



Nationaal Breedband Debat

# Kabels met knelpunten voor gemeenten

**Frank Kuitenbrouwer** Oud-commentator van NRC Handelsblad

# Infrastructuur

Het toch al dichtbekabelde Nederland komt uit de statistieken naar voren als een koploper bij de aanleg van nieuwe generatie netwerken (breedband) in de wereld. De gemeenten worden een cruciale rol toebedacht bij de verdere uitrol. Wat houdt hen nog tegen?

De gemeenten hebben, samen met provincies en woningcorporaties, een 'cruciale rol' bij de ontwikkeling van een landelijk dekkend breedbandnetwerk. Dat was de openingszin van burgemeester Ferd Crone van Leeuwarden, voorzitter van de Taskforce Nieuwe Generatie Netwerken (NGN), op het recente Nationaal Breedband Debat in Rotterdam. Hij staat daarin niet alleen. De inmiddels afgetreden staatssecretaris van Economische zaken Frank Heemskerk, die de taskforce instelde, hamerde er met een beroep op 'ons poldermodel' op. De Tweede Kamer onderstreepte het in een motie Vendrik/Van der Ham. In de Crisis- en Herstelwet deelde het nog-niet-demissionaire kabinet 'bij uitstek de gemeenten' een stimulerende rol toe bij NGN.

**Breedband geldt als de sleutel tot de komende 'kennissamenleving' waarvan we het (mede) moeten hebben om uit het economische slop te raken.**

Breedband geldt als de sleutel tot de komende 'kennissamenleving' waarvan we het (mede) moeten hebben om uit het economische slop te raken. Er is her en der in het land al van alles aan de hand. De gemeenten staan daar als eerste bestuurslaag het dichtst bij. Toch stelt het brede beroep op gemeentelijke interventie hen nog wel voor enkele lastige keuzevragen.

## Concurrentiestrijd

De eerste kwestie vormt een venijnige concurrentiestrijd tussen de bestaande kabelnetten, die inmiddels flink zijn opgewaarderd tot 'coax', en nieuwe glasvezelnetwerken. Breedband staat voor de door-

voercapaciteit van een net. Deze wordt bepaald aan de hand van de snelheid van verbindingen die wordt uitgedrukt in megabits per seconde (mb/s). Daarbij wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen ontvangstsnelheid (download) en uitzendsnelheid (upload). Breedband is echter een containerbegrip. Het kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. In zijn rapport 'Breed aan het net, gemeenten aan zet!' dat 16 maart werd gepresenteerd, noemde de taskforce vier varianten, elk met voor- en nadelen:

- 1 Glasvezel/Fiber to the Home (FttH): snel en ruim, maar vergt aanzienlijke diepte-investeringen. KPN is hier samen met Reggefiber de grote speler.
- 2 Coaxkabel: kan meer dan gedacht en heeft bewezen betrouwbaarheid, maar brengt op de lange duur minder snelheid aan huis dan fiber. De markt wordt hier sterk gedomineerd door UPG en Ziggo.
- 3 ADSL via traditionele (koper)telefoonlijnen: er worden ook sterkere vormen van gemaakt, maar ze raken naar verwachting vanaf 2015 'uit beeld'.
- 4 Draadloos breedband (mobiele randapparatuur): tot dusver wat onderbelicht maar met 'gigantische mogelijkheden'.

De taskforce is mooi in het midden gaan zitten, zoals een deelnemer aan het breedbanddebat het in de wandelgangen uitdrukte. Crone c.s. kiezen voor een 'techniekneutrale' benadering. Dat laat dus open met welke van de twee belangrijkste concurrerende partijen men in zee gaat. Duidelijk is wel dat draadloos breedband wel eens een interessante oplossing zou kunnen bieden voor dunbevolkte gebieden. Deze vormen de zwakke plek voor zowel kabel als glasvezel vanwege de hoge aanlegkosten. Het is wellicht veelzeggend dat de kabelaars UPG en Ziggo op de frequentieveiling eind april gezamenlijk als nieuwe operator de markt voor mobiele telefonie en internet zijn opgegaan.

Futuroloog Paul Ostendorf zette in het debat overigens vraagtekens bij de snelheid van een netwerk als concurrentiefactor tussen kabel en glas. De menselijke zintuigen kunnen slechts een bepaalde hoeveelheid megabits per seconde aan. Hij rekende voor dat de thans bereikbare snelheden al voldoende zijn om een gemiddelde gezinshuishouding volledig te verzadigen. Ook als de vraag naar breedband door video en sociaal internetten per jaar 30 tot 50 procent toeneemt, zoals de prognose is. Niet de snelheid gaat het verschil maken, voorspelde Ostendorf, maar nieuwe diensten.

## Juridisch kader

Bij de hun toebedachte cruciale rol hebben de gemeenten zich wel aan regels te houden. Het juridisch klimaat is nogal wisselend gebleken. Een vroeg breedbandinitiatief van de gemeente Appingedam stuitte op het Europese verbod van staatssteun (overheidsdeelname). Het Amsterdamse Citynet werd tenslotte wel goedgekeurd. Inmiddels had Nederland artikel 4.15 van de Telecommunicatiewet aangescherpt om gemeenten sterk te beperken bij de aanleg van nieuwe netwerken. Maar de Crisis- en Herstelwet, die 31 maart in werking trad, maakt deze beperking weer goeddeels ongedaan. Daarbij wordt wel gewaarschuwd dat de Europese regels onverkort moeten worden nagekomen.

De Europese Commissie heeft vorig jaar richtsnoeren voor de uitrol van breedband uitgevaardigd. Voor de toelaatbaarheid van overheidssteun maakt zij onderscheid tussen zwarte, grijze en witte gebieden, waar respectievelijk wel, nauwelijks en geen dekking is. Alleen de laatste twee komen in aanmerking voor overheids-sponsoring. Voorwaarde blijft wel dat de markt zelf niet voorziet in NGN en er geen vooruitzicht is op investeringen. Dat laatste is niet altijd makkelijk vast te stellen. Investeringen in glas zijn immers afhankelijk van veel externe factoren, zo werd gewaarschuwd in een themanummer over

# Infrastructuur

glas van het juridisch blad Mediaforum juli/augustus 2009. Factoren als het succes van reeds aangelegde glasnetten, de marktrente en andere financieringsvoorwaarden en niet te vergeten de concurrentie van andere netwerken zoals kabel, mobiel breedband enzovoorts. Daardoor blijft overheidsdeelname buiten de 'zwarte' gebieden potentieel juridisch kwetsbaar.

## Er is nog een ander knelpunt, letterlijk zelfs: open toegang tot breedband.

Er is nog een ander knelpunt, letterlijk zelfs: open toegang tot breedband. Dat is van belang voor de afnemers maar evenzeer voor de aanbieders van diensten. Brussel stelt het als voorwaarde voor overheidsdeelneming. Maar ook los daarvan is het beginsel van 'onbelemmerde toegang' (ook wel betiteld als 'netwerkneutraliteit') door de EU vastgelegd in richtlijnen. Ter uitvoering daarvan heeft het demissionaire kabinet een conceptwetsvoorstel in circulatie gebracht. De toelichting noemt het onmogelijk maken of bewust vertragen van bepaald (internet)verkeer om commerciële redenen 'ongewenst'. Maar het kabinet wil het beginsel van netwerkneutraliteit (nog) niet in regels vastleggen. Wel moet de (toekomstige) staatssecretaris van Economische zaken in overleg treden met de toegangaanbieders over afspraken. Even concreet: zowel KPN van de glasvezel als de grote vernieuwde kabelaanbieders zelf internettoegang aan. Hoeveel keuzevrijheid laten zij hun consument en hoeveel mogelijkheden aan andere internetaanbieders? Bestuursvoorzitter Bernard Dijkhuizen van Ziggo vond dat een discussie over 'de krant van gisteren. We leven in het internettijdperk en internet is zo open als wat'. Dat was de vraag niet. Het gaat om zijn rol als toegangaanbieder. Het antwoord van Dijkhuizen was een klassiek voorbeeld van een petitio principii (redenering die als bewezen aanneemt wat juist bewezen moet worden) dat geen hoge verwachtingen wekt over een behoorlijk overleg met de regering. Die moet misschien toch maar een tandje bijzetten.

## Rol van de gemeente

De concurrentie tussen infrastructuren werkt naar behoren, zo werd in alle toonaarden betoogd in het breedbanddebat (waar concurrent KPN/Reggefiber overigens niet merkbaar aanwezig was) en geldt zelfs als de reden waarom Nederland mondiaal voorop loopt. Laat de markt zijn werking doen. Ferd Crone: 'moet ik ook als overheid participeren, moet ik dat willen?' Als het gaat om de zogeheten onrendabele toppen krijgt die discussie wel weer een 'open karakter'. Het gaat dan om financiering van het verschil tussen kosten en baten in dunbevolkte en dus onrendabele gebieden. En dan nog blijft het de vraag of – en hoe lang – een gemeente geld moet steken in de aanleg van breedband zonder zeggenschap over het gebruik, de (commerciële) exploitatie. Niet de infrastructuur – het gehakketak tussen kabel en glas – is het probleem maar nieuwe vormen van gebruik, zei Crone. Zijn taskforce kijkt vooral naar de gemeenten om de stoot te geven tot nieuwe, innovatieve diensten om de verdere uitrol van breedband te trekken. De Menukaart van de taskforce betreft niet zozeer de financiële rol van gemeenten maar was vooral bedoeld om het thema breedband in de collegeonderhandelingen te krijgen. Breedband is nog steeds typisch iets van enkele koplopers, politici of ambtenaren. Als het nu maar op de agenda komt om te worden uitgewerkt. Er wordt al jaren gepraat over nieuwe diensten. Vijfenzeventig procent van de gemeenten doet er niet aan, zei Crone, en heeft alleen een website of zo. Het gebruikelijke rijtje suggesties passeerde in het debat de revue: bejaardenalarm, beveiliging van woningen en vooral zorg en onderwijs. Crone noemde nog speciaal de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

(WMO), waarvan de uitvoering bij de gemeenten berust en die tot diep in alle wijken reikt. Maar de betrokkenen hebben al gauw verschillen in aanpak die een brede uitrol via breedband in de weg staan. Zeker als het gemeentegrenzen overschrijdt, al pleitte Crone nog zo voor het delen van best practices. Het is ook moeilijk voor de overheid, troostte bestuursvoorzitter Diederik Karsten van UPC Nederland: 'de gemeenten komen in productontwikkelingscycli die relatief nieuw voor hen zijn'. Toch zijn er wel enkele praktische handvaten: inventariseer de lokale wensen en suggesties en loop dan eens gericht de aanbieders af.

## Tot slot (?)

De techniekneutrale benadering werd op het breedbanddebat gevierd als een overwinning van de kabel op glasvezel, aldus de gespecialiseerde journalist Peter Olsthoorn in Webwereld.nl. Daarbij moet wel worden bedacht dat de taskforce een beleidshorizon van twee fasen aanhoudt: 2015 en 2020. De kabel lijkt klaar voor de eerste peildatum. Maar in de eindspurt, wanneer met name de laatste meters naar de huizen gaan tellen, kan glasfiber nog altijd voor een verrassing zorgen.

## Menukaart NGN

- 1 Bundel vraag gebiedsgericht
- 2 Marktpartijen uitdagen: wat kan je ons bieden
- 3 Financiële rol:
  - a volledig aan de markt laten
  - b lening of garantstelling
  - c participatie in de onderneming