



Strategisch plan Breedband in buitengebied NH

In opdracht van:

Provincie Noord-Holland

Project:

2016.023

Publicatienummer:

2016.023-1611

Datum:

Utrecht, 29 april 2016

Auteurs:

Drs. Sven Maltha

ir. Leonie Hermanussen

ir. Menno Driesse

ir. ing. Reg Brennenaedts MBA



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Inhoud	11
1.3 Staatssteunkader.....	12
2 Rol van de provincie.....	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Het publiek belang van telecom	15
2.3 Marktfalen in het buitengebied	16
2.4 Beleidsrollen voor de provincie	17
2.5 Conclusie.....	24
3 Eerste uitwerking voor financiële rol	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Betrokkenen en rolverdeling.....	27
3.3 Uitgangspunten voor bovengrens.....	29
3.4 Conclusie.....	32
4 Beleidsimplicaties van verschillende marktposities	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Positie marktpartijen	33
4.3 Implicaties van verschillende financieringskaders.....	34
4.4 Conclusie.....	35
5 Procesaangepak.....	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Beoogd resultaat	37
5.3 Benodigde middelen.....	38
5.4 Selectiemethode.....	39
5.5 Beoordelingskader	41
5.6 Conclusie.....	43
6 Beleidsopties en aanbevelingen	45
6.1 Inleiding	45
6.2 Beleidsopties.....	45
6.3 Aanbevelingen.....	48
6.4 Conclusie.....	49
Bijlage 1. Risicoanalyse	51

Samenvatting

Dit strategische plan is een verkenning naar mogelijke beleidsopties om hoogwaardige breedband (NGA) in de witte buitengebieden van Noord-Holland te realiseren. Na de belangrijkste impact en financiële consequenties in kaart te hebben gebracht, is een gerichte aanpak voorgesteld om te komen tot een marktvraag die moet leiden tot een haalbare duurzame oplossing met zo efficiënt mogelijke inzet van publieke middelen. Middels een 'best value' procedure en bijbehorend beoordelingskader trachten we zo goed mogelijk gebruik te maken van huidige marktdynamiek. De optimale inzet van het (financiële) beleidsinstrumentarium en bijbehorende financiële omvang, valt vooraf moeilijk 'hard' te bepalen. Dit zal vooral uitkomst zijn van een proces waarin de markt wordt gevraagd een concurrerende aanbieding te doen voor het gehele buitengebied in Noord-Holland. Alleen op deze wijze kan de werkelijke omvang van de onrendabele top achterhaald worden. Wel zal de provincie redenerend vanuit haar beleidsambitie de vertrekpunten (minimumeisen) en het beoordelingskader dienen vast te stellen om tot de meest wenselijke en economisch meest voordelige oplossing te komen. Dit plan geeft daartoe de handvaten.

Economisch en maatschappelijk belang

Omwille van de economische en maatschappelijke meerwaarde van breedband voor de buitengebieden van Noord-Holland en het aantoonbaar marktfalen in de zogenoemde witte gebieden is een publieke rol legitiem. Zonder een publieke interventie zal de *digitale kloof* tussen burgers die wel en niet kunnen profiteren van voordelen van tal van breedbandige toepassingen steeds groter worden. Het ontstane momentum in de markt en de haalbare schaalvoordelen, pleiten voor een grootschalige aanpak waarbij de provincie samenwerking zoekt met één (of meerdere) grote marktpartij(en) voor realisatie van het gehele witte gebied in Noord-Holland.

De provincie staat voor de keuze of zij een faciliterende/bemiddelende rol, een financiële rol wenst op te pakken of dat zij de oplossing van dit vraagstuk toch vooral aan de markt overlaat in de hoop dat zich de komende jaren nieuwe werkbare oplossingen zullen voordoen.

Uitgangspunten voor een mogelijke financiële rol

Uitgaande van een grootschalige aanpak die voortbouwt op inspanningen van lokale initiatieven is zowel betrokkenheid van provincie, als van gemeenten, marktpartijen, lokale breedbandinitiatieven en eindgebruikers vereist.

Een publieke financiële bijdrage moet zo zijn ingekleed dat de provincie en gemeenten hun ambitie behalen maar hierbij de marktwerking niet onevenredig verstoren. Om de maximaal benodigde publieke bijdrage te kunnen berekenen is van de volgende uitgangspunten uitgegaan:

- Gemeenten en provincie dragen financieel bij aan het sluitend maken van de businesscase voor NGA-uitrol in wit gebied.
- De provincie en gemeenten benutten zo maximaal mogelijk bestaande investeringscapaciteit in de markt.
- Het beleid leidt in het eerste kwartaal van 2017 tot start van uitrol en in 2020 is een belangrijk deel van deze ambitie gerealiseerd.
- Het beleid richt zich op verblijfsobjecten in de witte buitengebieden.
- Het beleid richt zich op realisatie van NGA, waarbij over minimaal 95% van de te realiseren verbindingen snelheden van 100 Mbps kunnen worden afgenomen. Voor zeer geïsoleerde percelen is een maatwerkplan voorzien.

- Afnemers betalen maximaal €10 maandelijkse toeslag voor het gebruikmaken van de verbinding.

Onrendabele top in de businesscase

De businesscase voor realisatie van bekabeld NGA in het buitengebied kent een onrendabele top. Provincie en gemeenten kunnen gezamenlijk verschillende instrumenten inzetten om het financieringsgat te dichten. Echter, voor een duurzaam gezonde businesscase is het noodzakelijk de onrendabele top geheel weg te nemen. Welke combinatie van financieringsinstrumenten (lening/garantie/subsidie) ook wordt gekozen, er zijn substantieel financiële middelen nodig om de onrendabele top te kunnen afdekken. Op basis van een meermaals gehanteerd rekenmodel bedraagt het plafond aan financieringskosten circa €30 miljoen om de onrendabele top in de witte gebieden van geheel Noord-Holland weg te nemen. De daarmee samenhangende kosten voor de overheid (provincie en gemeenten) kunnen enkel lager worden, indien via een concurrerende uitvraag marktpartijen met kostenverlagende innovatieve (graaf)oplossingen komen en/of genoeg nemen met minder dan het in de markt gangbare rendement (c.q. met een andere tijdshorizon en terugverdientijd) werken. De enige manier om de daadwerkelijke omvang en de geschikte vorm van de gewenste publieke financiering te achterhalen, is door een concurrerende marktuitvraag te organiseren.

Mogelijke procesaanpak

Het plan stelt verder een procesaanpak voor die moet resulteren in een efficiënt selectieproces. Daarin wordt ruimte geboden voor innovatieve oplossingen van aanbieders en is maatwerk mogelijk om de doelstellingen van de provincie en gemeenten zo optimaal mogelijk te realiseren tegen zo efficiënt mogelijk inzet van publieke middelen. Omdat er geen dienst of werk wordt ingekocht, noch een opdracht wordt verstrekt is geen Europese aanbesteding niet vereist. Om toch te komen tot een open, concurrerende en niet-discriminerende selectieprocedure wordt een 'best value' aanpak voorgesteld met een bijbehorend beoordelingskader.

Beleidsopties en aanbevelingen

Hierna volgen de belangrijkste beleidsopties voor de provincie.

1. De provincie dient af te wegen of zij al of niet organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel bij wenst te dragen aan de realisatie van NGA-verbindingen voor de witte buitengebieden in Noord-Holland. Concreet betreft de keuze:
 - a. Niets doen en geheel overlaten aan de markt;
 - b. Enkel faciliteren, vooral gericht op samenwerken met gemeenten en gericht vraagbundeling;
 - c. Financiële ondersteuning bieden om de onrendabele top in de businesscase weg te nemen.

2. Indien de provincie besluit een financiële rol te nemen, heeft zij ook invloed op de kwaliteit van het te realiseren netwerk. De provincie dient vervolgens het gewenste kwaliteitsniveau af te wegen tegen de daarvoor noodzakelijk investering. De provincie beslist dus niet vooraf voor vorm en omvang van de uiteindelijke benodigde financiële steun. Dit zal vooral resultante zijn van de uitkomst van een concurrerende markt-uitvraag. Wel kan de provincie vooraf bepalen welke variant zij als uitgangspunt ziet bij een marktuitvraag:
 - Optie 1. 100% van de percelen in wit gebied krijgt een bekabelde NGA-verbinding;
 - Optie 2. 95% van de percelen in wit gebied krijgt een bekabelde NGA-verbinding en 5% een (draadloze) NGA-maatwerkoplossing; en
 - Optie 3. 100% van de percelen in wit gebied krijgt een draadloze NGA-verbinding.
3. De provincie heeft te kennen gegeven dat zij nauw wil samenwerken met andere stakeholders in dit dossier, in het bijzonder de gemeenten. De provincie dient te besluiten of en in welke verhouding de gemeenten zouden moeten bijdragen in de totale publieke financiële ondersteuning.
4. De provincie dient af te wegen welke maandelijkse bijdrage van de eindgebruiker gevraagd mag worden.

Tabel 1. Kosteninschatting overheid bij variërende buitengebiedstoelage

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Maandelijkse buitengebiedstoelage	€ 7,50 incl. BTW	€ 10 incl. BTW	€ 12,50 incl. BTW	€ 15 incl. BTW
Marktpartij	€ 22 M	€ 22 M	€ 22 M	€ 22 M
Lening	€ 8,7 M	€ 12,4 M	€ 16,9 M	€ 24,7 M
Subsidie	€ 32,6 M	€ 28,8 M	€ 24,3 M	€ 16,5 M
Kosten overheid	~ € 33 M	~ € 30 M	~ € 26 M	~ € 19 M

De hoogte van de maandelijkse buitengebiedstoelage heeft directe impact op de businesscase. Ervaring in de markt leert dat bij een hogere toeslag dan €10,- de startpenetratie snel terugloopt hetgeen de businesscase verzwakt. Hogere bijdragen leiden tevens tot grotere ongelijkheid ten opzichte van de andere (niet witte) gebieden.

De provincie dient af te wegen of zij een open, concurrerende marktuitvraag met bijbehorend beoordelingsproces wenst in te zetten om te komen tot selectie van één aanbieder om de breedbandambitie in het buitengebied te realiseren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het coalitieakkoord 2015-2019 'Ruimte voor Groei' geven de VVD, PvdA, D66 en het CDA aan belang te hechten aan digitale bereikbaarheid in de provincie Noord-Holland: *"Digitale infrastructuur is belangrijk voor de economische ontwikkeling. We vinden het van belang dat de digitale bereikbaarheid in Noord-Holland op orde is en voor iedereen beschikbaar. Ook bedrijven en gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. Wij brengen de knelpunten van digitale ontsluiting in de provincie in kaart en onderzoeken op welke wijze glasvezel zo goed en breed mogelijk bereikbaar wordt in Noord-Holland."*

In 2013 heeft de provincie Noord-Holland 1,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de voorbereiding van aanleg van breedbandnetwerken en de aanschaf en installatie van WiFi-apparatuur ten behoeve van openbare WiFi-punten. Wegens hoge belangstelling voor deze subsidie is in 2014 een aanvullend bedrag van €500.000 voor dezelfde doeleinden beschikbaar gesteld. Ondanks grote belangstelling heeft deze regeling nochtans niet geleid tot beschikbaarheid van hoogwaardige infrastructuur voor alle bewoners en zakelijke afnemers in Noord-Holland (zie paragraaf 1.1.1).

Om de problematiek in de buitengebieden in kaart te brengen heeft de Provincie Noord-Holland een kwartiermaker breedband aangesteld. De bevindingen van de kwartiermaker staan uiteengezet in de rapportage "Breedband in de provincie Noord-Holland".¹ De rapportage van de kwartiermaker is aangeboden aan Gedeputeerde Staten (hierna GS) van Noord-Holland. Op basis hiervan hebben GS op 26 januari 2016 besloten:

1. *"kennis te nemen van het rapport Breedband in de provincie Noord-Holland;*
2. *nader te verkennen wat de provinciale rol is in het mogelijk maken van snel internet in het buitengebied;*
3. *een verkenning te starten om tot verschillende opties te komen waarbij de financiële consequenties evenals de rollen en (financiële) bijdragen van gemeenten en andere partijen in beeld worden gebracht en hierbij ook de fiscale aspecten te betrekken, inclusief staatssteuntoets;*
4. *PS te informeren middels bijgaande brief."*

Dit strategisch plan geeft invulling aan de punten twee en drie van bovengenoemde besluiten.

1.1.1 Achtergrond

De belangrijkste conclusie in de rapportage van de kwartiermaker is dat de problematiek in Noord-Holland zich concentreert in de witte buitengebieden². In de analyse van de kwartiermaker komt naar voren dat lokale breedbandinitiatieven en marktpartijen een onrendabele

¹ Bron: Dialogic (2015). *Breedband in de provincie Noord-Holland. Advies breedbandbeleid en instrumentarium*, Utrecht, 22 december.

² Voor de definitie van witte gebieden, zie Box 2.

businesscase zien om de witte buitengebieden te voorzien van een hoogwaardige en toekomstvast internetverbinding. Het ontbreken van een NGA-verbinding in de witte buitengebieden verhindert de alledaagse bedrijfsvoering. Met andere woorden: toepassingen als thuiswerken, webhosting, CRM, e-commerce, IP-telefonie, teleconference, clouddiensten, internetbankieren, social media, camerabeveiliging et cetera, zijn hier minder vanzelfsprekend en in sommige gevallen zelfs niet bruikbaar. Zonder een NGA-verbinding is toegang tot maatschappelijke en sociale online voorzieningen beperkt. Ook gebeurt tegenwoordig een groot deel van de overheidsdiensten online. Het streven is om in 2017 een digitale overheid te hebben bewerkstelligd (zie Box 2). Als steeds meer wordt ingezet op digitale dienstverlening is het van belang dat ook alle burgers en ondernemers van deze dienstverlening gebruik kan maken.

Box 1. Digitaal 2017. Ambitie digitale overheid.

Digitaal 2017

“Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal afhandelen. Dus 's avonds na het werk makkelijk en snel vanaf de bank die gewenste parkeervergunning voor je nieuwe auto aanvragen of een terrasvergunning voor je café. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruik maken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid. De overheid opereert als één: er is sprake van integrale dienstverlening, waarbij het niet uitmaakt bij welke overheidsorganisatie je als eerste aanklopt om alles wat komt kijken bij je verhuizing te regelen of je nieuwe bedrijf op te zetten. De overheid richt zijn processen in op de (dienstverlenings)vraag van burgers en bedrijven en voorkomt daarmee dat burgers en bedrijven steeds weer hun weg moeten vinden in het brede en complexe landschap van overheidsorganisaties. Ook stelt één overheid geen overbodige vragen meer en zorgt dat burgers en bedrijven met minder regels en procedures te maken krijgen.”³

Met behulp van de uitvoeringsregeling ‘subsidie hoogwaardige communicatienetwerken Noord-Holland 2014’ is in de gemeenten Haarlem, Blaricum en Medemblik een netwerk gerealiseerd. In Haarlem betreft dit een netwerk voor grofweg 5.000 particuliere afnemers, in Blaricum en Medemblik zijn dit netwerken op bedrijventerreinen. In resterende gemeenten. Ook heeft deze regeling bijgedragen aan het ontstaan van een groot aantal lokale breedbandinitiatieven⁴:

- Breedband Alkmaar Buiten,
- Breedband Beemster,
- Veenglas,
- Bergen Breedband,
- Breedband Hollands Kroon,
- ZeevangNet,
- Glasvezel Texel,
- gemeente Schagen,
- gemeente Zaanstad en ZaanIJ,
- het Grootslag, en
- Samenwerkende gemeenten regio West-Friesland.

³ Bron: <http://www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017>

⁴ Dit betreft een inventarisatie van eind 2015.

Een enkel initiatief (het Grootslag) heeft uitrol bewerkstelligd. Andere initiatieven zijn op weg naar realisatie. De initiatieven die hierbij het meest succesvol lijken, zijn de initiatieven in Hollands Kroon en Alkmaar-Buiten.

In realisatie loopt een groot aantal initiatieven tegen knelpunten aan. Dit zijn voornamelijk knelpunten die voortkomen uit de technische en financiële engineering: het blijkt lastig voor initiatieven om een sluitende business case te bewerkstelligen. Ook het succesvol afronden van de vraagbundeling is problematisch. Initiatieven geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning vanuit de provincie om de hiervoor benoemde knelpunten aan te pakken. Zonder financiële steun gaat een groot deel van de lokale initiatieven het niet redden. Enkel de focus leggen op lokale initiatieven lijkt als nadeel te hebben dat volledige netwerkdekking in de provincie niet gegarandeerd is (het is immers de vraag of in elke gemeente een lokaal initiatief ontstaat en succesvol is) en dat schaalvoordelen in de markt niet worden benut. Een grootschalige aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van investeringscapaciteit in de markt biedt wel mogelijkheden om deze schaalvoordelen te benutten. Echter, in de witte gebieden is sprake van marktfalen. Dit pleit voor een financiële rol van de overheid. Om niet-toegepaste en voorsnog onnodige inzet van publieke financiële steun tegen te gaan, verdient het de voorkeur om de inzet van overheidssteun te beperken tot de witte buitengebieden. In onze inventarisatie van eind 2015 blijkt dat in deze gebieden op 17.943 percelen geen NGA kan worden afgenomen.

1.1.2 Marktverkenning

Ter voorbereiding van het opstellen van dit strategisch plan is een marktverkenning uitgevoerd. In de marktverkenning zijn interesses gepeild van een vijftal breedbandoperators actief in de Nederlandse buitengebieden. Hieruit kwam naar voren dat er bereidheid bestaat bij operators om te investeren in hoogwaardig breedband voor de buitengebieden van Noord-Holland. Hiermee wordt de onrendabele top in de businesscase echter niet volledig afgedekt. Operators zijn voornemens een aanbod te formuleren wanneer de provincie een uitvraag doet voor het ontsluiten van de witte gebieden in de provincie. Deze aanbiedingen lopen sterk uiteen. Tevens hebben twee plenaire sessies plaatsgevonden in het provinciehuis: één met wethouders van Noord-Hollandse gemeenten en één met vertegenwoordigers van lokale breedbandinitiatieven in de provincie. In deze sessies hebben wethouders en lokale initiatieven aangegeven baat te zien in een grootschalige aanpak voor de uitrol van breedband.

1.2 Inhoud

Het plan kent de volgende structuur:

- Hoofdstuk 2. Rol van de provincie. In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende rollen die de provincie en de overige stakeholders op zich kunnen nemen in dit dossier.
- Hoofdstuk 3. Eerste uitwerking voor financiële rol. In dit hoofdstuk diepen we één van de drie opties (de financiële rol) verder uit.
- Hoofdstuk 4. Beleidsimplicaties van verschillende marktposities. In dit hoofdstuk beschrijven we verschillende posities van marktpartijen in dit dossier.
- Hoofdstuk 5. Procesaanpak. In dit hoofdstuk lichten we een mogelijke procesaanpak toe om de digitale bereikbaarheid in de provincie krijgen die op orde is en voor iedereen beschikbaar.
- Hoofdstuk 6. Beleidsopties en aanbevelingen. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste beleidsopties voor GS weer.

1.3 Staatssteunkader

In deze rapportage verwijzen we een aantal keer naar de Algemene Groepsvrijstellingsverordening ⁵ (AGVV) van de Europese Commissie. Onder de AGVV zijn bepaalde steuncategorieën vrijgesteld van notificatie aan de Europese Commissie. In de context van breedband stelt de AGVV een aantal voorwaarden waaronder financiële overheidssteun is toegestaan. De belangrijkste voorwaarden luiden als volgt:

- Er is sprake van transparante steun ("*steun waarvan het bruto-subsidie-equivalent vooraf precies kan worden berekend zonder dat een risicoanalyse behoeft te worden uitgevoerd*" Art.5:1, AGVV).
- Steun bedraagt maximaal €70 miljoen van de totale kosten per project (Art. 4:1y, AGVV).
- Steun wordt enkel ingezet om investeringskosten in NGA-netwerken af te dekken ("*de in aanmerking komende kosten zijn de volgende: a) investeringskosten voor de uitrol van passieve breedbandinfrastructuur; b) investeringskosten van civieltechnische werkzaamheden voor breedband; c) investeringskosten voor de uitrol van basisbreedbandnetwerken, en d) investeringskosten voor de uitrol van NGA-netwerken*" AGVV, Art. 52:2).
- Steun voor realisatie van een **NGA-netwerk** wordt alleen verleend in **witte gebieden** ("*steun wordt alleen verleend in gebieden waar er geen infrastructuur van dezelfde categorie (basisbreedband of NGA) voorhanden is en waar dit soort infrastructuur binnen drie jaar vanaf de subsidiebeschikking waarschijnlijk ook niet op zakelijke voorwaarden zal worden uitgerold, hetgeen ook via een publieke consultatie dient te worden nagegaan*" Art.52:3, AGVV).
- Steun voor realisatie van een NGA-netwerk wordt alleen verleend voor de aanleg van open netwerken ("*de netwerkexploitant biedt op eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden de ruimst mogelijke actieve en passieve **wholesaletoeegang** met inbegrip van fysieke ontbundeling in het geval van NGA-netwerken. Dit soort wholesaletoeegang wordt verleend voor ten minste zeven jaar en het recht op toegang tot buizen of masten wordt niet in de tijd beperkt. In het geval van steun voor de aanleg van buizen zijn deze buizen breed genoeg om plaats te bieden voor meerdere kabelnetwerken en verschillende netwerktopologieën*" Art. 52:5, AGVV).
- Steun wordt toegewezen via een technologieneutrale concurrerende selectieprocedure ("*De steun wordt toegewezen op grond van een openbare, transparante en niet-discriminerende concurrerende selectieprocedure die het beginsel van technologische neutraliteit in acht neemt*" Art 52:4, AGVV).

In het volgende kader lichten we **vetgedrukte** begrippen uit voorgenoemde voorwaarden toe.

Box 2. Definities NGA, wit gebied en wholesaletoeegang.

NGA

NGA-netwerken zijn: "*Geavanceerde netwerken die ten minste de volgende kenmerken hebben:*

⁵ Verordening nr. 651/2014, gepubliceerd op 17 juni 2014 in het Publicatieblad van de Europese Unie door de Europese Commissie.

(next generation access)

- 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 upload- snelheden (in vergelijking met basisbreedbandnetwerken).

In de huidige stand van de ontwikkeling van de markt en de technologie zijn NGA-netwerken:

- a) op glasvezelkabels gebaseerde toegangsnetwerken (FTTx);
- b) geavanceerde, geüpgradede kabelnetten, en
- c) bepaalde geavanceerde draadloze toegangsnetwerken die een betrouwbare hoge snelheid per abonnee kunnen bieden."

(Art.2:138, AGVV)

Voor Noord-Holland betreffen de geüpgradede kabelnetten genoemd onder (b) het geüpgradede HFC-netwerk van Ziggo (DOCSIS 3.0) en de snellere koperverbindingen van KPN (VDSL-verbindingen) waarbij een relatief kleine afstand tussen de afnemer en de telefooncentrale wordt overbrugd (dus niet alle VDSL-verbindingen). Hierbij gaan we uit van snelheden van minimaal 30 Mbps.

Witte gebieden

De witte gebieden zijn: "de gebieden waar geen breedbandinfrastructuur aanwezig is en in de nabije toekomst waarschijnlijk ook niet zal worden ontwikkeld."

(§3.2:66, Europese Commissie (2013/C 25/01). EU-richtsnoeren voor de toepassing van staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken).

Wholesaletoegang

Wholesaletoegang is de "toegang waarmee een exploitant de faciliteiten van een andere exploitant kan gebruiken. De ruimst mogelijke toegang die via het betrokken netwerk moet worden verleend, omvat, op basis van de huidige technologische ontwikkelingen, ten minste de volgende toegangsproducten:

- voor FTTH/FTTB-netwerken: toegang tot buizen, toegang tot dark fibre, ontbundelde toegang tot de local loop en bitstroomtoegang;
- voor kabelnetwerken: toegang tot buizen en bitstroomtoegang;
- voor FTTC-netwerken: toegang tot buizen, subloopontbundeling (SLU) en bitstroomtoegang;
- voor passieve netwerkinfrastructuur: toegang tot buizen, toegang tot dark fibre en/of ontbundelde toegang tot de local loop;

- voor ADSL-gebaseerde breedbandnetwerken: ontbundelde toegang tot de local loop, bitstroomtoegang; voor mobiele of draadloze netwerken: bitstroom, medegebruik van fysieke masten en toegang tot de backhaulnetwerken, en
- voor satellietplatforms: bitstroomtoegang”

(Art 2:139, AGVV).

2 Rol van de provincie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de mogelijke rollen die provincie kan kiezen om de uitrol van snel en hoogwaardig internet in de buitengebieden mogelijk te maken. Alvorens we nader op de verschillende rollen ingaan, beschrijven we het publiek belang van beschikbaarheid van hoogwaardige digitale infrastructuur voor het buitengebied (paragraaf 2.2) en het marktfalen in de buitengebieden (paragraaf 2.3). Dit laatste vormt het kernprobleem voor het onderliggende dossier.

Daarna beschrijven we verschillende rollen die de provincie kan nemen met bijhorende impact op de marktontwikkelingen, mogelijke risico's, evenals het mogelijk in te zetten beleidsinstrumentarium (paragraaf 2.4). Tot slot sluiten we dit hoofdstuk af met een beknopte conclusie (paragraaf 2.5) die het vertrekpunt vormt voor verdere uitwerking in de daarop volgende hoofdstukken.

2.2 Het publiek belang van telecom

Telecom en ICT vormen de basis voor vrijwel alle bedrijvigheid. Uit eerder onderzoek voor Nederland ICT concluderen wij dat 25% van de economische groei (groei van de werkgelegenheid, kapitaalgoederenvoorraad en totale factorproductiviteit) in Nederland toegeschreven kan worden aan de uitrol van telecom en het gebruik hiervan door huishoudens en organisaties.⁶ Vertalen we dit belang naar de situatie in Noord-Holland, dan gelden deze wetmatigheden hier net zo sterk. Slechte digitale ontsluiting versterkt ook hier de achterstelling van de buitengebieden. Het opwaarderen van deze voorziening kan wegtrekken van ondernemers en bewoners afremmen.⁷

Ten eerste groeit de dataconsumptie onder huishoudens explosief. Interactieve IP-televisie en diensten zoals Netflix zijn in zeer korte tijd gemeengoed geworden. Daarbij staat de ontwikkeling van dergelijke diensten geen dag stil, waardoor het gebruik van de internetverbinding alleen nog maar intensiever zal worden. Binnen het Nederlandse onderwijsstelsel speelt ICT ook een centrale rol; het maken van huiswerk zonder een voldoende snelle internetverbinding maakt leren-op-afstand steeds problematischer.

Naast de ontwikkelingen in huis, zien we in vrijwel elke bedrijfstak een steeds prominentere rol en belofte voor ICT. Ook binnen de meer traditionele sectoren, zoals de landbouw en de zorg, zien we steeds data-intensievere bedrijfsprocessen in het hart van de organisatie. Een voorbeeld uit de landbouw betreft het monitoren van de melkkwaliteit vanuit de fabriek op de boerderij. Verder behoeft de gebruikte apparatuur, zoals de melkrobots, op regelmatige basis een update die primair via een cloudoplossing beschikbaar komt. Denken we echter verder vooruit, dan voorzien we een compleet slimme boerderij, waar door middel van sensoren de complete bedrijfsvoering wordt bijgehouden en bijgestuurd. Het is de som van al

⁶ Dialogic (2012) *De bijdrage van de telecomsector aan de economische groei in Nederland*. [[Nederlandict.nl](http://nederlandict.nl)]

⁷ Hospers, G. & Reverda, N. (2012). *Krimp het nieuwe denken: bevolkingsdaling in theorie en praktijk*. Boom Lemma Uitgevers. Strijker, D. (30 maart 2011). *Zonder snel internet loopt het platteland leeg*. Rijksuniversiteit Groningen. Verkregen via: http://www.rug.nl/news/2011/03/opinie14_2011.

deze kleine databronnen die de ontsluiting (doorgaans naar een clouddienst) zo uitdagend maakt.

Ook voor de zorg biedt telecom een belangrijke meerwaarde. Hoewel de echte zorg-opafstand in Nederland nog grotendeels van de grond moet komen, zien we hier ook steeds meer ontwikkelingen die een goede telecommunicatieverbinding vergen (online consult, domoticatoepassingen, mantelzorgapplicaties). In de toekomst komen artsen en wijkverpleegkundigen niet alleen face-to-face in contact met patiënten, maar is het ook mogelijk om real-time gegevens rondom hartslag, bloedsuiker of polsslag te ontvangen.

Naast het feit dat het ontbreken van hoogwaardige internetverbindingen voor bewoners en zakelijke afnemers in de buitengebieden ongemak met zich meebrengt, versterkt het ontbreken van dergelijke verbindingen de bestaande problematiek op het gebied van krimp en leefbaarheid in deze gebieden. Het opwaarderen van de voorzieningen biedt niet alleen een flinke verbetering voor de huidige bewoners en ondernemers in de buitengebieden, maar ook voor nieuwkomers. Denk hierbij aan bedrijven met een behoefte aan aantrekkelijke bereikbaarheid en grondprijzen en aan bewoners met een drang naar rust en ruimte, zonder in te leveren op al de gemakken van het leven in een stad of grote kern. Met de bouw van een nieuw datacenter van Microsoft in de Agriport zien we dat ook in de buitengebieden bedrijvigheid kan worden aangetrokken. Hier vindt interessante kruisbestuiving tussen sectoren plaats (hergebruik restwarmte). Volledige digitale ontsluiting van de buitengebieden kan een vliegwieleffect hebben voor dergelijke ontwikkelingen. Bovendien moet een digitale tweedeling in deze gebieden worden voorkomen.

2.3 Marktfalen in het buitengebied

Het ontbreken van NGA in het buitengebied kan worden verklaard vanuit de businesscase voor het uitrollen van bekabelde netwerken. In vergelijking met aanleg in de kernen, is de graafafstand in het buitengebied veel groter. De veelal wijdverspreide percelen leiden tot sterk oplopende aanlegkosten. Gemiddeld genomen vergen de graafkosten circa 70% van de totale investering en drukken daarmee zwaar op de businesscase.

Zelfstandig kunnen marktpartijen niet op korte termijn een duurzame oplossing (download-snelheden van meer dan 100 Mbps) realiseren. Er is sprake van een onrendabele top. De hoogte van deze top is afhankelijk van allerlei factoren, zoals de graafkosten per meter die de marktpartij weet te bedingen en het gewenste bedrijfsrendement van de operator.

Als we naar businesscase voor breedband in de buitengebieden kijken zien we dat een sluitende businesscase betrokkenheid vergt van marktpartijen, eindgebruikers en de publieke sector.

- Marktpartijen. Succesvolle uitrol in de buitengebieden van Noord-Holland vraagt allereerst om de bereidheid van een marktpartij om een deel van de investering te dekken.
- Eindgebruikers. Ervaring leert dat een groot aantal eindgebruikers in de buitengebieden bereid is om een maandelijkse buitengebiedstoeslag en/of een eenmalige bijdrage te betalen om beschikking te krijgen over een NGA-aansluiting. Het gaat hier om de financiële bijdrage *bovenop* de bijdrage voor afname van een standaard triple play dienstenpakket (internet, bellen en telefonie). Met een dergelijke bijdrage kan een deel van de onrendabele top worden afgedekt. Echter de betalingsbereidheid van eindgebruikers is niet oneindig; bij een te hoge bijdrage kan niet voldoende deelname op het netwerk worden gerealiseerd en kan alsnog de businesscase niet uit.

- Publieke sector. Voor publieke partijen wegen ook de maatschappelijke en economische voordelen voor de regio mee. Vanuit maatschappelijke perspectief is wel een rendabele businesscase te maken die publieke investering legitimeert.

Hoe hoger de bijdrage van marktpartijen, hoe lager de bijdragen van de publieke sector en eindgebruiker hoeven te zijn en vice versa.

2.4 Beleidsrollen voor de provincie

De provincie kan in het onderhavige dossier verschillende beleidsrollen nemen. Deze zullen naar verwachting leiden tot verschillende uitkomsten (impact op de marktontwikkeling) en kennen verschillende (beleids)risico's. Hierbij gaan we uit van een grootschalige aanpak, waarbij één telecomoperator het gehele witte gebied voor zijn rekening neemt. De grootschalige aanpak kent belangrijke voordelen in de haalbare schaafeffecten wat betreft graafkosten en kapitaalverschaffing, de omvang van het dekkingsgebied en de mogelijkheid van een uniform aanbod.

Wij zetten de belangrijkste rollen met bijbehorende impact en risico's op een rij:

0. Niets doen.
1. Faciliteren van breedbanduitrol. Dit kan door marktpartijen en gemeenten bijeen te brengen of door het verstrekken van kennis en/of het bieden van ondersteuning aan breedbandinitiatieven en afnemers.
2. Financieren van breedbanduitrol door het verstrekken van staatssteun of marktconforme financiering aan marktpartijen.

In tabel 2 beschrijven we per rol de belangrijkste verwachte impact en mogelijke risico's.

Tabel 2. Impact en risico's nuloptie, faciliterende en financierende rol.

Beleidsdoel	Verwachte impact	Risico's
Nuloptie		
Kostenindicatie: nihil		
Dekking doelgebied	<ul style="list-style-type: none"> Versnipperde dekking: beperkt aantal gemeenten met volledige dekking; de grootste lokale initiatieven slagen erin marktpartijen te bewegen tot uitrol van glasvezel maar de moeilijkste gebieden blijven verstoken van NGA-verbindingen. Resterende gemeenten: Marktpartijen sluiten enkel die witte percelen aan die relatief dicht bijeen liggen. (cherry picking) 	<ul style="list-style-type: none"> Tweedeling (digitale kloof) tussen buitengebieden zonder NGA en de rest van Noord-Holland. De gebieden zonder NGA blijven achter (economische groei, vestigingsklimaat). Onzekerheid over marktinvesteringen met weinig sturingsmogelijkheden voor overheid. Beperking wit gebied door verdere VDSL-uitrol vanuit de kernen. De duurdere percelen worden nooit meer aangesloten op bekabeld NGA.
Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding	Versnipperde uitrol met een mix van glasvezel, VDSL en draadloze oplossingen.	Tijdelijke en draadloze oplossingen die beperkt zijn in functionaliteit. Binnen een aantal jaar schieten verbindingen tekort.
Faciliterende rol		
Kosten indicatie €1 - €2 mln		
Dekking doelgebied	<ul style="list-style-type: none"> Beperkt aantal gemeenten krijgen volledig dekkend netwerk. Focus op de goedkoopste delen van het witte gebied. 	<ul style="list-style-type: none"> Gevaar voor stagnerende lokale initiatieven. Marktpartijen kiezen alleen de meest aantrekkelijke gemeenten. Gemeenten hebben onvoldoende middelen om onrendabele top weg te nemen waardoor een deel van de witte gebieden in hun gemeenten niet kunnen worden afgedekt. Niet alle gemeenten nemen een actieve rol waardoor in deze gemeenten geen NGA-netwerk wordt gerealiseerd.
Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding	Toekomstvastheid is onzeker, afhankelijk van aanpak initiatief/gemeenten of marktpartijen.	Initiatief/gemeenten hebben onvoldoende financiële middelen voor een toekomstvaste verbinding; goedkopere (en minder toekomstvaste) oplossing vergt snellere afschrijving en vervanging.
Financierende rol		
Kostenindicatie: €7,5 - €30 mln		
Dekking doelgebied	Volledige afdekking wit gebied	AGVV stelt voorwaarden aan toekenning steun die aanleiding kunnen zijn voor klachten/procedures vanuit de markt na selectieproces.
Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding	Toekomstvastheid verbindingen gegarandeerd, is vastgelegd in randvoorwaarden waaronder financiering wordt verstrekt.	-

2.4.1 Nuloptie

In deze beleidsoptie laat de provincie de uitrol van breedband in de buitengebieden geheel over aan de markt. Dit betekent dat de provincie geen invloed heeft op realisatie van haar ambities, zoals afdekking van het doelgebied of realisatie van een toekomstvast verbinding. Hoewel de markt een zekere investeringsbereidheid toont – met name als de overheid daarbij als financiële partner optreedt – blijft de vraag bestaan in welke mate en binnen welke termijn partijen hun ambities waarmaken, en wat dit doet met de omvang van het witte gebied. Verder blijft het in het geval van de propositie van KPN onduidelijk in welke mate bewoners een verbetering ten aanzien van de huidige verbinding, of een toekomstvast en hoogwaardige oplossing krijgen aangeboden. Tot slot is de verwachting dat er sprake zal zijn van cherry picking: alleen de meest aantrekkelijke deelgebieden worden aangesloten op een verbinding. Marktpartijen moeten immers voldoende rendement maken en het is dan ook goed denkbaar dat zij de zeer lastig aan te sluiten percelen niet meenemen in hun propositie. Deze percelen worden waarschijnlijk nooit meer door de markt zelfstandig aangesloten op een bekabelde NGA-verbinding.

Afweging

Het nadeel van deze optie is dat de provincie weinig invloed heeft op de dekking en kwaliteit van het netwerk. Er is een grote kans dat er geen volledige dekking wordt bewerkstelligd, in de praktijk zullen alleen (deelgebieden in) gemeenten waar een eenvoudige businesscase is te maken worden voorzien van een verbinding.

Deze optie draagt dus maar in beperkte mate bij aan de ambitie geformuleerd in het coalitieakkoord om digitale bereikbaarheid voor iedereen beschikbaar te hebben.

2.4.2 Faciliterende rol

Een tweede optie is om middels faciliterende maatregelen de uitrol van hoogwaardig breedband te stimuleren. Zo kan de provincie een rol spelen in het betrekken van de juiste partijen en gemeenten en het bestuurlijk ondersteunen van het project. Dit geldt in het bijzonder voor de vraagbundeling in samenwerking met de gemeenten, lokale initiatieven en marktpartijen. Goede samenwerking tussen deze niveaus vormt daar de sleutel voor succes. In dit geval is het succes sterk afhankelijk van de vraag of en in welke mate de gemeente een financiële rol op zich neemt.

Uit de verkenning van de kwartiermaker komt naar voren dat – ondanks de middelen verstrekt onder de Uitvoeringsregeling subsidie hoogwaardige communicatienetwerken Noord-Holland - daadwerkelijke uitrol door initiatieven vooralsnog beperkt blijft (zie ook paragraaf 1.1.1). Deze initiatieven geven aan vast te lopen en afhankelijk te zijn van publieke middelen om een sluitende businesscase te maken. Of een gemeente een financiële rol oppakt is hier een belangrijke succesfactor, maar dan nog is het de vraag of een gemeente voldoende financiële middelen beschikbaar heeft om de onrendabele top voor uitrol in de haar witte gebieden af te dekken.

Instrumenten

We bespreken drie relevante instrumenten die de provincie kan inzetten om de breedband-uitrol te faciliteren.

- *Bijeenbrengen gemeenten en marktpartijen (bemiddelen)*. Door gemeentes te faciliteren om gezamenlijk in plaats van individueel het gesprek aan te gaan versterkt de provincie de onderhandelingspositie van gemeenten ten aanzien van breedbandoperators in de markt. Door gesprekken met verschillende partijen te faciliteren voorkomt de provincie dat gemeenten te snel met één partij in zee gaan.
- *Kennisontwikkeling en -deling tussen gemeenten en/of lokale initiatieven*. Door informatie te verstrekken aan trekkers van lokale breedbandinitiatieven kan kennis worden vergroot van technische mogelijkheden voor breedbanduitrol, bruikbare organisatievormen, strategische keuzes, en praktische kennis met betrekking tot het sluitend maken van de businesscase.
- *Ondersteunen van vraagbundeling van lokale initiatieven*. De vraagbundeling is een belangrijk onderdeel van het sluitend maken van de businesscase voor aanleg van het lokale netwerk. Het succes van de vraagbundeling bepaalt de omvang van initiële inkomsten van de afnemers op het netwerk.

De volgende tabel geeft per instrument de belangrijkste impact en risico's weer.

Tabel 3. Impact en risico's faciliterende instrumenten.

Instrument	Beleidsdoel	Verwachte impact	Risico's	
Bijeenbrengen gemeenten en marktpartijen	Dekking gebied	doelgebied	Uitrol van breedband in gemeenten waar actief gemeentelijk beleid wordt gevoerd. Dekking van gerealiseerde oplossing afhankelijk van financiële bijdrage gemeente.	Leidt mogelijk tot versnippering als niet alle gemeenten meedoen. Waarschijnlijk zijn gemeentelijke bijdragen onvoldoende om volledige dekking van het witte gebied te bewerkstelligen.
	Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding		Toekomstvastheid van gerealiseerde oplossing afhankelijk van wens en financiële bijdrage gemeente.	Gemeenten nemen genoegen met een tijdelijke oplossing (draadloos, VDSL) die binnen aanzienlijke tijd niet meer voldoet aan de vraag.
Ondersteunen van vraagbundeling	Dekking gebied	doelgebied	Beperkt, slechts een deel van de initiatieven weet zonder aanvullende subsidie een sluitende businesscase te maken. Omdat dit instrument in 2013 en 2014 reeds is ingezet, is de additionele waarde van dit instrument beperkt.	Gemeenten zonder burgerinitiatief krijgen geen snel internet. Mogelijk zijn initiatieven onvoldoende toegerust om sluitende businesscase te bewerkstelligen.
	Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding		Toekomstvastheid afhankelijk van wens en financiële middelen lokaal initiatief.	Initiatieven nemen genoegen met een tijdelijke oplossingen(draadloos, VDSL) die binnen aanzienlijke tijd niet meer voldoet aan vraag.
Kennisontwikkeling	Dekking gebied	doelgebied	Vergroten kennisniveau trekkers bewonersinitiatieven en/of gemeenten verhoogt slagingskans lokale breedbandprojecten. Echter is al veel informatie online beschikbaar waardoor de impact van dit instrument beperkt blijft.	Initiatieven weten informatie reeds te vinden.
	Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding		Vergroten kennisniveau over kwaliteit en afschrijving verschillende technische oplossingen.	Initiatieven weten informatie reeds te vinden.

Afweging

In een faciliterende rol heeft de provincie onvoldoende invloed om kwaliteitseisen zoals volledige dekking van het witte gebied of minimaal downloadsnelheden van 100 mbps te borgen. De provincie is wanneer zij een faciliterende rol neemt in het slagen van haar ambitie sterk afhankelijk van de mate waarin gemeenten deze financiële rol willen (en kunnen) oppakken en de mate waarin gemeenten dezelfde kwaliteitseisen (dekking netwerk, snelheid verbinding) nastreven als de provincie.

2.4.3 Financierende rol

Om het financieringsgat (c.q. de onrendabele top) in de businesscase voor het buitengebied te dichten, kan de provincie de rol van financier op zich nemen. In deze rol biedt de provincie aan marktpartijen/lokale initiatieven financiële ondersteuning voor de uitrol van NGA-infrastructuur in het door haar vastgestelde doelgebied.

In een financierende rol kiest de provincie voorkeur voor een grootschalige aanpak (verstrekken van financiering aan één marktpartij voor aanleg van NGA in het gehele witte gebied) omdat door schaalvoordelen de benodigde investering daalt en omdat in deze optie een beroep wordt gedaan op de investeringsbereidheid van marktpartijen.

Instrumenten

Voor de financiering van breedbanduitrol kan de provincie verschillende instrumenten inzetten. In de categorie staatssteun betreffen dit zachte of achtergestelde leningen, garanties of subsidies. Ook kunnen gemeenten worden bewogen om leges en degeneratiekosten (deels) te verrekenen en/of financieel bij te dragen aan de afdekking van de onrendabele top. In de categorie marktconforme financiering gaat het om marktconforme leningen of garanties. Tevens kunnen de publieke partijen onder marktconforme voorwaarden participeren in het vermogen van een organisatie. Tot slot kunnen de publieke partijen ervoor kiezen een subsidie te verstrekken aan individuele afnemers van een NGA-verbinding.

- *Subsidie ten behoeve van eindgebruikers.* Middels deze subsidie verlichten de publieke partijen de financiële bijdrage van eindgebruikers voor het gebruikmaken van een breedbandverbinding in het buitengebied. Hiermee wordt de vraag aangejaagd en kan een hogere startpenetratie worden gerealiseerd, hetgeen de businesscase voor de aanbieder verlicht. Dit instrument levert een hoge administratieve last op voor de provincie, zij moet namelijk aan maximaal 17.943 eindgebruikers een subsidie verstrekken. Door echter direct aan eindgebruikers subsidie te verstrekken – en niet aan marktpartijen – wordt de marktwerking niet verstoord.⁸
- *Subsidie ten behoeve van marktpartijen.* Gebruikmakend van deze subsidie kunnen marktpartijen een deel van hun investeringskosten voor de aanleg van NGA-infrastructuur compenseren.
- *Rentevrije lening.* Dit instrument verlicht het financieringsgat in de benodigde investering om breedband in het buitengebied te realiseren. Met behulp van dit instrument

⁸ Eventueel zou om de administratieve last te beperken de subsidie kunnen worden verstrekt aan samenwerkingsverbanden van burgers. Wanneer dergelijke samenwerkingsverbanden geen economische activiteit verrichten hoeft er geen sprake te zijn van staatssteun. Deze optie vergt nog nadere juridische toetsing.

wordt een deel van de onrendabele top weggenomen. Om een sluitende businesscase te maken is aanvullend op de rentevrije lening een subsidie vereist.

- *Garantstelling met lage premie.* Dit instrument verlicht het financieringsgat in de benodigde investering om breedband in het buitengebied te realiseren omdat hiermee tegen een lagere premie (dan gangbaar in de markt) een garantstelling voor een marktlening kan worden verkregen. Met behulp van dit instrument wordt de risico-opslag op de lening verlaagd en een deel van de onrendabele top weggenomen. Om een sluitende businesscase te maken is aanvullend op de garantstelling een subsidie vereist.
- *Marktconforme lening.* Dit instrument verlicht het financieringsgat in de benodigde investering om breedband in het buitengebied te realiseren. Omdat onder marktconforme condities wordt geleend is het de vraag wat dit instrument toevoegt aan het bestaande instrumentarium in de markt. Een mogelijke reden is dat banken geen leningen willen verstrekken gelet op de voorgenomen activiteit, terwijl de provincie dit wel zou kunnen doen. Een andere verklaring is dat de betrokkenheid van een publieke partij een positieve stempel op het project drukt. Hierdoor kunnen derde financiers meer vertrouwen krijgen in het project, en zijn bewoners wellicht eerder geneigd om een verbinding af te nemen. Ook kunnen risico's beter verspreid worden over meerdere partijen. Tot slot hoeft bij marktconforme financiering geen rekening te worden gehouden met de specifieke eisen uit het relevante staatssteunkader (AGVV). In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

In tegenstelling tot de hiervoor beschreven instrumenten wordt in dit geval geen deel van de onrendabele top afgedekt. Wel wordt het financieringsgat in de businesscase beperkt. Toch hebben we dit instrument opgenomen in de vergelijking omdat recentelijk marktpartijen in beweging zijn gekomen en een partij claimt met behulp van marktconforme financiering van de provincie een sluitende businesscase te kunnen maken. Deze partij heeft dus de onrendabele top van zijn businesscase weten te verkleinen.

De volgende tabel geeft per instrument de belangrijkste impact en risico's weer.

Tabel 4. Impact en risico's financieringsinstrumenten.

Instrument	Beleidsdoel	Verwachte impact	Risico's
Subsidie ten behoeve van eindgebruikers.	Dekking doelgebied	Afdekking meer rendabele witte gebieden doordat de vraagkant wordt gestimuleerd, startpenetratie toeneemt en daarmee de businesscase wordt verlicht.	Bij toekenning aan individuele eindgebruikers grote provinciale capaciteit vereist voor administratieve afhandeling.
	Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding.	Toekomstvastheid gegarandeerd (eis voor verstrekken financiering).	
Subsidie ten behoeve van marktpartijen.	Dekking doelgebied	Afdekking witte gebieden doordat businesscase sluitend kan worden gemaakt.	Marktklachten over selectie en/of toekenningsprocedure.

Instrument	Beleidsdoel	Verwachte impact	Risico's
	Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding.	Toekomstvastheid ge- garandeerd (eis voor verstrekken financie- ring).	Marktpartijen claimen delen wit gebied voor minder toekomstvaste oplossingen.
Rentevrije lening, garantstelling met lage premie	Dekking doelge- bied	Afdekking meer ren- dabele witte gebieden doordat businesscase wordt verlicht.	Marktklachten over se- lectie en/of toekenningsprocedure. Risico op default.
	Toekomstvast- heid gerealiseerde verbinding.	Toekomstvastheid ge- garandeerd (eis voor verstrekken financie- ring).	Marktpartijen claimen delen wit gebied voor minder toekomstvaste oplossingen
Marktconforme lening	Dekking doelge- bied	Afdekking meest ren- dabele witte gebieden doordat het financie- ringsgat in de businesscase wordt gedicht.	Onbedoeld steunele- ment in lening Marktklachten over se- lectie en/of toekenningsprocedure. Risico op default.
	Toekomstvast- heid gerealiseerde verbinding.	Toekomstvastheid ge- garandeerd (eis voor verstrekken financie- ring).	Meer vrijheidsgraden voor technologische uitwerking (openheid).

Afweging

Uit de marktverkenning blijkt dat grotere marktpartijen schaal als randvoorwaarde zien om te investeren in de witte gebieden. Een grootschalige aanpak lijkt het meest geschikt om te borgen dat de witte gebieden in alle gemeenten worden voorzien van NGA. Om marktpartijen te bewegen tot duurzame investering in de witte gebieden is het noodzakelijk dat de onrendabele top in de businesscase voor NGA in wit gebied wordt afgedicht. De omvang van de onrendabele top (en daarmee de keuze voor een financieringsinstrument) is sterk afhankelijk van het aanbod van de marktpartij.

Het belangrijkste voordeel van financiële steun, c.q. het afdekken van de onrendabele top, is dat het gewenste resultaat (volledige netwerkdekking, downloadsnelheden van meer dan 100 Mbps) kan worden afgedwongen. Een nadeel van financiële ondersteuning vertaalt zich met name in de risico's die daarmee gepaard gaan, zoals een kans op default en het niet nakomen van verplichtingen door een geselecteerde marktpartij.

2.5 Conclusie

Omwille van de economische en maatschappelijke meerwaarde van breedband voor de buitengebieden van Noord-Holland en het aantoonbaar marktfalen in de zogenoemde witte gebieden is een publieke financiële rol legitiem. Zonder een publieke rol zal de *digitale kloof* tussen burgers die wel en niet kunnen profiteren van voordelen van tal van breedbandige toepassingen steeds groter worden. Het ontstane momentum in de markt en de haalbare schaalvoordelen, pleiten voor een grootschalige aanpak.

De provincie dient af te wegen of zij al of niet organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel bij wenst te dragen aan de realisatie van NGA-verbindingen voor de witte buitengebieden in Noord-Holland. Concreet betreft de keuze:

- a. Niets doen en geheel overlaten aan de markt;
- b. Enkel faciliteren, vooral gericht op samenwerken met gemeenten en vraagbundeling;
- c. Financiële ondersteuning bieden om de onrendabele top in de businesscase weg te nemen.

In het resterende deel van dit strategisch plan werken we optie c verder uit. Hierbij gaan we uit van een aanpak waarbij de provincie samenwerking zoekt met één (of meerdere) grote marktpartij(en) middels een uitvraag voor realisatie van het gehele witte gebied in Noord-Holland.

3 Eerste uitwerking voor financiële rol

3.1 Inleiding

Aansluitend op het vorige hoofdstuk presenteren in dit hoofdstuk een eerste uitwerking van een mogelijke financiële rol van de provincie. Daarbij werken we de variant uit die uitgaat van een grootschalige aanpak. In de bijeenkomsten eind januari van dit jaar met wethouders en lokale initiatieven uit de Noord-Holland kwam al naar voren dat er breed draagvlak bestaat voor een grootschalige aanpak onder regievoering van de provincie.

In paragraaf 3.2 gaan we in op de beoogde rolverdeling tussen verschillende belanghebbenden. Paragraaf 3.3 stelt vervolgens een aantal uitgangspunten vast om een doorrekening van verschillende opties te kunnen uitvoeren en een bovengrens voor maximale publieke bijdrage te bepalen.

3.2 Betrokkenen en rolverdeling

3.2.1 Provincie

Gedurende de gehele procesgang fungeert de provincie als centraal contactpunt voor de betrokken gemeenten, bewonersinitiatieven en marktpartijen, zowel in een faciliterende rol als een financierende rol. We voorzien verschillende contactmomenten, met zowel wethouders als lokale initiatiefnemers. Beide partijen moeten overtuigd blijven van de haalbaarheid van de provinciebrede strategie, maar vooral van het feit dat de provincie dezelfde doelen nastreeft als zichzelf.

Afhankelijk van de omvang en het type van mogelijke financiering die wordt verstrekt, ligt er ook een monitoringsrol voor de provincie in het verschieft. De AGVV (Art 52:7) stelt namelijk dat er bij het verstrekken van een steunbedrag van meer dan €10 miljoen een monitorings- en terugvorderingsmechanisme dient te worden opgesteld.

3.2.2 Gemeenten

Om tot een succesvolle provinciebrede aanpak te kunnen komen, is de juiste betrokkenheid van gemeenten van cruciaal belang. Gemeenten hebben een lokale binding en specifiekere kennis van hun witte gebied dan de provincie dat heeft. Ook kennen gemeenten verschillende belanghebbenden (bedrijven, zorginstellingen, verenigingen) en hun specifieke behoeften. Vaak voeren gemeenten reeds stimuleringsbeleid om de leefbaarheid van hun gemeenten te vergroten en een aantrekkelijk klimaat te creëren voor vestiging van bedrijvigheid.

Gemeenten kunnen op de volgende manieren meerwaarde bieden:

- Fungeren als eerste aanspreekpunt voor bewoners en lokale initiatieven (communicatie en managing verwachtingen).
- Kwijtschelden of verrekenen leges en degeneratiekosten.
- Financieel bijdragen aan afdekken onrendabele top.
- Afnemen van aansluitingen voor gemeentelijke locaties.
- Beschikbaar stellen publieke ruimte voor netwerkcomponenten, zoals een Point of Presence ('wijkcentrale') of zendmasten.
- Verstrekken vergunningen.

Een gemeente kan er ook voor kiezen om niet deel te nemen in een grootschalige aanpak, maar zelfstandig de problematiek in haar gemeente op te pakken. In dat geval kan een gemeente wel sneller acteren, maar geen voordeel ontleenen aan de sterkere onderhandelingspositie van provincie. Breedband is immers een sector waarbij schaal een centrale rol speelt.

3.2.3 Marktpartijen

De grootschalige, provinciebrede, aanpak is er op gericht om met één marktpartij (of consortium) tot een overeenkomst te komen. Deze partij moet bereid zijn, al dan niet gesteund met publieke middelen, om alle percelen in het witte buitengebied voor 2020 van NGA te voorzien. In onze eerdere inventarisatie hebben we een inschatting van de realisatiekosten gedaan. De aanleg van een bekabelde verbinding naar 95% van de percelen, aangevuld met een maatwerk (draadloze) oplossing, vergt naar verwachting een investering van circa €68 miljoen. Op basis van eerdere ervaringen, stellen we vast dat €22 miljoen van deze investering in het zogenoemde bedrijfseconomisch rendabele deel van de businesscase zit.

Op dit moment herkennen we in KPN, CIF⁹, Mabin¹⁰ en E-FIBER¹¹ potentiële aanbieders voor een grootschalige aanpak. Na de eerdere verkennende gesprekken bestaat de verwachting dat een aantal van deze partijen zich bij een uitvraag ook daadwerkelijk zullen inschrijven.

De te selecteren marktpartij dient nauw samen te werken met bestaande breedbandinitiatieven. Dit geldt ook voor de eindgebruikers, in het bijzonder de 5% waarvoor een maatwerkoplossing dient te worden gerealiseerd.

3.2.4 Lokale breedbandinitiatieven

Zonder betrokkenheid van lokale bewoners en organisaties, zullen alle publieke en private inspanningen maar tot beperkt resultaat leiden. Het zijn de inspanningen van de lokale partijen die er uiteindelijk voor zorgen dat een eindgebruiker zich voor meerdere jaren wil committeren aan het afnemen van de diensten. Uitgangspunt van de grootschalige aanpak is 'overname' van de aanpak van deze lokale initiatieven. Dit betekent dat zij geen rol zullen spelen in de exploitatie: zij lopen dus geen financieel risico meer maar anderzijds delen zij ook niet meer in het rendement op het netwerk.

Wanneer initiatieven besluiten niet deel te willen nemen aan de grootschalige aanpak maar zelfstandig de uitrol willen realiseren, bijvoorbeeld omdat zij provinciale besluitvorming niet willen afwachten, vallen zij buiten de provinciale aanpak. Er is bij voldoende onderbouwde investeringsplannen immers geen sprake meer van wit gebied. Hiermee zullen dus ook de

⁹ CIF, het Communication & Infrastructure Fund, is een Nederlands investeringsfonds dat met een lange termijn visie investeert in communicatie-infrastructuur, zoals glasvezelnetwerken, zendmasten en kabelnetwerken. In een joint venture met Cogas, een operator uit het oosten van het land, heeft het de ambitie om alle buitengebieden van Nederland te verglazen. Hiervoor zoekt men naar kansen voor samenwerking met lokale breedbandinitiatieven. Zie [\[cif-glasvezel.nl\]](http://cif-glasvezel.nl) en [\[cif.nl\]](http://cif.nl)

¹⁰ Mabin, de Maatschappij voor aanleg van breedband in Nederland, is sinds 2014 actief om de aanleg van glasvezelaansluitingen door heel Nederland te realiseren. Het Brabantse onderdeel Mabib is door de Brabantse Ontwikkel Maatschappij geselecteerd om het Brabantse buitengebied van glasvezel te voorzien. Op dit moment worden de voorwaarden van de benodigde financiering verder uitgewerkt. Zie: [\[mabib.nl\]](http://mabib.nl) en [\[bom.nl\]](http://bom.nl)

¹¹ E-Fiber is een jong bedrijf gespecialiseerd in de aanleg van glasvezel. E-Fiber investeert in aanleg van glasvezel in steden, dorpen en buitengebieden en draagt de visie uit dat iedereen in Nederland recht heeft op glasvezel. Momenteel is E-Fiber actief in Boekel, Reek, Schaijk, Venhorst en Zeeland. Ook is E-Fiber in overleg met de gemeente Schagen. Zie [\[e-fiber.nl\]](http://e-fiber.nl)

financiële lasten voor de overheid naar rato van het aantal percelen in het uitgesloten gebied afnemen.

3.2.5 De eindgebruiker

Tot slot is de eindgebruiker van de te realiseren verbinding een belangrijke stakeholder. De eindgebruiker draagt middels het betalen van een buitengebiedstoelage voor het gebruikmaken van de verbinding financieel bij aan de realisatie van NGA. Daarnaast betaalt de eindgebruiker een bijdrage voor de afname van vaste telefonie, televisie of internetdiensten over deze verbinding.

Hoewel eindgebruikers in de witte gebieden vaak een sterke behoefte hebben aan snel internet, en een NGA-verbinding een significante verbetering biedt ten aanzien van de verbindingen die momenteel beschikbaar zijn in de witte gebieden, is interesse niet altijd één op één door te vertalen naar een financieel commitment. Ook zijn afnemers zich soms niet bewust van de voordelen die een NGA-verbinding kan bieden. Daarom zetten lokale initiatieven enthousiaste eindgebruikers in als ambassadeur. In deze rol overtuigen bewoners en ondernemers hun buurtgenoten van het belang van een NGA-verbinding. Op deze manier kunnen eindgebruikers direct bijdragen aan het verhogen van het deelnemerspercentage tijdens de vraagbundeling.

3.3 Uitgangspunten voor bovengrens

Een publieke financiële bijdrage moet zo zijn ingekleed dat overheden de marktwerking niet onevenredig verstoren en dat de overheid haar inspanning beperkt tot die gebieden waar daadwerkelijk een problematisch gebrek is aan snel internet. Om de maximaal benodigde publieke bijdrage te berekenen is het noodzakelijk om een aantal parameters vast te zetten. Voor de doorrekening vertrekken we vanuit de volgende aanname: de doelstelling van de provincie is om organisatorisch, bestuurlijk en financieel bij te dragen aan realisatie van een NGA-verbinding voor alle bewoners en zakelijke afnemers in de witte buitengebieden¹² in Noord-Holland, waarbij voor minimaal 95% van de verbindingen downloadsnelheden van minimaal 100 Mbps kunnen worden afgenomen.

Bij de doorrekening hanteren we de volgende aannames¹³:

1. *Gemeenten en provincie dragen financieel bij aan het sluitend maken van de businesscase voor NGA-uitrol in wit gebied.* Het meest logisch lijkt het om de financiële bijdrage per gemeente te relateren aan de omvang van het lokale witte gebied (c.q. het aantal witte percelen in de betreffende gemeente). De uiteindelijke verhouding tussen de bijdrage van de gemeenten en provincie is een politieke keuze; in eerdere besprekingen is de verhouding 1:2 aan de orde gekomen.
2. *De provincie en gemeenten benutten zo maximaal mogelijk bestaande investeringscapaciteit in de markt.* Om onnodige inzet van overheidsmiddelen te voorkomen is het van belang om - zonder tekort te doen aan publieke ambities, eisen en wensen - de publieke bijdrage beperkt te houden en zoveel mogelijk gebruik te maken van de investeringscapaciteit in de markt. Uit de marktverkenning blijkt dat een aantal breedbandoperators bereid is te investeren in de buitengebieden van Noord-Holland.

¹² De buitengebieden betreffen de gebieden welke niet te classificeren zijn als 'bebouwde kom' of 'bedrijventerrein'.

¹³ Deze aannames vragen (deels) nog verdere besluitvorming. Zie Hoofdstuk 6.

De gewenste financiële bijdragen lopen zowel in vorm als in omvang sterk uiteen. De mate van financiële betrokkenheid is vooral uitkomst van een marktvraag.

3. *Het beleid leidt in het eerste kwartaal van 2017 tot start van uitrol en in 2020 is een belangrijk deel van deze ambitie gerealiseerd.* De provinciale begroting 2017 wordt in 2016 vastgesteld. Wanneer financiering voor breedband opgenomen wordt in deze begroting kan in december 2016 een financieringsovereenkomst worden gesloten met één marktpartij. Dat betekent overigens niet dat lokale breedbandinitiatieven tot die tijd stil komen te staan. De lokale initiatieven kunnen in dit scenario de potentiële eindgebruikers verder blijven enthousiasmeren. Dit zal wel eenvoudiger gaan als het aanbod uit de geselecteerde marktpartij concreet is geworden.
4. *Het beleid richt zich op verblijfsobjecten¹⁴ in de witte buitengebieden.* Hier is geen NGA-infrastructuur voorhanden en wordt binnen drie jaar vanaf de subsidiebeschikking waarschijnlijk ook niet op zakelijke voorwaarden uitgerold, hetgeen aangetoond dient te worden via een publieke consultatie. In deze witte gebieden ligt primair de focus op verblijfsobjecten: woonhuizen, bedrijfsruimtes, kantoren, scholen et cetera. Volgens onze laatste inventarisatie (eind 2015) betreffen dit 17.943 percelen.¹⁵

Het aanleggen van NGA-infrastructuur op bedrijventerreinen laten we buiten beschouwing omdat deze terreinen in veel gevallen niet te classificeren zijn als wit gebied. In het doen van een uitvraag (zie hoofdstuk 5) kan eventueel meerwaarde worden toegekend aan plannen van marktpartijen waarbij rekening gehouden wordt met de ontsluiting van kleine bedrijventerreinen of clusters van bedrijven.

5. *Het beleid richt zich op realisatie van NGA, waarbij over minimaal 95% van de te realiseren verbindingen snelheden van 100 Mbps kunnen worden afgenomen.* Bij voorkeur krijgen zo veel mogelijk percelen een bekabelde hoogwaardige breedbandaansluiting. De verdeling 95% bekabeld en 5% draadloos biedt volgens onze berekeningen de beste verhouding wat betreft de benodigde investering en de termijn waarover deze wordt afgeschreven. 95% is volgens onze berekeningen het maximale niveau van bekabeling, waarbij de gemiddelde aansluitkosten binnen de €3.500-grens vallen. In de laatste 5% lopende de aansluitkosten onevenredig toe waardoor het businessmodel wordt 'opgeblazen'. In hoofdstuk 6 lichten we dit effect toe aan de hand van een doorrekening van een drietal technische opties.

¹⁴ Een verblijfsobject betreft de kleinste binnen één of meerdere panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte en die onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen.

¹⁵ De rapportage van de verkenning van de kwartiermaker 'Breedband in de provincie Noord-Holland. Advies breedbandbeleid en instrumentarium' gaat uitgebreid in op de ligging en omvang van het witte gebied (hoofdstuk 3).

Voor zeer geïsoleerde percelen is een maatwerk aanpak voorzien. Binnen de maatwerkoplossing onderscheiden we drie varianten:

- *Aanleg van een draadloze NGA-verbinding.* Dit gebeurt in het geval dat de bewoner (of zakelijke afnemer) wel een NGA-verbinding wil afnemen, maar niet bereid is om zelf de meerkosten te dragen van aanleg van een bekabelde NGA-verbinding in zeer geïsoleerd gebied.
 - *Aanleg van een bekabelde NGA-verbinding.* Dit gebeurt in het geval dat de bewoner (of zakelijke afnemer) wel een NGA-verbinding wil afnemen en bereid is om zelf de meerkosten te dragen van aanleg van een bekabelde NGA-verbinding in zeer geïsoleerd gebied.
 - *Geen aanleg van een NGA-verbinding.* Dit gebeurt in het geval dat de bewoner (of zakelijke afnemer) geen interesse heeft in een NGA-verbinding. Om flexibel in te kunnen spelen op toekomstige vraag wordt wel een voorziening getroffen voor een verbinding in het dichtstbijzijnde distributiepunt in het netwerk.
6. *Afnemers betalen maximaal €10 maandelijkse toeslag voor het gebruikmaken van de verbinding.* Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is er een wisselwerking tussen de hoogte van de publieke bijdrage, de bijdrage van de marktpartij en de benodigde maandelijkse buitengebiedstoelage om tot een sluitende businesscase te komen. Omwille van de haalbaarheid van de businesscase en het beperken van inzet aan publieke middelen gaan we in de doorrekening uit van een buitengebiedstoelage van maximaal €10 inclusief BTW per maand zonder termijn (deze loopt dus door).

Het wel of niet heffen van een buitengebiedstoelage en de hoogte van de toeslag is een politieke afweging. Enerzijds leidt het heffen van een buitengebiedstoelage van €9,95 per maand tot verschil tussen buitengebieden en kernen: in de kernen hoeft men immers geen toeslag te betalen om van een NGA-infrastructuur gebruik te maken. Echter bestaat dit verschil al, momenteel betalen bewoners in de buitengebieden vaak meer dan in de kernen voor een kwalitatief beperkte verbinding. Ter vergelijking, een bewoner in de buitengebieden van Heerhugowaard betaalt jaarlijks minimaal €480 voor een alles-in-1 instappakket met 8 Mbps uploadsnelheid en 0,7 Mbps downloadsnelheid. Een bewoner in de kern van Heerhugowaard betaalt jaarlijks minimaal €335 voor een Internet Basis, Bellen Basis en TV Light pakket met 50 Mbps downloadsnelheid en 5 Mbps uploadsnelheid.¹⁶ De ervaring leert dan ook dat een groot aantal eindgebruikers in de buitengebieden bereid is om een maandelijkse buitengebiedstoelage en/of een eenmalige bijdrage te betalen om beschikking te krijgen over een NGA-aansluiting. Uit meerdere praktijkvoorbeelden (bijv. CIF, KabelNoord, Sallandglas en Stichting Glasvezelnetwerk Langedijke) is gebleken dat een toeslag van circa €10 een goede balans geeft tussen de betalingsbereidheid van de eindgebruiker en het deelnemerspercentage. Bij lagere bedragen komen er te weinig middelen beschikbaar voor de netwerkeigenaar; bij hogere bedragen zijn bewoners niet meer bereid om deel te nemen aan het project.

¹⁶ Bron: www.providercheck.nl

3.4 Conclusie

Uitgaande van een grootschalige aanpak die voortbouwt op inspanningen van lokale initiatieven is zowel betrokkenheid van provincie, gemeenten, marktpartijen, lokale breedbandinitiatieven als van eindgebruikers vereist.

Een publieke financiële bijdrage moet zo zijn ingekleed dat de provincie en gemeenten hun ambitie behalen maar hierbij de marktwerking niet onevenredig verstoren. Om de maximaal benodigde publieke bijdrage te berekenen is het noodzakelijk om een aantal parameters vast te zetten. Voor de doorrekening hanteren we de volgende aannames:

- Gemeenten en provincie dragen financieel bij aan het sluitend maken van de businesscase voor NGA-uitrol in wit gebied.
- De provincie en gemeenten benutten zo maximaal mogelijk de bestaande investeringscapaciteit in de markt.
- Het beleid leidt in het eerste kwartaal van 2017 tot start van uitrol en in 2020 is een belangrijk deel van deze ambitie gerealiseerd.
- Het beleid richt zich op verblijfsobjecten in de witte buitengebieden.
- Het beleid richt zich op realisatie van NGA, waarbij over minimaal 95% van de te realiseren verbindingen snelheden van 100 Mbps kunnen worden afgenomen. Voor zeer geïsoleerde percelen is een maatwerkeraanpak voorzien.
- Afnemers betalen maximaal €10 maandelijkse toeslag voor het gebruikmaken van de verbinding.

4 Beleidsimplicaties van verschillende marktposities

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de verschillende posities van marktpartijen om invulling te kunnen geven aan de ambities van de provincie en gemeenten en de type ondersteuning die zij daarbij denken nodig te hebben. Dit laatste valt te vertalen naar de verschillende kaders waarbinnen zij publieke financiering wensen te ontvangen. Allereerst gaan we in op de verschillende marktmodellen en financieringskaders. Daarna bespreken we de belangrijkste juridische en financiële verschillen tussen deze opties.

4.2 Positie marktpartijen

De beoogde grootschalige uitrol in het buitengebied vraagt om een marktpartij die deze schaal kan en wil bedienen. Dit zijn ofwel sterke gevestigde partijen, ofwel partijen die recentelijk een concrete bekabelde buitengebiedspropositie geformuleerd hebben. Om tot een goede beoordeling van een inschrijving van deze partijen te komen, dienen we vooraf al rekening te houden met de kaders waarbinnen publieke middelen aan deze partijen verstrekt kunnen worden. In Figuur 1 geven we deze uitersten weer.



Figuur 1. Verschillende financieringskaders ten behoeve van specifiek buitengebiedsaanbod.

Elke partij heeft te maken met een onrendabele top. De mate waarin is onder meer afhankelijk van de innovatiegraad van de aanbieders en de termijn horizon van de eigen financiers. Zo verwachten aandeelhouders veelal op kortere termijn markttrendement dan bijvoorbeeld pensioenfondsen. De ervaring met markttuitvragen in andere provincies leert echter dat er duidelijke verschillen bestaan in het aanbod en bijbehorende publieke financieringsbehoefte.

Uit de verkenning kwam naar voren dat KPN, en Mabin mogelijk een beroep zullen doen op staatssteun om de onrendabele top te kunnen afdekken, bijvoorbeeld via een laagrentende lening of een (vorm van) subsidie. Hierop is het AGVV-kader van toepassing. Zoals reeds in paragraaf 3.2.3 genoemd, verwachten we dat marktpartijen in hun aanbod uitgaan van een substantiële eigen investering in het rendabele deel van het netwerk.

CIF hanteert een model waarin marktconforme overheidsfinanciering gevraagd wordt, juist om buiten de condities van het AGVV-kader te blijven. Met inzet van innovatieve aanlegmethoden en verdere optimalisatie van realisatie en exploitatie, zegt deze partij zonder grootschalige steun toch een rendabele businesscase te kunnen maken. Door financiering uit pensioenfondsen en andere investeerders met een lange termijnvisie te combineren met een publieke marktconforme lening, zet deze partij in op lange in plaats van (de gebruikelijke) korte termijn rendementen. De kosten voor de overheid blijven in dit geval dus beperkt.

Hoewel met deze aanpak in het oosten van Nederland reeds concrete stappen zijn gezet, moet grootschalige succesvolle toepassing in het buitengebied nog verder blijken. Dat geldt overigens voor alle NGA-initiatieven in het buitengebied.

4.3 Implicaties van verschillende financieringskaders

Met de introductie van de standpunten van de verschillende marktpartijen, rijst ook de vraag in welke mate de modellen van elkaar verschillen. Wij kijken hierbij zowel naar het te verwachten resultaat als naar de betrokken publieke middelen en mogelijke financieringsconstructie.

4.3.1 Resultaat van de selectie

In Tabel 5 presenteren we allereerst het te verwachten resultaat van het selectieproces onder beide kaders.

Tabel 5. Vergelijking steun binnen AGVV-kader versus marktconforme financiering.

Aspect	Steun binnen AGVV-kader	Marktconforme financiering
Netwerkdkking	<ul style="list-style-type: none"> • Volledige afdekking wit gebied (ook de meest onrendabele delen) kan worden gesteund. • Steun buiten wit gebied niet toegestaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgebied onzeker; afhankelijk van aanbod. • Financiering buiten wit gebied wel toegestaan.
Openheid	Verplichte openheid vanuit AGVV voor een periode van ten minste zeven jaar.	Openheid niet gegarandeerd; afhankelijk van aanbod en financieringsvoorwaarden
Doorlooptijd	Vergt begrotingswijziging en kan daarom pas in 2017 van start.	Geen onderdeel van jaarlijkse begrotingscyclus, dus kortere doorlooptijd mogelijk.
Monitoring & toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Verplicht monitoring en terugvorderingsmechanisme bij meer dan €10 mln steun (Art 52:7 AGVV). • Verplichtingen vastleggen in subsidieovereenkomst 	Verplichtingen vastleggen in leenovereenkomst

Hoewel de (technische) minimumeisen van het aanbod in de uitvraagprocedure worden vastgelegd, toont voorgaande tabel toch verschillen tussen de verschillende kaders. Met name op het gebied van openheid en doorlooptijd constateren we duidelijke verschillen.

Waar openheid binnen het AGVV-kader verplicht wordt voor een periode van 7 jaar, is het in geval van marktconforme financiering grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de betrokken marktpartij. Van CIF is bekend dat zij twee aparte vezels ter verhuur beschikbaar stellen. De huurder wordt hierbij verplicht om het netwerk beschikbaar te stellen aan derden middels ontbundelde toegang en wholesale breedbandtoegang. Deze tarieven zijn niet gereguleerd (zoals dat bij KPN wel het geval is). Hierdoor is de variatie in het aanbod primair afhankelijk van de betalingsbereidheid van de verschillende dienstenaanbieders.

Op het gebied van doorlooptijd, voorzien we vooral verschillen met betrekking tot de afhankelijkheid van de begrotingscyclus van de provincie. Een marktconforme lening maakt geen onderdeel uit van de jaarlijkse provinciale begroting. De financiering kan hierdoor direct na een eventuele selectie worden opgestart.

4.3.2 Financiële verschillen tussen opties

Ondanks dat we eerder stelden dat de omvang van de benodigde publieke middelen afhankelijk is van het aanbod van de marktpartijen, kunnen we al wel een indruk geven van de financiële contouren van beide modellen. In de verkenning van de kwartiermaker komt immers al naar voren dat er sprake is van een onrendabele top in de realisatie van bekabeld NGA in het witte buitengebied in Noord-Holland. We gaan hierbij verder uit van de in 3.3 gepresenteerde uitgangspunten.

In §6.3.1 van de verkenning gaat de kwartiermaker uit van een investeringsbereidheid van €22 miljoen door een marktpartij en een buitengebiedstoelage voor de eindgebruiker van €10 per maand. Deze twee inkomstenstromen zijn niet voldoende om de aanlegkosten, operationele kosten en risico's van het project te dekken. Er is dus geen sprake van een gezonde business case met duurzaam positieve kasstromen. Op basis van een meermaals gehanteerd rekenmodel bedraagt het plafond aan financieringskosten circa €30 miljoen om de onrendabele top in de witte gebieden van geheel Noord-Holland weg te nemen.¹⁷ Deze €30 miljoen aan financieringskosten zien wij als bovengrens voor een eventuele marktuitvraag.

De provincie en gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om het financieringsgat te dichten. Echter, voor een gezonde businesscase is het noodzakelijk de onrendabele top weg te nemen, ongeacht het te kiezen financieringsinstrumentarium (subsidieverlening, rentedragende of renteloze lening, garantstelling)¹⁸. Indien de gehele aanlegkosten via een lening afgedekt zou moeten worden en de subsidie zou vervallen, dan blijven er onvoldoende steunmiddelen over om de rente en aflossing van de lening en de premie van de garantie te dekken. Feitelijk zou het rendement van de marktpartij dan dusdanig laag worden dat markt geen interesse meer heeft voor deze businesscase.

De omvang van de benodigde publieke middelen kan enkel lager worden wanneer marktpartijen met kostenverlagende innovatieve (graaf)oplossingen komen en/of genoeg nemen met een niet-marktconform rendement (c.q. met een andere tijdshorizon en terugverdientijd). Hierdoor worden de aanlegkosten lager en neemt de marktpartij relatief een groter deel van deze kosten voor zijn rekening. Dit raakt aan het model zoals CIF dat hanteert, waarmee zij middels een marktconforme lening buiten de kaders (en verplichtingen) van de AGVV kunnen opereren. Met substantiële besparingen op de realisatiekosten van het netwerk, verdwijnt een groot deel van de onrendabele top. De waarde van een publieke marktconforme lening boven een lening van een reguliere bank, schuilt met name in de sterke openlijke betrokkenheid van de provincie en gemeenten, wat een positieve uitstraling heeft op de slagingskansen van het project. Het wekt namelijk vertrouwen bij de eindgebruikers en biedt betere mogelijkheden voor verdere externe financiering.

4.4 Conclusie

De businesscase voor realisatie van bekabeld NGA in het buitengebied kent een onrendabele top. Uitgaand van €22 miljoen aan investeringen door een marktpartij en een buitengebiedstoelage voor de eindgebruiker van €10 per maand, voorzien we op dit moment nog een

¹⁷ Het werkelijke kapitaalbeslag is uiteindelijk afhankelijk van het in te zetten financiële instrumentarium. De inzet van €28,8 miljoen aan subsidie en €12,4 aan renteloze lening resulteert in circa €30 miljoen aan publieke kosten (incl. risicodekking op default, excl. derving aan renteopbrengsten). Dit impliceert een kapitaalbeslag van ruim €40 miljoen. De kapitaalbehoefte zal echter over de periode 2017-2020 zijn verdeeld.

¹⁸ In het geval van rentesubsidies en garanties dient wel het bruto-subsidie-equivalent te zijn vastgesteld op grond van hetgeen vastgesteld in de AGVV (art. 5:2).

onrendabele top van circa €30 miljoen. De getoonde cijfers zijn echter het resultaat van specifieke aannames en hebben daarmee een indicatief karakter. De enige manier om de daadwerkelijke omvang en de geschikte vorm van de gewenste publieke financiering te achterhalen, is door een concurrerende marktuitvraag te organiseren. Het volgende hoofdstuk beschrijft het proces en de vorm dat daarbij gevolgd zou kunnen worden.

5 Procesaanpak

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een mogelijke procesaanpak om te komen tot realisatie van de provinciale ambitie. Hierbij gaan we uit van de vertrekpunten als beschreven in hoofdstuk 3. We richten de procesaanpak zo in dat maximaal kan worden geprofiteerd van het huidig momentum in de markt. Dit betekent dat het proces zo is vormgegeven dat marktpartijen zowel een aanbod binnen staatssteunkaders of een marktconform aanbod kunnen doen om te komen tot realisatie van de ambitie van de provincie.

In paragraaf 5.2 beschrijven we het minimale resultaat dat wij voorzien bij uitvoering van een provinciale rol. Paragraaf 5.3 geeft bandbreedtes en maxima aan die nodig zijn om te komen tot het beoogde resultaat. Door recente marktontwikkelingen is de exacte financieringsbehoefte van marktpartijen nog onduidelijk. Hoewel sommige marktpartijen in de marktverkenning wel interesse en investeringsbereidheid hebben uitgesproken, ligt het in de verwachting dat zij pas bij een daadwerkelijke uitvraag het achterste van hun tong laten zien. Dit brengt enige complexiteit met zich mee omdat de financieringsbehoeften van verschillende partijen sterk uiteen lopen: van behoefte aan een subsidie om de onrendabele top af te dekken tot een marktconforme lening om een financieringsgat af te dekken. Enkel door daadwerkelijk een uitvraag te doen, kan de provincie de marktpartijen aanzetten om een echt concurrerend aanbod te formuleren. In paragraaf 5.4 beschrijven we de methode en stappen van deze uitvraag. Bij een uitvraag dienen er strikte eisen te worden gesteld aan de aard en toekenning van de financiering, opdat ook daadwerkelijk een resultaat wordt behaald dat de past binnen de publieke ambities en doelstellingen. Een helder beoordelingskader is noodzakelijk om de beleidsdoelen en de beoogde kwaliteit van het aanbod te kunnen borgen (paragraaf 5.5).

5.2 Beoogd resultaat

De ontvanger van de gevraagde publieke steun investeert dit in de uitrol van een NGA-netwerk in minimaal de witte buitengebieden van Noord-Holland. Dit doelgebied bevat naar inschatting maximaal 17.943 percelen.

Voor minimaal de witte buitengebieden van Noord-Holland realiseert de ontvanger van publieke financiering voor ten minste 95% van de percelen het volgende aanbod: een NGA-netwerk dat in staat is om verbindingen te leveren met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps tegen een maandelijkse maximale buitengebiedstoelage van €10 inclusief BTW.¹⁹ Voor de resterende percelen wordt een maatwerkaanpak gevolgd waarbij een NGA-netwerk gerealiseerd wordt dat in staat is om verbindingen te leveren met een snelheid van ten minste 30 Mbps.

In het geval dat organisaties in aanmerking willen komen voor publieke financiering in de vorm van een subsidie boven de de-minimis drempel dan wordt een open NGA-netwerk gerealiseerd. Dit betekent dat de ontvanger van subsidie op het betreffende netwerk onder

¹⁹ Jaarlijkse inflatiecorrectie is hierbij toegestaan.

eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden de ruimst mogelijk actieve en passieve *wholesaletoegang*²⁰ biedt, met inbegrip van *fysieke ontbundeling*²¹, voor een periode van ten minste 7 jaar. Hierbij wordt het recht op toegang tot buizen of masten niet in de tijd beperkt.

De ontvanger realiseert de aanleg van het NGA-netwerk uiterlijk 31 december 2020.

5.3 Benodigde middelen

Van de gemiddelde aanlegkosten van €3.500 per perceel, weten we dat tot dusver grofweg een derde deel door marktpartijen wordt aangemerkt als een bedrijfseconomisch rendabele investering. Op circa €800-€1.250 is middels het innen van de maandelijkse abonnementsgelden binnen een redelijke termijn (5-7 jaar) een acceptabel bedrijfsrendement te behalen. Dit zijn dan ook de investeringen die marktpartijen als Reggefiber of Ziggo hebben gedaan om bekabelde NGA-aansluitingen te realiseren in een groot aantal kernen in Nederland.

Wat betreft aanleg in het buitengebied ontbreekt deze investeringsbereidheid voor de zogenoemde onrendabele top. Afhankelijk van de investering vanuit een marktpartij en de aanpak die zij kiezen, blijft er een onrendabel deel van maximaal €2.250-€2.700 per perceel over. Een marktpartij kan hier met eigen of commercieel geleende middelen geen sluitende businesscase maken. Daarbij blijkt er in de praktijk ook nog sprake te zijn van een klein percentage aan percelen met substantieel hogere aanlegkosten (5%). In de doorrekening gaan we uit van gemiddelde aansluitkosten van €15.000 per geïsoleerd perceel.

Het overbruggen van de onrendabele top kan met publieke middelen en een bijdrage vanuit de eindgebruiker tot stand komen. Voor publieke partijen wegen ook de maatschappelijke en economische voordelen voor de regio mee. Figuur 2 illustreert een mogelijke kostenverdeling onder de verschillende betrokken partijen. In de praktijk kunnen absolute kosten en verdelingen tussen kosten anders uitvallen, afhankelijk van het aanbod van de marktpartij.

Bijdrage marktpartij	Lening/subsidie publieke sector	Eenmalig bijdrage eindgebruikers
€ 800 - € 1.250	€ 2.250 - € 2.700	

Figuur 2. Verdeling van componenten.

De benodigde publieke middelen zijn afhankelijk van het aanbod van de marktpartij. Een belangrijke variabele in dit aanbod is de buitengebiedstoelage die wordt gevraagd aan afnemers. Hoe lager de bijdrage vanuit de eindgebruiker, hoe hoger de benodigde bijdrage van de marktpartij en/of de overheid dient te zijn.

De volgende tabel schetst een bovengrens van de publieke bijdrage uitgaande van een markt bijdrage van €22 miljoen. Hierin variëren we de buitengebiedstoelage. Zoals in 3.3 besproken, gaan wij vooralsnog uit van een maximale buitengebiedstoelage van €10 (incl. BTW). Uit ervaringsgegevens van andere provincies en marktpartijen kunnen we afleiden dat bij dit bedrag er voldoende betalingsbereidheid vanuit de eindgebruikers blijft om de

²⁰ Indien van toepassing conform de door de Autoriteit Consument en Markt gestelde beginselen inzake toegang en tarifiering.

²¹ Gedefinieerd als het verlenen van toegang tot de aansluitlijn van de eindgebruiker, hetgeen concurrenten de mogelijkheid biedt om data rechtstreeks en over hun eigen transmissiesystemen door te geven.

gewenste startpenetratie te halen. De volgende tabel laat zien hoe de in verschillende scenario's de bijdragen vanuit de overheid zal veranderen, als de buitengebiedstoelage varieert van €7,50-€15 als de marktbijdrage gelijk blijft.

Tabel 6. Kosteninschatting overheid bij variërende buitengebiedstoelage

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Maandelijks buitengebiedstoelage	€ 7,50 incl. BTW	€ 10 incl. BTW	€ 12,50 incl. BTW	€ 15 incl. BTW
Marktpartij	€ 22 M	€ 22 M	€ 22 M	€ 22 M
Lening	€ 8,7 M	€ 12,4 M	€ 16,9 M	€ 24,7 M
Subsidie	€ 32,6 M	€ 28,8 M	€ 24,3 M	€ 16,5 M
Kosten overheid	~ € 33 M	~ € 30 M	~ € 26 M	~ € 19 M

Bij een buitengebiedstoelage van €10 per maand bedragen de kosten voor de overheid (provincie en gemeenten) in maximaal circa €30 miljoen (over 25 jaar), wanneer zij de resterende onrendabele top wenst af te dekken.²² In dit scenario's bestaat de inzet van publieke middelen uit een combinatie van een rentevrije lening van €12,4 miljoen en een subsidie van €28,8 miljoen. Deze verhouding blijkt nodig om volgens het gehanteerde model tot een sluitende businesscase te komen met positieve kasstromen.²³

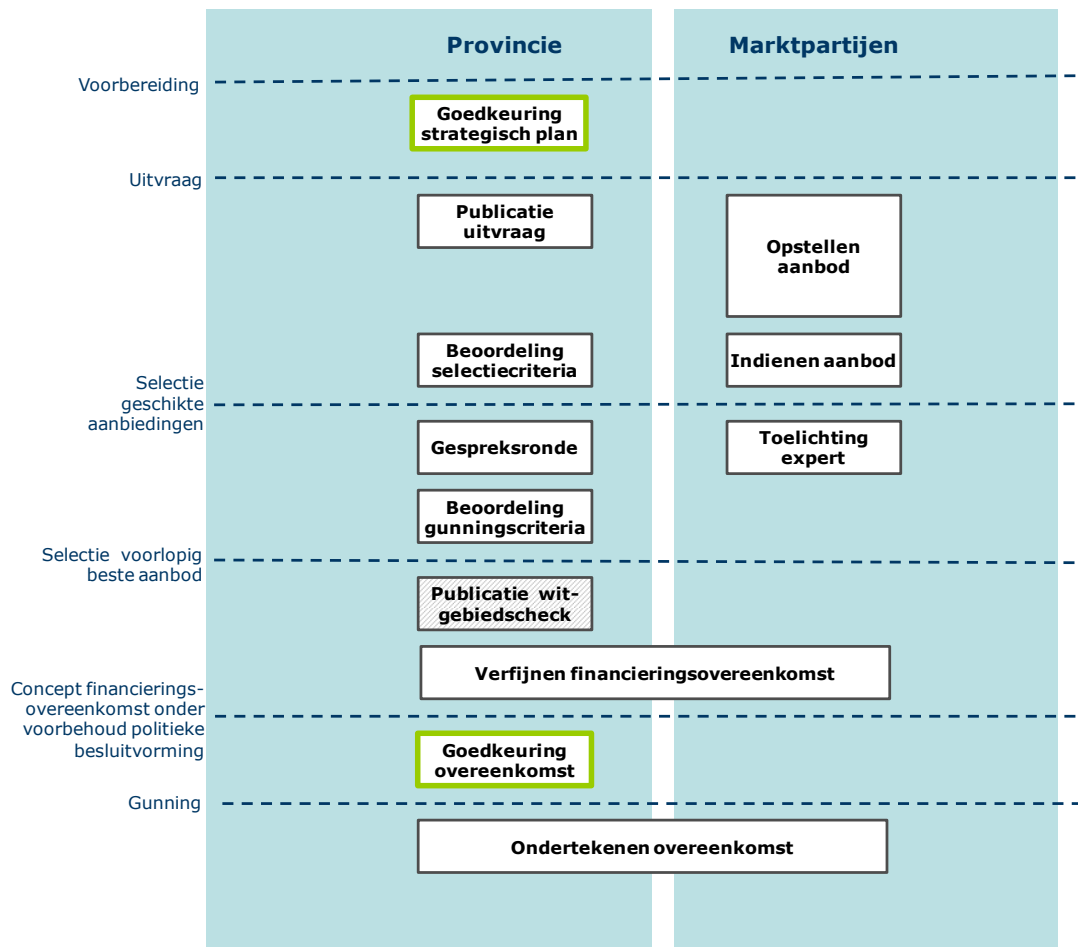
5.4 Selectiemethode

In het geval dat er op basis van het geselecteerde aanbod uit de markt financiering wordt verstrekt (ongeacht de vorm), nemen de publieke partijen geen dienst, werk of levering af. Uit de werksessies kwam naar voren dat de provincie in dit geval niet aanbestedingsplichtig is, maar wel gebonden is aan het voeren van een objectieve, transparante en niet-discriminerende methode voor het toekennen van de marktconforme of subsidiemiddelen.

We hebben dit advies overgenomen en uitgewerkt in de volgende stappen:

²² In dit bedrag is rekening gehouden met kosten voor default op de leningen, maar niet met compensatie van verminderde renteopbrengsten.

²³ Zie voor uitgangspunten van het model en nadere berekeningen Dialogic (2015). *Breedband in de provincie Noord-Holland. Advies breedbandbeleid en instrumentarium*, Utrecht, 22 december.



Figuur 3. Stappen en rolverdeling selectieprocedure.

- *Vorbereiding.* Het proces wordt gestart onder voorbehoud van politieke besluitvorming van provincie en gemeenten over de te nemen rol in dit dossier en het maximaal beschikbaar gesteld instrumentarium.
- *Uitvraag.* De provincie publiceert een document met hierin haar ambitie, het mogelijk inzetbare financiële instrumentarium (al of niet voorzien met een expliciet maximum) en het minimale resultaat dat zij hiervoor voorziet en het beoordelingskader dat zij zal toepassen om de het beste aanbod te selecteren. Op basis van dit document hebben marktpartijen een (vooraf vastgestelde termijn) om hun beste aanbod te formuleren. Uitgangspunt blijft een open en transparante, concurrerende niet-discriminerende procedure.
- *Selectie geschikte aanbidding.* Op basis van de tijdig ingediende aanbiedingen door marktpartijen selecteert de provincie voorstellen die voldoen aan de vooraf gepubliceerde minimeisen. Mochten er geen geschikte aanbiedingen worden ingediend, dan kan de provincie terugvallen op een kleinschalige aanpak waarin zij lokale breedbandinitiatieven verder ondersteunt om tot uitrol te komen. Mocht de markt nog verder in beweging komen en zelfstandig (zonder steun cq. marktconforme financiering) een concreet aanbod realiseert dat tegemoetkomt aan de provinciale ambities, zowel aangaande beschikbaarheid van digitale bereikbaarheid (Coalitieakkoord 2015-2019) als de gestelde ambitie van minimaal 100 Mbps (Strategisch Beleidskader Economie 2016), dan kan de provincie altijd afzien van een financiële rol.

- *Selectie voorlopig beste aanbod.* Met de partijen die voldoen aan minimumeisen zal de provincie individuele gesprekken voeren waarin de marktpartijen hun aanbod kunnen toelichten. Aan de hand van de gunningcriteria vastgesteld in het beoordelingskader worden aanbiedingen geprioriteerd op basis van de kwaliteit van het aanbod, de mondelinge toelichting (interviews) en het financieringsaanbod. De provincie kan zo het beste aanbod selecteren.
- *Conceptfinancieringsovereenkomst onder voorbehoud van politieke besluitvorming.* In deze fase werkt de geselecteerde partij het aanbod verder concreet, waarbij alle mogelijke bedenkingen van de provincie worden meegenomen, dan wel worden onderbouwd. Onderdeel van deze fase is het in samenspraak met de provincie verfijnen en uitwerken van een financieringsovereenkomst waarin het aanbod van de partij wordt vastgelegd. Mochten deze gesprekken nu vastlopen, dan kan de provincie altijd terugvallen op het één na beste aanbod. Ook behoudt de provincie de mogelijkheid om alsnog geen financiering toe te kennen, mochten hier dwingende redenen toe zijn. Dit voorbehoud geldt gedurende de gehele selectieperiode.

In het geval van steun onder de AGVV-kaders dient er te worden gecheckt (op grond van een publieke consultatie, gepubliceerd op bijvoorbeeld de website van de provincie) welke percelen in de buitengebieden op dat moment kunnen worden gekenmerkt als wit gebied. Alleen voor de percelen in wit gebied is steun vrijgesteld van notificatie aan de Europese Commissie.

- *Besluitvorming.* Wanneer de verfijning van de financieringsovereenkomst door zowel de marktpartij als de provincie als definitief wordt beschouwd, kan de definitieve conceptovereenkomst worden voorgelegd aan GS/PS. Na goedkeuring kan de overeenkomst door beide partijen worden ondertekend en kan overgegaan worden op verstrekking van financiering.

Gedurende het proces zien we dat de uitvraag gebeurt onder een aantal voorbehouden. Zo is er een voorbehoud van politieke besluitvorming van provincie en de gemeenten over:

- Goedkeuring middelen op de begrotingen van 2018, 2019 en 2020, en
- Goedkeuring van de conceptfinancieringsovereenkomst.

5.5 Beoordelingskader

5.5.1 Minimumeisen

Voor het verstrekken van de financiering voorzien wij – naast het hiervoor genoemde voorbehoud – de volgende randvoorwaarden:

1. *Ervaring.* De hoofdschrijver heeft ervaring met aanleg van NGA-infrastructuur waarover (destijds) minimaal 500 afnemers een verbinding afnamen.
2. *Doelgebied.* Het uitrolplan van de aanbieder biedt een aanbod voor alle verblijfsobjecten in de witte buitengebieden van Noord-Holland waarvoor in alle redelijkheid afname van een NGA-verbinding te verwachten is (geen schuurtjes etc.).
3. *Standaard aanbod.* Voor tenminste 95% van de afnemers in het doelgebied komt een bekabelde NGA-verbinding (homes passed) met een downloadsnelheid van ten

minste 100 Mbps beschikbaar. Zij betalen hiervoor een maandelijks buitengebiedstoelage van €10 inclusief BTW.²⁴ Dit netwerk heeft een economische levensduur van minimaal 20 jaar.

4. *Aanvullend aanbod.* Voor de resterende afnemers in het doelgebied komt een aanvullend NGA-aanbod beschikbaar, met een downloadsnelheid van ten minste 30 Mbps beschikbaar.
5. *Conform eisen en condities juridisch kader.*
 - a. Bij gevraagde marktconforme financiering dient een leningsovereenkomst te worden opgesteld en worden middelen verstrekt onder de condities en volgens de kaders in de "Communication from the commission on the revision of the method for setting the reference and discount rates (2008/ C14 /02)." En de "Communication Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to Stated aid in the form of guarantees'(2008 / C155/ 02)".
 - b. Bij gevraagde steun met een bruto-subsidie-equivalent van minder dan €200.000 in drie jaar wordt financiering verstrekt onder de condities en volgens de kaders in de "Verordening betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun. (nr. 1407/2013)."
 - c. Bij gevraagde steun met een bruto-subsidie-equivalent van meer dan €200.000 in drie jaar wordt financiering verstrekt onder de condities en volgens de kaders in de "Verordening waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (nr. 751/2014)."
6. *Planning.* De uitrol van het netwerk start voor 1 juli 2017 is uiterlijk op 31 december 2020 gerealiseerd. In het aanbod moet de planning hieraan voldoen

Door relatief strikte minimeisen te hanteren we, borgen we dat alleen partijen met een aanbod passend bij de ambitie van de provincie in aanmerking komen voor de beoordeling.

5.5.2 Beoordelingscriteria

Voor het vergelijken van de geschikte aanbiedingen maakt een vooraf aan te stellen beoordelingscommissie gebruik van informatie verkregen in een door de marktpartij aangeleverd aanbod met financieringsvoorstel en een toelichtend interview. Het plan van aanpak omvat een stapsgewijze aanpak, een risicoanalyse, een gedetailleerde planning en kostenbegroting en een conceptfinancieringsovereenkomst. Het interview zal dienen als mondelinge toelichting op de schriftelijke uitwerking van het plan van aanpak. Het gesprek wordt gehouden ter verduidelijking van de inhoud in het plan van aanpak. De aangeleverde documentatie kan dus niet na het interview nader worden aangevuld of inhoudelijk worden gewijzigd.

Omdat de minimeisen zorgen dat alleen kwalitatief goede aanbiedingen in aanmerking komen voor financiering, kunnen we de beoordelingscriteria terugbrengen tot twee belangrijke aspecten van het aanbod: de kwaliteit van het aanbod en de benodigde middelen om tot het aangeboden resultaat te komen. In de volgende tabel geven we dit kader weer.

²⁴ Jaarlijks te indexeren tegen de inflatiecorrectie als vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel 7. Beoordelingskader uitvraag.

Onderdeel	Elementen	Weging
Kwaliteit	Plan van aanpak <ul style="list-style-type: none"> • Onderbouwing aanpak standaard aanbod. • Onderbouwing aanpak alternatief aanbod. • Meerwaarde geboden aan afnemers. • Benutten inspanningen lokale initiatieven. • Aanlevering informatie voor monitoring. • Duurzaamheid van de businesscase. • Inventarisatie en mitigatie van risico's. • Mate waarin partij resultaat garandeert. Interview	60
Financiering	Omvang subsidie-equivalent gevraagde financiering (hoe geringer, hoe hoger de score)	40 punten
Totaal		100 punten

5.6 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft een procesaanpak die moet resulteren in een efficiënt selectieproces waarin ruimte bestaat voor innovatieve oplossingen voor aanbieders en maatwerk mogelijk is om de doelstellingen van de provincie en gemeenten zo optimaal mogelijk te realiseren tegen zo efficiënt mogelijk inzet van publieke middelen. Omdat er geen dienst of werk wordt ingekocht, noch een opdracht wordt verstrekt is geen Europese aanbesteding niet vereist. Om toch te komen tot een open, concurrerende en niet-discriminerende selectieprocedure wordt een 'best value' aanpak voorgesteld met een bijbehorend beoordelingskader.

6 Beleidsopties en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Uit het onderliggende strategische plan blijkt dat er in de markt sterk verschillende aanpakken bestaan om een aanbod voor realisatie van NGA in de buitengebieden van Noord-Holland vorm te geven. Daarbij is goede samenwerking tussen marktpartij, gemeenten, provincie en eindgebruikers essentieel om tot een haalbare businesscase te komen. Het grootste probleemvormt het wegnemen van de onrendabele top. Om maximaal te kunnen profiteren van de mogelijkheden en de investeringsbereidheid in markt is het zinvol te kiezen voor aanpak die ruimte biedt voor innovatie oplossingen en maatwerk. Daardoor valt vooraf moeilijk 'hard' te bepalen wat de benodigde inzet van instrumenten met bijbehorende financiële omvang dient te zien. Dit zal vooral uitkomst zijn van een proces waarin de markt wordt gevraagd een concurrerende aanbieding te doen voor het gehele buitengebied in Noord-Holland. Wel zal de provincie redenerend vanuit haar beleidsambitie een aantal vertrekpunten (minimumeisen) en een beoordelingskader moeten vaststellen om tot de meest wenselijke en economisch meest voordelige oplossing te komen. Tevens zou zij een financieel plafond kunnen vaststellen waarbinnen de het te selecteren aanbod dient te vallen.

De markt is momenteel sterk in beweging en zoekt naar efficiënte methoden om tot realisatie van NGA in de buitengebieden te komen. Het lijkt verstandig om de beweging in de markt zoveel mogelijk te faciliteren met een flexibele aanpak en financieel te ondersteunen daar waar dat noodzakelijk is.

De belangrijkste beleidsopties uit de voorgaande hoofdstukken vatten we kort samen in een aantal beslispunten (6.2). Daarna schetsen we een voorkeurscenario op basis van de opgedane inzichten uit dit strategisch plan (6.3). We sluiten af met een conclusie (6.4). In de bijlage is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste risico's en mogelijke beheersmaatregelen.

6.2 Beleidsopties

Hierna volgen de belangrijkste beleidsopties, uitgewerkt als beslispunten voor de provincie. Per beleidskeuze vatten wij de impact en belangrijkste risico's samen.

5. De provincie dient af te wegen of zij al of niet organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel bij wenst te dragen aan de realisatie van NGA-verbindingen voor de witte buitengebieden in Noord-Holland. Concreet betreft de keuze:
 - a. Niets doen en geheel overlaten aan de markt;
 - b. Enkel faciliteren, vooral gericht op samenwerken met gemeenten en gericht vraagbundeling;
 - c. Financiële ondersteuning bieden om de onrendabele top in de businesscase weg te nemen.

Hierna volgen de afwegingen uitgedrukt in impact, risico's en kostenindicatie van deze opties.

Tabel 8. Impact en risico's nuloptie, faciliterende en financierende rol.

Beleidsdoel	Verwachte impact	Risico's
Nuloptie		
Kostenindicatie: nihil		
Dekking doelgebied	<ul style="list-style-type: none"> Versnipperde dekking: beperkt aantal gemeenten met volledige dekking; de grootste lokale initiatieven slagen erin marktpartijen te bewegen tot uitrol van glasvezel maar de moeilijkste gebieden blijven verstoken van NGA-verbindingen. Resterende gemeenten: Marktpartijen sluiten enkel die witte percelen aan die relatief dicht bijeen liggen. (cherry picking) 	<ul style="list-style-type: none"> Tweedeling (digitale kloof) tussen buitengebieden zonder NGA en de rest van Noord-Holland. De gebieden zonder NGA blijven achter (economische groei, vestigingsklimaat). Onzekerheid over marktinvesteringen met weinig sturingsmogelijkheden voor overheid. Beperking wit gebied door verdere VDSL-uitrol vanuit de kernen. De duurdere percelen worden nooit meer aangesloten op bekabeld NGA.
Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding	Versnipperde uitrol met een mix van glasvezel, VDSL en draadloze oplossingen.	Tijdelijke en draadloze oplossingen die beperkt zijn in functionaliteit. Binnen een aantal jaar schieten verbindingen tekort.
Faciliterende rol		
Kosten indicatie €1 - €2 mln		
Dekking doelgebied	<ul style="list-style-type: none"> Beperkt aantal gemeenten krijgen volledig dekkend netwerk. Focus op de goedkoopste delen van het witte gebied. 	<ul style="list-style-type: none"> Gevaar voor stagnerende lokale initiatieven. Marktpartijen kiezen alleen de meest aantrekkelijke gemeenten. Gemeenten hebben onvoldoende middelen om onrendabele top weg te nemen waardoor een deel van de witte gebieden in hun gemeenten niet kunnen worden afgedekt. Niet alle gemeenten nemen een actieve rol waardoor in deze gemeenten geen NGA-netwerk wordt gerealiseerd.
Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding	Toekomstvastheid is onzeker, afhankelijk van aanpak initiatief/gemeenten of marktpartijen.	Initiatief/gemeenten hebben onvoldoende financiële middelen voor een toekomstvaste verbinding; goedkopere (en minder toekomstvaste) oplossing vergt snellere afschrijving en vervanging.
Financierende rol		
Kostenindicatie: €7,5 - €30 mln		
Dekking doelgebied	Volledige afdekking wit gebied	AGVV stelt voorwaarden aan toekenning steun die aanleiding kunnen zijn voor klachten/procedures vanuit de markt na selectieproces.
Toekomstvastheid gerealiseerde verbinding	Toekomstvastheid verbindingen gegarandeerd, is vastgelegd in randvoorwaarden waaronder financiering wordt verstrekt.	-

6. Indien de provincie besluit een financiële rol te nemen, heeft zij ook invloed op de kwaliteit van het te realiseren netwerk. De provincie dient vervolgens het gewenste kwaliteitsniveau af te wegen tegen de daarvoor noodzakelijk investering. De provincie beslist dus niet vooraf voor vorm en omvang van de uiteindelijke benodigde financiële steun. Dit zal vooral resultante zijn van de uitkomst van een concurrerende markt-uitvraag. Wel kan de provincie vooraf bepalen welke variant zij als uitgangspunt ziet bij een marktuitvraag:

- Optie 1. 100% van de percelen in wit gebied krijgt een bekabelde NGA-verbinding;
- Optie 2. 95% van de percelen in wit gebied krijgt een bekabelde NGA-verbinding en 5% een (draadloze) NGA-maatwerkoplossing; en
- Optie 3. 100% van de percelen in wit gebied krijgt een draadloze NGA-verbinding.

In de onderstaande tabel zijn impact en de financiële consequenties van de drie opties weergegeven.

Tabel 9. Impact en investering benodigde technische opties.

Optie	Impact	Benodigde investering
Optie 1: 100% bekabeld	Meeste toekomstvast; vergt onevenredig veel publieke middelen	€ 73,1 miljoen
Optie 2: 95% bekabeld en 5% (draadloos) maatwerk	Meest efficiënt, maatwerk voor laatste 5%	€ 62,8 miljoen
Optie 3: 100% draadloos	Flexibel, KT-oplossing, beperkt in functionaliteit	€ 40,4 miljoen

7. De provincie heeft te kennen gegeven dat zij nauw wil samenwerken met andere stakeholders in dit dossier, in het bijzonder de gemeenten. De provincie dient te besluiten of en in welke verhouding de gemeenten zouden moeten bijdragen in de totale publieke financiële ondersteuning.

8. De provincie dient af te wegen welke maandelijkse bijdrage van de eindgebruiker gevraagd mag worden.

Tabel 10. Kosteninschatting overheid bij variërende buitengebiedstoelage (onder AGVV)

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Maandelijkse buitengebiedstoelage	€ 7,50 incl. BTW	€ 10 incl. BTW	€ 12,50 incl. BTW	€ 15 incl. BTW
Marktpartij	€ 22 M	€ 22 M	€ 22 M	€ 22 M
Lening	€ 8,7 M	€ 12,4 M	€ 16,9 M	€ 24,7 M
Subsidie	€ 32,6 M	€ 28,8 M	€ 24,3 M	€ 16,5 M
Kosten overheid	~ € 33 M	~ € 30 M	~ € 26 M	~ € 19 M

De hoogte van de maandelijkse buitengebiedstoelage heeft directe impact op de businesscase. Ervaring in de markt leert dat bij een hogere toeslag dan €10,- de startpenetratie snel terugloopt hetgeen de businesscase verzwakt. Hogere bijdragen leiden tevens tot grotere ongelijkheid ten opzichte van de andere (niet witte) gebieden.

9. De provincie dient af te wegen of zij een open, concurrerende marktvraag met bijbehorend beoordelingsproces wenst in te zetten om te komen tot selectie van één aanbieder om de ambitie te realiseren.

De uiteindelijke condities van deze uitvraag zal mede afhankelijk zijn van de hiervoor te maken keuzen. Wel is reeds een voorkeursscenario uitwerkt (zoals beschreven in hoofdstuk 5).

6.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderliggende strategische plan en het voorafgaande onderzoek van de Kwartiermaker Breedband komen wij tot de volgende aanbevelingen met betrekking tot de te nemen beslissingen zoals verwoord in paragraaf 6.2.

6.3.1 Marktvraag organiseren

Om grootschalige realisatie van duurzaam en hoogwaardig NGA in de buitengebieden van Noord-Holland te realiseren en de bijhorende rol van de Provincie en Gemeenten daarin scherp te krijgen, adviseert Dialogic de Provincie een open, concurrerende en niet discriminerende uitvraag (best value approach) onder marktpartijen te organiseren. Vertrekpunt voor deze uitvraag vormen met de doelstellingen en eisen zoals geformuleerd in Hoofdstuk 3 en Bijlage 1.

Enkel door de markt 'hard' te bevragen krijgen we het scherpste aanbod van de marktpartijen boven tafel. De uitkomst uit deze marktvraag geeft vervolgens aan welke publieke rol echt nodig is. Met andere woorden:

1. kan worden volstaan met een stimulerende of faciliterende rol? of
2. blijkt marktconforme financiering voldoende? of
3. is publieke financiële steun nodig en met welke omvang?

Elk aanbod vergt waarschijnlijk een andere rol (niets doen, faciliteren, financieren) heeft een andere prijs (publieke kosten) en mogelijk ook een verschillende uitkomst in kwaliteit en dekking van het te realiseren netwerk.

Om te komen tot de meeste economisch voordelige aanbidding binnen de doelstellingen en minimum eisen van de provincie, biedt de 'best value' aanpak een geschikte aanpak die bijdraagt aan een zo efficiënt mogelijke inzet van publieke middelen om de beleidsdoelen te realiseren. Feitelijk wordt de uiteindelijk meest passende rol van de overheid bepaald door de uitkomst van een concurrerende marktvraag. Indien de markt met minder publieke steun uit kan, zal dit in het vervolgproces blijken.

6.3.2 Beoordelingskader en implicaties voor financiering

Om de bovengeschetste uitvraag in de markt te kunnen uitvoeren is allereerst instemming nodig voor de volgende uitgangspunten die ook de belangrijkste minimumeisen vormen voor het beoordelingskader:

1. Het uitrolplan van de aanbieder richt zich op de realisatie van NGA-aansluitingen voor 17.943 geïnventariseerde witte percelen in Noord-Holland.

2. Voor 95% van de witte percelen dient een bekabelde NGA-verbinding met een downloadsnelheid van ten minste 100 Mbps (homes passed) beschikbaar te komen.
3. Voor 5% van de witte percelen dient een NGA-verbinding met een downloadsnelheid van ten minste 30 Mbps beschikbaar te komen.
4. Het uitrolplan bevat een concrete en realistische planning waaruit blijkt dat de uitrol uiterlijk op 31 december 2020 afgerond is.
5. De economische levensduur van de gekozen technologische oplossing van de aanbieder bedraagt minimaal 20 jaar.
6. Een maximale buitengebiedstoeslag van €10 per maand (voor 95% van het beoogde dekkingsgebied, de resterende 5% vergt maatwerk).

Om de bovengeschetste uitvraag in de markt te kunnen uitvoeren is bereidheid en of instemming nodig van de provincie nodig op de volgende punten:

1. Mogelijke inzet van marktconforme financiering.
2. Mogelijke inzet van de totale publieke financiële steun (provincie en gemeenten) via AGVV met een plafond van €30 miljoen aan kosten.

Voor een samenvatting van de belangrijkste risico's (zowel financieel, beleidsmatig als juridisch) verbonden aan mogelijk in te zetten instrumentarium verwijzen wij naar de bijlage. Ook de mogelijke beheersmaatregelen om deze risico's te mitigeren zijn daarbij vermeld.

6.4 Conclusie

In dit strategische plan hebben wij allereerst een verkenning gedaan naar mogelijke beleids-opties om hoogwaardige breedband (NGA) in de witte buitengebieden van Noord-Holland te realiseren. Na de belangrijkste impact en financiële consequenties in kaart te hebben gebracht, is een gerichte aanpak voorgesteld om te komen tot een marktvraag die moet leiden tot een haalbare duurzame oplossing met zo efficiënt mogelijke inzet van publieke middelen. Middels de beoogde 'best value' aanpak en bijbehorend beoordelingskader trachten we zo goed mogelijk gebruik te maken van huidige marktdynamiek. De optimale inzet van het (financiële) beleidsinstrumentarium en bijbehorende financiële omvang, valt vooraf moeilijk 'hard' te bepalen. Dit zal vooral uitkomst zijn van een proces waarin de markt wordt gevraagd een concurrerende aanbieding te doen voor het gehele buitengebied in Noord-Holland. Alleen op deze wijze kan de werkelijke omvang van de onrendabele top achterhaald worden. Wel zal de provincie redenerend vanuit haar beleidsambitie de vertrekpunten (minimumeisen) en het beoordelingskader dienen vast te stellen om tot de meest wenselijke en economisch meest voordelige oplossing te komen. Dit plan geeft daartoe de handvaten.

Bijlage 1. Risicoanalyse

In de volgende tabel geven we een samenvatting van de belangrijkste risico's met bijbehorende beheersmaatregelen (zowel financieel, beleidsmatig als juridisch). Of deze risico's zich daadwerkelijk voor doen is ook afhankelijk van de uiteindelijke keuze van het in te zetten instrumentarium.

Tabel 11. Risico's en beheersmaatregelen.

Risico	Beheersmaatregel
Financieel	
Ontvanger van revolverende financiering kan middelen niet terug betalen	<p>Met professionaliteit als prioriteringscriterium selecteren we een partij die ruime ervaring heeft met dergelijke trajecten en dus het vertrouwen biedt voldoende bezetting op het netwerk te werkstelligen.</p> <p>Door kwaliteitseisen te stellen en een maximum te stellen aan de buitengebiedstoelage borgen we een aantrekkelijk aanbod voor afnemers. Zo wordt leegloop op het netwerk beperkt.</p> <p>Geen financiering verstrekken aan organisaties die in financiële moeilijkheden verkeren.</p>
<i>De vaststelling van subsidie is aanvechtbaar.</i>	<i>Duidelijke richtlijnen in financieringsovereenkomst aan de financiële boekhouding van de ontvanger van subsidie.</i>
Er zijn te veel middelen beschikbaar	<p>De middelen via een concurrerend selectieproces toekennen. Hierbij de beoordeling zo inkleden dat marktpartijen worden gestimuleerd om efficiënt met overheidsmiddelen om te gaan.</p> <p><i>In geval van subsidie: in detail beschrijven welke kosten subsidiabel zijn. Zo kunnen onnodig verstrekte middelen bij de vaststelling van de subsidie worden teruggevorderd.</i></p>
Beleidsrisico	
Er zijn geen aanbiedingen (die aan de minimeisen van de uitvraag voldoen).	Opzetten van een aantrekkelijke uitvraag die niet te strenge of onnodige eisen aan afnemers stelt, geen overbodige administratieve last met zich meebrengt, en die meerwaarde biedt ten aanzien van het financieel instrumentarium in de markt.
De ingediende aanvragen voldoen wel aan de minimeisen maar leveren niet het gewenste resultaat op.	<p>Opnemen in de uitvraag dat de provincie zich het recht voorbehoudt geen financiering toe te kennen.</p> <p>In de uitvraag is een gespreksronde opgenomen. Dit biedt de mogelijkheid voor de provincie om door te vragen over de aanpak. Op deze manier komen ook de (minder gunstige) effecten van de gekozen aanpak van de marktpartij aan het licht.</p>
Marktpartijen claimen ten onrechte wit gebied.	Bij de consultatie is het van belang om partijen niet alleen te vragen of zij uitrolplannen hebben, maar ook of zij deze kunnen onderbouwen en duidelijke milestones en andere bewijslast kunnen geven. Bij onvoldoende onderbouwing of bij het missen van milestones kan alsnog worden aangenomen dat het gebied wel wit is. Uiteraard dienen deze eisen vooraf gecommuniceerd te worden.

Risico	Beheersmaatregel
De onvanger van mid- delen rolt selectief of niet uit (cherry picking).	<p>Om cherry-picking te voorkomen kan de provincie in de financieringsovereenkomst met de geselecteerde marktpartij harde eisen stellen aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het minimale percentage homes passed in het witte gebied. • wanneer wordt gestart met uitrol, en wanneer in alle redelijkheid de uitrol voltooid moet zijn. <p>Mogelijk kunnen er financiële consequenties worden verbonden aan het niet nakomen van de afspraken (terugvordering middelen). Bij verstrekken van subsidie is uitrol afdwingbaar, in het geval van marktconforme financiering niet.</p>
<i>Ontvanger van subsidie blijkt niet open of minder open dan gewenst</i>	<i>Hoewel openheid contractueel wordt vastgelegd is het lastig om (1) dit te operationaliseren en (2) te handhaven. Het is zaak om openheid goed te monitoren en tijdig passende maatregelen te treffen als hier niet aan voldaan wordt. Een optie is om klachten te bundelen en afstemmen met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) over de afhandeling hiervan.</i>
Marktpartij hoogt maandelijkse bijdrage op.	Maximale indexering voor een periode van 20 jaar opnemen in contractvoorwaarden.

Juridisch risico

Er zijn meerdere aanbiddingen ingediend welke moeilijk te vergelijken zijn.	Eisen en wensen in de uitvraag zo veel mogelijk objectief formuleren.
Uitvragingsproces is juridisch niet waterdicht.	<p>Aanvraag publiceren en marktpartijen schriftelijk op de hoogte stellen van de uitvraag.</p> <p>Gebruikmaken van een beproefde methodiek (best value).</p>
Marktpartijen spannen een staatssteunzaak aan.	<p>In het geval van subsidie dient er te worden geconformeerd aan de kaders van de AGVV.</p> <p>In het geval van marktconforme financiering dient het financieringsinstrument zo te zijn ingericht dat deze volledig matcht met die van een private investeerder.</p>



Contact:

Dialogic
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
Fax +31 (0)30 215 05 95
www.dialogic.nl

