

Afwegingen breedband buitengebied

Vanuit Regio Rivierenland is het initiatief genomen om een Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Breedbandnetwerk Rivierenland (GR UBR) op te richten. Met deze GR wordt een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie opgericht om een passief breedbandnetwerk te laten ontwerpen, aanleggen en onderhouden. De GR wordt eigenaar van het netwerkdeel dat de witte adressen ontsluit (adressen waar nu geen netwerken beschikbaar zijn om snelle dataverbindingen op te zetten (>30Mbps), zoals bijvoorbeeld het kabeltelevisienetwerk). De initiële investering wordt geschat op €37,5 miljoen.

ChristenUnie Culemborg onderschrijft het belang van een goede internettoegang voor alle Culemborgers. Toch kan de ChristenUnie niet instemmen met het raadsvoorstel voor de oprichting van de GR UBR. De volgende afwegingen zijn hierbij leidend:

1. De omvang/complexiteit van de oplossing staat niet in verhouding tot het probleem dat we willen oplossen. In Culemborg hebben slechts 1,3% van de huishoudens aangegeven een glasvezelverbinding via de GR te willen afnemen.
2. Als blijkt dat er in de markt vergelijkbare alternatieven beschikbaar zijn, vindt de ChristenUnie het niet nodig om hier als (plaatselijke) overheid (zo fors) in te investeren.
3. De combinatie van snelle markt- en technologische ontwikkelingen met de hoogte van de investerings- en onderhoudskosten maken dat het risico van deze onderneming in onze ogen onaanvaardbaar groot zijn. Zeker gezien de situatie in Culemborg, waar solvabiliteit en schuldenpositie de laatste tijd weliswaar verbeteren, maar nog steeds onder de norm zijn.

Daarnaast is de ChristenUnie van mening dat er geen andere aanleidingen zijn om voor de oprichting van deze GR te kiezen. In het licht van de heroriëntatie op gemeenschappelijke regelingen, zoals die voortvloeit uit de stadsvisie, lijkt het instappen in een GR met deze kenmerken een onlogische. Wat betreft rechtmatigheid neemt de ChristenUnie geen positie in, hierover zal de bevoegde rechter moeten beslissen wanneer andere marktpartijen aangekondigde procedures doorzetten.

Hieronder zijn alle overwegingen uitgewerkt weergegeven.

Proportionaliteit

Is deze oplossing in verhouding met de aard/omvang van het probleem?

Inwoners van Culemborg/Rivierenland die in het buitengebied wonen hebben last van een slechte toegang tot het internet. Hierdoor kunnen ze verschillende digitale toepassingen niet benutten. In heel Rivierenland (Buren niet meegeteld), gaat het om 8880 adressen waarvan 53% heeft aangegeven glasvezel te willen afnemen, als dit beschikbaar komt. In Culemborg gaat het om 391 adressen, waarvan slechts 37% (146 huishoudens) heeft aangegeven glasvezel te willen afnemen bij de beoogde GR. Dit is slechts 1,3% van het totale aantal huishoudens (12100) dat Culemborg telt. (In de andere gemeenten in Rivierenland ligt dit aantal hoger: Neder Betuwe (10,9%), West Maas en Waal (10,4%), West Betuwe (7,3%), Zaltbommel (6,3%), Maasdriel (3,3%) en Tiel (1,9%), redelijk in lijn met het aantal plattelandskernen dat een gemeente telt. Over heel Rivierenland gezien gaat het om 5,5% van de huishoudens.

De bijdrage van Culemborg is gebaseerd op het aantal witte adressen in de gemeente in verhouding tot alle witte adressen in de regio en is dus niet gebaseerd op het percentage huishoudens dat ervan profiteert. Bovendien wordt hierbij geen rekening gehouden met het lage vraagpercentage dat in Culemborg is vastgesteld (37% van de witte adressen). Dit heeft tot gevolg dat de bijdrage (garantstelling en eventuele aanvulling exploitatietekorten) van Culemborg niet in verhouding staat tot het aantal huishoudens dat er (naar verwachting) gebruik van gaat maken (per huishouden staat Culemborg straks voor een bedrag van €24.450 garant). Overigens is het percentage over het geheel van Rivierenland gezien ook laag ten opzichte van de totale investeringen die worden gevraagd.

Noodzaak GR

Is dit de enige oplossingsrichting, of zijn er andere alternatieven?

Naast de commerciële partij die is benaderd door de GR UBR (Digitale Stad) heeft zich een commerciële partij gemeld die voor eigen rekening en risico een glasvezelnetwerk wil aanleggen (Glasvezel Buitenaf). Deze partij heeft aangegeven een inspanningsverplichting aan te gaan om specifiek voor het buitengebied van Culemborg glasvezel aan te leggen (en daarbij Pavijen mee te nemen). Bij aanleg worden door Glasvezel Buitenaf vastrechtkosten (€12,78 per maand) doorberekend aan inwoners, met de mogelijkheid om met een eenmalige bijdrage van €1000,- het vastrecht af te kopen. Na een jaar kunnen inwoners het contract met Glasvezel Buitenaf kosteloos opzeggen, zonder verplichting verdere vastrechtkosten te betalen. Overstappen naar een ander medium is daarmee makkelijk mogelijk. Digitale Stad berekent initieel geen vastrechtkosten/aanlegkosten, maar hanteert wel een afnameverplichting en er worden extra aanlegkosten berekend bij later aansluiten. Voor het overige lijken de voorwaarden in de basis gelijk. Kanttekening hierbij: Het netwerk van Glasvezel Buitenaf staat open voor alle dienstenaanbieders, maar KPN (en daaraan gelieerde dochters) wil geen diensten over dit netwerk leveren.

De hoogte van de aansluitkosten die Glasvezel Buitenaf rekent, lijkt heel billijk. Het wonen in het buitengebied brengt nu eenmaal soms extra kosten met zich mee (dat geldt ook ten aanzien van andere nutsvoorzieningen). Bovendien kan de gemeente huishoudens compenseren, die deze aansluitkosten niet kunnen betalen. Hiervoor zijn inmiddels heel veel voorbeelden te vinden in andere gemeenten en is een belangrijke suggestie die de VNG doet in haar factsheet Snel Internet. Mocht de gemeente Culemborg alle huishoudens volledig willen compenseren die nu hebben ingeschreven, dan gaat het om een eenmalig bedrag van €150.000, de meeste gemeenten kiezen voor een bedrag tussen €200 en €500 per aansluiting. De dienstenaanbieders die beschikbaar zijn via Glasvezel Buitenaf bieden een compleet pakket aan diensten (internet, digitale telefonie en digitale televisie) tegen een zeer concurrerend tarief. Dit betekent dat voor inwoners het bedrag dat ze kwijt zijn voor internet/televisie/telefonie over glasvezel vergelijkbaar is, óók wanneer het vastrecht niet wordt afgekocht en dit meetelt in de maandelijkse kosten. Er is dus een passend alternatief beschikbaar, zonder tussenkomst van de gemeente en/of een GR. Daarmee is er geen noodzaak tot het oprichten van de GR UBR.

Risicoprofiel

Wat als de oplossing niet/onvoldoende functioneert? Wat is de impact en hoe groot wordt de kans ingeschat?

Het glasvezelnetwerk kent met het huidige inschrijvingspercentage een terugverdientijd van 35 jaar, waarbij ervan wordt uitgegaan dat nog een groei gaat plaatsvinden in het aantal gebruikers ten opzichte van het percentage huishoudens dat nu heeft aangegeven glasvezel te willen hebben. Dit is een belangrijk punt van aandacht, gezien de huidige markt en de technologische ontwikkelingen die daarin plaatsvinden. In ieder geval komt 5G binnen 3-5 jaar eraan als alternatief, met naar verwachting een voor consumenten zeer gunstige prijsstelling. T-mobile heeft aangegeven in 2020 in Nederland een landelijk dekkend netwerk te hebben, waarbij T-Mobile belooft dat klanten in buitengebieden 5G kunnen gaan gebruiken met een gegarandeerde snelheid van 100Mbps. Dit is een technische ontwikkeling die nu al te voorzien is, terwijl verder naar de toekomst toe verdere innovatie in de lijn der verwachting ligt. De kans wordt dan ook groot geacht dat een aanzienlijk deel van de inwoners die nu aangeven glasvezel te willen afnemen, binnen 35 jaar zullen overstappen op een alternatief medium. Hiermee valt de verdien capaciteit van het netwerk terug, terwijl de kosten voor beheer en het voeren van de GR UBR hetzelfde blijven/geïndexeerd zullen stijgen. Hiermee wordt de exploitatie verlieslatend, terwijl de verplichtingen blijven staan ten aanzien van de leningen waarvoor de gemeentelijke garantstelling geldt.

Wanneer de GR UBR onvoldoende inkomsten genereert, moet dit worden bijgesteld vanuit de gemeenten. De gemeente Culemborg staat daarnaast garant voor €3,57 miljoen, een deel van de geschatte €35 miljoen die nodig zijn voor de initiële investeringen. In de garantstelling zijn niet de bedrijfsvoeringskosten over de

gehele looptijd meegenomen, waarmee het uiteindelijke bedrag bij het mislukken van de GR UBR niet per definitie samenvalt met schade die ontstaat bij het falen van de exploitatie. Tekorten die in de exploitatie worden opgelopen dienen namelijk per jaar te worden aangezuiverd (tenzij er overschotten zijn in eerdere jaren), de garantstelling neemt af met de afschrijving van de investeringen. De combinatie van onzekere marktomstandigheden en de voor Culemborg aanzienlijke hoogte van het bedrag maken dat het risico als (te) groot wordt ingeschat, zeker in relatie tot het gebrek aan proportionaliteit en noodzaak. Voor de volledigheid moet nog worden opgemerkt dat de solvabiliteit en schuldpositie van Culemborg langzaam verbeteren, maar nog niet aan de norm voldoen. Een extra garantstelling en een risicovolle exploitatie zijn in dezen een stap in de verkeerde richting.

Rechtmatigheid

Past deze oplossing bij het takenpakket van de overheid (het dienen van het algemeen belang) en zijn er juridisch haken en ogen?

Hoewel er toestemming is vanuit de EC voor aanleg/exploitatie door de overheid bij marktuitval, zou de overheid hier zeer terughoudend in moeten zijn. Zeker als er andere oplossingsrichtingen voorhanden zijn met alternatieve manieren om inwoners met onvoldoende draagkracht te compenseren. Over het juridisch traject dat is aangekondigd is vanuit raadspectief weinig te zeggen, behalve de constatering dat dit 'boven de markt hangt'. Een rechtelijke uitspraak direct aan het begin kan zelfs als positief worden gezien, omdat juridische helderheid hierover van belang is bij een verdere risico-inschatting. Het moet echter niet leiden tot een aanzienlijke kostenpost die drukt op de nog op te starten exploitatie. Daarmee weegt ook deze factor mee in een afwijzend oordeel, al is dat helemaal ondergeschikt aan de drie andere factoren.

Context

Zijn er aspecten vanuit de ontstaansgeschiedenis of binnen de specifieke situatie die pleiten voor de voorgestelde oplossingsrichting?

De volgende aspecten kunnen een rol spelen om toch tot een positieve besluitvorming over te gaan:

- a. De aanloopkosten zijn al gemaakt, het niet opzetten van een GR UBR leidt tot kapitaalverlies bij de regio Rivierenland (€ 880.000,-).
- b. Er zijn reeds vergaande financiële/contractuele verplichtingen aangegaan.
- c. Het afbreken van het traject leidt tot imagoschade (regio Rivierenland, colleges van B&W).
- d. Culemborg moet solidair zijn met de andere gemeenten in regio Rivierenland.

Voor zover bekend is van b) geen sprake. Voor a) zijn reserves bij Regio Rivierenland beschikbaar (die zijn daarvoor bedoeld), daarnaast moet ook dit bedrag bekeken worden in de verhouding van de deelnemende gemeenten. Het is bovendien altijd verstandig - ook financieel - om voortschrijdend inzicht zijn werk te laten doen om grotere schade te vermijden. Wat c) betreft hebben de gemeenteraden een zelfstandige bevoegdheid en verantwoordelijkheid en ook hier geldt dat voortschrijdend inzicht te allen tijde zou moeten leiden tot aanpassingen van het beleid. Het niet aanpassen van beleid bij vernieuwde inzichten leidt namelijk makkelijk tot nog grotere imago- en vertrouwensschade ten aanzien van het behoorlijk bestuur dat onze inwoners van ons mogen verwachten. Ten aanzien van d) moet worden gezegd dat Culemborg de komende tijd vanuit de stadsvisie juist gaat evalueren welke gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden nog toekomst hebben. Gezien het gebrek aan proportionaliteit valt de GR UBR hier niet onder. Dit werkt overigens twee kanten op: het aantal witte adressen en belangstellenden is in Culemborg zo gering, dat dit weinig impact zou moeten hebben op de business case voor de andere gemeenten. Als dit anders is, draagt Culemborg onevenredig veel bij ten opzichte van andere gemeenten en ook dat is geen gezonde situatie als het gaat om het instellen van een Gemeenschappelijke Regeling.