



Handreiking Breedband buitengebied

Inhoud

Inleiding	2
1 Graafdiepte	3
2 Kosten van herstel wegverharding	5
3 Leges	7
4 Toezicht	8
5 Convenant	10
6 Juridische en financiële aspecten	11
7 Gemeentelijke beleidskaders	13
Verdiepingsteksten	14

Inleiding

Door particuliere initiatieven en stimuleringsbeleid van de overheid is de aanleg van telecommunicatienetwerken in het buitengebied in een stroomversnelling geraakt. Steeds meer marktpartijen zijn bereid te investeren in de ontsluiting van buitengebieden. Kostenbesparende en efficiency maatregelen kunnen helpen tegemoet te komen aan marktpartijen. Tegelijkertijd zijn overheden gebonden aan beperkingen, bijvoorbeeld in het kader van Europese staatssteunregels. Deze handreiking breedband buitengebied brengt de handelingsruimte van gemeenten in beeld en schetst consequenties van mogelijke beleidskeuzes.

Om de uitrol van breedband in het buitengebied mogelijk te maken, wordt kritisch gekeken naar alle kostencomponenten in de keten. Netbeheerders kijken naar mogelijkheden om de kosten voor aanleg naar beneden te brengen. Gemeenten moeten daarnaast ook de publieke kosten en de kosten van andere netbeheerders die kabels of leidingen onder de glasvezelkabels hebben liggen, in hun afweging meenemen.

Zowel netbeheerders als ook de gedoogplichtigen hebben belang bij een efficiënte uitrol van netwerken. Om grote uitrol van netwerken aantrekkelijk te maken voor netbeheerders zou het niet moeten gaan om specifieke afspraken, maar om de randvoorwaarden zodanig aan te passen dat het voor alle partijen aantrekkelijk wordt om een netwerk uit te rollen. Goede randvoorwaarden hebben ook een positief effect op uitrol in stedelijke gebieden.

1 Graafdiepte

De laatste jaren is er veel discussie over de graafdiepte. Daarbij gaat het hoofdzakelijk over de diepteligging van telecommunicatienetwerken. Over het algemeen werken veel gemeenten met standaardprofielen, waarin bepaald is dat telecommunicatienetwerken op 0,60 meter diepte liggen (zie verdiepingstekst 1).

De grootschalige uitrol van breedband in buitengebieden is gemiddeld drie keer duurder per aansluiting dan in het stedelijk gebied. Bij de grootschalige uitrol van nieuwe breedbandnetwerken in de buitengebieden proberen netbeheerders kosten te besparen door glasvezel minder diep aan te leggen. Kostenbesparing is zowel in buitengebied als stedelijke gebied noodzakelijk, waardoor de discussie over graafdiepte zich niet alleen beperkt tot buitengebieden.

Er zijn diverse onderzoeken¹ gedaan naar de wettelijke kaders van de graafdiepte bij de aanleg van kabels en leidingen. Uit die onderzoeken blijkt geen eenduidig wettelijk kader voor een aanlegdiepte van 0,60 m. Indertijd bepaalden argumenten als bevroeringsgevaar (water) en veiligheid (gas en elektra) de aanlegdiepte. Voor de oude telecomnetwerken gold dat deze vooral vrij van storingen van buitenaf moesten zijn.

Mogelijkheden/speelruimte

Door particuliere initiatieven en stimuleringsbeleid van de overheid is de aanleg van telecommunicatienetwerken in het buitengebied in een stroomversnelling geraakt. Steeds meer marktpartijen zijn bereid te investeren in de ontsluiting van buitengebieden. Wel wordt er gekeken naar kostenbesparende maatregelen, waaronder dus de graafdiepte.

Mede door de wens van gemeenten om het buitengebied te voorzien van breedband zullen er op het vlak van uitvoeringsvoorschriften concessies gedaan moeten worden. Het gedogen van een afwijkende diepteligging is daarvan één van de concessiemogelijkheden waar een grote besparing is te halen voor de netbeheerders.

Om te voorkomen dat er een gedeelde verantwoordelijkheid kan ontstaan is het van belang dat het duidelijk wordt dat de netbeheerder heeft gekozen voor een afwijkende ligging en niet wordt gesproken dat partijen zijn overeengekomen.

Consequenties van keuzes

Bij het gedogen van een afwijkende graafdiepte kan precedentwerking ontstaan. Precedenten moeten zoveel mogelijk worden beperkt, al is het alleen maar om te voorkomen dat elke situatie gebruikt gaat worden om een discussie te voeren over graafdiepte. Uit dit oogpunt is het verstandig beleidsregels over de graafdiepte te ontwikkelen. Hieronder zijn twee mogelijkheden aangegeven om afwijkingen toe te staan.

- Bij grootschalige aanleg van netwerken² kan de gemeente op verzoek afwijken van het standaard-diepte-profiel, tenzij dit verboden is op grond van andere wetten, regels of normen.
- Voor de aanleg van netwerken in een statische omgeving, zoals het buitengebied, kan de gemeente op verzoek afwijken van het standaard-diepteprofiel, tenzij dit verboden is op grond van andere wetten, regels of normen.

¹ (Grontmij, 17 december 2013) (Bloois, 28 januari 2016) (mr. W, 16 december 2015) (Ven, 16 december 2015)

² Grootschalige aanleg: De aanleg van een netwerk, die valt onder de categorieën openbare werken als bedoeld in artikel 1 van de Belemmeringenwet privaatrecht en onder de Telecommunicatiewet, waardoor in een groot gebied dan wel bij een groot aantal wooneenheden een aansluiting wordt gerealiseerd.

Bovenstaande keuzes hebben verder consequenties voor de registratie van het netwerk:

- Als er sprake is van een afwijkende diepteligging, dan zal de netbeheerder deze richting het kadaster aan moeten geven op de betreffende tekeningen en informatie ten behoeve van de Wion (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten).

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om het standaardprofiel aan te passen, waardoor er geen afwijkende ligging meer ontstaat.

2 Kosten van herstel wegverharding

Door de VNG is in 2004 de richtlijn tarieven (graaf)werkzaamheden telecom vastgesteld. Deze richtlijn wordt in de volksmond vaak 'degeneratiekosten' genoemd. Dit is onterecht en klopt niet met de uitgangspunten van de richtlijn.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de diverse rekenmethodieken.

Definities

Degeneratie

In algemene zin betekent degeneratie de achteruitgang van eigenschappen, soms door het niet meer nodig hebben van de eigenschappen of door langzaam intredend technisch mankement (oxidatie, slijtage) of door biologische oorzaken (ziekte, genen).

Degeneratie wegverhardingen

Onder degeneratie van wegverhardingen wordt verstaan de versnelde achteruitgang in kwaliteit van de wegverharding door graafwerkzaamheden. Dit verslechtert de kwaliteit en de levensduur van de wegen.

Degeneratie bermen

In de literatuur is geen definitie van 'degeneratie van bermen' te vinden. Er is in algemene zin ook geen sprake van achteruitgang van bermen door graafwerkzaamheden. Als er sprake is van graafwerkzaamheden, dan wordt na afloop de schade hersteld en is de situatie weer gelijk aan de situatie zoals die voorafgaand aan de graafwerkzaamheden was.

Wegverharding

In de Telecommunicatiewet is bepaald dat als een marktpartij infrastructuur aanlegt, de verharding moet worden hersteld. Dit mag de gemeente aan de marktpartij overlaten. Ook mag de gemeente er zelf zorg voor dragen, tegen een marktconforme vergoeding door de marktpartij. Voor de hoogte van die vergoedingen zijn diverse rekenmethodieken ontwikkeld.

Rekenmethodieken

'Leidraad' refereert aan de [Leidraad voor gemeente en nutsbedrijven inzake \(her\)-straatwerkzaamheden](#) uit 1990 (herzien in 2000). Deze leidraad is vastgesteld door de VNG en het overlegorgaan nutsvoorzieningen (een afvaardiging van water- en energiebedrijven).

'Richtlijn' refereert aan de [Richtlijn Tarieven \(graaf\)werkzaamheden Telecom uit 2004](#), vastgesteld door de VNG en de VECAI, KPN en de Groep Graafrechten, die gezamenlijk vrijwel alle in Nederland actieve telecommunicatiebedrijven vertegenwoordigen.

De landelijke berekeningsmethodieken zijn vastgesteld in samenwerking met de koepels, hierdoor worden deze tarieven ook algemeen geaccepteerd als marktconform³.

³ De tarieven zijn wel marktconform, maar pas als de juiste methode (breedte sleuf i.p.v. breedte bedekking) wordt gebruikt.

Zowel in de leidraad als de richtlijn zijn de kosten opgebouwd uit vier onderdelen:

1. uitvoeringskosten
2. onderhoudskosten
3. degeneratiekosten
4. beheerkosten

Genoemde leidraad en richtlijn zijn overigens niet bindend, maar geven netbeheerders helderheid bij de aanleg van netwerken.

Rekenmethodiek

De volgende rekenmethodieken kunnen worden toegepast:

- Leidraad voor gemeente en nutsbedrijven inzake (her)-straatwerkzaamheden
- Richtlijn Tarieven (graaf)werkzaamheden Telecom
- Eigen ontwikkelde rekenmethodiek
- Combinatie van bovenstaande

Aanpassingsmogelijkheden

Aanbieder en grondeigenaar hebben ook de ruimte om andere afspraken te maken over het herstel van verharding en groen. Bij grootschalige aanleg van netwerken is het dus mogelijk om andere, specifieke, afspraken te maken over de vergoeding voor het herstel van de wegverharding en de groenvoorzieningen.

De afspraken die worden gemaakt met aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken dienen er rekening mee te houden dat deze marktconform dienen te zijn volgens de Telecommunicatiewet.

Consequenties van keuzes

Als de kosten van herstel publiekrechtelijk geregeld zijn, dan kan bij afwijking van de regels precedentwerking ontstaan. Het is daarom verstandig om in de beleidsregels hierop te anticiperen, bijvoorbeeld:

- De gemeente hanteert standaard een specifieke rekenmethodiek (zie kader) voor de vergoeding van het herstel van verhardingen en groen.
- Bij grootschalige aanleg van netwerken, waarbij dit ter beoordeling van het college is, is het mogelijk om afwijkende afspraken te maken over de vergoeding.

Voorbeelden

Giessenlanden: glasvezel onder asfalt

De gemeente Giessenlanden en de stichting GiessenlandenNet hebben afspraken gemaakt over de kosten die vergoed moeten worden aan de gemeente. De afspraken houden in:

- dat de stichting en de gemeente veel waarde hechten aan een goede uitvoering van het werk en dat de stichting aan de gemeente de werkelijke kosten voor toezicht vergoedt;
- en dat er garanties zijn omtrent herstel van de wegverharding.

In Giessenlanden is een gebied (ca. 9 km) waar asfalt van erfgrens tot erfgrens ligt. Om de woningen langs dit tracé aan te sluiten, moet de glasvezelkabel daarom in het asfalt gelegd worden. Om kosten te besparen, is er gekozen om gebruik te maken van een asfaltfrees. Deze asfaltfrees maakt een sleuf van circa 0,13 meter breed en circa 0,45 meter diep. Gebruik hiervan beperkt de schade aan wegdek en fundering. De kabel is ingemeten in X,Y en Z coördinaten, waardoor bij een reconstructie de ligging bekend is.

Overijssel: bedrag per woning

In de provincie Overijssel zijn diverse burgerinitiatieven een samenwerkingsverband aangegaan met marktpartij CIF (Communication & Infrastructure Fund). De betrokken gemeenten hebben een convenant afgesloten met CIF, waarin de kosten van de gemeente worden betaald aan de hand van een vast bedrag per woning. Dit bedrag bestaat uit de leges en de herstelkosten van verharde en onverharde wegen.

3 Leges

Bij grootschalige aanleg van (breedband)netwerken in het buitengebied zijn de te betalen leges vaak het eerste discussiepunt. Voordat een marktpartij mag beginnen met de aanleg van een telecommunicatienetwerk moet zij toestemming van de gemeente hebben. De gemeente zal daarvoor een instemmingsbesluit afgeven. Voor het afgeven van een instemmingsbesluit mag de gemeente een vergoeding vragen (leges). Deze leges mogen door gemeenten zelf worden vastgesteld maar moeten wel in relatie staan tot de benodigde administratieve handelingen om het besluit af te geven en om toezicht te houden op de naleving van de in het besluit genoemde voorwaarden (zie verdiepingstekst 2)

Uiteenlopende leges

In de praktijk blijken de hoogtes van leges zeer sterk uiteen te lopen. Dit heeft te maken met de wijze waarop gemeenten leges berekenen. Gemeenten bepalen de legeskosten op basis van een vast tarief voor de administratieve handelingen en hanteren daarnaast soms een variabel tarief voor de lengte van het aan te leggen netwerk en voor het toezicht (zie verdiepingstekst 3). Voor een marktpartij die in het buitengebied een netwerk wil realiseren, zijn vaste tarieven aantrekkelijk. Als voor iedere extra meter infrastructuur extra leges betaald moeten worden, brengt dat fors hogere kosten met zich mee.

Grootschalige aanleg van breedband en dan met name in het buitengebied gaat over grote lengtes. Variabele leges-tarieven kunnen tot gevolg hebben dat gemeenten meer inkomsten ontvangen dan de feitelijke kosten van de dienstverlening omvatten en dat is niet toegestaan. Bij aanleg van breedband in stedelijk gebied geldt hetzelfde.

Aanpassingsmogelijkheden

Om leges aan te kunnen passen moet men er rekening mee houden dit tijdig in begrotingsvoorstellen mee te nemen. De tarieventabel wordt jaarlijks door het college vastgesteld en een jaar tevoren voorbereid. Het is dus belangrijk om hier tijdig over na te denken.

Tussentijds is het weliswaar mogelijk om de tarieventabel aan te passen, maar ook dat vraagt de nodige voorbereiding (ambtelijk draagvlak, pfo⁴, beslisnota college) en goede argumentatie.

Voor het aanpassen van de tarieventabel van de legesverordening moet men al gauw rekening houden met een voorbereidingstijd van minimaal twee maanden. Bij het aanpassen van legestarieven is het van belang dat de vergoeding in verhouding staat tot de te verrichten werkzaamheden.

⁴ PFO = Portefeuille overleg (bilateraal tussen ambtenaar en verantwoordelijk wethouder)

4 Toezicht

Verantwoordelijkheden

Aannemer

De aannemer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de aangegeven werkzaamheden volgens gemaakte afspraken met de netbeheerder.

Opdrachtgever (netbeheerder)

De opdrachtgever bepaalt de randvoorwaarden voor het graafwerk en de aanleg van de kabels. Tijdens de uitvoering van het werk is de opdrachtgever verantwoordelijk voor:

- Bouwbesprekingen
- Handhaven van de planning
- Beslissen over eventuele planafwijkingen (technisch en financieel)
- Toezicht houden op de werkzaamheden en borgen van kwaliteit
- Beoordelen en goedkeuren van het werk (in overleg met de vergunningverlener)
- Het voeren van de (financiële) administratie
- Archiveren van documenten
- Beoordelen en goedkeuren van het werk na de onderhoudsperiode (in overleg met de vergunningverlener)

Bovenstaande is afhankelijk van de afspraken tussen de aannemer en de netbeheerder.

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag ziet toe op de naleving van de vergunning of het instemmingsbesluit door:

- Voorafgaand aan de uitvoering van het werk contact op te nemen met de vergunninghouder
- Controlemomenten vast te stellen met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden of bepalingen uit het instemmingsbesluit
- Benodigde tijd en middelen te budgetteren en mankracht te reserveren
- Controles uit te voeren met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden of het instemmingsbesluit
- Op uitnodiging van de vergunninghouder een opname van het werk bij te wonen
- akkoord te geven dat het werkterrein conform de afspraken is hersteld na afloop van het werk.
- Expliciet akkoord te geven op eventuele afwijkingen van de vergunningsvoorwaarden, indien het voldoen aan de voorwaarden technisch niet mogelijk is
- Ook na de onderhoudsperiode bovenstaande richtlijnen in acht te nemen
- Relevante documenten te archiveren

Belangen

Een gemeente zet een toezichthouder in om de volgende belangen te beschermen:

- Kwalitatief goede aanleg (route, verdichting)
- Veilige aanleg (afzetting, verkeersveiligheid)
- Minimalisering van de overlast voor de bewoners, instellingen en ondernemers
- Voorkomen van schade aan personen en goederen
- Voorspelbare planning

De netbeheerder zet een toezichthouder in om zijn belangen te beschermen:

- Kwalitatief goede aanleg (diepte, route, verdichting)
- Veilige aanleg (afzetting, verkeersveiligheid, Arboregels)
- Minimalisering van overlast voor de omgeving
- Voorkomen van schade aan personen en goederen
- Voorspelbare planning

Uit voorgaande is te zien dat de belangen van een netbeheerder niet zoveel afwijken van de belangen van het bevoegd gezag, waardoor er door partijen gekeken kan worden of hier ook kostenbesparingen mogelijk zijn.

Aanpassingsmogelijkheden

Bij grootschalige aanleg van breedband in het buitengebied is het mogelijk om toezichthoudende rollen te combineren. In elk geval voor zover de gemeente en de opdrachtgever (netbeheerder) dezelfde belangen hebben. Het uitgangspunt kan dan zijn dat de gemeente en de opdrachtgever (netbeheerder) een gezamenlijke toezichthouder aanwijzen.

Consequenties van keuzes

In veel verordeningen is onderstaande tekst opgenomen.

“Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de bij besluit van het college aan te wijzen personen.”

Op basis van deze tekst kan er voor het gezamenlijk toezicht een afzonderlijk aanwijzingsbesluit door het college worden genomen.

Voorbeeld aanwijzingsbesluit

Aanwijzingsbesluit toezichthouder

Het college van burgemeester en wethouders van <gemeente>;

Gelet op artikel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8 van de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur <gemeente>;

Besluit:

Aan te wijzen als toezichthouder belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur Zwolle voor wat betreft het gehele grondgebied van de gemeente <gemeente> de personen die de volgende functies bekleden:

- CIF aan te wijzen als toezichthouder belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur Zwolle en het convenant met CIF voor wat betreft de aanleg van breedband in het buitengebied van de gemeente <gemeente>

waarbij de toezichthoudende bevoegdheden die uit de Algemene Wet Bestuursrecht voortvloeien onverkort gelden voor de gemeente <gemeente> met uitzondering van het bepaalde in artikelen 5:18 en 5:19.

Dit besluit treedt in werking op dd-mm-jjjj.

Het college van burgemeester en wethouders van <gemeente>

5 Convenant

Als een aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk een groot gebied wil voorzien van breedband, dan wil men met de gemeente graag afzonderlijke afspraken maken over de aanleg. Een aantal afspraken zal in de praktijk afwijken van de bestaande regelgeving. In het convenant kunnen afspraken worden gemaakt die afwijken van de standaardregelgeving die een gemeente hanteert voor bedrijven die een netwerk willen aanleggen.

Gemotiveerd afwijken

Wanneer afspraken afwijken van de standaardregels, dan zal daar een collegebesluit over moeten worden genomen op basis van een duidelijke motivatie.

Er kunnen afspraken worden gemaakt over:

- Aanlegdieptes
- Leges
- (her)straatkosten na aanleg van kabels (degeneratiekosten in de volksmond)
- Toezicht
- Communicatie
- Werkafspraken
- Engineering en uitvoering
- De verplichting om geen beroep te doen op artikel 5.2, lid 8 van de Telecommunicatiewet (zie verdiepingstekst 4).
- De verplichting om de eerste vijf jaar geen beroep doen op artikel 5.8, lid 1 en lid 2 van de Telecommunicatiewet (zie verdiepingstekst 5).

Consequenties van keuzes

Ook hier kan het maken van andere afspraken tot precedentwerking leiden. Het is daarom belangrijk om goed aan te geven waarom is afgeweken van de vigerende regelgeving. Ook kunnen afwijkende afspraken tot de conclusie leiden dat de vigerende regelgeving niet meer voldoet aan de eisen van de tijd en aangepast moet worden.

6 Juridische en financiële aspecten

Bovengrondse voorzieningen

Voor de uitrol van breedband zijn diverse bovengrondse voorzieningen noodzakelijk. De voorzieningen zijn van verschillende omvang. Hieronder staat een aantal voorbeelden van bovengrondse voorzieningen bij de aanleg van een glasvezelnetwerk.



Figuur 1



Figuur 2



Figuur 3

Locatie bepalen

Vooral in het buitengebied is het lastig een locatie voor deze bovengrondse voorzieningen te vinden. Dit komt omdat de meeste wegen in het buitengebied smalle bermen hebben en de bredere groenstroken die er zijn, vaak ontmoetings- en rustplekken zijn. Het voordeel is dat in het buitengebied minder kasten nodig zijn dan in stedelijk gebied, simpelweg vanwege een geringer aantal aansluitingen. Door het gebruik van kleinere kasten wordt dat voordeel voor een deel weer teniet gedaan.

Hoe ga je om met de grond waar deze kasten op worden geplaatst? Er zijn diverse mogelijkheden met verschillende consequenties. In het buitengebied worden drie soorten kasten gebruikt. De AreaPoP's (verzamel- en verdeelpunten voor glasvezelaansluitingen naar de huizen toe) hebben verschillende formaten en die bepalen de capaciteit. Het gaat om de volgende kasten:

AreaPoP	2 m ² ± 400 aansluitingen	Figuur 1
AreaPoP	6 m ² ± 1.500 aansluitingen	Figuur 2
AreaPoP	15 m ² ± 3.500 aansluitingen	Figuur 3

Eigendom van de grond

In de meest gevallen zullen marktpartijen de grond onder de AreaPoP's in eigendom willen hebben, omdat dat meer zekerheid geeft over de toekomstige gebiedsontwikkelingen. Als een kast verplaatst moet worden door een werk van de gemeente, dan zijn bij gebruik van de grond de verplaatsingskosten voor de netbeheerder. Als de netbeheerder de grond in eigendom heeft, dan zijn de verplaatsingskosten voor de gemeente.

In de Telecommunicatiewet is geregeld dat een eigenaar of beheerder van openbare gronden verplicht is te gedogen dat kabels voor een openbaar elektronisch communicatienetwerk worden aangelegd. Om

de eigenaar van de grond te beschermen is een netbeheerder verplicht om op eigen kosten noodzakelijke maatregelen te nemen om de gemeente (of een andere rechthebbende) werken te laten uitvoeren.

Wel of niet de grond verkopen

Wil een gemeente de grond ten behoeve van bovengrondse voorzieningen verkopen of houdt de gemeente de grond liever in eigendom? Marktpartijen hebben de voorkeur voor aankoop van de grond waarop een AreaPoP station of straatkast wordt geplaatst (zie verdiepingstekst 6).

Met betrekking tot de kastlocaties heeft de gemeente de volgende opties:

1. Verkopen van de grond ter grootte van de kast
2. Verkopen van de grond tot een bepaalde maat rondom de kast
3. Grond in erfpacht geven
4. Verhuren van de grond
5. De grond beschikbaar stellen om niet

Bij de eerste vier opties ligt het financiële risico in geval van toekomstige ontwikkelingen bij de gemeente. Bij optie vijf ligt het financiële risico bij de aanbieder van het netwerk.

De locatie van een bovengrondse voorziening is vooral afhankelijk van het ontwerp van het netwerk, maar daarnaast is het ook belangrijk dat de locatie zo wordt gekozen dat de marktpartij de komende jaren niet wordt geconfronteerd met verplaatsing van de voorziening in verband met nieuwe gebiedsontwikkelingen. De locatiekeuze staat los van de vraag hoe het eigendom van de grond waarop de kast komt te staan, wordt geregeld.

De gedoogplicht ziet toe op het gedogen van bovengrondse voorzieningen in grond van de gedoogplichtige. Wanneer grond wordt verkocht, verhuurd of in erfpacht wordt gegeven is er geen sprake meer van een gedoogplichtige. De voorwaarden uit de overeenkomst zijn dan van toepassing.

7 Gemeentelijke beleidskaders

Binnen een gemeente bestaan verschillende regelingen ten aanzien van kabels en leidingen:

- AVOI (de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur) met de daarbij afgeleide beleidsregels. De AVOI geldt voor alle kabels en leidingen met uitzondering van gemeentelijke netwerken.⁵
- Telecommunicatieverordening (wettelijke verplichting)
- Privaatrechtelijke overeenkomsten
- Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)

Deze regelingen kunnen afzonderlijk, maar ook in combinaties voorkomen. Voor de aanleg van breedband in het buitengebied is de Telecommunicatieverordening of de AVOI van toepassing. Op grond van een verordening kan het college bevoegdheden toegekend krijgen. Het college zal deze bevoegdheden vaak verder uitwerken in beleidsregels. Deze beleidsregels zien vervolgens toe op de handelwijze bij het aanvragen van toestemming en op de manier waarop moet worden omgegaan met de openbare ruimte tijdens de uitvoering. Ook de wijze waarop de gemeente de vergoedingen heeft geregeld voor het herstellen van de verhardingen en bermen, kan in dit beleid aan bod komen.

Verschil tussen vergunning en instemmingsbesluit

Vergunning

Bij het afgeven van een vergunning krijgt een individu of een marktpartij de mogelijkheid om een activiteit te verrichten die voor anderen verboden is. Bij een verbod wordt het algemeen belang beschermd, terwijl bij een ontheffing van een verbod het individueel belang wordt bevorderd. Een vergunning is dus een ontheffing van het verbod.

Instemmingsbesluit (gedoogbeschikking)

Bij wet (Telecommunicatiewet) is het recht van een gemeente ingeperkt en is men verplicht om een bepaalde activiteit (graafrecht) te gedogen.

⁵ In veel verordeningen wordt tegenwoordig de volgende tekst toegepast: *Het in het eerste lid opgenomen verbod is niet van toepassing op werkzaamheden van de gemeente bij de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak.*

Verdiepingsteksten

Verdiepingstekst 1: Historie van graafdiepte

Er zijn diverse documenten bekend die betrekking hebben op de aanlegdiepte van telecommunicatiekabels, maar er bestaat desondanks geen algemene standaarddiepte voor kabels. In het [PTT kabelboek 99-7945](#), geschreven in de zestiger jaren, worden voor telecommunicatiekabels aanlegdiepten van 0,5 tot 0,7 meter beschreven. Dezelfde diepten worden teruggevonden in [NEN 1738](#) en [NEN 1739](#) uit 1964. Deze NEN-normen geven richtlijnen ten aanzien van de plaats van kabels en leidingen in wegen, respectievelijk buiten (NEN 1738) en binnen de bebouwde kom ([NEN 1739](#)).

In de betreffende documenten wordt geen motivering gegeven voor de te hanteren diepten. Bekend is echter dat de signaalsterkte van koperen kabels gedempt wordt onder invloed van temperatuurfluctuaties vooral over een grote lengte. Om temperatuurfluctuaties te minimaliseren is waarschijnlijk een aanlegdiepte van minimaal 0,5 meter gekozen.

Glasvezelkabels zijn veel minder gevoelig voor temperatuur en kunnen daarom, in tegenstelling tot kabels met een koperen kern, op elke gewenste diepte worden aangebracht.

Als er wel een specifieke diepte wordt voorgeschreven dan is dat op grond van andere normen en richtlijnen dan de actuele NEN 7171-1.

Verdiepingstekst 2: Opbouw leges

Gemeenten kunnen krachtens de Gemeentewet verschillende belastingen heffen en rechten toepassen, waaronder "rechten ter zake van het genot van diensten (artikel 229, eerste lid, sub b)" in het vervolg benoemd als 'genotsrechten'. Onder de genotsrechten vallen onder meer de rechten voor administratieve diensten, zoals de leges voor het behandelen van verzoeken om verlening van een vergunning.

Kruissubsidiëring

Op grond van de Machtigingsrichtlijn wordt kruissubsidiëring (het subsidiëren van onrendabele activiteiten met winst uit rendabele activiteiten) bij leges voor de gedoogbeschikking voor de aanleg van breedband ingeperkt. Dat betekent dat leges voor dergelijke aanvragen de kosten moeten dekken.

Welke kosten kunnen worden verhaald?

Alleen directe kosten (kosten die rechtstreeks samenhangen met de door het bestuursorgaan verrichte dienstverlening) kunnen worden doorberekend in de tarieven. Indirecte kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemene belang dan aan het individuele belang. Indirecte kosten kunnen in principe niet worden doorberekend in de tarieven.

Verdiepingstekst 3: Landelijk veel voorkomende legesvormen

Iedere gemeente is autonoom en mag zelf de hoogte van de leges bepalen. Voor instemmingsbesluiten of vergunningen voor kabels en leidingen wordt de volgende vorm in Nederland het meest gebruikt:

- De leges bestaat vaak uit een vast bedrag en een variabel bedrag. Sommige gemeenten hanteren in het variabele bedrag ook nog een staffel. Het vaste bedrag wordt gebruikt voor de administratieve lasten om een vergunningsaanvraag in behandeling te nemen en te toetsen. Het variabele bedrag is voor bekostiging van de toezichthouder voor de (eerste) controle van de uitvoering van de vergunnings- of instemmingsvoorwaarden. Het variabele bedrag is over het algemeen een meterafhankelijke prijs (de lengte van de open te breken sleuf in openbare ruimte). In sommige gemeenten wordt de prijs per meter gestaffeld, wat de legeskosten bij grootschalige aanleg kan beperken.

De subsidieverlener (voornamelijk een provincie) is van mening dat subsidiegelden niet terug mogen vloeien in de gemeentekas. De subsidieverlener vindt dan ook dat gemeenten op het vlak van breedbandaanleg tegemoet moeten komen aan de netbeheerders. Netbeheerders zijn van mening dat de kosten van aanleg in het buitengebied drempelverhogend werken en zij willen dat ook gemeenten zeer kritisch naar de kosten kijken.

Ook de gemeentelijke organisatie zelf komt onder druk te staan, aangezien wethouders er politiek belang bij hebben dat het buitengebied breedband krijgt. Zij zullen de ambtenaren dan ook vragen de door de gemeente opgelegde kosten te reduceren.

Verdiepingstekst 4 (Artikel 5.2, lid 8 Telecommunicatiewet)

Artikel 5.2, lid 8 van de Telecommunicatiewet gaat over (nog) niet gebruikte kabels die in de grond liggen en waarvan de gedoogplicht na een bepaalde periode van onbruik komt te vervallen. De letterlijke tekst luidt:

“Aan de in het eerste tot en met het vijfde lid opgenomen verplichting om de instandhouding van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk te gedogen, komt een einde wanneer de aangelegde kabels gedurende een aaneengesloten periode van tien jaar geen deel uitmaken van een openbaar elektronisch communicatienetwerk. In dat geval is de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk verplicht op verzoek van degene op wie de gedoogplicht rustte, de kabels op te ruimen.”

Deze bepaling heeft grote gevolgen voor netbeheerders van openbare telecommunicatienetwerken. Er zijn in de jaren negentig veel extra buizen in de grond gelegd die nu nog steeds niet in gebruik zijn. Deze lege buizen kunnen, indien zij een aangesloten periode van 10 jaar geen onderdeel uitmaken van een openbaar telecommunicatienetwerk, op verzoek van de gemeente worden opgeruimd, maar het is ook mogelijk om deze buizen te belasten met precario. Dit is wat de netbeheerders het liefst niet willen, want dat zorgt voor extra kosten.

Om de kosten te beperken willen netbeheerders daarom dat gemeenten geen beroep doen op artikel 5.2, lid 8 van de Telecommunicatiewet.

Verdiepingstekst 5 (artikel 5.8, lid 1 en 2 van de Telecommunicatiewet)

Artikel 5.8, lid 1 en lid 2 gaan over het verleggen van kabels op verzoek van de gedoogplichtige. In de volksmond: “liggen om niet is leggen om niet.”

Om de eerste jaren niet geconfronteerd te worden met verlegkosten, waardoor investeringskosten gedeeltelijk verloren gaan, willen netbeheerders zekerheid hebben over graafrust van minimaal vijf jaren.

Dit betekent niet dat overheden niets meer mogen ontwikkelen. Als de kabels als gevolg van nieuwe ontwikkelingen toch binnen vijf jaar verplaatst moeten worden, dan zijn de kosten van verleggen voor 100 procent voor de gemeente.

Als deze bepaling wordt opgenomen, kan dat grote gevolgen hebben voor een gemeente.

Verdiepingstekst 6: Verkoop van grond

Het verkopen van grond ten behoeve van bovengrondse voorzieningen kan van grote invloed zijn op toekomstige ontwikkelingen. De kosten voor het verplaatsen van de bovengrondse voorzieningen komen dan ten laste van die toekomstige ontwikkelingen. De mogelijkheid bestaat zelfs dat een project geen doorgang kan vinden, omdat de kosten van het verplaatsen van kabels en leidingen een project te duur maken.

Marktpartijen zijn daarentegen eerder geneigd zijn om een netwerk aan te leggen als zij de grond voor de bovengrondse voorzieningen kunnen verwerven.

