

Statenvoorstel nr. PS/2013/126

Investeringsvoorstel Breedbandinfrastructuur

Datum
16 april 2013

GS-kenmerk
2013/0125542

Inlichtingen bij
dhr. J.G. Meijerhof, telefoon 06 10 341 375
e-mail j.meijerhof@overijssel.nl
dhr. R. Teunis, telefoon 038 499 74 81
e-mail r.teunis@overijssel.nl

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Investeringsvoorstel Breedbandinfrastructuur Overijssel.

Bijlagen

- I. Ontwerpbesluit nr. PS/2013/(bijgevoegd)
- II. Financiële consequenties Investeringsbesluit
- III. Begrotingswijziging

Samenvatting van het voorgestelde besluit

In het Hoofdlijnenakkoord is de opgave Breedband opgenomen onder hoofdstuk 5 Regionale Economie. In de Kerntakenbegroting 2013 staat het vermeld onder kerntaak 5 Regionale Economie, beleidsdoel 5.1, investeringsprestatie 5.1.6.

Provinciale Staten stemmen in met de investering in de deelopgave Breedbandinfrastructuur, met inbegrip van de volgende prestaties:

- het faciliteren en door lokale en regionale initiatieven doen oprichten, zonder daarin deel te nemen, van de koepelcoöperatie en het daarmee op afstand organiseren van de maatschappelijke actieve operator functie, de ondersteuning aan gemeenten en coöperaties met kennis, expertise en capaciteit voor het initiëren van breedbandprojecten, bovenlokale afstemming en vraagbundeling;
- het instellen en op afstand organiseren van het breedbandfonds ten behoeve van de financiering van de breedband projecten van lokale en regionale initiatieven, georganiseerd in rechtspersonen;
- het beschikbaar stellen van leningen en subsidies voor de aansluiting van 38.000 particuliere adressen en 2.000 zakelijke adressen in de buitengebieden en de aansluiting van 150 bedrijventerreinen op snelle breedbandnetwerken;
- te streven naar vroeg realisatie van lokale glasvezelprojecten die buiten het staatssteunkader gerealiseerd kunnen worden.

Leeswijzer

Dit statenvoorstel ziet op de investering voor opgave 64 'Breedbandinfrastructuur', onderdeel van kerntaak 5 Regionale Economie, investeringsprestaties 5.1.6 uit de Kerntakenbegroting 2013. In de afgelopen periode is deze opgave uitgewerkt .

In dit voorstel wordt uiteengezet hoe een provinciedekkend, toekomstvast, open en snel breedbandnetwerk gerealiseerd kan worden. Onder "Inleiding en probleemstelling" worden de context van het investeringsbesluit en de te realiseren prestaties uitgewerkt. Daarna wordt onder "Overwegingen" de voorgenomen opzet van de uitvoeringsorganisatie beschreven, de aanwijzingen vanuit de aangenomen moties behandeld en de vervolgstappen aangegeven. Ten slotte worden onder "Conclusies" de beleidsafwegingen samengevat.

Met het kadervoorstel Breedband (PS/2012/444) hebben uw Staten ook ingestemd met de uitwerkingsrichting voor het stimuleren van de toepassing van breedband door maatschappelijk relevante diensten en bijbehorende prestaties. Het investeringsvoorstel Breedbanddiensten zal later dit jaar ter besluitvorming aan uw Staten worden voorgelegd (planning: vierde kwartaal 2013).

Inleiding en probleemstelling

Het Internet bestaat 25 jaar en heeft voor grote veranderingen in onze samenleving gezorgd. Veranderingen die niet voorzien konden worden en zich steeds sneller en met meer impact op ons leven ontwikkelen. De huidige generaties mensen maken steeds intensiever gebruik van internet en bedrijven kunnen geen minuut meer zonder goede en steeds snellere verbindingen. Breedband en het gebruik van het Internet zijn van toenemende invloed hoe we met elkaar communiceren, hoe we plaats- en tijdsafhankelijk winkelen, werken, leren en hoe we bijvoorbeeld onze zorg, het onderwijs en bedrijfsprocessen inrichten. Dat is dagelijks te zien via diensten zoals Google, Youtube, Facebook, zorg op afstand, digitale leeromgevingen in het onderwijs, camerabeveiliging op bedrijventerreinen, intelligente energienetwerken en cloud computing. Het gebruik van deze diensten vraagt om steeds snellere en open netwerken.

Nog niet alle burgers en bedrijven in Overijssel hebben en krijgen op korte termijn toegang tot open breedbandnetwerken. Marktpartijen investeren op dit moment in de meest rendabele gebieden, de kernen en de steden. Zonder een stimulerende, faciliterende en financiële rol van de provincie blijven belangrijke delen van de provincie, het buitengebied en een aantal bedrijventerreinen, verstoken van breedband. Er is op dit punt sprake van marktfalen. Dit leidt tot een 'digitale tweedeling' en zal de komende jaren in toenemende mate tot problemen leiden bij het behoud en aantrekken van economische dragers in het landelijk gebied. Het zal tevens beperkingen opleggen aan het gebruik van de van open breedbandnetwerken afhankelijke maatschappelijk diensten.

De provincie Overijssel heeft daarom de ambitie om een open, toekomstvast en provinciedekkend breedbandnetwerk te realiseren. Uitgangspunt is dat ook bewoners in het buitengebied en bedrijven op bedrijventerreinen in Overijssel een optimale toegang hebben tot voldoende breedbandcapaciteit en daarbij vrij kunnen kiezen tussen de verschillende leveranciers van de diensten. Dit is een randvoorwaarde voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat in Overijssel. Het versterkt onze kenniseconomie en het stimuleert de ontwikkeling en het uitrollen van (innovatieve) maatschappelijke diensten. Ook draagt het bij aan de leefbaarheid en nieuwe economische dragers op het platteland en het bevordert de bereikbaarheid.

Het voorliggende investeringsvoorstel is gebaseerd op de door Provinciale Staten in 2010 vastgestelde ambities (PS/2010/0167847), het kaderbesluit Breedband (PS/2012/444) en de bij de behandeling in Provinciale Staten aangenomen moties.

Zonder een stimulerende, faciliterende en financiële rol van de provincie blijven belangrijke delen van de provincie verstoken van breedband. Dat zal de komende jaren in toenemende mate tot problemen leiden bij het behoud en aantrekken van economische dragers in het landelijk gebied en op een aantal bedrijventerreinen. Het zal tevens beperkingen opleggen aan het gebruik van internet en de van open en snel breedband afhankelijke maatschappelijk relevante diensten.

Met dit investeringsvoorstel maakt u de middelen vrij voor het realiseren van de opgave Breedband.

Overwegingen

Uw Staten hebben in het kaderbesluit (PS/2012/444) ingestemd met de uitwerkingsrichting van de opgave Breedband bestaande uit:

1. het versnellen van de aanleg van een provincie dekkend, open, toekomst vaste en snelle breedbandinfrastructuur in gebieden (buitengebieden en bedrijventerreinen) waar marktpartijen geen snelle breedbandnetwerken aanleggen;
2. het stimuleren van de toepassing van breedband door maatschappelijk relevante diensten.

Uw Staten hebben ons tevens opdracht gegeven tot uitwerking van de onder 1. aangegeven richting in een investeringsvoorstel Breedband waarin de volgende prestaties zijn opgenomen:

- A. investeren door het beschikbaar stellen van leningen en subsidies voor de aansluiting van 38.000 particuliere adressen en 2.000 zakelijke adressen in de buitengebieden en de aansluiting van 150 bedrijventerreinen op snelle breedbandnetwerken;
- B. ondersteuning van gemeenten en coöperaties met kennis, expertise en capaciteit voor het initiëren van breedbandprojecten, bovenlokale afstemming en vraagbundeling;
- C. stimuleren van de ontwikkeling van diensten, maatschappelijke operators en digitale marktplaatsen als onderdeel van het streven naar open netwerken en het toepassen daarvan in verschillende maatschappelijke sectoren in het bijzonder op het gebied van platteland en economie, energie en mobiliteit;
- D. waar nodig financiële ondersteuning te verlenen in de vorm van leningen en subsidies.

Uw Staten hebben voor de uitwerking van het nu voorliggend investeringsvoorstel de volgende overwegingen meegegeven:

- a) maximale ruimte voor lokale initiatieven van burgers en bedrijven;
- b) de netwerken moeten daadwerkelijk en in de praktijk open en toegankelijk zijn voor alle leveranciers van diensten;
- c) de aanleg van de netwerken moet zodanig georganiseerd worden dat de noodzakelijke professionaliteit en schaalgrootte geborgd kunnen worden;
- d) de uitvoeringsorganisatie dient op afstand van de provincie te staan, zodat de provincie niet operationeel betrokken raakt;
- e) waar mogelijk te werken met leningen in plaats van subsidies.

In het investeringsvoorstel stellen wij de volgende keuzes voor:

1. het realiseren van de totale opgave via een aanpak met maximale ruimte voor lokale initiatieven gericht op het professionaliseren van de vraag;
2. het via de koepelcoöperatie organiseren van de noodzakelijke professionaliteit en schaalgrootte van lokale initiatieven;
3. het realiseren van maximale openheid van het netwerk door middel van een maatschappelijke operator;
4. het op afstand zetten van de uitvoeringsorganisatie en het op afstand sturen via het breedbandfonds;
5. het zo maximaal mogelijk inzetten op leningen en minimaliseren van subsidies waarbij de realisatie van de opgaven volgens het kaderbesluit het uitgangspunt blijven.

Uitvoeringsorganisatie.

Met de opzet van de uitvoeringsorganisatie (koepelcoöperatie, de maatschappelijke operator en het breedbandfonds) wordt invulling gegeven aan belangrijke overwegingen van Provinciale Staten: ruimte voor lokale burgerinitiatieven, maximaal open netwerken en sturen op afstand. Dit laat de aanbodzijde zoveel mogelijk ongemoeid. Alle marktpartijen kunnen meedingen om hun marktaandeel te handhaven of uit te breiden.

Ad. 1. Lokale initiatieven

Lokale en regionale breedbandinitiatieven van burgers en bedrijven worden door de provincie, in samenwerking met gemeenten, gefaciliteerd om zich (coöperatief) te organiseren. De coöperaties kunnen kiezen tussen het in eigendom nemen van het netwerk of het afsluiten van een samenwerkingscontract met een marktpartij. Het ontwikkelen van lokale coöperaties is een concrete invulling van 'modern noaberschap', het samenleven, samenwerken en voor elkaar klaarstaan in deze nieuwe tijd. In deze tijd waarin de overheid terug treedt, is het van groot belang dat de overheid bijdraagt aan een economische structuur waarin burgers en ondernemers in staat zijn de maatschappelijke belangen te borgen. Met coöperatief kiest de provincie Overijssel er voor de vraag te professionaliseren.

Ad.2. Koepelcoöperatie

De koepelcoöperatie is er op gericht lokale breedbandinitiatieven te faciliteren zodat zij de operationele activiteiten doelmatig en professioneel kunnen laten uitvoeren. Deze organisatie stimuleert een bottom-up benadering waarbij de inbreng van burgers veel aandacht krijgt, maar voorkomt tegelijkertijd risico's zoals versnippering en het niet benutten van mogelijke inkoopvoordelen. De koepelcoöperatie draagt zorg voor meer efficiëntie via kennisdeling en schaalvergroting. De belangrijkste taak van de koepelcoöperatie is het indammen van inefficiënties, bijvoorbeeld door het opstellen van blauwdrukken, standaardcontracten, en het zorg dragen voor administratie, financiering, en facturatie. Bovendien voorkomt de koepelcoöperatie via kennisdeling dat initiatiefnemers en gemeenten het wiel steeds opnieuw moeten uitvinden. De provincie faciliteert de oprichting van een koepelcoöperatie, zonder daar in deel te nemen. De kracht van de coöperatie moet zijn dat deze gedragen wordt door de burgers. De provincie wil zich terughoudend opstellen bij het beleidsmatig instrumenteel maken van de coöperaties en deze daarmee als het ware te institutionaliseren. De lokale coöperaties zijn lid van de koepelcoöperatie.

Ad.3. Maatschappelijke operator/maximale openheid

Met de keuze voor het faciliteren en (mede)financieren van een maatschappelijke operator wordt invulling gegeven aan een belangrijke overweging van Provinciale Staten. Zo wordt voorkomen dat er technische en of economische drempels voor toegang tot het netwerk ontstaan voor dienstenaanbieders. Voor de netwerken die eigendom zijn van de eindgebruikers wordt het beheer van het netwerk via de koepelcoöperatie uitbesteed aan een professionele marktpartij. Hiermee wordt de vanuit maatschappelijk belang te stellen eisen met betrekking tot openheid geborgd.

Ad.4. Breedbandfonds

Voor de uitvoering wordt een breedbandfonds uitgewerkt, mogelijk in samenwerking met andere provincies. Het breedbandfonds acquireert projecten om een eigen portfolio op te bouwen, aansluitend bij de taakstelling van de fondsmanager. Met het breedbandfonds kiest de provincie voor een professioneel fondsmanagement dat op hoofdlijnen handelt als marktpartij. De provincie beschikt zelf niet over de kennis om business cases op haalbaarheid te beoordelen. Het fonds hanteert strikte criteria (beleidsinhoudelijk, financieel, technisch en juridisch) voor de uiteindelijke toekenning van middelen. Waar sprake is van subsidies is het streven de afhandeling daarvan ook onder te brengen bij de uitvoeringsorganisatie van het fonds. Op deze wijze stuurt de provincie op afstand en kan zij de gewenste technische kwaliteit, economische duurzaamheid en openheid van het netwerk realiseren. De uitwerking en organisatie van het fonds is gemarkeerd als bestuurlijke mijlpaal.

Mocht er sprake zijn van een nieuwe deelneming om het fonds vorm te geven dan zullen Provinciale Staten conform artikel 158 van de Provinciewet in staat worden gesteld haar wensen en bedenkingen naar voren te brengen.

Ad.5. Subsidies

Met het voorgestelde provinciale financieringsinstrumentarium, bestaande uit leningen en subsidies, kan de gehele opgave uit het kaderbesluit gerealiseerd worden: 38.000 woningen en 2.000 bedrijven in het buitengebied en 150 bedrijventerreinen. Uit onderzoek en marktconsultatie blijkt dat een aansluiting in het buitengebied gemiddeld € 3.000 kost. Vanuit gerealiseerde projecten blijkt dat maximaal € 2.500 per aansluiting met leningen gefinancierd

kan worden. Er blijft dan een bedrag van € 500 over dat met subsidie afgedekt moet worden. Het handhaven van het subsidieaandeel vergroot de slagkracht van de provincie. Dit is met name van belang voor het verglazen van alle bedrijventerreinen.

Waar sprake is van subsidies wordt bekeken of deze verstrekt kunnen worden door het shared service centrum van de provincie.

Social Return on Investment

Bij de realisatie van de lokale projecten zal er ook aandacht zijn voor de gemeentelijke sociale agenda in het kader van 'social return on investment'. De uitwerking daarvan dient met beleid te geschieden, waarbij daadwerkelijke toegevoegde waarde en effectiviteit belangrijke aandachtspunten zijn. In samenwerking met lokale partijen is het voor gemeenten mogelijk om cliënten van de gemeentelijke sociale dienst terug te brengen naar de arbeidsmarkt. Op dit punt kunnen gemeenten inhaken en zo bijdragen aan het verlagen van de aanlegkosten.

Interprovinciale samenwerking

Verschillende taken in relatie tot de opzet van de uitvoeringsorganisatie zijn niet alleen voor de provincie Overijssel relevant. Onder andere zaken als het opzetten van een breedbandloket, omgang met Europese en nationale wet- en regelgeving, en contact met marktpartijen spelen in meerdere provincies. De verwachting is dat een interprovinciale samenwerking aanzienlijke schaalvoordelen zal opleveren. Wij zijn daarom voorstander van interprovinciale samenwerking en zijn samen met Noord-Brabant, Friesland, Gelderland en het ministerie van Economische Zaken één van de initiatiefnemers van een interprovinciale aanpak op de volgende onderwerpen:

- staatssteunaanvraag met coördinatie van het ministerie van Economische Zaken;
- opzet en inrichting breedbandfonds;
- opzet en inrichting van een expertisecentrum breedband.

Motie Westert c.s. (Eisen/ criteria open netwerk)

In de motie Westert c.s. roept u ons op om in de verdere uitwerking nadrukkelijk mee te nemen dat investeren en subsidiëren door de overheid eisen stelt aan openheid, toegankelijkheid en keuzevrijheid. "Het stellen van eisen aan openheid, toegankelijkheid en keuzevrijheid op het moment dat de overheid een bijdrage levert aan het realiseren van breedbandnetwerken" wordt door ons volledig onderschreven en is expliciet meegenomen in de uitwerking van de voorgenomen opzet van de uitvoeringsorganisatie. Daarmee nemen wij de motie over.

De gewenste openheid wordt gerealiseerd doordat er aan twee voorwaarden wordt voldaan:

- 1) Naast de leverancier van het passieve netwerk hebben ook andere leveranciers van diensten toegang tot het passieve netwerk;
- 2) Er is een maatschappelijke actieve operator die met een digitale marktplaats dienstenleveranciers toegang biedt en zo voorkomt dat er technische of economische drempels voor toegankelijkheid ontstaan.

Motie Heskamp c.s. (Breedband)

In de motie Heskamp c.s. roept u ons op het alternatief 'GlasMij Overijssel' uit te werken. De motie bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de aanleg van breedbandinfrastructuur en het tweede deel betreft de dienstenontwikkeling (brief Novay). In dit investeringsvoorstel is alleen het eerste deel van de motie uitgewerkt. Het tweede deel komt aan de orde in de uitwerking van het investeringsvoorstel voor Breedbanddiensten.

In het alternatief 'GlasMij' is een aantal uitgangspunten en taken benoemd voor een koepelorganisatie om de rol van kleinere coöperaties op gemeenteniveau (gedeeltelijk) over te nemen. Zoals verwoord in de motie zien uw Staten de nodige risico's verbonden aan de implementatie van breedbandnetwerken via losse coöperaties. Aansturing van coöperaties vanuit de provincie blijkt in de praktijk lastig te realiseren. Daarom is een nieuwe organisatie nodig, waarbij aansprakelijkheden en risico's wat betreft beheer en onderhoud van het netwerk goed geregeld zijn. Ook dienen financiële risico's, zoals die kunnen ontstaan bij verkoop met winst van netwerken door coöperaties of marktpartijen, op basis van door de provincie verstrekte subsidies zo goed mogelijk te worden beheerst. Uw Staten verzoeken ons vervolgens om de genoemde risico's afdoende af te dekken. Daarom stellen uw Staten voor om een zelfstandige organisatie 'GlasMij' op te richten, met als doel het bevorderen van de aanleg van glasvezel in de zogenaamde witte gebieden.

Bij de uitwerking van het investeringsvoorstel voeren wij de motie voor een groot deel uit. De koepelcoöperatie zal alle in de motie aangegeven taken van de 'Glasmij' vervullen. Daarnaast willen wij met de voorgenomen opzet van de uitvoeringsorganisatie zo goed mogelijk aansluiten bij twee belangrijke beleidsoverwegingen van de motie Heskamp c.s..

- 1) Ruimte voor lokale initiatieven van burgers en bedrijven.
- 2) Op afstand organiseren om financiële risico's en ongewenste aansprakelijkheden te voorkomen.

De 'Glasmij' heeft in de uitwerking het karakter van een nutsbedrijf, zonder lokale initiatieven. Een organisatievorm die uitstekend past bij een top-down benadering, waarbij op methodische wijze glasvezelnetwerken worden aangelegd in de gehele provincie. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het cruciale belang van de bottom-up benadering zoals door uw Staten gewenst. Burgers en bedrijven moeten zich maximaal betrokken voelen om de gewenste en noodzakelijke (financiële) bijdragen te leveren aan de realisatie van de projecten. Bovendien is alleen daarmee de noodzakelijke vraagverificatie 'geïncorporeerd' in de uitvoering en is de noodzakelijke transparantie van het gehanteerde business model te borgen. Tenslotte stellen we vast dat het beschikbare budget niet toereikend is om de 'Glasmij' benadering in de gehele provincie breedbandnetwerken in onrendabele gebieden aan te leggen. Wanneer we kijken naar de invulling van het organisatiemodel dan zijn wij van mening dat de combinatie van het de koepelcoöperatie, de maatschappelijke operator (zie motie Westert c.s.) en het breedbandfonds als uitvoeringsorganisatie, het best aansluit op de in het kaderbesluit en de moties geformuleerde overwegingen en doelstellingen.

- Het breedbandfonds kan proactief en op efficiënte wijze streven naar een breed portfolio aan investeringsvoorstellen uit de markt. Zij kan zelf overeenkomsten aangaan met marktpartijen en/of lokale initiatiefnemers, mits wordt voldaan aan de vooraf gestelde randvoorwaarden.
- Via de koepelcoöperatie kunnen zowel lokale initiatieven als initiatieven van bestaande marktpartijen en eventueel een combinatie van nieuwe (toetredende) marktpartijen goed bottom-up worden gefaciliteerd. Daarnaast kan de koepelcoöperatie samen met de gemeenten in een faciliterende rol de stagnerende verglazing van stedelijke gebieden ondersteunen.

Op deze manier vindt de provincie de balans tussen optimale gebruikersbetrokkenheid enerzijds, en schaalbaarheid en marktefficiëntie anderzijds. De provincie streeft ernaar zo veel mogelijk taken bij marktpartijen te beleggen. De provincie houdt regie op openheid, toegankelijkheid en keuzevrijheid door het opstellen van de criteria die het breedbandfonds ter beoordeling en goedkeuring van de financiering van projecten hanteert. Deze criteria worden met regelmaat op basis van de dan geldende marktdynamiek tegen het licht gehouden en indien nodig herzien.

De projectvoorstellen die verzoeken om de verstrekking van fondsmiddelen dienen aan de nodige criteria te voldoen om de beleidsdoelen van de provincie te waarborgen, waar onder:

- minimale projectgrootte bedraagt de omvang van een gehele gemeente;
- initiatiefnemers zijn verplicht lid te worden van de koepelcoöperatie en werken daarmee volgens nader door de uitvoeringsorganisatie op te stellen technische, financiële, juridische, organisatorische richtlijnen opdat voldoende standaardisatie en daarmee schaalgrootte en professionaliteit ontstaat;
- openheid van netwerken voor actieve operators en toegang tot het netwerk voor dienstenaanbieders is op werkbare en redelijke wijze geregeld en gewaarborgd.

Heroverweging inzet financieringsinstrumentarium

Bij de behandeling van het kadervoorstel is door uw Staten de aanwijzing gegeven dat het toekennen van subsidies in het kader van de uitrol van breedbandnetwerken waar mogelijk beperkt dient te worden. Doelstelling daarvan is dat het geïnvesteerde geld terug komt en niet, zoals bij een subsidie, met het vergoeden van de verrichte gesubsidieerde activiteit, eenmalig wordt besteed. Hierbij maken we de kanttekening dat de leningen (en garanties) voor een belangrijk deel onder de subsidieregels vallen (subsidiebegrip Awb). Derhalve zal bij de uitwerking van de contouren en voorwaarden waaronder leningen worden verstrekt, de wettelijke grondslag in overweging worden genomen.

Het deels of geheel wegvallen van de subsidie zal met name effect hebben op:

- De hoogte van de eigen bijdrage en daarmee mogelijk ook op het aantal deelnemers.

- De termijn en fasering waarbinnen de opgaven gerealiseerd kunnen worden.
- De mate waarin de opgaven gerealiseerd in de eerste fase kunnen worden.

Voor de uitwerking van de keuzeopties, ten aanzien van de verhoudingen tussen subsidies en leningen in het financieringsinstrumentarium, verwijzen wij naar bijlage II. Wij adviseren de opgaven zoals opgenomen in het kaderbesluit te handhaven en een geen veranderingen aan te brengen in de in het kader voorstel opgenomen bedragen voor leningen en subsidies. Subsidies vergroten de slagkracht van het financieringsinstrumentarium aanzienlijk. Op deze wijze is de provincie in staat om tempo te maken met het realiseren van deze ambitie uit het hoofdlijnenakkoord.

Financiële gevolgen

De opgave Breedband maakt onderdeel uit van het investeringsprogramma Kracht van Overijssel. Bij de verwerking van het Hoofdlijnenakkoord in de Perspectiefnota 2012 is de opgave breedband in eerste instantie opgenomen als een PM-post. Bij de initiële uitwerking was sprake van een inzet van € 60 – 80 miljoen aan subsidies. Bij de definitieve uitwerking in de Perspectiefnota 2013 en de daaruit voortvloeiende Kerntakenbegroting is het bedrag teruggebracht naar € 33.12 miljoen.

Conform bijlage II wordt aan uw Staten voorgesteld:

1. Leningen te verstrekken voor een bedrag van € 34,0 miljoen. Dit betekent een beslag op de liquiditeitspositie en dit zal worden meegenomen in de liquiditeitsprognoses. Dit bedrag is lager dan in het kadervoorstel PS/2012/444 is aangegeven (was € 35,5 miljoen). Dit is het gevolg van het splitsen van het kaderbesluit in twee investeringsvoorstellen (infrastructuur en diensten);
2. Voor aansluitsubsidies en de kosten voor de start- en aanloopkosten van de koepelcoöperatie en lokale coöperaties een bedrag van € 26,5 miljoen over te hevelen van de algemene reserve 'Kracht van Overijssel' naar de bestemmingsreserve uitvoering 'Kracht van Overijssel';
3. Voor risicoafdekking € 4,0 miljoen over te hevelen van de algemene reserve 'Kracht van Overijssel' naar de bestemmingsreserve uitvoering 'Kracht van Overijssel'.

Effecten Wet HOF

De inwerkingtreding van de wet HOF en het schatkistbankieren heeft gevolgen voor het investeringsprogramma 'Kracht van Overijssel'. Dit kan zich uiten in de omvang en het tempo van het programma en daarmee mogelijk ook voor dit investeringsvoorstel.

Risicodekking

De belangrijkste risico's die in dit stadium voor het project worden voorzien zijn:

1. *Operationele risico's*: de betrokken partijen zoals gemeenten, netwerkbedrijven, dienstenleveranciers en uiteraard de coöperatief te organiseren toekomstige particuliere en zakelijke gebruikers van het netwerk moeten elkaar vinden om tot realisatie van de doelstelling te komen. Een actieve inzet van de provincie op basis van een vraag gestuurde aanpak kan hieraan een belangrijke stimulans geven.
2. *Financiële risico's*: Het voorgestelde instrumentarium bestaat voor een belangrijk deel uit financiële ondersteuning in de vorm van leningen en subsidies. Voor het totaal van de leningen zal een bedrag ter dekking van de risico's worden gereserveerd van € 4,0 miljoen. Het bedrag voor subsidies en leningen zal uitsluitend worden uitgegeven indien daadwerkelijk netwerk uitrol plaatsvindt.
3. *Juridische risico's*: complicaties rond staatssteun en mededinging kunnen tot vertraging leiden. De op te stellen cofinancieringsregeling wordt met de Europese Commissie afgestemd. Wij willen bevorderen dat staatssteunaanvragen zoveel mogelijk gebundeld worden ingediend, dan wel een algemene toestemming voor onze bijdrage wordt verkregen.

Het totaal van de gekwantificeerde risico's is het risico dat gedekt dient te worden door de weerstandscapaciteit van de provincie. Het risico voor het programma Breedband maakt hier deel van uit. Jaarlijks wordt de bepaling van de weerstandscapaciteit weergegeven in de paragraaf weerstandsvermogen in het jaarverslag van de provincie.

Onze inzet is om het management van het breedbandfonds zo 'lean en mean' mogelijk te organiseren, waarbij het de voorkeur heeft gebruik te maken van bestaande deelnemingen en interprovinciale samenwerking. Mocht dit niet lukken, zodat er toch sprake kan zijn van een nieuwe deelneming, dan wordt dit conform artikel 158 Provinciewet en conform de aangegeven bestuurlijke mijlpaal, aan uw Staten voorgelegd: u wordt in de gelegenheid gesteld uw wensen en bedenkingen te uiten.

Conclusie

De voorgestelde invulling van de uitvoeringsorganisatie wordt sterk bepaald door een tweetal centrale afwegingen.

Belang van lokaal initiatief en burgerbetrokkenheid. Omdat wij een groot belang hechten aan modern 'noaberschap' en duurzame zelfredzaamheid, is het faciliteren van het coöperatief organiseren van lokale burgerinitiatieven een bottom-up benadering vereist. Om te zorgen voor de noodzakelijke coördinatie en het tegengaan versnippering van lokale coöperaties, hebben wij gekozen voor het doen oprichten van een koepelcoöperatie.

Marktgerichtheid, efficiëntie en rendement gedreven management. Daarnaast hechten wij er aan om onze financiële bijdrage aan de uitrol van breedbandnetwerken in het buitengebied en bedrijventerreinen door een efficiënte markt- en resultaatgerichte organisatie te laten aansturen. Hiervoor vormt het breedbandfonds de meest geëigende organisatievorm. Bij een 'lean' ingericht breedbandfonds zal het professioneel fondsmanagement in de markt worden aanbesteed, of bij een geschikte bestaande publieke uitvoeringsorganisatie worden inbesteed.

Voorstel

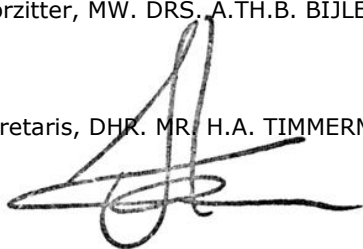
Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen, als in concept in bijlage I verwoord.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, MW. DRS. A.TH.B. BIJLEVELD-SCHOUTEN

secretaris, DHR. MR. H.A. TIMMERMAN MBA



Bijlage I: Ontwerpbesluit nr. PS/2013/126

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 16 april 2013,

overwegende dat:

- a. Provinciale Staten op 10 oktober 2012 hebben ingestemd met de kaderstelling breedband(PS/2012/444);
- b. Provinciale Staten van mening zijn dat Overijssel nu al een belangrijke positie inneemt op het gebied van innovatie en kenniseconomie en deze waar mogelijk moet versterken om relatief sterker uit de economische crisis te komen en dat een provincie dekkende toegang tot breedband internetverbindingen voor het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen een belangrijke impuls zal betekenen;
- c. in de 'Kracht van Overijssel' goede internetvoorzieningen zoals breedband/glasvezel als een belangrijke vestigingsplaatsfactor wordt gezien. Dat dit niet alleen economisch van belang is maar ook de leefbaarheid vergroot (Vitaal Platteland);
- d. er sprake is van marktfalen in dit zin dat het onrendabele buitengebied alleen met financiële steun van snel breedband wordt voorzien omdat de marktpartijen zich in de huidige fase op de meest rendabele gebieden richten;
- e. een rol van de overheid noodzakelijk is om de komende jaren een glasvezelnetwerk te realiseren op een groot deel van de bedrijventerreinen in de buitengebieden;
- f. in de uitwerking van de beoogde uitvoering nadrukkelijk is meegenomen dat investeren en subsidiëren door de overheid eisen stelt aan een duurzame openheid, toegankelijkheid en ten aanzien van keuzevrijheid bij het kiezen van dienstenleveranciers op het actieve netwerk;
- g. het van belang is de toegang voor dienstenaanbieders tot het actieve netwerk op bedrijfseconomisch haalbare basis duurzaam te borgen;
- h. er in de uitvoering van de realisatie van het breedbandnetwerk in Overijssel maximale ruimte moet zijn voor lokale en regionale initiatieven van burgers en bedrijven, met als doel een zodanige betrokkenheid van burgers te bewerkstelligen dat men bereid is zelf voldoende bij te dragen aan de realisatie van het lokale glasvezelnetwerk;
- i. het bovendien van belang is oog te hebben voor 'Social Return on Investment' en dat er in dit kader bij de uitvoering van de realisatie van het breedbandnetwerk in Overijssel nauw samengewerkt zal worden met gemeenten en lokale aannemers om hier zo adequaat mogelijk invulling aan te geven;
- j. de inzet van verschillende stimulerende en faciliterende instrumenten noodzakelijk is om de ambitie te realiseren en dat er een herijking van de inzet van het financieringsinstrumentarium heeft plaatsgevonden;

besluiten:

1. Als uitwerking van het kaderbesluit Breedband (PS/2012/444) in te stemmen met de investering inzake de opgave Breedband (investeringsprestatie 5.1.6), waarin de volgende prestaties zijn opgenomen:
 - a. het faciliteren en door lokale en regionale initiatieven doen oprichten, zonder daarin deel te nemen, van de koepelcoöperatie en het daarmee op afstand organiseren van de maatschappelijke actieve operatorfunctie, de ondersteuning aan gemeenten en coöperaties met kennis, expertise en capaciteit voor het initiëren van breedbandprojecten, bovenlokale afstemming en vraagbundeling;
 - b. het instellen en op afstand organiseren van het breedbandfonds ten behoeve van de financiering van de breedbandprojecten van lokale en regionale initiatieven, georganiseerd in rechtspersonen;
 - c. investeren door het beschikbaar stellen van leningen en subsidies voor de aansluiting van 38.000 particuliere adressen en 2.000 zakelijke adressen in de buitengebieden en de aansluiting van 150 bedrijventerreinen op snelle breedbandnetwerken;
 - d. te streven naar vroeg realisatie van lokale glasvezelprojecten die buiten het staatssteunkader vallen.

2. In te stemmen met de begrotingswijziging conform bijlage III:
 - a. (achtergestelde) leningen voor een bedrag van € 34,0 miljoen;
 - b. voor aansluit subsidies en kosten procesondersteuning een bedrag van € 26,5 miljoen over te hevelen van de algemene reserve 'Kracht van Overijssel' naar de bestemmingsreserve uitvoering 'Kracht van Overijssel' (t.b.v. investeringsprestatie 5.1.6);
 - c. voor risicoafdekking € 4,0 miljoen over te hevelen van de algemene reserve 'Kracht van Overijssel' naar de bestemmingsreserve uitvoering 'Kracht van Overijssel' (t.b.v. investeringsprestatie 5.1.6).

3. In te stemmen met de bestuurlijke mijlpalen:
 - a. het ter besluitvorming voorleggen aan Provinciale Staten van een afzonderlijk investeringsvoorstel voor het stimuleren van de toepassing van breedband door maatschappelijk relevante diensten (Investeringsvoorstel; 4^{de} kwartaal 2013);
 - b. het ter besluitvorming voorleggen aan Provinciale Staten over de uitkomst van de staatssteunprocedure aangaande het aantal aansluitingen dat als opgave binnen staatssteunkader gerealiseerd kan worden, indien deze uitkomst effecten heeft die groter zijn dan plus of min 15% op de opgaven en/of de inzet van middelen (Statenvoorstel; 1^e kwartaal 2014);
 - c. het informeren van Provinciale Staten over de wijze waarop de koepelcoöperatie wordt ingericht en specifiek over de statutaire inrichting en de invulling van de maatschappelijke operator functie (Statenbrief; 4^{de} kwartaal 2013);
 - d. het informeren van Provinciale Staten over de opzet en inrichting van het breedbandfonds en/of subsidieregelingen (Statenbrief; 4^{de} kwartaal 2013);
 - e. het ter besluitvorming voorleggen aan Provinciale Staten van de inrichting van het breedbandfonds, indien dit leidt tot een nieuwe deelneming, conform artikel 158 Provinciewet, voor het uiten van wensen en bedenkingen (Statenvoorstel; 4^{de} kwartaal 2013);
 - f. het ter besluitvorming voorleggen aan Provinciale Staten van de beëindiging van het breedbandfonds na de looptijd van 6 jaar, indien dit heeft geleid tot een nieuwe deelneming, conform artikel 158 Provinciewet, voor het uiten van wensen en bedenkingen.

Zwolle,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

griffier,

BIJLAGE II Financiële consequenties van het Investeringsbesluit

Middelen benodigd voor	achtergestelde lening	aansluit-subsidies, overige kosten
<i>1. Versnellen aanleg Infrastructuur</i>		
<i>a. Buitengebied</i>		
-leningen ad 3%	€ 27.000.000	
-risicoreservering leningen		
-aansluitsubsidies		€ 20.500.000
<i>b. Bedrijventerreinen</i>		
-leningen ad 3%	€ 4.500.000	
-risicoreservering leningen		
-aansluitsubsidies		€ 1.500.000
<i>c. Projecten laag 2 operators</i>		
-leningen ad 3 %	€ 2.500.000	
-risicoreservering leningen		
<i>2. Maximaal te reserveren voor advies en ondersteuning</i>		€ 4.500.000
a. kosten op start Noabernet en ondersteuning regionale organisaties		
b. beheerkosten breedbandfonds		
c. kosten juridische en financiële expertise breedband en fonds		
<i>3. Toepassing breedbanddiensten¹</i>		
-leningen ad 3%	∅	
-risicoreservering leningen		
-subsidiës		∅
<i>totaal</i>	€ 34.000.000	€ 26.500.000

Tabel 1: Overzicht benodigde middelen

Voor het totaal van de leningen zal daarnaast een bedrag ter dekking van de risico's worden gereserveerd (€ 4,0 miljoen).

Het EMU-effect in het kader van de Wet HOF bedraagt € 30.5 miljoen.

¹ **3: Toepassing van breedband door diensten**

Dit deel van de investering wordt doorgeschoven naar het nog volgende Investeringsbesluit ICT Dienstenontwikkeling en zal eerst gereserveerd blijven in Reserve KVO. Zie bestuurlijke mijlpalen.

Bestedingsritme		Budget	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
			verloop	20%	35%	20%	10%	10%	5%	100%
Infrastructuur buitengebied	L	27.000		5.400	9.450	5.400	2.700	2.700	1.350	27.000
	S	20.500		4.100	7.175	4.100	2.050	2.050	1.025	20.500
Infrastructuur bedrijventerreinen	L	4.500	300	840	1.470	840	420	420	210	4.500
	S	1.500		300	525	300	150	150	75	1.500
Open operator laag 2	L	2.500		1.000	1.000	500	0	0	0	2.500
Aankoopkosten waaronder koepelcoöperatie	K	4.500	583	783	1.371	783	392	392	190	4.494
	K		200	400	300	300	200	100	100	1.600
		60.500	883	12.423	20.991	11.923	5.712	5.712	2.850	60.494

Tabel 2: Bestedingsfrequentie

Onderstaande toelichting bij tabel 1 (vorige pagina).

1. Versnellen aanleg infrastructuur door de markt

De middelen voor infrastructuur (aanleg en operationaliseren laag 1 en 2 breedbandverbindingen) worden verdeeld over de volgende drie onderdelen:

1.a.: Buitengebied

Bij de berekening van de noodzakelijke middelen voor de aanleg van infrastructuur in het buitengebied zijn verschillende modellen gehanteerd voor het financieren van het tekort dat ontstaat doordat de gemiddelde kosten van een aansluiting (€ 3.000) hoger zijn dan de investering die door marktpartijen rendabel wordt geacht (€ 1.000).

Een derde van de investering (€ 1.000) wordt betaald door de coöperatie of de commerciële investeerder (provider). **Het Breedbandfonds verstrekt een lening van € 1.400 euro en een subsidie van € 500. De lening van € 1.400 bestaat uit 2 leendelen, waarvan de provincie € 650 voor haar rekening neemt en € 750 door een financiële partij. De afnemer dient minimaal een aanbetaling van € 100 te doen, maar kan ook beslissen een groter deel van het leningbedrag bij aanvang te betalen, vervoegd af te lossen of geheel af te zien van de lening en het volledige bedrag eenmalig te voldoen. (punt 3)** Als stimulering is een subsidie van € 500 nodig. Indien de gemeente en/of de coöperatie een extra bijdrage levert dan kan het potentiële deelnemerspercentage worden verhoogd waardoor snel breedband voor meer burgers beschikbaar komt. De leningen bestaan uit een lening op commerciële basis en een lening tegen gereduceerde rente, die samen voor de afnemer een extra maandlast ('buitengebiedtoeslag') veroorzaken van circa € 15 - € 20. Dit lijkt een maximum in relatie tot de totale kosten van de verbinding.

Een klein aantal aansluitingen is zo afgelegen dat een vaste glasvezelaansluiting niet haalbaar is. Hiervoor kan een draadloos alternatief worden uitgewerkt, waarvan de investeringen naar verwachting ongeveer gelijk zijn.

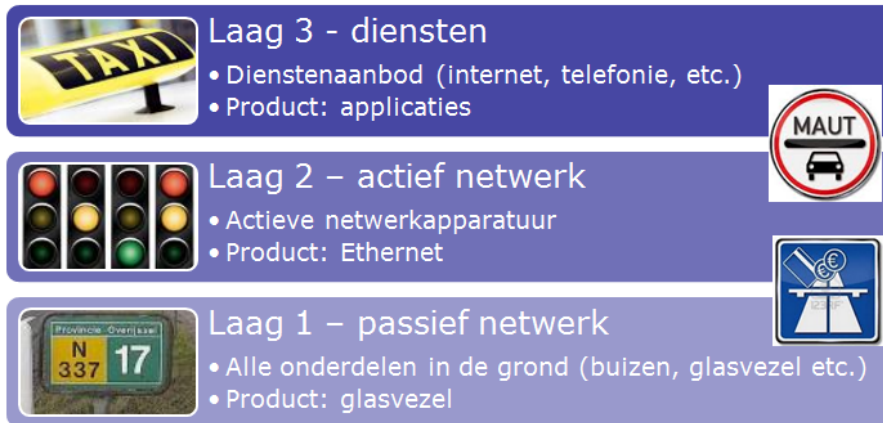
1.b.: Bedrijventerreinen

Verder zijn de effecten het grootst ten aanzien van de realisatie van de verglazing van de bedrijventerreinen. Naar mate er minder subsidie beschikbaar is reduceert het aantal te realiseren verglazingen van respectievelijk 150, naar 120 tot 80. De reden is het feit dat de aanleg- en aansluitkosten van de terreinen in het geval van kleine terreinen niet of uiterst moeizaam betaald kunnen worden uit de exploitatie. M.a.w. de aanloopverliezen zijn te hoog. Als deze niet met subsidie weggenomen kunnen worden, dan strandt de business case en wordt er niet verglaasd. Voor de infrastructuur op bedrijventerreinen is uitgegaan van een gemiddelde investering van € 4.000 per aansluiting. Er is rekening gehouden met een financiering van meer dan 50% door de afnemer en eventueel deels door de netwerkleverancier. De investering van de afnemer is minimaal € 500 en kan oplopen tot € 2.500. De rest van de aansluitkosten wordt gefinancierd vanuit de provincie. Als er aanvullend op de leningen subsidie beschikbaar is, is het eenvoudiger de netwerkexploitatie en de business case sluitend te krijgen. Hierbij spelen de aanloopkosten een belangrijke rol. Deze zijn met name aan de orde als er over een grotere afstand gegraven moet worden om het terrein aan te kunnen sluiten op de hoofdinfrastructuur.

1.c.: Maatschappelijke (laag 2) operator

Budget beschikbaar voor het inrichten van de maatschappelijke, actieve operator. Het gaat om een marktconforme lening, eventueel ter ondersteuning van een financiering via PPM Oost. De technische uitvoering wordt uitbesteed aan een marktpartij of ingevuld door een overname van of participatie in een bestaande leverancier.

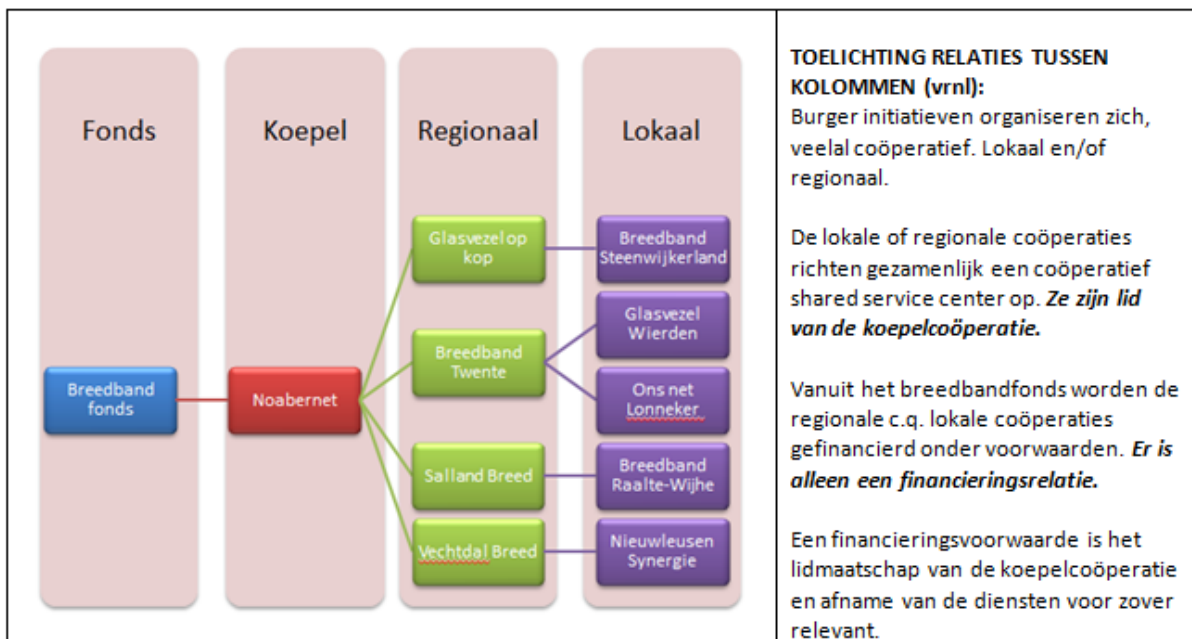
Glasvezelnetwerkstructuur



Afbeelding 1: Glasvezelnetwerkstructuur in relatie tot openheid netwerken

2: Start- en aanloopkosten uitvoeringsorganisatie

In totaal is het beslag voor het onderdeel ondersteuning koepel- en lokale coöperaties € 4,5 miljoen gedurende de totale projectperiode. Tevens ten behoeve van adviesdiensten, ondersteuning gemeenten en coöperaties, ontwikkeling kennisfunctie, opstellen en uitvoering cofinancieringsregeling etc.



Afbeelding 2: Structuur en opzet uitvoeringsorganisatie

Bijlage III: overzicht budgettaire gevolgen van de 6^e wijziging van de Kerntakenbegroting 2013

Investeringsbesluit Breedband

(bedragen x € 1.000)

Volg-nummer	Kern-taak	Beleids-doel	Investerings-prestatie	I/S	Omschrijving	2013			2014			2015			2016		
						Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
1	20				Financiering en algemene dekkingsmiddelen												
			5.1.6	I	- programmakosten (Reserve Kracht van Overijssel)		30.500	30.500									
			5.1.6	I	- programmakosten (Reserve uitvoering Kracht van Overijssel)	26.500		26.500-									
			5.1.6	I	- programmakosten (Reserve uitvoering Kracht van Overijssel; risico-afdekking)	4.000		4.000-									
						30.500	30.500										

LEGENDA

nr. kerntaak

- 1 Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer
- 2 Milieu en Energie
- 3 Inrichting landelijk gebied
- 4 Regionale bereikbaarheid, regionaal OV
- 5 Regionale Economie
- 6 Culturele infrastructuur en monumentenzorg
- 7 Kwaliteit Openbaar Bestuur
- 8 Sociale infrastructuur, jeugdzorg en overige niet-kerntaken
- 9 Gebiedsontwikkeling
- geen kerntaak, wel gegroepeerd
- 20 Financiering en algemene dekkingsmiddelen

Lasten: - = verlaging Baten: - = verlaging Saldo: - = financiële ruimte neemt af
 + = verhoging + = verhoging + = financiële ruimte neemt toe

I/S: betreft incidentele lasten & baten (I) of structurele lasten & baten (S) conform uitgangspunten Kerntakenbegroting 2012, paragraaf 4.4.2