

Rapport: Afronding project aanleg glasvezel in het buitengebied

Inleiding:

In 2012 wordt er in de landelijke politiek veel aandacht besteed aan het onderwerp “glasvezel in de buiten stedelijke gebieden”. Dit om te voorkomen dat er een maatschappij ontstaat met twee snelheden, deels met optimale internetverbindingen en deels zonder goede mogelijkheden om van de digitale snelweg gebruik te maken. Op grond van deze discussie is in Provinciale Staten van Overijssel de wens uitgesproken om het mogelijk te maken dat er met provinciaal geld glasvezelnetwerken zouden kunnen worden gerealiseerd.

Ook lokaal is dit signaal opgepakt. In de raadsvergadering van 3 juli 2012 hebben de fracties CDA en BurgerBelang een motie ingebracht om zo snel als mogelijk, met gebruikmaking van expertise en financiële steun van de provincie, in het buitengebied van de gemeente Hellendoorn een glasvezelnetwerk te realiseren. Het college van B&W heeft op 3 juli 2012 aan de raad toegezegd dat de motie in uitvoering zou worden genomen. De motie is daarom niet in stemming gebracht. Met deze evaluatie willen we verantwoording afleggen over dat wat er in het kader van de toezegging op de motie is gebeurd.

De aanvangssituatie:

In 2012 zijn er de navolgende communicatienetwerken binnen de gemeentegrenzen aanwezig:

- KPN, telefoonnet in de gehele gemeente;
- Ziggo, Centrale Antenne Inrichting (cai) of COAX-netwerk in Hellendoorn, Nijverdal (inclusief Hulsen/Kruidenwijk), Daarle, Haarle en Daarlerveen;
- Cogas, COAX-netwerk in Daarlerveen, ten noordoosten van het kanaal;
- Commerciële glasvezelaansluitingen, o.a. Stichting Trent, KPN e.a. in kernen en op de bedrijventerreinen.

De Telecommunicatiewet die op 19 oktober 1998 in werking is getreden heeft de liberalisatie van elektronische communicatienetwerken beoogd. Daarmee zijn de bestaande telefoonnetwerken en de cai-netwerken niet langer een nutsvoorziening. Dat maakt dat de exploitanten van die netwerken niet langer zonder meer een aansluiting op hun netwerk realiseren, maar alleen nog als er een aanvraag voor een aansluiting is ingediend. Met de aanvraag voor een aansluiting gaat de aanvrager tevens een contract aan voor afname van diensten via de aansluiting.

De Telecommunicatiewet (1998) stelt geen eisen meer over minimale aanlegdiepte voor communicatie netwerken. Iets dat wel van toepassing was op het koperen telefoonnetwerk.

Gemeenten mogen wel voorwaarden stellen aan te realiseren communicatienetwerken, maar geen minimale aanlegdiepte eisen.

De de-minimisverordening (No. 1998/2006), is nog niet gewijzigd. Dit betekent dat decentrale overheden tot € 200.000,= aan steun kunnen verlenen zonder dat er sprake is van staatssteun.

Een moeizaam proces:

Eind 2012 meldt Reggefiber zich met de vraag om glasvezel te mogen aanleggen in de gemeente. Bestuurlijk en ambtelijk wordt dat breed opgepakt. In die zin dat er gestreefd wordt om inderdaad de gehele gemeente door Reggefiber te laten ‘verglazen’. De Plaatselijke Belangen worden op 28 februari 2013 uitgenodigd voor een informatieavond en zo betrokken bij de inspanning om gemeentebreed een glasvezelnetwerk tot stand te brengen. Ambtelijk en bestuurlijk zien wij mogelijkheden om, op basis van Social Return on Investment (SROI), een commerciële partij te bewegen een glasvezelnetwerk op minder dicht bebouwd gebied te realiseren. Door de Plaatselijke Belangen wordt hun medewerking aan zo'n project toegezegd.

In de gesprekken met Reggefiber wordt duidelijk dat de commercie bij Reggefiber zwaar telt. Men is niet bereid om de (meer)kosten, die bij aanleg in dunner bevolkt gebied optreden, te dragen. Daarnaast meent Reggefiber dat het niet lonend is om de kleine kernen met een andere breedbandverbinding dan het bestaande COAX-netwerk te ontsluiten. Wel wil men de aan te leggen infrastructuur zo inrichten dat uitleg naar het buitengebied in de toekomst mogelijk wordt. In de kernen Hellendoorn, Nijverdal en Hulsen/Kruidenwijk wil men, voor de bewoners kosteloos, een glasvezelnetwerk realiseren als 30% van de inwoners eraan deel wil nemen.

Voor het buitengebied moet een deelname van minimaal 60% gegarandeerd zijn, waarbij de betrokken bewoners de 'onrendabele' kosten direct zelf moesten bijdragen.

In alle gesprekken wordt door Reggefiber steeds gesproken over de kernen Hellendoorn, Nijverdal en Hulsen/Kruidenwijk. Bij de vraagbundeling stelt Reggefiber in openbare aankondigingen geen duidelijke grenzen. Hierdoor ontstaat onder inwoners buiten de kernen Hellendoorn/Nijverdal een verwachting die niet blijkt te worden ingevuld.

Op 30 oktober 2013 zijn de Plaatselijke Belangen tijdens een informatiebijeenkomst ingelicht over de ontstane situatie.

Enkele dagen later start Reggefiber in de kernen Hellendoorn, Nijverdal en Hulsen/Kruidenwijk de vraagbundeling, wat uiteindelijk begin maart 2014 leidt tot het besluit dat men daar een glasvezelnetwerk gaat realiseren. In maart 2015 is dat glasvezelnetwerk in de grote kernen gerealiseerd en opgeleverd.

Op 17 december 2013 reageren de Plaatselijke Belangen in een gezamenlijke brief op de dan ontstane situatie en stellen voor om met de gemeente samen de aanleg van een glasvezelnetwerk in het buitengebied te realiseren.

Voor dat doel richten de Plaatselijke Belangen de Stichting GlasHelder op.

In januari en februari 2014 wordt er ambtelijk en bestuurlijk overleg gevoerd met Ziggo, Reggefiber en Cogas. In die overleggen wordt aan deze netwerkeigenaren gevraagd of men bereid is in heel de gemeente Hellendoorn een glasvezelnetwerk te (helpen) realiseren. Ziggo en Reggefiber zijn daartoe niet bereid.

Cogas wil het in overweging nemen om dit vanuit Wierden te realiseren, maar stelt daarbij direct dat het niet de concurrentie met de andere COAX-aanbieder (Ziggo) aan zal gaan en tot natuurlijke barrières (watergang of provinciale weg) wil gaan.

Met andere woorden Cogas wil een beperkt en gemakkelijk te bereiken (dus goedkoop) stuk buitengebied vanuit Wierden van glasvezel voorzien. Iets concreet toezeggen doet Cogas niet.

In februari 2014 nam Provinciale Staten van Overijssel een subsidiebesluit waarmee men meende de aanleg van glasvezel te vergemakkelijken. Er komt een financiële regeling waarmee initiatiefnemers voor de aanleg van een glasvezelnetwerk in het buitengebied ondersteund worden in de onderzoeksfase. Daarnaast komt er ook een financiële regeling om de daadwerkelijke realisatie te bekostigen, maar daar hangen criteria aan die marktpartijen, als Reggefiber, al hanteerden.

De provinciale criteria zijn:

- Er mag geen ander breedband-netwerk (glasvezel of centrale antenne inrichting) aanwezig zijn;
- minimaal 60% deelname in gebieden waar minimaal 2.000 objectadressen moeten worden aangesloten;
- subsidie is maximaal € 500,= per adres, als de aanlegkosten gemiddeld boven de € 2.500,= per adres uitkomen;
- per adres kan via de provincie een zachte lening verkregen worden van maximaal € 650,=.

Met deze subsidiecriteria gaat de provincie uit van gemiddelde aansluitkosten van ca. € 1.500,= per objectadres en blijven de kleine kernen aangewezen op de netwerken van KPN en Ziggo/Cogas die er aanwezig zijn, omdat het COAX-netwerk onder de categorie breedband-netwerk valt.

In juli 2014 meldt Cogas bij de provincie Overijssel dat zij een glasvezelnetwerk aan wil leggen. In de benoemde postcodes blijkt ook het buitengebied tussen Hulsen en Daarleveen te worden geclaimd. Ook door stichting GlasHelder wordt direct het gehele buitengebied van de gemeente Hellendoorn geclaimd als zijnde voorbereid voor een aan te leggen glasvezelnetwerk. De provincie is met deze dubbelclaim niet gelukkig omdat haar subsidieverordening niet voorziet in de ontstane situatie.

In diverse overleggen m.b.t. de realisatie van glasvezelnetwerken, tussen de provincie en de gemeenten, is de situatie Hellendoorn een voorbeeld. Met de wetenschap dat er maximaal 2.100 aansluitadressen zijn en uit onderzoeken is gebleken dat 10% van de optioneel aan te sluiten adressen een glasvezelaansluiting weigert, wordt realisatie van minimaal 2.000 aan te sluiten objectadressen wel erg moeilijk.

Ondanks dat gegeven volgen de ambtelijke organisatie en de stichting GlasHelder de lijn dat:

- a. de marktpartijen geheel zelfstandig een glasvezelnetwerk moeten realiseren zonder een beroep op subsidie te doen;
- b. er door marktpartijen gebruik gemaakt wordt van subsidieregelingen en men het glasvezelnetwerk aanlegt;
- c. het lokale initiatief, met gebruikmaking van subsidie en gemeentelijke ondersteuning, een glasvezelnetwerk aanlegt, dat later wordt overgedragen aan een marktpartij.

Alleen via de bovenstaande sporen wordt de realisatie van een glasvezelnetwerk mogelijk geacht.

Aan de hand van de melding (2012) van Reggefiber, dat zij glasvezel in onze gemeente wil aanleggen, is intern onderzocht hoe een glasvezelnetwerk in het buitengebied te realiseren zou kunnen zijn en wat de afstanden zijn die overbrugd moeten worden om alle objecten in het buitengebied te kunnen aansluiten. Dat onderzoek kan nu gebruikt worden om GlasHelder te faciliteren om nader te gaan bepalen om hoeveel adressen het gaat en wat de eventuele kosten zijn die daarmee gepaard gaan. Daarvoor schakelt GlasHelder bedrijven in die zich gespecialiseerd hebben in de aanleg van netwerken, zodat een zuiver prijsbeeld ontstaat waarmee ook bezien kan worden of de aanleg rendabel is.

Omdat de commerciële netwerkexploitanten vanwege mogelijke staatssteun zich terughoudender opstellen wordt aan GlasHelder verzocht om haar businesscase zo uit te werken dat daarbij, zoveel als mogelijk, ook de door Reggefiber niet aangesloten woningen langs de grenzen van de bebouwde kom Hellendoorn/Nijverdal worden meegenomen. En waar mogelijk te bezien wat er voor/in de kleine kernen gedaan kan worden.

Wanneer de stichting GlasHelder haar businesscase eind 2014 heeft uitgewerkt zijn de conclusies:

- Het aantal objectadressen dat aan te sluiten is ligt op maximaal 2.100 adressen (woningen, recreatieobjecten en bedrijfsgebouwen) in het buitengebied;
- De gemiddelde kosten liggen op € 3.500,00 per aansluiting;
- Om een rendabele businesscase te krijgen is het nodig naast de ca. 2.100 adres-aansluitingen in het buitengebied ook 1.000 adressen binnen de bebouwde-kom grenzen, die door Ziggo of Reggefiber als onrendabel werden gezien, eveneens aan te sluiten;
- Er zal totaal € 6.300.000,= geïnvesteerd moeten worden, waarbij er maximaal € 3.300.000,= moet worden opgebracht aan subsidie en bijdragen in aanlegkosten door de eigenaren/bewoners;
- Er zal een lening van € 3.000.000,= moeten worden verkregen bij een bank.

Vanuit het gegeven dat er eind 2014 vanuit de marktpartijen geen beweging is, wordt de gemeenteraad verzocht garant te gaan staan voor een leningsfaciliteit van maximaal € 3.000.000,=. Op die manier kan het streven, om de hele gemeente van een glasvezelnetwerk te voorzien, worden gerealiseerd. In maart 2015 stemt de gemeenteraad in met de gevraagde garantstelling.

Een ander speelveld:

In mei 2015 maakt Cogas bekend dat zij met de zogenoemde (negen) Cogas gemeenten een overeenkomst heeft gesloten om in het buitengebied van deze gemeenten een glasvezelnetwerk aan te leggen. Cogas doet dit zonder van een subsidieregeling gebruik te willen gaan maken. Voorwaarde is wel dat de gemeenten instemmen met:

- de zogenoemde ondiepe aanleg (tot 40 cm diepte);
- genoeg neemt met een andere vergoeding, dan de standaard degeneratie regeling;
- er bij minimaal 50% van de aan te sluiten objecten een contract wordt afgesloten;
- de gebruiker een maandelijkse bijdrage van € 9,95 aan Cogas vergoedt;
- Cogas alleen de gemiddelde aansluitkosten, tot 10 m¹ vanaf de openbare weg, voor haar rekening neemt
- dat als de aansluiting verder zit dan de 10 m¹ vanaf de openbare weg deze door de objecteigenaar of gebruiker moet worden voldaan.

Deze twee laatste voorwaarden ontstaan doordat de aandeelhoudende gemeenten niet willen dat Cogas risicodragende investeringen doet. Tevens ontstaat hierdoor een groep 'probleemgevallen', de zo genoemde 4% groep. Dit zijn objecten die zeer landelijk gelegen en zeer moeilijk (of alleen via lange tracés) te bereiken zijn. De bewoners/gebruikers van die objecten dragen zelf de graafkosten die uitstijgen boven datgene wat Cogas tot de 'standaard-aansluiting' verheven heeft.

Hoewel Hellendoorn geen Cogas-gemeente is, noemt Cogas deze gemeente in haar persbericht, waarin zij de aankondiging doet van de aanleg in de Cogas gemeenten, wel. Er wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk met Cogas contact gezocht om duidelijkheid te verkrijgen over de inhoud en strekking van het persbericht. Richting Cogas wordt gesteld dat als men spreekt over 'aanleg van glasvezel in Hellendoorn' dit wel het gehele buitengebied van de gemeente Hellendoorn betreft en niet alleen het al eerder geclaimde gebied.

Ook door de stichting GlasHelder wordt aan Cogas gemeld dat zij verwachten dat Cogas het gehele buitengebied van de gemeente Hellendoorn van een glasvezelnetwerk wil voorzien.

Om dat te bereiken wordt door GlasHelder aangeboden om aan Cogas haar calculatie van Hellendoorn West ter beschikking te stellen en voor ambassadeurs zorg te dragen om tot vraagbundeling te komen.

De reactie van Cogas is in eerste instantie dat zij zich wil beperken tot het gebied waarin zij haar COAX-netwerk heeft (Daarlerveen). Met de stichting GlasHelder gaat zij echter wel in gesprek om de businesscase te verfijnen en te optimaliseren.

Op 21 september 2015 is er een bestuurlijk overleg met de directie van Cogas. In dat overleg wordt duidelijk dat Cogas, in samenwerking met CIF (een aandeelhouder), onder voorwaarden bereid is om de gehele gemeente Hellendoorn van een glasvezelnetwerk te voorzien. Ambtelijk worden de voorwaarden van Cogas/CIF bestudeerd, becommentarieerd en eind december 2015 zijn de hoofdlijnen voor een overeenkomst duidelijk.

Binnen de gemeente en de provincie leven echter wel vragen die betrekking hebben op de door Cogas/CIF gehanteerde uitgangspunten. Hier wordt door Cogas/CIF in januari en februari 2016 nadere informatie en duidelijkheid over verstrekt. Andere gemeenten in Overijssel, met name in Salland, liften mee op de uitkomsten van de ambtelijke gesprekken die de provincie en de gemeente Hellendoorn voeren met Cogas/CIF. In gezamenlijk gemeentelijk overleg wordt ook gezamenlijk juridische ondersteuning ingehuurd om de gehanteerde uitgangspunten van Cogas/CIF en de gemeentelijke uitgangspunten tegen elkaar af te wegen en te beoordelen.

Half maart 2016 start Cogas/CIF, met behulp van de ambassadeurs die de stichting GlasHelder had benaderd, de vraagbundeling in Wierden en Hellendoorn, met als uitgangspunt dat tot daadwerkelijke realisatie van een glasvezelnetwerk in het buitengebied wordt overgegaan als voor 50% van de aan te sluiten objecten een overeenkomst tot aansluiting wordt ondertekend.

Ook wordt door Cogas/CIF de belofte gedaan dat de realisatie van het glasvezelnetwerk voor het einde van 2016 zal zijn afgerond en dat iedereen uiterlijk op 31-01-2017 ook een functionerende glasvezelaansluiting zal hebben.

De vraagbundeling (Wierden/Hellendoorn) loopt van 14 maart 2016 tot en met 24 april 2016.

Op 25 april 2016 is duidelijk dat de noodzakelijke 50% deelname gehaald is.

Maar in een stukje van de gemeente moet de vraagbundeling dan nog starten. Cogas/CIF hebben het buitengebied namelijk in stukken opgeknipt en Daarlerveen, Hancate en Eelen en Rhaan vallen onder het gebied Twenterand. Voor dit gebied (Twenterand/Hellendoorn) wordt in september 2016 de vraagbundeling gehouden, die overigens ook in een 50% deelname resulteert.

In mei 2016 wordt, op basis van het resultaat van de vraagbundeling, de daadwerkelijke uitwerking van de overeenkomst tussen de gemeente Hellendoorn en Cogas/CIF m.b.t. de aanleg van een glasvezelnetwerk in het gehele buitengebied van de gemeente Hellendoorn afgerond.

De realisatie:

Op donderdag 6 juni 2016 wordt de overeenkomst met Cogas/CIF ondertekend tijdens het officiële startmoment van de aanleg van het gebied Wierden / Hellendoorn. De voorzitter van de stichting GlasHelder en de verantwoordelijke wethouders steken, als starthandeling, op de gemeentegrens de spade in de berm. In Wierden is de aanleg twee weken daarvoor al gestart.

In de gemeente Hellendoorn start de daadwerkelijke aanleg op maandag 10 juni 2016.

Doordat Ziggo in het voorjaar van 2015 een recreatiepark heeft aangesloten op haar netwerk en enkele recreatieparken een centrale voorziening hebben, blijven er voor Cogas totaal 1886 mogelijk aan te sluiten objectadressen over.

Langs de gemeentegrens met Rijssen-Holten wordt door een marktpartij, die voorbereidingen treft met de gemeente Rijssen-Holten om daar het buitengebied van een glasvezelnetwerk te voorzien, eind juni een complete aanvraag voor aanleg van een stuk glasvezelnetwerk ingediend.

De wetgeving biedt geen mogelijkheden deze aanleg te verhinderen of de afgifte van de aanlegvergunning te vertragen. Cogas/CIF is daar niet blij mee, want hierdoor neemt hun beoogde bedrijfsresultaat af. Omdat beide partijen een aanlegvergunning hebben, wordt er bestuurlijk en ambtelijk enige druk uitgevoerd op de uitvoerende partijen.

Resultaat: de beide marktpartijen leggen gezamenlijk en in één sleuf hun netwerk aan.

Dit fenomeen van de vrije marktwerking is niet altijd goed uit te leggen en te verkopen.

Voor diverse inwoners is het niet te begrijpen dat bij hen geen betaalbare aansluiting op het glasvezelnetwerk te realiseren is, terwijl bij andere inwoners van de gemeente er twee glasvezelnetwerken in de openbare weg liggen en men keuzevrijheid heeft van leverancier.

Het Cogas deelgebied 'Wierden/Hellendoorn' is eind januari 2017 geheel operationeel. In het Cogas deelgebied 'Twenterand/Hellendoorn' wordt op dat moment gewerkt aan de aanleg van het glasvezelnetwerk. In Hellendoorn zijn de deelnemers eind maart 2017 actief aangesloten op het glasvezelnetwerk.

Tot 19 september 2017 verwachtte Cogas/CIF, nog diverse individuele aansluitingen te kunnen realiseren.

Het resultaat:

In basis zijn er totaal 1.886 objectadressen die in aanmerking voor een aansluiting komen.

Onderstaande tabel geeft weer wat er daadwerkelijk volgens Cogas/CIF door hen is aangesloten op basis van het tussen de gemeente en Cogas/CIF gesloten contract:

Objecten	Aantal	Totaal
Oorspronkelijk totaal aan te sluiten objecten:	1.886	1.886
Geen contract afgesloten (af)	206	
Subtotaal:		1.680
Weigering tot medewerking (af)	88	
Subtotaal:		1.592
Technisch onmogelijk te realiseren (af)	14	
Subtotaal:		1.578
31-03-2017: Daadwerkelijk aangesloten	1.318	
Subtotaal:		260
Gepland aan te sluiten:	260	0

Bij dit overzicht, dat de situatie van 1 april 2017 weergeeft, moeten enkele kanttekeningen geplaatst worden.

Bij de adressen 'geen contract afgesloten' en die waar er 'weigering tot medewerking' was gaat het glasvezelnetwerk wel voor de deur langs. Woont men dicht bij de openbare weg dan is de glasvezel tot in de meterkast aangebracht, anders ligt de kabel 'op rol' onder het maaiveld.

Uit onderzoeken is gebleken dat bij de realisatie van glasvezelnetwerken er gemiddeld bij een 10% van de aan te sluiten adressen alle medewerking geweigerd wordt. In deze situatie zien we dat er 4,666%, dus bijna 5%, alle medewerking weigert.

De 'technisch onmogelijk te realiseren' adressen bestaan veelal uit adressen die erg ver van de openbare weg af gelegen zijn en waar een zelfstandige glasvezelkabel naartoe gebracht moet worden. Veelal gaat het om een enkel objectadres, waar zeer hoge kosten voor gemaakt moeten worden om tot aansluiting over te kunnen gaan. Gemiddeld wordt gerekend op ca. 4% technisch onmogelijk aan te sluiten adressen. In Hellendoorn blijkt dit feitelijk minder dan 1% te zijn, wat in feite een zeer goed resultaat is. Dit relatief beperkte aantal 'technisch onmogelijk te realiseren' adressen ontstaat doordat de stichting GlasHelder een zeer uitgewerkt aansluitplan met calculaties had én doordat Cogas/CIF streefden naar de aanleg van een glasvezelnetwerk in de gehele provincie Overijssel. Door deze samenloop kwamen meer objecten langs de grenzen van de gemeente Hellendoorn in aanmerking voor een aansluiting. Dit omdat het soms goedkoper is om vanuit de buurgemeenten aan te sluiten dan vanaf grondgebied van onze gemeente. Overigens is een aantal van die zeer moeilijk aan te sluiten adressen in het buitengebied gelegen langs de grenzen van de bebouwde kom. KPN/Reggefiber en Ziggo willen als beheerder van een netwerk binnen de bebouwde kom die woningen niet aansluiten (het vergt voor hen een hogere investering) en Cogas/CIF vond het eveneens onrendabel om een heel lange kabel tot aan de grens van de bebouwde kom aan te leggen. Recent is in het kader van de aanleg van de Haarsingel na intensief contact met Reggefiber alsnog voorzien in een mogelijkheid om een viertal bestaande objecten welke buiten de bebouwde kom gelegen zijn aan te kunnen sluiten. Omdat hier ook een bouwkaavel bij betrokken is, zijn er straks 6 woningen die op het glasvezelnetwerk van Reggefiber kunnen worden aangesloten. Het aantal technisch onmogelijke aansluitingen komt daarmee feitelijk op tien stuks.

Het criterium 'zeer hoge kosten' is overigens subjectief. Een eigen bijdrage (van de eindgebruiker) tot € 5.000,= voor de aansluiting op een glasvezelnetwerk wordt door velen, ook gelet op het gebruiksgemak i.r.t. bedrijfsmatige activiteiten die vanuit huis plaats vinden, nog wel als acceptabel gezien.

Voor de marktpartijen die een glasvezelnetwerk aanleggen is de eigen bijdrage van € 5.000,= de grens om bewoners te benaderen. Hen is gebleken dat een eigen bijdrage boven de € 1.000,= al tot afname van interesse in deelname leidt.

Helaas blijkt in sommige gevallen een eigen bijdrage van € 1.000,= niet op te brengen.

'Gepland aan te sluiten' zijn objectadressen die qua engineering volledig zijn voorbereid, maar door diverse omstandigheden (o.a. nog te bouwen) als aansluiting nog niet gerealiseerd zijn. Ook adressen langs de Helhuizenweg (Haarle) en Schouwenburgerweg en Ligtenbergerweg (Nijverdal), die door een contract aan te gaan met de partij die in het buitengebied van Rijssen-Holten het glasvezelnetwerk heeft gerealiseerd, behoren tot de categorie 'gepland aan te sluiten'. Deze adressen zijn dus niet door Cogas/CIF, maar door een andere partij daadwerkelijk aangesloten op het glasvezelnetwerk. Maar zij worden door Cogas/CIF op een andere wijze geteld.

Het aantal aangesloten adressen, 1.318 van de 1.886 optioneel aan te sluiten adressen, maakt dat 69,883 %, dus afgerond 70% van de objectadressen in het buitengebied van de gemeente Hellendoorn ook daadwerkelijk is aangesloten op het glasvezelnetwerk.

Evaluatie:

Hellendoorn is een prachtige gemeente in een groene omgeving. De gemeente bestaat uit meerdere kernen en tussen deze kernen liggen voornamelijk groene gebieden. In elke kern en het totale buitengebied is een telefoonnetwerk aanwezig. Alle kernen zijn daarnaast voorzien van een cai-netwerk. In het buitengebied zijn slechts enkele adressen aangesloten op het cai-netwerk, dit veelal omdat men woont langs een verbinding, van het cai-netwerk tussen twee kernen.

Bij het evalueren van de aanleg van glasvezel in het buitengebied, is het niet te voorkomen om de aanleg van glasvezel in de kernen mede in ogenschouw te nemen. Dit omdat de realisatie van het glasvezelnetwerk in de kernen, invloed heeft gehad op het project 'glasvezel in het buitengebied'.

Het ontstane beeld, als uitgangspunt:

Wanneer in 2012, als Reggefiber zich meldt om glasvezel in de gemeente te willen aanleggen, en er (in juli) aan de gemeenteraad is toegezegd dat er ingezet wordt op de aanleg van een glasvezelnetwerk in het buitengebied, is er het algemene beeld dat elk object in de gemeente een glasvezelaansluiting gaat krijgen.

Provinciale subsidie:

De opzet van de provinciale subsidieregeling was in 2014 zodanig dat deze de kleine kernen op voorhand uitsloot omdat daar, naast het (koperen)netwerk van KPN, ook een cai-netwerk aanwezig is. Dat cai-netwerk wordt beschouwd als een breedband netwerk, gelijk te stellen aan glasvezel. De uitsluiting van de kleine kernen en de norm van minimaal 2.000 aansluitingen maakte het bijna onmogelijk om in de gemeente Hellendoorn een sluitende businesscase te presenteren.

Met de provinciale subsidie moest de partij die een glasvezelnetwerk ging aanleggen, gemiddeld een € 1.500,= per object investeren. In de gemeente Hellendoorn zou men dan per object gemiddeld zelf € 2.000,= moeten bijdragen. Let wel: dit zijn gemiddelden!

Met GlasHelder is ambtelijk diverse malen overleg gevoerd met (en bij) de provincie. Doel daarbij was om in het algemeen belang voor Overijssel een goed werkende subsidieregeling te verkrijgen en in het belang van Hellendoorn in het bijzonder, een goed passende subsidieregeling zodat er snel een glasvezelnetwerk te realiseren zou zijn. Immers de basisregeling was zodanig dat bij beperkte deelname het glasvezelproject in Hellendoorn zomaar zou kunnen stranden. Binnen de gevoerde discussie is het goed geweest dat inwoners rechtstreeks hun inbreng konden leveren bij de provinciale overheid. Dit leverde creatieve gedachten op die, op provinciaal niveau, ambtelijk niet altijd te pareren bleken.

Overheidsparticipatie:

De oprichting van de stichting GlasHelder, met als doel om met gebruikmaking van de provinciale subsidieregeling een glasvezelnetwerk te realiseren in het buitengebied van Hellendoorn, maakte het ambtelijk en bestuurlijk mogelijk om, met GlasHelder, op een andere manier te acteren bij de marktpartijen en de provincie. Immers niet de gemeente Hellendoorn wil een glasvezelnetwerk, maar de gemeenschap van Hellendoorn wil een glasvezelnetwerk realiseren.

De insteek om daarbij zo lang als mogelijk over meerdere sporen te trachten het doel te bereiken heeft eveneens effect. De gesprekken werden vooral vanuit de stichting GlasHelder gevoerd. Dat door 'potentiele klanten' van meerdere kanten aan de 'monopolistische' marktpartijen wordt getrokken maakt dat bij de marktpartijen de houding kantelt van 'wij bepalen' naar 'wij denken graag mee'. De door GlasHelder uitgewerkte businesscase maakte veel duidelijk en bleek ook een basis voor constructieve gesprekken met de potentiële netwerkexploitanten.

De stichting GlasHelder heeft haar creativiteit gebruikt bij het doorspreken van haar businesscase met de netwerkexploitanten. Door deze inbreng bleken op bepaalde plaatsen voordeliger oplossingen voor de realisatie van aansluitingen te vinden dan de 'traditionele' aansluit oplossingen. Mede door deze maatschappelijke inbreng bleek Cogas/CIF uiteindelijk bereid om ook de wegen en objectadressen, waar geen volledig COAX-netwerk aanwezig bleek te zijn, deze alsnog mee te willen nemen in haar businesscase. In de businesscase van GlasHelder is ook het door Reggefiber uitgesloten gebied onderzocht en meegenomen. Het grootste deel van de nog niet aangesloten woningen nabij de grenzen van de bebouwde kom is zodoende alsnog in aanmerking gekomen voor een aansluiting op het glasvezelnetwerk

De marktwerking:

Wanneer Reggefiber in 2014, na haar vraagbundeling, start met de aanleg van een glasvezelnetwerk in de kernen Hellendoorn, Nijverdal en Hulsen/Kruidenwijk gaat een 'nieuwe' commerciële netwerkexploitant de strijd aan met twee gevestigde netwerkexploitanten (KPN en Ziggo). Dit gebeurt op basis van een gecontracteerde deelname van 30% van de aan te sluiten adressen. Het gevolg van deze commerciële aanleg benadering heeft men zich beperkt tot de grenzen van de bebouwde kom en alleen de meest aantrekkelijke gebieden op het glasvezelnetwerk aangesloten.

Als voorbeelden: De woningen in het gebied Duivecatelaan (Doktersbos) en Reggeweg (zijde Reggedal), die formeel in de 'bebouwde kom' liggen worden in het plan van Reggefiber niet meegenomen. Dit geldt ook voor de woningen langs de Koersendijk en Campbellweg. De omliggende bestemmingen (industrie en sport) en de grotere afstand tussen de bebouwingen maken de aanleg commercieel minder interessant.

De uitsluiting van de hier als voorbeeld genoemde gebieden is echter vooraf niet door Reggefiber gecommuniceerd. Tot op de dag van vandaag maakt dit dat vanuit deze gebieden vragen komen over de aanleg van een glasvezelnetwerk (of verbinding).

De vraagbundeling van Cogas/CIF, die uitging van gecontracteerde deelname van 50% is een succes gebleken, met een aanvankelijke gecontracteerde deelname van 52%. In het aanbod van deze vraagbundeling ontbrak KPN als provider. Omdat veel vaste aansluitingen in het buitengebied KPN-gebonden zijn en die ook voor digitale activiteiten gebruikt worden, mag verondersteld worden dat er een grotere bereidheid tot deelname zou zijn geweest als KPN wel in het aanbod van Cogas/CIF gezeten had.

Helaas bleek het niet mogelijk om Cogas/CIF te verleiden om al de door Reggefiber 'vergeten' adressen binnen de bebouwde kom aan te sluiten op het nieuwe glasvezelnetwerk. De meerkosten daarvoor waren te hoog en zouden geleid hebben tot een definitief afhaken van Cogas/CIF. Tijdens de aanleg van het glasvezelnetwerk door Cogas/CIF is vanuit Rijssen-Holten een commerciële partij actief langs de gemeentegrens. Diverse adressen langs de Helhuizenweg (Haarle) en Schouwenburgerweg en Ligtenbergerweg (Nijverdal), worden benaderd om een contract aan te gaan met deze partij die in Rijssen-Holten het glasvezelnetwerk gaat realiseren. Door bewoners wordt daar ook op ingegaan en dit leidt, na bestuurlijke druk, tot een gelijktijdige graafactie van twee netwerkbedrijven om glasvezel aan te leggen.

De gerealiseerde werkelijkheid:

Binnen de bebouwde kom van Hellendoorn, Nijverdal en Hulsen/Kruidenwijk is ca. 90% van alle objectadressen voorzien van een glasvezelkabel (van Reggefiber) tot in de meterkast.

Uiteindelijk heeft Cogas/CIF ruim 85% van de objecten in het buitengebied voorzien van een glasvezelkabel tot in de meterkast.

Daarnaast heeft een andere marktpartij glasvezelkabels tot in de meterkast gebracht bij woningen langs de grens met Rijssen-Holten.

De kleine kernen zijn en blijven aangewezen op het (koper)netwerk van KPN en het cai-netwerk van Ziggo.

Leerpunten:

1. De gezamenlijke inzet van de Plaatselijke Belangen en de vorming van de stichting GlasHelder is een positief leerpunt. Door deze constructie werd de wens om in de gemeente een glasvezelnetwerk te verkrijgen niet een wens van de gemeente, maar een wens van de gemeenschap. Hierdoor werden marktpartijen beter benaderbaar.
2. Zonder de stichting GlasHelder was de druk op netwerkexploitanten niet zo groot geweest en zeer waarschijnlijk was het nu bereikte resultaat dan niet zo snel bereikt. De participatie heeft hier een zeer positieve invloed gehad.
3. De wet- en regelgeving dragen eraan bij dat zowel overheidsorganen als marktpartijen in een soort houtgreep geraken waardoor ontwikkelingen geremd worden. Want bij vormen van financiële steun, zoals beoogd met de provinciale subsidieregeling, vreest de markt te worden beticht van staatssteun. Reggefiber wilde daarom een relatief hoog gecontracteerd deelname percentage, voordat men actie wilde ondernemen. De discussie t.a.v. staatssteun speelt eveneens bij de discussie over de zogenoemde 4% gevallen.

4. Een toezegging in een debat kan ertoe leiden dat er verschillende beelden ontstaan. De toezegging die in juli 2012 aan de gemeenteraad werd gedaan heeft de indruk gewekt dat er alles aan gedaan zou worden zodat het buitengebied, inclusief de kleine kernen, een glasvezelnetwerk zouden krijgen. De marktpartijen die echter de realisatie moeten bewerkstelligen hebben totaal andere belangen. Dit kan tot teleurstellingen leiden omdat er andere verwachtingen ontstonden dan de bedoeling van de toezegging was.

Conclusies:

Wanneer op dit project wordt teruggekeken mogen de volgende conclusies getrokken worden:

- ✓ De wetgeving maakt dat de gemeenten geen 'sturing' hebben ten aanzien van de aanleg van voorzieningen als glasvezelnetwerken, die gezien kunnen worden als algemeen nut beogend;
- ✓ De wetgeving maakt het mogelijk dat marktpartijen iets presenteren als 'voor de totale gemeenschap' en vervolgens toch bepaalde gebieden uitsluiten;
- ✓ Subsidiereregelingen kunnen als ongewenst neveneffect hebben dat het beoogde doel verder in de tijd wordt geplaast;
- ✓ Dankzij GlasHelder en de Plaatselijke Belangen, die al ambassadeurs geworven hadden, was de vraagbundeling snel en goed te organiseren;
- ✓ De beloften van Cogas/CIF bij de vraagbundeling in het buitengebied, ten aanzien van het operationeel zijn van het gasvezelnetwerk, zijn waargemaakt;
- ✓ Door de locatie-kennis van de mensen die bij GlasHelder betrokken waren, kon de businesscase optimaal uitgewerkt worden, zodat de meeste inwoners in het buitengebied in aanmerking kwamen voor een betaalbare aansluiting op het Cogas-glasvezelnetwerk;
- ✓ De locatie-kennis binnen GlasHelder en het feit dat Cogas/CIF de gehele provincie van een glasvezelnetwerk wil voorzien, maakt dat het aantal onrendabele aansluitingen in onze gemeente ruim onder de 4% blijft;
- ✓ Het feit dat 70% van de objectadressen in het buitengebied via Cogas/CIF, en dat er enkele adressen via andere aanbieders, op een snel glasvezelnetwerk gecontracteerd zijn aangesloten mag als een succes gezien worden en dit toont de noodzaak van de voorziening aan;
- ✓ Dankzij het glasvezelnetwerk is het buitengebied beter aangesloten op de digitale snelweg.

Slotwoord:

Het realiseren van een glasvezelnetwerk in het buitengebied heeft bestuurlijk en ambtelijk een zeer grote inzet gevraagd. Eerst om in samenspraak met de provincie tot een subsidieregeling te komen, vervolgens om met marktpartijen in gesprek te komen en te blijven en uiteindelijk nadat er goede werkafspraken waren, de uitrol te begeleiden in werkvoorbereiding en uitvoering.

De provincie Overijssel had een ruim subsidiebudget beschikbaar voor de realisatie van glasvezelnetwerken in het buitengebied. Feitelijk kan nu, drie jaar na het instellen van de subsidieregeling, worden vastgesteld dat de subsidieregeling vooral is aangewend om de burgerinitiatieven te stimuleren en daarmee het 'verglazen van het buitengebied' door marktpartijen aan te jagen. Dat 'de markt' niets van subsidie wil weten is enerzijds een goed teken, een glasvezelnetwerk blijkt commercieel interessant.

Anderzijds is in dit project met de Cogas gemeenten gemiddeld 4% van de aansluitadressen in het buitengebied door 'de markt' uitgesloten omdat deze aansluitingen te kostbaar zijn. Vormen van subsidie zijn en worden door Cogas/CIF afgewezen omdat men vreest dat dit als staatssteun zal worden aangemerkt voor de exploitant van het glasvezelnetwerk.

Ambtelijk en bestuurlijk wordt met de provincie nog onderzocht of voor de situatie van de 4% zeer moeilijk aan te sluiten adressen een oplossing bestaat. Wij realiseren ons dat elke oplossing die uiteindelijk gevonden wordt een discutabele oplossing zal zijn. Want er zijn meer objecten niet aangesloten / gecontracteerd dan de zogenoemde 4% gevallen. Op grond van de uitgevoerde vraagbundeling en de uiteindelijke resultaten, die overigens in bijna alle gemeenten gelijkwaardig blijken te zijn, komt als beeld naar voren dat:

Eenzijds de aansluitkosten die boven de € 1.000,= per object uitstijgen een 'drempel' vormen die veel bewoners niet willen overschrijden.

Anderzijds er het vermoeden is dat er objecteigenaren / gebruikers zijn die het eigen aandeel in de aansluitkosten op het glasvezelnetwerk niet kunnen betalen (bijvoorbeeld t.g.v. onrendabele bedrijfsvoering).

Bij het zoeken naar de optimale oplossing om een breedbandnetwerk voor iedereen bereikbaar en beschikbaar te hebben komt de vraag naar voren of de mensen die € 1.000,= eigen bijdrage aan een glasvezelverbinding het maximaal betaalbare vinden moet 'belonen' voor hun houding terwijl andere inwoners, al dan niet vanuit bedrijfsmatig oogpunt, soms meer dan € 5.000,= voor hun aansluiting betaald hebben.

Dit dilemma is niet oplosbaar, maar speelt wel een rol bij het zoeken naar oplossingen voor de echte '4% gevallen'.

Vanuit de provincie is al wel de duidelijkheid verkregen dat men in het voorjaar van 2018, als de vraagbundelingen in al de deelgebieden in de provincie zijn afgerond, een compleet beeld wil proberen te krijgen van de echte 4% gevallen en dat onderzocht gaat worden hoe in deze situaties daadwerkelijk tot een goede (betaalbare) oplossing gekomen kan worden. Omdat dit naar verwachting provinciaal zal worden opgepakt kan dit, mede door de voor overheden verplichte openbare aanbestedingsprocedures, tot geheel andere oplossingen dan een traditionele kabelverbinding, die in dit project gerealiseerd is, leiden.

Binnen dit proces zal er ambtelijk en bestuurlijk alles aan worden gedaan om voor de daadwerkelijke 4% gevallen binnen onze gemeente het maximaal haalbare te bereiken.

Mocht een provinciale aanpak geen kans van slagen hebben, dan moeten wij ons overigens eveneens realiseren dat ontwikkelingen in het mobiele dataverkeer ertoe zullen bijdragen dat adressen, die nu niet zijn aangesloten, in de nabije toekomst ook een (andersoortige) verbinding met de digitale snelweg kunnen krijgen.