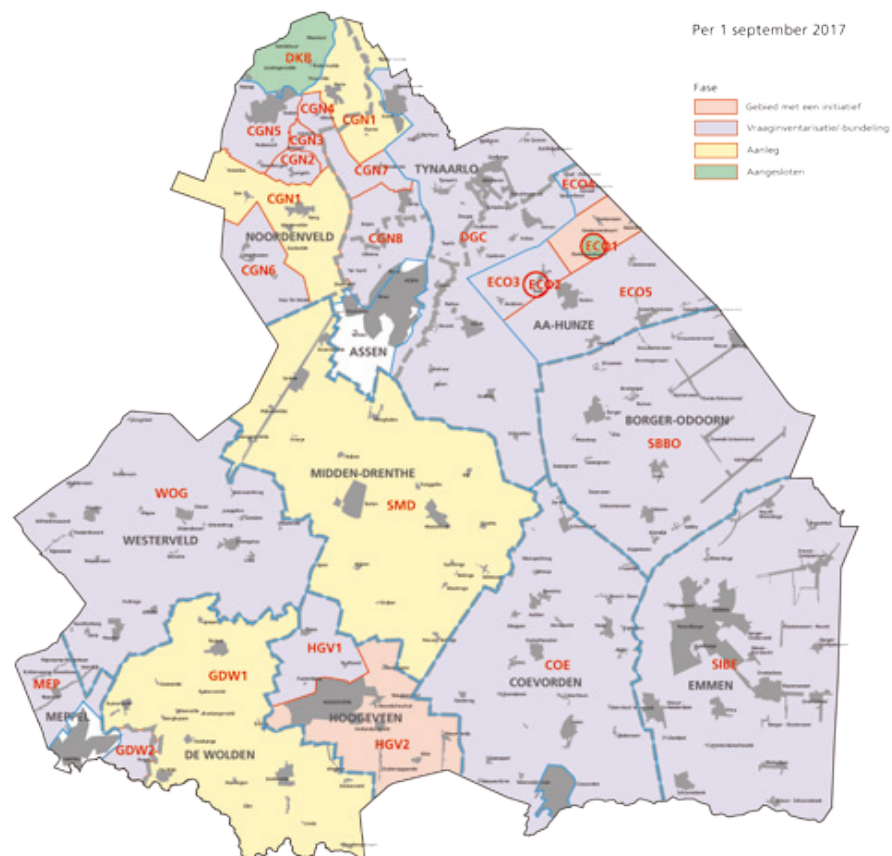
In Drenthe zijn in de afgelopen jaren vele breedbandinitiatieven opgekomen. In Figuur 2 is het aantal bewonersinitiatieven weergegeven vanaf maart 2016. In dat jaar waren er bij de provincie 43 lokale initiatieven bekend. Dit betreffen zowel kleinschalige bewonersinitiatieven die van plan zijn om enkele honderden adressen aan te sluiten tot grootschalige initiatieven van meer dan 10.000 adressen (bijvoorbeeld Glasvezel De Wolden). Aanvankelijk groeide het aantal initiatieven tot 48, om daarna te dalen. Eind 2017 zijn er volgens de provincie nog 12 clusters van bewonersinitiatieven. Vanaf 2017 is (vrijwel) 100 % van de witte adressen in Drenthe gedekt door een initiatief.⁴¹

⁴¹ Breedbandmonitor provincie Drenthe.

Figuur 2 Aantal breedbandinitiatieven in Drenthe



Figuur 3 Geografische dekking initiatieven in Drenthe (bron: provincie Drenthe, 1-9-2017)



Dat vrijwel ieder adres gedekt is, wil niet direct zeggen dat alle witte adressen op korte termijn op breedbandinternet worden aangesloten. Veel initiatieven zijn nog (lang) niet in de aanlegfase. Figuur 3 laat voor de peildatum 1 september 2017 de geografische spreiding zien van de burgerinitiatieven en de fase waarin zij ver-

keren. Grote delen van Drenthe zitten nog in de fase van opstart en vraagbundeling. Door drie initiatieven wordt in vier gebieden aangelegd en in twee kleine gebieden is breedbandinternet operationeel. Van de initiatieven die een vraagbundelingssubsidie hebben ontvangen, had op 1 april 2017 ongeveer de helft de vraagbundelingsfase met succes doorlopen. Een volgende horde die moet worden genomen is het opstellen van een businessplan. Van de initiatieven die de vraagbundeling hebben afgerond, is het inmiddels ongeveer de helft gelukt om een businessplan op te stellen. De initiatieven die deze horde hebben weten te nemen, lukt het om binnen een betrekkelijk korte tijd een provinciale lening te krijgen en de aanbestedingsprocedure te doorlopen. Vervolgens blijkt dat de aanleg en het operationeel maken van het netwerk veel tijd kost. Er zijn dus drie fasen die veel tijd vergen en waarin het risico bestaat dat bewonersinitiatieven stagneren. Het betreft:

1. het realiseren van de vraagbundeling;
2. het opstellen van het businessplan;
3. het aanleggen en operationeel maken van het netwerk.

Veel bewonersinitiatieven richten zich niet alleen op witte adressen, maar nemen ook grijze adressen mee in hun bedrijfsplan. De Rekenkamer veronderstelt dat de grotere initiatieven de grijze adressen ook hard nodig hebben om hun businessplan financieel rond te krijgen. Het meenemen van de grijze adressen is gunstig omdat hier de aansluitkosten gemiddeld lager zijn dan bij de witte adressen. Wanneer witte en grijze adressen door elkaar lopen, kan het bovendien praktisch zijn om de grijze adressen tegen lagere meerkosten 'mee te nemen' bij het aansluiten. Maar het komt ook voor dat alleen met de grijze adressen erbij voldoende schaalgrootte kan worden gerealiseerd om een financieel sluitend businessplan te verwezenlijken. De provincie subsidieert alleen in grijs gebied als dit het meest efficiënt is om bij witte aansluitingen te komen. Van de 34 initiatieven die er op 1 april 2017 waren, zijn er 7 die zich uitsluitend op witte adressen richten (21% van de initiatieven). In de loop der tijd is het percentage witte adressen – mede in de aanloop naar wijzigingen in de provinciale Uitvoeringsregeling in 2017 – gestegen. Over alle initiatieven gemiddeld genomen, worden 60% grijze adressen meegenomen tegen 40% witte (peildatum 1 april 2017). Wanneer het bedrijfsplan van een initiatief financieel afhankelijk is van het aansluiten van grijze adressen, zijn er meer onzekerheden. Bewoners van grijze adressen hebben immers een goed alternatief voor glasvezel (meestal de coax-verbinding van Ziggo). Deze gebruikers zijn daardoor moeilijker te bewegen om over te stappen naar het glasvezel dat de coöperatie in het vooruitzicht stelt. Bovendien zitten de traditionele aanbieders op het vinkentouw en start Ziggo in grijze gebieden dikwijls een 'countermarketing' op met interessante aanbiedingen teneinde hun klanten aan zich te binden.⁴² De aansluitpercentages voor de coöperaties zijn daardoor in de grijze gebieden vaak lager dan in witte gebieden.

3.3 Het gebruik van de subsidie

De provincie Drenthe heeft van 1 juni 2014 tot en met december 2016 de *vraagbundelingssubsidie* opengesteld. Met deze regeling konden initiatieven € 30 per adres krijgen voor activiteiten die nodig zijn om klanten voor breedbandinternet te

⁴² Dit blijkt uit gesprekken met initiatiefnemers en dit wordt in een interview bevestigd door Ziggo.

werven. Deze regeling werd gedekt vanuit de Reserve versterking economische structuur. In 2014 was er in deze regeling € 250.000 beschikbaar en in de twee daaropvolgende jaren telkens € 500.000. In totaal was er dus € 1,25 miljoen beschikbaar voor vraagbundeling. Ieder bewonersinitiatief dat binnen deze periode actief was, heeft een vraagbundelingssubsidie ontvangen.

Tabel 2 Programmakosten breedbandbeleid (bron: provincie Drenthe)

Programmakosten	Totaal
Stichting VerbindDrenthe (2015–2017)	€ 801.038
Vraagbundelingssubsidie (2014–2016)	€ 1.250.000
Uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe	€ 10,4 miljoen voor Reserve opvang revolverend financieren als risicoafdekking Maximaal beschikbaar € 67 miljoen aan leningen of garanties

Vanaf 2015 trad de *aanlegsubsidieregeling* in werking. Met deze regeling kunnen bewonersinitiatieven geld lenen voor de aanleg van een breedbandnetwerk in hun gebied. Inmiddels zijn er vijf bewonersinitiatieven die een lening voor de aanleg van breedbandinternet hebben ontvangen.⁴³ Daarbij maakt de provincie onderscheid tussen leningen in wit en in grijs gebied.⁴⁴ Voor de verschillende leningen is op basis van een beoordeling van het businessplan het risico op het niet kunnen aflossen van de lening berekend. Dit risico wordt uitgedrukt als percentage en varieert tussen de 10 en 50 %. Het gewogen gemiddelde van het risicopercentage van de zeven leningen bedraagt 15 %. De provincie heeft inmiddels⁴⁵ bijna € 26 miljoen aan leningen toegekend aan vijf bewonersinitiatieven.

Tabel 3 Toegekende en opgenomen aanlegsubsidie breedband (peildatum juli 2017)

Leningen	Toegekend bedrag	Opgenomen	Risico %	Storting in reserve
Verstekte lening Coöperatie De kop breed Roderwolde (breedband)	€ 2.300.000	€ 2.100.000	20	€ 460.000
Verstekte lening Eco-Oostermoer	€ 200.000	€ 200.000	50	€ 100.000
Leningsovereenkomst Glasvezel De Wolden, wit	€ 9.000.000	€ 1.268.000	10	€ 900.000
Leningsovereenkomst Glasvezel Sterk Midden-Drenthe, wit	€ 7.500.000	€ 577.000	10	€ 750.000
Leningsovereenkomst Glasvezel Sterk Midden-Drenthe, grijs	€ 2.750.000	€ 211.500	33	€ 900.000
Leningsovereenkomst Noordenveld Zuid-West, wit	€ 3.511.557	€ 484.000	15	€ 508.400
Leningsovereenkomst Noordenveld Zuid-West, grijs	€ 479.000	€ 66.000	40	€ 191.600
Totaal	€ 25.740.557	€ 4.906.500	15	€ 3.810.000

⁴³ Het betreft De Kop Breed in Roderwolde, Eco-Oostermoer, Glasvezel De Wolden, Sterk Midden Drenthe en Noordenveld Zuid-West.

⁴⁴ Bij De Kop Breed, Eco-Oostermoer en Glasvezel De Wolden worden ofwel geen grijze adressen aangesloten, ofwel de aanleg van de breedbandinfrastructuur wordt niet door de provincie bekostigd. De Kop Breed legt niet aan in grijs gebied en bij Glasvezel De Wolden worden de grijze adressen gefinancierd door RENDO en de gemeente.

⁴⁵ Peildatum juli 2017.

3.4

De ondersteuning door VerbindDrenthe

De stichting VerbindDrenthe is in maart 2015 met haar werkzaamheden gestart. Volgens haar website is VerbindDrenthe een platform voor het delen van kennis en het uitwisselen van ervaring voor en door lokale breedbandinitiatieven in Drenthe. VerbindDrenthe informeert, verbindt en ondersteunt om samen overall in Drenthe hoogwaardig breedband mogelijk te maken. Ten behoeve van de opbouw van het platform is aanvankelijk naast een directeur/bestuurder een kwartiermaker aangesteld. Zijn taak was een behoorlijk netwerk van initiatieven en andere contacten op te bouwen. Deze kwartiermaker gaf inhoudelijke ondersteuning aan bewonersbandinitiatieven. Hij is aangebleven tot juli 2016.

Aanvankelijk waren de activiteiten van VerbindDrenthe gericht op het helpen initiëren van bewonersinitiatieven en het enthousiasmeren van vrijwilligers. Later is het breedbandplatform meer een rol in de inhoudelijke ondersteuning van bewonersinitiatieven gaan spelen. Begin 2017 is daarom een nieuwe directeur benoemd met een achtergrond op telecomgebied. VerbindDrenthe kent een Raad van Toezicht en een Raad van Advies die de bestuurder en de Raad van Toezicht gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven. De leden van de Raad van Advies zijn allemaal betrokken bij lokale breedbandinitiatieven in Drenthe. VerbindDrenthe heeft drie medewerkers; de directeur/bestuurder (die tevens procesbegeleider is) en twee procesbegeleiders.⁴⁶ VerbindDrenthe heeft geen kantoor; de medewerkers werken vanuit huis.

In de periode 2015–2017 heeft VerbindDrenthe ruim € 800.000 provinciale subsidie ontvangen (zie tabel 2). In het eerste jaar van zijn bestaan ontving het platform € 200.000, vanaf 2016 is dat bedrag verhoogd tot € 300.000 per jaar.^{47,48} Ieder bewonersinitiatief kan rekenen op ondersteuning door VerbindDrenthe. Dat kan variëren van het verstrekken van informatie tot het aanbieden van cursussen of praktische hulp bij het opzetten of organiseren van bijvoorbeeld een bewonersavond. Maar ook wordt kennis opgebouwd en gedeeld rond fiscale en juridische zaken, het selecteren van een aannemer en zaken die te maken hebben met de governance van een coöperatie of stichting.⁴⁹ Verder heeft VerbindDrenthe op zijn site veel belangrijke en nuttige operationele informatie staan. Voor iedere stap in het proces dat een initiatief moet doorlopen zijn producten en tools ontwikkeld die door de initiatieven kunnen worden toegepast. Het platform organiseert maandelijks bijeenkomsten waarin kennis wordt uitgedragen en gedeeld. De procesbegeleiders kunnen altijd met vragen worden benaderd. Uit gesprekken met bewonersinitiatieven blijkt dat zij overwegend positief zijn over de ondersteuning die zij van VerbindDrenthe ontvangen.

Er wordt echter ook kritiek geuit. De kritiek vanuit bewonersinitiatieven op VerbindDrenthe richt zich vooral op de regie die het platform uitvoert om te komen tot een totaalontwerp van coöperaties en een netwerk voor heel Drenthe. Op 24 januari 2017 hebben 20 Drentse bewonersinitiatieven een petitie aangeboden

⁴⁶ www.verbinddrenthe.nl

⁴⁷ Er is nog € 1.038 aan notariskosten voor oprichting van de Stichting Verbind Drenthe.

⁴⁸ De verwachting is dat Stichting Verbind Drenthe tot en met 2019 met € 300.000 per jaar zal worden gesubsidieerd. Zij heeft dan in vijf jaar tijd in totaal € 1,4 miljoen gekost.

⁴⁹ www.verbinddrenthe.nl

waarin zij onder andere aangeven dat de kleine schaal van de initiatieven een probleem vormt. Zij geven ook aan dat VerbindDrenthe meer regie moet gaan voeren, onder meer door op zeer korte termijn een netwerkontwerp voor de witte én grijze gebieden in heel Drenthe op te laten stellen, dat aansluit bij en samenhang brengt tussen de lokale initiatieven. Eind 2017 ontwikkelt VerbindDrenthe samen met de bewonersinitiatieven één netwerkontwerp voor heel Drenthe.

3.5 De aanlegsnelheid

Zoals al uit paragraaf 3.2 is gebleken, zitten veel bewonersinitiatieven nog in de fase van opstarten en vraagbundelen. In vier gebieden wordt door drie initiatieven aangelegd en in twee kleine gebieden is breedbandinternet operationeel. Tot dusver zijn nog maar weinig witte adressen op breedbandinternet aangesloten. Op 1 april 2017 hadden nog maar twee betrekkelijk kleine initiatieven (De Kop Breed en Eco-Oostermoer Verbindt) woningen op het breedbandinternet aangesloten. Beide initiatieven zijn aangemerkt als pilotprojecten. In totaal gaat het om 655 witte adressen.

Wel is een aantal initiatieven eind 2017 bezig met de aanleg van glasvezel. De coöperaties Glasvezel Noord en Sterk Midden Drenthe – die nauw met elkaar samenwerken – zijn eind 2017 bezig met de aanleg van glasvezel. Glasvezel De Wolden is inmiddels ook met de aanleg begonnen. Zij doet dit gefaseerd en inmiddels zijn hier 2.000 adressen (wit en grijs) aangesloten op glasvezel.

3.6 Worden knelpunten weggenomen?

In het onderzoek is een aantal knelpunten voor het realiseren van breedbandinternet aan het licht gekomen. De meeste knelpunten zijn aan het licht gekomen bij het uitwerken van drie cases, te weten De Kop Breed, Sterk Midden-Drenthe en Glasvezel De Wolden. Hieronder worden enkele belangrijke knelpunten beschreven waarmee deze en andere bewonersinitiatieven werden geconfronteerd. Daarbij is steeds achterhaald in hoeverre de initiatieven door de provincie en/of VerbindDrenthe zijn ondersteund bij het oplossen ervan.

3.6.1 Kleinschaligheid initiatieven

Een probleem voor burgerinitiatieven is dat zij vaak een te geringe schaalgrootte hebben voor een rendabele exploitatie. Naarmate een initiatief meer adressen aansluit, dalen de kosten per aansluiting. Een aansluiting bij het pilotproject De Kop Breed heeft ruim € 4.000 aan subsidie gekost. Bij Sterk Midden Drenthe is dat € 2.200 en bij Glasvezel De Wolden is dit het geringst, namelijk een kleine € 1.600.⁵⁰ Bovendien kan een robuustere organisatie worden neergezet als meer adressen worden aangesloten en zullen belichters en providers meer belangstelling hebben hun producten aan te bieden. Mede daarom zien bewonersinitiatieven zich in toenemende mate genoodzaakt samen te werken met andere initiatieven.

⁵⁰ Overigens is het ook zo dat naarmate het percentage grijze adressen dat wordt aangesloten hoger is, de aansluitkosten gemiddeld lager zijn.

Er is vanaf 2016 een autonome trend dat kleine bewonersinitiatieven zich aansluiten bij de grotere. Een belangrijke ontwikkeling op dit gebied is dat in de loop van 2016 negen initiatieven in Aa en Hunze, Noorderveeld en Tynaarlo zijn samengegaan in de coöperatie Glasvezel Noord. In iets meer dan een jaar tijd is het aantal witte adressen per bewonersinitiatief zo toegenomen van gemiddeld 238 naar 742. Maar doordat de initiatieven een autonome drang tot groei hebben, ontstaat in Drenthe ook een situatie waarbij breedbandinitiatieven met elkaar concurreren om voldoende schaalgrootte te halen ('landje pik').

De provincie en VerbindDrenthe sturen ook aan op deze schaalvergroting. Het provinciale beleid is vanaf 2017 gericht geweest op dit bundelen van initiatieven teneinde een grotere schaal te realiseren. De nieuwe Uitvoeringsregeling aanleg breedband van 2017 vergroot de noodzaak tot schaalvergroting omdat sindsdien geen kleine initiatieven meer worden gesubsidieerd.

3.6.2

Professionaliteit van initiatiefnemers

Bewonersinitiatieven bestaan doorgaans uit enkele enthousiaste vrijwilligers die niet noodzakelijk deskundig zijn op het gebied van bedrijfsvoering en/of telecom. De stap van een enthousiast bewonersinitiatief naar een professioneel opererende coöperatie is behoorlijk groot. Initiatiefnemers begeben zich in een complexe en dynamische markt met vele professionele spelers die ieder grote belangen hebben. Zij komen in een ingewikkelde markt en moeten onderhandelen met professionele partijen met grote belangen. De bestuurders van een lokaal initiatief dragen de verantwoordelijkheid voor een organisatie met een schuldenlast van meerdere miljoenen euro's. Zij moeten grote risico's nemen, soms ook persoonlijk (bestuurdersaansprakelijkheid).

De provincie ondersteunt de initiatieven waar mogelijk bij het aanvragen van subsidies en bij het ontwikkelen van de bedrijfsplannen. VerbindDrenthe wordt gezien als vertegenwoordiger van de initiatieven, als initiator en als vraagbaak. VerbindDrenthe wordt tevens gezien als schakel tussen de initiatieven. Het fungeert als kennisdeelplatform. Dat betekent dat de initiatieven die als koploper gelden, aanvankelijk weinig aan VerbindDrenthe zeggen te hebben gehad. Zij hebben vooral kennis ingebracht en konden nauwelijks putten uit de ervaring van andere initiatieven. Binnen VerbindDrenthe hebben begin 2017 personele wisselingen plaatsgevonden waardoor er momenteel meer expertise op telecomgebied beschikbaar is. Tegenwoordig wordt VerbindDrenthe gezien als een organisatie die technisch goed onderlegd is, al wordt wel aangegeven dat de capaciteit bij VerbindDrenthe gering is. Op het gebied van het rondkrijgen van de businesscase heeft VerbindDrenthe een voorbeeld opgenomen waaraan een businesscase dient te voldoen. Ook is een onderliggende rekentool voor het doorrekenen van een businesscase opgenomen. Verder heeft zij een informatieavond over dit onderwerp georganiseerd. Hierin is het netwerkontwerp van Drenthe en de parameters die tezamen een Business Case vormen aan de orde geweest. VerbindDrenthe speelt een actieve en belangrijke rol in het wegnemen van het kennisgebrek bij de burgerinitiatieven.

3.6.3

Governance coöperaties nog zwak ontwikkeld

De provincie leent miljoenen aan breedbandcoöperaties om een breedbandinfrastructuur aan te leggen. De coöperaties hebben daardoor een hoge schuldenlast die zij in 20 jaar moeten aflossen. Breedbandcoöperaties zijn per definitie kleine startende bedrijfjes met alle risico's van dien. Vrijwel alle coöperaties hebben een zwakke governancestructuur en toetsing op kwalificaties vindt vrijwel niet plaats. Een organisatiestructuur voor het opvangen van het wegvallen van bestuurders ontbreekt. Hierop moet door de kredietverlenende instanties (provincie) controle worden gehouden. Daarnaast streeft de provincie naar schaalvergroting. Clustering van initiatieven moet behalve technisch ook financieel en juridisch plaatsvinden teneinde de robuustheid van de organisaties te waarborgen. De provincie stuurt hier nog te weinig op.

3.6.4

Bestuurders lopen persoonlijk risico

In één casus is aangegeven dat het niet mogelijk bleek om een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Meerdere Drentse initiatieven hebben aangegeven een oplossing te willen voor de veelal hoge premies voor dergelijke verzekeringen. VerbindDrenthe heeft daarom in het voorjaar van 2017 bij een tussenpersoon voor zakelijke verzekeringen opgevraagd welke mogelijkheden er voor de initiatieven beschikbaar zijn. Het voorstel is gedaan om voor de bestuurdersaansprakelijkheid een raamovereenkomst af te sluiten, waarbij de inzet is dat er een prijsvoordeel kan worden behaald.⁵¹

3.6.5

Capaciteit van providers

Alle drie initiatieven die deel uitmaken van de caseselectie ervaren het knelpunt dat burgerinitiatieven zijn aangewezen op kleine en middelgrote providers. Bovendien is deze markt klein: er zijn ongeveer 10 van dergelijke providers in Nederland. Het aansluiten van een adres kost de provider ongeveer € 250. De kosten gaan aan de baten vooraf en de providers moeten dit (veelal met vreemd vermogen) voorfinancieren. De capaciteit en financiële ruimte om in breedbandaansluitingen te investeren is voor de providers beperkt. Daar komt nog bij dat als de aanleg van glasvezel in Nederland een grote vlucht neemt, en er op meer plaatsen breedbandinternet wordt uitgerold, de providers hun personele en technische middelen moeten verdelen over meerdere projecten. Initiatieven beconcurreren elkaar zo op de financieringsruimte van de providers. Dit leidt ertoe dat het tempo waarmee adressen worden aangesloten getemporeerd moet worden.

Tekstkader 8: het aansluittempo bij drie bewonersinitiatieven

Bij De Kop Breed – een initiatief van 480 aansluitingen – leverde het aansluittempo al problemen op en moesten het initiatief en de provider elkaar benaderen als strategische partners die continu in overleg waren over het aansluittempo.

Bij Sterk Midden-Drenthe zijn de aanvankelijke providers afgehaakt. De belangrijkste reden hiervoor was een meningsverschil over de hoogte van het aansluittempo. Sterk Midden-Drenthe moest daarop in allerijl op zoek naar nieuwe providers. Omdat bij

⁵¹ <http://verbinddrenthe.nl/nieuws/nieuws-van-verbinddrenthe>.

vraagbundeling de bewoners inschrijven bij de providers, betekende dit dat de vraagbundeling volledig opnieuw moest plaatsvinden. VerbindDrenthe heeft een bemiddelende rol gespeeld in het geschil tussen Sterk Midden-Drenthe en de providers. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat het initiatief op zoek moest gaan naar nieuwe providers.

Bij Glasvezel De Wolden is het aansluittempo getemporeerd door het gebied op te delen in deelgebieden die één voor één worden aangesloten.

3.6.6

Leges en degeneratiekosten

Gemeenten rekenen leges voor het verlenen van vergunningen en degeneratiekosten ter compensatie van de schade die ontstaat door het graven van een sleuf waarin de glasvezelkabel wordt aangelegd.⁵² Binnen het ambtelijk en bestuurlijk overleg is dit onderwerp meermaals aan de orde gesteld. De provincie heeft getracht de gemeenten te bewegen een deel van deze kosten niet in rekening te brengen. In januari 2016 heeft zij hierover een brief gestuurd aan alle twaalf gemeenten. Daarin is opgenomen dat in het bestuurlijk overleg over breedband geconstateerd is dat gemeenten aan initiatiefnemers, als voorbereiders en uitvoerders van infrastructurele werken, kosten in rekening brengen voor het verkrijgen van vergunningen, precariorechten en degeneratiekosten. *“In het bestuurlijk overleg is met uw wethouder afgesproken na te gaan in hoeverre uw gemeente (een deel van) deze inkomsten terug kan laten vloeien naar de initiatiefnemers.”*⁵³ De conclusie is dat algehele kwijtschelding van de leges en degeneratiekosten niet mogelijk is vanwege precedentwerking. Gemeenten zijn bereid waar nodig en mogelijk iets te regelen, maar gezien de verschillen in werkwijze tussen de gemeenten is het niet mogelijk een centrale afspraak te maken. Bovendien zijn de initiatieven verschillend. Maatwerk is vereist.⁵⁴

3.7

Informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de aanleg

Gedeputeerde Staten hebben toegezegd Provinciale Staten te betrekken bij de uitwerking en uitvoering van het vastgestelde beleid.⁵⁵ Via brieven en door de agendering van dit onderwerp in Provinciale Staten worden Provinciale Staten op de hoogte gehouden. In de statenbrief van 18 juni 2014 staat te lezen dat vanaf 2 juni 2014 de regeling (fase 1) NGA Breedbandnetwerken operationeel is. Met deze regeling worden breedbandinitiatieven gesteund en uitgenodigd om actief aan de slag te gaan. Voor deze fase kan aan de hand van een gedragen projectplan en planning de provincie financieel bijdragen in de organisatie en vraagbundeling (proceskosten). Ook vindt facilitering door middel van de kwartiermaker breedband plaats. In de brief van 13 oktober 2014 staat te lezen dat vijf initiatieven al

⁵² Wanneer een sleuf door een verhardingsconstructie (zoals een wegdek) wordt gegraven, zal deze nadat de sleuf is gedicht en de wegverharding hersteld is minder lang meegaan. De gemeente kan een vergoeding vragen ter compensatie van deze levensduurverkorting. Deze vergoeding wordt aangeduid met de term 'degeneratiekosten'.

⁵³ Brief GS aan gemeenten d.d. 20 januari 2016 betreffende Breedband, kenmerk 3/4.1/2016000145

⁵⁴ Verslag Bestuurlijk Overleg Breedband d.d. 20 mei 2016.

⁵⁵ Beleidsbrief bij Statenstuk 2015-671.

met succes beroep hebben gedaan op deze regeling en dat er nog tien aanvragen in voorbereiding zijn.

In de beleidsbrief van 24 mei 2016, bij statenstuk 2016-739 (Investeringsagenda, onderdeel breedband) is een rapportage met de voortgang van de bewonersinitiatieven ter informatie bijgevoegd. In de brief wordt ook gemeld dat de voortgang beschreven wordt in de reguliere P&C cyclus.⁵⁶ Er wordt gesteld dat de belangrijkste instrumenten in de aanpak al operationeel zijn en dat er voortgang is geboekt. De voortgang wordt elke twee maanden gemonitord.

Informatievoorziening naar Provinciale Staten vindt ook plaats via de statenwerkgroep Breedband. In deze werkgroep zitten Statenleden van alle fracties alsmede de gedeputeerde en ambtelijk betrokkenen (zoals de projectleider breedband). De statenwerkgroep start haar werkzaamheden vanaf oktober 2015 en fungeert als klankbordgroep. In de werkgroep spreken de Statenleden af dat een ieder zijn/haar eigen fractie informeert en dat de werkgroep niet zelfstandig naar buiten toe zal treden (op die manier wordt indirect de gehele Provinciale Staten geïnformeerd). Politieke afweging vindt plaats in de Statencommissie en besluitvorming in Provinciale Staten.⁵⁷

In de statenwerkgroep wordt uitvoerig over de voortgang gesproken en worden Statenleden van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden. In de werkgroep komt de stand van zaken met betrekking tot de lokale initiatieven aan de orde. Er wordt bijvoorbeeld informatie verstrekt over de aantallen initiatieven en of deze een subsidie (vraagbundeling) of lening hebben ontvangen en hoe het staat met dekkingsgraad van de vraagbundeling.⁵⁸ Over de voortgang van de initiatieven en in welke fase deze zich bevinden krijgen Provinciale Staten eveneens informatie. Datzelfde geldt voor ontwikkelingen op beleidsmatig en inhoudelijk vlak: aanpassingen van de financierings- of uitvoeringsregelingen, zoals doorgevoerd in de nieuwe regeling aanleg breedband van 2017 zijn hier een voorbeeld van.

3.8 Samenvatting

De provincie heeft consequent een beleid van onderop gevoerd. Zij heeft bewonersinitiatieven met kennis en middelen gestimuleerd om te komen tot een breedbandnetwerk. Dat heeft in zoverre gewerkt dat er in Drenthe een provinciedekkend geheel van bewonersinitiatieven is ontstaan. Hoewel eerste resultaten zijn geboekt, zijn de meeste bewonersinitiatieven nog niet met de aanleg begonnen. Aan het eind van de onderzoeksperiode (mei 2017) was nog maar een beperkt aantal woningen op breedbandinternet aangesloten (655 witte adressen). Op dat moment stond wel een aantal grote initiatieven in de startblokken om met de aanleg te beginnen. Er is een aantal belangrijke knelpunten. In de eerste plaats is de schaalgrootte van de initiatieven gering. Dat brengt het risico mee dat er een lappendeken aan organisaties en technieken ontstaat. Ook is het voor kleine initiatieven lastig om de business case rond te krijgen omdat de gemiddelde kosten per adres dan hoger liggen. Kleine initiatieven zijn bovendien zakelijk minder

⁵⁶ Zie Statenstuk 2016-739, Investeringsagenda, onderdeel breedband, beleidsbrief blz.4.

⁵⁷ Zie intern verslag werkgroep 13 oktober 2015.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld verslag bijeenkomst 16 november 2016.

interessant voor belichters en providers. De provincie tracht de initiatieven te stimuleren om op te schalen. Dit doet zij onder meer door hierover in gesprek te blijven en door aanscherping van de voorwaarden voor de provinciale lening voor de aanleg met een minimum aantal aan te sluiten witte adressen. Een andere situatie die tot problemen kan leiden is het gegeven dat breedbandcoöperaties kleine, beginnende organisaties zijn waaraan miljoenen worden uitgeleend. Deze organisaties hebben vaak nog een zwak ontwikkelde governance en de provincie doet nog onvoldoende pogingen om de governance te versterken. Het probleem dat bestuurders van een breedbandcoöperatie persoonlijk risico lopen, is door VerbindDrenthe onderkend en is inmiddels opgelost. Een probleem waarmee rekening moet worden gehouden bij het werkelijk aansluiten van adressen is dat de kleine providers waarvan de coöperaties afhankelijk zijn maar een beperkte capaciteit hebben. Coöperatie en provider moeten continu met elkaar in gesprek blijven om het aansluittempo met elkaar af te stemmen. Verder worden gemeentelijke leges en degeneratiekosten als een probleem ervaren. Hierdoor kan de aanleg flink duurder worden. De provincie heeft geprobeerd in overleg met de gemeenten afschaffing van deze kosten te regelen, maar dit is niet gelukt. De provincie is hierover nog steeds in gesprek met de gemeenten. Ten slotte kan worden gemeld dat Provinciale Staten (mede via de Statenwerkgroep Breedband) tijdig op de hoogte zijn gehouden van de ontwikkelingen in de uitvoering.



Een beleidsvergelijking

4

Een beleidsvergelijking

4.1 Inleiding

De drie Noordelijke provincies hebben autonoom beleid ontwikkeld voor de aanleg van snel internet. De wijze waarop de provincies hun doelstellingen willen bereiken verschilt. In Noord-Nederland is of gekozen voor een aanpak via centrale regie of van onderop. Bij centrale regie selecteert en financiert de provincie zelf één bedrijf dat het netwerk aanlegt. Bij beleid van onderop stimuleert de provincie lokale bewonersinitiatieven om breedbandinternet aan te (laten) leggen. Bij een beleid van onderop is overigens wel enige centrale sturing nodig om te voorkomen dat er een lappendeken van kleinschalige organisaties ontstaat die ieder hun eigen techniek invoeren waarna de deelnetwerken niet goed op elkaar aansluiten. Het is verder van belang dat de provincie zich opstelt als een betrouwbare overheid en een voorspelbaar beleid voert.

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt van het breedbandbeleid in de drie Noordelijke provincies. Dit beleid is binnen de onderzoeksperiode aan verandering onderhevig geweest. Om een beschrijving te kunnen geven van de ontwikkeling van het beleid in de drie provincies en het beleid te kunnen vergelijken, wordt op twee peilmomenten een dwarsdoorsnede van het beleid gemaakt door de drie provincies. In deze dwarsdoorsnede wordt een overzicht gegeven van de beleidsinstrumenten zoals die op dat moment golden. Het eerste peilmoment is vlak voor de Provinciale Statenverkiezingen van 18 maart 2015. In deze periode is het beleid in alle drie provincies nog volop in ontwikkeling. Het tweede peilmoment is op 3 mei 2017: het einde van de onderzoeksperiode. Op dat moment hadden alle drie provincies hun meest recente subsidieregeling operationeel.

In paragraaf 4.2 komt het aantal witte adressen per provincie aan de orde. Daarna wordt in paragraaf 4.3 een overzicht gegeven van de door de provincies gestelde beleidsdoelen. In paragraaf 4.4 wordt het instrumentarium in 2015 en in 2017 met elkaar vergeleken. Daarna komt in paragraaf 4.5 aan bod hoeveel aansluitingen er door het provinciale breedbandbeleid gerealiseerd zijn. Vervolgens wordt in paragraaf 4.6 een vergelijking gemaakt met het beleid in de Duitse deelstaat Nedersaksen. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 4.7 samengevat.

4.2 De omvang van het probleem in het Noorden

In Nederland wordt ongeveer 6% van de adressen aangemerkt als wit adres. Noord-Nederland heeft relatief veel platteland en ook hier komen veel adressen voor zonder NGA-aansluiting. Witte adressen komen buiten de wat grotere kernen op grote schaal voor. Voor alle drie Noordelijke provincies geldt dat de witte adressen niet geclusterd zijn in specifieke gebieden. Buiten de kernen is sprake van een grote spreiding van de witte adressen over het gehele gebied van de provincie. Het aantal witte adressen is voor de drie Noordelijke provincies

weergegeven in tabel 4. Zowel in absolute aantallen als relatief gezien, heeft de provincie Groningen het laagste aantal witte adressen. In totaal heeft 5% van de adressen in Groningen geen aansluiting op een breedbandnetwerk. In Fryslân hebben 20.000 adressen (7%) geen toegang tot breedbandinternet. Het grootste aandeel witte adressen vinden we in Drenthe. Ruim 24.000 Drentse adressen (12%) hebben geen toegang tot breedbandinternet. De beleidsopgave in Drenthe is daarmee relatief gezien het grootst.

Tabel 4 Aantallen witte adressen per provincie

Provincie	Totaal aantal adressen (2016) ⁵⁹	Aantal witte adressen (mei 2017)	% witte adressen
Drenthe	213.001	24.500	12 %
Fryslân	287.248	20.000 ⁶⁰	7 %
Groningen	290.294	13.687	5 %
Totaal	790.543	58.187	7 %

4.3 Welke doelen streven de provincies na?

De doelstellingen zijn in de drie provincies in zoverre vergelijkbaar dat alle drie gericht zijn op het aanleggen van NGA-netwerken binnen enkele jaren (zie tabel 5). Groningen heeft een hoge ambitie. Zij wil 93% van de witte adressen aansluiten en 100% in het aardbevingsgebied. Daarbij heeft Groningen ook het meest ambitieuze tijdpad, namelijk realisatie binnen 2 jaar. Drenthe heeft als doel gesteld dat ieder huishouden in 2019 breedbandinternet beschikbaar heeft (homes passed = glasvezel is tot aan de voordeur aangelegd). Omdat Drenthe kiest voor een aanpak van onderop, heeft zij geen percentage aan te sluiten witte adressen ten doel gesteld. In Fryslân wordt drie jaar de tijd genomen voor aanleg van NGA naar 95% van de witte adressen homes passed. In alle drie provincies houdt men er rekening mee dat de meest verafgelegen adressen geen breedbandaansluiting krijgen. Deze adressen blijven afhankelijk van internet via een koperdraad of satelliet.

Tabel 5 Doelstellingen breedbandbeleid

Provincie	% aansluitingen witte adressen	Gerealiseerd in
Drenthe	–	2019
Fryslân	95% homes passed	2020
Groningen	93% home passed 100% homes passed in aardbevingsgebied	2018

⁵⁹ Volgens CBS statline, aantal particuliere huishoudens. [http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=sln&pa=71486ned&d1=0-2,23-26&d2=0&d3=0,5-16&d4=\(l-1\)-l&hd=090402-0910&hdr=t,g3&stb=g1,g2](http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=sln&pa=71486ned&d1=0-2,23-26&d2=0&d3=0,5-16&d4=(l-1)-l&hd=090402-0910&hdr=t,g3&stb=g1,g2).

⁶⁰ Particuliere huishoudens. Er zijn ook nog bedrijventerreinen en bijvoorbeeld vakantiehuysjes die niet aangesloten zijn op NGA.

4.4

Het beleid in 2015 en 2017

In tabel 6 wordt een overzicht gegeven van het instrumentarium in de drie Noordelijke provincies zoals dat gold in 2015 en in 2017. Op 18 maart 2015 werden er Provinciale Statenverkiezingen gehouden. In alle drie Noordelijke provincies is het beleid dan nog in ontwikkeling. In alle gevallen gaat het om een beleid van onderop, maar de ene provincie is daarin wel al verder dan de andere.

Het instrumentarium in Fryslân en Drenthe lijkt begin 2015 enigszins op elkaar. In Fryslân hebben Provinciale Staten net het besluit genomen voor het oprichten van een Breedbandfonds, een Breedbandloket en Aansluitsubsidies. In Fryslân is het *Breedbandloket* is op 1 januari 2015 van start gegaan. In Drenthe is vanaf 2 maart 2015 het *breedbandplatform VerbindDrenthe* actief. Zowel het Breedbandloket als VerbindDrenthe hebben het ondersteunen van bewonersinitiatieven als taak. In beide provincies is er in maart 2015 nog geen subsidieregeling voor de aanleg van breedbandinternet opengesteld. In de periode 2014-2016 was er in Drenthe voor breedbandinitiatieven wel een *vraagbundelingssubsidie*, welke bestond uit een bedrag van € 25 per aansluiting die initiatieven konden krijgen (en behouden) voor het werven van aansluitingen. Hiervoor was in Drenthe in totaal € 1,25 miljoen beschikbaar. Een vergelijkbare vraagbundelingssubsidie heeft Fryslân nooit gekend. Fryslân was in deze periode wel al bezig met het uitvoeren van start-up projecten.

Groningen is voor de Statenverkiezingen van 2015 minder ver en heeft nog geen provinciebreed instrumentarium. Aanleg van breedbandinternet is in deze periode nog een facet van het provinciale leefbaarheidsbeleid. De financiële ondersteuning is daardoor in Groningen beperkt gebleven. Groningen subsidieert slechts een aantal initiatieven, projecten en onderzoeken. Wel is het zo dat in het akkoord *Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel* dat op 17 januari 2014 tussen het ministerie van EZ, de provincie Groningen en de negen aardbevingsgemeenten is afgesloten, een programma Breedband voor heel Groningen is opgenomen. Dit akkoord is begin 2015 echter nog niet uitgewerkt in concreet provinciaal Gronings beleid.

Tabel 6 Maatregelen breedbandbeleid drie provincie vergeleken in 2015 en 2017

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Maart 2015	<ul style="list-style-type: none"> — Uitvoeringsregeling subsidie hoogwaardige communicatienetwerken — Uitvoeringsregeling vraagbundeling 	<ul style="list-style-type: none"> — Start-up projecten — Breedbandfonds — Aansluitsubsidies — Breedbandloket 	<ul style="list-style-type: none"> — Bestuurlijke afspraken aardbevingsgebied — Enkele ad hoc subsidies vanuit leefbaarheidsbeleid — Pilotproject Oldambt Verbindt
Mei 2017	<ul style="list-style-type: none"> — Uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe — VerbindDrenthe — Slim meeleggen 	<ul style="list-style-type: none"> — Achtergestelde marktconforme lening 	<ul style="list-style-type: none"> — Subsidieregeling Snel Internet Groningen

De onderzoeksperiode eindigt in mei 2017. Iedere provincie heeft beleidsdoelen vastgelegd en gekozen voor een instrumentarium. Dit is het moment waarop alle drie provincies een regeling voor een (achtergestelde) lening of een subsidie voor de aanleg van breedbandinternet op het platteland hebben vastgesteld.

Fryslân heeft een lange weg afgelegd. Aanvankelijk bestond het beleid uit het stimuleren van burgerinitiatieven van onderop, maar dit beleid was geen succes. De huidige regeling betreft een achtergestelde marktconforme lening aan één bedrijf dat het buitengebied in heel Fryslân van breedbandinternet moet voorzien. Deze regeling is op 3 mei 2017 gepubliceerd. Uiteindelijk is op 3 oktober 2017 de achtergestelde lening toegekend aan Kabelnoord.

De laatste aanpak van Fryslân lijkt op die van Groningen. In Groningen is het Breedbanddossier in 2015 van de afdeling/portefeuille Wonen en Welzijn (leefbaarheid) naar de afdeling/portefeuille Werken en Ondernemen (economie) overgegaan. Op het peilmoment in mei 2017 is de Subsidieregeling Snel Internet Groningen in uitvoering. Deze regeling voert Groningen mede uit namens de Economic Board Groningen en de Nationaal Coördinator Groningen, die ieder € 5 miljoen ter beschikking hebben gesteld. Doel van de regeling is om binnen de komende twee jaar minimaal 93% van de adressen in het witte gebied aan te sluiten op een NGA Netwerk (*homes passed*). De regeling richt zich uitsluitend op de witte adressen. De € 10 miljoen 'bevingsgelden' worden verstrekt à fonds perdu en moeten in het aardbevingsgebied worden besteed. Er moet worden begonnen met aanleggen in het aardbevingsgebied. De provincie stelt zelf € 30 miljoen beschikbaar in de vorm van een niet-marktconforme (zachte) lening. Na een voorlopige aanvraag en een marktconsultatieronde sloot op 3 april 2017 de termijn voor het indienen van een definitieve aanvraag. Drie partijen hebben een definitieve aanvraag ingediend. Op het peilmoment bezint de provincie zich over de vraag welke partij de subsidie zal krijgen. Uiteindelijk is de subsidie op 20 juni 2017 verleend aan Rodin Broadband B.V.

Tabel 7 Fries beleid uit 2017 vergeleken met Gronings beleid uit 2017

Fryslân 2017	Groningen 2017
Achtergestelde lening; minder risico voor bedrijf dat netwerk aanlegt en beheert	Geen achtergestelde lening; risico voor bedrijf dat netwerk aanlegt en beheert
Lening onder marktconforme voorwaarden	Lening onder niet-marktconforme voorwaarden
€ 35 miljoen beschikbaar € 5 miljoen voor meest onrendabele adressen (€ 2.000 per wit adres)	€ 40 miljoen beschikbaar (waarvan € 10 miljoen à fonds perdu) (€ 2.900 per wit adres)
Vergoeding maximaal 50% van de investeringskosten	Vergoeding maximaal 80% van de investeringskosten
Gehele bedrag is geldlening	Een deel à fonds perdu
Geen verplichting om in een bepaald gebied te beginnen	Verplicht beginnen in aardbevingsgebied
Naast lening voor wit gebied nog € 12 miljoen beschikbaar voor aansluiten grijze adressen	Alleen steun voor witte adressen
Subsidie alleen mogelijk voor aanleg in gehele provincie	Subsidie mogelijk voor aanleg in één gemeente

Tabel 7 geeft de verschillen tussen het Groningse en het Friese instrumentarium schematisch weer. Wat bij vergelijking vooral opvalt is dat de regeling in Groningen voor de aanvrager financieel gunstiger is dan die in Fryslân. Er is per wit adres een hoger bedrag beschikbaar, er wordt een hoger percentage van de aansluitkosten gefinancierd en de rente is lager. Bovendien hoeft een deel van de subsidie niet te worden terugbetaald. Daarentegen is Fryslân door het achtergestelde karakter van de regeling bereid meer (financiële) risico's te nemen dan Groningen. Bij de Groningse regeling legt de provincie vrijwel alle financiële risico's bij het bedrijf dat de lening krijgt.

Drenthe heeft haar aanpak van onderop consequent doorgezet. Het breedbandplatform VerbindDrenthe is nog steeds actief. De aanvankelijke rol van aanjagen en enthousiasmeren heeft plaatsgemaakt voor technisch en organisatorisch ondersteunen van initiatieven. Vanaf 1 januari 2017 kan geen gebruik meer worden gemaakt van de vraagbundelingssubsidie. De provincie heeft een regeling voor de aanleg van breedbandinternet opengesteld. De provincie kan maximaal € 67 miljoen aan leningen aan bewonersinitiatieven verstrekken. De provincie Drenthe betreft ook grijze adressen in haar subsidieregeling. De lening is voor de witte adressen onder niet-marktconforme (gunstiger) voorwaarden, terwijl de lening voor grijze adressen qua rentepercentage marktconform is. Het minimaal aantal aan te sluiten adressen per initiatief ligt in 2017 op 2.000 homes passed.⁶¹

4.5 Hoeveel breedbandinternet is gerealiseerd?

De uitvoering van de aanleg van breedbandinternet was aan het einde van de onderzoeksperiode nog in de beginfase. Tabel 8 maakt duidelijk dat er voor de aanleg van breedbandinternet in de drie noordelijke provincies nog een lange weg te gaan is. In mei 2017 had men in Groningen nog geen uitvoerder geselecteerd, maar inmiddels is Rodin Broadband begonnen met het voorbereiden van de aanleg van een netwerk. In Fryslân geldt min of meer hetzelfde. Hier is op 3 oktober 2017 Kabelnoord voor de aanleg in de buitengebieden in heel Fryslân geselecteerd. In Drenthe is breedbandinternet in twee betrekkelijk kleine gebieden operationeel. Drie initiatieven waren begin 2017 in vier gebieden bezig met de aanleg van breedbandinternet.

Tabel 8 Aantal door het provinciebeleid gerealiseerde aansluitingen van witte adressen (mei 2017)

Provincie	Aanleg bezig of breedband operationeel?	% projecten	Aantal witte adressen aangesloten	% witte adressen
Drenthe	6 gebieden	18 %	665	5 %
Fryslân	8 start-up projecten 0 via Breedbandfonds	100 % 0 %	436 0	2 % 0 %
Groningen	0	0 %	0	0 %

4.6 Een vergelijking met het beleid in Nedersaksen

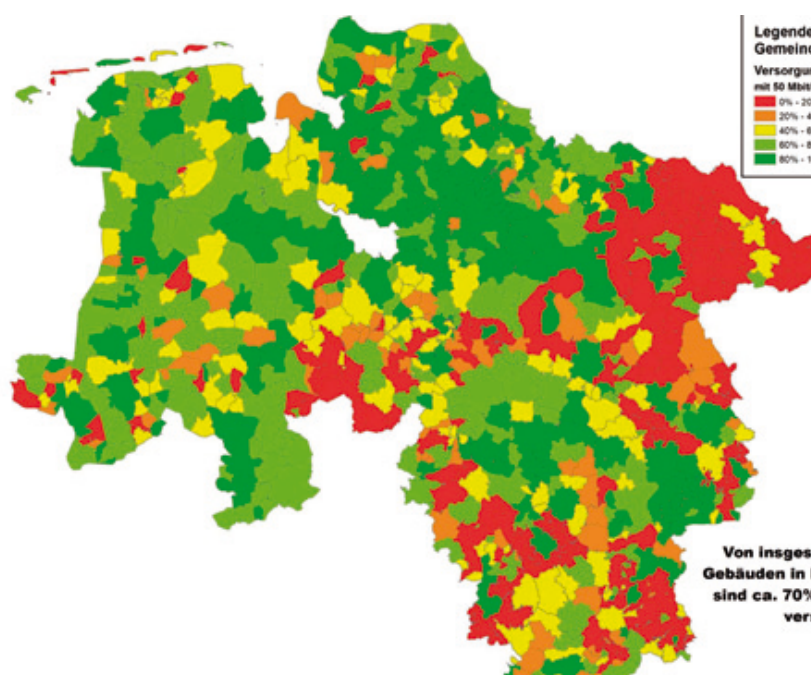
De Noordelijke Rekenkamer heeft de aanpak van de drie Noordelijke provincies ook met die van de Duitse deelstaat Nedersaksen vergeleken om te zien of de aanleg van breedbandinternet hier op een andere manier verloopt. Het is daarbij goed te vermelden dat in Nedersaksen ook nog nauwelijks sprake is van aanleg van breedbandinternet in witte gebieden.

De Duitse deelstaat Nedersaksen grenst aan Groningen en Drenthe. In Nedersaksen is relatief veel dunbevolkt platteland. Daarmee heeft Nedersaksen een vergelijkbaar – wellicht groter – probleem met de aanleg van breedbandinternet dan de drie Noordelijke provincies.

⁶¹ Of 1.200 werkelijk aangesloten adressen.

Duitsland als geheel is bovendien minder ver in de uitrol van breedbandinternet dan Nederland. In Duitsland waren op 31 december 2016 per 100 inwoners 38,6 aangesloten op een vorm van breedbandinternet, tegen 41,9 in Nederland.⁶² Driekwart van de breedbandaansluitingen in Duitsland bestaat echter uit een betrekkelijk trage DSL-verbinding. Als we kijken naar de NGA-technieken, dan is het aantal kabelaansluitingen in vergelijking met Nederland gering. In Duitsland zijn nog maar zeer weinig glasvezelaansluitingen. Figuur 4 laat de spreiding van aansluitingen met meer dan 50 Mbps in Nedersaksen zien. Met name in het oosten van de deelstaat komen veel gemeenten met weinig breedbandaansluitingen voor.

Figuur 4 Percentage aansluitingen met meer dan 50 Mbps in Nedersaksen



De Duitse Bondsregering wil haar achterstand op het gebied van NGA-aansluitingen inlopen. Daarom wordt vanuit de Bond € 4 miljard vrijgemaakt voor de uitbouw van breedbandinternet. Van deze € 4 miljard daalt naar schatting € 340 miljoen in Nedersaksen neer. Dit is een groot verschil met Nederland, waar het Rijk weinig directe middelen voor aanleg van breedbandinternet beschikbaar heeft gesteld. De deelstaatregering van Nedersaksen stelt vanuit middelen uit ELER/EFRE en eigen deelstaatsmiddelen nog eens € 120 miljoen ter beschikking.⁶³ Daarnaast zijn er langlopende leningen met een lage rente van maximaal € 1 miljard, waar de NBank een lening van 500 miljoen euro verstrekt en de andere € 500 miljoen door regionale instellingen beschikbaar wordt gesteld.⁶⁴

⁶² <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>.

⁶³ <http://www.nbank.de/medien/nb.../07-NBank-Bader-Gassner.pptx>.

⁶⁴ http://www.breitband-niedersachsen.de/fileadmin/pdf/F%C3%B6rderung/Breitband_F%C3%B6rderung_Web_A4.pdf.

Een ander verschil met Noord-Nederland is dat in Duitsland de subsidiering van breedbandinternet niet binnen de AGVV plaatsvindt. Duitsland maakt met succes gebruik van de juridische mogelijkheid van het aanmelden van subsidieregelingen bij de Europese Commissie.⁶⁵ Hierdoor kan de aanleg van NGA-netwerken met minder restricties en uitgebreider worden gesubsidieerd. Met goedkeuring van de Europese Commissie zijn bij onze Oosterburen zo meerdere regelingen tot stand gekomen die de aanleg van breedband subsidiëren. Zo heeft de Europese Commissie op 15 juni 2015 een 'NGA-Rahmenregelung' van de Bondsregering goedgekeurd. Het doel van het beleid in Nedersaksen is dat eind 2020 in Duitsland een gebiedsdekkend netwerk gerealiseerd is waarbij 75% van de huishoudens een downloadsnelheid van ten minste 50 Mbps heeft en 95% van de huishoudens minimaal 30 Mbps.⁶⁶ Deze ambitie is overigens lager dan die van de Noordelijke provincies die alle drie voor meer dan 90% aansluitingen ten minste 100 Mbps willen realiseren. De NGA-Rahmenregelung richt zich uitsluitend op de witte gebieden.

De deelstaatregeringen kunnen binnen de NGA-Rahmenregelung hun eigen (aanvullende) subsidieregelingen vaststellen en deze regelingen desgewenst aanmelden bij de Europese Commissie. Volgens het Breitbandkompetenz Zentrum Niedersachsen vereist een aanmeldingsprocedure een uitgebreide voorbereiding, lobby en veel kennis van zaken met betrekking tot breedband.⁶⁷ In Nedersaksen is een aanvraag ingediend waar de Europese Commissie binnen een periode van een half jaar goedkeuring aan heeft verleend.

De subsidiemogelijkheden voor aanleg van breedbandinternet zijn in Nedersaksen erg gefragmenteerd. Er zijn meer dan een half dozijn subsidieprogramma's, waaronder GAK, ELFPO, EFRO, KIP en het Digitale Dividend II. Deze subsidieprogramma's zijn vastgesteld door de Europese Unie, de bond of de deelstaat. Ze worden gevoed vanuit verschillende budgetten en behandeld door verschillende autoriteiten. Zij bieden subsidies, leningen en adviesdiensten. Afhankelijk van de regeling wordt de aanleg tot 30 Mbps of tot 50 Mbps gesubsidieerd.⁶⁸

Een opvallend verschil met de Nederlandse situatie is dat bewonersinitiatieven nauwelijks tot geen rol spelen in het Duitse breedbandbeleid. In de Duitse deelstaat Nedersaksen wordt in wit gebied een passieve breedbandinfrastructuur aangelegd door de Landkreisen. Subsidie kan alleen door (lagere) overheden worden aangevraagd. De subsidieverlening wordt uitgevoerd en begeleid door NBank.⁶⁹ NBank fungeert als front office en combineert de breedbandsubsidies en leningen van de deelstaat Nedersaksen met verschillende subsidieregelingen van de federale overheid en de Europese Unie.

⁶⁵ B. Hessel, M. de Wit (2017) *De Europese Staatssteunregels - een handreiking voor het benutten van de beleidskansen*. Tweede editie Ars Aequi Wetseditie.

⁶⁶ <http://breitbandbuero.de/bundesfoerderprogramm-breitband-auf-4-milliarden-euro-aufgestockt/>, Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Aufbaus einer flächen-deckenden Next Generation Access (NGA)-Breitbandversorgung.

⁶⁷ Volgt uit interview met Breitband Kompetenz Zentrum. 20 juli 2017.

⁶⁸ <http://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Wirtschaftszeitung/Breitbandfoerderung-in-Niedersachsen>.

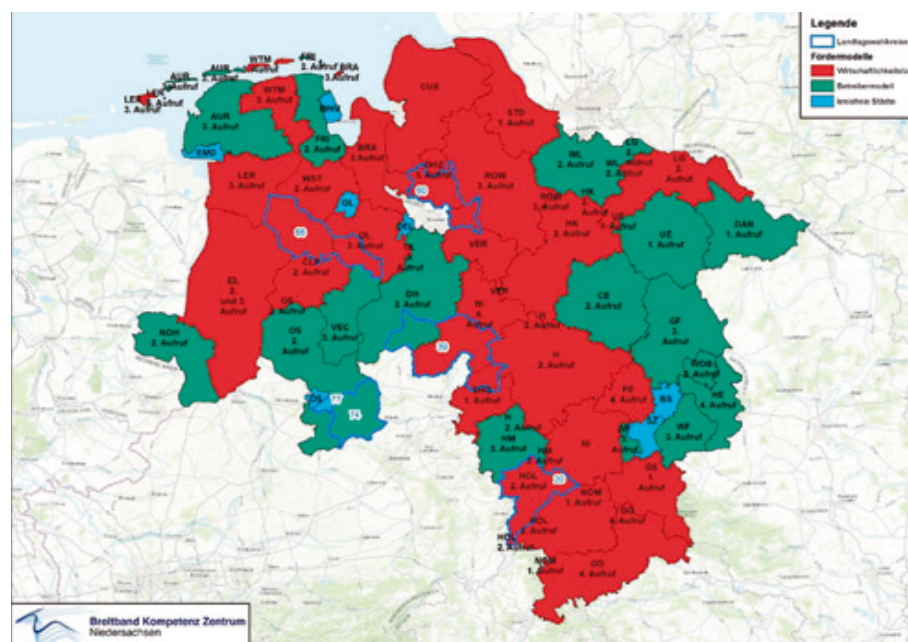
⁶⁹ Het Ministerie van Economische Zaken van Nedersaksen is eigenaar van NBank.

De aanleg van breedbandinternet kan door middel van twee subsidiemodellen worden gerealiseerd:

1. **WIRTSCHAFTLICHKEITSLÜCKEMODELL (UITBESTEDEN):** Hierbij vindt de aanleg plaats door een *particuliere aanbieder*. Deze aanbieder kan een subsidie krijgen voor de aanleg en het beheer van een breedbandnetwerk.
2. **BETREIBERMODELL (ZELF DOEN):** Hierbij vindt de aanleg en het beheer plaats door de lokale of regionale *overheid*. Landkreisen worden gestimuleerd om een passieve breedbandinfrastructuur op te zetten. Het doel is te komen tot een openbaar netwerk waarop particuliere providers hun diensten kunnen aanbieden. De Landkreis of (kreisfreie) gemeente wordt de eigenaar van de passieve infrastructuur. Zij kan de aanleg en het beheer uitbesteden aan respectievelijk een bouwbedrijf en een netwerkbeheerder. In het geval van het Betreibermodell wordt het subsidiebedrag geschonken. Bij het Betreibermodell wordt er gehandeld alsof breedbandinternet een nutsvoorziening is.

Landkreisen kunnen zelf de keuze maken voor het ene dan wel het andere model. Een overzicht wordt gegeven in figuur 5.

Figuur 5 Overzicht van subsidiemodellen in Nedersaksen (bron: Breitband Kompetenz Zentrum)



Het *Wirtschaftlichkeitslückemodell* lijkt enigszins op de wijze waarop de provincies Groningen en Fryslân hun regeling hebben opgezet. Ook hier wordt een particuliere aanbieder geselecteerd die de aanleg en het beheer van het breedbandnetwerk gaat uitvoeren. Een model dat lijkt op het *Betreibermodell* – waarin de Landkreis of gemeente zelf de infrastructuur aanlegt en verantwoordelijk wordt voor het beheer – komt in Noord-Nederland niet voor.

Alle drie Noordelijke provincies hebben een beleid in uitvoering waarmee zij de aanleg van breedbandinternet in de buitengebieden trachten te realiseren. Groningen en Drenthe doen dit binnen de ruimte die de AGVV daarvoor biedt. De achtergestelde lening van Fryslân is marktconform, is daarom niet aan te merken als staatssteun en valt dus niet onder de AGVV. Aanvankelijk zijn alle drie provincies gestart met het idee om initiatieven van onderop te steunen. In Groningen heeft dit niet geleid tot een provinciebrede uitvoering van een beleid van onderop. Hier hebben Gedeputeerde Staten al vrij snel gekozen voor een centrale aanpak. In Fryslân is wel getracht om een breedbandnetwerk via bewonersinitiatieven aan te leggen, maar na twee jaar proberen kwam de provincie er achter dat de regeling van onderop niet werkte. Zij heeft vervolgens – net als Groningen – gekozen voor aanleg van een breedbandnetwerk door één bedrijf. Daarbij is de regeling in Groningen financieel gunstiger dan in Fryslân (meer middelen per aansluiting, hoger percentage van de aansluitkosten wordt vergoed, lager rentepercentage). Daarentegen legt Groningen meer risico's bij de uitvoerder en is het uitroltempo hoger.

Opvallend genoeg heeft Drenthe juist vastgehouden aan een koers waarin zij bewonersinitiatieven ondersteunt. Eerst met een vraagbundelingssubsidie, later met technische en organisatorische ondersteuning van het breedbandplatform VerbindDrenthe en een lening voor de aanleg van breedband. Dit beleid heeft geleid tot een provinciedekkend geheel van bewonersinitiatieven.

Voor alle drie provincies geldt dat de uitvoering van het beleid nog maar net begonnen is en er in mei 2017 nog maar een beperkt aantal witte adressen zijn aangesloten. In Drenthe vinden momenteel door verschillende bewonersinitiatieven de eerste aansluitingen plaats. In Fryslân is alleen in zogeheten start-up projecten een gering aantal adressen aangesloten. De provinciebrede aanleg van breedbandinternet moet in Groningen en Fryslân nog beginnen. Daarmee is het empirisch gezien nog te vroeg om te beoordelen of beter kan worden gekozen voor een aanpak van onderop dan wel voor provinciebrede aanleg (met centrale regie).

Ook in Nedersaksen is nog nauwelijks sprake van aanleg. Uit de beschrijving van het breedbandbeleid in Nedersaksen is een aantal zaken dat opvalt. De opgave in Nedersaksen voor wat betreft de aanleg van breedbandinternet is groter dan die in Nederland. Het platteland is uitgestrekter en er zijn grote gebieden waar nog maar weinig breedbandinternet is aangelegd. Politiek speelt het onderwerp sterk en de Bond heeft enkele miljarden beschikbaar gesteld voor de aanleg. Dit is een groot verschil met Nederland. In Nederland stelt het Rijk veel minder directe middelen voor de aanleg van breedbandinternet beschikbaar. De ambitie van het (Bonds- en deelstaat)beleid is lager dan die van de drie Noordelijke provincies. Er hoeven minder adressen te worden aangesloten en er wordt genoeg genomen met 50 Mbps in plaats van 100 Mbps.

Waar door de Noord-Nederlandse provincies veel nadruk wordt gelegd op het realiseren van de subsidieregelingen binnen de AGVV, wordt in Duitsland de aanmeldingsprocedure bij de Europese Commissie doorlopen. Hierdoor hebben de deelstaten meer vrijheid om hun regeling vorm te geven. Een dergelijke aanmeldingsprocedure duurt (exclusief voorbereiding) ongeveer een half jaar. De Duitse casus toont aan dat deze procedure een begaanbare weg is.

Het aangrijpingspunt van de subsidieregelingen zijn de Landkreisen. Zij kunnen subsidie aanvragen voor de aanleg. Deze regionale overheden kunnen subsidie krijgen om de aanleg en het beheer over een netwerk zelf te doen (Betreibermodell) of uit te besteden aan een marktpartij (Wirtschaftlichkeitslückemodell). In de praktijk kiezen ongeveer even veel Landkreisen voor het Betreibermodell als voor het Wirtschaftlichkeitslückemodell. Uitbesteding van de aanleg en het beheer aan een marktpartij komt voor in Groningen en Fryslân. Het zelf uitvoeren van de aanleg door de provincie of een gemeente komt in Noord-Nederland niet voor, terwijl dit model in Nedersaksen wel veel wordt toegepast.



Bestuurlijke reactie

5

Bestuurlijke reactie

5.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomsten van uw onderzoek: *Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Drenthe*. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven.

Algemeen

Wij herkennen veel van de in het rapport beschreven ontwikkelingen. U geeft uitgebreid de diverse ontwikkelingen en complexiteit weer waarmee de aanleg van breedband te maken heeft. Wij waarderen dat het onderzoek het afgelopen jaar in goede afstemming met onze medewerkers heeft plaatsgevonden.

Reactie ten aanzien van uw conclusies

Hieronder gaan wij puntsgewijs in op uw conclusies.

CONCLUSIE 1

We onderschrijven uw conclusie dat er sprake is van een falende breedbandmarkt in het Drentse buitengebied. Daarom hebben Provinciale Staten/Gedeputeerde Staten in 2013 ingestemd met het bottom-up breedbandbeleid.

CONCLUSIE 2

We herkennen ons in het geschetste beeld dat wij ons beleid consequent doorvoeren en waar nodig bijstellen. Overigens willen we nog wel opmerken dat de subsidieregeling voor vraagbundeling op 31 december 2016 is beëindigd en de vraagbundeling nagenoeg voor de gehele provincie is afgerond.

CONCLUSIE 3

U concludeert terecht dat in onze provincie inmiddels een provinciedekkend geheel van bewonersinitiatieven is ontstaan. De aanleg van breedband is complex en daardoor kost het de nodige tijd voordat alle witte adressen de beschikking hebben over breed band internet.

CONCLUSIE 4 EN 5

Wij herkennen ons in uw conclusie dat de provincie zich responsief opstelt en dat de bewonersinitiatieven overwegend tevreden zijn over VerbindDrenthe.

CONCLUSIE 6

De term 'lappendeken' vinden wij weliswaar te zwaar aangezet, maar u constateert terecht dat er sprake is van diversiteit. Daarom hebben we het afgelopen jaar samen met VerbindDrenthe ingezet op verdere schaalvergroting, samenwerking en uniformiteit. Zo heeft VerbindDrenthe een netwerkontwerp laten opstellen. Daarnaast wordt in nauwe samenwerking met de initiatieven en VerbindDrenthe gewerkt aan verdere uniformering op alle niveaus, zoals de koppelbaarheid van de netwerken, een uniforme belichtingstechniek en een uniforme inrichting van

het beheer en de exploitatie van de netwerken. In de in 2017 aangepaste subsidie-regeling aanleg breedband zijn ook meerdere subsidievoorwaarden en -verplichtingen opgenomen die ons de mogelijkheid geven (meer) te sturen op uniforme technieken.

CONCLUSIE 7

Wij onderschrijven uw conclusie dat de vraagbundelingssubsidie voorzag in een behoefte. We hebben grote bewondering en waardering voor de enorme inzet van de vele bewonersinitiatieven in onze provincie.

CONCLUSIE 8

Naar aanleiding van de evaluatie van de pilots, de ontwikkelingen bij initiatieven en de ingediende petitie hebben we begin 2017 geconstateerd dat verdere opschaaling, samenwerking en uniformering gewenst is. Om die reden is de subsidie-regeling aanleg breedband aangepast en biedt VerbindDrenthe nog meer ondersteuning aan initiatieven. Dit heeft inmiddels geleid tot een verdere clustering. Sinds 1 september 2017 zijn er in plaats van 34 nog 12 clusters van lokale initiatieven. Dit beleid wordt voortgezet.

U stelt dat schaalvergroting leidt tot concurrentie tussen initiatieven. Dit speelt in Drenthe bij een enkel initiatief en is derhalve weinig omvangrijk. VerbindDrenthe speelt een belangrijke regierol bij de afbakening van de gebieden, met het opstellen van het netwerkontwerp worden er duidelijke afspraken gemaakt over de scope van een initiatief.

CONCLUSIE 9

De provincie heeft gekozen voor een beleid van onderop. Inherent aan dit beleid is dat de governance van coöperaties van bewoners per definitie zwakker is dan die van grote professionele telecombedrijven. Wij onderkennen dat en zetten samen met VerbindDrenthe en de initiatieven voortdurend in op het versterken van de governance en het daarmee zoveel mogelijk beperken van de risico's. Zonder overigens daarbij op de stoel van het bestuur van de coöperaties te gaan zitten, we werken vanuit het vertrouwen in de kwaliteit, deskundigheid en de professionaliteit van het bestuur.

Voordat we overgaan tot financiering toetsen we aan de hand van het ingediende businessplan hoe de initiatieven de governance hebben geregeld. Dit wordt gedurende de hele leningstermijn gevolgd. We voeren een systeemtoets uit aan de hand van de beschrijving en evaluatie van de risico's van het project en de te nemen beheersmaatregelen. Ook wordt gekeken of voorzien is in de inzet van (inhuur)personeel om het project conform planning uit te voeren. Het externe bureau Dialogic voert standaard een tweede check uit op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de ingediende businesscase.

Wij zullen ons voortdurend blijven inspannen voor een verdere professionalisering VerbindDrenthe heeft daarin ook een belangrijke regierol.

Overigens, en dat constateert uw Rekenkamer zelf ook in paragraaf 3.8, kunnen de bestuurders van de coöperaties een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering afsluiten.

CONCLUSIE 10

We herkennen de problematiek dat een te hoog aansluittempo soms leidt tot problemen bij internetproviders. Dit is een externe factor die we niet kunnen beïnvloeden. Het heeft onze aandacht. Samen met VerbindDrenthe en de initiatieven zijn we op zoek naar mogelijke oplossingen.

CONCLUSIE 11

U constateert dat er sinds 2013 nog maar weinig aansluitingen zijn gerealiseerd. Echter de uitvoering van het breedbandbeleid is feitelijk pas vanaf 2015 concreet van start gegaan. De ervaring leert dat aanleg van breedband complex is en de nodige tijd in beslag neemt. Per 1 januari 2018 zijn er in Drenthe door de initiatieven in totaal 10.000 aansluitingen gerealiseerd, waarvan bijna 2.100 witte adressen. Drie initiatieven zijn op dit moment volop bezig met de verdere uitrol in hun gebied. Hiermee hebben binnenkort in totaal ca. 9.000 witte adressen de beschikking over breedbandinternet.

CONCLUSIE 12

U constateert dat Provinciale Staten uitvoerig worden geïnformeerd over en betrokken worden bij de uitvoering van het provinciaal beleid met betrekking tot breedband. Wij hechten, ook in dit dossier, aan een grote betrokkenheid en een goede informatiepositie van Provinciale Staten.

Reactie ten aanzien van uw aanbevelingen

Hieronder gaan wij puntsgewijs in op uw aanbevelingen.

AANBEVELING 1

We onderschrijven uw aanbeveling dat schaalvergroting nodig is. Wij zullen ons ingezette beleid op dit punt voortzetten. VerbindDrenthe vervult hierin een belangrijke regierol, onder andere bij de afbakening van de gebieden.

AANBEVELING 2

De aanbeveling om meer te letten op de versterking van de governance van bewonersinitiatieven onderschrijven wij. Zoals verwoord bij conclusie 9 heeft verdere versterking van de governance en de professionaliteit van de initiatieven onze aandacht. Vooraf toetsen we hierop in het kader van de subsidieverlening. De initiatieven worden regelmatig bezocht en daarbij worden de voortgang en de naleving van de subsidievoorwaarden gecontroleerd en zonodig bijgestuurd. Ook VerbindDrenthe heeft hierbij in de initiatiefase een belangrijke regierol.

AANBEVELING 3

Het ontsluiten van de witte gebieden in Drenthe hopen wij door een gezamenlijke inspanning van provincie, gemeenten, bewoners, VerbindDrenthe en professionele marktpartijen te realiseren. Ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, maar vooral samen. Risico's worden gezamenlijk onderkend en beheersmaatregelen worden genomen. Van een afwenteling van risico's op participerende burgers kan en mag geen sprake zijn. Wij zullen ons hiervoor blijven inspannen.

AANBEVELING 4

We blijven de ontwikkelingen nauwlettend volgen en zullen onze realisatiestrategie bijstellen als dit nodig is. De optie van zelf een breedbandnetwerk aanleggen, is op dit moment in onze ogen niet opportuun, onder andere omdat er vanuit het Rijk geen middelen beschikbaar worden gesteld.

AANBEVELING 5

Wij nemen uw aanbeveling om de functie van VerbindDrenthe na 2019 te continueren over. De wijze waarop hieraan invulling zal worden gegeven wordt op dit moment samen met VerbindDrenthe en de initiatieven onderzocht.

AANBEVELING 6

We onderschrijven uw constatering dat breedband een nutsvoorziening zou moeten zijn. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat, net als bijvoorbeeld bij riolering, alle bewoners dan ook hiervoor zouden moeten betalen c.q. een abonnement moeten afsluiten. De vraag is of iedereen hiertoe bereid is.

Wij blijven inzetten op een gezamenlijke lobby om breedbandinternet aan te wijzen als een nutsvoorziening. Wel willen we daarbij nog opmerken dat dit op korte termijn niet bijdraagt aan de realisatie van onze ambitie om in 2019 breedband beschikbaar te hebben voor iedereen in Drenthe.

Wij zien de behandeling van uw rapportage in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet.

5.2

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat Gedeputeerde Staten de conclusies van het onderzoek onderschrijven en de aanbevelingen overnemen. De provincie heeft de afgelopen jaren in dit dossier laten zien dat zij steeds openstaat voor signalen en ontwikkelingen uit de samenleving en heeft de uitvoering van haar beleid daarom aangepast.

Bijlagen

Bijlage 1 Bronnen

Boeken en rapporten

- Dialogic, *Witte adressen in het buitengebied maart 2017, analyse beschikbaarheid snel internet Drenthe*, Dialogic, 2017
- Hessel, B., en De Wit, M., *De Europese staatssteunregels - een handreiking voor het benutten van de beleidskansen*, tweede editie, Ars Aequi Wetseditie, 2017
- Lotringen, R.J. van, Ninck Blok, D., Hanoeman, G., *Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang en Staatssteun*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 2008
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, *Handreiking Breedband: Goed op weg met breedband voor gemeenten en provincies*. Deel 2: Europese kaders, 2011
- Nationale Ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*. Den Haag, oktober 2016
- Saanen N. en Stout, H.D., *Breedband in Appingedam: verloren bij de Commissie, gewonnen door de inwoners*. NTER, oktober 2006
- Salemink, K. en Strijker, D., *Breedband in buitengebieden: succes- en faalfactoren bij breedbandinitiatieven*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 2016
- Salemink, K. en Strijker, D., *RUG Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedband-initiatieven Drenthe*, 2016
- Salemink, K. en Strijker, D., *Breedbandcoöperaties op het platteland, leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling*, Boom 2015
- Stratix, *Rapport NGA Buitengebied Friesland Inventarisatie en kostenraming*, Stratix, 2016

Provinciale stukken

- Brief GS aan PS, d.d. 17 oktober 2008, kenmerk: 38/5.5/2008010814
- Motie 2010-28, sociaal economische vitalisering van het platteland/versterking landelijk gebied, ingediend bij de voorjaarsnota 2010
- Motie Breedband M 2013-06
- Samenvatting van de vergadering van de Statencommissie FCBE op 2 april 2014
- Brief GS aan PS, d.d. 18 juni 2014, kenmerk 2513.412O1 4003661
- Statenstuk 2014-612, Next Generation Access Breedbandnetwerken in Drenthe; plan van aanpak
- Brief GS aan PS, d.d. 13 oktober 2014, kenmerk 41 13.512O1 4005969
- Uitvoeringsbesluit dorpsinitiatieven 2014 provincie Drenthe
- Dialogic en Glasvezelgemeente, *Businessplan breedband voor heel Groningen juli 2015*
- Statenstuk 2015-671: hoogwaardige communicatienetwerken Drenthe
- Collegeakkoord op hoofdlijnen: provincie Drenthe 2015-2019, Dynamisch en ondernemend
- Investeringsagenda onderdeel breedband, Statenstuk 2016-739
- Uitvoeringsregeling vraagbundeling breedbandnetwerk Drenthe 2014
- Uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe 2015
- Brief GS aan gemeenten d.d. 20 januari 2016 betreffende Breedband, kenmerk 3/4.1/2O16000145
- Verslag Bestuurlijk Overleg Breedband d.d. 20 mei 2016
- Provinciaal blad 3 juni 2016, nr. 3213 en beleidsbrief aan GS (29 maart 2016) onder advies

- Statenstuk 2016-739 Investeringsagenda, onderdeel breedband
- GIS analyse buitengebied provincie Groningen juli 2016
- Uitvoeringsregeling aanleg breedband Drenthe 2017, provinciaal blad 29 mei 2017, nr. 2353
- Brief GS aan PS, d.d. 18 juni 2014, kenmerk 2513.41201 400366
- Brief GS aan PS, d.d. 13 oktober 2014, kenmerk 41/3.5/2014005969
- Presentatie van 31-03-2017; Uitvoeringsregeling aanleg Breedband: Evaluatie van en ervaringen met de pilots en de ontwikkelingen bij de coöperaties hebben leerpunten opgeleverd

Kamerstukken

- Kamerbrief 3 juli 2017: DGETM-TM / 17089290

EU-documenten

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 245 final, A Digital Agenda for Europe
- Mededeling van de Europese Commissie: EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken. (2013/C 25/01)
- Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)
- The broadband State aid rules explained - An eGuide for Decision Maker. Final Report, European Commission. 2013

Websites

- <http://www.acm.nl/nl/onderwerpen/telecommunicatie/wat-doet-de-acm-op-de-telecommunicatiemarkt/>
- <http://europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/check-lists-agvv/>
- <http://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/marktconformiteit/>
- <http://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/financieringsinstrumenten/over-rentepercentages/>
- <http://glasvezeldewolden.nl/status/>
- <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/11/17/25-jaar-internet-in-nederland-een-kwestie-van-goed-netwerken-a1429671>
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/rijksoverheid-ondersteunt-groei-breedband,geraadpleegd-op-31-juli-2017>
- www.sterkmiddendrenthe.nl/contact/veelgestelde-vragen/
- www.verbinddrenthe.nl
- [www.vole.nl/downloads/Statendiscussie in 2004 over Instandhoudingsverplichting art 5.1.pdf](http://www.vole.nl/downloads/Statendiscussie%20in%202004%20over%20Instandhoudingsverplichting%20art%205.1.pdf)

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Peer Beyersdorff	Breitband Kompetenz Zentrum
Bert Feiken	SKV Veendam / Netvisit
Thomas Grupe	Breitband Kompetenz Zentrum
Iris van der Hart	KPN
Jan Hut	Glasvezel Westerkwartier en VerbindDrenthe
Jeroen D.P. van der Jagt	KPN
Henk Jumelet	Gedeputeerde provincie Drenthe
Menne Kamminga	De Kop Breed
Gerhard Kippers	Glasvezel De Wolden
K. Salemink	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Janroel Salomons	KPN
Marco Sanders	Gemeente Noordenveld
Karma Sierts	VerbindDrenthe
Stein Smeets	Ziggo
D. Strijker	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
E.R. Veenstra	RENDO
Eddy van der Vegt	Plinq
Peter de Vries	Sterk Midden-Drenthe

Contactpersoon provincie Drenthe

Deze contactpersoon heeft als aanspreekpunt van de Provincie voor dit onderzoek schriftelijke en mondelinge informatie verstrekt die als input heeft gediend voor het onderzoek.

Maaïke Hamstra Provincie Drenthe

Deelnemers groepsinterview Breedbandinitiatieven

DRENTHE

Gerhard Kippers	Glasvezel De Wolden
Meindert Krijnsen	Glas van Aa tot Hunze/Drents Glasvezelcollectief
Alie Hut	Glasvezel Noord
Ronald Kalsbeek	Glasvezel Noord
Maarten van der Meer	Ras op Glas
Menne Kamminga	De Kop Breed
Jannie Schonewille	Eco Oostermoer
Bert Kattenberg	Eco Oostermoer
Theo Wieleman	Snel Internet Yde de Punt

GRONINGEN

Jan Hut	Glasvezel Westerkwartier
Geertje Karstens	Glasvezel De Marne
Auke Mulder	Den Horn Online

Herman van Rink Den Horn Online
Jan van Erp Oldambt Verbindt

FRYSLÂN

Jaap Bosma DFM op Glas
Anja Rombout DFM op Glas
Kees Thijs Boijl op Glas
Aaltje Siertsma Glasvezel De Oosthoek en Jubbega West
Pieter Hessels Glasvezel De Oosthoek en Jubbega West
Peter Alberts Snikkenet
Gijsbert Hilhorst Snikkenet
Roelof Fopma Comité Glasvezel Súdwest-Fryslân
Van Gorkum Comité Glasvezel Súdwest-Fryslân
Annie Osinga Comité Glasvezel Súdwest-Fryslân
S. Lantinga Oldeholtepade
Lok Cuperus Oldeholtepade
Jan Porton Plaatselijk Belang Ter-Idzard, Nije- en Oldeholtwolde
Eelke Nutma Wytgaard-súd – Reduzum
Stefan de Wit Waadhoek op Glas
Jeep Hielkema Opsterland op Glas

Bijlage 3 Belangrijke begrippen en afkortingen

4G	Vierde generatie van mobiele-telecommunicatiestandaarden
5G	Vijfde generatie van mobiele-telecommunicatiestandaarden
ACM	Autoriteit Consument en Markt
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
AGVV	Algemene Groepsvrijstellingsverordening
Breedbandinternet	Internet met een minimale downloadsnelheid van 30 megabit per seconde (Mbit/s).
Coax	Coaxiale kabel
CIF	Communication & Infrastructure Fund
DAEB	Dienst van Algemeen Economisch Belang
Degeneratiekosten	De versnelde achteruitgang in kwaliteit van de wegverharding door graafwerkzaamheden. Dit verslechtert de kwaliteit en de levensduur van de wegen
DFMopGlas	De Fryske Marren op Glas, later De Fryske Mienskip op glas
EBG	Economic Board Groningen
Grijs adres	Er is nu en in de nabije toekomst van drie jaar één particuliere investeerder aanwezig die breedbandinternet aanbiedt dan wel aanlegt
Homes connected	Een werkende glasvezelaansluiting tot in de meterkast
Homes passed	Glasvezel is tot aan de voordeur aangelegd
ISDN	Integrated Services Digital Network
VDSL	Very-high-bitrate Digital Subscriber Line
MEIP	Market Economy Investor Principle
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
NGA	Next Generation Acces
Mbps	Megabit per seconde (zie ook Mbit/s)
MEO	Marketing Economy Operator.
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SKV	Stichting Kabelnet Veendam
Wit adres	Geen breedbandinternet aanwezig en ook in de nabije toekomst van drie jaar is er geen particuliere investeerder die breedband gaat aanleggen
Zwart adres	Er is meer dan één breedbandexploitant aanwezig of in de nabije toekomst van drie jaar

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto's glasvezelexcursie: Coöperatie Sterk Midden-Drenthe

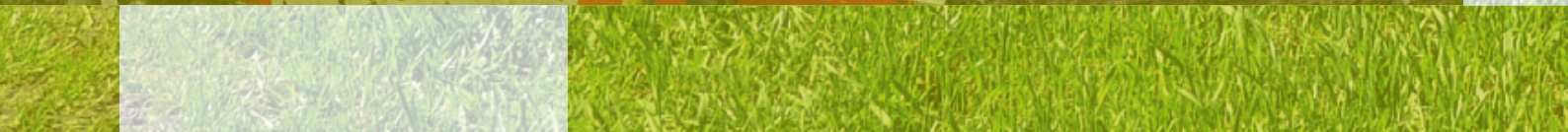
DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Edwin de Jong
Hinke de Groot
Jeen Everaarts

ASSEN 12 MAART 2018



Noordelijke
Rekenkamer



Persbericht

Onderzoeksrapport 'Internet, en een beetje snel graag!' gepubliceerd

Assen – 12 maart 2018

Aanleg breedbandinternet komt in Drenthe langzaam op gang

Op maandag 12 maart publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport *Internet, en een beetje snel graag!*, de aanleg van breedbandinternet in de provincie Drenthe.

In Drenthe zijn 24.500 adressen zonder breedbandinternet. De provincie heeft als doel gesteld om deze 'witte adressen' voor 2019 te voorzien van een aansluiting. Zij ondersteunt bewonersinitiatieven met een lening om breedbandinternet aan te leggen op plaatsen waar reguliere marktpartijen als KPN en Ziggo het laten afweten. De provincie stelt in totaal € 67 miljoen aan leningen voor de aanleg van breedbandinternet beschikbaar.

Inmiddels worden alle 'witte gebieden' in Drenthe gedekt met bewonersinitiatieven. Vanuit bewonersinitiatieven kunnen breedbandcoöperaties worden opgericht die de aanleg van breedbandinternet uitvoeren (eventueel samen met een professionele partij als RENDO). Sommige breedbandcoöperaties hebben al een breedbandnetwerk operationeel, maar in een groot deel van Drenthe is dit nog niet zo ver. Er is nog maar weinig breedbandinternet aangelegd.

Vanuit de provincie is de afstemming over de netwerkarchitectuur, de te gebruiken technieken en de te contracteren providers laat op gang gekomen. Omdat enkele initiatieven al belangrijke keuzen hadden gemaakt, is er in Drenthe een lappendeken van organisaties, technieken en providers ontstaan. Momenteel stuurt de provincie aan op schaalvergroting.

De provincie heeft in 2014 het breedbandplatform VerbindDrenthe in het leven geroepen. Dit platform ondersteunt bewonersinitiatieven inhoudelijk. De bewonersinitiatieven zijn overwegend positief over de ondersteuning door VerbindDrenthe.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de provincie aan meer te sturen op versterking van de organisatie van de breedbandcoöperaties. Voorkomen moet worden dat risico's worden afgewenteld op individuele burgers. Verder beveelt de Rekenkamer aan door te gaan met aansturen op schaalvergroting van en samenwerking tussen breedbandcoöperaties. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat de provincie nu al nadenkt over continuering van de functie van VerbindDrenthe na 2019. De Rekenkamer wijst de provincie erop dat, mocht het bewonersinitiatieven niet lukken om de gehele provincie van breedbandinternet te voorzien, de provincie de aanleg zelf ter hand kan nemen.

De Rekenkamer doet ten slotte aan alle drie Noordelijke provincies de aanbeveling er gezamenlijk voor te lobbyen dat breedbandinternet door de EU wordt aangewezen als

nutsvoorziening. Hierdoor kunnen allerlei belemmeringen op het vlak van actieve overheidssteun worden weggenomen.

De reactie van Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten onderschrijven vrijwel alle aanbevelingen. Alleen de aanbeveling dat – mocht in bepaalde gebieden geen breedbandinternet van de grond komen – het zelf aanleggen een optie is die overwogen kan worden, deelt Gedeputeerde Staten niet. De reden hiervoor is dat het Rijk geen middelen beschikbaar stelt. Verder benadrukken Gedeputeerde Staten dat sinds het einde van de onderzoeksperiode veel aansluitingen zijn gerealiseerd (stand 1 januari 2018: 10.000 aansluitingen, waarvan 2.100 witte adressen). Drie initiatieven zijn volgens Gedeputeerde Staten inmiddels volop bezig met de uitrol van breedbandinternet in hun gebied.

Noot voor de redactie:

Voor vragen over dit persbericht of meer informatie over het rapport 'Internet, en een beetje snel graag!' kunt u contact opnemen met portefeuillehouder en voorzitter Mevr. Mr. Drs. M.Ch.A. Smilde (06) 18 30 60 16 of met het secretariaat van de Noordelijke Rekenkamer (0592-304790). Het rapport is te downloaden van onze website www.noordelijkerekenkamer.nl.