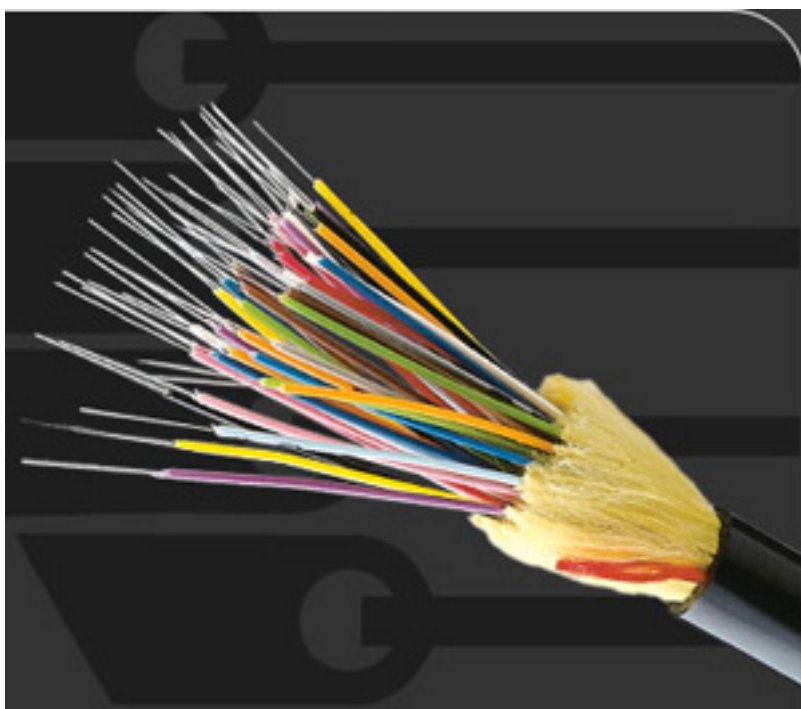




ALTERNATIEVE BUSINESSCASE VOOR GLASVEZEL IN SMALLINGERLAND

Fokke Martini

Directeur ICT Center Friesland

In opdracht van het CDA, de ELP
en de VVD van de gemeente
Smallingerland

Februari 2016



1. Inleiding

Het gebruik van telecommunicatie is in de afgelopen twintig jaar met grote sprongen toegenomen. Internet en mobiele telefonie deden hun intrede in de maatschappij en zetten de wereld op zijn kop. Waren er twintig jaar geleden nog slechts drie (publieke) televisiezenders, nu bevat een gemiddeld TV pakket er meer dan vijftig. En de ontwikkelingen staan niet stil. 72% van de Nederlandse huishoudens heeft een Triple Play-abonnement (en kijken televisie, gebruiken internet en telefoon via één vast netwerk), 51% van de Nederlanders heeft een smartphone, met Whatsapp worden nu wereldwijd al 1 miljard berichten per dag verstuurd. Vooral het internet wordt steeds intensiever gebruikt door de ontwikkeling van steeds meer nieuwe diensten die toepasbaar zijn over internet (denk aan Skype, Uitzending gemist). Internet wordt ook steeds meer erkend als een oplossing voor tal van maatschappelijke vraagstukken. Het gaat dan bijvoorbeeld om diensten voor zorg (patiëntbegeleiding op afstand) en onderwijs (digitaal onderwijs), maar ook waar het gaat om het oplossen van problemen rond bijvoorbeeld vergrijzing en leegloop van platteland.¹

De beschikbaarheid van snel internet is een onmisbare factor voor economische en maatschappelijke ontwikkeling. Ons dagelijks leven wordt steeds afhankelijker van snelle internetverbindingen. In stedelijke gebieden en grote dorpen zijn goede digitale breedbanddiensten te verkrijgen. Digitale ontsluiting van het buitengebied loopt echter achter maar is ook voor bewoners van het buitengebied van toenemend belang. Het ministerie van EZ is een voorstander van uitrol van breedband in het buitengebied. Breedband is essentieel voor thuiswerkers en huishoudens met kinderen, maar bijvoorbeeld ook voor de bedrijfsvoering van boerenbedrijven. Digitale ontsluiting van het buitengebied is voor wonen en werken in het landelijk gebied een must, het is een van de belangrijkste drivers voor de economische infrastructuurversterking van het platteland. Niet alleen de databehoeftte op dit moment vormt een probleem. Op termijn worden veel meer remmende factoren verwacht als de datacapaciteit en de snelheid ervan niet toeneemt. Dat geldt op meerdere terreinen²:

- Zorg: het gebruik van digitaal verkeer in de zorg gaat sterk toenemen, waarbij vooral ook uploadsnelheden vanuit huis belangrijk zijn
- Onderwijs: steeds meer onderwijsactiviteiten en lesmateriaal zijn digitaal
- Landbouw: bedrijven in perifere gebieden beschikken over de slechtste internetverbindingen, terwijl hun bedrijfsvoering steeds meer steunt op een goede digitale verbinding
- Wonen en triple play: de internetverbinding wordt binnen veel huishoudens steeds intensiever

¹ Goed op weg met breedband, handreiking voor gemeentes en provincies, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012.

² Breedband op het platteland, rapportage voor woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen, Universiteit van Groningen, oktober 2012.



gebruikt, mede door de bundeling van internet, televisie en telefonie.

In de provincie Friesland gebeurt veel op het gebied van breedband. In Smallingerland zit het bestuur ook niet stil. Ambtenaren werkten binnen de F4 (Gemeenten Smallingerland, Leeuwarden, Heerenveen en Súd West Fryslân) samen aan het onderwerp breedband. Het oorspronkelijke doel van deze gezamenlijke strategie was een zo breed mogelijke uitrol van een toekomstbestendige breedband infrastructuur in de F4 gemeenten. Op 29 september 2015 heeft de gemeenteraad van Smallingerland een brief ontvangen van het College van B&W over de voortgang van het dossier Breedband. De conclusie van deze brief is dat de gemeente Smallingerland gezien de huidige ontwikkeling van de markt en gezien het verstrijken van de tijd niet langer in het kernteam verband van de F4 wil werken aan het realiseren van glasvezelinfrastructuur. Pas wanneer er een nieuwe marktdynamiek ontstaat wil men verder weer actief stappen ondernemen. Voor zover nu bekend worden er niet langer pro-actief acties ondernomen om glasvezelinfrastructuur te realiseren in de gemeente. De provincie heeft een Breedbandloket opgezet waar burgers of groepen burgers terecht kunnen met vragen voor hulp en ondersteuning. De gemeente leidt wel inwoners die zelf initiatieven willen ontplooiën naar dit loket en probeert haar inwoners met kennis en advies te ondersteunen. Dit zonder zelf een actieve rol in het infrastructurele proces op te pakken.

De politieke partijen ELP, CDA en VVD in Smallingerland vragen zich af of dit niet anders moet worden vormgegeven. Waar liggen de kansen en verantwoordelijkheden van de lokale overheid op dit vlak en wat kan binnen de kaders van de wet door een overheid gefaciliteerd worden? Hoe ziet een uitgewerkt voorstel hiervan eruit en wat zou dit de gemeente kosten? Over hoeveel aansluitingen spreken we dan? Deze vragen worden onder meer beantwoord in deze Alternatieve Businesscase voor glasvezel in Smallingerland. Deze businesscase bestaat niet los van de werkelijkheid en de huidige standpunten, visies en reeds genomen stappen zullen dan ook nadrukkelijk worden betrokken in dit rapport.

De indeling van het rapport kent de volgende onderdelen.

1. Huidige beleid van de gemeente Smallingerland en de provincie Fryslân en haar impact op de glasvezelinfrastructuur voor de inwoners van Smallingerland
2. Overzicht van Smallingerland in zwarte, grijze en witte gebieden en huidige stand van zaken wat betreft de beschikbaarheid van snel internet voor de inwoners
3. Kansen en mogelijkheden voor de gemeente Smallingerland om zelf actief Glasvezelinfrastructuur aan te leggen middels een Alternatieve Businesscase
4. Juridische aspecten die bij de Alternatieve Businesscase in acht moeten worden genomen
5. Conclusies en aanbevelingen



2. Huidige beleid van de gemeente Smallingerland en de provincie Fryslân en haar impact op de glasvezelinfrastructuur voor de inwoners van Smallingerland

In 2010 verschenen de eerste rapporten van de provincie Fryslân over de toekomst van breedbandontsluiting in de provincie. Reeds in 2010 werd er al melding gedaan dat “de visie van de provincie luidt: Huishoudens op korte termijn de beschikking geven over een hoogwaardige, toekomst-vaste en open breedbandinfrastructuur”. We kunnen anno 2016 stellen dat er van een dergelijke infrastructuur in zijn algemeenheid nog geen sprake is in Fryslân. Smallingerland heeft wel haar ambitie uitgesproken in dit dossier. Zo stelt het huidige college in haar collegeprogramma “Het college blijft streven naar goede basisvoorzieningen in wijken en dorpen, zodanig dat ze passen bij de ondersteuning van het eigen sociale netwerk van de buurt- en dorpsbewoners. Voorzieningen horen algemeen toegankelijk te zijn en vooral: dichtbij. Extra aandacht zal er zijn voor digitale ontsluiting met een goede breedbandvoorziening voor Drachten én de dorpen. Immers: het wereldwijde web is een niet te missen en niet te onderschatten voorziening voor het onderhouden van het eigen sociale netwerk maar ook vernieuwende vormen van zorg kunnen via nieuwe media worden ingezet”.³ Zowel in samenwerkingsverband met de provincie als binnen het samenwerkingsverband F4 heeft Smallingerland gepoogd een aantal ontwikkelingen op dit terrein te stimuleren. De gemeente heeft zich hierbij gericht op de grijze gebieden, omdat de witte gebieden onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen. Gemeente Smallingerland stelt in haar brief van 29 september 2015 aan de gemeenteraad dat dit niet haar keuze is, zij geloven namelijk in een integrale aanpak⁴ en niet in deze versnippering door het opdelen van de provincie in zwart, grijs en wit.

Ook in de samenwerkingsagenda tussen de provincie Fryslân en Smallingerland wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van breedband: “Een goede ICT-infrastructuur heeft zich in het afgelopen decennium ontwikkeld tot één van de belangrijkste vestigingsvoorwaarden voor bedrijven. Door toenemend gebruik van internet en aanbod van diensten over internet neemt de gebruikte capaciteit steeds verder toe. Deze tendens zal de komende jaren verder doorzetten en daarom is de aanwezigheid van een goede breedbandverbinding cruciaal. Momenteel kan de groei in datacapaciteit nog voor een groot gedeelte worden opgevangen met de huidige ICT-infrastructuur. Echter om voor te sorteren op de toenemende vraag naar internetcapaciteit zal Smallingerland actief inzetten op de uitrol

³ Collegeprogramma gemeente Smallingerland Samen Leven, Samen Werken, 2014-2018, 10.

⁴ Brief College Smallingerland inzake Breedband, 29 september 2015, kenmerk Z1475720/D1475729.



van een breedbandnetwerk. Door hier zelf de regie in te nemen wordt een zo groot mogelijk open netwerk gerealiseerd dat voor zowel de inwoners van de rendabele (als de onrendabele) gebieden toegankelijk wordt. Smallingerland is voornemens de uitrol op te pakken in F4 verband, waarbij met name nauw samen zal worden gewerkt met de gemeenten Heerenveen en Súdwest-Fryslân en Provincie Fryslân. De gemeente Leeuwarden is een voorloper in de aanleg van een open netwerk en kan als voorbeeld fungeren. De aanwezigheid van breedbandinfrastructuur hoort ook bij het innovatieve karakter van Smallingerland”.⁵

Samenwerking in Fries verband

Er is via een aantal wegen geprobeerd om de aanleg van breedband in Smallingerland te stimuleren binnen F4 verband. De Gemeente heeft duidelijk gesteld dat ze dit niet zelf wil aanleggen maar dat ze marktpartijen wil interesseren om dit in Smallingerland te gaan doen. Gemeente Smallingerland stelt in haar brief van 29 september 2015 aan de gemeenteraad: “Gezien de huidige ontwikkeling van de markt en gezien het verstrijken van de tijd willen wij nu niet meer een kernteam breedband voor de F4 inrichten en hier budget voor vrijmaken. Mogelijkerwijs is dit weer relevant als nieuwe marktdynamiek ontstaat, dat is op dit moment niet het geval. Het kernteam breedband was ons inziens ook een instrument om in de onderhandeling met Reggefiber iets te bieden, waardoor Reggefiber meer zou gaan verglazen”. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Smallingerland met haar huidige insteek afhankelijk is van marktpartijen die momenteel niet geïnteresseerd om heel hele gemeenten aan te leggen. Voor de meest rendabele gebieden zien marktpartijen nog wel mogelijkheden (bijvoorbeeld nieuw aan te leggen woonwijken waar in één keer meer dan 200 woningen aangesloten kunnen worden) maar de buitengebieden zijn voor deze partijen niet interessant.

Hierdoor bestaat er grote verscheidenheid tussen de beschikbaarheid van een snelle internetverbinding in Smallingerland. Dit is onwenselijk, waarom zouden immers niet alle bedrijven/bewoners van dezelfde gemeente over dezelfde faciliteiten kunnen beschikken? Er zijn reeds een aantal partijen die bovengenoemde discrepantie hebben opgemerkt en die hiermee aan de slag zijn gegaan. Ook vanuit de provincie Fryslân zijn acties op touw gezet om met name de plattelandsgebieden (de witte gebieden) te ontsluiten voor glasvezel. Zij stimuleren vraagbundeling in het witte gebied zodat bewonerscollectieven van meer dan 180 adressen ontstaan. Dit wordt gedaan via een website en promotionele activiteiten. Friesland.opglas.nl is een voorbeeld van zo'n provinciale actie. Samen met de coöperatieve vereniging Fryslân Ring probeert de provincie middels de website te inventariseren wat de behoeften van inwoners en bedrijven in het buitengebied zijn met betrekking

⁵ Strategische samenwerkingsagenda 2013-2022 Smallingerland-Provincie Fryslân, 21.



tot een snelle internetverbinding. Daarnaast is er een provinciale regeling voor bewoners in deze gebieden. De regeling komt erop neer dat een huishouden een lening (ca. € 2.800) en een subsidie (€ 500) kan krijgen voor een aansluiting. Een aansluiting kost deze bewoners meestal meer en kan oplopen tot meer dan € 8.000,-. Het is de bedoeling dat het meerdere wordt betaald met een lening van marktpartijen. Acht projecten in Fryslân krijgen reeds deze subsidie voor de aanleg van een glasvezelnetwerk. In verhouding kosten deze aansluitingen veel geld doordat slechts een klein aantal woningen mee doet en de graafkosten (het overgrote deel van de aanlegkosten van glasvezel) over deze aansluitingen verdeeld moet worden. Dit lijkt een verkwanseling van geld terwijl het ook anders kan. Burgers zijn in sommige gevallen bereid bedragen rond de 7.500 euro te betalen per aansluiting om zelf in een coöperatie glasvezel aan te laten leggen voor een kleine groep woningen. Absurd hoge bedragen maar wel reële bedragen omdat de graafkosten (die het overgrote deel vormen van de totale kosten) maar over een klein aantal woningen verdeeld kunnen worden. De meest onrendabele gebieden zullen ook met de coöperatie gedachte niet aangesloten worden omdat de kosten voor een individuele inwoner hiervoor te hoog zijn. Hierdoor ontstaat het zogenaamde “cherry picking” waarbij enkel de enigszins rendabele gebieden worden aangesloten in corporaties. Juist voor deze gebieden in de dorpen die hierbuiten vallen is het aanleggen van glasvezel een must maar juist voor deze dorpen is de businesscase voor de grote bedrijven (de markt) niet interessant.

In het samenwerkingsverband Streekagenda Zuidoost Friesland is het onderwerp breedband ook opgenomen. In oktober 2015 heeft dit samenwerkingsverband de Concept Uitvoeringsnotitie NGA netwerken in de witte gebieden uitgebracht. Uit onderstaande tabel uit deze notitie blijkt dat er met de huidige mogelijkheden bij het breedbandloket van de provincie nog geen enkel initiatief is ontstaan in Smallingerland dat zou kunnen leiden tot de aanleg van breedbandinfrastructuur.⁶

⁶ NGA netwerken in de witte gebieden, concept uitvoeringsnotitie, samenwerkingsverband Streekagenda Zuidoost Friesland, oktober 2015.



	<i>Initiatiefgebied bevat adressen in de gemeente(n)</i>				
Buitengebied	Heerenveen	Ooststellingwerf	Opsterland	Smallingerland	Weststellingwerf
<i>Appelscha-Boven</i>					
<i>Boijl</i>					
<i>De Heidehoek</i>					
<i>De Oosthoek</i>					
<i>De Vier Streken</i>					
<i>Elsloo</i>					
<i>Fochteloo</i>					
<i>Haule</i>					
<i>Haulerwijk</i>					
<i>Hemrik</i>					
<i>Jubbega-West</i>					
<i>Makkinga</i>					
<i>Nijeberkoop</i>					
<i>Oldeberkoop</i>					
<i>Waskemeer</i>					

Voor de inwoners van Smallingerland betekent bovenstaande dat zij met het huidige beleid verstoken zijn en wellicht zullen blijven van een goede breedbandinfrastructuur. In de kleinere dorpen rondom Drachten betekent dit internet via de telefoonlijn waarmee maximaal snelheden van 10 Mbit/s kunnen worden gehaald. Voor huishoudens, kleine bedrijven en scholen in deze dorpen is deze verbinding niet toekomstbestendig. Dit kan en dit moet anders. Hoe dit kan worden vormgegeven wordt in hoofdstuk 4 in detail beschreven. In het volgende hoofdstuk zal allereerst een duidelijk beeld gegeven worden van Smallingerland wanneer we spreken over witte, grijze en zwarte gebieden en de mogelijkheden die dit biedt voor het aanleggen voor een toekomstvaste breedbandinfrastructuur.



3. Overzicht van Smallingerland in zwarte, grijze en witte gebieden en huidige stand van zaken wat betreft de beschikbaarheid van snel internet voor de inwoners

Een groot deel van de huishoudens in Smallingerland kan beschikken over breedbandverbindingen die de komende jaren de toename in dataverkeer wellicht kunnen bijhouden, in de buitengebieden betreft dit dan voornamelijk de kabelverbinding van Ziggo. Dankzij private investeringen in de kabelnetwerken kan de consument van kabelinternet op termijn een snelheid verwachten tot 200 Mbit/s en hoger. Dit zal dan niet symmetrisch zijn (de downloadsnelheid zal hier veel hoger blijven dan de uploadsnelheid). Over wat toekomstvast inhoudt is een ferme discussie mogelijk. Zeker is dat rond de 5% van de huishoudens en zo'n 10% van de bedrijfspanden in het buitengebied niet zijn aangesloten op een toekomstvast netwerk. Deze percelen zijn aangewezen op de langzame traditionele KPN-telefoonlijn (ADSL). Private partijen beschouwen deze aansluitingen als onrendabel. Het is voor private partijen helaas onrendabel om deze landelijke percelen aan te sluiten: aanvullende financiering door burger of overheid is nodig. Onrendabel gebied wordt door de marktpartijen verschillend gebruikt:

- Een glasvezelaanbieder als Reggefiber beschouwt die gebieden als onrendabel waar huishoudens gemiddeld meer dan € 1.000 kosten om aan te sluiten. Het gaat dan naar eigen zeggen om ongeveer 15% van Nederland.
- In het overgrote deel van Nederland is wel kabelinfrastructuur aanwezig. De kabelaars noemen de 5% van de Nederlandse huishoudens die zij nog niet aangesloten hebben – en die naar eigen zeggen gemiddeld meer dan € 3.000 per huishouden zouden kosten om aan te sluiten – onrendabel.⁷

Om scherp te krijgen waarover we spreken als het gaat om breedband, gebruikt de EU de volgende definitie van breedbandigheid:

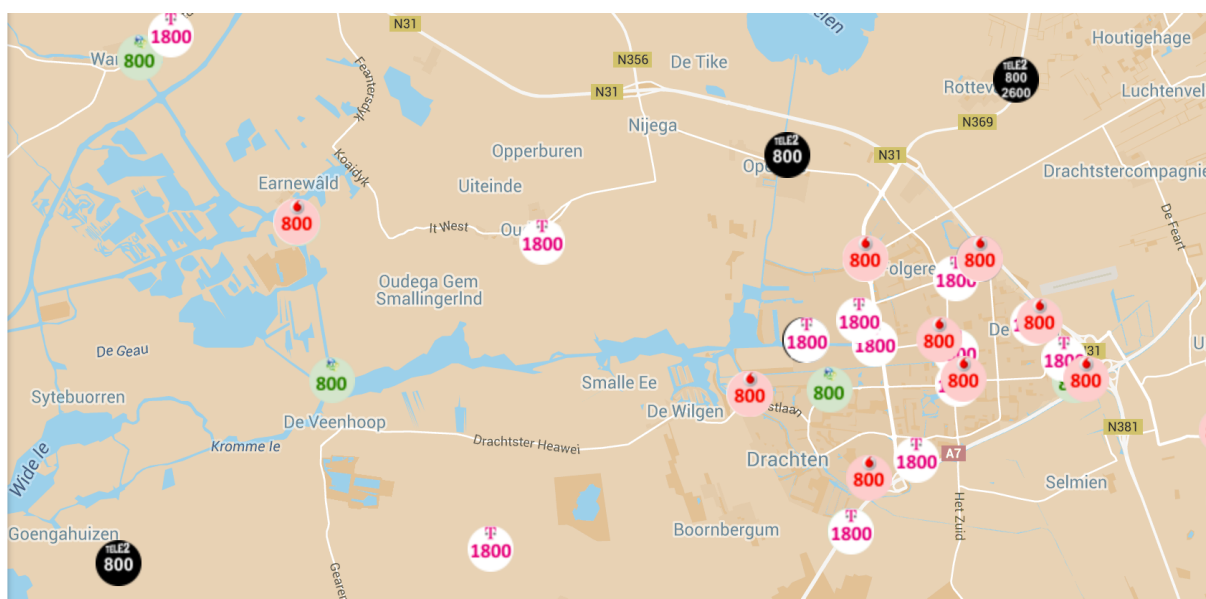
- a. een netwerk waarbij minimaal 100 MB/s (up- én downstream) geboden wordt en
- b. waarbij eenvoudig en tegen lage kosten opgewaardeerd kan worden (naar 1 GB/s en hoger).

Alleen glasvezel voldoet aan voorwaarde a en b. Coax (kabel) kan wellicht voldoen aan voorwaarde a, maar zeker niet aan voorwaarde b. De EU ziet gebieden waar wel coax is aangelegd dan ook als 'grijs gebied'. Daar waar géén coax naar de eindklanten is aangelegd is 'wit gebied' in de EU-definitie. Draadloze netwerken, zoals 4G, kunnen in zijn algemeenheid voldoen aan voorwaarde a en wellicht b, mits er goede dekking geboden wordt in een gebied. In individuele gevallen kunnen klanten hier

⁷ Goed op weg met breedband, handreiking voor gemeentes en provincies, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012.



gebruik van maken maar zodra er meerdere klanten tegelijkertijd intensief gebruik maken van dezelfde paal daalt de datasnelheid drastisch. Voor een echt goede verbinding zijn veel 'palen' nodig en een geringe afstand tot de paal. In het buitengebied is dat zelden het geval vanwege de grote afstand tussen de woningen en daarmee de relatief beperkte interesse van marktpartijen om dit hier aan te leggen. De dekking in Smallingerland van mobiele netwerken is zichtbaar op onderstaande kaart.⁸ Op de kaart is duidelijk zichtbaar dat in Drachten veel zendmasten staan waardoor het bereik van de verschillende providers in Drachten zeer hoog is. Oudega, Opeinde, de Veenhoop, Goëngahuizen en Rottevalle beschikken ook ieder over 1 paal. In de overige dorpen in Smallingerland is geen enkele zendmast aanwezig. In de dorpen kan via mobiele telefoons wel internet worden afgenomen maar voor zwaardere diensten zoals zorg op afstand, digitaal contact met de overheid en/of tv-kijken via internet is de bandbreedte geheel ontoereikend.



Witte, grijze en zwarte gebieden

In de EU Richtsnoeren voor breedbandnetwerken wordt onderscheid gemaakt tussen witte, grijze en zwarte gebieden. Steun van de overheid in zwarte gebieden is niet toegestaan en in grijze en witte gebieden alleen onder voorwaarden. De EU Richtsnoeren geeft de volgende informatie over witte en grijze gebieden: **Witte gebieden** zijn de gebieden waar geen breedbandinfrastructuur aanwezig is en in de nabije toekomst waarschijnlijk ook niet zal worden ontwikkeld. Met de doelstellingen van de Commissie voor de Digitale Agenda voor Europa wordt gestreefd naar een totale dekking qua basisbreedbanddiensten in de EU in 2013 en een totale dekking van ten minste 30 MB/s in 2020. Er

⁸ Op de website www.4gmasten.nl zijn alle mobiele zendpalen weergegeven.



moet daarom met voorrang voor worden gezorgd dat op tijd wordt geïnvesteerd in gebieden die nog onvoldoende zijn gedekt. De Commissie erkent daarom dat lidstaten die financiële steun verlenen voor het aanbieden van breedbanddiensten in gebieden waar breedband momenteel niet beschikbaar is, werkelijke doelstellingen in verband met cohesie en economische ontwikkeling nastreven, zodat hun optreden waarschijnlijk in overeenstemming is met het gemeenschappelijk belang.

Grijze gebieden zijn de gebieden waarin één netwerkexploitant aanwezig is en in de nabije toekomst waarschijnlijk geen ander netwerk zal worden ontwikkeld. Het feit dat er slechts één netwerkexploitant aanwezig is betekent niet noodzakelijkerwijs dat er geen probleem is op het gebied van markt falen of wat betreft cohesie. Wanneer die exploitant marktmacht (een monopolypositie) heeft, kan hij burgers een combinatie van kwaliteit van het dienstenpakket en tarieven bieden die niet optimaal is. Het is mogelijk dat bepaalde categorieën gebruikers niet goed worden bediend of dat het retail tarief, wegens het ontbreken van gereguleerde wholesale tarieven, veel hoger is dan het tarief dat voor dezelfde diensten wordt berekend in gebieden of regio's van het land die meer concurrentie kennen maar verder vergelijkbaar zijn. Indien er daarnaast slechts een kleine kans is dat alternatieve exploitanten de markt zullen betreden, kan de financiering van een alternatieve infrastructuur een geschikte maatregel waarvoor steun van de overheid toegestaan is.⁹

In **Zwarte gebieden** kunnen bewoners en bedrijven uit twee of meer leveranciers van supersnel internet over een NGA-netwerk kiezen.¹⁰ Er is in deze gebieden geen sprake van markt falen. Staatssteun is hier dan ook niet toegestaan.

Marktfalen

Het is de taak van de overheid om te kijken naar waar de markt faalt. In de plaats Drachten is er sprake van goede kabelinfrastructuur waar snelle breedbanddiensten (>100 Mbit/s) over geleverd kunnen worden. Het is niet nodig om daarom ook de stad Drachten te voorzien van glasvezelinfrastructuur want breedbanddiensten via coaxkabels werkt hier goed. Voor de dorpen rondom Drachten geldt dit grotendeels niet. Uit gedetailleerd onderzoek blijkt dat er een kleine duizend woningen in Smallingerland zijn die überhaupt niet over een coax aansluiting beschikken. Zij zijn volledig afhankelijk van diensten die via de koperen telefoonlijn geleverd kunnen worden. 100 van deze woningen zijn zeer geïsoleerd en staan ver van elkaar af. Het overige deel van de woningen is meer gecentreerd en gegroepeerd is zogenaamde witte gebieden. Deze zijn op onderstaande kaart te vinden in de groen gearceerde gebieden.

⁹ White Paper Staatssteun voor de provincie Drente, Ingenieursbureau Fiber Networks BV, juni 2015.

¹⁰ Met NGA wordt toegang tot een internetverbinding van minimaal 100Mbit/s up én downloadsnelheid bedoeld.



Verder zijn op de kaart roze lijnen te zien, dit betreffen glasvezelkabels van Ziggo/KPN. De blauw gearceerde gebieden betreffen aaneengesloten gebieden waar coax-kabels liggen en waar dus breedband kan worden afgenomen met voldoende snelheid en betrouwbaarheid. De niet gearceerde gebieden betreffen gebieden waar weinig aaneengesloten woningen te vinden zijn, hier liggen de huizen ver uit elkaar. Hier is geen coax-kabel aanwezig en moet internet worden verkregen via de koperen telefoonlijn. In deze gebieden is duidelijk sprake van een falende markt die de noodzakelijke digitale infrastructuur voor de burgers niet kan bieden.



Bron: VIB Drachten

De kosten voor de aanleg van glasvezelinfrastructuur naar de witte gebieden (adressen) kan sterk verschillen per regio. Dat kan hoofdzakelijk worden verklaard door de unieke ligging en spreiding van het aantal adressen in wit gebied per regio. Daarbij zijn de omvang van het aantal adressen in een wit gebied, de afstanden van witte adressen tot een kern en de onderlinge afstanden tussen witte adressen bepalend voor de gemiddelde aansluitkosten in een gemeente. Deze kosten zullen toenemen naarmate de huizendichtheid in een wit gebied afneemt. Daarnaast zijn de gemiddelde aansluitkosten per wit adres afhankelijk van het toegepaste netwerk ontwerp en de uitgangspunten die daarbij worden gebruikt. Als witte adressen onderdeel zijn van een totaal verglazingstraject vanuit de kernen kunnen bepaalde kostenvoordelen en architectuuroptimalisaties worden meegenomen die niet zullen worden gerealiseerd bij verglazing van alleen wit gebied of verglazing van alleen kernen. Over het algemeen houden partijen die vaste netwerken aanleggen niet bij voorbaat rekening met



uitbreiding: er wordt vanzelfsprekend gefocust op het zo efficiënt mogelijk aansluiten van de beoogde adressen, en het is onduidelijk wanneer investeringen die slechts ten behoeve van mogelijk toekomstige uitbreidingen worden gedaan, zich weer terugverdienen.¹¹ Deze verschillen worden in deze rapportage nadrukkelijk wel meegenomen en er wordt juist niet gefocust op het aansluiten van de meest gunstig gelegen woningen.

In de volgende hoofdstukken wordt een businesscase weergegeven waarbij alle woningen buiten Drachten meegenomen worden in de aanleg van glasvezel. Dit betreft zowel de groene gebieden (witte gebieden die enigszins gegroepeerd liggen) en de witte gebieden op deze kaart (waar de woningen ver uit elkaar liggen en sprake is van geïsoleerde woningen of zeer kleine groepjes woningen). Er zijn ook een aanzienlijk aantal grijze gebieden in bijvoorbeeld de dorpen Opeinde en Oudega maar deze worden wel meegenomen in deze businesscase omdat hier geenszins sprake is van een toekomstvaste breedbandverbinding waarbij men kan beschikken over snelheid van 100Mbit/s (upload én download).

¹¹ Stratix, Opties en alternatieven voor breedbandontsluiting 'witte' gebieden in Fryslân, *NGA foar doarp en omkriten*, Rapport uitgebracht aan de provincie Fryslân, september 2013.



4. Kansen en mogelijkheden voor de gemeente Smallingerland om zelf actief Glasvezelinfrastructuur aan te leggen middels een Alternatieve Businesscase

Wanneer een gemeente besluit om zelf een impuls te geven aan het aanleggen van breedbandinfrastructuur dan kan dit op verschillende manieren volgens de Rijksoverheid¹²:

- Gemeenten kunnen reguleren of de procedures stroomlijnen: Onafhankelijk van de doelstelling en de breedbandsituatie in iedere gemeente is het belangrijk dat de gemeente goed beheer voert over de ondergrond. Het spreekt voor zich dat langlopende vergunningprocedures en hoge leges niet bevorderlijk zijn voor de aanleg van een netwerk in de gemeente.
- Gemeenten kunnen faciliteren: Om de aanleg van breedband te stimuleren kan de gemeente marktpartijen proactief uitnodigen om de mogelijkheden voor breedbanduitrol te verkennen. De gemeente ondersteunt dan marktpartijen met het oplijnen van de interne organisatie, de inzet van de contacten bij lokale verenigingen en het organiseren of financieren van vraagbundeling. Wat doen marktpartijen, wat investeren marktpartijen in het buitengebied en hoe kan de gemeente haar acties aansluiten bij deze plannen en hen beïnvloeden?
- Ten slotte kan de gemeente ook financieren: de gemeente trekt de uitrol van breedband naar zich toe door die te financieren. Omdat de aanleg van breedband in het buitengebied meestal niet (vanzelf) door de markt tot stand komt is (mede) financiering door de overheid toegestaan in deze gebieden.

Gemeente Smallingerland houdt in haar werkzaamheden al de uitgangspunten van reguleren en stroomlijnen in acht. Het tweede punt betreft faciliteren en dit heeft de gemeente gedurende de afgelopen 5 jaar gedaan. Er is gekeken of er een marktpartij geïnteresseerd kon worden om glasvezel aan te leggen in Smallingerland en dit is niet gelukt. Er worden nog steeds initiatieven doorgeleid naar het breedbandloket van de provincie maar hierdoor ontstaan slechts kleine initiatieven op glasvezelgebied waarvan nog niet één als kansrijk is beoordeeld (zoals blijkt uit de tabel op bladzijde 5). De tijd is daarmee rijp voor stap 3: als gemeente actief optreden met betrekking tot de uitrol van glasvezel. Het is noodzakelijkheid dat overal glasvezel ligt, net zoals dit geldt voor het riool en de wegen. De overheid moet hier zelf van overtuigd zijn, breedbandinfrastructuur is niet alleen “leuk” voor de burgers, maar het is een noodzakelijke voorwaarde voor het goed kunnen blijven functioneren in deze steeds meer digitale wereld. Een actieve rol van de overheid in dit geheel hoeft niet direct te

¹² Goed op weg met breedband, handreiking voor gemeentes en provincies, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012.



betekenen dat de gemeente dit ook zelf moet financieren. Hier wordt later in dit hoofdstuk nadrukkelijk op ingegaan.

Actieve rol in aanleg breedband

Door het beperkte aantal aansluitingen in de dorpen in de buitengebieden lopen de aansluitkosten per woning of bedrijf dermate hoog op dat de investeerders dit bedrag niet op de korte termijn kunnen terugverdienen. Een terugverdientijd van 5-8 jaar voor een dergelijke hoge investering is in het bedrijfsleven tegenwoordig vaak het geval. Binnen deze periode kan de aanleg van een goede digitale infrastructuur niet terugverdiend worden waardoor de dorpen ontbeerd blijven van goed en betrouwbaar internet. De enige partij in Nederland die investeringen over een langere periode uit kan spreiden is de (lokale/regionale) overheid. Doordat winstmaximalisatie niet het uitgangspunt is kan een dergelijke investering in een algemene nutsvoorziening gerealiseerd worden met een looptijd van 20 of 25 jaar. Dit levert hele andere periodieke bedragen op dan wanneer de investering binnen 8 jaar terugverdiend moet worden.

Met de huidige regelingen van de provincie ontstaan er in Friesland en ook in Smallingerland kleinschalige initiatieven waarin glasvezel wordt aangelegd. De huidige lokale breedbandinitiatieven zijn te klein van schaal en omvang om (langjarig) professioneel aan te kunnen bieden en te kunnen overleven. De lokale vraagbundeling die hieraan ten grondslag ligt is wel een positieve kracht. De bestaande lokale initiatieven moeten ondersteund worden door hen 'in te weven' in het provinciale project. Naast woningen worden in deze businesscase ook alle bedrijven, dorpshuizen en scholen in de dorpen aangesloten. Recentelijk hebben de scholenverenigingen PCBO EN OPO Furure in de gemeenteraad nog aangegeven grote behoefte te hebben aan betere breedbandverbindingen voor hun scholen¹³. In de nieuwe samenwerkingswerkingsscholen in Opeinde, Oudgea, Rottevalle en Drachtstercompagnie zal veelal worden gewerkt met digitaal onderwijs middels de ipad en hiervoor is een betrouwbare verbinding nodig. Uit de praktijk van de afgelopen 5 jaar is duidelijk gebleken dat de markt in de dorpen rondom Drachten geen nieuwe breedbandinfrastructuur gaat aanleggen. Om aan de behoeften van de inwoners, bedrijven en scholen te kunnen voldoen zal de overheid zelf een actieve rol moeten oppakken om toegang tot hetzelfde voorzieningsniveau voor alle burgers te kunnen garanderen.

¹³ Bijdrage van de heer van Loo, algemeen directeur PCBO Smallingerland in de raadsvergadering van 19 januari 2016.



Businesscase

De businesscase zoals deze hieronder wordt beschreven gaat uit van de volgende onderdelen:

- een actieve rol van de gemeente
- uitrol van glasvezel in alle dorpen van Smallingerland (met uitzondering van Drachten) waarbij 4.000 woningen worden aangesloten
- een bankgarantie van Smallingerland bij de Bank Nederlandse Gemeente (BNG)
- een looptijd van de lening van 24 jaar

Het aanleggen van een glasvezelnetwerk in Smallingerland gaat uiteraard gepaard met een grote investering. Tot nu toe is gebleken dat marktpartijen niet bereid zijn om een dergelijke investering in de witte en grijze gebieden van Smallingerland te doen. De Gemeente blijft als enige partij over om de aanleg van dit netwerk mogelijk te maken. Dit hoeft niet te betekenen dat de overheid dit ook zelf gaat financieren, hier is een alternatieve optie voor mogelijk. Deze optie bestaat uit een door de gemeente Smallingerland te verstrekken bankgarantie aan de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) ten behoeve van een nog op te richten stichting welke als doel heeft het aanleggen van een passief glasvezelnetwerk in de gemeente Smallingerland. Dit houdt in dat de BNG de nog op te richten stichting geld leent om deze infrastructuur aan te leggen.

De stichting legt het passieve glasvezelnetwerk aan en levert hier zelf geen actieve diensten over en verdient hier zelf dus ook geen geld aan. Het passieve glasvezelnetwerk wordt opengesteld aan alle aanbieders die hierover hun diensten willen leveren. Hierbij kan worden gedacht aan televisie, telefonie, overheidsdiensten, zorgdiensten en internet. Zij betalen de stichting een bedrag van 15 euro per maand per aansluiting om gebruik te kunnen maken van het glasvezelnetwerk. Dit bedrag wordt versleuteld in het maandbedrag dat de marktpartijen doorrekenen aan hun klanten. De exacte berekening van de netwerkkosten wordt op de volgende pagina beschreven.

Op basis van vergelijkbare initiatieven kan redelijkerwijs een inschatting worden gemaakt van het aantal deelnemende huishoudens wanneer er glasvezel in alle dorpen rondom Drachten wordt aangelegd. Vraagbundeling is een eerste stap om de bewoners in de buitengebieden ervan te overtuigen om mee te doen vanaf de start. Op basis van ervaringscijfers kan ingeschat worden dat het percentage inwoners dat meedoet aan een dergelijk initiatief als volgt is weer te geven:

- 1^e jaar doet 30% mee
- 2^e jaar doet 50% mee
- 3^e jaar doet 70% mee
- 4^e jaar doet 95% mee



In Drachten zijn 20.500 woningen die beschikken over coax kabel en waar de bewoners kunnen kiezen tussen 2 of meer aanbieders voor breedbanddiensten. De woningen worden niet aangesloten op glasvezel in dit traject om de huidige kabelvoorziening voldoet aan de behoefte.

In de dorpen van Smallingerland zijn rond de 4.000 woningen die beschikken over 1 aanbieder van coax kabel (grijs gebied) of enkel beschikking hebben over de koperen telefoonlijn (wit gebied). Om deze 4.000 woningen aan te sluiten moet er gegraven worden om glasvezel in de grond te leggen. In totaal zal er 120 kilometer gegraven moeten worden om vrijwel alle woningen te bereiken, dit zijn de witte lijnen in de tekening hieronder. De groene lijn is de gemeentegrens. De woningen in grijze en woningen gegroepeerd in witte gebieden zijn goedkoper aan te sluiten dan de 100 woningen die geïsoleerd staan en een grote afstand kennen tot het netwerk. 3900 woningen kunnen voor een bedrag van 1.000 euro per woning worden aangesloten (op basis van de reeds gegraven 120 kilometer). Voor de 100 geïsoleerde woningen is dit 10.000 euro per woning. Wat betreft de technische apparatuur zijn er bunkers en kleine aansluitkasten nodig voor in totaal 800.000 euro.



Er wordt in deze berekening uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 20 jaar. De totale looptijd van dit traject is 24 jaar. Tijdens de startperiode worden aanloopverliezen en bouwrente meegerekend omdat de infrastructuur eerst moet worden aangelegd en er in deze periode nog geen betalingen binnenkomen. Hiervoor wordt 10% van het totale investeringsbedrag gerekend. De eerste 4 jaar worden er daarnaast per jaar 100.000 aanjaag- en organisatiekosten gerekend.

De totaalprijs voor het aanleggen van glasvezel voor deze 4.000 woningen is 10,6 miljoen euro en de prijs per woning is afgerond 2.700. Per maand kost dit per woning 13 (inclusief rente van 3% van de BNG).



Kostenberekening aansluiten van alle woningen in de dorpen rondom Drachten

Graven van 120 kilometer à 30 euro per meter	€ 3.600.000
Aansluitkosten 3.900 woningen à 1.000 euro	€ 3.900.000
100 geïsoleerde woningen in het buitengebied à 10.000 euro	€ 1.000.000
Technische apparatuur (bunkers en kleinere aansluitkasten)	<u>€ 800.000</u>
 Subtotaalprijs voor het aansluiten van alle 4.000 woningen	 € 9.300.000
 Rente en inkomensverliezen tijdens de startperiode 10% van het totaal	 € 930.000
Aanjaagkosten/organisatie voor de eerste 4 jaar	<u>€ 400.000</u>
 Totaalprijs voor 4.000 woningen	 € 10.630.000
 Prijs per woning , afgerond	 € 2.700
Prijs per woning per maand inclusief 3% rentekosten*	€ 13

Op basis van een looptijd van 20 jaar en 3% rentende lening bij de BNG wordt de annuïteit 13 euro per woning per maand.

Uit bovenstaande berekening blijkt dat het 13 euro per maand per aansluiting kost om voorzien te zijn van glasvezel. Hierboven is genoemd dat dienstenleveranciers 15 euro per maand moeten gaan betalen om hun diensten over dit netwerk aan te kunnen bieden aan de inwoners. Het bedrag van 2 euro blijft in de stichting en is bedoeld voor de exploitatie van het glasvezelnetwerk.

De stichting krijgt de beschikking over de lening van de BNG door de bankgarantie van de gemeente. Hiermee kan de stichting een aanbesteding uitschrijven om de aanleg van het glasvezelnetwerk te realiseren. Wellicht dat met een scherpe inschrijving voor deze aanbesteding ook nog meer voordeel behaald kan worden mbt de graaf- en aansluitkosten.

Dat doormiddel van het aanleggen van dit openbaar toegankelijke passieve glasvezelnetwerk niet marktverstrend wordt opgetreden mag duidelijk zijn: alle dienstenaanbieders mogen tegen kostendekkend tarief met een kleine opslag voor onderhouds- en organisatiekosten gebruikt maken van deze infrastructuur om hun diensten te leveren aan de uiteindelijke klant. Met de 15 euro die de dienstenaanbieders terugbetalen aan de stichting wordt in 20 jaar de lening bij de BNG volledig afgelost en kan de stichting doorgaan met het faciliteren van het glasvezelnetwerk.



5. Juridische aspecten die bij de Alternatieve Businesscase in acht moeten worden genomen

Er zijn voldoende argumenten om het aanleggen van breedbandinfrastructuren in buitengebieden, waar de markt niet of nauwelijks heeft geïnvesteerd, dus van enig markt falen sprake is, het predicaat nutsvoorziening aan toe te kennen. Onder meer wanneer er duidelijk sprake is van een algemene nutsvoorziening mag een overheid zich mengen in de markt zonder dat de mededinging en vrije markt hiermee in het geding komen.

Staatsteun

Het vertrekpunt van een mededingingsrechtelijke analyse is dat het mededingingsrecht op zichzelf neutraal is ten aanzien van de vraag of een economische activiteit door een overheid wordt ondernomen of door een private onderneming. Het mededingingsrecht grijpt slechts in voor zover (daardoor) verstoringen van de concurrentieverhoudingen (dreigen) op te treden of indien belemmeringen bij markttoetreding dreigen. De Europese Commissie heeft in dit kader op 17 juni 2014 een verordening aangenomen waarbij bepaalde staatsteun niet onverenigbaar met de interne markt worden geacht. In deze verordening wordt concreet gerefereerd aan glasvezelprojecten. Meer specifiek overweging 71: *Breedbandconnectiviteit is van strategisch belang voor het behalen van de Europa 2020-doelstelling van slimme, duurzame en inclusieve groei en innovatie, en voor sociale en territoriale cohesie. Investeringssteun ten behoeve van breedbandinfrastructuur is bedoeld om de uitrol van dit soort infrastructuur en de daarmee verband houdende civieltechnische werkzaamheden te stimuleren in gebieden waar geen vergelijkbare infrastructuur bestaat of naar verwachting in de nabije toekomst ook niet door marktpartijen zal worden uitgerold. In het licht van de ervaring van de Commissie doet dit soort investeringssteun geen buitensporige verstoringen van het handelsverkeer en de mededinging ontstaan, mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd.*

Breedband als nutsvoorziening

Terwijl het universeel geaccepteerd is dat onze fysieke snelwegen door de overheid in het algemeen belang worden aangelegd en onderhouden, hebben we de verzorging van onze digitale snelwegen bijna volledig aan de markt toevertrouwd. In dit internettijdperk lijkt dat steeds onverstandiger te worden. De digitale informatiemaatschappij dreigt te worden ontsloten door digitale tolwegen die smaller zijn dan nodig en voorbij gaan aan dunbevolkte gebieden. Lokale, regionale en nationale overheden kunnen ruim baan bieden aan zowel maatschappelijke als commerciële digitale diensten voor iedereen, door glasvezelkabels naar alle huizen en kantoren aan te leggen. Op deze wijze kan een rijkdom aan bandbreedte worden gecreëerd, die welvaart, innovatie, participatie en emancipatie



voor iedereen kan ondersteunen, in plaats van een schaarste aan bandbreedte, die slechts lucratief kan zijn voor een klein aantal netwerkaanbieders en hun allergrootste klanten. Voor het dichten van een digitale kloof en om de voordelen van digitale technologie voor zoveel mogelijk mensen beschikbaar te maken, is het noodzakelijk om te zorgen dat de digitale snelweg breed, neutraal en voor iedereen goed toegankelijk is. Na de uitvinding van de riolering heeft het de nodige tijd geduurd voordat overheden zich tot taak stelden iederéén aan te sluiten. Ook toen zullen er mensen en bedrijven zijn geweest die er belang bij hadden om de ontwikkelingen tegen te houden, of die oprecht dachten goed zonder te kunnen, of dachten dat iedereen diens eigen aansluiting wel zonder hulp van de overheid zou kunnen realiseren. Idem dito voor elektriciteit, gas en waterleidingen. Idem dito voor glasvezelaansluitingen.¹⁴

Toegang tot goed en betrouwbaar internet is in deze tijd onontbeerlijk. We kunnen ons bijvoorbeeld moeilijk een comfortabel en modern leven voorstellen zonder riolering, gas, elektriciteit en water, én zonder de mogelijkheid om op afstand met anderen te communiceren. Telecommunicatievoorzieningen worden ook essentieel geacht om allerlei economische, sociale en politieke activiteiten te kunnen ontplooiën. Dat essentiële karakter hangt overigens samen met de netwerkeigenschappen. Wanneer een netwerkdienst met een nutskarakter een bepaalde kritieke massa aan gebruikers heeft behaald, wordt het zeer ongemakkelijk om geen gebruik te (kunnen) maken van de dienst. Wanneer het in de maatschappij gemeengoed is geworden om allerlei zaken digitaal, bijvoorbeeld via het internet, te regelen, dan wordt het moeilijk om goed en volwaardig mee te draaien in de maatschappij zónder (toereikende) toegang tot het internet. Voor steeds meer basale handelingen die iedereen in de maatschappij moet kunnen uitvoeren, zoals het solliciteren naar werk en het doen van een belastingaangifte zijn ICT en internettoegang een steeds onmisbaarder hulpmiddel. Zelfs rechtszaken kunnen tegenwoordig online worden gevoerd, bij de eKantonrechter. Om dergelijke redenen beschouwen steeds meer mensen internettoegang als een noodzakelijke voorwaarde voor volwaardige participatie in de digitale informatiemaatschappij en als een grondrecht of universeel mensenrecht¹⁵. Met de opkomst van cloud computing, smart city concepten en innovatieve digitale oplossingen voor zorg en onderwijs op afstand, zal onze collectieve en individuele afhankelijkheid van ICT en breedband alleen maar verder toenemen¹⁶.

Een tweede, samenhangende component van het nutskarakter betreft de zogeheten spill over effecten die positief zijn voor het algemeen belang. Er kunnen allerlei positieve effecten worden

¹⁴ Breedbandinfrastructuur als openbare nutsvoorziening, Visiedocument Regio Rivierenland In samenwerking met ICTRecht Utrecht, 2014.

¹⁵ Bijvoorbeeld de Raad van Europa onderkent in diverse documenten de 'public service value' van het internet en heeft het waarborgen daarvan als belangrijk beleidsdoel vastgesteld. Zie bijvoorbeeld Recommendation CM/Rec(2007)16 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the public service value of the Internet.

¹⁶ Breedbandinfrastructuur als openbare nutsvoorziening, Visiedocument Regio Rivierenland In samenwerking met ICTRecht Utrecht, 2014.



toegeschreven aan de beschikbaarheid van goede telecommunicatie- en breedbandvoorzieningen, die niet per se in de marktprijs van de diensten zelf zijn verdisconteerd. We kunnen bijvoorbeeld denken aan de algemeen verbeterde mogelijkheid van burgers om zich te informeren over zaken van algemeen belang en een mening te vormen en zich te uiten over allerlei politieke onderwerpen. Ook ligt het voor de hand dat (andere) nutsdiensten, zoals op het gebied van zorg, onderwijs en burgerzaken door de overheid goedkoper en efficiënter kunnen worden aangeboden wanneer een hoogwaardige breedbandvoorziening voor handen is, vooral als het netwerk álle huizen en kantoren bereikt. Een goede, volledig dekkende, open en neutrale breedbandinfrastructuur kan daarom worden beschouwd als de draad die een democratische maatschappij samen kan vlechten en collectieve kracht kan geven.¹⁷

Met de Alternatieve Businesscase zoals hiervoor beschreven handelen we vanuit het oogpunt van het openbaar belang (stimuleren van de lokale economie, verbeteren van de dienstverlening van de overheid naar de burgers toe) en stelt de op te richten stichting alleen passieve infrastructuur in. Het transparante kostprijs georiënteerde non-discriminatoire aanbod door de stichting van passieve netwerk elementen is een nutsfunctie in het algemene belang van de ontwikkeling van de economische infrastructuur in de buitengebieden; het beperkt de mededinging niet; is tevens niet in strijd met de geldende regels uit de telecommunicatiewet en draagt daarnaast zorg voor een verdergaande ontwikkeling van breedband op het platteland welke om financiële en politieke redenen tot op heden nog wordt nagelaten.

¹⁷ O.a. de Raad van Europa wijst op de waarde van het internet voor het algemeen belang en beveelt lidstaten aan om digitale techniek in te zetten ter bevordering van democratische processen. Zie bijvoorbeeld <http://hub.coe.int/theinternet-a-public-service-accessible-by-everyone>.



6. Conclusies en aanbevelingen

Uit de hoofdstukken 1 tm 5 is gebleken dat er een Alternatieve Businesscase mogelijk is waarbij de gemeente Smallingerland een actieve rol op zich neemt bij het faciliteren van de aanleg van glasvezelinfrastructuur. De gemeente hoeft hiervoor zelf geen investering te doen, het volstaat in deze businesscase om garant te staan bij de BNG voor een lening aan een stichting die deze taak op zich neemt. Ik kan mijn conclusie dan ook alleen maar afronden met onderstaande aanbeveling van Eelke Lok:

En hâldt op dêroer te âldehoeren, dol in in groppe njonken de dyk en donderje dêr dy glêsfazel yn, aveseare. En wêrom al dat geseur wat jim hienen mei NL kabel, Kabel Noord, Ziggo, UPC, de F4 gemeenten, dy blike ek te bestean, dat bin Ljouwert, Súdwest-Fryslân, Drachten en Hearenfean (goed ûnthâlde foar de folgjende kear, dat bin de F4 gemeenten), CIF, Reggefiber, Lipen/Opennet. Donderje dy glêsfazel yn'e grûn, dan bin we hjir yn Fryslân miskien ien kear op de wrâld foar.

“It Each fan Eelke” maart 2013.