



Noordelijke  
Rekenkamer



INTERNET,  
en een beetje snel graag!

*De aanleg van breedbandinternet  
in de provincie Fryslân*



## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 12 maart 2018

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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 Fryslân' 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 Fryslân



# Inhoud

	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
	Context	4
	Conclusies	5
	Aanbevelingen en alternatieve aanpakken	8
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	13
2	Het breedbandbeleid	15
2.1	Inleiding	16
2.2	Het falen van de Friese breedbandmarkt	16
2.3	Juridische randvoorwaarden voor provinciaal beleid	19
2.4	Het Friese breedbandinstrumentarium	20
2.4.1	De periode van het breedbandfonds en wat eraan vooraf ging	20
2.4.2	Heroriëntatie april 2016: een aandelenparticipatie in Kabelnoord	23
2.4.3	De achtergestelde lening van mei 2017 voor aanleg van een NGA-netwerk	25
2.5	Uitgaven aan het instrumentarium	26
2.6	Betrokkenheid van Provinciale Staten	27
2.7	Samenvatting	28
3	De uitvoering van het beleid	29
3.1	Inleiding	30
3.2	Start-up projecten	30
3.3	Het Breedbandfonds	31
3.4	Waarom heeft het Breedbandfonds gefaald?	32
3.5	De ondersteuning door het Breedbandloket	34
3.6	Overige instrumenten	34
3.7	Bewonersinitiatieven en hun voortgang	35
3.8	Informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de aanleg	37
3.9	Samenvatting	38
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 Fryslân	51
5.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	60
	<b>Bijlagen</b>	<b>61</b>
	Bijlage 1 Bronnen	62
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	64
	Bijlage 3 Belangrijke begrippen en afkortingen	66





## **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 Fryslân verstoken van snel internet. De provincie Fryslân heeft zich dit aangetrokken en tracht al vanaf 2011 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 beleids-terreinen 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 Fryslân 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 Fryslân 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 Fryslân, Groningen en Drenthe 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 Friese buitengebied**

Op het Friese 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 Friese buitengebieden uit te breiden. Door het falen van de markt zijn er op dit moment in Fryslân 20.000 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). Alleen Kabelnoord, een gemeentelijk kabelbedrijf dat haar werkgebied heeft in Noordoost-Fryslân, had een project in uitvoering waarin de meeste huishoudens in het buitengebied werden voorzien van glasvezel, maar ook hier konden de meest verafgelegen adressen niet zonder overheidssteun worden aangesloten.

### **Conclusie 2: bewonersinitiatieven zijn ontevreden over de wisselende beleidskoers**

De provincie heeft sinds 2011 getracht beleid te ontwikkelen waarmee zij breedbandinternet in de buitengebieden kan realiseren. Staatssteunregelgeving en het aanbestedingsrecht beperken de bewegingsvrijheid van de provincie voor het geven van steun aan marktpartijen en bewonersinitiatieven. De provincie heeft op de volgende manieren getracht breedbandinternet te realiseren.

1. Investeren in een netwerkbedrijf (vanaf 2011). Dit voorstel is door de Commissie Boarger en Mienskip als 'niet voldragen' terugverwezen naar de tekenafel en is nooit door Provinciale Staten vastgesteld.
2. Bewonersinitiatieven stimuleren door het instellen van onder meer start-up projecten, een Breedbandfonds en een Breedbandloket (vanaf 2013).
3. Aandelenparticipatie in Kabelnoord (in 2016). De onderhandelingen met Kabelnoord over deze optie zijn voortijdig beëindigd.
4. Achtergestelde marktconforme lening aan Kabelnoord (in 2017).

Alleen het instrumentarium waarmee bewonersinitiatieven zijn ondersteund, heeft een uitvoeringsfase gekend. Mede hierdoor zijn er rond 2014–2015 veel bewonersinitiatieven ontstaan. Begin 2016 bleek dat dit beleid niet werkte, waarna de provincie een heroriëntatie heeft uitgevoerd. Vervolgens is een instrumentarium ontwikkeld dat in 2017 tot uitvoering wordt gebracht. Er wordt een achtergestelde lening verstrekt aan Kabelnoord die daarmee de witte adressen in heel Fryslân moet aansluiten. De onzekerheid door de beleidsomslagen en het jarenlang moeten wachten op een regeling die concreet zicht biedt op realisatie heeft veel initiatiefnemers die zelf een netwerk willen aanleggen geërgerd en ontmoedigd.

### **Conclusie 3: er is sinds 2011 nog maar weinig gerealiseerd**

Doordat de provincie vooral bezig is geweest met het steeds weer opnieuw ontwikkelen van een nieuw beleidsinstrumentarium, is er weinig beleid tot uitvoering gekomen (peildatum 3 mei 2017). De oogst van zes jaar breedbandbeleid is dat in totaal 444 glasvezelaansluitingen en één meelegtraject tot stand zijn gekomen. Daarnaast heeft de heroriëntatie van de provincie het bewonersinitiatief DFMopGlas geactiveerd om op te schalen en een samenwerking aan te gaan met Kabelnoord teneinde gezamenlijk zowel de witte als grijze adressen in heel Fryslân aan te sluiten op glasvezel. Dit heeft overigens in 2017 niet tot nieuwe aansluitingen geleid.

#### **Conclusie 4: de start-up projecten waren succesvol, maar wel heel kleinschalig en duur**

Veruit de meeste glasvezelaansluitingen die zijn gerealiseerd, zijn tot stand gekomen binnen de zo genoemde start-up projecten. De start-up projecten zijn zeer kleinschalige initiatieven. In totaal zijn er bij acht start-up projecten 436 adressen op glasvezel aangesloten. De helft van de projectkosten werd gesubsidieerd. Per adres heeft de provincie gemiddeld ruim € 2.500 subsidie gegeven (niet revolve-rend). Opschaling van deze aanpak is niet goed mogelijk gebleken.

#### **Conclusie 5: het breedbandfonds sloot niet aan op de wensen van de gebruikers**

Het Breedbandfonds is eenmalig opengesteld voor aanvragen van bewonersinitiatieven. Ten tijde van de openstelling van het fonds was het bij de provincie al bekend dat het instrumentarium niet aansloot op de wensen van de gebruikers. Uitgangspunt van het instrumentarium was bewonersinitiatieven een lening te geven voor het aanleggen van een eigen breedbandnetwerk. Maar de bewonersinitiatieven waren nog niet zo ver. Bovendien wilden veel bewonersinitiatieven geen eigenaar worden van een netwerk, mede omdat de financiële risico's groot zijn en een kleine coöperatie onvoldoende geëquipeerd is voor het langdurig beheren van een netwerk. Veel initiatiefnemers lieten dit graag over aan een professioneel netwerkbedrijf. Ook waren de leningsvoorwaarden ongunstig. Maximaal 50% van de projectkosten werden uit het fonds gefinancierd en er werd niet achtergesteld geleend. Hierdoor waren de financiële risico's voor de bewonersinitiatieven groot en kregen zij de cofinanciering niet rond. Ten slotte wilden veel bewonersinitiatieven grijze adressen meenemen, maar hierin voorzag het Breedbandfonds niet.

#### **Conclusie 6: het Breedbandloket werd door de gebruikers gewantrouwd**

De belangrijkste taak van het Breedbandloket is geweest om initiatieven te ondersteunen en te begeleiden om te komen tot een kansrijke aanvraag bij het Breedbandfonds. Het Breedbandloket was uitbesteed aan het bedrijf Fryslânring. De inhoudelijke ondersteuning die bewonersinitiatieven van het Breedbandloket ontvingen, wordt als *gekleurd* en onvoldoende ervaren. Zij vermoedden dat de publieke loketfunctie in opdracht van de provincie enerzijds en de commerciële belangen van Fryslânring anderzijds door elkaar heen liepen. Het breed geuite wantrouwen jegens het Breedbandloket heeft er toe geleid dat enkele bewonersinitiatieven hebben geweigerd met het loket samen te werken.

#### **Conclusie 7: de responsiviteit van de provincie komt laat op gang**

Signalen vanuit de bewonersinitiatieven over het niet aansluiten van het *van-onderop-instrumentarium* en het breed gedragen wantrouwen in het Breedbandloket worden pas laat door de provincie onderkend. De provincie heeft bij de beoogde gebruikers van het Breedbandfonds vooraf onvoldoende geïnventariseerd welke taken zij wel en welke taken zij niet op zich wilden nemen. Hierdoor heeft de provincie te lang vastgehouden aan een beleid van onderop dat weinig slagingskans had (zie conclusie 5). Pas in de loop van 2016 wordt in een aantal informatiebijeenkomsten duidelijk dat het instrumentarium niet passend was. Toen na openstelling van de eerste tender voor het Breedbandfonds bleek dat er daadwerkelijk geen enkele aanvraag kwam, is de provincie haar koers gaan verleggen. Hiermee is veel tijd verloren gegaan. De Rekenkamer constateert wel dat het contact met het *veld* tijdens het heroriëntatieproces verbeterd is.

### **Conclusie 8: hoge voorbereidings- en uitvoeringskosten door koerswijzigingen**

Het heroverwegen van bestaand beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid met bijbehorend instrumentarium heeft tot hoge kosten geleid. In totaal heeft de voorbereiding en gedeeltelijke uitvoering van het beleid rondom het Breedbandfonds circa € 2 miljoen gekost, waarvan € 1,25 miljoen is besteed aan het Breedbandloket. Een groot deel van dit bedrag moet uit het rendement van de (achtergestelde) leningen onder de huidige regeling worden terugverdiend. Naast financiële kosten zijn er hoge kosten uitgedrukt in tijdverlies en de daarmee gepaard gaande onzekerheid. Het uitblijven van een werkend instrumentarium heeft het project veel vertraging doen oplopen. Er zijn veel ambtelijke uren in de beleidsvoorbereiding gaan zitten. Bovendien hebben actoren in het veld, waaronder marktpartijen en de vrijwilligers van de bewonersinitiatieven vele uren gestoken en kosten gemaakt voor een beleid dat niet tot uitvoering kwam.

### **Conclusie 9: een centrale aanpak is een begrijpelijke keuze**

In conclusie 5 is aangegeven dat de aanpak van onderop weinig kans van slagen had. Daar komt nog bij dat de bewonersinitiatieven veelal een zeer kleine schaal hebben waardoor een groot aantal witte adressen in de provincie niet door een initiatief gedekt worden. Verder blijkt dat veel bewonersinitiatieven zich nog in een beginstadium bevonden. De uiteindelijke keuze van de provincie voor een aanpak waarin wordt gepoogd één netwerkbedrijf te vinden die in heel Fryslân de witte adressen aansluit, is dan ook begrijpelijk.

### **Conclusie 10: de huid van de beer wordt verkocht voor hij geschoten is**

Het is meermaals voorgekomen dat in de pers uitspraken zijn gedaan waaruit bewoners konden opmaken dat het breedbandinternet er echt ging komen. Deze publieke uitspraken werden gedaan op momenten dat realisatie nog onzeker was. Zo zijn uitspraken in de media gedaan dat er een aandelenparticipatie van de provincie in Kabelnoord zou komen terwijl de onderhandelingen hierover nog gaande waren en er nog geen juridische toets had plaatsgevonden. Uiteindelijk hebben de beide partijen de aandelenparticipatie vanwege de juridische risico's niet aangedurfd. De provincie versterkt met dergelijke voorbarige uitspraken het onbestendige beeld van haar beleidsuitvoering.

### **Conclusie 11: Provinciale Staten worden goed van informatie voorzien**

Door de jaren heen zijn Provinciale Staten op verschillende momenten geïnformeerd over het beleid. Doorgaans zijn zij op de hoogte gehouden van de koerswijzigingen. Provinciale Staten hebben hierin zelf de belangrijkste kaderstellende besluiten genomen. Provinciale Staten worden op de hoogte gehouden van de vorderingen van de aanleg van de start-up projecten. Verdere aanleg van breedbandinternet heeft nauwelijks plaatsgevonden. Gedeputeerde Staten besteden aandacht aan het stagneren van de aanleg van breedband. Uit de informatie die zij hebben gekregen, konden Provinciale Staten afleiden dat er nog geen sprake was van daadwerkelijke aanleg van breedbandinternet.

## Aanbevelingen en alternatieve aanpakken

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

### **Aanbeveling 1: koester de bewonersinitiatieven en blijf hen ondersteunen**

Blijf een beroep doen op bewonersinitiatieven, ook nu voor een aanpak is gekozen waarbij één partij (Kabelnoord) gaat zorgen voor het aansluiten van witte adressen. Enerzijds omdat DFMopGlas heeft aangegeven voor heel Fryslân de grijze adressen te willen aansluiten. Anderzijds omdat ook bij deze centrale aanpak lokale burgerinitiatieven hard nodig zullen zijn voor vraaginventarisatie en -bundeling. Maak daarbij duidelijk wat de rol van bewonersinitiatieven is en geef daarbij aan dat zij geen eigenaar van het netwerk worden.

### **Aanbeveling 2: wees bij beleidsuitvoering door burgers responsief**

Deze aanbeveling heeft niet alleen betrekking op het breedbandbeleid, maar op alle terreinen waarop de provincie een beroep doet op burgers bij het realiseren van haar beleidsdoelen. Het is gebleken dat de provincie bij het formuleren van haar beleid aanvankelijk teveel gericht was op het staatssteun-proof maken van haar maatregelen, maar daarbij onvoldoende voeling heeft onderhouden met de noden en wensen van de bewonersinitiatieven. Wil het beleid werken, dan moeten de gebruikers van het beleid input kunnen leveren op de inhoud van de regeling. Belangrijk is ook om tijdig te reageren op vragen van actieve burgers. Dit kan worden vastgelegd in een participatiehandboek of -protocol. Dit geldt met name op terreinen waarin de provincie rechtstreeks contact heeft met de burger.

### **Aanbeveling 3: als het niet lukt met Kabelnoord, dan is het zelf aanleggen van breedband een optie die serieus moet worden genomen**

De provincie heeft haar aanpak van onderop losgelaten en het lijkt erop dat Kabelnoord de witte adressen daadwerkelijk zal gaan aansluiten in de gehele provincie Fryslân. Of dit werkelijk gaat lukken, is echter niet zeker. Blijf daarom de uitvoering van de huidige aanpak nauwlettend volgen door het opstellen van jaarlijkse evaluaties. Stuur tijdig bij als de aanpak niet verloopt zoals voorzien. Informeer Provinciale Staten jaarlijks over de voortgang van de uitvoering. Het verleden kenmerkt zich door vele koerswijzigingen omdat bij nader inzien bleek dat de gekozen aanpak niet werkte. De provincie Fryslân meent nu een goede aanpak te hebben gekozen. Het is echter niet uit te sluiten dat de provincie de koers nogmaals zal moeten verleggen. In dat geval is het zelf aanleggen van een breedbandnetwerk een optie die serieus moet worden overwogen. In het Nederlands voorbeeld is te zien dat dit – eventueel na aanmelding bij de Europese Commissie – een begaanbare weg is.

### **Aanbeveling 4: 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 en aangevochten aanbesteding) worden afgewenteld op burgers die participeren in de uitvoering van dit beleid. De overheid is juist een mechanisme om risico's te spreiden.

### **Aanbeveling 5: 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.

### **Aanbeveling 6: communiceer zorgvuldig in de media**

Wees terughoudend met het zoeken van de publiciteit bij nieuwe projecten met grote risico's. Communiceer zo in de media dat geen verwachtingen worden gewekt over realisatie als er nog geen zekerheid is dat deze kunnen worden waargemaakt. Dat betekent dat ofwel geen uitspraken worden gedaan over zaken waarover nog geen zekerheid is, ofwel dat een deugdelijk beeld wordt gegeven van de mate van (on)zekerheid van de realisatie. Verkoop in de media niet de huid van de beer voor deze geschoten is.

#### **Alternatieve aanpak 1: de aanmeldingsprocedure is begaanbaar**

*Waar de Noord-Nederlandse provincies veel nadruk leggen op het inpassen van hun 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 Duitse casus toont aan dat deze aanmeldingsprocedure een begaanbare weg is.*

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

*In Nedersaksen (Duitsland) zijn de Landkreisen het aangrijppingspunt 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 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 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 20e 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 20e 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 Friese platteland verstoken van snel internet. In Fryslân zijn er 20.000 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 kopernetwerk 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 Fryslân zijn er – mede onder invloed van het beleid van de provincie Fryslân – in totaal 42 bewonersinitiatieven ontstaan.

### **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 jaar<sup>1</sup>. 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:

***Hoe draagt de Provincie Fryslân 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?***

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

### 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 vergaderverslagen 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 (lokaal) nutsbedrijf. Dit resulteerde in de volgende selectie van cases:

- DFM op Glas
- Snikkenet
- Kabelnoord

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.

### 1.4

## Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 komt het Friese 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 Friese beleid zelf. Daarbij is veel aandacht voor de beleidsomslagen

die het beleid heeft gekend. Ook wordt aandacht besteed aan de kosten van het beleid en de wijze waarop Provinciale Staten bij het beleid betrokken zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de uitvoering van het beleid beschreven. Hoewel Fryslân al lang bezig is op dit dossier, is er maar weinig uitvoering geweest. Er wordt gefocust op de start-up projecten, het Breedbandfonds en het bijbehorende Breedbandloket. In dit hoofdstuk wordt ook besproken hoe Provinciale Staten op de hoogte zijn gehouden van de voortgang van de uitvoering en de resultaten van het beleid. Hoofdstuk 4 is het laatste hoofdstuk. Hier worden enkele vergelijkingen gepresenteerd. Het doel van deze vergelijkingen is het Friese beleid in een breder perspectief te plaatsen. Allereerst wordt het beleid van de provincie Fryslân vergeleken met dat van de provincies Groningen en Drenthe. 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 2011 is de provincie Fryslân 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 Fryslân 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 van het Friese breedbandbeleid vindt plaats in paragraaf 2.4. Omdat het beleid een lange voorgeschiedenis kent met een aantal grote beleidsomslagen, worden drie perioden onderscheiden. Vervolgens gaat paragraaf 2.5 in op de uitgaven voor het Friese 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 Friese 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 Friese 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.<sup>2</sup>

Daar komt nog bij 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.

<sup>2</sup> 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-netwerken.<sup>3</sup>*

*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 basisbreedbandnetwerken.<sup>4</sup> De Europese Commissie ziet als NGA-netwerken: glasvezelnetwerken, geüpgradede kabel-netwerken en bepaalde draadloze netwerken.*

Ziggo biedt uitsluitend internet aan via de kabel hetgeen een NGA-techniek is. Maar zij is vrijwel alleen in de Friese stads- en dorpskernen actief en is omwille van de hoge aansluitkosten niet bereid haar kabelnetwerk uit te breiden naar de plattelandsgebieden. KPN heeft de stad Leeuwarden van glasvezel voorzien. Verder heeft KPN met haar kopernetwerk ieder Fries adres ontsloten. Zij is wettelijk verplicht dit kopernetwerk in stand te houden. KPN richt zich voornamelijk 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.<sup>5</sup> Door het upgradebeleid van KPN neemt de bandbreedte op het platteland wel toe en veranderen steeds meer adressen van wit naar grijs.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> De op DSL gebaseerde technieken van KPN kunnen op het platteland vaak wel de norm van basisbreedband halen (30 Mbps), maar zij zijn niet aan te merken als NGA.

<sup>3</sup> 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)

<sup>4</sup> 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).

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

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

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

**Figuur 1** De geografische verdeling van de witte adressen op het Friese vasteland in 2017.



Bijzonder in Fryslân is dat in Dokkum en omgeving Kabelnoord actief is. Dit is een van de weinige overgebleven gemeentelijke kabelbedrijven in Nederland. Zij biedt daar op haar eigen netwerk onder meer internet, telefoon en televisie aan. Kabelnoord heeft in het verleden veel *onrendabele* adressen van kabelinternet voorzien en is momenteel druk bezig haar coax-netwerk te verglazen. Hierdoor is het aantal witte adressen in het verzorgingsgebied van Kabelnoord laag.

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. Buiten de provinciehoofdstad en het verzorgingsgebied van Kabelnoord is in Fryslân nog maar weinig glasvezel te bespeuren. Hierdoor is in een groot deel van het buitengebied van Fryslân nog geen NGA-netwerk beschikbaar. Figuur 1 geeft de verdeling van de witte adressen weer (in rood weergegeven). In Fryslân gaat het om zo'n 20.000 witte adressen die verspreid door de provincie liggen.<sup>8</sup> Het uitblijven van de aanleg van breedbandinternet in grote delen van het Friese platteland en het uitblijven van Rijksbeleid (met bijbehorende middelen) is voor de provincie Fryslân 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.

<sup>8</sup> Adressen zonder NGA. In rapport NGA Buitengebied Friesland Inventarisatie en kostenraming. Stratix 24 mei 2016.



## 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.<sup>9</sup> Steun aan breedband is verboden wanneer deze steunmaatregel met staatsmiddelen (belastingen) 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.<sup>10</sup> 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 subsidieverstrekkende overheid er zeker van zijn dat de staatssteun geoorloofd is.<sup>11</sup> 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:<sup>12</sup>*

**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.*

<sup>9</sup> Artikel 107 juncto 108 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

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

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

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

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 minimaal 100 Mbps.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>*

## **2.4 Het Friese breedbandinstrumentarium**

### **2.4.1 De periode van het breedbandfonds en wat eraan vooraf ging**

In het coalitieakkoord 2011–2015 getiteld *Nije enerzjy foar Fryslân* uit 2011 wordt het onderwerp op de agenda gezet. Er wordt gesteld dat de mogelijkheden van de digitale snelweg voor bereikbaarheid van voorzieningen, leefbaarheid, sociale samenhang en economische groei steeds belangrijker is. Digitalisering biedt volgens dit akkoord ook nieuwe kansen voor werkgelegenheid op het platteland. “Wij stimuleren daarom de voltooiing van die digitale snelweg, en het aanbod van diensten dat die snelweg de moeite waard maakt.” In juni 2011 wordt een startnotitie opgeleverd “*Scenariokeuze voor de totstandkoming van een hoogwaardige, toekomstvaste en open breedbandinfrastructuur voor particulieren in Fryslân*”. Gedeputeerde Staten hebben hierin hun voorkeur uitgesproken voor een investeringsscenario. In dit scenario investeert de Provincie Fryslân in een bedrijf dat breedbandige aansluitnetwerken in Fryslân in beheer heeft. Dit scenario is volgens Gedeputeerde Staten ingrijpend en legt – in vergelijking met andere scenario’s – een groot beslag op middelen. Daar staat tegenover dat de uitkomsten het best aansluiten op de ambitie

<sup>13</sup> 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.

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

<sup>15</sup> Kamerbrief 3 juli 2017 DGETM-TM / 17089290

van de Provincie.<sup>16</sup> Aan de Commissie Boarger en Mienskip wordt gevraagd of zij met dit scenario kan instemmen. Een meerderheid van de Commissie geeft aan het voorstel niet beslisrijp te vinden. Eerst moet de ambitie worden geformuleerd alvorens kan worden nagedacht over scenario's en de organisatie.<sup>17</sup>

In maart 2013 wordt besloten tot de nieuwe startnotitie *Next Generation Access Network*.<sup>18</sup> Hierin staan de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het opstellen van een investeringsplan voor de aanleg van een Next Generation Accessnetwork (NGA) in de witte gebieden in Fryslân.<sup>19,20</sup> De uitwerking van de startnotitie leidt in november 2013 tot het *Ynvestearingsplan foar superfluch ynternet yn Fryslân*. Dit plan beoogt de witte gebieden in Fryslân te voorzien van een NGA-netwerk door inzet van vijf instrumenten:

- Start-up projecten;<sup>21</sup>
- een Breedbandfonds;
- Aansluitsubsidies;
- een Breedbandloket;
- een Meelegtraject.

Hiermee hebben Provinciale Staten tijdens hun vergadering op 27 november 2013 ingestemd. Vervolgens hebben Provinciale Staten op 25 juni 2014 een besluit genomen over de financiering en de implementatieplannen. Rond de zomer van 2014 ontvingen acht kleinschalige breedbandinitiatieven als start-up project een subsidie van in totaal ruim € 1,1 miljoen uit het programma *Wurkje foar Fryslân*.<sup>22</sup> Deze start-up projecten liepen parallel aan de overige instrumenten.

---

<sup>16</sup> Voorstel GS aan Steatekommisje Boarger en Mienskip, Scenariokeuze voor de totstandkoming van een hoogwaardige, toekomstvaste en open breedbandinfrastructuur voor particulieren in Fryslân, 29 juni 2011, registratienummer 940163.

<sup>17</sup> Steatekommisje Boarger en Mienskip, *Ferslach fan de gearkomste op 29 juny 2011*.

<sup>18</sup> Zie GS brief aan PS 21 mei 2013 (kenmerk: 01054110)

<sup>19</sup> GS brief aan PS, registratienummer 01040902. In deze brief staat dat de oude startnotitie is vervangen omdat: *"Op basis van voortschrijdend inzicht als gevolg van de uitkomsten van de behandeling van dit onderwerp in de commissie, gesprekken met marktpartijen en gemeenten, alsmede ontwikkelingen in Europees beleid en wetgeving, startnotitie van 2011, niet (meer) voldoende aansluiten bij de door ons gewenste situatie en de beïnvloedingsmogelijkheden die wij daarbij zien."*

<sup>20</sup> Provinciale Staten hebben verschillende moties en amendementen ingediend die zijn overgenomen door Gedeputeerde Staten en in de notitie zijn verwerkt. Zie GS brief aan PS 21 mei 2013 (kenmerk: 0054110)

<sup>21</sup> De start-up projecten zijn kleinschalige projecten die al actief waren om breedband in hun gebied aan te leggen. De start-up projecten worden gefinancierd uit de investeringsagenda *Wurkje foar Fryslân* en niet via het Breedbandfonds. Hierdoor worden de lopende projecten niet gehinderd met de komst van een nieuw instrumentarium. Daarnaast hoopte de provincie dat de start-up projecten als goede voorbeelden konden dienen voor andere initiatieven.

<sup>22</sup> De start-up projecten worden gefinancierd binnen de kaders van de Europese de-minimisverordening voor staatssteun. Hierdoor kunnen decentrale overheden ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000,- steunen zonder dat dit staatssteun oplevert.

Daarnaast wordt budget beschikbaar gesteld voor inrichting van het Breedbandloket, het Breedbandfonds en de Aansluitsubsidies.<sup>23</sup> In juni 2014 volgt een nader uitgewerkt besluit over de implementatie van het Breedbandfonds, de Aansluitsubsidies en het Breedbandloket. Dit zijn de belangrijkste instrumenten om de doelstellingen te bereiken. Provinciale Staten stemmen in met deze instrumenten.<sup>24</sup>

Provinciale Staten reserveren voor het instrumentarium € 60,15 miljoen (zie tabel 1). Daarvoor is € 32,6 miljoen voor het Breedbandfonds ten behoeve van het verstrekken van leningen voor het aansluiten van de witte adressen. Naast de leningfaciliteit voor de witte adressen stelt de provincie een bedrag van € 12 miljoen beschikbaar voor afzonderlijke marktconforme leningen voor het aansluiten van *grijze adressen*. Deze middelen (€ 44,6 miljoen) worden nominaal revolverend ingezet. Het andere deel van de middelen is niet-revolverend ingezet. Zo is € 13,1 miljoen gereserveerd voor het verstrekken van aansluitsubsidies. Ook is € 2,2 miljoen beschikbaar voor het inrichten van het Breedbandloket. Om het instrumentarium te kunnen ontwikkelen en inzetten, is € 250.000 proceskosten gereserveerd. De provincie gaat ervan uit dat het niet-revolverende deel (in totaal € 15,55 miljoen) vanuit het rendement terugverdiend zal worden.

**Tabel 1** Reserveringen en uitgaven aan breedbandinternet in de periode van het Breedbandfonds

	Reservering (mln €)
Fondslening	32,6
Marktlening	12,0
Aansluitsubsidies	13,1
Breedbandloket	2,2
Proceskosten	0,25
<b>Totaal</b>	<b>60,15</b>

De provincie start vervolgens met het instellen van het Breedbandloket. Het bedrijf FryslânRing heeft via een tenderprocedure de opdracht gekregen om deze functie te vervullen. Het Breedbandloket gaat in januari 2015 van start. Het Breedbandloket moet functioneren als aanjager voor het aansluiten van wit gebied in Friesland. De belangrijkste taken van het Breedbandloket zijn om initiatieven te ondersteunen en te begeleiden om te komen tot een subsidiabele aanvraag bij het Breedbandfonds. In totaal ontstaan 42 bewonersinitiatieven die breedbandinternet willen realiseren.

<sup>23</sup> Zie besluitenlijst PS vergadering 25 juni 2014. PS heeft ingestemd met:

- het rapport 'Breedbandfonds Fryslân: Businessplan en governancestructuur';
- het instellen van een Breedbandfonds Fryslân dat wordt ondergebracht in een aparte daartoe op te richten BV met een externe beheerder conform hetgeen beschreven is in het rapport *Breedbandfonds Fryslân: Businessplan en governancestructuur*;
- een eenmalige aansluitsubsidie van € 500 per aansluiting die direct aan eindgebruikers zal worden uitbetaald zodra een actieve aansluiting is gerealiseerd in het kader van een deelname van het eerste uur aan een door het Breedbandfonds Fryslân gehonoreerd project;
- het instellen van een Breedbandloket conform hetgeen beschreven is in het rapport 'Een Breedbandloket voor Fryslân';
- het beschikbaar stellen van een bedrag van € 60 miljoen uit nominaal te revolveren vrije treasury middelen van het Nuon vermogen en hiervan € 44,6 miljoen revolverend in te zetten en € 15,55 miljoen als niet revolverend in te zetten.

<sup>24</sup> Aan het loket en het fonds liggen beide een rapport ten grondslag.

Vanuit het Breedbandfonds worden middelen beschikbaar gesteld in de vorm van een *niet-marktconforme lening* voor aanleg van breedbandinternet naar *witte adressen*. Terwijl het Breedbandloket in januari 2015 al is opgestart, wordt het Breedbandfonds een jaar later (per december 2015) officieel opgericht.<sup>25,26</sup> De provincie geeft aan<sup>27</sup> dat het eind 2015 al duidelijk was dat het fonds niet zodanig was ingericht dat lokale initiatieven succesvolle aanvragen konden indienen. Met name de cofinanciering was een doorslaggevend probleem. Het fonds is toch opengesteld om de zien of er echt geen aanvragen konden worden gehonoreerd. Het fonds zou gaan werken met drie tenders per jaar. De eerste tender is eind februari 2016 gedurende zes weken opengesteld. Als daar geen belangstelling voor blijkt te zijn, besluit de provincie een andere aanpak uit te werken. Aan het Breedbandloket wordt gevraagd de contacten met bewonersinitiatieven ‘warm te houden’ maar verdere activiteiten op een laag pitje te zetten. Het Breedbandfonds blijft aanvankelijk stand-by en er zijn na de eerste tender nog voorlopige projectplannen behandeld. Dit heeft niet meer geleid tot aanvragen. Er is nooit een subsidie uit het Breedbandfonds verleend.<sup>28</sup> In het najaar is er nog wel een aantal marktpartijen geweest die hun interesse voor een provinciedekkende aanvraag kenbaar hebben gemaakt.

#### 2.4.2

#### **Heroriëntatie april 2016: een aandelenparticipatie in Kabelnoord**

Omdat het instrumentarium uit de periode van het Breedbandfonds behoudens de start-up projecten niet tot aanleg heeft geleid, besluiten Gedeputeerde Staten in april 2016 om een ambtelijke Taskforce Breedband in te stellen. Deze Taskforce moet het beleid heroverwegen. Reden voor een volledige heroverweging van het beleid is dat Gedeputeerde Staten van verschillende kanten (initiatieven, gemeenten, banken en marktpartijen, maar ook het fonds en het loket zelf) signalen komen dat het instrumentarium niet werkt.<sup>29</sup> Het grootste knelpunt is dat er weinig bewonersinitiatieven zijn die zelf een breedbandnetwerk willen of kunnen aanleggen en beheren. Hierdoor moet het beleid terug naar de teken tafel. De taskforce heeft de opdracht om te kijken naar alternatieven die binnen drie jaar zorgen voor het aansluiten van 95% van alle adressen in wit gebied. De taskforce presenteert op 19 april 2016 haar rapport aan Gedeputeerde Staten. In het rapport worden vier keuzes neergelegd, namelijk gemeentelijke regie, centrale regie, aanpassen van het huidige instrumentarium en niets doen. Gedeputeerde Staten besluiten in hun vergadering om centrale regie te gaan voeren voor de provincie-brede uitrol van snel internet in witte gebieden.<sup>30</sup> Onder centrale regie van de provincie zijn volgens de Taskforce drie mogelijkheden van elkaar te onderscheiden.

- Het netwerk realiseren door marktpartijen waarbij de provincie participeert in een bestaand netwerkbedrijf.

<sup>25</sup> Akte van oprichting Breedbandfonds Fryslân B.V. 1 december 2015.

<sup>26</sup> De provincie is de enige aandeelhouder van het fonds. Het beheer van het Breedbandfonds is uitbesteed aan SVn (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting).

<sup>27</sup> In haar ambtelijke reactie op de concept-Nota van Bevindingen, d.d. 20 november 2017.

<sup>28</sup> Naast het Breedbandfonds zijn er ook nog Aansluitsubsidies. Alleen eindgebruikers die via een door het Breedbandfonds gefinancierd initiatief een aansluiting op snel internet hebben, kunnen een aanvraag doen voor de aansluitsubsidie. Omdat het Breedbandfonds niet aan het uitkeren van subsidie aan initiatieven is toegekomen, zijn er ook nooit aansluitsubsidies uitgekeerd.

<sup>29</sup> Besluit PS 27 juni 2016: heroriëntatie Breedband: financiering van de participatie in een netwerkbedrijf.

<sup>30</sup> Brief PS 19 april 2016

- Aanbesteden, waarbij een nieuw publiek-privaat netwerkbedrijf wordt opgericht waarin de provincie, gemeenten en een marktpartij deelnemen.
- Het netwerk te laten realiseren door marktpartijen, waarbij in tegenstelling tot de eerste twee opties het netwerk in eigendom blijft van marktpartijen in plaats van (deels) de provincie. De provincie kan binnen deze optie kijken op welke manier zij (zonder ongeoorloofde staatssteun) de marktpartijen kan ondersteunen.

Gedeputeerde Staten hebben in hun besluit van 19 april 2016 onder andere besloten de lopende (informele) marktconsultatie die door de Taskforce Breedband wordt uitgevoerd af te ronden met als doel om met een marktpartij tot een succesvolle aanpak te komen. Op basis van de uitkomsten van die marktconsultatie moet de Taskforce voor eind mei met een voorstel komen voor het vervolgtraject. Na deze besluitvorming van 19 april heeft de Taskforce de (informele) gesprekken in het kader van de lopende marktconsultatie afgerond.

In het kader van de heroriëntatie hebben op initiatief van de provincie vier informatiebijeenkomsten voor lokale initiatieven plaatsgevonden (10 mei, 14 juni, 30 augustus en 28 november 2016). Hiermee zijn de initiatieven betrokken bij het heroriëntatieproces.

Op 29 juni 2016 stemmen Provinciale Staten in met de uitgevoerde heroriëntatie en de daaruit voortvloeiende uitwerking door Gedeputeerde Staten om op marktconforme voorwaarden deel te nemen in het netwerkbedrijf Kabelnoord. Provinciale Staten stemmen in om het bedrag van maximaal € 35 miljoen te investeren (uit de eerder beschikbare 60 miljoen voor het Breedbandfonds) indien aandelenparticipatie door Gedeputeerde Staten wordt gerealiseerd. Gedeputeerde Staten nemen op 12 juli 2016 het principebesluit om een deelname in het aandelenkapitaal van Kabelnoord uit te onderhandelen en de risico's in beeld te brengen. Het voornemen tot aandelenparticipatie wordt zowel door de provincie als Kabelnoord meteen naar de pers gecommuniceerd.<sup>31</sup> Vanwege de risico's die voortvloeien uit een juridische analyse besluiten Gedeputeerde Staten op 22 november 2016 om het voorbereiden van de aandelenparticipatie in Kabelnoord te beëindigen.

Nu de aandelenparticipatie gestrand is, moet de provincie verder met haar heroriëntatie. Parallel aan de juridische analyse van de participatie in Kabelnoord heeft de provincie ook voor andere oplossingsvarianten een juridische analyse uitgevoerd. Gedeputeerde Staten hebben een analyse uitgevoerd over een PPS-constructie, oprichting van een eigen netwerkbedrijf, het verstrekken van een marktconforme lening met en zonder opdracht en het openstellen van het Breedbandfonds onder aangepaste voorwaarden.

<sup>31</sup> <https://www.omropfryslan.nl/nieuws/650433-provincie-stapt-kabelnoord-om-glasvezel-aan-te-leggen>.

### 2.4.3

#### **De achtergestelde lening van mei 2017 voor aanleg van een NGA-netwerk**

Gedeputeerde Staten geven de voorkeur aan een marktconforme achtergestelde lening *zonder opdracht* aan een (markt)partij voor de aanleg van een NGA (glasvezel) netwerk in de witte gebieden in Fryslân.<sup>32</sup> Op 25 januari 2017 besluiten Provinciale Staten voor deze nieuwe aanpak.<sup>33</sup> Het instrumentarium uit de periode van het breedbandfonds wordt beëindigd. De overeenkomst tussen de provincie en FryslânRing wordt vanaf 1 januari 2017 niet meer verlengd, waarmee het Breedbandloket ophoudt te bestaan. Het Breedbandfonds houdt in maart 2017 formeel op te bestaan.

De nieuwe regeling met de achtergestelde lening voor de aanleg van breedband wordt op 3 mei 2017 gepubliceerd.<sup>34</sup> Het doel van deze regeling is dat 90% van de adressen in de Friese buitengebieden binnen drie jaar worden aangesloten op breedbandinternet. Voor het nieuwe beleid wordt in totaal € 54,20 miljoen uitgetrokken. Van dit gereserveerde bedrag is in de voorgaande periode al € 1,95 miljoen uitgegeven.<sup>35</sup> Hierdoor blijft nog € 52,25 miljoen over om voor het nieuwe instrumentarium in te zetten.

In de nieuwe regeling wordt een achtergestelde lening van maximaal € 35 miljoen aangeboden aan één bedrijf dat alle aansluitingen bij witte adressen uitvoert (zie tabel 2). Maximaal 50% van de totale investeringskosten mogen uit deze lening worden bekostigd. Hoewel de regeling zich in beginsel richt op witte adressen wil de provincie voorkomen dat er discussie met gevestigde internetaanbieders ontstaat over welke adressen wit of grijs zijn. Om te voorkomen dat er zo problemen met de Europese staatssteunregels ontstaan, kiest Fryslân voor een lening met een marktconform (hoger) rentetarief.<sup>36</sup> Verder is de lening achtergesteld. Dat wil zeggen dat de provincie bij een eventueel faillissement achter de *gewone* schuldeisers zoals de werknemers en banken wordt gesteld. Hierdoor loopt de provincie een groter en de co-financiers een kleiner financieel risico.

Naast deze lening voor de adressen in de buitengebieden<sup>37</sup> is er als separate regeling ook nog een bedrag van € 12 miljoen beschikbaar voor marktconforme leningen voor het aansluiten van grijze adressen. Omdat het nog onvoldoende duidelijk is waarom de grijze gebieden niet door de gevestigde marktpartijen worden aangesloten, organiseert de provincie een marktconsultatie. Op basis daarvan wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om ook deze adressen te voorzien van snel internet.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> GS voorstel 20 december 2016, Marktconforme achtergestelde lening t.b.v. aanleg glasvezelnetwerk buitengebieden Fryslân. Afhechting oude instrumentarium en nieuwe aanpak.

<sup>33</sup> *Útstel foar it ôfsluten fan it âlde ynstrumintarium en nije oanpak Breedbân*, 01380338. 25 januari 2017

<sup>34</sup> Besluit van Gedeputeerde Staten, van 18 april 2017, kenmerk 01410728, tot wijziging van de Subsidie-regeling economie, recreatie en toerisme Fryslân. Nr. 1956 Provinciaal Blad 3 mei 2017.

<sup>35</sup> € 380.000 plankosten werden uit de bedrijfsvoering van de provincie gedekt en worden niet van de gereserveerde middelen afgetrokken.

<sup>36</sup> In de ordegrootte van 4% tegen zo'n 2% als zou zijn gekozen voor een niet-marktconform tarief

<sup>37</sup> Aangezien het hier gaat om een marktconforme lening spreekt de provincie niet meer van witte adressen omdat deze term een relatie heeft met de Europese staatssteunwetgeving. Er is hier volgens de provincie geen sprake meer van (geoorloofde) staatssteun, maar van een marktconform instrument.

<sup>38</sup> [https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/snel-internet-op-het-friese-platteland\\_3400/](https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/snel-internet-op-het-friese-platteland_3400/).



**Tabel 2** Reserveringen ten behoeve van de Subsidieregeling Breedband

	Reservering (mln €)
Achtergestelde marktconforme lening buitengebieden	35
Marktconforme lening grijs gebied	12
5% regeling	5
Proceskosten	0,25
<b>Totaal</b>	<b>52,25</b>

Op 3 oktober 2017 wordt de achtergestelde lening toegekend aan Kabelnoord.<sup>39</sup> Voor de duurste vijf procent aansluitingen zoekt de provincie nog naar maatwerkoplossingen. Een aanpak hiervoor volgt voordat Kabelnoord start met het aanleggen van het netwerk. Voor de aansluiting van de duurste adressen heeft de provincie alvast € 5 miljoen gereserveerd. De kosten van deze subsidie moeten uit het rendement van de beide leningen worden terugverdiend.

## 2.5 Uitgaven aan het instrumentarium

Zoals vermeld in paragraaf 2.4.1 is € 1,1 miljoen aan subsidie verstrekt in het kader van de start-up projecten. Hiermee zijn 436 adressen aangesloten (ruim € 2.500 subsidie per wit adres). Het maximale subsidiepercentage is 50% van de projectkosten. De overige kosten moesten uit de markt (bijvoorbeeld uit abonnementen) worden verkregen. De gemiddelde aansluitkosten bedragen daarmee ten minste € 5.000 per adres. Dit bedrag is niet-revolverend ingezet.

**Tabel 3** Uitgaven aan breedbandinternet

	Uitgaven (mln €)
Start-up projecten	1,10
Breedbandloket	1,25
Proceskosten	0,48
Kapitaalstorting Breedbandfonds	0,60
<b>Totaal</b>	<b>3,43</b>

Er is geen enkele lening uit het Breedbandfonds verstrekt. Inmiddels is duidelijk geworden dat de achtergestelde lening is toegekend aan Kabelnoord, maar binnen de onderzoeksperiode was ook nog geen achtergestelde lening verstrekt uit het nieuwe instrumentarium. Er zijn wel de nodige kosten gemaakt. Deels betreffen dit uitvoeringskosten ten behoeve van het instrumentarium uit de periode van het Breedbandfonds. Het Breedbandloket heeft voor haar werkzaamheden € 1,25 miljoen ontvangen. Verder is er € 600.000 in het Breedbandfonds gestort voor opstart- en beheerskosten. Een ander deel betreft voorbereidingskosten.

<sup>39</sup> Aan deze verlening is de opschortende voorwaarde gekoppeld dat een financieringsovereenkomst wordt gesloten tussen de aanvrager en de provincie. [https://www.fryslan.frl/subsidies/subsidies-regelingen\\_3217/item/subsidieregeling-breedband\\_5572.html](https://www.fryslan.frl/subsidies/subsidies-regelingen_3217/item/subsidieregeling-breedband_5572.html)



De provincie heeft bijna een half miljoen aan proceskosten uitgegeven. Zo heeft de provincie in de periode 2014-2015 € 100.000 aan proceskosten gemaakt onder meer voor juridische en notariskosten ten behoeve van de oprichting van het Breedbandfonds. In 2016 zijn € 380.000 extra proceskosten gemaakt voor onderzoek en ontwikkeling van de nieuwe beleidsscenario's.<sup>40</sup> De provincie heeft inmiddels € 3,43 miljoen aan voorbereidings- en uitvoeringskosten gemaakt.

Een belangrijk deel van deze uitgaven moet worden terugverdiend uit het rendement van de uitgezette (achtergestelde) leningen. Voor de vijf procentregeling voor moeilijk aan te sluiten adressen is € 5,25 miljoen voor subsidie gereserveerd. Deze niet-revolverende subsidie moet uit het rendement van de leningen worden terugverdiend. Van de € 3,43 miljoen aan kosten die voor de uitvoering en voorbereiding van het beleid zijn uitgegeven, moet € 1,95 miljoen vanuit het rendement van leningen worden terugverdiend.<sup>41</sup> In totaal moet de provincie € 7,2 miljoen (of meer) rendement maken op de € 47 miljoen van de beide leningen.

## 2.6

### Betrokkenheid van Provinciale Staten

Door de jaren heen zijn Provinciale Staten op verschillende momenten geïnformeerd over het procesverloop. Verder hebben Provinciale Staten zelf belangrijke kaderstellende besluiten genomen. Provinciale Staten stellen op 20 maart 2013 een kader vast in de vorm van een startnotitie. Deze wordt uitgewerkt in het *Ynvestearingsplan foar superfluch ynternet yn Fryslân*, waarover op 27 november 2013 door Provinciale Staten besluitvorming plaatsvindt. In hun vergadering van 25 juni 2014 stemmen Provinciale Staten in met de Implementatieplannen voor het instrumentarium en stellen hiervoor middelen beschikbaar. Gedeputeerde Staten besluiten tot een heroriëntatie op het bestaande instrumentarium (het fonds, loket en de aansluitsubsidies) en het instellen van de Taskforce. Daarover worden Provinciale Staten per brief geïnformeerd, maar Provinciale Staten nemen daartoe niet zelf het besluit. Gedeputeerde Staten nemen zelf het initiatief voor deze heroriëntatie en de uiteindelijke uitkomst is om te kiezen voor verdere uitwerking van een marktconforme deelname in een netwerkbedrijf. Provinciale Staten organiseren zelf op 30 maart 2016 een expertmeeting. Zij stemmen formeel in met deze koerswijziging tijdens hun vergadering eind juni 2016. Toen de deelname aan het netwerkbedrijf is afgeketst, zijn Gedeputeerde Staten zich opnieuw gaan heroriënteren. Hierover worden Provinciale Staten weliswaar in kennis gesteld, maar in kaderstellende zin komen Provinciale Staten pas weer in beeld als zij op 25 januari 2017 de keuze krijgen voorgelegd om het instrumentarium uit de periode van het Breedbandfonds 'af te hechten' en in te stemmen met de regeling voor een marktconforme achtergestelde lening.

---

<sup>40</sup> Deze extra proceskosten zijn gedekt vanuit de bedrijfsvoering en drukken dus niet op het budget van het Breedbandfonds.

<sup>41</sup> Er zijn juridische kosten gemaakt voor de aandelenparticipatie in Kabelnoord. Er is een due diligenceonderzoek uitgevoerd, er is een businesscase opgesteld en er is onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de witte gebieden. Deze extra proceskosten zijn gedekt vanuit de bedrijfsvoering en drukken dus niet op het budget van het Breedbandfonds. Zij hoeven niet te worden teruggehaald uit het rendement van het revolverende deel van het instrumentarium.

## Samenvatting

In Fryslân waren op 3 mei 2017 ongeveer 20.000 adressen zonder breedbandinternet. Voor deze adressen is niet te verwachten dat marktpartijen de aanleg van breedbandinternet op korte termijn zullen oppakken. De provincie Fryslân wil ervoor zorgen dat deze adressen op een breedbandnetwerk worden aangesloten. Het is echter niet eenvoudig om binnen de Europese staatssteunregels een modus te vinden waarmee subsidie kan worden gegeven aan bedrijven of bewonersinitiatieven die een breedbandnetwerk willen aanleggen. Vanaf 2011 heeft de provincie geworsteld met de vraag hoe zij tot een werkend instrumentarium kan komen. Daarbij is het beleid steeds herzien. Achtereenvolgens heeft de provincie geprobeerd breedband te realiseren met behulp van de volgende instrumenten:

1. Investeren in een netwerkbedrijf (vanaf 2011). Dit voorstel is door de Commissie Boarger en Mienskip als 'niet voldragen' terugverwezen naar de tekentafel en is nooit door Provinciale Staten vastgesteld. Er heeft dan ook geen uitvoering plaatsgevonden.
2. Bewonersinitiatieven stimuleren door het instellen van onder meer een Breedbandfonds en een Breedbandloket (vanaf 2013). Binnen deze periode waren er ook start-up projecten. Dit beleid is gedeeltelijk tot uitvoering gekomen, maar is voortijdig beëindigd. De start-up projecten zijn wel volledig uitgevoerd en hebben tot het geplande aantal aansluitingen geleid.
3. Aandelenparticipatie in Kabelnoord (in 2016). De onderhandelingen met Kabelnoord zijn voortijdig beëindigd. Er heeft dan ook geen uitvoering plaatsgevonden.
4. Achtergestelde marktconforme lening aan Kabelnoord (in 2017). De onderzoeksperiode eindigt bij het vaststellen van dit beleid. De uitvoering van dit beleid valt daarom buiten de onderzoeksperiode. Bij het schrijven van dit rapport is er nog geen sprake van uitvoering, maar dit staat wel op het punt te beginnen.

Door de lange voorgeschiedenis en het gegeven dat het beleid steeds terug moest naar de tekentafel, heeft Fryslân relatief veel uitgegeven aan voorbereiding van het beleid. De provincie heeft inmiddels € 3,43 miljoen aan voorbereidings- en uitvoeringskosten gemaakt. Daarvan was € 1,1 miljoen voor het aansluiten van adressen in de start-up projecten. Verder is € 1,25 miljoen uitgegeven aan de werkzaamheden van het Breedbandloket. Er is € 600.000 in het Breedbandfonds gestort en er is € 480.000 besteed aan voorbereidingskosten (zoals onderzoek en advies). Provinciale Staten zijn goed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het beleid en hebben zelf belangrijke kaderstellende besluiten genomen.



## De uitvoering van het beleid

---

3

# De uitvoering van het beleid

## 3.1

### Inleiding

De lange voorbereidingstijd en de wisselende beleidskoers zijn de meest in het oog springende aspecten van het Friese breedbandbeleid. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is het breedbandbeleid van de provincie Fryslân in 2011 van start gegaan. De provincie Fryslân heeft zich daarna vooral beziggehouden met het ontwikkelen van steeds weer een nieuwe koers. Binnen de onderzoeksperiode heeft alleen het stimuleren van bewonersinitiatieven uitvoering gekend. In dit hoofdstuk is daarom de uitvoering van dit beleid beschreven. Daarbij zal ook worden stilgestaan bij de vraag waarom dit beleid zodanig functioneerde dat het voortijdig moest worden beëindigd. Eerst zal in paragraaf 3.2 worden gekeken naar de realisatie van de start-up projecten, die deels parallel aan het traject van het Breedbandfonds liepen. Daarna wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan het Breedbandfonds en het Breedbandloket. In paragraaf 3.6 komen de Aansluitsubsidies en het Meelegtraject aan bod. Vervolgens komt in paragraaf 3.7 de voortgang van bewonersinitiatieven onder het Breedbandfonds aan de orde. Daarna wordt in paragraaf 3.8 de informatievoorziening over de uitvoering aan Provinciale Staten besproken. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 3.9 samengevat.

## 3.2

### Start-up projecten

De start-up projecten zijn kleinschalige initiatieven die al actief waren om breedband in hun gebied aan te leggen. Hierdoor worden de lopende projecten niet gehinderd met de komst van een nieuw instrumentarium. Daarnaast hoopte de provincie hiermee dat de start-up projecten als goede voorbeelden konden dienen voor andere initiatieven. Het traject van de start-up projecten liep parallel aan dat van het Breedbandfonds. Zij maakt onderdeel uit van de uitvoeringsregeling *Wurkje foar Fryslân*.<sup>42</sup> Tabel 4 geeft een overzicht van de start-up projecten. De start-up projecten zijn klein voor wat betreft het aantal adressen dat op glasvezel is aangesloten. In totaal zijn er bij acht start-up projecten 436 adressen aangesloten op glasvezel.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Zie provinciaal blad, 28 maart 2014. Besluit van 25 maart 2014 tot wijziging van de Uitvoeringsregeling *Wurkje foar Fryslân*.

<sup>43</sup> Overzicht gerealiseerde glasvezelaansluitingen in het kader van de start-up projecten.

**Tabel 4** Gerealiseerde glasvezelaansluitingen in het kader van start-up projecten

Overzicht gerealiseerd glasvezelaansluitingen in het kader van start-up projecten	
Langedijke	131
Fjouwer Doarpen / Hidaard	98
Follega/ Eesterga	52
Sybrandahus	43
Brekkenpolder	38
Snitserdyk	30
Middelsee	23
Achtkarspelen	21
<b>Totaal</b>	<b>436</b>

### 3.3 Het Breedbandfonds

Het Breedbandfonds vormde samen met de Aansluitsubsidies het financieringsinstrumentarium van het bottom up beleid. De provincie beoogde in de periode 2018 tot 2020 het resterende witte gebied te voorzien van succesvolle NGA-projectenvoorstellen.<sup>44</sup> Het fonds moest projecten voorzien van aanvullende financiering om te komen tot sluitende en duurzame business cases. De subsidieregeling uit het breedbandfonds is tot stand gekomen binnen de AGVV.

#### **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.*

<sup>44</sup> Zie rapport Breedbandfonds Fryslân, Businessplan en governancestructuur, blz. 50.

Het Breedbandfonds Fryslân is ondergebracht in een aparte B.V. met een externe beheerder die op afstand staat van de Provincie.<sup>45</sup> De provincie Fryslân is oprichter en enig aandeelhouder van het Breedbandfonds.<sup>46</sup> Het Breedbandfonds omvat een aantal instrumenten die kunnen bijdragen aan de financieringsbehoefte van projecten.<sup>47</sup> Vanuit het Breedbandfonds werden leningen verstrekt aan bewonersinitiatieven voor de aanleg van breedbandinternet. In de lening uit het Breedbandfonds werd tot 50% van de aanleg van het passieve netwerk gefinancierd. De lening had een rentepercentage van 2% en een looptijd van vijftien tot twintig jaar. Deze leningen konden worden uitgezet in een tijdsbestek van maximaal zes jaar.<sup>48</sup>

### 3.4 **Waarom heeft het Breedbandfonds gefaald?**

De Rekenkamer ziet drie redenen waarom het Breedbandfonds niet aansloot bij de wensen van de bewonersinitiatieven. Deze zijn:

#### **1. Bewonersinitiatieven willen geen eigenaar zijn van een netwerk**

Veel bewonersinitiatieven zijn niet bereid (of in staat) om eigenaar van een netwerk te worden. Zij willen als (collectief van) burgers niet verantwoordelijk zijn voor een hoge schuldenlast, de aanleg en het jarenlange beheer van een breedbandnetwerk. Deze bewonersinitiatieven zien voor hen een rol weggelegd in de vraaginventarisatie en –bundeling, maar laten de aanleg en het beheer van een netwerk liever over aan een professioneel netwerkbedrijf.<sup>49</sup>

#### **2. Het subsidiebedrag is te laag**

In de lening uit het Breedbandfonds werd tot 50% van de aanleg van het netwerk gefinancierd. Dat betekent dat er ook andere financiers bereid moesten worden gevonden om in het netwerk te investeren. De lening was bovendien niet achtergesteld, waardoor co financiers een groot risico liepen. Banken en andere financiers waren niet tot financieren bereid, zo blijkt uit de cases. Gemeenten waren soms wel bereid een lening beschikbaar te stellen, maar zoals blijkt uit tekstkader 7 gaan gemeenten hier heel verschillend mee om. Zo heeft bij DFMopGlas de gemeente een belangrijke faciliterende, financiële en inhoudelijke bijdrage geleverd, terwijl bij Snikkenet de gemeente nauwelijks een ondersteunende rol heeft vervuld. Ook speelt hier waarschijnlijk het probleem van de geringe schaalgrootte van de initiatieven een rol. Naarmate de schaal van een initiatief afneemt, nemen de kosten per aansluiting toe en wordt het lastiger een sluitende businesscase te presenteren. Al met al is het maximale subsidiebedrag voor de bewonersinitiatieven te laag te gebleken. De kosten per aansluiting waren te hoog of zij kregen de cofinanciering niet rond.

<sup>45</sup> In het GS-voorstel van 22 april 2014 staat dat bedoeling is om deze BV op afstand van de provincie te zetten maar wel met adequate governance: toezicht en sturing.

<sup>46</sup> Oprichtingsakte artikel 4a

<sup>47</sup> Zie rapport Breedbandfonds Fryslân, businessplan en governancestructuur. blz. 4.

<sup>48</sup> Investeringsreglement Breedbandfonds Fryslân B.V., Versie 7 april 2015

<sup>49</sup> Interview gedeputeerde S. Poepjes, d.d. 5–10–2017. Deze wens blijkt ook uit de werkconferentie van 18 september 2017.

### **Tekstkader 7: grote verschillen in ondersteuning door de gemeente**

*De gemeente De Fryske Marren was al vanaf 2004 bezig met pogingen breedbandinternet te realiseren, maar dit is ondanks vele inspanningen niet van de grond gekomen. Zonder dat ze het van elkaar wisten waren de gemeente en DFMopGlas bezig met het onderwerp glasvezel. Pas na het mislukken van het gemeentelijke initiatief kwamen ze elkaar op het spoor. De gemeente ondersteunde dit lokale initiatief en stelde een startkapitaal van € 61.000 in de vorm van een renteloze lening beschikbaar. Door de gemeente zijn de ambtelijke dorpscoördinatoren ingezet om het initiatief inhoudelijk te ondersteunen. In mei 2017 heeft de gemeente De Fryske Marren een marktconforme lening van € 5 miljoen beschikbaar gesteld aan DFMopGlas voor aanleg van een breedbandnetwerk in grijs gebied. Ook de gemeente Súdwest Fryslân heeft een lening van € 4,5 miljoen aan DFMopGlas verstrekt voor aansluiting van 3.550 grijze adressen.<sup>50</sup>*

*De gemeente Ooststellingwerf heeft aan Snikkenet geen subsidies verleend. Zij heeft de leges en degeneratiekosten niet verlaagd en heeft verder weinig in faciliterende zin betekend*

### **3. Er is geen steun gegeven voor aansluiten van grijze adressen**

De doelstelling van de subsidie uit het Breedbandfonds is gericht op het stimuleren van de aanleg van een NGA-netwerk naar witte adressen. Veel bewonersinitiatieven willen echter ook breedbandinternet naar grijze adressen aanleggen. De reden waarom initiatieven grijze adressen willen meenemen is tweeledig.

- In de eerste plaats komt de bandbreedte van veel grijze adressen vaak net boven de 30 Mbps uit. Dit wordt door de initiatiefnemers door een stijgende behoefte aan bandbreedte als *niet toekomstvast* beschouwd. Op termijn zullen ook deze grijze adressen op een NGA-netwerk moeten worden aangesloten. Vaak wordt gezegd dat de grijze adressen dan de witte adressen van de toekomst zijn.
- In de tweede plaats is het moeilijk zonder grijze adressen om een *businesscase sluitend* te maken. Grijze adressen hebben gemiddeld genomen lagere aansluitkosten dan witte adressen. Bovendien kunnen in het aansluitgebied meer abonnementen worden verkocht als ook grijze adressen worden meegenomen.

Signalen vanuit het veld dat de regeling te ongunstig is, komen te laat bij de provincie aan. Er wordt in februari 2016 een tender uitgeschreven voor een lening waarvan de provincie al weet dat er waarschijnlijk niemand een aanvraag zal doen. De provincie heeft bij de voorbereiding van het instrumentarium sterk gefocust op de juridische inpassing van het Breedbandfonds in de AGVV. Daarbij heeft de provincie onvoldoende *in het veld* gepeild of de voorwaarden van de regeling aan de noden en wensen van de doelgroep voldoen.

Mogelijkheden om meer aan de wensen van bewonersinitiatieven tegemoet te komen waren er wel omdat de provincie de ruimte die de AGVV biedt niet ten volle benut heeft. Zo had er een hoger percentage gefinancierd kunnen worden en de lening had achtergesteld kunnen worden gemaakt opdat initiatieven hun businesscase gemakkelijker rond hadden kunnen krijgen. Hiervoor heeft de provincie Fryslân bij het opstellen van de voorwaarden van het instrumentarium niet gekozen. De voorbereiding en gedeeltelijke uitvoering van dit bottom-up

<sup>50</sup> <https://dfmopglas.nl/ook-sudwest-fryslan-steunt-dfmopglas/>.

instrumentarium heeft tot vertraging geleid en heeft (inclusief de werkzaamheden van het Breedbandloket) bijna € 2 miljoen gekost.

### 3.5 De ondersteuning door het Breedbandloket

De belangrijkste taak van het Breedbandloket was om initiatieven te ondersteunen. Het loket moest de begeleiding op zich nemen van lokale initiatieven / projecten bij de vraagbundeling om tot een succesvolle fondsaanvraag te komen en al dan niet ondersteuning bieden in de fase van realisatie en exploitatie van het netwerk. Verder moest het loket invulling geven aan een centraal informatie- en aanspreekpunt voor alle belanghebbenden in Fryslân. Ook kreeg het een rol om middels *social return on investment* bij te dragen aan werkgelegenheid en /of het stimuleren van de economische ontwikkeling in de provincie. In januari 2015 startte het Breedbandloket met zijn werkzaamheden.

Bij een meerderheid van de initiatieven komt naar voren dat er weinig vertrouwen was in het Breedbandloket.<sup>51</sup> Verscheidene gesprekspartners geven aan dat er sprake was van het door elkaar lopen van de loketfunctie enerzijds en de commerciële belangen van het bedrijf anderzijds.<sup>52</sup> Ook de inhoudelijke ondersteuning die zij van het Breedbandloket ontvingen, wordt als *gekleurd* en onvoldoende ervaren. De beide bewonersinitiatieven in de casestudies hebben daarom geweigerd verder met het Breedbandloket te werken.

De kritiek van bewonersinitiatieven op het Breedbandloket is voor de provincie in de loop van 2016 in het kader van het heroriëntatieproces voor de provincie manifest geworden. Dit gebeurde onder meer via een serie informatiebijeenkomsten voor bewonersinitiatieven. Voor die tijd heeft de provincie naar eigen zeggen geen rechtstreekse klachten of opmerkingen van initiatieven over het functioneren van het Breedbandloket gehad. De weerstand bij de bewonersinitiatieven tegen het Breedbandloket is daardoor pas laat door de provincie onderkend. Op 12 juli 2016 hebben Gedeputeerde Staten als gevolg van haar keuze voor een meer centrale koers besloten het Breedbandloket per 1 januari 2017 te beëindigen.

### 3.6 Overige instrumenten

Voor de uitvoering van de *Aansluitsubsidies* is een afzonderlijke subsidieregeling opgesteld.<sup>53</sup> De subsidie had tot doel te stimuleren dat binnen een wit gebied eindgebruikers worden aangesloten op een next generation acces netwerk. Er kon pas een beroep op de Aansluitsubsidies worden gedaan als ook een subsidie uit het Breedbandfonds is gegeven. Omdat er nooit een subsidie uit het Breedbandfonds is verstrekt, is ook nooit een Aansluitsubsidie verstrekt.

<sup>51</sup> Dit gebrek aan vertrouwen blijkt niet alleen uit de interviews die zijn gehouden voor de cases, maar deze mening werd ook breed gedragen tijdens een werkconferentie die door de Noordelijke Rekenkamer is georganiseerd en waarbij 10 initiatieven uit Fryslân aanwezig waren.

<sup>52</sup> De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat FryslânRing werkelijk eigenbelangen heeft nagestreefd. Wel is het zo dat zij dit gevoel bij veel initiatieven niet heeft kunnen wegnemen, waardoor een aantal initiatieven zich tegen dit breedbandplatform hebben gekeerd.

<sup>53</sup> Daarvoor wordt de bestaande subsidieregeling *economie, recreatie en toerisme Fryslân* gewijzigd, zie Provinciaal Blad nr. 711, 8 februari 2016



Doel van het *Meelegtraject* was om afstemming met gemeenten en grondroerders te realiseren en de mogelijkheid tot slim meeleggen bij gemeentelijke werken te benutten.<sup>54</sup> Dit om een effectieve en (kosten)efficiënte uitvoering te bevorderen. Het Breedbandloket had een onafhankelijke regisseursrol bij slimme Meelegtrajecten weggelegd. Er is één Meelegtraject gerealiseerd.

### 3.7 Bewonersinitiatieven en hun voortgang

In het tweede kwartaal van 2016 geeft het Breedbandloket de stand van zaken over alle bewonersinitiatieven. Uitgaande van de inventarisatie van het Breedbandloket zijn er dan in Fryslân 42 actieve bewonersinitiatieven en 6 initiatieven voor aanleg van glasvezel op bedrijventerreinen.<sup>55,56</sup> In totaal dekken de initiatieven 7.181 van de 20.000 witte adressen. Daarvan hebben 2.824 adressen zich ook daadwerkelijk aangemeld bij het initiatief in hun gebied.<sup>57</sup> Dat betekent dat twee derde van de witte adressen *niet* binnen een gebied valt waar een bewonersinitiatief actief is.

Het gebrek aan dekking komt doordat de omvang van de bewonersinitiatieven in Fryslân zeer gering is. In het tweede kwartaal van 2016 bestrijken de initiatieven gemiddeld 133 adressen per initiatief. Als een netwerk een dergelijke kleine schaal heeft, zijn de gemiddelde aansluitkosten hoog en is het lastig om een businesscase rond te krijgen. Bovendien ontstaan problemen met de continuïteit van de (kleine) organisatie die het netwerk moet beheren. In het onderstaande kader wordt nog een aantal problemen van een zeer kleine schaal duidelijk gemaakt aan de hand van de casus Snikkenet. Het Breedbandloket heeft geprobeerd (aanpalende) projecten te clusteren om zo meer schaal en massa te bereiken, maar dit is maar in beperkte mate gelukt.

#### **Tekstkader 8: Snikkenet heeft problemen met de kleine schaal**

*Na de vraaginventarisatie en de kostenberekening moeten providers worden gevonden die hun diensten op het netwerk willen aanbieden. Dit blijkt bijzonder moeizaam te verlopen. Providers staan niet te springen om hun diensten aan te bieden op een netwerk met slechts 800 witte en grijze aansluitingen. Ook het eigenaarschap over het netwerk blijkt voor een initiatief met 800 aansluitingen onhaalbaar.*

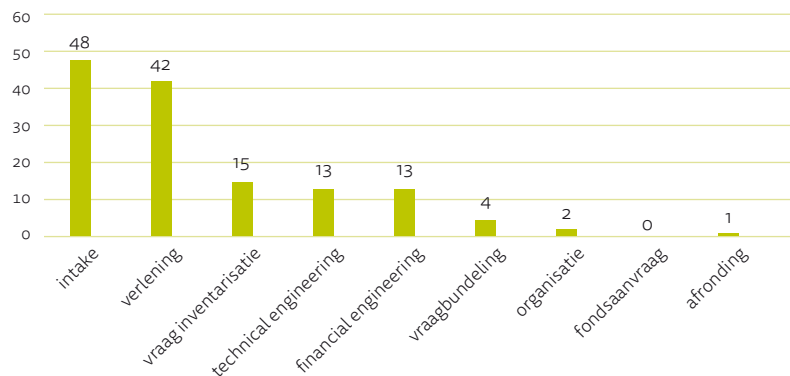
<sup>54</sup> Zie hoofdstuk 6. van het rapport *Een Breedbandloket voor Fryslân*.

<sup>55</sup> Uit de overzichten in bijlage A blijkt dat er in totaal 54 initiatieven zijn, waarvan 6 betrekking hebben op bedrijven. Er zijn dus 48 bewonersinitiatieven. Daarvan zijn er 6 inactief. Er zijn dus 42 actieve bewonersinitiatieven. Drie initiatieven zijn opgegaan in twee andere initiatieven, terwijl er één bewonersinitiatief is die is opgesplitst in drie initiatieven.

<sup>56</sup> In de tekst van het rapport geeft het Breedbandloket aan dat zij 38 initiatieven begeleidt. Het verschil wordt uit de tekst van het rapport niet duidelijk, maar mogelijk komt dit verschil doordat enkele bewonersinitiatieven geen begeleiding van het Breedbandloket wilden. Zie bijvoorbeeld de casus DFMopGlas en Snikkenet.

<sup>57</sup> Hoofdstuk 2 en bijlage A Kwartaalrapportage Q2–2016. Overzicht stand van zaken lokale initiatieven Breedbandloket.

**Figuur 2** Aantal initiatieven per fase (2<sup>e</sup> kwartaal 2016)



Een aantal keren is in interviews naar voren gekomen dat het Breedbandfonds te laat zou zijn opengesteld waardoor initiatieven vertraging opliepen. De ervaring van de provincie is echter dat veel bewonersinitiatieven geen aanspraak op het Breedbandfonds hebben kunnen maken omdat zij hun businesscase niet rond konden krijgen. Het beeld dat de provincie schetst wordt bevestigd door de cijfers. Figuur 2 geeft een verdeling van de initiatieven (bewonersinitiatieven en bedrijven-terreinen opgeteld) over de fasen zoals die door het Breedbandloket worden gehanteerd. Hieruit blijkt dat de meeste initiatieven al voor de vraaginventarisatie zijn gestagneerd waardoor een fondsaanvraag überhaupt nog niet aan de orde was. Van de initiatieven die de vraaginventarisatie wel hebben doorlopen, stagneerde het merendeel voor de fase van de vraagbundeling. Slechts twee bewonersinitiatieven hebben formeel een organisatie opgericht.<sup>58</sup> Alleen het initiatief in Hallum is tot aanleg van breedbandinternet gekomen, maar dit initiatief heeft geen gebruik gemaakt van het Breedbandfonds.<sup>59</sup>

Het stilvallen van de meeste bewonersinitiatieven betekende overigens niet dat er niets meer gebeurde in de provincie Fryslân. Vermeldenswaard is dat de heroriëntatie van de provincie en haar wens om meer centrale regie te voeren, iets heeft losgemaakt bij DMFopGlas. DMFopGlas is momenteel actief met een opschaling over de gehele provincie. Zij heeft haar naam gewijzigd van De Fryske Marren op Glas in De Fryske Mienskip op Glas en roept alle bewonersinitiatieven op zich bij haar aan te sluiten. Een aantal burgerinitiatieven heeft dit inmiddels gedaan, waaronder ook Snikkenet. Er is een samenwerking tussen Kabelnoord en DMFopGlas ontstaan. Kabelnoord en DMFopGlas hebben elkaar gevonden in hun wens om samen geheel Fryslân in één project te verglazen. Het is hun bedoeling is dat Kabelnoord de adressen in wit gebied aansluit, terwijl de grijze adressen onder verantwoordelijkheid van DMFopGlas worden aangesloten. Op 3 oktober 2017 is bekend geworden dat Kabelnoord de lening voor aanleg van breedbandinternet in de witte gebieden heeft gekregen. Volgens DMFopGlas heeft de provincie Fryslân toegezegd dat zij de helft van de kosten voor het aanleggen van grijze adressen financiert in de gemeente De Fryske Marren en op een aantal andere

<sup>58</sup> De Oosthoek en Bartlehiem/Wyns.

<sup>59</sup> Dit ging om 8 adressen op een bedrijventerrein die op glasvezel zijn aangesloten.

plekken in Fryslân.<sup>60</sup> De marktconforme lening van de provincie van € 12 miljoen voor aanleg in grijze gebieden is vooralsnog niet aan DFMopGlas toegekend. Ondertussen is DFMopGlas wel in gesprek met gemeentebesturen om van hen een achtergestelde lening te krijgen voor de aanleg van glasvezel naar grijze adressen in hun gemeenten. In mei 2017 heeft de gemeente De Fryske Marren een marktconforme lening van € 5 miljoen beschikbaar gesteld aan DFMopGlas voor aanleg van een breedbandnetwerk in grijs gebied. Ook de gemeente Súdwest Fryslân heeft een lening van € 4,5 miljoen aan DFMopGlas verstrekt voor aansluiting van 3.550 grijze adressen.<sup>61</sup>

## 3.8

### Informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de aanleg

Provinciale Staten zijn op verschillende momenten geïnformeerd over de vorderingen in het proces om tot aanleg van breedband te komen. Daarbij is niet altijd sprake van directe verwijzing naar de lokale initiatieven die de aanleg moeten verzorgen. In de periode vanaf 2011 tot de startnotitie (20 maart 2013) is er nog geen sprake van 'realisatie van onderop'. Dat komt voor het eerst aan de orde in het Investeringsplan (27 november 2013). Ook bevat dit document een voorstel voor de start-up projecten. Provinciale Staten maken voor deze kleinschalige projecten van onderaf tijdens deze vergadering middelen vrij.

In 2014 sturen Gedeputeerde Staten een brief aan Provinciale Staten<sup>62</sup> met als bijlage een statusrapportage van de start-up projecten en de meelegopties.<sup>63</sup> Op 25 juni 2014 krijgen Provinciale Staten deze statusrapportage nogmaals. Daarbij gaat het om de ontwikkeling van 10 start-up projecten waarbij de provincie bij 8 van de 10 projecten via het Breedbandloket actief betrokken is.<sup>64</sup> Hierin staat een weergave van de status van de projecten, onder meer in welke fase de projecten zich bevinden (inventarisatie, vraagbundeling of businesscase).

In maart 2016 melden Gedeputeerde Staten dat er regelmatig contact is geweest met de verschillende lokale initiatieven en dat in *de afgelopen periode* signalen zijn ontvangen van verschillende initiatieven dat deze het niet voor elkaar krijgen om een glasvezel netwerk te realiseren (ondanks het provinciale instrumentarium).<sup>65</sup> Er wordt aangegeven dat de ontvangen signalen aanleiding zijn om 'een herorientatie uit te voeren om de uitrol van glasvezel in witte gebieden te versnellen'. Er worden dan echter geen concrete voorbeelden gegeven of aantallen genoemd. In de stukken waarin de keuze voor de aandelenparticipatie uiteen wordt gezet, besteden Gedeputeerde Staten ook aandacht aan het stagneren van de vorderingen in de aanleg van breedband.<sup>66</sup> Dat wordt niet verder toegelicht, maar betreft een vrij algemene weergave van het hele proces van breedbandaanleg

<sup>60</sup> <https://dfmopglas.nl/persbericht-dfmopglas-kabelnoord-wint-de-tender/>, zie ook Friesch Dagblad, Snel internet in grijze gebieden ook in drie jaar, 1 november 2017.

<sup>61</sup> <https://dfmopglas.nl/ook-sudwest-fryslan-steunt-dfmopglas/>.

<sup>62</sup> Zie brief 22-04-2014 (Registraasjenummer : 1127647)

<sup>63</sup> Zie Hoofdstuk 2.3 (Beschrijving van de Start-Up projecten fase 1) in Dialogic, Statusrapportage Start-up projecten, meelegopties en notificatie Europese Unie, d.d. 7 april 2014.

<sup>64</sup> Zie blz. 12 Toelichting in PS stuk Implementatie instrumentarium

<sup>65</sup> Zie brief 15 maart 2016, kenmerk 01292340.

<sup>66</sup> Zie brief 29 juni 2016, blz. 6-7 onder probleemanalyse.

waar initiatieven zich in bevinden en de knelpunten waarmee ze geconfronteerd worden. Er is daarbij ook sprake van een analyse van de oorzaak waardoor het instrumentarium uit de periode van het Breedbandfonds niet werkt. Dit gebeurt in het voorstel voor participatie in een netwerkbedrijf als uitkomst van de heroriëntatiefase.<sup>67</sup>

## 3.9

### Samenvatting

De provincie heeft zich in de afgelopen zes jaar vooral beziggehouden met het steeds opnieuw bijstellen van beleid, maar is zij nauwelijks tot uitvoering gekomen. Alleen de start-up projecten en het instrumentarium rondom het Breedbandfonds hebben tot (gedeeltelijke) uitvoering geleid. Het Breedbandfonds was om drie redenen niet succesvol. In de eerste plaats was *schaal* van de initiatieven te gering. In de tweede plaats was de *dekking over de witte gebieden* onvoldoende. In de derde plaats waren de meeste initiatieven bij het openstellen het Breedbandfonds nog *niet ver genoeg* om een aanvraag te doen.

De balans opmakend zijn de volgende zaken gerealiseerd. De provincie heeft vanuit de start-up projecten volgens plan 436 adressen weten aan te sluiten op breedbandinternet. Verder zijn er 42 bewonersinitiatieven ontstaan in de provincie. Zij zijn twee jaar lang begeleid door het Breedbandloket, maar dit heeft geen enkele aanvraag uit het Breedbandfonds opgeleverd. Er was veel weerstand tegen het Breedbandloket die pas laat door de provincie is onderkend. De breedbandinitiatieven zijn gestagneerd. Er zijn wel acht glasvezelaansluitingen op een bedrijventerrein gerealiseerd, maar dit is niet via het Breedbandfonds gefinancierd. Ten slotte is er één meelegtraject gerealiseerd.

De oogst van zes jaar breedbandbeleid is dat in totaal 444 glasvezelaansluitingen en één meelegtraject tot stand zijn gekomen. Daarnaast heeft de heroriëntatie van de provincie het bewonersinitiatief DFMopGlas geactiveerd om op te schalen en een samenwerking aan te gaan met Kabelnoord teneinde zowel witte als grijze adressen aan te sluiten op glasvezel. Van uitvoering hiervan is nog geen sprake.

---

<sup>67</sup> Zie voorstel 29 juni, registratienummer 01320769, blz. 6-7. Daar wordt gewezen op de kleinschaligheid en noodzaak tot opschaling.



# 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 5. 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 5** Aantallen witte adressen per provincie

Provincie	Totaal aantal adressen (2016) <sup>69</sup>	Aantal witte adressen (mei 2017)	% witte adressen
Fryslân	287.248	20.000 <sup>70</sup>	7 %
Drenthe	213.001	24.500	12 %
Groningen	290.294	13.687	5 %
<b>Totaal</b>	<b>790.543</b>	<b>58.187</b>	<b>7 %</b>

### 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 6). 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 6** Doelstellingen breedbandbeleid

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

<sup>68</sup> Volgens CBS statline, aantal particuliere huishoudens. [http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slnl&pa=71486ned&d1=0-2,23-26&d2=0&d3=0,5-16&d4=\(1-1\)-l&hd=090402-0910&hdr=t,g3&stb=g1,g2](http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slnl&pa=71486ned&d1=0-2,23-26&d2=0&d3=0,5-16&d4=(1-1)-l&hd=090402-0910&hdr=t,g3&stb=g1,g2).

<sup>69</sup> 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 7 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 7 Maatregelen breedbandbeleid drie provincie vergeleken in 2015 en 2017

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

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 8** 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 8 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.<sup>70</sup>

## 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 9 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 9 Aantal door het provinciebeleid gerealiseerde aansluitingen van witte adressen (mei 2017)

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

## 4.6 Een vergelijking met het beleid in Nedersaksen

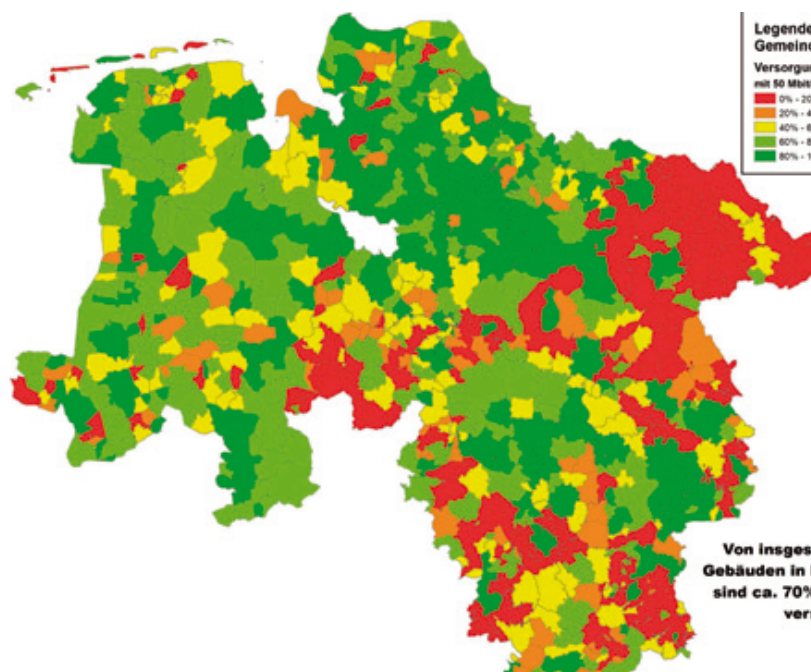
De Noordelijke Rekenkamer heeft de aanpak van de drie Noordelijke provincies ook met die van de Duitse deelstaat Nedersaksen vergeleken om te zien of de aanleg van breedbandinternet hier op een andere manier verloopt. Het is daarbij goed te vermelden dat in Nedersaksen ook nog nauwelijks sprake is van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

<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> 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 kabelaan sluitingen in vergelijking met Nederland gering. In Duitsland zijn nog maar zeer weinig glasvezelaansluitingen. Figuur 3 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 3** 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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>.

<sup>72</sup> <https://www.nbank.de/medien/nb.../07-NBank-Bader-Gassner.pptx>.

<sup>73</sup> [https://www.breitband-niedersachsen.de/fileadmin/pdf/F%C3%B6rderung/Breitband\\_F%C3%B6rderung\\_Web\\_A4.pdf](https://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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup>

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.<sup>78</sup> 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.

---

<sup>74</sup> B. Hessel, M. de Wit (2017) *De Europese Staatssteunregels - een handreiking voor het benutten van de beleidskansen*. Tweede editie Ars Aequi Wetseditie.

<sup>75</sup> <https://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.

<sup>76</sup> Volgt uit interview met Breitband Kompetenz Zentrum. 20 juli 2017.

<sup>77</sup> <http://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Wirtschaftszeitung/Breitbandfoerderung-in-Niedersachsen>.

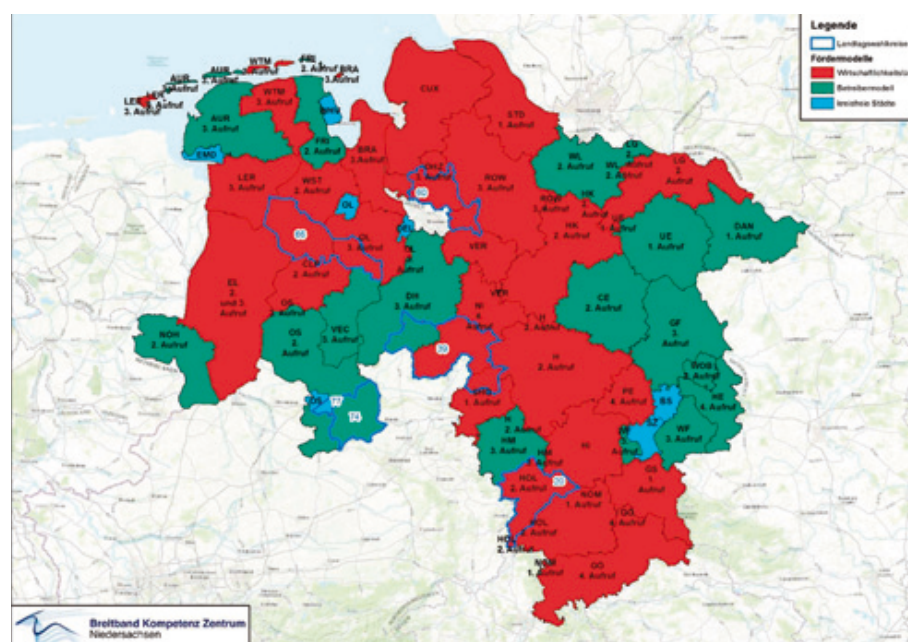
<sup>78</sup> Het Ministerie van Economische Zaken van Nedersaksen is eigenaar van NBank.

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 4.

**Figuur 4** 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 Fryslân

### A. Reactie op de conclusies

Wij herhalen hieronder steeds elke conclusie en geven vervolgens de bestuurlijke reactie.

#### **Conclusie 1: er is sprake van een falende breedbandmarkt in het Friese buitengebied**

*Op het Friese 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 Friese buitengebieden uit te breiden. Door het falen van de markt zijn er op dit moment in Fryslân 20.000 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). Alleen Kabelnoord, een gemeentelijk kabelbedrijf dat haar werkgebied heeft in Noordoost Fryslân, heeft momenteel een project in uitvoering waarin de meeste huishoudens in het buitengebied worden voorzien van glasvezel, maar ook hier kunnen de meest verafgelegen adressen niet zonder overheidssteun worden aangesloten.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij. Wel merken wij hier nog op dat de genoemde 20.000 adressen, adressen betreffen die op dit moment nog niet over een coax-/kabel- of een glasvezelaansluiting beschikken. Ons provinciale instrument betreft een marktconforme achtergestelde lening. Er is dus geen sprake van een instrument waarop de Europese staatssteun regelgeving van toepassing is. Daarom wordt in dit verband niet gesproken van witte adressen. De onderverdeling witte, grijze en zwarte adressen is namelijk direct gekoppeld aan de Europese staatssteun regelgeving.

#### **Conclusie 2: bewonersinitiatieven zijn ontevreden over de wisselende beleidskoers**

*De provincie heeft sinds 2011 getracht beleid te ontwikkelen waarmee zij breedbandinternet in de buitengebieden kan realiseren. Staatssteunregelgeving en het aanbestedingsrecht beperken de bewegingsvrijheid van de provincie voor het geven van steun aan marktpartijen en bewonersinitiatieven. De provincie heeft op de volgende manieren getracht breedbandinternet te realiseren.*

*1. Investeren in een netwerkbedrijf (vanaf 2011). Dit voorstel is door*

de Commissie Boarger en Mienskip als 'niet voldragen' terugverwezen naar de tekentafel en is nooit door Provinciale Staten vastgesteld.

2. Bewonersinitiatieven stimuleren door het instellen van onder meer start-up projecten, een Breedbandfonds en een Breedbandloket (vanaf 2013).
3. Aandelenparticipatie in Kabelnoord (in 2016). De onderhandelingen met Kabelnoord over deze optie zijn voortijdig beëindigd.
4. Achtergestelde marktconforme lening aan Kabelnoord (in 2017).

*Alleen het instrumentarium waarmee bewonersinitiatieven zijn ondersteund, heeft een uitvoeringsfase gekend. Mede hierdoor zijn er rond 2014–2015 veel bewonersinitiatieven ontstaan. Begin 2016 bleek dat dit beleid niet werkte, waarna de provincie een heroriëntatie heeft uitgevoerd. Vervolgens is een instrumentarium ontwikkeld dat in 2017 tot uitvoering wordt gebracht. Er wordt een achtergestelde lening verstrekt aan Kabelnoord die daarmee de witte adressen in heel Fryslân moet aansluiten. De onzekerheid door de beleidsomslagen en het jarenlang moeten wachten op een regeling die concreet zicht biedt op realisatie heeft veel initiatiefnemers die zelf een netwerk willen aanleggen geërgerd en ontmoedigd.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij herkennen de ontevredenheid en teleurstelling van de bewoners-initiatieven over de wisselende beleidskoers, de (te) lang durende onzekerheid en het ontbreken van korte termijn perspectief op de realisatie van een breedbandnetwerk in de buitengebieden van Fryslân. Wel willen wij hierbij het volgende opmerken:

Samen met de provincies Overijssel, Gelderland en Brabant waren wij in 2011 één van de pioniers om, door de falende breedbandmarkt, een hoogwaardige en toekomstbestendige breedbandinfrastructuur in de buitengebieden van Fryslân gerealiseerd te krijgen. Dit is voor ons geen kerntaak, waardoor wij de daarvoor benodigde kennis en expertise niet in huis hadden. Breedband was een compleet onontgonnen gebied.

De provincies in Nederland zijn jarenlang zoekende geweest naar een breed gedragen, juridisch houdbare en financieel haalbare invulling van hun rol in de falende breedbandmarkt in de buitengebieden. Dit geldt ook voor de provincie Fryslân. In 2011 hebben PS aangegeven geen deelname aan een netwerkbedrijf te willen. Naar aanleiding hiervan hebben wij naar een (politiek) haalbaar alternatief gezocht, dat op brede steun van PS, inwoners, marktpartijen, juristen, breedbandexperts en financiers kon rekenen. In 2014 dachten wij een kansrijke aanpak met bijbehorend instrumentarium (Breedbandfonds, Breedbandloket en Aansluitsubsidies) ontwikkeld te hebben. Dit werd onderschreven door unanieme besluitvorming in PS op 25 juni 2014. Toen wij rondom de tenuitvoerlegging van het instrumentarium sterke signalen ontvingen, van onder meer bewonersinitiatieven, financiers en marktpartijen, dat e.e.a. niet langer meer aansloot bij de actuele behoefte, hebben wij (de voorbereiding van) een koerswijziging ingezet. Dit illustreert dat wij de signalen serieus hebben genomen en bereid waren kritisch naar onszelf te kijken. We zijn niet willens en wetens doorgegaan met een werkwijze waarvan wij inmiddels sterke aanwijzingen hadden dat het niet meer het gewenste resultaat zou opleveren.

### **Conclusie 3: er is sinds 2011 nog maar weinig gerealiseerd**

Doordat de provincie vooral bezig is geweest met het steeds weer opnieuw ontwikkelen van een nieuw beleidsinstrumentarium, is er weinig beleid tot uitvoering gekomen (peildatum 3 mei 2017). De oogst van zes jaar breedbandbeleid is dat in totaal 444 glasvezelaansluitingen en één meelegtraject tot stand zijn gekomen. Daarnaast heeft de heroriëntatie van de provincie het bewonersinitiatief DFMopGlas geactiveerd om op te schalen en een samenwerking aan te gaan met Kabelnoord teneinde gezamenlijk zowel de witte als grijze adressen in heel Fryslân aan te sluiten op glasvezel. Dit heeft overigens in 2017 niet tot nieuwe aansluitingen geleid.

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij.

### **Conclusie 4: de start-up projecten waren succesvol, maar wel heel kleinschalig en duur**

Veruit de meeste glasvezelaansluitingen die zijn gerealiseerd, zijn tot stand gekomen binnen de zo genoemde start-up projecten. De start-up projecten zijn zeer kleinschalige initiatieven. In totaal zijn er bij acht start-up projecten 436 adressen op glasvezel aangesloten. De helft van de projectkosten werd gesubsidieerd. Per adres heeft de provincie gemiddeld ruim € 2.500 subsidie gegeven (niet revolving). Opschaling van deze aanpak is niet goed mogelijk gebleken.

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij. In dit verband merken wij nog op dat de feedback die na afronding van de start-up projecten is ontvangen, mede aanleiding is geweest voor de in 2016 ingezette koerswijziging. Hierbij is de aanpak van onderaf, via lokale initiatieven, losgelaten en zijn wij ons gaan richten op een meer centrale aanpak.

### **Conclusie 5: het breedbandfonds sloot niet aan op de wensen van de gebruikers**

Het Breedbandfonds is eenmalig opengesteld voor aanvragen van bewonersinitiatieven. Ten tijde van de openstelling van het fonds was het bij de provincie al bekend dat het instrumentarium niet aansloot op de wensen van de gebruikers. Uitgangspunt van het instrumentarium was 6 bewonersinitiatieven een lening te geven voor het aanleggen van een eigen breedbandnetwerk. Maar de bewonersinitiatieven waren nog niet zo ver. Bovendien wilden veel bewonersinitiatieven geen eigenaar worden van een netwerk mede omdat de financiële risico's groot zijn en een kleine coöperatie onvoldoende geëquipeerd is voor het langdurig beheren van een netwerk. Veel initiatiefnemers lieten dit graag over aan een professioneel netwerkbedrijf. Ook waren de leningsvoorwaarden ongunstig. Maximaal 50% van de projectkosten werden uit het fonds gefinancierd en er werd niet achtergesteld geleend. Hierdoor waren de financiële risico's voor de bewonersinitiatieven groot en kregen zij de cofinanciering niet rond. Ten slotte wilden veel bewonersinitiatieven grijze adressen meenemen, maar hierin voorzag het Breedbandfonds niet.

### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij. Het is correct dat wij ten tijde van de openstelling van het fonds reeds over sterke signalen beschikten dat het instrumentarium niet aansloot op de wensen van de gebruikers. Door openstelling van het Breedbandfonds hebben wij gemeend deze signalen in de praktijk te toetsen. Tijdens de (eenmalige) openstelling van het Breedbandfonds, zijn geen aanvragen ingediend die voor financiering vanuit het fonds in aanmerking kwamen. De door ons ontvangen signalen werden hierdoor bevestigd. Parallel aan de openstelling werkten wij via een intern opgerichte taskforce door aan een alternatief. De pagina's 18 en 19 van het hoofdrapport geven deze meer genuanceerde beschrijving van zaken ook weer.

### **Conclusie 6: het Breedbandloket werd door de gebruikers gewantrouwd**

*De belangrijkste taak van het Breedbandloket is geweest om initiatieven te ondersteunen en te begeleiden om te komen tot een kansrijke aanvraag bij het Breedbandfonds. Het Breedbandloket was uitbesteed aan het bedrijf Fryslânring. De inhoudelijke ondersteuning die bewoners-initiatieven van het Breedbandloket ontvingen, wordt als 'gekleurd' en onvoldoende ervaren. Zij vermoedden dat de publieke loketfunctie in opdracht van de provincie enerzijds en de commerciële belangen van Fryslânring anderzijds door elkaar heen liepen. Maar het breed geuite wantrouwen jegens het Breedbandloket heeft er wel toe geleid dat enkele bewonersinitiatieven hebben geweigerd met het loket samen te werken.*

### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij. Wij willen hierbij wel graag het volgende vermelden: de ontevredenheid over het functioneren van het Breedbandloket is pas begin 2016, na het opstarten van het heroriëntatieproces, manifest geworden door intensieve communicatie die wij, maar ook PS, in deze periode met de lokale initiatieven hadden. Wij hebben hierop snel geacteerd. In juli 2016 hebben wij, door deze signalen maar ook doordat het Breedbandloket door onze beoogde koerswijziging als instrument geen toegevoegde waarde meer had, de Fryslânring meegedeeld het Breedbandloket per 1-1-2017 te beëindigen. Signalen over de breed levende ontevredenheid hebben ons niet, rechtstreeks of via de periodieke rapportages van het Breedbandloket, in een eerder stadium bereikt.

### **Conclusie 7: de responsiviteit van de provincie komt laat op gang**

*Signalen vanuit de bewonersinitiatieven over het niet aansluiten van het van-onderop-instrumentarium en het breed gedragen wantrouwen in het Breedbandloket worden pas laat door de provincie onderkend. De provincie heeft bij de beoogde gebruikers van het Breedbandfonds vooraf onvoldoende geïnventariseerd welke taken zij wel en welke taken zij niet op zich wilden nemen. Hierdoor heeft de provincie te lang vastgehouden aan een beleid van onderop dat weinig slagingskans had (zie conclusie 5). Pas in de loop van 2016 wordt in een aantal informatiebijeenkomsten duidelijk dat het instrumentarium niet passend was. Toen na openstelling van de eerste tender voor het Breedbandfonds bleek dat er daadwerkelijk geen enkele aanvraag kwam, is de provincie haar koers gaan verleggen. Hiermee is veel tijd verloren gegaan. De Rekenkamer*

*constateert wel dat het contact met het 'veld' tijdens het heroriëntatieproces verbeterd is.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie delen wij niet, om de volgende redenen:

- Eind 2015/begin 2016 bereikten ons vanuit verschillende stakeholders, waaronder de lokale initiatieven, sterke signalen dat de gekozen aanpak van onderaf en het bijbehorende instrumentarium niet zouden gaan werken. Op basis hiervan is in februari 2016 het heroriëntatieproces opgestart door het instellen van een Taskforce Breedband. Met de heroriëntatie/koerswijziging is dus een begin gemaakt, voordat de uitkomsten van de eerste openstelling van het Breedbandfonds (februari-april 2016) bekend waren.
- Zoals wij hiervoor bij conclusie 6 reeds aangaven, is de ontevredenheid over het functioneren van het Breedbandloket pas begin 2016, na het opstarten van het heroriëntatieproces, manifest geworden via de intensieve communicatie die wij, maar ook PS, in deze periode met de lokale initiatieven hadden. Ook hebben wij hieraan consequenties verbonden, door ons besluit van 12 juli 2016 om per 1-1-2017 te stoppen met het Breedbandloket.

#### **Conclusie 8: hoge voorbereidings- en uitvoeringskosten door koerswijzigingen**

*Het heroverwegen van bestaand beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid met bijbehorend instrumentarium heeft tot hoge kosten geleid. In totaal heeft de voorbereiding en gedeeltelijke uitvoering van het beleid rondom het Breedbandfonds circa € 2 miljoen gekost, waarvan € 1,25 miljoen is besteed aan het Breedbandloket. Een groot deel van dit bedrag moet uit het rendement van de (achtergestelde) leningen onder de huidige regeling worden terugverdiend. Naast financiële kosten zijn er hoge kosten uitgedrukt in tijdverlies en de daarmee gepaard gaande onzekerheid. Het uitblijven van een werkend instrumentarium heeft het project veel vertraging doen oplopen. Er zijn veel ambtelijke uren in de beleidsvoorbereiding gaan zitten. Bovendien hebben actoren in het veld, waaronder marktpartijen en de vrijwilligers van de bewonersinitiatieven vele uren gestoken en kosten gemaakt voor een beleid dat niet tot uitvoering kwam.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij. Hoewel de conclusie feitelijk gezien juist is, verwijzen wij in dit verband ook naar onze opmerking bij conclusie 2. De hoge voorbereidings- en uitvoeringskosten, alsmede de grote tijdsinvestering van alle betrokkenen, werden in belangrijke mate bepaald door onze landelijke pioniersrol op dit dossier en het feit dat breedband niet onze core-business is. Als er landelijk al best practices beschikbaar waren met betrekking tot de aanleg van breedbandnetwerken in buitengebieden, dan hadden wij daarmee natuurlijk ons voordeel gedaan. Het proces had dan niet tot een dergelijke (tijds)investering en verschillende koerswijzigingen geleid.

#### **Conclusie 9: een centrale aanpak is een begrijpelijke keuze**

*In conclusie 5 is aangegeven dat de aanpak van onderop weinig kans van slagen had. Daar komt nog bij dat de bewonersinitiatieven veelal een zeer kleine schaal hebben waardoor een groot*

aantal witte adressen in de provincie niet door een initiatief gedekt worden. Verder blijkt dat veel bewonersinitiatieven zich nog in een beginstadium bevonden. De uiteindelijke keuze van de provincie voor een aanpak waarin wordt gepoogd één netwerkbedrijf te vinden die in heel Fryslân de witte adressen aansluit, is dan ook begrijpelijk.

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij.

#### **Conclusie 10: de huid van de beer wordt verkocht voor hij geschoten is**

Het is meermaals voorgekomen dat in de pers uitspraken zijn gedaan waaruit bewoners konden opmaken dat het breedbandinternet er echt ging komen. Deze publieke uitspraken werden gedaan op momenten dat realisatie nog onzeker was. Zo zijn uitspraken in de media gedaan dat er een aandelenparticipatie van de provincie in Kabelnoord zou komen terwijl de onderhandelingen hierover nog gaande waren en er nog geen juridische toets had plaatsgevonden. Uiteindelijk hebben de beide partijen de aandelenparticipatie vanwege de juridische risico's niet aangedurfd. De provincie versterkt met dergelijke voorbarige uitspraken het onbestendige beeld van haar beleidsuitvoering.

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Meer in algemene zin kunnen wij ten aanzien van deze conclusie stellen dat wij in onze communicatieuitingen er altijd naar streven, op zorgvuldige wijze, een objectief en genuanceerd beeld te schetsen. Hierin worden ook eventuele voorbehouden en risico's duidelijk weergegeven. In onze perceptie is dit in het breedbanddossier niet anders geweest.

In het specifieke geval van de (mogelijke) aandelenparticipatie in Kabelnoord, hebben wij, nadat wij in een brief Provinciale Staten geïnformeerd hadden, via een persbericht en een persmoment aandacht besteed aan dit onderwerp. Waar wij in de communicatie naar PS zorgvuldige aandacht besteedden aan de mogelijke risico's die nog bestonden, is er in onze communicatie via de media een te stellig beeld gecreëerd dat samen met Kabelnoord de oplossing voor de realisatie van een breedbandnetwerk in de buitengebieden was gevonden.

Wij erkennen dat hierdoor een te voorbarig beeld is geschetst, waarbij het accent in de communicatie te zwaar is komen te liggen op de oplossing, en de voorbehouden ten opzichte van verdere uitwerking en analyse van de juridische en financiële risico's onderbelicht waren. In het najaar van 2016 hebben wij dit beaamd in onze communicatie over de keuze voor een alternatieve aanpak, en dit zorgvuldig toegelicht richting PS, initiatieven en de media.

#### **Conclusie 11: Provinciale Staten worden goed van informatie voorzien**

Door de jaren heen zijn Provinciale Staten op verschillende momenten geïnformeerd over het beleid. Doorgaans zijn zij op de hoogte gehouden van de koerswijzigingen. Provinciale Staten hebben hierin zelf de belangrijkste kaderstellende besluiten genomen. Provinciale Staten worden op de hoogte gehouden van de vorderingen van de aanleg van de start-up projecten. Verdere

aanleg van breedbandinternet heeft nauwelijks plaatsgevonden. Gedeputeerde Staten besteden aandacht aan het stagneren van de aanleg van breedband. Uit de informatie die zij hebben gekregen, konden Provinciale Staten afleiden dat er nog geen sprake was van daadwerkelijke aanleg van breedbandinternet.

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Deze conclusie onderschrijven wij.

## **B. Reactie op de aanbevelingen**

Wij herhalen hieronder steeds elke aanbeveling en geven vervolgens de bestuurlijke reactie.

### **Aanbeveling 1: koester de bewonersinitiatieven en blijf hen ondersteunen**

*Blijf een beroep doen op bewonersinitiatieven, ook nu voor een aanpak is gekozen waarbij één partij (Kabelnoord) gaat zorgen voor het aansluiten van witte adressen. Enerzijds omdat DFMop-Glas heeft aangegeven voor heel Fryslân de grijze adressen te willen aansluiten. Anderzijds omdat ook bij deze centrale aanpak lokale burgerinitiatieven hard nodig zullen zijn voor vraaginventarisatie en -bundeling. Maak daarbij duidelijk wat de rol van bewonersinitiatieven is en geef daarbij aan dat zij geen eigenaar van het netwerk worden.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij onderschrijven het belang van de burgerinitiatieven bij vraaginventarisatie en -bundeling. We stimuleren reeds proactief de samenwerking van Kabelnoord met deze initiatieven. Wij nemen deze aanbeveling dan ook over, maar doen dit alleen voor de 'witte gebieden'. Wij hebben op dit moment nog geen beleid en instrumentarium voor de realisatie van een glasvezelnetwerk naar de grijze gebieden in Fryslân. Wij lopen daarom niet vooruit op een mogelijke rol van bewonersinitiatieven bij een aanpak voor het grijze gebied.

### **Aanbeveling 2: wees bij beleidsuitvoering door burgers responsief**

*Deze aanbeveling heeft niet alleen betrekking op het breedbandbeleid, maar op alle terreinen waarop de provincie een beroep doet op burgers bij het realiseren van haar beleidsdoelen. Het is gebleken dat de provincie bij het formuleren van haar breedbandbeleid aanvankelijk teveel gericht was op het staatssteunproof maken van haar maatregelen, maar daarbij onvoldoende voeling heeft onderhouden met de noden en wensen van de bewonersinitiatieven. Wil het beleid werken, dan moeten de gebruikers van het beleid input kunnen leveren op de inhoud van de regeling. Belangrijk is ook om tijdig te reageren op vragen van actieve burgers. Dit kan worden vastgelegd in een participatiehandboek of -protocol. Dit geldt met name op terreinen waarin de provincie rechtstreeks contact heeft met de burger.*



### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij hechten veel waarde aan het proactief en tijdig betrekken van belanghebbenden bij beleids- en instrumentariumontwikkeling. De provincie Fryslân betreft al vele jaren op verschillende beleidsterreinen inwoners en belanghebbende partijen bij vorming van beleid of de start van projecten. Wij beschouwen dit als een vanzelfsprekend onderdeel van het provinciale werk. De wijze van inspraak en betrekken van inwoners verschilt per onderwerp. Om deze reden zien wij geen meerwaarde in het opstellen van een specifiek participatiehandboek of -protocol. Wel zullen wij hierop extra actie ondernemen, door dit speciale aandacht te geven in onze provinciale richtlijn voor beleidsontwikkeling (“Beleid van deze tijd”).

### **Aanbeveling 3: als het niet lukt met Kabelnoord, dan is het zelf aanleggen van breedband een optie die serieus moet worden genomen**

*De provincie heeft haar aanpak van onderop losgelaten en het lijkt erop dat Kabelnoord de witte adressen daadwerkelijk zal gaan aansluiten in de gehele provincie Fryslân. Of dit werkelijk gaat lukken, is echter niet zeker. Blijf daarom de uitvoering van de huidige aanpak nauwlettend volgen door het opstellen van jaarlijkse evaluaties. Stuur tijdig bij als de aanpak niet verloopt zoals voorzien. Informeer Provinciale Staten jaarlijks over de voortgang van de uitvoering. Het verleden kenmerkt zich door vele koerswijzigingen omdat bij nader inzien bleek dat de gekozen aanpak niet werkte. De provincie Fryslân meent nu een goede aanpak te hebben gekozen. Het is echter niet uit te sluiten dat de provincie de koers nogmaals zal moeten verleggen. In dat geval 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.*

### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij delen uw mening dat het zelf aanleggen van breedband in de Friese buitengebieden, naast mogelijk andere alternatieven als een PPS-constructie, een serieuze optie is mocht Kabelnoord hierin uiteindelijk niet slagen. Wij nemen deze aanbeveling dan ook over.

### **Aanbeveling 4: 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 en aangevochten aanbesteding) worden afgewenteld op burgers die participeren in de uitvoering van dit beleid. De overheid is juist een mechanisme om risico's te spreiden.*

### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij onderschrijven deze aanbeveling en nemen deze over. Wij hebben bij onze nieuwe aanpak, de realisatie van een breedbandnetwerk in de witte gebieden via een achtergestelde lening aan een marktpartij (Kabelnoord), de risico's al primair bij de marktpartij, de provinciale overheid en andere financiers neergelegd. Dit in tegenstelling tot de 'oude' aanpak en bijbehorend instrumentarium. Hierbij drukten de (financiële) risico's betreffende aanleg en beheer van glasvezelnetwerken nog zwaar op de lokale initiatieven.



### **Aanbeveling 5: 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.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij kunnen instemmen met deze aanbeveling. Wij zullen ons verder gaan oriënteren op de mogelijkheden en de kansrijkheid van een dergelijke lobby. E.e.a. in noordelijk verband, alsook samen met de andere provincies en de Ministeries van EZK en OC&W in de landelijke werkgroep 'Snel internet'.

### **Aanbeveling 6: communiceer zorgvuldig in de media**

*Wees terughoudend met het zoeken van de publiciteit bij nieuwe projecten met grote risico's. Communiceer zo in de media dat geen verwachtingen worden gewekt over realisatie als er nog geen zekerheid is dat deze kunnen worden waargemaakt. Dat betekent dat ofwel geen uitspraken worden gedaan over zaken waarover nog geen zekerheid is, ofwel dat een deugdelijk beeld wordt gegeven van de mate van (on)zekerheid van de realisatie. Verkoop in de media niet de huid van de beer voor deze geschoten is.*

#### **BESTUURLIJKE REACTIE**

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij hebben geleerd van onze communicatie-uitingen over de (mogelijke) aandelenparticipatie in Kabelnoord. Wij zijn hierna in onze communicatie-uitingen zeer alert geweest op de zorgvuldigheid en wij blijven hier scherp op letten. Verder verwijzen wij naar onze reactie bij conclusie 10.

## 5.2

### Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat Gedeputeerde Staten de meeste conclusies en aanbevelingen onderschrijven. Gedeputeerde Staten geven aan dat de hoge voorbereidingskosten, alsmede de grote tijdsinvestering in belangrijke mate werden bepaald door de pioniersrol van de provincie. De Rekenkamer merkt op dat de vroege start van Fryslân er nog niet toe heeft geleid dat zij de vruchten van het pionieren heeft kunnen plukken.

Gedeputeerde Staten stellen dat zij voldoende oog hebben voor burgerinitiatieven op het gebied van snel internet. Bij burgerparticipatie gaat het niet slechts om inwoners te betrekken bij de totstandkoming van beleid, maar het is ook van belang hen te betrekken bij de besluitvorming en hen te informeren over provinciale besluiten die afwijken van hun (wellicht door de provincie zelf gewekte) verwachtingen. Het blijven geven van uitleg tijdens het besluitvormingstraject is een belangrijk onderdeel van omgevingsmanagement. Zeker wanneer er een beleidsomslag in voorbereiding is.

Gedeputeerde Staten stellen dat zij speciale aandacht aan burgerparticipatie zullen geven in een aanpassing van de provinciale richtlijn voor beleidsontwikkeling.

# Bijlagen

---

# Bijlage 1 Bronnen

## Boeken en rapporten

- 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., *Breedbandcoöperaties op het platteland, leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling*, Boom 2015

## Provinciale rapporten en nota's

- Dialogic Next Step, *Rapport Breedbandfonds Fryslân, Businessplan en governance-structuur*, 4 april 2014
- Stratix, *Ynvestearingsplan foar superfluch ynternet yn Fryslân*, september 2013
- Stratix, *NGA Buitengebied Friesland, inventarisatie en kostenraming*. Stratix 24 mei 2016
- Taskforce Breedband, "As it net kin sa 't it moat, dan moat it mar sa 't it kin" (Notitie in het kader van het heroriëntatieproces op het NGA-instrumentarium), 19 april 2016

## Voorstellen en besluiten

- Besluit van PS betreffende Heroriëntatie Breedband: financiering van de participatie in een netwerkbedrijf, 27 juni 2016
- Voorstel aan GS betreffende Marktconforme achtergestelde lening t.b.v. aanleg glasvezelnetwerk buitengebieden Fryslân. Afhechting oude instrumentarium en nieuwe aanpak, 20 december 2016
- Voorstel aan GS betreffende Útstel foar it ôfsluten fan it âlde ynstrumintarium en nije oanpak Breedbân, kenmerk 01380338 25 januari 2017
- Besluit van GS tot wijziging van de Subsidieregeling economie, recreatie en toerisme Fryslân, 18 april 2017
- Besluit GS tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Wurkje foar Fryslân, 25 maart 2014
- Voorstel aan GS, registratienummer 01320769, onderwerp: heroriëntatie breedband: financiering participatie netwerkbedrijf, 29 juni 201
- Besluit van GS betreffende de gunning van de opdracht aan de Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn), 22 september 2015

## Kamerstukken

- Kamerbrief 3 juli 2017, betreffende Snel internet in het buitengebied, kenmerk 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

- [www.acm.nl](http://www.acm.nl)
- [www.europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/marktconformiteit](http://www.europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/marktconformiteit)
- [www.europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/financieringsinstrumenten/over-rentepercentages](http://www.europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/financieringsinstrumenten/over-rentepercentages)
- [www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/checklists-agvv/#link](http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/checklists-agvv/#link)
- [www.glasvezelvankabelnoord.nl](http://www.glasvezelvankabelnoord.nl)
- [www.nrc.nl/nieuws/2013/11/17/25-jaar-internet-in-nederland-een-kwestie-van-goed-netwerken-a1429671](http://www.nrc.nl/nieuws/2013/11/17/25-jaar-internet-in-nederland-een-kwestie-van-goed-netwerken-a1429671)
- [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/rijksoverheid-ondersteunt-groei-breedband](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/rijksoverheid-ondersteunt-groei-breedband)
- [www.samensnelinternet.nl](http://www.samensnelinternet.nl)

## Brieven

- Brief GS aan PS, 21 mei 2013: kenmerk 01054110
- Brief GS aan PS, kenmerk 01040902
- brief GS aan PS, 22-04-2014: kenmerk 1127647
- Brief GS aan PS, Gunning opdracht Breedbandloket. 19 december 2014
- Brief GS aan PS, 24 juni 2014: kenmerk 1127647
- Brief GS aan PS, 2 december 2015: kenmerk: 01263322
- Brief GS aan PS 15 maart 2016: kenmerk 01292340
- Brief GS aan PS 26 januari 2016: kenmerk 01281042
- Brief GS aan PS 19 april 2016: kenmerk 01302312
- Brief GS aan PS 21 april 2016: kenmerk 01302312
- Brief KabelNoord aan provincie Fryslân, 23 mei 2016
- Brief GS aan PS 12 juli: kenmerk 01332015
- Brief GS aan PS, 27 september 2016: kenmerk 01352312
- brief van RvC en fondsmanager Breedbandfonds aan GS, van 4 november 2016
- Brief GS aan PS 24 november 2016: kenmerk 01369632
- Brief GS aan PS 16 december 2016, Scenario uitwerking project Breedband
- Brief GS aan PS 17 januari 2017: kenmerk 01385673
- Brief GS aan PS 20 januari 2017: kenmerk 01387726, met als onderwerp Toelichting scenario Breedband

## Overig

- Akte van oprichting Breedbandfonds Fryslân B.V., 1 december 2016
- EOTC, Gebiedsanalyse Haulerwijk, 2016
- Nieuwsbrief DFMopGlas, 14 mei 2017

## Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Peter Alberts	Snikkenet
Lourens Bergsma	Gemeente De Fryske Marren
Peer Beyersdorff	Breitband Kompetenz Zentrum
Roelof de Boer	Fryslânring
Jan Bosma	DFM op glas
Jan Dijkstra	Gemeente Opsterland
Niek Geelhoed	KabelNoord
Thomas Grupe	Breitband Kompetenz Zentrum
Iris van der Hart	KPN
Gijsbert Hilhorst	Snikkenet
Lidia Huisman	Gemeente Ooststellingwerf
Jeroen D.P. van der Jagt	KPN
Pepijn Lavrijssen	FryslânRing
Sietske Poepjes	Gedeputeerde Provincie Fryslân
Anja Rombout	DFM op glas
K. Salemink	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Janroel Salomons	KPN
Stein Smeets	Ziggo
D. Strijker	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Eddy van der Vegt	Plinq
Oscar Verbree	Gemeente Weststellingwerf
Sale Wiersma	Gemeente Opsterland

### Contactpersonen provincie Fryslân

Deze contactpersonen hebben als aanspreekpunten van de Provincie voor dit onderzoek schriftelijke en mondelinge informatie verstrekt die als input heeft gediend voor het onderzoek.

Martijn Ledegang	Provincie Fryslân
Arie Piet	Provincie Fryslân

### Deelnemers groepsinterview Breedbandinitiatieven

#### DRENTE

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**

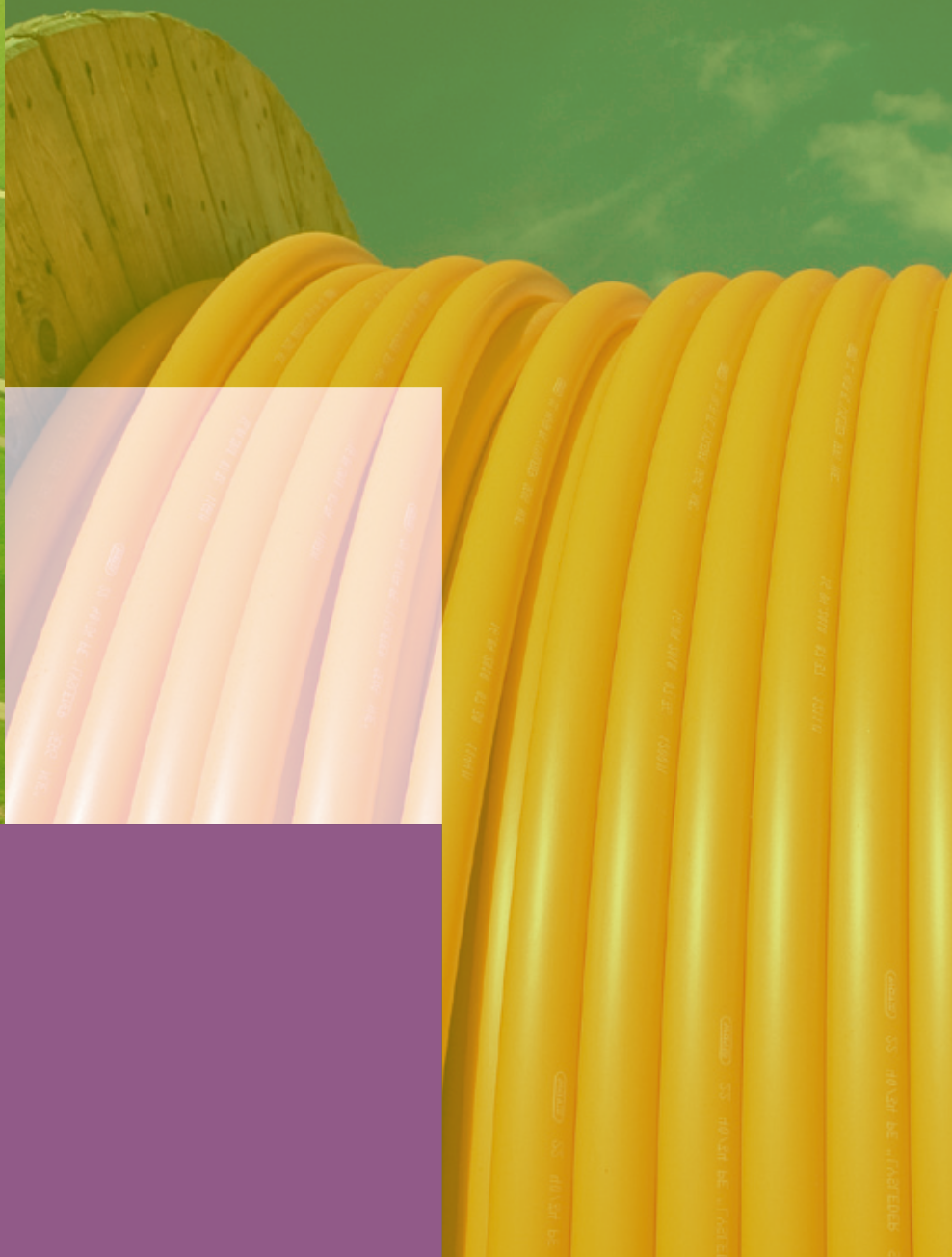
### **ONTWERP EN OPMAAK**

Studio Peter Musschenga - [www.pjot.nl](http://www.pjot.nl)

### **DRUK**

Multa, Assen





**DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR**  
Edwin de Jong  
Hinke de Groot  
Jeen Everaarts

ASSEN 12 MAART 2018