



Noordelijke
Rekenkamer



INTERNET,
en een beetje snel graag!

*De aanleg van breedbandinternet
in de provincie Groningen*

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 12 maart 2018

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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 Groningen' 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 Groningen

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen	3
Context	4
Conclusies	5
Aanbevelingen en alternatieve aanpakken	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en context	10
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Aanpak en afbakening van het onderzoek	12
1.4 Leeswijzer	12
2 Het breedbandbeleid	14
2.1 Inleiding	15
2.2 Het falen van de Groningse breedbandmarkt	15
2.3 Juridische randvoorwaarden voor provinciaal beleid	18
2.4 Het Groningse breedbandinstrumentarium	19
2.4.1 Periode leefbaarheid (collegeperiode 2011–2015)	20
2.4.2 Een nieuw college: een top-down benadering (collegeperiode 2015–2019)	21
2.4.3 De toekenning van de aanlegsubsidie	24
2.5 Uitgaven aan het instrumentarium	25
2.6 Betrokkenheid van Provinciale Staten	25
2.7 Samenvatting	26
3 Bewonersinitiatieven en het beleid	28
3.1 Inleiding	29
3.2 Bewonersinitiatieven en de fase waarin zij verkeren	29
3.3 Het beleid vanuit het perspectief van bewonersinitiatieven	31
3.3.1 Bewonersinitiatieven in de periode leefbaarheid (2011–2015)	31
3.3.2 De aanloop naar de Regeling Snel Internet Groningen	32
3.3.3 Ontevredenheid van bewonersinitiatieven	33
3.3.4 Toch een aanvraag vanuit de bewonersinitiatieven	34
3.3.5 Enkele ontevreden initiatieven maken geen gebruik van de provinciale regeling	34
3.4 De aanlegsnelheid	35
3.5 Informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de aanleg	35
3.6 Samenvatting	36
4 Een beleidsvergelijking	37
4.1 Inleiding	38
4.2 De omvang van het probleem in het Noorden	38
4.3 Welke doelen streven de provincies na?	39
4.4 Het beleid in 2015 en 2017	40
4.5 Hoeveel breedbandinternet is gerealiseerd?	42
4.6 Een vergelijking met het beleid in Nedersaksen	42
4.7 Samenvatting	46

5	Bestuurlijke reactie	48
5.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	49
5.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	56
	Bijlagen	57
	Bijlage 1 Bronnen	58
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	60
	Bijlage 3 Belangrijke begrippen en afkortingen	62



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 Groningen verstoken van snel internet. De provincie Groningen heeft zich dit aangetrokken en tracht al vanaf de collegeperiode 2011–2015 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. Dit is daarom één van de weinige beleidsterreinen waarin de provincie rechtstreeks te maken krijgt met actieve burgers die opkomen voor een publiek belang. Want hoewel de provincie uiteindelijk heeft gekozen voor aanleg van breedbandinternet door één bedrijf in heel Groningen, spelen bewonersinitiatieven nog wel uitdrukkelijk een rol bij de aanleg. Om die reden is de Noordelijke Rekenkamer geïnteresseerd in de rol die bewonersinitiatieven in Groningen bij het realiseren van breedbandinternet spelen. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag.

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

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar dit dossier. 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 twee bewonersinitiatieven en de aanleg van breedbandinternet door SKV Veendam als casestudy uitgewerkt. Ook is in kaart gebracht hoeveel middelen de provincie heeft uitgegeven aan het realiseren van breedbandinternet en hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de beleidswisselingen en de uitvoeringspraktijk. Verder zijn de bevindingen over het beleid van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân met elkaar vergeleken en is gekeken op welke manier in de 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 Groningse buitengebied

Op het Groningse 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 Groningse buitengebieden uit te breiden. Door het falen van de markt zijn er op dit moment in Groningen 13.687 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 SKV, een gemeentelijk kabelbedrijf dat haar werkgebied heeft in de gemeente Veendam, heeft momenteel een project in uitvoering waarin de meeste huishoudens in het buitengebied worden voorzien van glasvezel.

Conclusie 2: er was geen mogelijkheid voor bewonersinitiatieven om subsidie te krijgen voor vraagbundeling en aanleg

Tot de Provinciale Statenverkiezingen van 2015 was het beleid van de provincie gericht op ondersteuning van lokale breedbandinitiatieven. In de huidige collegeperiode is de provincie afgestapt van een beleid van onderop. In beide perioden is er geen provinciale regeling geweest om de bestaande bewonersinitiatieven financieel te ondersteunen bij de vraagbundeling en aanleg van breedbandinternet. Verschillende lokale initiatieven hebben aangegeven dat zij de provincie tevergeefs hebben benaderd met een verzoek om financiële ondersteuning. Door het ontbreken van middelen konden de initiatieven hun businesscase financieel niet rondkrijgen.

Conclusie 3: het duurde lang voordat de Regeling Snel Internet Groningen operationeel was, dit heeft geleid tot stilstand bij bestaande initiatieven

Sommige bewonersinitiatieven waren al geruime tijd bezig om te proberen breedbandinternet te realiseren. Na het aantreden van het nieuwe college van Gedeputeerde Staten in 2015 heeft de provincie de oproep aan de bewonersinitiatieven gedaan met hun activiteiten te wachten op de Regeling Snel Internet Groningen. Deze regeling wordt op 12 oktober 2016 voor aanvragen opengesteld. Vooral de initiatieven die in 2015 voorop liepen, hebben hierdoor een pas op de plaats moeten maken. Bij deze bewonersinitiatieven heeft dit tot teleurstelling en vertraging geleid.

Conclusie 4: centrale regie vanuit de provincie is een begrijpelijke keuze

In 2015 heeft de provincie haar koers verlegd van een aanpak via bewonersinitiatieven naar een aanpak met centrale provinciale regie. Dat doet zij om verschillende redenen. De provincie is van mening dat de verantwoordelijkheid voor een belangrijke voorziening als breedbandinternet beter niet bij burgers kan worden neergelegd. Verder constateert de provincie dat bewonersinitiatieven moeite hebben om tot aanleg van breedbandinternet te komen. Veel initiatieven bevinde zich in 2016 nog in de fase van vraaginventarisatie. Vraagbundeling kost veel tijd. De lokale initiatieven hebben moeite een sluitende businesscase te maken. Bovendien zijn de bewonersinitiatieven niet provinciedekkend. De provincie maakt de inschatting dat het niet haalbaar is om met een aanpak van onderop de

gehele provincie snel aan te sluiten op breedbandinternet. De Rekenkamer vindt de keuze voor centrale regie begrijpelijk.

Conclusie 5: de provincie heeft haar beleid consequent doorgevoerd en is naar bewonersinitiatieven altijd duidelijk geweest over haar keuze

Een aantal bewonersinitiatieven is kritisch over de keuze van de provincie om af te stappen van het beleid van onderop. De provincie heeft vanaf haar keuze voor centrale regie in 2015 consequent een instrumentarium ontwikkeld dat past bij dit beleidsuitgangspunt. Het betreft een lening van maximaal € 30 miljoen en een subsidie van € 10 miljoen voor één preferente aanbieder. De provincie heeft altijd duidelijk naar gemeenten en bewonersinitiatieven gecommuniceerd dat zij geen mogelijkheden biedt voor financiële ondersteuning van afzonderlijke initiatieven, maar dat de initiatieven een aanvraag uit de Regeling Snel Internet Groningen konden doen.

Conclusie 6: de Regeling Snel Internet Groningen komt onvoldoende tegemoet aan de wensen van bewonersinitiatieven

De provincie heeft bij het voorbereiden van de Regeling Snel Internet Groningen langs verschillende wegen contact gezocht met gemeenten en bewonersinitiatieven. In deze contacten hebben bewonersinitiatieven voorstellen voor verandering van de regeling gedaan. De provincie heeft in reactie hierop een aantal veranderingen doorgevoerd. Voor het krijgen van een lening hoeft bijvoorbeeld niet de gehele provincie te worden aangesloten. Er kan worden volstaan met het aansluiten van maar één gemeente. Ook hoeft pas na twee jaar te worden begonnen met het aflossen van de lening. Volgens de initiatiefnemers waren deze aanpassingen onvoldoende en is de regeling nog steeds ongunstig. Er worden nog steeds veel risico's afgewenteld op de partij die het breedbandnetwerk gaat aanleggen en beheren.

Conclusie 7: de provincie Groningen beperkt haar beleid tot witte adressen

De Regeling Snel Internet Groningen beperkt zich tot de witte adressen. Er zijn in Groningen grijze adressen die weliswaar boven de norm voor basisbreedband (30 Mbps) uitkomen, maar die geen kabelinternet hebben. Op deze adressen wordt soms een snelheid van net boven de 30 Mbps gehaald. Het is waarschijnlijk dat de internetsnelheid op deze adressen in de toekomst ontoereikend zal zijn om aan de groeiende vraag naar bandbreedte te voldoen. Er wordt wel gezegd dat deze grijze adressen de witte adressen van de toekomst zijn. In Fryslân en Drenthe zijn middelen beschikbaar gesteld om ook de aanleg van breedbandinternet naar grijze adressen (marktconform) te steunen.

Conclusie 8: de keuze om prioriteit te geven aan het aardbevingsgebied leidt tot een tweedeling in de provincie

De Regeling Snel Internet Groningen geeft voorrang aan de aanleg van breedbandinternet in de negen aardbevingsgemeenten. Er moet worden begonnen met aanleg in de aardbevingsgemeenten en alleen voor dit gebied is € 10 miljoen á fonds perdu beschikbaar (geen lening). Deze bepaling leidt tot een tweedeling in de provincie. Bewoners binnen het aardbevingsgebied zijn tevreden omdat de aanleg hier snel zal beginnen. Bewoners buiten het aardbevingsgebied zijn ontevreden omdat zij vrezen als laatste aan de beurt te zijn. Omdat het vertrouwen in een snelle aansluiting op een breedbandnetwerk buiten het aardbevingsgebied laag is, probeert een aantal bewonersinitiatieven buiten het aardbevingsgebied

de aanleg buiten de provinciale regeling om te realiseren. Met name in Westervolde is het daar actieve bewonersinitiatief hiermee al vergevorderd.

Conclusie 9: de provincie heeft sinds 2011 nog geen breedbandinternet gerealiseerd

Binnen de onderzoeksperiode heeft het breedbandbeleid van Groningen nog geen uitvoering gekend. Door het provinciaal beleid is geen enkel adres aangesloten. Wel hebben twee kleine bewonersinitiatieven een beperkt aantal aansluitingen gerealiseerd (ongeveer 220). Zij hebben echter geen beroep gedaan op steun van de provincie.

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 ondersteun hen

Blijf ook onder het nieuwe regime een beroep doen op bewonersinitiatieven, ook nu voor een aanpak is gekozen waarbij één partij (Rodin Broadband) gaat zorgen voor het aansluiten van witte adressen. Ook bij deze centrale aanpak zijn lokale burgerinitiatieven hard nodig voor vraaginventarisatie en -bundeling. Maak daarbij duidelijk wat de rol van bewonersinitiatieven is (vraagbundeling) en geef daarbij aan dat zij geen eigenaar van het netwerk zullen worden. Wees duidelijk over hun verantwoordelijkheden.

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 onvoldoende voeling heeft onderhouden met de noden en wensen van de bewonersinitiatieven. Het verdient aanbeveling bewonersinitiatieven meer en tijdig bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. Daarbij moet de provincie de bereidheid tonen het beleid op basis van de input van bewoners aan te passen. Dit kan worden vastgelegd in een participatiehandboek of -protocol. Dit geldt met name op terreinen waarin de provincie rechtstreeks contact onderhoudt met haar inwoners.

Aanbeveling 3: als het Rodin Broadband niet lukt het breedbandinternet aan te leggen, 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 Rodin de witte adressen daadwerkelijk zal gaan aansluiten in de gehele provincie Groningen. Of dit werkelijk gaat lukken, is echter niet zeker. Blijf daarom de uitvoering van de huidige aanpak nauwlettend volgen door het opstellen van jaarlijkse voortgangsrapportages. Stuur tijdig bij als de aanpak niet verloopt zoals voorzien. Informeer Provinciale Staten jaarlijks over de voortgang van de uitvoering. De provincie meent dat zij een goede aanpak heeft gekozen. Toch valt niet uit te sluiten dat de provincie de koers zal moeten verleggen. In dat geval is het zelf aanleggen van een breedbandnetwerk een optie die niet moet worden afgeschreven. In het Nedersaksische voorbeeld is te zien dat dit – eventueel na aanmelding bij de Europese Commissie – een begaanbare weg is.

Aanbeveling 4: denk na over een regeling voor aansluiting van grijze adressen

De Regeling Snel Internet Groningen voorziet niet in het aansluiten van grijze adressen. Veel grijze adressen zijn echter aangesloten op één basisbreedbandverbinding met een snelheid die met moeite boven de 30 Mbps uitkomt. Deze internetsnelheid kan niet worden gezien als toekomstbestendig. Andere provincies hebben (mede) daarom middelen beschikbaar gesteld om ook grijze adressen aan te sluiten op een NGA-netwerk. De Rekenkamer beveelt aan na te denken over een regeling die het aansluiten van deze grijze adressen op een NGA-netwerk tot doel heeft.

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 (het ministerie van EZ) en de Europese Unie te voeren om te bewerkstelligen dat breedbandinternet door de Europese Unie wordt erkend als nutsvoorziening waardoor allerlei belemmeringen op het vlak van actieve overheidssteun worden weggenomen.

Alternatieve aanpak 1: de aanmeldingsprocedure is begaanbaar

Waar de Noord-Nederlandse provincies veel nadruk leggen op het 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 subsidieregelingen 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, coax-kabel 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 Groningse platteland verstoken van snel internet. In Groningen zijn er 13.687 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 Groningen is er zo een beperkt aantal 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.¹ 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 Gedeputeerde Staten. 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. 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 knelpunten in de uitvoering op het vlak van financiën, kennis en sociaal kapitaal worden weg te nemen. Het beleid is succesvol wanneer de voortgang van het proces van de aanleg van breedbandinternet niet stagneert. De volgende hoofdvraag staat centraal:

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

¹ 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 1.

Aan de hand van drie cases is in kaart gebracht hoe de provincie in de praktijk opereert. 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:

- Oldambt Verbindt
- Stichting Breedband Westerkwartier
- SKV Veendam

In de cases is geïnventariseerd welke knelpunten de initiatiefnemers hebben ervaren bij de totstandkoming van breedbandinternet. 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 Groningse 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 Groningse beleid zelf. In de provincie Groningen is in de afgelopen jaren een aantal bewonersinitiatieven ontstaan die de aanleg van

breedbandinternet tot doel had. In hoofdstuk 3 komt aan de orde welke gevolgen het beleid voor deze initiatieven had. Hoofdstuk 4 is het laatste hoofdstuk. Hier worden enkele vergelijkingen gepresenteerd. Het doel van deze vergelijkingen is het Groningse beleid in een breder perspectief te plaatsen. Allereerst wordt het beleid van de provincie Groningen vergeleken met dat van de provincies Fryslân 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 Groningen gestart met het ontwikkelen van een autonoom beleid voor het stimuleren van de aanleg van breedbandinternet. Met het nieuwe collegeakkoord is in 2015 de koers verlegd en zijn ook middelen beschikbaar gesteld voor 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 Groningen 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 Groningse breedbandbeleid vindt plaats in paragraaf 2.4. Vervolgens gaat paragraaf 2.5 in op de uitgaven aan het Groningse beleid. In paragraaf 2.6 komt aan de orde hoe 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 Groningse breedbandmarkt

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

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

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

Tekstkader 3: basisbreedband en NGA

De Europese Commissie maakt onderscheid tussen 'basisbreedbandnetwerk' en NGA-netwerken.³

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.⁴ De Europese Commissie ziet als NGA-netwerken: glasvezelnetwerken, geüpgradede kabelnetwerken en bepaalde draadloze netwerken.

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

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

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

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

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

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

Figuur 1 De geografische verdeling van de witte adressen in Groningen in 2015



(bron: Businessplan Breedband voor heel Groningen, 1 november 2015)

Bijzonder is dat in Veendam SKV actief is. Dit is één van de weinige overgebleven gemeentelijke kabelbedrijven in Nederland. Zij biedt daar op haar eigen netwerk onder meer internet, telefoon en televisie aan. SKV is momenteel druk bezig haar coax-netwerk te verglazen. Hierdoor is het aantal witte adressen in het verzorgingsgebied van SKV 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 kernen van Marum en Leek en het verzorgingsgebied van SKV is in Groningen nog maar weinig glasvezel te bespeuren. Hierdoor is in een groot deel van het buitengebied van Groningen nog geen NGA-netwerk beschikbaar. Figuur 1 geeft de verdeling van de witte adressen weer (in blauw weergegeven). In Groningen gaat het om 13.687 witte adressen die verspreid door de gehele provincie liggen.⁸ Het uitblijven van de aanleg van breedbandinternet in grote delen van het Groningse platteland en het uitblijven van Rijksbeleid (met bijbehorende middelen) is voor de provincie

⁸ Adressen zonder NGA. Bron: provincie Groningen.

Groningen aanleiding geweest om zelf een beleid vast te stellen dat de aanleg moet bevorderen. Dit beleid moet aan een marktpartij een prikkel geven om tot aanleg van een NGA-netwerk over te gaan waar de markt het laat afweten.

2.3

Juridische randvoorwaarden voor provinciaal beleid

De Europese Unie stelt een aantal belangrijke randvoorwaarden waarbinnen het provinciale beleid zich moet bewegen. Voor de aanleg van breedbandinternet is het verbod van staatssteun een belangrijke Europese randvoorwaarde.⁹ Steun aan breedband is verboden wanneer deze steunmaatregel met staatsmiddelen (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.¹⁰ Wanneer blijkt dat een overheid ongeoorloofde staatssteun aan een marktpartij heeft verleend, moet zij de steun aan deze marktpartij terugvorderen.

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

Tekstkader 4: de drie functionele lagen voor glasvezelinternet

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

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

LAAG 2: de belichting. Om datatransport over de glasvezels mogelijk te maken moet er apparatuur neergezet worden. Het glasvezelnetwerk maakt gebruik van lichtsignalen en het zijn dan ook routers en switches die een (licht)signaal op het (passieve)

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

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

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

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

glasvezelnetwerk zetten. Met deze 'actieve laag 2' worden de (data)gegevens van en naar eindgebruikers verzonden en ontvangen.

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

Sinds de inwerkingtreding van de AGVV zijn overheden in Nederland meer activiteiten gaan ontwikkelen om de aanleg van breedband te bevorderen. Doelstelling van de Europese Commissie is om in 2020 een internetsnelheid te garanderen van minimaal 30 Mbps voor alle Europeanen en bij 50% van de huishoudens minimaal 100 Mbps.¹³ Nederland sluit zich bij deze doelstelling aan en het kabinet wil daar bovenop dat in 2025 iedereen toegang heeft tot snel internet van 100 Mbps.¹⁴ Alleen NGA-netwerken kunnen de door de Europese Commissie gewenste internetsnelheid bereiken.

Tekstkader 5: de nieuwe koepelregeling

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

2.4 Het Groningse breedbandinstrumentarium

In het Groningse beleid met betrekking tot breedbandinternet is een duidelijk omslagpunt te herkennen dat samenvalt met de komst van het nieuwe college van Gedeputeerde Staten in 2015. Na het aantreden van dit nieuwe college verschuift het accent in de benadering van het onderwerp van leefbaarheid naar economie en werkgelegenheid. Dit wordt hieronder verder uiteengezet.

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

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

¹⁵ Kamerbrief 3 juli 2017 DGETM-TM / 17089290

2.4.1

Periode leefbaarheid (collegeperiode 2011–2015)

In de collegeperiode 2011–2015 tracht de provincie het belang van snel internet voor de leefbaarheid op het platteland, onder meer in krimpgebieden onder de aandacht te brengen. Er is in deze periode geen concrete doelstelling opgenomen in het collegeprogramma en er is geen sprake van een gestructureerde en provinciebrede aanpak van de aanleg van breedbandinternet. De provincie heeft geïnvesteerd in kennisdeling en bewustwording van het thema binnen de provincie en in landelijke netwerken. Zo heeft de provincie eind 2011 en begin 2013 symposia en expertmeetings georganiseerd. Er ontstaan wel enkele lokale bewonersinitiatieven die het toenmalig college positief ontvangt. De facto is er in deze periode sprake van een bottom-up benadering waarbij lokale initiatieven worden gestimuleerd. Verder heeft de provincie een aantal documenten op laten stellen ter ondersteuning van gemeenten en initiatieven, zoals de *Leidraad realisatie breedband op het platteland* (van januari 2014).

De provincie heeft in deze periode geen financiële middelen beschikbaar gesteld voor de aanleg van breedbandinternet. De financiële ondersteuning is beperkt gebleven tot het subsidiëren van een aantal bewonersinitiatieven, projecten en onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen. Het betreffen allemaal subsidies voor voorbereidende documenten. In deze periode werd de aanleg van breedbandinfrastructuur niet gesubsidieerd. De provincie heeft vanuit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden subsidie verleend aan de Stichting Oldambt Verbindt.¹⁶ Hetzelfde geldt voor toekenning van subsidie aan het project *Snel internet Oost-Groningen* van de RUG dat vanuit dezelfde subsidieregeling mogelijk werd gemaakt.¹⁷ Verder heeft de gemeente Eemsmond in 2014 subsidie gekregen voor het project *Breedband Hoogeland, fase 1*¹⁸ vanuit de *Uitvoeringsregeling subsidie landelijk gebied*. Het gaat hier om subsidies van een betrekkelijk geringe omvang. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht. In totaal is er in deze periode voor € 97.500 aan subsidies verstrekt voor breedbandinternet.

Tabel 1 Uitgaven provincie in de periode leefbaarheid

Uitgaven periode leefbaarheid	Bedrag
Subsidie opstellen businessplan Oldambt	€ 17.500
Breedband Hoogeland fase 1 (gem. Eemsmond)	€ 50.000
Project snel internet Oost Groningen	€ 30.000
Totaal	€ 97.500

¹⁶ Zaaknummer 482778, subsidieverleningsbeschikking 19 november 2013.

¹⁷ Zaaknummer 353905, subsidieverleningsbeschikking 29 november 2011.

¹⁸ Zie: subsidieverleningsbeschikking 29 mei 2014.

2.4.2

Een nieuw college: een top-down benadering (collegeperiode 2015–2019)

In het akkoord *Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel* dat op 17 januari 2014 tussen het ministerie van Economische Zaken, de provincie Groningen en de negen aardbevingsgemeenten is afgesloten, is een programma Breedband voor heel Groningen opgenomen.¹⁹ De Economic Board Groningen zou al gaan starten met de aanleg van een breedbandnetwerk in het aardbevingsgebied. Er is toen besloten één regeling voor heel Groningen te maken waarover de provincie de regie voert en de uitvoering doet. In navolging van deze afspraken beschouwt het nieuwe college snel internet als een speerpunt van het provinciaal beleid. Het collegeprogramma 2015–2019 (*Vol Vertrouwen*) spreekt over de noodzaak tot investeren in snel internet en breedband.²⁰

Het dossier Snel Internet wisselt van het beleidsterrein *Wonen en Welzijn* (leefbaarheid) naar *Werken en Ondernemen* (economie).²¹ Er is bij de provincie geen vertrouwen dat een provinciedekkende aanleg van breedbandinternet via een aanpak met lokale coöperaties tot stand kan komen. Het probleem is volgens de Gedeputeerde het rendabel krijgen van een project met solide financiën en een goede businesscase. Bovendien is de nieuwe Gedeputeerde van mening dat de verantwoordelijkheid voor een dergelijke voorziening niet bij coöperaties en individuele inwoners kan worden neergelegd. Gedeputeerde Staten in Groningen vinden dat breedbandaanleg een verantwoordelijkheid van de provincie is.²² De provincie neemt vanaf dat moment zelf de regie op dit dossier en er vindt centrale sturing plaats. Doelstelling is om de hele provincie binnen twee jaar van snel internet te voorzien via één regeling.²³

De provincie start met het voorbereiden van de regeling Snel Internet Groningen. Halverwege 2015 inventariseert zij alle bewonersinitiatieven die op dat moment in de provincie Groningen actief zijn met het realiseren van breedbandinternet. Op 18 maart 2016 wordt een conferentie georganiseerd rondom het thema *Next Generation Access/Breedband op het platteland*. Doel is om belangstellenden te informeren over de mogelijkheden om tot een oplossing van het tekortschietend aanbod van snel internet te komen.²⁴ Tijdens deze bijeenkomst wordt uitleg gegeven over de beleidsuitgangspunten en de manier waarop de aanleg van breedbandinternet zal worden aangepakt. Als een van de uitgangspunten werd geformuleerd dat het breedbandnetwerk *toekomstvast* (100 Mbit) *bekabeld* moet worden en beschikbaar is tegen tarieven die *marktconform* zijn (dus voor de consument geen buitengebiedtoeslag).²⁵ In juni 2016 organiseren Gedeputeerde

¹⁹ Akkoord 21 Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel, 17 januari 2014.

²⁰ Op blz. 6 van het collegeakkoord staat: De innovatie en versterking van bestaande economische sectoren jagen we aan door te investeren in een snelle internet/breedbandverbinding, het bieden van voldoende financieringsmogelijkheden in de vorm van leningen en door het versimpelen van regelingen en regels.

²¹ De nieuwe gedeputeerde beschouwt het onderwerp breedbandinternet overigens ook als een leefbaarheidsissue. Interview gedeputeerde, d.d. 5 oktober 2017.

²² Interview gedeputeerde, d.d. 5 oktober 2017.

²³ Zie voorjaarsnota 2016, blz. 20. Een jaar eerder stond in de voorjaarsnota 2015 (blz. 247): In de voorjaarsnota 2015 staat: *Door te investeren in een snelle internet/ breedbandverbinding willen wij een bijdrage leveren aan de innovatie en versterking van bestaande economische sectoren. Dit voorstel moet nog verder vorm en inhoud krijgen.*

²⁴ Zie brief 9 maart 2016: programma Next Generation Acces / Breedband op het platteland.

²⁵ Zie sheets breedband provincie Groningen, op weg naar verbinding, 18 maart 2016.

Staten een informatiebijeenkomst waarvoor ook Provinciale Statenleden zijn uitgenodigd. Deze bijeenkomst met bestuurders en bewonersinitiatieven had tot doel de aanwezigen te informeren over de uitrol van snel internet in de provincie. De ambitie is op korte termijn te starten en binnen 2 jaar snel internet uit te rollen, te starten in de negen aardbevingsgemeenten en vervolgens ook in de rest van de provincie.

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.

Op 28 september 2016 wordt de regeling *Snel Internet Groningen* behandeld in Provinciale Staten. Provinciale Staten nemen daarbij kennis van het voornemen van Gedeputeerde Staten om € 30 miljoen beschikbaar te stellen voor de uitvoering. Gedeputeerde Staten stellen zich in hun voordracht aan Provinciale Staten tot doel dat eind 2018 alle inwoners en bedrijven in de provincie Groningen toegang moeten hebben tot snel internet.²⁶ Gedeputeerde Staten besluiten vervolgens op 4 oktober 2016 om € 30 miljoen in te zetten voor de *Regeling snel internet Groningen*.²⁷ In de regeling staat verwoord dat binnen twee jaar alle inwoners en bedrijven in de provincie toegang hebben tot een vorm van snel internet.²⁸ De provincie voert de regeling ook uit namens de Economic Board en de Nationaal Coördinator Groningen.

De Rekenkamer heeft in tabel 2 in beeld gebracht hoeveel externe kosten de provincie heeft gemaakt voor de voorbereiding van de Regeling Snel Internet Groningen. Het merendeel van deze kosten betreffen adviesdiensten. Er is voor het opstellen van de regeling een externe projectmanager aangesteld. Verder heeft

²⁶ In de voordracht bij de regeling staat genoemd dat de provincie tot doel heeft om eind 2018 alle inwoners en bedrijven van de provincie van snel internet te voorzien. In de regeling zelf staat echter de periode van 2 jaar na toewijzing van de regeling. In het informatiebulletin *Snel Internet Groningen*, van november 2016, zegt de gedeputeerde: ik reken er dan ook op dat binnen twee jaar alle woningen en bedrijven in onze provincie kunnen beschikken over snel internet.

²⁷ Zie provinciaal blad nr. 5560, 11 oktober 2016, Subsidieregeling Snel Internet

²⁸ Voordracht van GS aan PS van Groningen ter vaststelling van de Najaarsnota en Digitale Monitor 2016 en de daarin opgenomen 4^e en 5^e wijziging van de Begroting 2016, d.d. 30 augustus 2016, nummer 58/2016.

een gespecialiseerd telecomjurist de regeling getoetst op houdbaarheid, onder meer op het gebied van aanbestedingsrecht en staatssteunregels. Daarnaast zijn achtergrondstudies verricht. Ten slotte zijn kosten gemaakt voor de accountant en het organiseren van bijeenkomsten met burgerinitiatieven. In totaal gaat het om een bedrag van ruim € 276.000.

Tabel 2 Voorbereidingskosten subsidieregeling Snel Internet Groningen

Proceskosten	Totaal
Adviesdiensten	€ 228.587
waarvan projectmanagement	€ 88.880
waarvan Juridisch advies	€ 61.116
Accountancy	€ 18.612
Overig (zaalhuur, catering e.d.)	€ 11.196
Totaal	€ 276.395

De regeling *Snel Internet Groningen* is uitsluitend gericht op de witte gebieden in de provincie Groningen. In de regeling is opgenomen dat de provincie minimaal 93% van de huishoudens en bedrijven en 100% in de aardbevingsgebieden wil laten voorzien van de mogelijkheid van toegang tot snel internet door middel van een bekabelde of draadloze internetaansluiting.²⁹ In de subsidievoorwaarden is een onderscheid gemaakt tussen het aardbevingsgebied en de rest van de provincie. Voor het aardbevingsgebied geldt een subsidie (schenking) à fonds perdu. Voor de rest van de provincie is de subsidie vormgegeven als een lening tegen niet-marktconforme voorwaarden (met een laag rentetarief). De start van de aanleg moet plaatsvinden in de gemeenten van het aardbevingsgebied.³⁰ Het subsidieplafond bedraagt 40 miljoen, waarvan 30 miljoen voor de lening en 10 miljoen voor het fonds.³¹ Verder schrijft de regeling voor dat het project gericht moet zijn op ten minste 500 verblijfseenheden in het witte gebied van één of meer gemeenten en dat het project geen betrekking kan hebben op een deel van een gemeente.³² Tenslotte mogen de projectkosten in totaal niet hoger zijn dan 70 miljoen euro.³³ Bij de provincie bestaat een voorkeur voor aanleg van het breedbandnetwerk door één partij in de gehele provincie.³⁴

Op de regeling kunnen niet alleen gevestigde telecombedrijven reageren, maar ook bewonerscoöperaties.³⁵ Volgens de provincie zijn de voorwaarden voor deelname aan de regeling aangepast om coöperaties – die over het algemeen weinig

²⁹ Zie Hst. 6.3 voordracht regeling en art. 19 lid d van de regeling zelf.

³⁰ Zie art. 20 lid d regeling.

³¹ Zie art. 14 en 15 regeling

³² art. 19 lid l en m regeling

³³ Art. 5 lid d regeling

³⁴ Dit komt tot uiting in het gegeven dat in de selectievoorwaarden is opgenomen dat het aansluiten van meer verblijfseenheden een hoger aantal punten oplevert. Dit om de grote verschillen in de provincie 23 uit te middelen en om 'cherry picking' tegen te gaan.

³⁵ 30 augustus 2016, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen, voor wensen en bedenkingen over het voorgenomen GS besluit om € 30 miljoen in te zetten voor de provinciale regeling *Snel Internet Groningen*. Hst. 6.4, De Subsidieregeling Snel Internet Groningen.

eigen vermogen en geen track record hebben – de mogelijkheid te geven aan de regeling deel te nemen. Zo hoeft pas na twee jaar te worden begonnen met het aflossen van de lening. Hierdoor kan worden begonnen met aansluiten waardoor een cashflow op gang komt alvorens hoeft te worden afgelost. Ook is het minimum aantal aan te sluiten witte adressen teruggebracht naar 500 en de *debt service coverage ratio*³⁶ verlaagd naar 1,2. Ook heeft de provincie in de fase van de voorlopige aanvraag een informatiesteunpunt ingericht. Het steunpunt is vooral bedoeld voor het geven van procesmatige en inhoudelijke ondersteuning aan partijen die zelf niet beschikken over de kennis om een kansrijke businesscase en subsidieaanvraag op te stellen.

2.4.3 De toekenning van de aanlegsubsidie

De Regeling Snel Internet Groningen is op 12 oktober 2016 voor aanvragen opengesteld. Marktpartijen en coöperaties kunnen hun belangstelling voor de subsidie kenbaar maken in een voorlopige aanvraag. In de fase van de *voorlopige aanvraag* hebben zich zeven partijen gemeld. Een aantal breedbandinitiatieven in Groningen heeft zich verenigd in de coöperatie Samen Glasvezel Groningen. Deze coöperatie heeft zich ingeschreven voor de subsidieregeling. De provincie heeft op 17 oktober 2016 voor belangstellenden een informatiebijeenkomst georganiseerd. Voorlopige aanvragen kunnen worden ingediend tot en met 23 november 2016. Deze termijn is op 15 november 2016 verlengd naar 21 december 2016. In de fase van de voorlopige aanvraag heeft de provincie een informatiesteunpunt ingericht.

Na de voorlopige aanvraag volgt een periode van zes weken waarin een marktconsultatie wordt gepleegd. Dit is een verplichte stap als gevolg van de AGVV waarin marktpartijen kunnen aangeven welke door de provincie aangewezen witte adressen volgens hen wél voorzien zijn van internet met snelheid van 30 Mbps of meer. Dit heeft in Groningen geleid tot een bijstelling van het aantal witte adressen. De uitkomst van de marktconsultatie is dat 13.687 verblijfseenheden niet beschikken over toegang tot snel internet. Hierna is de regeling opengesteld voor een definitieve aanvraag.

In de fase van definitieve aanvraag worden meer details over de nadere invulling van de regeling bekend. In deze fase hebben vier van de zeven aanvragers zich teruggetrokken. De drie overgebleven aanvragers zijn de coöperatie Samen Glasvezel Groningen, Breedband Groningen (B.V. in oprichting) en Rodin Broadband B.V. Op 10 februari 2017 is er een voorlichtingsbijeenkomst gehouden voor partijen die een definitieve aanvraag willen indienen. Zij kunnen een conceptaanvraag indienen en deze met de provincie bespreken. Vervolgens kunnen zij hun aanvraag vervolmaken en indienen. Op 3 april 2017 sluit de termijn voor het indienen van de definitieve aanvraag. Op 20 juni 2017 werd bekend dat de subsidie toegekend is aan het Groningse bedrijf Rodin Broadband B.V. De aanvraag van Samen Glasvezel Groningen en Breedband Groningen wordt afgewezen. Rodin Broadband krijgt daarmee als enige een lening van maximaal € 30 miljoen en een subsidie van maximaal € 10 miljoen om de aanleg van het breedbandnetwerk te bekostigen.

³⁶ Dit is de betalingscapaciteit gedeeld door de financiële verplichtingen. Dit is een maat om een beeld te krijgen van de betalingscapaciteit van een onderneming.

2.5 Uitgaven aan het instrumentarium

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat het breedbandbeleid tot nu toe in totaal € 374.000 heeft gekost aan voorbereidingskosten en subsidies voor voorbereidende documenten. Inmiddels is de subsidie en de lening voor de aanleg van maximaal € 40 miljoen verleend aan Rodin Broadband B.V. Binnen de onderzoeksperiode heeft de provincie nog geen uitgaven gedaan die bestemd zijn voor de werkelijke aanleg van breedbandinternet.

2.6 Betrokkenheid van Provinciale Staten

Gedeputeerde Staten hebben het verleggen van de beleidsinvalshoek (van leefbaarheid naar economie) en hogere prioritering van het thema breedband niet aan Provinciale Staten voorgelegd.³⁷ De motivatie voor deze beleidsomslag staat verwoord in het collegeprogramma en de plannen komen bovendien terug in de voorjaarsnota en begroting.³⁸ In die zin zijn Provinciale Staten wel geïnformeerd over de koers waarvoor Gedeputeerde Staten hebben gekozen. Provinciale Staten worden via de planning en controlstukken op de hoogte gehouden van de intenties en plannen van Gedeputeerde Staten in de aanloop naar de regeling toe.³⁹ Er wordt ondanks de aankondiging daarvan in de Begroting 2015 in deze periode geen brief aan Provinciale Staten gestuurd.

Gedeputeerde Staten hebben de beleidsregel *Regeling Snel Internet Groningen* in september 2016 aan Provinciale Staten voorgelegd. In de voordracht bij de regeling zijn Provinciale Staten geïnformeerd over het hele traject en de afwegingen van Gedeputeerde Staten over de inhoud van de regeling. Gedeputeerde Staten maken bij het vaststellen van deze *Regeling Snel Internet Groningen* gebruik van het *Afwegingskader Publiek Vermogen*.

Tekstkader 7: het Afwegingskader Publiek Vermogen

Provinciale Staten hebben het Afwegingskader Publiek Vermogen in januari 2014 vastgesteld. In dit Afwegingskader stellen Provinciale Staten kaders voor aanwending van provinciaal vermogen voor uitoefening van een publieke taak. In het Afwegingskader worden zeven criteria geformuleerd waarmee Gedeputeerde Staten kunnen ingaan op financieringsverzoeken vanuit de samenleving. Deze criteria zijn:

- het te dienen belang moet een provinciaal publiek belang zijn;*
- het provinciaal publiek belang vereist een deelneming of financiering;*
- er is een deugdelijke risicoanalyse gemaakt;*
- er dient gekeken te worden naar het te behalen financieel rendement;*
- er dient een beoordeling te zijn van de mate van cofinanciering door derden;*

³⁷ De toegekende subsidies uit de collegeperiode 2011–2015 zijn niet aan PS ter besluitvorming voorgelegd omdat dit een kwestie van uitvoering betrof conform de subsidieverordening.

³⁸ Zie bijvoorbeeld de begroting 2017 waarin (blz. 75) staat: "Afhankelijk van besluitvorming en aanbesteding wordt in 2017 gestart met de uitrol van breedband in onze provincie."

³⁹ In de jaarrekening 2016 staat (op blz. 38) bij het programma ondernemend Groningen dat 5 miljoen euro nodig is voor het opstellen van de businesscase voor aanleg breedband in gehele provincie, het samenbrengen van diverse initiatieven om de aanbodzijde te organiseren en het beschikbaar stellen van financiering (samen met de Dialoogtafel).

- de duur van de aanwending van provinciale middelen dient vooraf bepaald te zijn;
- er moet in ogenschouw worden genomen in hoeverre er selectiviteit en precedentwerking is.

Wanneer wordt voldaan aan de criteria uit het Afwegingskader kunnen Gedeputeerde Staten beslissen over de aanwending van het provinciaal vermogen. Een eis is dan wel dat ieder voorstel aan Provinciale Staten moet worden voorgelegd voor het uiten van wensen en bedenkingen. ⁴⁰

De Regeling Snel Internet Groningen wordt op 28 september 2016 aan Provinciale Staten voorgelegd. In de voordracht bij de regeling worden de beleidskeuze en de context uiteengezet. Gedeputeerde Staten beargumenteren in hun voordracht aan Provinciale Staten systematisch waarom aan de criteria uit het Afwegingskader Publiek Vermogen wordt voldaan. Provinciale Staten hebben tijdens de behandeling hun wensen en bedenkingen over de nieuwe regeling gegeven. Er zijn vier moties ingediend.⁴¹ Uit deze moties blijkt dat de indieners voorkeur geven aan de aanleg van glasvezel boven andere technieken.⁴² Verder wordt in drie moties gevraagd om 100% dekking na te streven. Daarnaast zijn er nog procedurele wensen kenbaar gemaakt. In één motie wordt gevraagd om professionals en deskundigen op de deelgebieden zoals zorg, energie en onderwijs te betrekken bij de besluitvorming. Ook wordt in een motie gevraagd om in overleg met de Economic Board de regeling met één a twee maanden uit te stellen zodat er ruimte is om een en ander te bespreken in een commissievergadering. In de vergadering van Provinciale Staten wordt ook de vraag gesteld of de coöperaties en initiatieven niet een betere kwaliteit breedband kunnen leveren (want wellicht meer nadruk op een gelijke up- en downloadsnelheid). Ook bestaat zorg over de vraag of straks alle maatschappelijke sectoren aangesloten kunnen worden op snel internet (zoals zorg, onderwijs, landbouw). Alle ingediende moties worden verworpen. Op 4 oktober 2016 besluiten Gedeputeerde Staten tot vaststelling van de Regeling Snel Internet Groningen.

2.7

Samenvatting

In Groningen zijn er op 3 mei 2017 in totaal 13.678 adressen zonder breedbandinternet. Voor deze adressen is niet te verwachten dat marktpartijen de aanleg van breedbandinternet op korte termijn zullen oppakken. De provincie Groningen 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. In de vorige collegeperiode (2011–2015) stond de provincie positief tegenover bewonersinitiatieven

⁴⁰ Zie voordracht bij afwegingskader publiek vermogen Groningen blz. 2, 7 januari 2014, zaaknummer 492314

⁴¹ Motie nr. 198, 199, 200 en 201.

⁴² In twee moties wordt gevraagd eisen te stellen aan een symmetrisch netwerk (gelijke up- en downloadsnelheid) van ten minste 100 Mbps. Ook wordt in een motie gevraagd om als uitgangspunt te kijken naar welke voorzieningen we in de toekomst nodig hebben en niet naar de juridisch meest gunstige constructie voor snel internet. Dit zijn wensen die sturen naar de aanleg van glasvezel (en niet naar bijvoorbeeld coax).

die breedbandinternet wilden realiseren. Enkele initiatieven werden ook financieel ondersteund, maar er waren geen middelen beschikbaar voor de aanleg van breedbandinternet. Het nieuwe college besloot in 2015 dat er meer financiële middelen beschikbaar moesten komen. Samen met de Economic Board Groningen en de Nationaal Coördinator Groningen is een regeling opgesteld waarin een lening van € 30 miljoen en een subsidie van € 10 miljoen beschikbaar werd gesteld voor aanleg van breedbandinternet naar alle witte adressen in heel Groningen.

Het breedbandbeleid heeft in de onderzoeksperiode in totaal € 374.000 gekost aan voorbereidingskosten en subsidies voor voorbereidende documenten. Inmiddels is de lening van maximaal € 30 miljoen en de subsidie van maximaal € 10 miljoen voor de aanleg van breedbandinternet naar witte adressen in heel Groningen verleend aan Rodin Broadband B.V.

Bij de totstandkoming van het beleid hebben Gedeputeerde Staten gebruik gemaakt van het Afwegingkader Publiek Vermogen. Hierdoor hebben Provinciale Staten zelf geen kaderstellend besluit genomen, maar konden zij wensen en bedenkingen op het voorstel van Gedeputeerde Staten inbrengen.



Bewonersinitiatieven en het beleid

3



Bewonersinitiatieven en het beleid

3.1

Inleiding

Binnen de onderzoeksperiode is er nog geen uitvoering geweest van de Regeling Snel Internet Groningen. Bij het ontwikkelen van de regeling zijn bewonersinitiatieven nadrukkelijk in beeld geweest. De bewonersinitiatieven hebben invloed gehad op de inhoud van de regeling en de regeling heeft invloed gehad op de keuzen van de van bewonersinitiatieven. Daarom gaat dit hoofdstuk verder in op de bewonersinitiatieven. In paragraaf 3.2 wordt een overzicht gegeven van de bewonersinitiatieven in de provincie Groningen en de fase waarin zij zich eind 2016 bevonden. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 in beeld gebracht hoe de bewonersinitiatieven hebben gereageerd op de ontwikkeling van de Regeling Snel Internet Groningen. Daarna geeft paragraaf 3.4 een overzicht van de hoeveelheid breedband die door het Groningse beleid zijn gerealiseerd. Daarna komt in paragraaf 3.5 aan de orde in hoeverre Provinciale Staten van informatie over de aanleg zijn voorzien. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 3.6 samengevat.

3.2

Bewonersinitiatieven en de fase waarin zij verkeren

Groningen kent een lange geschiedenis met breedbandontwikkeling, bijvoorbeeld in Appingedam, het gemeenschapsnetwerk Den Horn Online en Oldambt Verbindt.⁴³ In Groningen zijn volgens onderzoek van Salemink en Strijker acht bewonersinitiatieven en één netwerkbedrijf (SKV Veendam) actief.^{44,45} Figuur 2 geeft een overzicht van de geografische verdeling van de initiatieven in 2016. De initiatieven hebben een zeer uiteenlopende schaalomvang, van 167 woningen in het bewonersinitiatief in Steendam tot het Project Breedband Noord-Groningen dat vele gemeenten beslaat. Uit figuur 2 blijkt tevens dat de bewonersbandinitiatieven niet de gehele provincie afdekken. In de gemeenten Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde zijn geen bewonersinitiatieven. Dat zelfde geldt voor een omvangrijk deel van Oost-Groningen. In Pekela en Westerwolde waren ten tijde van het rapport van Salemink en Strijker (november 2016) geen initiatieven bekend, maar intussen is in Westerwolde en Stadskanaal alsnog een initiatief actief geworden.⁴⁶ Bij veel bewonersinitiatieven zijn de gemeenten actief betrokken.

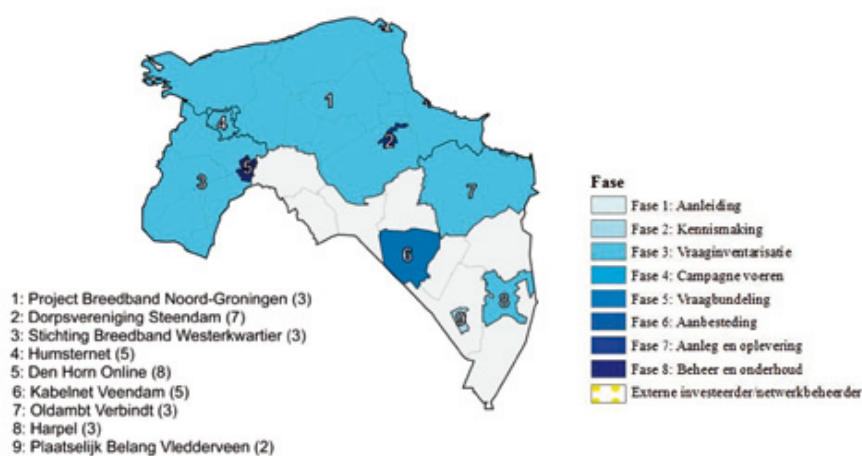
⁴³ In Den Horn heeft een burgerinitiatief al sinds 2004 een vorm van breedbandinternet operationeel.

⁴⁴ Salemink, K. en Strijker, D., *Breedband in buitengebieden: succes- en faalfactoren bij breedband-initiatieven*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016.

⁴⁵ SKV Veendam is als professioneel netwerkbedrijf niet opgenomen in figuur 3 in hoofdstuk 2, vandaar dat in die figuur sprake is van 8 burgerinitiatieven.

⁴⁶ Recentelijk is er in Westerwolde een burgerinitiatief opgestart dat beoogt glasvezel aan te leggen in de gemeenten Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde. Dit initiatief heeft de vraagbundelingsfase inmiddels afgesloten. <https://www.snelinternetwesterwoldestadskanaal.nl/>.

Figuur 2 Geografische verdeling initiatieven in Groningen (Salemink en Strijker, november 2016)



Een bewonersinitiatief moet om breedbandinternet te kunnen aanleggen een aantal fasen doorlopen die zijn weergegeven in de legenda van figuur 2. De initiatieven in de provincie Groningen bevinden zich grotendeels in een beginstadium. Eén initiatief bevindt zich in de fase van kennismaking en vijf initiatieven bevonden zich eind 2016 in de fase van de vraaginventarisatie. Humsternet bevond zich in de fase van de vraagbundeling. Rond het einde van 2011 is ook Kabelnet Veendam – van oudsher een gemeentelijk nutsbedrijf – actief geworden in het ontsluiten van witte gebieden. Zij werkt aan verglazing van haar coax-netwerk. In 2014 was 49% van de woningen aangesloten op glasvezel.⁴⁷ Begin 2016 was dat 70% van de woningen.⁴⁸ Dit jaar (2017) is de laatste fase van het project en zullen in totaal 11.000 adressen zijn aangesloten.

Het kleinschalige project van de dorpsvereniging Steendam is in het overzicht in de fase van de oplevering van een netwerk. In samenwerking tussen bekabelingsbedrijf EBC uit Groningen, de bewoners en initiatiefnemer de Coöperatieve Vereniging Steendam eo zijn de belanghebbenden (ongeveer 160 woningen, 2 vakantieparken en de golfbaan) erin geslaagd om binnen één jaar het netwerk tot stand te brengen.⁴⁹

Ten slotte bestaat in Den Horn al vanaf 2004 een particulier initiatief voor plaatselijk breedbandinternet. Er is in het dorp een mast geplaatst die een straalverbinding onderhoudt met het universitair rekencentrum in Groningen. Voor Den Horn betekent dit dat er ongeveer 220 woningen kunnen worden aangesloten door middel van deze straalverbinding.⁵⁰ Er zijn momenteel ongeveer 60 abonnees. De snelheid van de straalverbinding in Den Horn is begrensd op 25 Mbps. Door deze begrenzing is deze verbinding volgens de Europese definitie niet aan te merken als breedbandinternet.

⁴⁷ <http://www.kabelnetveendam.nl/wp-content/uploads/2014/11/DVHN-20141114-glasvezel.pdf>

⁴⁸ <http://www.veendamkrijgtglasvezel.nl/>

⁴⁹ <http://www.eemsbode.nl/nieuws/38270/opening-glasvezelnetwerk-steendam/>

⁵⁰ www.denhornonline.nl

3.3

Het beleid vanuit het perspectief van bewonersinitiatieven

3.3.1

Bewonersinitiatieven in de periode leefbaarheid (2011 –2015)

In de periode leefbaarheid (2011–2015) staat de provincie positief tegenover initiatieven van onderop. In de collegeperiode 2011–2015 is echter geen sprake van een gestructureerde en provinciale prikkel om breedbandinternet aan te leggen. Ook zijn in deze periode geen middelen voor de aanleg vrijgemaakt. Wel zijn vanuit het leefbaarheidsbeleid twee subsidies verstrekt. De casus Oldambt Verbindt is interessant omdat dit initiatief is aangewezen als pilotproject. Zowel het bestuur van Oldambt Verbindt als de gemeente hebben veel tijd en energie in dit pilotproject gestoken. Er zijn inzichten opgedaan en er is een leidraad opgesteld die als voorbeeld voor andere initiatieven kon worden gebruikt.

Tekstkader 8: het pilotproject Oldambt Verbindt

In 2011 onderkende de gemeente Oldambt dat een goede, moderne ICT-infrastructuur een voorwaarde is voor economische ontwikkeling en leefbaarheid in deze uitgestrekte steekgemeente. Vanuit de Stuurgroep van het Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan (RWLP) Oost-Groningen is in 2012 aan het initiatief in Oldambt het verzoek gedaan om te komen tot een concrete invulling van dit thema. Een werkgroep⁵¹ voortgekomen uit het maatschappelijke initiatief en onder voorzitterschap van de gemeente Oldambt is gestart met het project Verbetering ICT-infrastructuur in Oost-Groningen. Dit project heeft geleid tot het Plan van aanpak verbetering ICT-infrastructuur. De Stuurgroep van het RWLP Oost-Groningen heeft ingestemd met het door de werkgroep opgestelde plan van aanpak en heeft een werkbudget beschikbaar gesteld voor de uitvoering ervan. Daarbij is de gemeente Oldambt aangewezen als pilotgebied. De pilot diende te leiden tot inzichten en handreikingen, waaronder een goede inschatting van de kosten en de opbrengsten, die ook door andere bewonersinitiatieven konden worden toegepast. Dat heeft onder andere geleid tot draagvlak binnen de gemeente Oldambt, een eerste inschatting van de aanlegkosten en de oprichting van de Stichting Oldambt Verbindt in 2013.⁵² Op 18 november 2014 is door het College van B en W van de gemeente Oldambt besloten het project formeel over te dragen aan de Stichting Oldambt Verbindt met het verzoek uitvoering te geven aan de noodzakelijke vervolgstappen. In januari 2014 brachten de provincie en de gemeente Oldambt gezamenlijk de Leidraad realisatie breedband op het platteland uit ter ondersteuning van breedbandinitiatieven. De provincie en de gemeente gaven in 2014 tezamen een startsubsidie van € 35.000 voor het opstellen van een businesscase.⁵³ In november 2015 voltooide Oldambt Verbindt haar onderzoek en publiceerde dit in het visiedocument Glasvezel en nait aans!. Binnen de nieuwe aanpak van de provincie Groningen heeft Oldambt Verbindt geen bijzondere positie als pilotproject meer. Het pilotproject werd niet geëvalueerd.

⁵¹ Met vertegenwoordigers van MKB Noord-Nederland, VNO-NCW, de Kamer van Koophandel, zorginstellingen, de Rijksuniversiteit Groningen en de woningcorporatie.

⁵² Stichting Oldambt Verbindt, Glasvezel en nait aans, visiedocument Oldambt Verbindt, 2015.

⁵³ Ieder gaf € 17.500.

Verschillende partijen in het veld, waaronder de bewonersinitiatieven, maar ook gemeenten steken veel tijd in de aanleg van breedbandinternet. Tot aanleg komt het in de provincie Groningen nauwelijks. Dit vanwege het gebrek aan knowhow, de hoge investeringen en de tijdrovende organisatie. Volgens de provincie was er in de collegeperiode 2011–2015 geen financiële ruimte voor financiering van de aanleg van breedband. Er is door de provincie nooit een instrumentarium ingericht om lokale initiatieven bij de aanleg van breedbandinternet te ondersteunen (zie paragraaf 2.4).

3.3.2

De aanloop naar de Regeling Snel Internet Groningen

Op basis van de ervaringen met het pilotproject Oldambt Verbindt en andere initiatieven heeft de provincie er weinig fiducia in dat met een aanpak van onderaf op korte termijn een provinciedekkend breedbandinternet kan worden gerealiseerd. De voortgang van de lokale projecten is in de ogen van de provincie te langzaam en het blijkt voor de initiatiefnemers lastig om een sluitende businesscase tot stand te brengen. Dit is voor de provincie een reden om vanaf 2015 zelf de regie te nemen (zie paragraaf 2.4.2). De provincie start met het ontwikkelen van een centrale regeling voor het financieren van de aanleg van breedbandinternet. Hoewel de provincie kiest voor een centrale regie, ziet zij toch een rol voor bewonersinitiatieven. In een informatiebulletin uit november 2016 formuleert zij dit als volgt:

“De provincie Groningen heeft veel waardering voor deze initiatieven. Ze laten zien dat Groningers niet bij de pakken neer gaan zitten, maar zelf in actie komen. Bovendien hebben deze initiatieven op allerlei manieren een positief effect op de leefbaarheid en op de inzet van lokale ondernemers. Zij spelen, al dan niet in samenwerking met marktpartijen, een belangrijke rol in het succesvol aanleggen van snel internet. Redenen genoeg voor de provincie om het ook mogelijk te maken dat bewonersinitiatieven een aanvraag indienen om gebruik te maken van de regeling.”

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat de provincie bewonersinitiatieven expliciet de mogelijkheid wil geven een aanvraag uit de Regeling Snel Internet Groningen in te dienen. De provinciale koerswijziging leidt bij de bewonersinitiatieven tot een periode van onzekerheid over de eventuele financieringsmogelijkheden. Onduidelijkheid over het te volgen traject, de precieze invulling van de regeling en de pogingen invloed op de inhoud van de regeling uit te oefenen hebben een grote tijdsinspanning van de initiatiefnemers gevergd. Hoewel sommige initiatiefnemers anders hopen, is duidelijk dat de provincie geen middelen voor aanleg van breedbandinternet aan afzonderlijke bewonersinitiatieven beschikbaar stelt. Aan de bewonersinitiatieven wordt daarom de oproep gedaan met hun activiteiten te wachten op de Regeling Snel Internet Groningen. De Regeling Snel Internet Groningen is op 4 oktober 2016 door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Vooral de initiatieven die voorop liepen, hebben hierdoor een pas op de plaats moeten maken. Zoals uit het onderstaande tekstkader blijkt, heeft het lange uitblijven van de regeling bij deze bewonersinitiatieven tot vertraging geleid. Dit tot teleurstelling van de initiatiefnemers.

Tekstkader 9: stagnatie bij twee initiatieven door het uitblijven van een regeling

Stichting Breedband Westerkwartier is bij de provincie Groningen geweest met een verzoek om inhoudelijke en financiële ondersteuning, maar de provincie had toen al ingezet op de Regeling Snel Internet Groningen. Als initiatieven financiële ondersteuning wilden, moesten deze een aanvraag doen uit de Regeling Snel Internet Groningen. Op dit moment is het proces gestagneerd omdat de stichting op zoek is naar financiering.⁵⁴ De opstelling waarbij de provincie niet actief initiatieven ondersteunt, wordt door Stichting Breedband Westerkwartier ervaren als vertragend.

Het initiatief Oldambt Verbindt had in haar rol als pilotproject in de periode 'leefbaarheid' overleg met de provincie over het verstrekken van subsidie voor de aanleg van een glasvezelnetwerk. Hoewel zij hiervan zelf een positieve verwachting had, bleken er geen middelen beschikbaar te zijn. Nadat het nieuwe college is aangetreden, heeft het enige tijd geduurd voordat de subsidieregeling Snel Internet Groningen door Gedeputeerde Staten werd vastgesteld. Het initiatief Oldambt Verbindt heeft hierdoor zeker een jaar geen activiteiten ontplooid.

3.3.3

Ontevredenheid van bewonersinitiatieven

Bewonersinitiatieven, gemeenten en andere stakeholders worden in de loop van 2015 en 2016 in een aantal informatiebijeenkomsten over de nieuwe regeling en de voortgang van de beleidsontwikkeling geïnformeerd. Veel bewonersinitiatieven voelen zich overvallen door de beleidsomslag. Tijdens de voorbereiding van de regeling heeft de provincie geïnventariseerd welke veranderingen in de conceptregeling Snel Internet Groningen moeten worden doorgevoerd om haar toegankelijk te maken voor coöperaties. Het contact met de bewonersinitiatieven leidt tot enkele wijzigingen in de Regeling Snel Internet Groningen. Ook heeft zij tijdens de fase van de voorlopige aanvraag een steunpunt ingericht dat aanvragers kan helpen als zij inhoudelijke en procedurele vragen hebben (zie paragraaf 2.4.2). Bewonersinitiatieven zijn echter kritisch over de responsiviteit van de provincie. De regeling sluit in hun beleving onvoldoende aan bij hun wensen. Er zijn voorwaarden in de regeling opgenomen die in het bijzonder onaantrekkelijk zijn voor bewonersinitiatieven, waaronder het hoge aanlegtempo,⁵⁵ de voorkeur voor aanleg in de gehele provincie en de verplichting om minimaal 15% van de projectkosten met eigen vermogen te bekostigen.⁵⁶ In de beleving van de initiatiefnemers worden er door de provincie onevenredig strenge voorwaarden gesteld en worden de financiële risico's vooral bij de subsidieontvanger neergelegd.⁵⁷

Met name de initiatiefnemers die vanuit een coöperatieve gedachte van mening zijn dat zij zelf het eigenaarschap en het beheer over het netwerk moeten krijgen, zijn negatief gestemd over de top-down aanpak van de provincie. Hun doel is om eventuele winsten die op termijn uit het netwerk kunnen worden gehaald terug

⁵⁴ <http://mailchi.mp/84fa11659962/a8zhh2hgvr>

⁵⁵ Binnen 2 jaar, artikel 2 van de regeling.

⁵⁶ Artikel 19 sub o.

⁵⁷ In artikel 19 de vereisten opgenomen waaraan de aanvraag moet voldoen. Bijvoorbeeld wanneer niet aan een groot aantal verplichtingen wordt voldaan, vervalt het eigendom van het netwerk aan de provincie.

te laten vloeien naar hun eigen gemeenschap. Aanleg en beheer van een netwerk in heel Groningen door één (markt)partij zet echter een streep door de mogelijkheid eigenaar van het lokale netwerk te worden.

Een ander punt dat op veel onbegrip stuit is de verplichting om eerst het aardbevingsgebied aan te sluiten.⁵⁸ Deze harde eis uit de regeling zorgt voor een geografische tweedeling. De hoge prioriteit van het aardbevingsgebied vloeit voort uit het akkoord 'Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel' dat op 17 januari 2014 tussen het ministerie van Economische Zaken, de provincie Groningen en de negen aardbevingsgemeenten is afgesloten.⁵⁹ De provincie wil zich aan deze bestuurlijke afspraken houden.⁶⁰ De initiatiefnemers buiten het aardbevingsgebied vrezen als laatste aan de beurt te zijn.

3.3.4

Toch een aanvraag vanuit de bewonersinitiatieven

Ondanks het gegeven dat zij de Regeling Snel Internet Groningen ongunstig vinden, slaat een deel van de bewonersinitiatieven de handen ineen om toch een aanvraag in te dienen. Hiervoor richten de glasvezelinitiatieven Humsternet, stichting breedband Westerkwartier, Oldambt Verbindt en Stichting Glasvezel Groningen op 19 december 2016 de coöperatie Samen Glasvezel Groningen UA op. Deze coöperatie is één van de zeven bedrijven die een voorlopige aanvraag voor middelen uit de Regeling Snel Internet Groningen doet. Naast Samen Glasvezel Groningen maken zes marktpartijen via een voorlopige aanvraag bekend belangstelling te hebben om met behulp van de middelen uit de regeling breedbandinternet in de gehele provincie Groningen aan te leggen. Zij maken hun belangstelling in de fase van de voorlopige aanvraag bekend en dienen vervolgens een definitieve aanvraag in. De uitkomst is dat lening en de subsidie aan Samen Glasvezel Groningen wordt afgewezen. De lening en de subsidie worden toegewezen aan Rodin Broadband (zie paragraaf 2.4.3).

3.3.5

Enkele ontevreden initiatieven maken geen gebruik van de provinciale regeling

Sommige initiatieven trachten hun project buiten de centrale provinciale regeling om te realiseren. Dat geldt bijvoorbeeld voor het initiatief in Westerwolde, dat de financiering van haar project via Mabin/CIF heeft geregeld.⁶¹ Dit kon enerzijds omdat zij een actieve coöperatie zijn en anderzijds omdat de aansluitkosten in Westerwolde relatief laag zijn. Een opvallend ander initiatief is Stichting Breedband Westerkwartier. Enerzijds nam zij deel aan de coöperatie Samen Glasvezel Groningen, die heeft ingeschreven op de Regeling. Anderzijds ging de Stichting verder op het ingeslagen pad, namelijk het realiseren van een glasvezelnetwerk dat op termijn haar gezamenlijk eigendom zal worden. Zij is doorgegaan met het zoeken naar financieringsmogelijkheden voor de aanleg van een eigen netwerk buiten de provinciale regeling om.⁶²

⁵⁸ Artikel 20 sub a en d.

⁵⁹ Akkoord 34 Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel, 17 januari 2014.

⁶⁰ Gesprek gedeputeerde, 5 oktober 2017.

⁶¹ <https://www.snelinternetwesterwoldestadskanaal.nl/>.

⁶² <http://mailchi.mp/84fa11659962/a8zhn2hgvr>.

De Dorpsvereniging Steendam zag er geen heil in om de aanleg via Breedband Noord-Groningen, waarin de negen aardbevingsgemeenten samenwerken, te realiseren. Zij vreesden dat dit te lang zou duren.⁶³ Zij heeft inmiddels zelf een glasvezelnetwerk aangelegd.

3.4 De aanlegsnelheid

SKV heeft inmiddels een groot deel van de beoogde 11.000 adressen in de gemeente Veendam verglaasd. Verder zijn in Steendam ongeveer 160 woningen aangesloten op glasvezel. In Den Horn kunnen ongeveer 220 woningen beschikken over internet via een straalverbinding (waarvan ongeveer 60 een abonnement hebben). De snelheid van de straalverbinding in Den Horn is begrensd op 25 Mbps. Door deze begrenzing is deze verbinding volgens de Europese definitie niet aan te merken als breedbandinternet. Wat deze drie initiatieven gemeen hebben, is dat zij zonder steun van de provincie tot stand zijn gekomen.

In hoofdstuk 2.4.3 is reeds gemeld dat op 20 juli 2017 bekend is gemaakt dat de lening en de subsidie uit de Regeling Snel Internet Groningen aan Rodin Broadband is verleend. Er zijn door dit beleid van de provincie Groningen nog geen adressen aangesloten op breedbandinternet.

3.5 Informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de aanleg

Informatievoorziening over het thema breedbandinternet vond op een reguliere wijze plaats via een informatiebulletin, waarin de provincie zegt dat ze aan haar inwoners duidelijk maakt hoe ze ervoor wil zorgen dat alle inwoners en bedrijven in de provincie snel internet krijgen. In hetzelfde bulletin staat dat het voor bewonersinitiatieven (tot nu toe) erg lastig bleek om zelf een oplossing te realiseren.⁶⁴ Statenleden worden in de Commissie Mobiliteit, Economie en Energie geïnformeerd over de voortgang van het Project Snel Internet. De regeling is gepresenteerd aan de Statenleden voorafgaand aan de Statencommissie. In de presentatie is volgens de provincie uitvoerig stilgestaan bij de verschillende bewonersinitiatieven. In de voordracht bij de regeling schrijft het college dat er in de provincie Groningen verschillende bewonersinitiatieven/coöperaties zijn waarbij de één verder is dan de andere.⁶⁵ Er staat verder dat de meeste initiatieven zich hebben verenigd in de Stichting Glasvezel Groningen en dat twee marktpartijen overwogen mee te doen aan de regeling. Er wordt geen informatie gegeven over de mate waarin bestaande coöperaties of initiatieven al met de aanleg zijn begonnen. Over de aanleg van snel internet door marktpartijen wordt geen directe informatie gegeven, maar wel indirect door gegevens over de grootte van het witte gebied en aantallen witte adressen.

⁶³ <https://bokkeblad.nl/steendam-viert-aansluiting-op-glasvezelnet/>

⁶⁴ Zie informatiebulletin Snel Internet Groningen, november 2016, onder het kopje 35 Lokale initiatieven, Groningers doen het zelf .

⁶⁵ Zie voordracht van GS aan PS van Groningen, voor wensen en bedenkingen over het voorgenomen GS besluit om 30 miljoen in te zetten voor de provinciale regeling 35 Snel Internet Groningen . 30 augustus 2016 Nummer 60/2016, zaaknr. 641612.

De bewonersinitiatieven in de provincie Groningen waren in 2016 niet provinciedekkend en het merendeel bevond zich in een beginstadium. Dit is voor de provincie de reden geweest een top-down beleid te ontwikkelen. Daarbij heeft de provincie aangegeven dat zij breedbandcoöperaties de mogelijkheid wilde geven aan de regeling deel te nemen. Om hen de kans te geven deel te nemen zijn enkele veranderingen in de Regeling Snel Internet Groningen doorgevoerd. Bewonersinitiatieven zijn om verschillende redenen echter ontevreden over het optreden van de provincie en de inhoud van de regeling. Deze ontevredenheid heeft betrekking op de volgende punten:

- Er is voor lokale initiatieven nooit een mogelijkheid geweest een lening of subsidie te krijgen voor de aanleg van breedbandinternet;
- De provincie gaf aan dat breedbandinitiatieven moesten deelnemen aan de Regeling Snel Internet Groningen. Deze regeling liet lang op zich wachten en dit leidde tot vertraging;
- Sommige bewonersinitiatieven wilden zelf eigenaar van het aan te leggen breedbandnetwerk worden. De kans om deze wens te kunnen realiseren is door de regeling vrijwel nul;
- De voorkeurspositie van het aardbevingsgebied stuit op onbegrip van de initiatiefnemers buiten het aardbevingsgebied. Zij vrezen als laatste aan de beurt te zijn;

Een aantal bewonersinitiatieven verenigt zich in de coöperatie Samen Glasvezel Groningen. Deze coöperatie dient een aanvraag voor een lening en een subsidie uit de Regeling Snel Internet Groningen in om breedbandinternet in de gehele provincie Groningen aan te leggen. Sommige initiatieven buiten het aardbevingsgebied blijven ondanks de provinciale regeling zelf op zoek naar financiers voor de aanleg van een breedbandnetwerk. De lening en de subsidie worden uiteindelijk toegekend aan Rodin Broadband.

Eind 2017 is er door het beleid van de provincie Groningen nog geen breedbandinternet aangelegd. Er zijn wel twee bewonersinitiatieven die buiten het beleid van de provincie om zelf breedbandinternet hebben gerealiseerd. Het gaat om een beperkt aantal aansluitingen. In Veendam is het lokale kabelbedrijf SKV bezig met het verglazen van haar kabelnetwerk. Provinciale Staten krijgen algemene informatie over de voortgang van de Regeling Snel Internet Groningen. Er wordt geen informatie verstrekt over hoe ver bestaande initiatieven zijn gevorderd met de aanleg.



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 3. 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 3 Aantallen witte adressen per provincie

Provincie	Totaal aantal adressen (2016) ⁶⁶	Aantal witte adressen (mei 2017)	% witte adressen
Groningen	290.294	13.687	5%
Fryslân	287.248	20.000 ⁶⁷	7%
Drenthe	213.001	24.500	12%
Totaal	790.543	58.187	7%

4.3 Welke doelen streven de provincies na?

De doelstellingen zijn in de drie provincies in zoverre vergelijkbaar dat alle drie gericht zijn op het aanleggen van NGA-netwerken binnen enkele jaren (zie tabel 4). 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 4 Doelstellingen breedbandbeleid

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

⁶⁶ 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=\(l-1\)-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=(l-1)-l&hd=090402-0910&hdr=t,g3&stb=g1,g2).

⁶⁷ Particuliere huishoudens. Er zijn ook nog bedrijventerreinen en bijvoorbeeld vakantiehuisjes die niet aangesloten zijn op NGA.

4.4

Het beleid in 2015 en 2017

In tabel 5 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 5 Maatregelen breedbandbeleid drie provincie vergeleken in 2015 en 2017

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

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 6 Gronings beleid uit 2017 vergeleken met Fries beleid uit 2017

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

Tabel 6 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.⁶⁸

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 7 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 7 Aantal door het provinciebeleid gerealiseerde aansluitingen van witte adressen (mei 2017)

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

4.6 Een vergelijking met het beleid in Nedersaksen

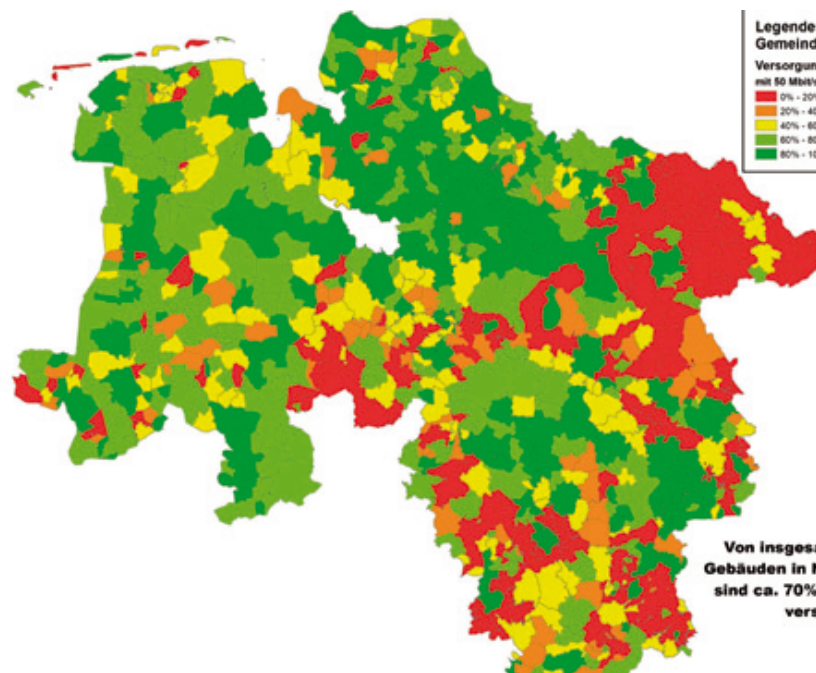
De Noordelijke Rekenkamer heeft de aanpak van de drie Noordelijke provincies ook met die van de Duitse deelstaat Nedersaksen vergeleken om te zien of de aanleg van breedbandinternet hier op een andere manier verloopt. Het is daarbij goed te vermelden dat in Nedersaksen ook nog nauwelijks sprake is van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

⁶⁸ 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.⁶⁹ Driekwart van de breedbandaansluitingen in Duitsland bestaat echter uit een betrekkelijk trage DSL-verbinding. Als we kijken naar de NGA-technieken, dan is het aantal kabelaansluitingen in vergelijking met Nederland gering. In Duitsland zijn nog maar zeer weinig glasvezelaansluitingen. Figuur 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 deelstaatmiddelen nog eens € 120 miljoen ter beschikking.⁷⁰ 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.⁷¹

⁶⁹ <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>.

⁷⁰ <https://www.nbank.de/medien/nb.../07-NBank-Bader-Gassner.pptx>.

⁷¹ https://www.breitband-niedersachsen.de/fileadmin/pdf/F%C3%B6rderkulisse/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.⁷² 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.⁷³ 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.⁷⁴ 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.⁷⁵

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.⁷⁶ 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.

⁷² B. Hessel, M. de Wit (2017) *De Europese Staatssteunregels - een handreiking voor het benutten van de beleidskansen*. Tweede editie Ars Aequi Wetseditie.

⁷³ <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.

⁷⁴ Volgt uit interview met Breitband Kompetenz Zentrum. 20 juli 2017.

⁷⁵ <http://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Wirtschaftszeitung/Breitbandfoerderung-in-Niedersachsen>.

⁷⁶ Het Ministerie van Economische Zaken van Nedersaksen is eigenaar van NBank.

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 Groningen

Op 19 januari 2017 ontvingen wij van u het bestuurlijk rapport *Internet, en een beetje snel graag!*, met het verzoek om voor 16 februari 2018 te reageren. Met deze brief voldoen wij aan dat verzoek.

Wij willen u danken voor de toezending van het rapport. Wij vinden het een prestatie dat u in een beperkte tijdspanne deze complexe materie eigen heeft gemaakt en het voorliggend rapport heeft opgesteld.

Het onderzoek richt zich op de periode van mei 2011 tot 3 mei 2017. In onze onderstaande reactie op uw conclusies en aanbevelingen nemen wij daar waar opportuun de actualiteit mee. Dit gelet op het feit dat Rodin Broadband Groningen bv een subsidieaanvraag heeft ingediend binnen de Subsidieregeling Snel Internet Groningen en een beschikking heeft ontvangen.

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

Op het Groningse 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 Groningse buitengebieden uit te breiden. Door het falen van de markt zijn er op dit moment in Groningen 13.687 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 SKV, een gemeentelijk kabelbedrijf dat haar werkgebied heeft in de gemeente Veendam, heeft momenteel een project in uitvoering waarin de meeste huishoudens in het buitengebied worden voorzien van glasvezel.

Deze conclusie delen wij met u. De uitkomst van de marktconsultatie, onderdeel van de Subsidieregeling Snel Internet Groningen, is dat in de provincie Groningen 13.687 adressen niet beschikken over toegang tot snel internet.

Conclusie 2: er was geen mogelijkheid voor bewonersinitiatieven om subsidie te krijgen voor vraagbundeling en aanleg

Tot de Provinciale Statenverkiezingen van 2015 was het beleid van de provincie gericht op ondersteuning van lokale breedbandinitiatieven. In de huidige collegeperiode is de provincie afgestapt van een beleid van onderop. In beide perioden is er geen provinciale regeling geweest om de bestaande bewonersinitiatieven financieel te ondersteunen bij de vraagbundeling en aanleg van breedbandinternet. Verschillende lokale initiatieven hebben aangegeven dat

zij de provincie tevergeefs hebben benaderd met een verzoek om financiële ondersteuning. Door het ontbreken van middelen konden de initiatieven hun businesscase financieel niet rondkrijgen.

In het najaar van 2015 hebben wij samen met de Economic Board Groningen een onderzoek laten uitvoeren naar de optimale aanpak om snel internet uit te rollen in het gehele buitengebied van de provincie. Eén van de belangrijkste uitkomsten was dat de financiering van de aanleg en de staatsteunproblematiek de grootste obstakels waren om te komen tot een snelle uitrol. Met het publiceren van de Subsidieregeling Snel Internet Groningen, die ook open stond voor bewonersinitiatieven, zijn deze obstakels weggenomen. De conclusie dat er geen subsidie-mogelijkheden waren voor vraagbundeling is juist. Met het publiceren van de Subsidieregeling Snel Internet Groningen ontstond er echter ook voor de bewonersinitiatieven de mogelijkheid om de aanleg te financieren vanuit de regeling. Uiteraard is vraagbundeling essentieel voor het succesvol uitvoeren van het project. Vraagbundeling is daarom opgenomen binnen de subsidieregeling als één van de criteria voor onderlinge beoordeling en rangschikking.

Conclusie 3: het duurde lang voordat de Regeling Snel Internet Groningen operationeel was, dit heeft geleid tot stilstand bij bestaande initiatieven

Sommige bewonersinitiatieven waren al geruime tijd bezig om te proberen breedbandinternet te realiseren. Na het aantreden van het nieuwe college van Gedeputeerde Staten in 2015 heeft de provincie de oproep aan de bewonersinitiatieven gedaan met hun activiteiten te wachten op de Regeling Snel Internet Groningen. Deze regeling wordt op 12 oktober 2016 voor aanvragen opgesteld. Vooral de initiatieven die in 2015 voorop liepen, hebben hierdoor een pas op de plaats moeten maken. Bij deze bewonersinitiatieven heeft dit tot teleurstelling en vertraging geleid.

De conclusie van vertraging delen wij niet met u. Op 18 maart 2016 hebben wij samen met de Economic Board Groningen onze koers voor de uitrol van snel internet aan de buitenwacht kenbaar gemaakt. Op 4 oktober is de Subsidieregeling Snel Internet Groningen vastgesteld. Bij het opstellen van de subsidieregeling is uiteraard contact geweest met de verschillende bewonersinitiatieven. Bewonersinitiatieven met het plan zelf een breedband netwerk aan te leggen zijn niet opgeroepen met hun activiteiten te wachten.

Conclusie 4: centrale regie vanuit de provincie is een begrijpelijke keuze

In 2015 heeft de provincie haar koers verlegd van een aanpak via bewonersinitiatieven naar een aanpak met centrale provinciale regie. Dat doet zij om verschillende redenen. De provincie is van mening dat de verantwoordelijkheid voor een belangrijke voorziening als breedbandinternet beter niet bij burgers kan worden neergelegd. Verder constateert de provincie dat bewonersinitiatieven moeite hebben om tot aanleg van breedbandinternet te komen. Veel initiatieven bevinden zich in 2016 nog in de fase van vraag-inventarisatie. Vraagbundeling kost veel tijd. De lokale initiatieven hebben moeite een sluitende businesscase te maken. Bovendien zijn de bewonersinitiatieven niet provinciedekkend. De provincie maakt de inschatting dat het niet haalbaar is om met

een aanpak van onderop de gehele provincie snel aan te sluiten op breedbandinternet. De Rekenkamer vindt de keuze voor centrale regie begrijpelijk.

Deze conclusie delen wij met u.

Conclusie 5: de provincie heeft haar beleid consequent doorgevoerd en is naar bewonersinitiatieven altijd duidelijk geweest over haar keuze

Een aantal bewonersinitiatieven is kritisch over de keuze van de provincie om af te stappen van het beleid van onderop. De provincie heeft vanaf haar keuze voor centrale regie in 2015 consequent een instrumentarium ontwikkeld dat past bij dit beleidsuitgangspunt. Het betreft een lening van maximaal € 30 miljoen en een subsidie van € 10 miljoen voor één preferente aanbieder. De provincie heeft altijd duidelijk naar gemeenten en bewonersinitiatieven gecommuniceerd dat zij geen mogelijkheden biedt voor financiële ondersteuning van afzonderlijke initiatieven, maar dat de initiatieven een aanvraag uit de Regeling Snel Internet Groningen konden doen.

Deze conclusie delen wij met u.

Conclusie 6: de Regeling Snel Internet Groningen komt onvoldoende tegemoet aan de wensen van bewonersinitiatieven

De provincie heeft bij het voorbereiden van de Regeling Snel Internet Groningen langs verschillende wegen contact gezocht met gemeenten en bewonersinitiatieven. In deze contacten hebben bewonersinitiatieven voorstellen voor verandering van de regeling gedaan. De provincie heeft in reactie hierop een aantal veranderingen doorgevoerd. Voor het krijgen van een lening hoeft bijvoorbeeld niet de gehele provincie te worden aangesloten. Er kan worden volstaan met het aansluiten van maar één gemeente. Ook hoeft pas na twee jaar te worden begonnen met het aflossen van de lening. Volgens de initiatiefnemers waren deze aanpassingen onvoldoende en is de regeling nog steeds ongunstig. Er worden nog steeds veel risico's afgewenteld op de partij die het breedbandnetwerk gaat aanleggen en beheren.

Deze conclusie delen wij niet met u. De subsidieregeling komt naar onze mening wel tegemoet aan de wensen van bewonersinitiatieven. Het feit dat de Coöperatie Samen Glasvezel Groningen een subsidieaanvraag heeft ingediend toont dit aan. Er is bovendien een steunpunt ingericht specifiek voor bewonersinitiatieven waar extern advies kon worden aangevraagd. Extern advies, onder meer voor het opstellen van een businesscase en een subsidieaanvraag. Door de Coöperatie Samen Glasvezel Groningen is hier gebruik van gemaakt. Doel van de subsidieregeling is en zo is hij ook opgesteld dat deze voor alle partijen leidt tot een gezond exploitabel breedbandnetwerk. Bij het opstellen van de regeling hebben wij gebruik gemaakt van een externe partij met inhoudelijk kennis van het exploiteren van telecomnetwerken. De mening dat wij risico's afwentelen op de partij, in dit geval Rodin Broadband Groningen bv, die het breedbandnetwerk gaat aanleggen en beheren delen wij, en ook Rodin Broadband Groningen zelf, niet.

Conclusie 7: de provincie Groningen beperkt haar beleid tot witte adressen

De Regeling Snel Internet Groningen beperkt zich tot de witte adressen. Er zijn in Groningen grijze adressen die weliswaar boven de norm voor basisbreedband (30 Mbps) uitkomen, maar die geen kabelinternet hebben. Op deze adressen wordt soms een snelheid van net boven de 30 Mbps gehaald. Het is waarschijnlijk dat de internetsnelheid op deze adressen in de toekomst ontoereikend zal zijn om aan de groeiende vraag naar bandbreedte te voldoen. Er wordt wel gezegd dat deze grijze adressen de witte adressen van de toekomst zijn. In Fryslân en Drenthe zijn middelen beschikbaar gesteld om ook de aanleg van breedbandinternet naar grijze adressen (marktconform) te steunen.

Deze conclusie delen wij met u. Het is een bewuste keuze geweest om binnen de door Europa opgestelde staatsteunkaders (de Algemene Groepsvrijstellingsverordening) voor breedband een subsidieregeling op te stellen.

Conclusie 8: de keuze om prioriteit te geven aan het aardbevingsgebied leidt tot een tweedeling in de provincie

De Regeling Snel Internet Groningen geeft voorrang aan de aanleg van breedbandinternet in de negen aardbevingsgemeenten. Er moet worden begonnen met aanleg in de aardbevingsgemeenten en alleen voor dit gebied is € 10 miljoen á fonds perdu beschikbaar (geen lening). Deze bepaling leidt tot een tweedeling in de provincie. Bewoners binnen het aardbevingsgebied zijn tevreden omdat de aanleg hier snel zal beginnen. Bewoners buiten het aardbevingsgebied zijn ontevreden omdat zij vrezen als laatste aan de beurt te zijn. Omdat het vertrouwen in een snelle aansluiting op een breedbandnetwerk buiten het aardbevingsgebied laag is, probeert een aantal bewonersinitiatieven buiten het aardbevingsgebied de aanleg buiten de provinciale regeling om te realiseren. Met name in Westerwolde is het daar actieve bewonersinitiatief hiermee al vergevorderd.

De conclusie dat er moet worden begonnen in het aardbevingsgebied is juist. Echter om geen tweedeling in de provincie te creëren op het gebied van toegang tot snel internet in de provincie is in de subsidieregeling opgenomen dat alle adressen binnen twee jaar moeten zijn aangesloten. Daarnaast zullen de inwoners in de provincie allemaal hetzelfde marktconforme tarief gaan betalen.

Conclusie 9: de provincie heeft sinds 2011 nog geen breedbandinternet gerealiseerd

Binnen de onderzoeksperiode heeft het breedbandbeleid van Groningen nog geen uitvoering gekend. Door het provinciaal beleid is geen enkel adres aangesloten. Wel hebben twee kleine bewonersinitiatieven een beperkt aantal aansluitingen gerealiseerd (ongeveer 220). Zij hebben echter geen beroep gedaan op steun van de provincie.

Deze conclusie delen wij met u. Echter met de beschikking aan Rodin Broadband Groningen verwachten wij dat een ieder dit wil in de provincie binnen 2 jaar toe-

gang heeft tot snel internet. De eerste twee gemeenten die worden ontsloten zijn de Marne en de Eemsmond. Om dit te realiseren is ook de samenwerking met de verschillende bewonersinitiatieven gezocht en gevonden.

In het rapport doet u ons vijf aanbevelingen, welke wij alle vijf van u overnemen. Hieronder lichten wij dit per aanbeveling toe.

Aanbeveling 1: koester de bewonersinitiatieven en ondersteun hen

Blijf ook onder het nieuwe regime een beroep doen op bewonersinitiatieven, ook nu voor een aanpak is gekozen waarbij één partij (Rodin Broadband) gaat zorgen voor het aansluiten van witte adressen. Ook bij deze centrale aanpak zijn lokale burgerinitiatieven hard nodig voor vraaginventarisatie en -bundeling. Maak daarbij duidelijk wat de rol van bewonersinitiatieven is (vraagbundeling) en geef daarbij aan dat zij geen eigenaar van het netwerk zullen worden. Wees duidelijk over hun verantwoordelijkheden.

Deze aanbeveling nemen wij van u over. Sterker, wij brengen hem nu al in de praktijk. Concreet wordt er gesproken met de bewonersinitiatieven in De Marne, in Eemsmond en met de Coöperatie Samen Glasvezel Groningen om gezamenlijk met Rodin Broadband op te trekken. Doel is gezamenlijk optrekken bij het onderdeel vraagbundeling.

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 onvoldoende voeling heeft onderhouden met de noden en wensen van de bewonersinitiatieven. Het verdient aanbeveling bewonersinitiatieven meer en tijdig bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. Daarbij moet de provincie de bereidheid tonen het beleid op basis van de input van bewoners aan te passen. Dit kan worden vastgelegd in een participatiehandboek of -protocol. Dit geldt met name op terreinen waarin de provincie rechtstreeks contact onderhoudt met haar inwoners.

Inwoners van onze provincie krijgen een steeds belangrijker rol bij de totstandkoming van provinciale plannen. Vanaf het begin wordt de omgeving actief bij een project betrokken, zodat direct duidelijk is hoe een project tot stand komt en over welke onderdelen bewoners en andere betrokken partijen kunnen meepraten. Het opbouwen en het onderhouden van relaties met de omgeving wordt omgevingsmanagement genoemd. Binnen de provincie hebben wij de afgelopen jaren op verschillende plekken ervaring opgedaan met omgevingsmanagement. Uw aanbeveling wordt op dit moment concern-breed overgenomen en geïmplementeerd.

Aanbeveling 3: als het Rodin Broadband niet lukt het breedbandinternet aan te leggen, 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 Rodin de witte adressen daadwerkelijk zal gaan

aansluiten in de gehele provincie Groningen. Of dit werkelijk gaat lukken, is echter niet zeker. Blijf daarom de uitvoering van de huidige aanpak nauwlettend volgen door het opstellen van jaarlijkse voortgangsrapportages. Stuur tijdig bij als de aanpak niet verloopt zoals voorzien. Informeer Provinciale Staten jaarlijks over de voortgang van de uitvoering. De provincie meent dat zij een goede aanpak heeft gekozen. Toch valt niet uit te sluiten dat de provincie de koers zal moeten verleggen. In dat geval is het zelf aanleggen van een breedbandnetwerk een optie die niet moet worden afgeschreven. In het Nedersaksische voorbeeld is te zien dat dit - eventueel na aanmelding bij de Europese Commissie - een begaanbare weg is.

Wij nemen uw aanbeveling om Provinciale Staten jaarlijks te informeren over. Mocht Rodin Broadband er onverhoopt niet in slagen de witte adressen aan te sluiten dan nemen wij de door u geschetste optie van het zelf aanleggen van een netwerk mee als alternatief.

Aanbeveling 4: denk na over een regeling voor aansluiting van grijze adressen

De Regeling Snel Internet Groningen voorziet niet in het aansluiten van grijze adressen. Veel grijze adressen zijn echter aangesloten op één basisbreedbandverbinding met een snelheid die met moeite boven de 30 Mbps uitkomt. Deze internetsnelheid kan niet worden gezien als toekomstbestendig. Andere provincies hebben (mede) daarom middelen beschikbaar gesteld om ook grijze adressen aan te sluiten op een NGA-netwerk. De Rekenkamer beveelt aan na te denken over een regeling die het aansluiten van deze grijze adressen op een NGA-netwerk tot doel heeft.

Met de Subsidieregeling Snel Internet Groningen hebben wij ons als doel gesteld alle witte adressen in provincie aan te sluiten op een NGA-netwerk. Het aansluiten c.q. upgraden van alle grijze adressen in onze provincie is vele malen complexer dan het ontsluiten van witte adressen. Dit gelet op o.a. staatsteun, financiering maar ook de upgrade plannen van de marktpartijen zelf. Wij nemen uw aanbeveling om hierover na te denken wel van u over en zullen Provinciale Staten hierover informeren.

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 (het 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.

Het feit dat een belangrijke voorziening als toegang tot snel internet geen nutsvoorziening is heeft ons doen besluiten de Subsidieregeling Snel Internet

Groningen te publiceren. Dit omdat wij toegang tot snel internet beschouwen als essentieel voor onze inwoners en bedrijven. Net zo essentieel als nutsvoorzieningen als bijv. water en elektriciteit. Wij blijven daarom ook lobbyen om breedbandinternet aan te wijzen als nutsvoorziening en wij nemen deze aanbeveling dan ook van u over.

Gedeputeerde Staten nemen alle aanbevelingen over. Ook onderschrijven zij het merendeel van de conclusies. In dit Nawoord staat de Rekenkamer stil bij drie conclusies waarover een verschil van opvatting blijkt te bestaan.

Gedeputeerde Staten stellen dat er geen sprake is van vertraging bij initiatieven door het lang uitblijven van de Regeling Snel Internet Groningen (12-10-2016). De Rekenkamer stelt vast dat bewonersinitiatieven voorafgaand aan de vaststelling van deze regeling geen mogelijkheid hadden om van de provincie financiering te krijgen voor de aanleg van breedbandinternet. De Rekenkamer kijkt in dit onderzoek ook naar de voorgaande Collegeperiode (2011-2015). Het initiatief *Oldambt Verbindt*, dat als pilotproject is aangemerkt, heeft door gebrek aan financiering zeker een jaar geen activiteiten kunnen ontplooiën (zie paragraaf 3.3.1, tekstkader 9). Het initiatief in Westerkwartier ondervond een vergelijkbaar probleem.

Ook brengen Gedeputeerde Staten naar voren dat bewonersinitiatieven voor financiering van de aanleg van breedbandinternet een beroep konden doen op de Regeling Snel Internet Groningen. De conclusie van de Rekenkamer dat de Regeling onvriendelijk is voor bewonersinitiatieven wordt niet door Gedeputeerde Staten gedeeld. In paragraaf 3.3.3 van dit rapport noemt de Rekenkamer voorwaarden die deze regeling onaantrekkelijk voor bewonersinitiatieven maken: een hoog aansluittempo, de voorkeur voor aanleg in de gehele provincie en de voorwaarde een aanzienlijk deel van de projectkosten uit eigen vermogen te bekostigen, zijn geen voorwaarden waaraan bewonersinitiatieven eenvoudig kunnen voldoen. De *Coöperatie Samen Glasvezel Groningen* heeft aan de tweede ronde van de subsidietoekenning deelgenomen, maar deze Coöperatie was niet in staat om – onder de geldende subsidievereisten – een sluitende businesscase te overleggen.

Anders dan Gedeputeerde Staten ziet de Rekenkamer een tweedeling tussen het aardbevingsgebied en het niet door aardbevingen getroffen deel van de provincie. Binnen het aardbevingsgebied is een subsidie à fonds perdu mogelijk met de zekerheid dat 100% van de adressen (*homes passed*) wordt aangesloten. Buiten het aardbevingsgebied geldt dit niet. Bewonersinitiatieven buiten het aardbevingsgebied hebben – naar de Rekenkamer begreep – weinig vertrouwen in de werking van de Regeling Snel Internet Groningen. Zo is een bewonersinitiatief in Stadskanaal en Westerwolde – buiten de regeling om – doorgegaan met de aanleg van breedbandinternet. Ook in het Westerkwartier wordt een poging gedaan op eigen kracht een netwerk aan te leggen.

Gedeputeerde Staten onderschrijven dat het steeds belangrijker wordt inwoners een rol te geven bij de totstandkoming van provinciale plannen. Tijdens het onderzoek heeft de Rekenkamer vele initiatiefnemers gesproken die vraagtekens plaatsen bij de responsiviteit van de provincie. Bij burgerparticipatie gaat het niet slechts om het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van beleid. 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 besluitvormings-traject is een belangrijk onderdeel van omgevingsmanagement. Zeker wanneer er een beleidsomslag wordt voorbereid (zoals na de Collegewisseling in 2015).

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 stukken

- Economic Board Groningen, Dialoogtafel Groningen, Provincie Groningen en Gemeenten Groningen, *Businessplan breedband voor heel Groningen*, juli 2017
- Gedeputeerde Staten van Groningen, *Notitie Breedband op het platteland*, 27 mei 2013
- Brief Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 9 maart 2016: 'Programma Next Generation Acces/Breedband op het platteland'
- Gedeputeerde Staten van Groningen, *Subsidieregeling Snel Internet*, provinciaal blad nr. 5560, 11 oktober 2016
- Gedeputeerde Staten van Groningen, *Voorjaarsnota 2016*
- Gedeputeerde Staten van Groningen, *Snel Internet Groningen, informatiebulletin*, november 2016
- Gedeputeerde Staten van Groningen, *Informatiebulletin Snel Internet Groningen*, november 2016
- Brief van GS aan Rodin Broadband BV, betreffende Besluit op aanvraag Subsidiesubsidieregeling Snel Internet Groningen, d.d. 20 juni 2017, kenmerk 2017-066.058/29A/9
- Provinciale Staten van Groningen, *afwegingskader publiek vermogen Groningen*, 7 januari 2014, zaaknummer 492314
- Verslag Conferentie 'Next Generation Acces', 18 maart 2016

Gemeentelijke stukken

- Gemeente Oldambt en stichting Oldambt Verbindt, *Van idee naar plan, van pilot naar realisatie!*, zonder datum
- Stichting Oldambt Verbindt, *Glasvezel en nait aans, visiedocument Oldambt Verbindt*, 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
- www.bokkeblad.nl/steendam-viert-aansluiting-op-glasvezelnet
- www.denhornonline.nl
- www.eemsbode.nl/nieuws/38270/opening-glasvezelnetwerk-steendam
- www.europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/marktconformiteit
- www.europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/financieringsinstrumenten/over-rentepercentages
- www.glasvezelwk.nl
- www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/checklists-agvv/#link
- www.kabelnetveendam.nl
- www.mailchi.mp/84fa11659962/a8zhn2hgvr
- 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
- www.samensnelinternet.nl
- www.snelinternetwesterwoldestadskanaal.nl
- www.veendamkrijgtglasvezel.nl
- www.verbinddrenthe.nl

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Peer Beyersdorff	Breitband Kompetenz Zentrum
Patrick Brouns	Gedeputeerde provincie Groningen
Elles Bulder	Oldambt Verbindt
Bert Feiken	SKV Veendam / Netvisit
Thomas Grupe	Breitband Kompetenz Zentrum
Iris van der Hart	KPN
Jan Hut	Glasvezel Westerkwartier en VerbindDrenthe
Jeroen D.P. van der Jagt	KPN
Jan Jellema	Gemeente Marum
Henk Meijer	Gemeente Oldambt
K. Saleminck	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Janroel Salomons	KPN
Stein Smeets	Ziggo
D. Strijker	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Eddy van der Vegt	Plinq
Hans de Wolf	Gemeente Oldambt

Contactpersoon provincie Groningen

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

Peter Schouwstra Provincie Groningen

Deelnemers groepsinterview Breedbandinitiatieven

DRENTHE

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

GRONINGEN

Jan Hut	Glasvezel Westerkwartier
Geertje Karstens	Glasvezel De Marne
Auke Mulder	Den Horn Online
Herman van Rink	Den Horn Online
Jan van Erp	Oldambt Verbindt

FRYSLÂN

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

Bijlage 3 Belangrijke begrippen en afkortingen

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

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto stickeractie: Snel Internet Westerwolde



Noordelijke
Rekenkamer

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

ASSEN 12 MAART 2018