

*Ambitiedocument provinciedekkend,
open en toekomstvast
breedbandnetwerk*

EMT

oktober 2010

Colofon

Uitgave

provincie Overijssel

Datum

oktober 2010

Auteur

J. Dolstra, C.J. Timmer, A.L.G. Groenendijk

Adresgegevens

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2

Postbus 10078

8000 GB Zwolle

Telefoon 038 499 88 99

Fax 038 425 48 88

www.overijssel.nl

postbus@overijssel.nl

Inhoudsopgave

0	Samenvatting	4
1	Introductie	7
1.1	Probleembeschrijving	7
1.2	Doelstelling	8
1.3	Uitgangspunten	8
1.4	Lagen benadering	8
1.5	Leeswijzer	9
2	Provinciaal belang	10
2.1	Marktfalen	10
2.2	Provinciaal belang	10
2.3	Provinciale rol	11
2.4	Technische alternatieven	11
2.5	Conclusies	12
3	Gesprekken marktpartijen	13
3.1	Oriënterende gesprekken	13
3.2	Algemeen beeld	13
3.3	Open, toekomstvast en provinciedekkend	14
3.4	Investeringsbereidheid	14
3.5	Conclusies	15
4	Onderbouwing rekenvoorbeelden	16
4.1	Uitgangspunten	16
4.2	Rekenvoorbeeld Steenwijkerland	16
4.3	Rekenvoorbeeld Zwolle	17
4.4	Rekenvoorbeeld werkgebied Cogas	17
4.5	Rekenvoorbeeld provincie Overijssel	17
4.6	Conclusies	17
5	Governance structuur	19
5.1	Uitgangspunten	19
5.2	Rechtsvorm: publiek- of privaatrechtelijk	20
5.3	Organisatiemodel	20
5.4	Subsidieinstrument	22
5.5	Ex ante evaluatie 'Keuze governance structuur'	23
5.6	Conclusie	23
6	Vervolg + advies	24
6.1	Coöperatief model	24
6.2	Risicodragende participatie Zwolle	24
6.3	Open innovatie: Dienstenontwikkeling Cogas gebied	25

0 Samenvatting

Het college van GS heeft op 6 april besloten tot het verder uitwerken van ambitiedocument ten aanzien van de versnelde realisatie van een provinciaal dekkend, toekomstvast en open breedbandnetwerk in Overijssel. Op 19 mei zijn de Staten, middels een informatiesessie, geïnformeerd over de plannen, ideeën en achtergronden rondom dit breedbandnetwerk. Naar aanleiding van de brief aan de Staten heeft PS op 26 mei in de commissie EMB haar vragen kenbaar gemaakt.

Door zowel het College van GS als door de Provinciale Staten zijn een aantal vragen gesteld. In hoeverre is er sprake van marktfalen? Is er sprake van een provinciaal belang? Welke rollen kan de provincie vervullen? Wat is de relatie met het breedbanddienstenprogramma? Wat zijn ontwikkelingen in de markt ten aanzien van dit onderwerp? Waar ligt de grens tussen rendabel en onrendabel gebied? Is het mogelijk een mix te maken van rendabele en onrendabele gebieden? Wat is het volume van de totale investering en van de provincie? Wat is de positie van gemeenten en andere overheden? Indien via een participatie wordt geïnvesteerd, kan het rendement gebruikt worden voor een subsidieinstrument? Indien via een participatie wordt geïnvesteerd, hoe ziet de governance structuur eruit?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden zijn de volgende stappen gezet.

1. Marktconsultatie
28 marktpartijen zijn ingegaan op onze uitnodiging en hebben met ons van gedachten gewisseld over een open, toekomstvast en provinciedekkend netwerk voor de provincie Overijssel.
2. Informeren gemeenten
De gemeenten zijn op 17, 18 en 19 mei geïnformeerd over de ideeën en plannen van de provincie Overijssel. Over het algemeen staan gemeenten positief tegenover het uitwerken van het ambitiedocument.
3. Rekenwerk Arcadis
Het doel is vast te stellen de mate waarin een voor de marktpartijen aantrekkelijk mix van rendabele en onrendabele kan worden samengesteld. Arcadis is daarbij uitgegaan van voor de sector gangbare rekenregels.
4. Juridische toets en aanvullend ex ante evaluatie
Er is beoordeeld of de aanpak zoals geformuleerd in eerdere GS nota's past binnen de vastgestelde juridische kaders.

Het provinciale belang is getoetst aan het deelnemingenbeleid en bestaat uit: a. verzilveren maatschappelijke baten, b. bijdrage aan provinciale beleidsthema's, c. het speelt op regionaal niveau, d. komt niet tot stand zonder bijdrage van de provincie, e. het is van strategisch belang en f. Beschikbaarheid, betaalbaarheid, klanttevredenheid en duurzaamheid.

Voor een goed gestructureerde afweging van de rol en betrokkenheid van de provincie is het belangrijk drie lagen in een breedbandnetwerk te onderscheiden. In de literatuur, de wetgeving en door marktpartijen wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen de volgende drie lagen:

- a. Laag 1, het fysieke, passieve netwerk; de vezels, het koper, de kabels, de leidingen, de buizen en andere civiele werken waarover een signaal getransporteerd kan worden;
- b. Laag 2, de benodigde actieve componenten; de apparatuur die nodig is om een signaal te genereren en langs elektrische of optische weg over het netwerk te vervoeren;
- c. Laag 3, de toepassingen; de elektronische dienst die over het netwerk wordt geleverd aan de eindgebruiker, dat wat je ziet of doet over het netwerk.

De provincie hanteert in drietal uitgangspunten om haar rol en positie te bepalen, provinciedekkend, open en toekomstvast:

provinciedekkend

Een mix van onrendabele en rendabele gebieden leidt niet tot een voor de markt valide verkaveling in met name plattelandsgemeenten. De gesprekken met marktpartijen en het opgestelde rekenvoorbeelden voor Steenwijkerland en de provincie Overijssel maken dit duidelijk. Dit betekent dat op basis van gangbare bedrijfsmodellen en uitgangspunten de markt niet zelfstandig geheel Overijssel zal verglazen.

Duidelijk is geworden dat er meerdere methoden zijn om het breedbandnetwerk te realiseren. Het is te vroeg om nu een keuze te maken voor één aanpak. Het is zelf de vraag of de provinciale ambitie te verwezenlijken is door middel van één aanpak. Per gebied is maatwerk noodzakelijk.

Open

Het volledig open model wordt eigenlijk alleen onderschreven door nieuwkomers op de markt en de kleinere spelers. Binnen het open model is de consument vrij in zijn keuzes en krijgen aanbieders van nieuwe diensten een vrije en marktconforme toegang tot het netwerk. De andere partijen hebben hierbij, vanuit bedrijfseconomisch of strategische uitgangspunten, bedenkingen. Het gebrek aan toegankelijkheid van bestaande netwerken zet een rem op innovaties van diensten. Door meerdere marktpartijen is aangegeven dat de provincie een positie moet innemen op de actieve laag. Alleen dan kan, volgens deze partijen, zeker worden gesteld dat de toegang tot het netwerk daadwerkelijk open is.

Toekomstvast

Naast de criteria open en provinciedekkend hanteert de provincie een derde criterium: toekomstvast. Door TNO wordt tot 2020 een jaarlijkse behoeftetoename van 30 tot 40% aan bandbreedte verwacht provincie dient alleen te investeren in een netwerk dat zijn waarde houdt en het meest maximale ontwikkelingspotentieel biedt. Ook moet het netwerk opschaalbaar zijn zonder extra te moeten graven en moet het netwerk een zekere mate van symmetrie hebben. Een netwerk is symmetrisch als de upload- en downloadsnelheid even hoog zijn. Glasvezelinfrastructuur heeft qua toekomstvastheid de grootste voordelen. Een draadloos netwerk (Wireless Broadband Acces) is alleen een optie voor de (meest onrendabele) buitengebieden. Het is aanvullend op het concept Fiber to the home.

De provincie wil vanuit het provinciaal belang invulling geven aan haar rol om te komen tot de realisatie van open, toekomstvast en provinciedekkend netwerk. Geconcludeerd kan worden dat er verschillende manieren zijn om hieraan invulling te geven. In de eerste plaats heeft de provincie niet alleen een rol in het realiseren van het passieve netwerk, maar ook een rol als het gaat om het vergroten van de openheid in de actieve laag. In de tweede plaats kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een verschil in aanpak tussen stedelijke en plattelandsgebieden. In plattelandsgebieden is het noodzakelijk gebruik te maken van innovatieve methoden van aanleggen en een andere dan gebruikelijke marktbenadering. Ongeacht de benadering, de te bereiken maatschappelijke effecten staan centraal. De samenwerking met marktpartijen zal hierop worden afgestemd.

Het is nu niet mogelijk te kiezen voor één bepaalde aanpak. Het is zelf de vraag of we onze ambitie door middel van één uniforme aanpak kunnen waarmaken. Per gebied is maatwerk noodzakelijk. Voor ons is het de logische vervolgstap nu verschillende routes aan de praktijk te toetsen. Op basis van de resultaten van deze verschillende routes zullen we in staat zijn ervaring op te doen met de verschillende benaderingen. Aan de hand van deze ervaringen zullen we in staat zijn vast te stellen welke variaties in aanpak voor het realiseren van een open, toekomstvast en provinciedekkend breedbandnetwerk nodig zijn.

De marktverkenning heeft uitgewezen dat er drie mogelijke routes zijn om onze ambitie van een provinciedekkend, open en toekomstvast breedbandnetwerk te realiseren:

1. Coöperatief model Steenwijkerland
Door het stimuleren/faciliteren van nieuwe vormen van marktbenadering, zowel in het bedrijfsmodel (coöperatief) als in de aanlegtechniek; deze variant zal vooral bruikbaar zijn in de dunner bevolkte gebieden. Het doel van deze route is om samen met de gemeente Steenwijkerland in de praktijk te toetsen of het coöperatieve model leidt tot aansluiting van de meeste onrendabele adressen in plattelandsgemeenten. De bereidheid van burgers, bedrijven en instellingen te participeren in het breedbandnetwerk staat hierin centraal. De verwachting is dat de eerste resultaten van deze route binnen een jaar zichtbaar worden.
2. Risicodragende participatie Zwolle
Door samenwerking met gevestigde marktpartijen; deze oplossing zal alleen werken in grootstedelijke/rendabele omgevingen. De eenheid stelt voor met de gemeente Zwolle samen ervaring op te doen met deze aanpak. Doel is te komen tot een risicodragende participatie in een breedbandnetwerk

3. Open innovatie: Dienstenontwikkeling Cogas gebied
Door samen te werken met COGAS in de testomgeving voor dienstenontwikkeling. We gaan daarbij uit van een open innovatie model, waarin maatschappelijke diensten en economische spin-off voor de provincie centraal staan. Het open innovatie model betekent dat geïnteresseerde en belanghebbende partijen kunnen participeren.

1 *Introductie*

De provincie Overijssel ziet de voortschrijdende digitalisering en het daarbij horende breedbandnetwerk als een van de meer gewichtige ontwikkelingen van de toekomst. Uitdagingen en ambities doen zich onder andere voor op het gebied van leefomgeving, werk, natuur, duurzaamheid, mobiliteit, sociale infrastructuur en cultuur. In toenemende mate hebben diensten op deze terreinen meer bandbreedte nodig. Uit het rapport van TNO "Next Generation Infrastructure" blijkt dat het huidige (koper) netwerk vanaf 2015 niet toereikend zal zijn om de vraag naar diensten aan te kunnen. Investerings zijn dan nodig.

De toegang tot een breedbandnetwerk is voor veel burgers, bedrijven en instellingen van (cruciaal) belang. Ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld smart phones, zorg op afstand, digitale schoolborden, beveiligingsconcepten, besturingsystemen op afstand, etc dragen bij aan het belang van een toekomstvast en open breedbandnetwerk.

In Nederland en Overijssel zijn en worden meerdere projecten gerealiseerd om te komen tot een verbeterd breedbandnetwerk. Een ontwikkeling die veelal plaatsvindt in verstedelijkte kernen. Te denken valt aan Deventer, Rijssen/Holt en voor een deel aan Zwolle. Vanuit het oogpunt van de provincie is het van belang dat de verschillen in kwaliteit van het breedbandnetwerk tussen stedelijke en plattelandsgemeenten zo klein mogelijk is.

De Digitale Agenda Europa 2020 onderschrijft het belang van goede internetverbindingen. Toegang tot snel en ultrasnel Internet behoort tot een van de zeven prioriteiten. In 2020 wordt beoogd dat 50 procent van de Europese huishoudens over een internetverbinding van meer dan 100 Mbps beschikt. Een andere prioriteit volgens de Digitale Agenda is het benutten van ICT als facilitator van maatschappelijke baten. Hierin wordt een link gelegd met thema's als de vergrijzing, de klimaatverandering, het energieverbruik, vervoersefficiency en mobiliteit, patiëntenrechten en de aansluiting van personen met een handicap.

De in december 2009 door de minister in het leven geroepen Taskforce Next Generation Networks concludeert dat de komende jaren ieder jaar de vraag naar breedbanddiensten zal groeien met 30 tot 40%. De Taskforce ziet een rol weggelegd voor de overheid als het gaat om het versneld uitrollen van toekomstvaste breedbandnetwerken. Het voorkomen van witte vlekken op de digitale kaart is hierin een van de leidende motieven.

De provincie Overijssel heeft in het college van 6 april besloten tot een verdere uitwerking van een ambitiedocument. Het gaat om de realisatie van een provinciedekkend, toekomstvast en open breedbandnetwerk in Overijssel. De provincie wil op een actieve wijze haar rol en opstelling bepalen ten aanzien van dit onderwerp. Het vertrekpunt van onderzoek is een provinciedekkend, open en toekomstvast glasvezelnetwerk.

1.1 *Probleembeschrijving*

De provincie Overijssel constateert dat op het terrein van de glasvezel-bekabeling sprake is van een probleem in de marktwerking, waar het gaat om een na te streven dekkende (nuts-)voorziening, dekkend voor rendabele én onrendabele gebieden. Marktpartijen nemen initiatieven tot de realisatie van glasvezelnetwerken in rendabele gebieden. Dit betekent dat nu het moment is voor de provincie om haar rol te bepalen. Tegelijkertijd roept dit vragen op: is er sprake van marktfalen? Er is sprake van een publiek belang, in hoeverre is er sprake van een provinciaal belang? Wat zijn de maatschappelijke baten? Wat betekent de realisatie van een glasvezelnetwerk voor het bestaande kopernetwerk? Hoe zou de rol van de provincie vormgegeven kunnen worden? Hoe wordt voldaan aan de criteria open, toekomstvast en provinciedekkend? En tot slot welke rol hebben of kunnen gemeenten vervullen?

1.2 **Doelstelling**

Naar aanleiding van het collegebesluit van 21 april 2010 is het doel van dit rapport:

Het verder uitwerken van een ambitiesdocument ten aanzien van de versnelde realisatie van een provinciaal dekkend, toekomstvast en open glasvezelnetwerk in Overijssel.

Aanvullende opgaven zijn het sonderen van draagvlak onder gemeenten (ambtelijk), het vrijblijvend consulteren van de markt en het nemen van stappen die noodzakelijk zijn conform het provinciale deelnemingenbeleid.

De door het college van GS gestelde vragen ten aanzien van haar rol, provinciaal belang, marktfaalen, etc, maken onderdeel uit van dit rapport.

1.3 **Uitgangspunten**

Leidraad in dit ambitiesdocument zijn drie uitgangspunten provinciedekkend, open en toekomstvast. Deze uitgangspunten dienen tevens als afwegingskader.

A. Provinciedekkend netwerk

De telecommunicatiemarkt is een vrije markt. In principe zou de opgave aan de markt overgelaten kunnen worden. De verwachting is dat het voor marktpartijen niet aantrekkelijk is alle adressen, vooral in de onrendabele gebieden, in de provincie Overijssel aan te sluiten op een dergelijk netwerk. In bepaalde gebieden zijn de kosten van de aansluitingen te hoog waardoor de terugverdientijd voor de marktpartijen te lang wordt. Tweedeling in de beschikbaarheid van moderne breedbandnetwerken moet worden voorkomen. Een netwerk moet zowel in de meer als in de minder of zelfs onrendabele gebieden worden gerealiseerd.

B. Open netwerk

Openheid van netwerken is van belang voor de burger/klant om keuzevrijheid zeker te stellen. In de huidige situatie monopoliseert de netwerkeigenaar de klant en is er sprake van gedwongen winkelnering. Openheid van netwerken biedt tevens nieuwe, innovatieve spelers een kans op een marktaandeel en daarmee een kans voor de ontwikkeling en opschaling van nieuwe diensten zoals die bijvoorbeeld tot stand komen via ons programma ICT Diensteninnovatie.

Het netwerk dient open te staan voor alle dienstenaanbieders, niet alleen op internetniveau, maar ook op netwerkniveau (EtherNet). Dienstentransport moet plaats kunnen vinden op basis van openheid zoals beschreven in de BreedNed aanbeveling 'Open netwerken – koppelen van netwerken'. Deze is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

C. Toekomstvast netwerk

Een toekomstvast breedbandnetwerk is van strategisch belang. We kunnen ons niet veroorloven om over enkele jaren te constateren dat we capaciteit te kort komen op de digitale snelweg. De toekomstvastheid van het netwerk komt tot uitdrukking in de keuze voor technologieën welke nog een zeer lange tijd bruikbaar en qua capaciteit uitbreidbaar blijven. Wij denken daarbij aan een horizon van minimaal 20 jaar. De beschikbare netwerkcapaciteit zou moeten kunnen doorgroeien naar het honderdvoudige van de huidige aangeboden snelheden in de consumentenmarkt, zonder nadere investeringen te hoeven doen in de passieve/fysieke netwerkklaag. Bovendien moet het netwerk geschikt zijn voor symmetrisch transport, oftewel uploadsnelheid = downloadsnelheid.

1.4 **Lagen benadering**

Voor een goed gestructureerde afweging van de rol en betrokkenheid van de provincie is het belangrijk drie lagen in een breedbandnetwerk te onderscheiden. In de literatuur, de wetgeving en door marktpartijen wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen de volgende drie lagen:

- d. Laag 1, het fysieke, passieve netwerk; de vezels, het koper, de kabels, de leidingen, de buizen en andere civiele werken waarover een signaal getransporteerd kan worden;
- e. Laag 2, de benodigde actieve componenten; de apparatuur die nodig is om een signaal te genereren en langs elektrische of optische weg over het netwerk te vervoeren;
- f. Laag 3, de toepassingen; de elektronische dienst die over het netwerk wordt geleverd aan de eindgebruiker, dat wat je ziet of doet over het netwerk.

1.5

Leeswijzer

Het provinciale belang wordt onderbouwd in hoofdstuk twee. In hoofdstuk drie zijn de belangrijkste conclusies uit de marktconsultatie weergegeven. De onderbouwing van de rekenvoorbeelden vindt plaats in hoofdstuk vier. Het daarop volgende hoofdstuk gaat in op de governance structuur en juridische aspecten. In het laatste hoofdstuk wordt het voorstel gedaan waarmee de provincie invulling kan geven aan haar ambitie.

2 *Provinciaal belang*

Het college van GS heeft reeds geconcludeerd dat er sprake is van een publiek belang. Zij heeft tevens de vraag gesteld 'in hoeverre is er sprake van marktfalen?' In de eerste paragraaf wordt dit nader gespecificeerd.

Dit hoofdstuk gaat verder in op de vraag of er sprake is van provinciaal belang. En welke rol de provincie kan vervullen in haar ambitie om te komen tot een provinciedekkend, toekomstvast en open breedbandnetwerk. Tevens wordt ingegaan op technische alternatieven om deze ambitie te verwezenlijken.

2.1 *Marktfalen*

In hoeverre is er sprake van marktfalen als het gaat om de realisatie van een open toekomstvast en provinciedekkend glasvezelnetwerk? Door de EU-commissie, OESO/OECD, Rijk, EZ Taskforce Next Generation Network wordt geconcludeerd dat investeringen in nieuwe infrastructuur uitblijven. Daar waar wel door marktpartijen wordt geïnvesteerd in nieuwe infrastructuur gebeurt dat alleen in rendabele (stedelijke) gebieden.

Als het gaat om de realisatie van een provinciedekkend netwerk is er sprake van marktfalen.

Tegelijkertijd is het merendeel van de bestaande koper- en glasvezelnetwerken niet open voor alle dienstenaanbieders. Dit zet een rem op innovatie van (nieuwe) digitale diensten en concurrentie tussen bestaande diensten over eenzelfde netwerk. Door nieuwe toetreders en eveneens door Cogas wordt dit als probleem ervaren.

Het is niet waarschijnlijk dat de markt zelf de openheid van bestaande netwerken (op korte termijn) zal reguleren.

Door onder andere de EU, TNO, en Taskforce Next Generation Networks wordt het belang van toegang voor inwoners en bedrijven tot supersnel internet onderschreven. Er wordt een jaarlijkse toename van behoefte aan bandbreedte verwacht van 30 tot 40% tot 2020. Daarnaast wordt verwacht dat er in toenemende mate behoefte is aan een symmetrisch netwerk, met een ondergrens van 5:1 (verhouding download:uploadsnelheid).

2.2 *Provinciaal belang*

Op een aantal plaatsen in de provincie is of wordt glasvezel gerealiseerd. Dit vindt plaats in de meest rendabele gebieden. Voor Overijssel betekent dit dat naar schatting meer dan 65.000 adressen niet worden voorzien van een supersnelle breedbandverbinding. Aanvullend hierop is de verwachting dat circa 125.000 adressen niet op korte termijn zelfstandig door de markt worden voorzien van een aansluiting. Hiermee wordt het verschil in (digitale) faciliteiten tussen stedelijke en plattelandsgebieden vergroot. De realisatie van een breedbandnetwerk vergroot de leefbaarheid van plattelandsgebieden.

Door te kiezen voor een actieve rol bij de realisatie van een breedbandnetwerk in Overijssel heeft de provincie invloed op de beschikbaarheid, de betaalbaarheid en de klanttevredenheid. Zonder een actieve rol is het de vraag of en wanneer in bepaalde gebieden een dergelijke voorziening tegen een betaalbare prijs zal worden aangeboden.

In de omgevingsvisie wordt naast de fysieke bereikbaarheid, ook gepleit voor een goede virtuele bereikbaarheid van bedrijfslocaties en het binnenstedelijke gebied. Een open en toekomstvast breedbandnetwerk zal in belangrijke mate bijdragen aan een versneld gebruik van de nieuwe generatie toepassingen en daarmee van de ontwikkeling van een bedrijfstak die zich richt op de ontwikkeling van deze diensten.

Daarnaast is/kan het netwerk en de voortzetting van investeringen in ICT dienstenontwikkeling in belangrijke mate bijdragen aan andere provinciale doelstellingen, zoals op het gebied van leefbaarheid van het platteland, duurzaamheid, behoud kwaliteit zorg en het terugdringen van de mobiliteit. Bij leefbaarheid op het platteland, waarbij het m.n. over die gebieden gaat waar nu geen sprake is van enige dekking, is het doel te bereiken dat in deze gebieden dienstverlening beschikbaar blijft of komt.

Breedband is een thema dat breed leeft in onze provincie. In Enschede, Deventer, Zwolle maar ook in kleinere gemeenten staat het hoog op de bestuurlijke agenda. Individuele gemeenten hebben over het algemeen niet de realisatiekracht om deze ontwikkeling met kracht ter hand te nemen. Bovendien is een louter lokaal netwerk of een lokale toepassing slechts van beperkte waarde. Ook bezien vanuit de marktpartijen leidt dat tot een versnipperde en sub-optimale aanpak. Op regionaal of provinciaal niveau is er voldoende (schaal)niveau om de benodigde capaciteit, kwaliteit en deskundigheid te mobiliseren. De succesvolle samenwerking tussen Overijsselse steden en provincies op het terrein van ICT-dienstenontwikkeling illustreert dat het nemen van initiatief op provinciaal niveau loont.

2.3 Provinciale rol

Indien er sprake is van een provinciaal belang, roept dit de vraag op welke rol de provincie kan vervullen om dit belang te realiseren. Duidelijk is dat de provincie tegelijkertijd meerdere rollen kan vervullen zoals ook is gebleken uit de gesprekken met marktpartijen en gemeenten.

De Taskforce Next Generation Networks omschrijft twee rollen voor overheden:

1. Subsidiëren onrendabele top
De markt legt op enig moment rendabele gebieden aan. De winst blijft bij marktpartijen. Indien overheden ook minder of onrendabele gebieden willen voorzien van een glasvezelnetwerk zal daarvoor subsidie moeten worden verstrekt.
2. Participeren via investeringen
De provincie kan er voor kiezen mee te investeren in een provinciaal dekkend, toekomstvast en open glasvezelnetwerk. Door de provincie op te delen in gemengde kavels, een mix van rendabele en onrendabele gebieden, ontstaat binnenplanse verevening.

Het kan voorkomen dat er voor sommige gebieden een onrendabele top blijft bestaan. De verwachting is dat hiervoor minder subsidiegelden nodig zijn dan wanneer wordt gekozen voor een enkelvoudige aanpak bestaande uit subsidies.

Als het gaat om een participatie via investeringen dan zal voor de provinciale situatie tevens een subsidie-instrument moeten worden ingezet. Daarnaast is een model overwogen voor het verstrekken van leningen of garantstellingen aan marktpartijen. Dit heeft zich echter nog niet in de praktijk bewezen. Tevens kan binnen een dergelijk model moeizamer worden gestuurd op de doelstelling van de provincie.

Uit gesprekken met marktpartijen, Cogas en de gemeente Steenwijkerland komt naar voren dat de provincie ook andere rollen kan vervullen, namelijk:

1. Launching costumer
Het gaat bijvoorbeeld om het aanjagen van innovatieve methode om te komen tot lagere aansluitkosten, een hogere penetratiegraad en het wegnemen van beperkingen als het gaat om diensteninnovatie. Dit moet ertoe leiden dat adressen in het landelijk gebied worden ontsloten op het breedbandnetwerk.
2. Aanjager van dienstenontwikkeling
In de actieve laag van het breedbandnetwerk wordt de openheid gereguleerd. Die openheid is bepalend voor de toegankelijkheid van toetreders en nieuwe diensten. De provincie heeft jarenlange ervaring met het aanjagen van diensten. Die kennis van de markt en marktpartijen kan ingezet worden om beperkingen in de actieve laag te signaleren.

2.4 Technische alternatieven

Door TNO wordt in haar rapport 'Next Generation Infrastructure' meerdere bestaande technische alternatieven naast elkaar gewogen. In dit rapport wordt VDSL / VDSL 2, Kabel en glasvezel met elkaar vergeleken. Tot slot denkt TNO dat Broadband Wireless Access wellicht in rurale gebieden een positieve breedbandpropositie kan hebben. Dit is echter nog niet aangetoond.

TNO voorziet dat investeringen in het DSL netwerk leiden tot glas in de meterkast. Zij plaatst daarbij de kanttekening dat de snelheid van deze migratie wordt bepaald door marktontwikkelingen.

Volgens TNO zal kostenoverwegingen bij de uitrol een grotere rol spelen. Dit zal leiden tot een sterkere regionale / lokale differentiatie. Tegelijkertijd zijn de komende paar jaren kostbare investeringen nodig in dit netwerk om concurrerend te blijven.

TNO verwacht dat investeringen in het kabelnetwerk in de periode 2010 – 2020 niet zal leiden tot glas in de meterkast. Om te kunnen voldoen aan de vraag aan bandbreedte tot 2015, zijn de investeringen in het kabelnetwerk relatief het minst. Openheid van het kabelnetwerk is technisch mogelijk alleen niet automatisch op alle lagen gewaarborgd.

Uit het onderzoek van TNO blijkt dat volledige verglaasde netwerken op de korte termijn kapitaalintensieve investeringen vragen. De verwachting is dat de uitrol van full fiber lokaal/regionaal gedifferentieerd zal zijn. Ook hier geldt dat open toegang technisch geen issue is maar eveneens niet automatisch is gewaarborgd. Volledig verglaasde netwerken kennen een aantal unieke voordelen: open toegang is technisch geen issue, oneindige bandbreedte belofte en volledige symmetrie.

Een draadloos netwerk (Wireless Broadband Acces) is alleen een optie voor de (meest onrendabele) buitengebieden. Het is aanvullend op volledige verglaasde netwerken.

2.5

Conclusies

In het realiseren van een open, toekomstvast en provinciedekkend breedbandnetwerk is sprake van een provinciaal belang. Op basis van de Nota deelnemingenbeleid, hier gehanteerd als nuttig instrument, bestaat het provinciaal belang uit de volgende elementen:

1. Passend in het beleid/takenpakket.
2. Speelt op regionaal niveau
3. Realiseerbaarheid; versnelde realisatie door actieve rol provincie
4. Het is van strategisch belang
5. Het draagt bij aan de beschikbaarheid, betaalbaarheid, klanttevredenheid en duurzaamheid.

3 *Gesprekken marktpartijen*

De provincie Overijssel is van mening dat marktpartijen een leidende rol spelen bij het realiseren van de realisatie van een hoogwaardig, provinciedekken, open en toekomstvast communicatienetwerk. De inzet van de provincie is erop gericht de marktpartijen te verleiden te investeren in de geformuleerde ambitie. De marktpartijen zijn daarom uitgenodigd voor een oriënterend gesprek om hun visie te geven op de ambitie van de provincie en of zij bereid zijn te praten over gezamenlijk optrekken.

3.1 *Oriënterende gesprekken*

Op 13 juli 2010 zijn bij de OPTA geregistreerde operators aangeschreven. Naast deze organisaties zijn partijen aangeschreven waarvan verwacht kan worden dat zij een groot belang hebben bij het initiatief of specifieke kennis kunnen inbrengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de leverancier van materialen of voor partijen die betrokken zijn bij het ontwerp en de aanleg van netwerken. De brief is via de provinciale website openbaar gemaakt.

28 partijen hebben gereageerd en zijn met ons in gesprek gegaan. De lijst is als bijlage aan het rapport toegevoegd. De gesprekken hebben een duidelijk oriënterend karakter gehad. Er is immers sprake van de voorbereiding van besluitvorming en er zijn nog geen middelen vrijgemaakt. Dit heeft er toe geleid dat de gesprekken niet meer hebben opgeleverd dan interesses, intenties en een zicht op de strategische posities en belangen van de betrokken partijen.

In de hierop volgende paragrafen wordt ingegaan op de zienswijze ten aanzien van de door ons geformuleerde uitgangspunten en op de vraag of de marktpartijen bereid zijn samen met ons te investeren.

3.2 *Algemeen beeld*

In algemene zin wordt door alle partijen onderschreven dat de provincie een rol heeft in dit dossier. Zonder overheidsinterventie is het niet te verwachten dat in de minder rendabele of onrendabele gebieden een dergelijk netwerk wordt gerealiseerd. Verder zijn alle partijen het er over eens dat de overheid een rol heeft bij het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe digitale diensten.

Verder is er sprake van een zeer gemengd beeld. Er is een groot verschil van inzicht over de wijze waarop de provincie haar rol moet oppakken. De kabelbedrijven roepen de provincie op zich qua investeringen te beperken tot die gebieden, waar de woningen nog niet op de kabelinfrastructuur zijn aangesloten. Andere partijen zien de overheid graag actief mee investeren, een derde categorie ziet geen noodzaak voor provinciale investeringen, maar ziet voor de overheid vooral een rol in het mobiliseren van de vraag bij de consumenten.

In haar eerste plannen is de provincie uitgegaan van een investering in de passieve laag van het netwerk. Dit betreft het bekabeling, zonder de instrumenten die het mogelijk maken een signaal over het netwerk te versturen. Het idee was dit aan marktpartijen over te laten.

Door een grote groep betrokkenen is de provincie er echter op aangesproken dat de overheid juist wel een positie op de actieve laag moet innemen. Alleen dan kan, volgens deze partijen, zeker worden gesteld dat de toegang tot het netwerk daadwerkelijk open is.

De gesprekken hadden een verkennend karakter. Er werd gesproken over mogelijk partnerschap en mogelijke investeringen. Onze ambitie is soms ook strijdig met de doelstellingen van de gevestigde marktpartijen. Dit maakt dat vooral de gevestigde marktpartijen terughoudend zijn. Zij stellen de eigen marktbenadering en het rendement voorop. In hun beleving is het aansluiten van de minder rendabele gebieden alleen mogelijk door middel van financiële interventie door de overheid. Ook stellen zij dat de gewenste openheid niet ten koste van het eigen businessmodel mag gaan. Het moet niet leiden tot extra investeringen of tot een lager rendement.

3.3

Open, toekomstvast en provinciedekkend

Ondanks dat alle partijen hebben aangegeven met de provincie in gesprek te willen blijven, worden de door de provincie geformuleerde uitgangspunten niet door alle marktpartijen (dat wil zeggen de mogelijke investeerders) volledig onderschreven. Per criterium worden kort de belangrijkste bevindingen samengevat.

Open. Het volledig open model, waarbij de consument vrij is in zijn keuzes en aanbieders van nieuwe diensten een vrije en markconforme toegang tot het netwerk krijgen wordt eigenlijk alleen onderschreven door nieuwkomers op de markt en de kleinere spelers. De andere partijen hebben hierbij vanuit bedrijfseconomisch of strategisch uitgangspunten bedenkingen.

De kabelbedrijven zijn van mening dat de kabelinfrastructuur in voldoende mate open is. De consument kan weliswaar niet kiezen tussen verschillende internetproviders, de digitale diensten worden volgens hen aangeboden via het internet, en daarmee is de keuzevrijheid tussen dienstverleners voor consument gewaarborgd. Deze opvatting worden door de andere partijen niet of slechts in beperkte mate gedeeld. Zij stellen dat de nieuwe maatschappelijke digitale diensten juist niet via internet, maar via het ethernet aan de consument moet worden geleverd.

Provinciedekkend. Voor de provincie is het juist van belang dat inwoners van de minder rendabele gebieden over dezelfde faciliteiten kunnen beschikken als de inwoners in de rendabele gebieden. Geen van de partijen keert zich tegen dit criterium. Alle partijen zijn het er over eens dat hierbij een rol voor de overheid is weggelegd. De meer gevestigde orde stelt echter dat deze aansluitingen in grote mate door de overheid en de bewoners zelf moeten worden gesubsidieerd. Voor hen blijven de gangbare bedrijfseconomische principes ook in deze gebieden gelden.

De kabelbedrijven geven aan de grootste dekking te bieden. In bepaalde gebieden kunnen ook zij op dit moment geen aansluitingen bieden. Zij stellen dat dit ook niet is gebeurd toen de kabelbedrijven nog in handen van de overheid waren.

Een aantal partijen hanteert andere uitgangspunten, bijvoorbeeld het coöperatieve model. Hiermee zou het volgens hen mogelijk moeten zijn zonder overheidsinvesteringen ook in de minst rendabele gebieden aansluitingen te kunnen realiseren.

Toekomstvast. De partijen zijn het eens met het feit dat de investering toekomstvast moet zijn. Het gros van de partijen stelt dat alleen een investering in glasvezel aan dat criterium voldoet.

De kabelbedrijven zijn het hiermee niet eens. Zij stellen dat het kabelnetwerk al grotendeels is verglaasd en dat het de komende jaren niet noodzakelijk is in verdere verglazing te investeren. Zij voorzien op de langere termijn wel een verdergaande verglazing. Zijn verwachten uit te komen op een hybride model, waarbij het laatste stuk naar de meterkast blijft bestaan uit COAX.

De kabelbedrijven geven aan dat hun netwerk op dit moment voldoende symmetrie biedt en dat er geen vraag is naar een andere verhouding tussen upload- en downloadsnelheid. Het TNO-onderzoek ziet wel een (toekomstige) behoefte aan meer symmetrie. Ook zijn er ontwikkelaars van nieuwe diensten die dit als eis voor hun nieuwe producten zien.

3.4

Investeringsbereidheid

Er zijn verschillende partijen die bereid zijn in de provincie Overijssel te investeren in het communicatienetwerk. De wijze waarop zij dit willen doen en de daarbij behorende aanpak verschilt echter. Ook verschilt de mate van betrokkenheid van de (provinciale) overheid.

Er worden dus meerdere oplossingen gegeven voor het bereiken van de door ons geformuleerde doelstellingen. Het is te vroeg om nu al een keuze te maken. Een van de vervolgstappen is in de praktijk een aantal van de voorgestelde aanpakken uit te testen.

Er zijn voorbeelden van de ontwikkeling van breedbandnetwerken in geografisch lastige gebieden, zoals het uitgestrekte platteland van Zweden of de vlaktes van de Amerikaanse staat Utah. Deze zijn echter niet ontstaan dankzij privaat ondernemerschap, maar door samenwerking van lokale gemeenschappen, in een coöperatieve vormgeving. In het Brabantse Nuenen is begin 2000 een op

coöperatieve leest geschoeid netwerk ontstaan. Na een lastige start is het inmiddels het meest succesvolle glasvezelnetwerk in Nederland met een deelnamepercentage van 80 tot 90%. Ook in de Eindhovense wijken Tongelre en Woensel wordt dit model nu met succes gehanteerd. Kern van de netwerkcoöperatie is dat de bewoners en bedrijven eigenaar zijn van het netwerk dat ze gebruiken. Samen investeren zij in dat netwerk en samen bepalen ze hoe het netwerk gebruikt wordt. De coöperatieve netwerken zijn in de regel gerealiseerd op basis van glasvezel en zij hanteren vrijwel zonder uitzondering een open filosofie met volledige keuzevrijheid voor de gebruiker/mede-eigenaar. In deze aanpak staan gewin (een goedkopere aansluiting), gemak (op de consument afgestemde diensten) en genot (toepassingen als televisie en games) voor de gebruiker centraal.

3.5

Conclusies

De belangrijkste conclusies naar aanleiding van gesprekken met marktpartijen zijn de volgende:

1. De kabelbedrijven zien de rol van de overheid vooral in het mogelijk maken van aansluitingen in de voor hen onrendabele gebieden en op het gebied van diensteninnovatie.
2. De ambitie van een open, toekomstvast en provinciedekkend breedbandnetwerk is alleen te realiseren wanneer we gebruik maken van nieuwe innovatieve methoden van aanleggen en een andere dan de gebruikelijke marktbenadering. Tenzij de provincie bereid is de onrendabele aansluitingen te subsidiëren.

4 Onderbouwing rekenvoorbeelden

Door Arcadis zijn drie rekenvoorbeelden opgesteld; Zwolle (stedelijke gemeente), Steenwijkerland (plattelandsgemeente) en Cogas. Centraal stond de vraag: Welke investeringen zijn nodig om alle adressen binnen de grens van de kavelindeling te voorzien van glasvezel tot in de meterkast? Met de onderbouwing van de rekenvoorbeelden is tevens de aansluiting gezocht met juridische aspecten en deelnemingenbeleid.

4.1 *Uitgangspunten*

Het accent van de rekenvoorbeelden ligt op financiële aspecten ter onderbouwing van het benodigde totale investeringsvolume voor geheel Overijssel. Hiervoor worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- Berekening is op basis van greenfield situatie en er wordt geen rekening gehouden met reeds aanwezige en te gebruiken glasvezelinfra.
- Bedrag per aansluiting is op basis van de gemiddelde aansluitkosten binnen de bebouwde kommen aangevuld met adressen binnen een straal van 1 km daar buiten.
- Netwerk wordt aangelegd conform netwerkconcept ReggeFiber PVE = P2P ethernet + overlay CATV. Dit is niet de enige manier, maar wel door de markt en de financiële wereld geadopteerd.
- De businesscase is in eerste instantie alleen voor passief; mogelijk komt er ook een laag 2 oplossing
- Connectie met de NDIX ontstaat vanuit de netwerk bouw/fasering.
- Geografische informatie is afkomstig van de afdeling Beleidsinformatie van de Provincie.

4.2 *Rekenvoorbeeld Steenwijkerland*

De gemeente Steenwijkerland kent iets meer 20.000 adressen, waarvan circa 6700 adressen onrendabel zijn. De aansluitingskosten voor deze adressen bedragen gemiddeld circa € 8.000,--. De gemiddelde prijs per aansluiting voor de rendabele gebieden, circa 13.000 adressen, ligt rond de € 1.180,--. In onderstaande tabel zijn de investeringsbedragen weergegeven.

Kern	Aantal adressen	Investering	per aansluiting
Steenwijk binnen	9282	€ 11.000.230,00	€ 1.185,11
Steenwijkerwold	760	€ 808.212,00	€ 1.063,44
Oldemarkt	1142	€ 1.461.876,00	€ 1.280,10
Vollenhove	1659	€ 1.943.997,00	€ 1.171,79
Blokszijl	581	€ 654.964,00	€ 1.127,30
Sub	13424	€ 15.869.279,00	€ 1.182,16
Steenwijkerland buiten	6784	€ 54.863.817,00	€ 8.087,24
Totaal	20208	€ 70.733.096,00	€ 3.500,25

Uit bovenstaande blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat de markt geheel Steenwijkerland zal verglazen. Niet alleen de gemiddelde prijs per aansluiting in het onrendabele gebied ligt boven de marktconforme prijs van € 800,-- , dit geldt ook voor de rendabele gebieden. Het rekenvoorbeeld voor Steenwijkerland is dan ook op basis van huidige uitgangspunten niet sluitend te maken.

Het realiseren van een dekkend breedbandnetwerk voor Steenwijkerland kan wellicht sluitend worden indien de rentabiliteit omhoog gaat. Dit is het geval wanneer de dekkingsgraad omhoog gaat, meer diensten over het netwerk gaan en de aanlegkosten worden gereduceerd.

4.3 **Rekenvoorbeeld Zwolle**

Zwolle is een stedelijke gemeente met een beperkt buitengebied. Van de meer dan 54.000 adressen bevinden zich er circa 1600 in het buitengebied. De aansluitkosten van adressen in het buitengebied is geraamd op € 7.800,--. De gemiddelde aansluitkosten voor alle adressen in Zwolle bedraagt circa € 1.200,--. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

Kern	Aantal	Investering	per aansluiting
Zwolle binnen	54558	€ 54.233.913,00	€ 994,06
Zwolle buiten	1681	€ 13.124.338,00	€ 7.807,46
Totaal	56239	€ 67.358.251,00	€ 1.197,71

Doordat Zwolle een relatief klein gedeelte buitengebied heeft is het mogelijk een mix te maken van rendabel en onrendabele gebieden. Desondanks blijven de aansluitkosten voor een relatief klein aantal adressen hoog. Het is dan ook de vraag of marktpartijen bereid zijn deze adressen te ontsluiten. Mede gelet op hun bedrijfseconomische principes.

4.4 **Rekenvoorbeeld werkgebied Cogas**

Uit het gesprek met Cogas is naar voren gekomen dat zij zonder betrokkenheid van de overheid hun kopernetwerk volledig wil verglazen. Het Cogas werkgebied bestaat uit circa 123.000 adressen. Volgens berekening van Arcadis is hiermee een investeringsbedrag gemoeid van circa 290 miljoen euro, met gemiddelde aansluitkosten van circa € 2400,-- per adres. De gemiddelde aansluitkosten binnen de bebouwde kommen met een straal van 1 km rondom bedragen € 1.300,--. De aansluitkosten variëren van rond de € 1100,-- tot rond de € 9.000,--. Cogas hanteert de tactiek om de bekabeling van glasvezel mee te leggen met reeds geplande graafwerkzaamheden. Dit levert een kostenreductie per aansluiting op. De daadwerkelijk in de praktijk gemaakte kosten kunnen dan ook lager uitvallen.

De strategie van Cogas komt overeen met de beoogde ambitie van de provincie Overijssel. Dit geldt voor zowel de realisatie van een dekkend netwerk als wel de open toegang. Dit betekent dat op dit moment voor de provincie geen noodzakelijke rol is weggelegd om participatief te investeren als het gaat om het Cogas gebied.

4.5 **Rekenvoorbeeld provincie Overijssel**

De gehele businesscase van Overijssel bestaat uit 515.000 adressen, waarvan iets meer dan 66.000 adressen onrendabel zijn om aan te sluiten. Voor het overgrote deel van circa 449.000 adressen gelden gemiddelde aansluitkosten van circa € 1.200,--. Het totale investeringsvolume voor geheel Overijssel voor rendabele gebieden komt hiermee op circa 545 miljoen euro.

Het investeringsvolume voor meer dan 66.000 adressen in het buitengebied bedraagt circa 523 miljoen euro. De ontsluiting van deze adressen op volgens gangbare bedrijfsmodellen en uitgangspunten is dan ook niet realistisch.

4.6 **Conclusies**

Naar aanleiding van de door Arcadis opgestelde rekenvoorbeelden zijn de volgende conclusies te trekken:

1. *Een mix van rendabele en onrendabele gebieden leidt niet tot een voor de markt valide businesscase waarmee een 100% dekkend breedbandnetwerk wordt gerealiseerd.*

Dit betekent dat het model waarin de provincie middels een Netwerkinvesteringsmaatschappij investeert in het breedbandnetwerk niet leidt tot het gewenste resultaat. Hierbij uitgaande van gangbare bedrijfsmodellen en uitgangspunten.

2. *Circa 66.000 adressen zijn volgens gangbare bedrijfsmodellen en uitgangspunten en volgens het concept Fiber to the home vanuit financieel oogpunt niet te ontsluiten.*

Om te komen tot een 100% dekkend breedbandnetwerk zal gekeken moeten worden naar innovatieve bedrijfsmodellen. Waarbij de overheid haar rol als launching customer kan vervullen. Indien nodig zal naar alternatieve technieken van ontsluiting moeten worden gekeken, zoals Wireless Broadband Acces.

3. *In het stedelijke gebied is een voor de markt valide kavel te maken waarmee een 100% dekkend breedbandnetwerk wordt gerealiseerd. Het is niet zeker of de markt zelfstandig onrendabele adressen gaat aansluiten. .*

Het rekenvoorbeeld van Zwolle illustreert dat een mix van een relatief klein aantal onrendabele aansluitingen met rendabele aansluiting leidt tot een marktconforme kavel. De vraag is echter hoe de markt verleid kan worden om deze aansluitingen te realiseren.

5 Governance structuur

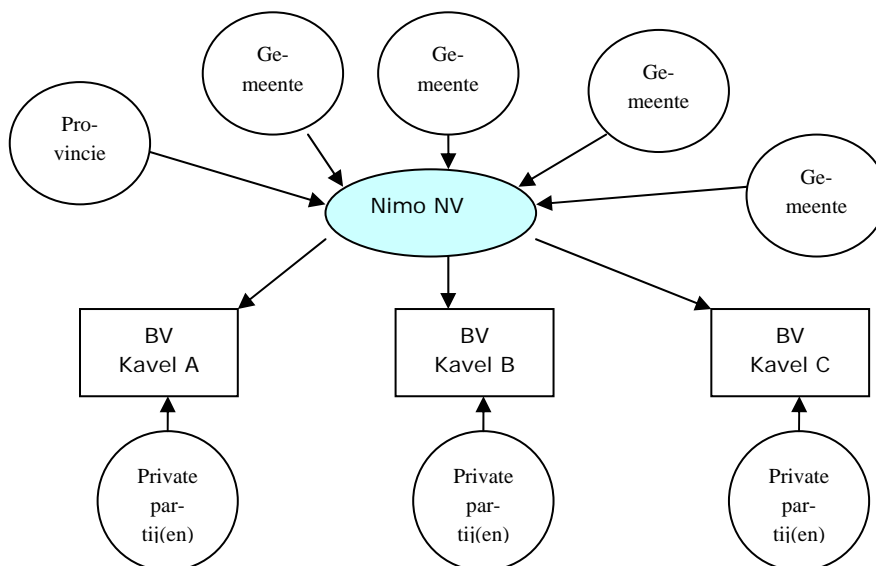
In voorgaande GS nota's¹ is ingegaan op een governance structuur waarmee het voor de provincie mogelijk is om risicodragend te participeren. Dit is uitgegaan van het idee dat het mogelijk is een mix van onrendabele en rendabele kavels te maken. Uit de marktconsultatie en de rekenvoorbeelden blijkt dat dit alleen mogelijk is stedelijke gemeenten. Hierna wordt ingegaan op het oorspronkelijke model, genaamd NIMO NV, waarbij de provincie risicodragend participeert.

In dit hoofdstuk wordt een model voor die governance structuur onderbouwd. In de eerste plaats worden de uitgangspunten weergegeven. Vervolgens wordt een keuze gemaakt tussen een publieke (WGR) of private (Vennootschap) organisatievorm. Tot slot wordt ingegaan op het organisatie-model.

5.1 Uitgangspunten

Voor het inrichten van een governance structuur, uitgaande van een risicodragende participatie met marktpartijen, worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De provincie is 100% aandeelhouder van de NIMO NV;
- Vanuit de organisatievorm per kavelgebied samenwerking wordt gezocht met publieke (gemeenten) en private partners;
- De organisatievorm of wijze van participatie voldoet aan nationale en Europese regelgeving.
- De organisatievorm of wijze van participatie voldoet aan het provinciale deelnemenbeleid.
- Met de keuze voor de organisatievorm of wijze van participatie wordt een provinciedekkend, open en toekomstvast breedbandnetwerk gerealiseerd.
- De organisatievorm of wijze van participatie maakt het mogelijk voor marktpartijen te investeren.
- De organisatievorm of wijze van participatie maakt het mogelijk voor gemeenten om nu of in een later stadium mee te investeren.
- De organisatievorm of wijze van participatie faciliteert de ontwikkelstrategie van de provincie.



Oorspronkelijk model organisatievorm

¹ Tussenrapportage Next Generation Network Services in Overijssel' (27-10-2009; document nr. 971645), 'Toekomstvast Communicatienetwerk' (26-01-2010) en Rol provincie: Realisatie provinciaal dekkend, open en toekomstvast glasvezelnetwerk (06-04-2010; enveloppe nummer 1099618).

5.2

Rechtsvorm: publiek- of privaatrechtelijk

Voor de op te richten governance structuur zal in eerste instantie gekozen moeten worden tussen een publiek- of privaatrechtelijke organisatievorm. Het gaat hierbij om de vraag welke rechtsvorm de voorkeur heeft: de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke (= stap 5 uit de deelnemingenladder).

Mogelijke overwegingen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm:

- ze zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;
- onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard (bijvoorbeeld RBT);
- de WGR faciliteert de samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen;
- ook kunnen rijk en andere rechtspersonen deelnemen. Deelname is echter aan bepaalde voorwaarden verbonden (artikel 94 en 97 WGR voor rijk en artikel 93 en 96 WGR voor andere rechtspersonen). Voor 'andere rechtspersonen' geldt dat zij alleen kunnen deelnemen, indien hun bestuur bij Koninklijk Besluit dat in de staatscourant wordt geplaatst, daartoe is gemachtigd.

Mogelijke overwegingen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm:

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- terugdringen bestuurlijke drukte;
- het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling moeten private gelden worden aangetrokken;
- de markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de provincie in een project moet renderen;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement uit de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft toetreden andere partijen op een later moment;
- publiekrechtelijke waarborgen zijn niet van toepassing; dit moet kunnen worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'good governance' (o.a. in statuten).

Op basis van bovenstaande overwegingen kan worden gesteld dat een privaatrechtelijke constructie de voorkeur heeft. Als het gaat om de juridische constructie risicodragende te participeren in een provinciedekkend, toekomstvast en open breedbandnetwerk.

5.3

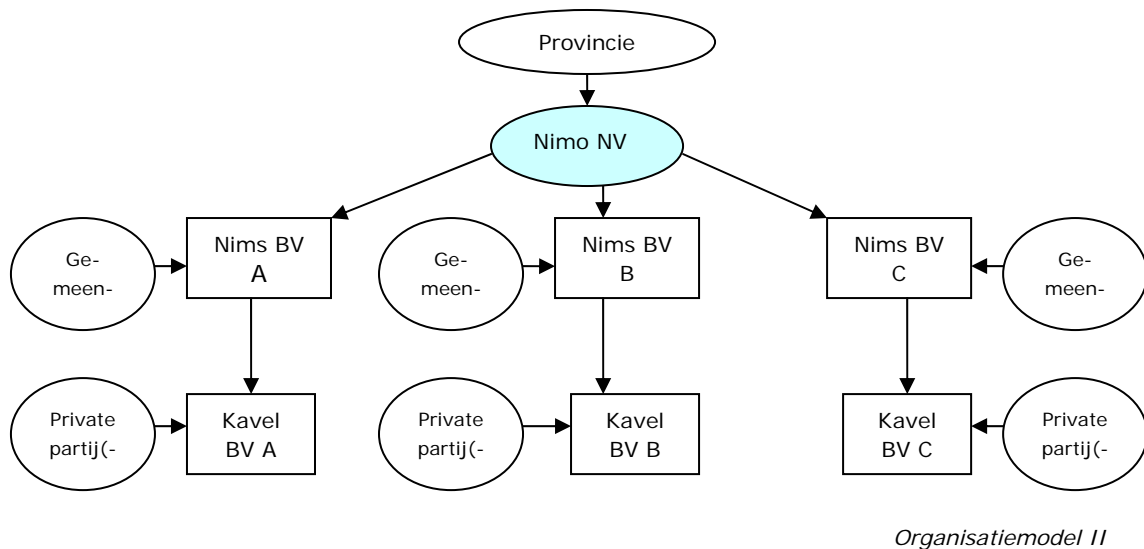
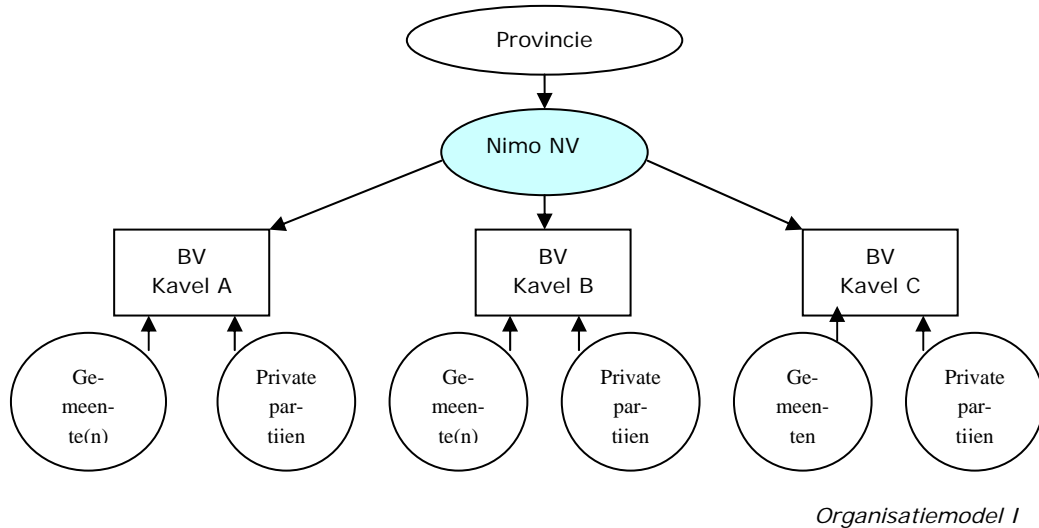
Organisatiemodel

In het (oorspronkelijke) model van NIMO NV investeren gemeenten en provincie gezamenlijk in de NIMO NV. Dit vanuit de gedachte dat er dan zowel verevening op kavelniveau als op het niveau van de netwerkmaatschappij (alle kavels tezamen) plaatsvindt. Er kleven echter een aantal nadelen aan dit model, te weten:

- De Provincie is bij de start afhankelijk van toezeggingen van gemeenten. Beide moeten voor goedkeuring naar respectievelijk BZK (158 Pw) en GS (164 Gw). Pas daarna kan daadwerkelijke oprichting plaatsvinden.
- Het zal voor gemeente A met een belang in kavel A mogelijk niet interessant zijn om in Kavel B, waaraan gemeente B deelneemt, te investeren. Daarbij zijn ook vraagtekens te plaatsen of voor gemeente A wel sprake is van een gemeentelijk belang. Dit in verband met de goedkeuring door GS o.b.v. artikel 164 Gw (vgl art. 158 Pw). Waarbij alleen winst op basis van de Wet Fido geen doelstelling mag zijn.
- Ervan uitgaande dat niet alle gemeenten in tegelijkertijd willen en kunnen deelnemen, moet er bij elke nieuw toetredende gemeente een emissie van aandelen plaatsvinden. Dit vraagt om extra procedures. Waarbij verwatering van aandelenkapitaal en waardegroei van aandelenkapitaal dilemma's zijn.

- Wanneer er zowel provincie als gemeenten deelnemen in Nimo NV, kan het moeilijk zijn om via een aandeelhoudersvergadering tot eensluidende besluiten te komen. Iedere gemeente kan en zal mogelijk zijn eigen belang vertegenwoordigen. Ervan uitgaande dat een gemeente haar eigen belang vooropstelt ten opzichte van een provinciaal belang.

Naar aanleiding van bovenstaande nadelen zijn de volgende twee organisatiemodellen overwogen:



Voordelen van deze modellen zijn onder andere:

- Om te starten is de provincie niet afhankelijk van toezeggingen van gemeenten. Provincie kan zelf goedkeuringsprocedure o.b.v. artikel 158 Pw in gang zetten, waarna daadwerkelijke oprichting mogelijk.
- Provincie heeft als enig aandeelhouder goede sturingsmogelijkheden t.a.v. Nimo NV.
- Er is ruimte voor maatwerk. Afhankelijk van wat partners willen kan op niveau onder Nimo NV worden gekozen voor model 1 of model 2. Het beeld is dat private partijen liever niet met meerdere 'overheidspartijen' te maken hebben. In model 2 wordt aan dit bezwaar tegemoet gekomen.

Met de HMO zijn inmiddels goede ervaringen opgedaan waar het gaat om 100% provinciaal aandeelhouderschap en samenwerking met private partijen.

Belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking is onder andere het creëren van goede sturingsmogelijkheden vanuit de provincie, zodat provinciale doelstellingen uiteindelijk worden bereikt. Dit zal onder andere moeten worden meegenomen bij voorbereiding van de statuten en eventuele aandeelhoudersovereenkomst.

5.4 *Subsidieinstrument*

Het uitgangspunt is om niet subsidies toe te passen. In de praktijk is dit wellicht nodig. Om die reden is uitgezocht of het mogelijk is een subsidie instrument in te richten. Het beoogde subsidie instrument wordt dan ingezet voor die aansluitingen die onrendabel blijven, om op die manier de onrendabele top te vereffenen.

In deze vorm wordt de investering door de netwerkaanbieder uitgelokt door relatief hoge eenmalige aansluitkosten in rekening te brengen. Die aansluitkosten worden door een subsidie aan de aan te sluiten burgers of bedrijven gecompenseerd. De hoge drempel die de eenmalige aansluitkosten opwerpen wordt daarmee aanzienlijk verlaagd. Deze variant is in het recente verleden veelvuldig gebruikt bij vraagbundelingsinitiatieven richting instellingen en bedrijven. In Nederland is reeds veel ervaring met deze variant van subsidiering.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is een wettelijke grondslag vereist voor het verlenen van een subsidie tenzij er sprake is van incidentele subsidies. Bij incidentele subsidies is bijvoorbeeld het aantal ontvangers maximaal tien. In het voorliggende geval is daar geen sprake van en moet derhalve een subsidieparagraaf in het Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel (UBS) worden opgenomen. Zo wordt een titel gecreëerd voor het wegzetten van de bovengenoemde subsidies aan de aan te sluiten burgers en bedrijven.

Bij het opstellen van de UBS paragraaf zullen beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Eén van de beleidskeuzes betreft de vraag bij wie de uitvoering van de subsidies belegd gaat worden. Als de uitvoering bij de provincie zou komen te liggen zou dat zorgen voor meer zichtbaarheid, maar tegelijkertijd voor veel extra subsidieaanvragen per jaar. Als de uitvoering bij de gemeenten zou komen te liggen, dan zou de provincie maar een paar subsidies aan gemeenten moeten verlenen. Gemeenten zijn in die situatie verder verantwoordelijk voor het afwikkelen van alle individuele subsidieaanvragen van de aan te sluiten burgers en bedrijven.

Vanuit staatssteunoptiek het volgende. Zolang de burger zelf bepaalt welke marktpartij de aansluiting mag realiseren en de eenmalige aansluitkosten in rekening laat brengen lijkt er geen sprake te zijn van ongeoorloofde staatssteun. We gaan hierbij uit van subsidiebedragen van circa 1000 euro. De investeringsmaatschappij als breedbandaanbieder is wel gedurende de looptijd van het contract verzekerd van een bepaalde hoeveelheid opdrachten die niet beschikbaar zijn voor mogelijke concurrenten. Bovendien is de investeringsmaatschappij de enige aanbieder. Korte voorlopige conclusie is dat als de provincie conform het Market Economy Investor Principle (MEIP) handelt in een gebied waar door marktfalen de aanleg niet wordt opgepakt door andere partijen, en als wordt voldaan aan een aantal criteria² dan worden geen problemen voorzien met staatssteun.

² De omvang en de duur van het contract moeten proportioneel zijn (lees: het mag niet te omvangrijk zijn en niet te lang duren). Er moet geanticipeerd worden op het feit dat de vraag naar de diensten die in het contract zijn opgenomen gedurende de looptijd waarschijnlijk groeit. Die vraag komt immers niet op de vrije markt, maar als vanzelf bij de winnaar van het contract terecht, wat de laatste een voordeel kan opleveren. Met de compensatie van dit voordeel moet in de opdracht rekening worden gehouden. In gevallen waar nieuwe infrastructuur wordt aangelegd die ook gebruikt kan worden om andere eindgebruikers buiten de aanbesteding te bedienen, moet het netwerk voor 'derde' aanbieders vrij toegankelijk zijn. Daarbij verdient het de aandacht dat de afspraken tussen de decentrale overheid en de breedbandaanbieder over gegarandeerde vaste afname door eindgebruikers in de opstartfase van een project (de overheid garandeert bijvoorbeeld dat een minimum aantal aansluitingen wordt afgenomen) al snel op staatssteun wijzen.

Hoe deze aandachtspunten concreet moeten worden toegepast zal per geval moeten worden bekeken.

Bij subsidies aan bedrijven is de kans op staatssteun wel groter en daarvoor is het noodzakelijk om bij die aanvragen altijd een de-minimis verklaring te eisen. Hier zou zich wel het probleem kunnen voordoen dat een bedrijf reeds de minimissteun heeft ontvangen en geen recht heeft op de subsidie.

Als gekozen wordt om de uitvoering van deze subsidies bij de gemeenten te beleggen zal de staatssteuntoets ook bij de gemeenten komen te liggen. Gemeenten zijn dan primair verantwoordelijk voor het eventueel verlenen van subsidie aan ondernemingen. Zij moeten ervoor zorgen dat er geen ongeoorloofde staatssteun wordt verleend. Punt van aandacht blijft dus hoe om te gaan met het scenario dat een aan te sluiten bedrijf geen recht heeft op de subsidie vanwege de staatssteunregelgeving.

5.5 Ex ante evaluatie 'Keuze governance structuur'

Door BA Beleidsinformatie is een ex ante beleidsevaluatie uitgevoerd om input te leveren voor een gedegen keuze voor de governance structuur bij de realisatie van een provinciaal dekkend, open en toekomstvast communicatienetwerk. De evaluatie dient zo goed mogelijk inzichtelijk te maken wat de mogelijke gevolgen van de keuze voor een governance structuur zijn op het vermogen provinciale doelen en maatschappelijke effecten te bereiken.

Voor deze evaluatie heeft BA Beleidsinformatie interviews met diverse deskundigen gehouden die vanuit verschillende invalshoeken (beleid, praktijk en wetenschap) en vanuit diverse ervaringen hun bijdrage kunnen leveren aan de discussie. Daarnaast is een beknopte desk research uitgevoerd.

Drie mogelijke modellen voor de governancestructuur zijn voorgelegd aan de geïnterviewde deskundigen voor reactie. Hieruit komt naar voren dat een model waarbij de provincie volledig eigenaar van Nimo NV is, de voorkeur geniet, omdat bij meerdere eigenaren (ook gemeenten) de aansturing van Nimo NV te complex wordt. Borging van het provinciaal belang in de governance structuur moet gebeuren door alles aan de voorkant zoveel als vast te leggen. Wat niet van tevoren geregeld is, valt later niet bij te sturen. Omdat marktpartijen gestuurd worden door hun streven naar winst en niet door het streven naar het realiseren van maatschappelijke effecten.

Voor de borging van het provinciaal belang zijn nog twee zaken van belang. Ten eerste is het van groot belang dat het provinciaal bestuur het belang van het project goed uitdraagt. Ten tweede moet in het oog gehouden worden dat de provincie uiteindelijk realisering van maatschappelijke effecten nastreeft en niet slechts de aanleg van een netwerk. Om te zorgen dat het netwerk ook wordt gebruikt, is het nodig gelijktijdig maatschappelijke diensten te ontwikkelen, in samenspraak met de gebruikers. Zo creëert de provincie draagvlak en vertrouwen. Dit zorgt voor een veel grotere kans van slagen van dit project.

Een rol voor gemeenten in de governance structuur is niet vanzelfsprekend en kan vertragend werken. Er zijn ook andere mogelijkheden de gemeenten te betrekken, gemeenten kunnen bijvoorbeeld faciliterend optreden of een rol hebben bij dienstenontwikkeling.

5.6 Conclusie

Duidelijk is dat rondom de governance structuur in dit stadium van het project nog een en ander onduidelijk is. Dit heeft ermee te maken dat de provinciale rol en de wijze van invulling nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Op basis van bovenstaande zijn in ieder geval de volgende conclusies te trekken:

1. Als het gaat om de oprichting van een netwerkinvesteringsmaatschappij Overijssel dan heeft een privaatrechtelijke vorm de voorkeur.
2. Bij de (eventuele) uitwerking van de organisatievorm is het van belang goede sturingsmogelijkheden te creëren met het oog op het bereiken van maatschappelijke doelen en effecten.

6 *Vervolg + advies*

Een provinciedekkend, open en toekomstvast breedbandnetwerk is van zowel maatschappelijk als provinciaal belang. Het beoogde breedbandnetwerk draagt bij aan innovatieve maatschappelijk-economische ontwikkelingen, de internalisering van maatschappelijke baten, voorziet buitengebieden van een hoogwaardige breedbandverbinding en draagt bij aan provinciale thema's.

Vanuit oogpunt van het provinciale en maatschappelijke belang wil de provincie invulling geven aan haar ambitie. Echter de realisatie van een provinciedekkend breedbandnetwerk op basis van huidige bedrijfsmodellen en uitgangspunten is niet haalbaar. Innovatieve bedrijfsmodellen, zoals het coöperatieve model, leiden mogelijk wel tot een provinciedekkend netwerk.

De openheid en toegankelijkheid van het netwerk is van (cruciaal) belang voor de ontwikkeling van diensten. Dit komt naar voren uit gesprekken met marktpartijen. Cogas heeft aangegeven te streven naar uniformiteit om de openheid in de actieve laag (laag 2) te reguleren.

De provincie kan concreet invullingen geven aan haar ambitie door ervaring op te doen langs drie routes. Eén route via het Coöperatieve model in samenwerking met de gemeente Steenwijkerland, één route via risicodragende participatie in Zwolle en één route dienstenontwikkeling.

6.1 *Coöperatief model*

Kern van het coöperatieve model is dat de bewoners en bedrijven eigenaar zijn van het netwerk dat ze gebruiken. Samen investeren zij in dat netwerk en samen bepalen ze hoe het netwerk gebruikt kan worden. De coöperatieve netwerken zijn in de regel gerealiseerd op basis van glasvezel en zij hanteren vrijwel zonder uitzondering een open filosofie met volledige keuzevrijheid voor de gebruiker/mede-eigenaar.

Het coöperatieve model is met succes toegepast in de uitgestrekte gebieden van Zweden en Utah (VS). Ook in Nederland is ervaring opgedaan met de kenmerken van dit model. In het Brabantse Nuenen is begin 2000 een op coöperatieve leest geschoeid netwerk ontstaan. Na een lastige start is het inmiddels het meest succesvolle glasvezelnetwerk in Nederland met een deelnamepercentage van 80 tot 90%. In de Eindhovense wijken Tongelre en Woensel wordt dit model nu met succes gehanteerd.

Het coöperatieve model sluit aan bij de cultuur in Oost Nederland van 'Noaberschap'. Dit model is daarmee als bedrijfskundig vehikel uiterst geschikt om de provinciale ambitie van een provinciedekkend netwerk te realiseren. Niet het bedrijfseconomische gewin staat centraal, maar het samen en in onderlinge solidariteit realiseren van een zo goed mogelijke voorziening tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbinnen is er wel ruimte voor het onderling vereffenen van meer en minder rendabele gebieden.

De gemeente Steenwijkerland is de meeste uitdagende gemeente als het gaat om de aansluiting van onrendabele adressen. Concreet wordt voorgesteld ervaring en kennis op te doen door de route van het coöperatieve model in de gemeente Steenwijkerland aan de praktijk te toetsen. De gemeente Steenwijkerland is bereid te participeren in deze benadering.

Het doel van deze route is dan ook om samen met de gemeente Steenwijkerland in de praktijk te toetsen of het coöperatieve model leidt tot aansluiting van de meeste onrendabele adressen in plattelandsgemeenten. De bereidheid van burgers, bedrijven en instellingen te participeren in het breedbandnetwerk staat hierin centraal. De verwachting is dat de eerste resultaten van deze route binnen een jaar zichtbaar worden.

6.2 *Risicodragende participatie Zwolle*

De route van de risicodragende participatie door de provincie sluit aan bij de oorspronkelijke gedachte om voor heel Overijssel een Netwerkinvesteringsmaatschappij op te richten. Duidelijk is geworden dat een risicodragende participatie zinvol kan zijn in stedelijke gebieden. De vraag is of

met deze participatie marktpartijen voldoende worden verleid om ook onrendabele adressen aan te sluiten.

Voorgesteld wordt samen met de gemeente Zwolle invulling te geven aan deze route. Het gaat in eerste instantie om het treffen van voorbereidingen om deze kavel in de markt te zetten. De gemeente Zwolle is bereid in deze route te participeren. In deze voorbereiding wordt onder andere een voorselectie van marktpartijen gemaakt, openstaande vragen ten aanzien van de governance structuur nader onderzocht en de rol van de provincie en de gemeente uitgewerkt.

6.3 *Open innovatie: Dienstenontwikkeling Cogas gebied*

In de huidige als de voorgaande collegeperiode is geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe diensten in maatschappelijke sectoren. Uit deze programma's zijn een aantal kansrijke toepassingen ontwikkeld, zoals Schoolglas, Telefysi en de Regionale Toezichtsrimte IJsselland. Bij het opschalen van deze diensten lopen de ondernemers tegen verschillende problemen aan, waardoor het niet mogelijk is de diensten op grote schaal via de beschikbare netwerken te distribueren. Deze problemen zijn zowel van technische, bedrijfseconomische als strategische aard.

COGAS is op 10 oktober 2010 gestart met een testomgeving op het eigen netwerk die gericht is op het wegnemen van deze barrières. Hierbij zijn COGAS, NOVAY en NDIX betrokken. Er wordt gewerkt op basis van het principe van open innovatie. Andere partners worden dan ook nadrukkelijk uitgenodigd mee te doen. Mogelijk wordt aangesloten op andere kleinschalige netwerken zoals CAI Harderwijk en Kabel Noord.

De gedachte is dat door het wegnemen van de barrières de dienstenontwikkeling versnelt, waardoor de vraag naar de diensten en daarmee de vraag naar hoogwaardige verbindingen toeneemt. Cogas heeft de provincie gevraagd deel te nemen aan deze testomgeving.

Voorgesteld wordt vanuit een onafhankelijke en zelfstandige rol deel te nemen aan de testomgeving van Cogas ten behoeve van dienstenontwikkeling. De provincie gaat daarbij uit van een open innovatie model, waarin maatschappelijke diensten en economische spin-off centraal staan. Het open innovatie model betekent dat geïnteresseerde en belanghebbende partijen kunnen participeren.