

Digitaal Platteland

White paper over digitale ontsluiting van het
Nederlandse platteland

URSI Research
Report 362

Dr. Koen Salemink
Prof. dr. Dirk Strijker

April 2018

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van een subsidie van het Ministerie van Economische Zaken. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Economische Zaken.

Samenvatting

Zowel in Nederland als Europa is de beschikbaarheid van breedband op het platteland, en dan met name in de buitengebieden, veel slechter dan in stedelijke gebieden. Dat geldt zowel voor het aantal verbindingen – op het platteland meestal alleen koper - als voor de snelheid – op het platteland veelal geen NGA (Next Generation Access: >30 Mbps (atene KOM,2017)). Dat is problematisch voor zowel de woonfunctie als voor bedrijvigheid op het platteland. Ook in Nederland voldoet een groot deel van de dunnerbevolkte delen van het platteland nu niet aan de Europese doelstellingen: in 2020 overal >30 Mbps, in 2025 overal >100Mbps, eenvoudig uit te breiden tot 1 Gbps.

We volgen de ontwikkelingen rond breedband op het platteland, in het bijzonder van die van burgerinitiatieven, al een groot aantal jaren. We doen dit primair op basis van een database met momenteel 183 lokale of regionale initiatieven.

We constateren dat er in de periode 2016-17 vorderingen zijn gemaakt, en ook de komende jaren nog gemaakt gaan worden. Met name op het platteland van Overijssel en Noord-Brabant zijn veel huishoudens en bedrijven inmiddels aangesloten op glasvezel, in Drenthe zijn een paar succesvolle initiatieven en vindt aanleg plaats, en in Groningen en Friesland zijn er provinciebrede initiatieven in verschillende stadia van voorbereiding. Ook in delen van Gelderland is er inmiddels vooruitgang. In de meeste gevallen wordt gestreefd naar breedband via glasvezel; in sommige gevallen wordt er tijdelijk gekozen voor gedeeltelijke ontsluiting met draadloos internet. Draadloze ontsluiting kan overigens toekomstige uitrol van glasvezel bemoeilijken, omdat de betreffende gebieden dan mogelijk niet meer ‘wit’ (zonder NGA-verbinding), maar ‘grijs’ zijn (met tenminste één NGA-verbinding). Het streven naar ontsluiting met glasvezel is geheel in lijn met hoe experts uit allerlei landen en disciplines het zien: glasvezel is stabiel, snel en heeft een grote en uitbreidbare capaciteit. Daar komt bij dat draadloze alternatieven, zoals 5G, altijd eerst in dichtbevolkte gebieden worden aangelegd, daarmee het platteland continu op achterstand houdend.

De vorderingen tot nu toe hebben organisatorisch een heel divers karakter, en soms ontstaat er zelfs geografische overlap. Voor een (beperkt) deel zijn lokale bottom-up initiatieven zonder professionele samenwerkingspartner succesvol (met name in Drenthe en Noord-Brabant), soms in samenwerking met kleine regionale kabelbedrijven. Dit soort initiatieven maakt meestal gebruik van goedkope leningen van provincies. Voor een ander (groter) deel is er vordering gemaakt dankzij de financiële inspanning van CIF (beleggingsmiddelen van pensioenfondsen), vooral in dichter bevolkte gebieden. Dat gaat meestal zonder een financiële bijdrage van een overheid. Soms werkt CIF samen met een regionaal kabelbedrijf, soms met een particulier bedrijf, en een enkele keer met een lokaal initiatief. Begin 2017 heeft CIF overigens aangekondigd haar inzet te temporiseren, omdat de eerste projecten toch gecompliceerder bleken en duurder uitvielen dan aanvankelijk gedacht.

Ook in de gevallen waarin een externe partij, zoals CIF met haar samenwerkingspartners, de leiding heeft, wordt in sterke mate geleund op de inzet van lokale initiatieven voor de vraagbundeling. Die lokale initiatieven blijken bijna onmisbaar om voldoende deelname van huishoudens en burgers te genereren. Daarbij stellen we vast dat de samenwerking van lokale initiatieven met bedrijven en overheden die op een hoger schaalniveau denken en opereren lang niet altijd soepel verloopt. Dit heeft te maken met drie aspecten:

- 1) Lokale initiatieven zijn vooral lokaal gemotiveerd;
- 2) Lokale betrokkenen hebben soms het gevoel onbetaalde vooruitgeschoven post van een commercieel bedrijf te zijn;
- 3) Met name provincies ontwikkelen na verloop van tijd beleid voor glasvezeluitrol en houden daarbij weinig rekening met verschillen tussen initiatieven.

Het gaat om verschillen in fysieke context, lokale (politieke) achtergrond, motieven, en vorderingen tot op het moment van beleidsimplementatie. Al met al concluderen wij dat de top-down gehanteerde netwerklogica lastig verenigbaar is met de bewonerslogica van onderop.

Ondanks de hoopvolle ontwikkelingen verwachten we niet dat het Nederlandse platteland in 2020 aan de EU-doelstelling voor NGA, of in 2025 aan de Europese doelstelling >100MBPS voldoet, laat staan dat voldaan wordt aan de nu al urgente behoefte aan goed internet bij veel bedrijven en huishoudens op het platteland. Dat heeft deels te maken met het tempo van vordering bij lopende projecten en initiatieven, deels met het vastlopen van sommige ervan, en deels met het feit dat in sommige delen van het Nederlandse platteland nog niet of nauwelijks projecten of initiatieven zijn gevormd: de zogeheten blanco gebieden. Het vastlopen van projecten en initiatieven heeft in veel gevallen te maken met gebrek aan financiering. Het geheel ontbreken van projecten of initiatieven kan verschillende oorzaken hebben, maar meestal is het terug te voeren op gebrek aan sociaal kapitaal en minder vraag, voortkomend uit gemiddeld lagere opleidingsniveaus en inkomens in die gebieden, in combinatie met lokale overheden die geen stappen nemen. Dat is deels te wijten aan gebrek aan middelen, en deels aan gebrek aan kennis bij die overheden. Zonder ingrijpen van buiten zullen dergelijke gebieden steeds verder achteropkomen, omdat goed internet voor veel bedrijven en gezinnen een basis vestigingsvoorwaarde is. Het gebrek aan kennis bij lokale overheden kan deels ondervangen worden door actualisatie van de Handreiking Breedband. Er is bij lokale overheden, maar ook bij andere stakeholders nog steeds veel onduidelijkheid over de geldende regels voor staatssteun. Aan de ene kant blijkt uit voorbeelden uit andere EU-landen dat dingen mogelijk zijn die bij ons als verboden worden beschouwd. Aan de andere kant zijn er plannen in sommige gebieden en provincies (zoals in Drenthe) voor het op aanzienlijke schaal mee-aansluiten van grijze adressen ('meeleggen'), die wellicht een Europese toets op staatssteun niet kunnen doorstaan.

Naast gebrek aan kennis is er in blanco gebieden toch ook klaarblijkelijk gebrek aan toegang tot adequate financiering. Het is te verwachten dat als Nederland de eerdergenoemde Europese doelstellingen wil halen, er uiteindelijk toch een vorm van financiering, garantstelling of iets met hetzelfde effect moet komen vanuit het Rijk, of vanuit de provincies onder regie van het Rijk, voor de achterblijvende gebieden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen in Duitsland, waar nationale en regionale middelen beschikbaar gemaakt zijn voor lagere overheden. In Nederland, met al veel lopende initiatieven en dus bepaald geen 'groene weide-situatie', is het aan te bevelen eventueel top-down ingrijpen via de gemeenten te laten verlopen omdat zij het dichtst bij de situatie ter plaatse staan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Digitale ontsluiting van het platteland: breedbandinitiatieven als oplossing?	5
2 Ontwikkelingen tot aan eind 2017	7
3 Dynamiek vooral achter de schermen	9
4 Hogere druk, uitrol met horten en stoten	11
5 <i>Blanco gebieden</i>: top-down en bottom-up balans nodig	13
6 Tenslotte	15
Referenties	16
Appendix	17
Kaart 1: Overzichtskaart Nederland – gebieden met breedbandinitiatieven en de fase waarin deze zich bevinden	17
Kaart 2: Overzichtskaart marktpartijen – initiatieven die samenwerken met marktpartijen (netwerkbedrijven, investeringsfondsen)	18

1 Digitale ontsluiting van het platteland: breedbandinitiatieven als oplossing?

Zowel in Nederland als in de Europese Unie wordt breed onderkend dat de digitale ontsluiting van het platteland slechter is dan van stedelijke gebieden (zie ook atene KOM (2017) met een overzicht over alle EU-landen). Veel bewoners en bedrijven op het platteland, in het bijzonder in kleinere dorpen en de buitengebieden beschikken namelijk niet over Next Generation Access (NGA): een internetverbinding die in staat is om 30 Mbps of meer te leveren (Salemink, Strijker & Bosworth, 2017). In stedelijke gebieden en grotere dorpen kunnen bewoners en bedrijven doorgaans kiezen uit meerdere soorten NGA-verbindingen (VDSL, Coax, en soms glasvezel – *zwarte gebieden*). In kleinere dorpen is vaak tenminste coax en/of VDSL aanwezig – *grijze gebieden* – terwijl een deel van de bewoners en bedrijven op het platteland, met name die in het buitengebied, aangewezen is op achterhaalde ADSL verbindingen – de zogenaamde *witte gebieden*. Marktpartijen, de aangewezen actoren om digitale verbindingen en diensten te leveren, beschouwen met name de buitengebieden als onrendabel en leveren daar geen Next Generation Access. Dit wordt eens te meer knellend nu op EU-niveau de doelstelling is dat in 2020 alle huishoudingen NGA hebben, en in 2025 toegang tot ten minste een downloadsnelheid van 100 Mbps, eenvoudig uitbreidbaar tot 1 Gbps. Verbindingen via de telefoonkabel zijn daar vrijwel zeker niet toereikend voor.

In Nederland is tot op heden de beleidslijn geweest dat lagere overheden, in de praktijk de provincies, verantwoordelijk zijn voor goede internetverbindingen op het platteland. Onder het gekozen beleid heeft de nationale overheid er geen geld voor gereserveerd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland, waar de deelstaten weliswaar verantwoordelijk zijn, maar waar de nationale overheid de deelstaten aanzienlijke financiële ondersteuning biedt. Die ‘Bundesländer’ wijzen de middelen vervolgens toe aan specifieke gebieden (‘Landkreise’, gemeenten), om gebieden digitaal te ontsluiten.¹

De afgelopen jaren is er in Nederland een landschap ontstaan waarin lokale breedbandinitiatieven zich inzetten voor het aanleggen van zo’n NGA netwerk. In 2014 en 2015 hebben provincies aanvankelijk ook ingezet op deze breedbandinitiatieven als oplossing voor het gebrek aan breedband op het platteland (Salemink & Strijker, te verschijnen). Sindsdien is er dan ook een veelvoud aan initiatieven ontstaan, of hebben zich geprofessionaliseerd, maar sommige zijn ook opgehouden te bestaan (Salemink & Strijker, 2016).

Er worden in dit document drie categorieën initiatieven onderscheiden waar burgers bij betrokken zijn:

- 1) *Lokale initiatieven*, gevormd door bottom-up actie door lokale bewoners;
- 2) Initiatieven van *regionale netwerkbedrijven* in samenwerking met burgerinitiatieven, die zich specifiek inzetten voor het buitengebied;
- 3) Initiatieven gerelateerd aan *investeringsfondsen*, in samenwerking met burgerinitiatieven en meestal samen met regionale kabelbedrijven.

De actor die de drijvende kracht is achter het initiatief geeft de doorslag bij het bepalen tot welke categorie een initiatief behoort.

RUG-FRW doet al geruime tijd onderzoek naar de Nederlandse breedbandinitiatieven en monitort hun ontwikkelingen, op basis van een eigen database met nu **183 initiatieven** (peildatum 10 september 2017, tegenover 145 initiatieven in november 2016). Dit langlopende onderzoek naar de ontwikkelingen van initiatieven is de basis voor deze ‘white paper’, waarin wij:

- 1) uiteenzetten wat de ontwikkelingen tot en met september 2017 zijn geweest;
- 2) laten zien dat het aantal initiatieven nog steeds groeit, maar dat ook een aantal van hen zeer langzaam of zelfs geen vorderingen maakt, naast gebieden waar de afgelopen periode wel grote stappen zijn gemaakt;

—

¹ Zie atene KOM (2017) voor een overzicht van de stand van zaken in alle lidstaten, en meer specifiek voor Duitsland:

- 3) laten zien dat ondanks het toenemende aantal initiatieven, er nog steeds witte gebieden zonder initiatief zijn, of met een nauwelijks gevorderd initiatief (*blanco* gebieden, zie sectie 5);
- 4) suggesties hoe om te gaan met stagnatie of afwezigheid van initiatieven.

Deze '*white paper*' is een bondige weergave van onze bevindingen uit ons onderzoek van de afgelopen jaren. Punten 1 t/m 3 werken we hierna uit aan de hand van onze database. Punt 4 werken we uit door beknopt in te gaan op de gewenste balans tussen bottom-up en top-down, en door elders opgedane ervaringen te gebruiken.

2 Ontwikkelingen tot aan eind 2017

Sinds onze vorige rapportage uit November 2016 (Salemink & Strijker, 2016) is er veel gebeurd, maar dit heeft slechts ten dele geleid tot meer aangesloten huishoudens en bedrijven. Concreet zijn er aanzienlijk meer aansluitingen gerealiseerd in Overijssel (Cogas-CIF) en Noord-Brabant (Mabib-CIF; Coöperatie KempenGlas²). In Drenthe hebben enkele lokale initiatieven (deel)gebieden aangesloten (bijv. Glasvezel De Wolden, Glasvezel Noord, bovenop eerdere successen van kleine lokale initiatieven; zie Salemink, Edzes en Kasten, 2016). Daarnaast is er in die provincie nu een aantal grotere initiatieven in de fase van aanleg, die, als ze succesvol blijken, aanzienlijke delen van die provincie met NGA ontsluiten. Zoals gezegd heeft de inzet van CIF her en der tot vorderingen geleid. Echter, CIF heeft eind 2016 een pas op de plaats gemaakt, waardoor sommige initiatieven die inmiddels samenwerken met investeringsfonds CIF (zie Kaart 1 en 2 in de Appendix) geconfronteerd werden met uitstel.³ Enkele initiatieven moesten terug naar hun achterban om verantwoording af te leggen over de vertraging (bijv. Breedband Noord-Veluwe, Vechtdal Breed, TwenteGlas).

CIF en hieraan gerelateerde vehikels wijken af van hun oorspronkelijke plannen omdat de totale operatie (vraag te bundelen, het netwerk aan te leggen en de huishoudens aan te sluiten) meer tijd, moeite en middelen bleek te vergen dan aanvankelijk ingeschat. De ervaringen van CIF hebben er vervolgens mede toe geleid dat regionale kabels voorzichtiger zijn geworden met hun plannen om buitengebieden aan te sluiten, met name als deze buitengebieden zich bevinden buiten het oorspronkelijke werkgebied van de kabelaar. Eind 2016 was nog onze vaststelling dat regionale kabels een belangrijke rol vervullen in de ontsluiting van het buitengebied (Salemink & Strijker, 2016), maar nu moet eraan toegevoegd worden dat afhankelijkheid van deze kabels ook een nieuwe vorm van kwetsbaarheid met zich meebrengt. Het is immers goed om samen te werken met een professionele partij, maar als die partij haar inzet uit moet stellen of zelfs ervan afziet, is er nog steeds geen sprake van vooruitgang.

Sinds eind 2016 zijn de vorderingen van lokale initiatieven enigszins teleurstellend. Veel lokale initiatieven blijken moeite te hebben met de financiering van hun projecten, zo blijkt uit interviews en contacten met betrokkenen. Regelingen en (achtergestelde) leningen van provincies blijken soms niet afdoende om de onrendabele top te dekken, of bevatten clausules die lastig uitpakken voor sommige initiatieven. Daarom is soms uiteindelijk een constructie met meerdere of andere financiers (gemeente, BNG, private financiers) nodig is om daadwerkelijk een business case rond te krijgen of met de aanleg te kunnen starten (zie bijv. Glasvezel De Wolden, Sterk Midden-Drenthe, Coöperatie Samen Glasvezel Groningen). De voorbereiding van dit soort constructies vergt veel tijd, juridische checks én overtuigingskracht, waardoor initiatieven langzamer vorderen dan aanvankelijk gedacht. Sommige lokale initiatieven maken de constructies min of meer noodgedwongen nog complexer door ook grijze adressen (adressen die wel al op coax zijn aangesloten of op een andere manier voorzien zijn van NGA) aan te willen sluiten, om zo voldoende schaalgrootte en inkomsten te bewerkstelligen ('meeleggen': grijze adressen langs backbone voor witte adressen). Initiatieven doen dit ondanks de strenge staatssteunregels rondom het aansluiten van die grijze adressen en de mogelijke concurrentie van nationale marktpartijen, die tegenreacties uit kunnen voeren om hun marktaandeel te beschermen.

Al langer was bekend dat min of meer succesvolle bottom-up projecten van burgers moeite hadden providers te interesseren voor het leveren van diensten op hun netwerk. Grote nationale partijen blijken doorgaans niet genegen hun diensten via zo'n lokaal netwerk aan te bieden. De reden daarvoor is niet altijd helder. Wellicht vinden dergelijke grote partijen de initiatieven te klein om rendabel zaken mee te doen of zijn er technische oorzaken. Meer voor de hand ligt dat de grote nationale partijen niet genegen zijn nieuwe toetreders tot de markt te faciliteren. De consequentie is wel dat lokale en regionale initiatieven daarmee een extra moeilijkheid te overwinnen hebben bij hun vraagbundeling: potentiële deelnemers worden soms afgeschrikt door

² Oplevering netwerk vond plaats na afronding van onze dataverzameling.

³ <https://www.telecompaper.com/nieuws/cif-gaat-eerst-evalueren-voor-verdere-uitrol--1175958>

een noodzakelijke overstap naar een andere provider of wisseling van e-mailadres. Bovendien is er recentelijk krapte ontstaan op de markt voor belichters/operators van laag 2⁴, onder meer door fusies en overnames. Initiatieven hebben hierdoor moeite om vóór de aanleg, of zelfs na oplevering van laag 1 (het fysieke glasvezelnetwerk), partijen te vinden die het netwerk operationeel kunnen maken en houden. Ook is het door de aantrekkende economie steeds moeilijker geworden om aannemers te contracteren voor de aanleg.

Zelfs als de financiering rond is en de aanleg gaande, kunnen er nog problemen ontstaan bij de daadwerkelijke oplevering van het netwerk (bijv. Coöperatie Sterk Midden-Drenthe).⁵ Daarnaast heeft RUG-FRW signalen opgevangen dat er in het veld soms onduidelijkheid is over het gebruik van overheidsfinanciering voor laag 2. Weliswaar zijn de regels niet veranderd, maar initiatieven krijgen pas recent te maken met dit vraagstuk, omdat ze nu pas in fase(s) terechtkomen waarbij deze regelgeving rond staatssteun van belang is (voor de fasen, zie Salemink & Strijker, 2016). Zowel initiatiefnemers als overheden hebben daarom behoefte aan duidelijkheid over hoe de EU-staatsteunregels precies geïnterpreteerd moeten worden. Een actualisatie van de 'Handreiking Breedband' (laatste versie uit 2012) zou hier uitkomst kunnen bieden, o.a. door deze aan te vullen met recente casuïstiek rondom staatssteun en breedband in plattelandsgebieden.

⁴ Laag 1: passieve infrastructuur/netwerk, buizen en glasvezels; Laag 2: Actieve laag, belichting en beheer van glasvezelnetwerk; Laag 3: Dienstenaanbod, Internet, TV en telefonie

⁵ <http://www.netvisit.nl/mededeling-netvisit-leden-cooperaties-sterk-midden-drenthe-en-glasvezel-noord/> - een tweede vraagbundelingscampagne tot op het moment van schrijven van dit rapport nog niet succesvol gebleken

3 Dynamiek vooral achter de schermen

De meeste dynamiek was er het afgelopen jaar echter vooral achter de schermen. Veel provincies hebben hun beleid aangepast of nieuw beleid geïntroduceerd. Hierbij valt met name op dat provincies meer de regie (over)nemen en aansturen op grootschaligere oplossingen.

Groningen heeft een provincie-dekkende regeling uitgeschreven en inmiddels gegund aan een partij (Rodin) die de gehele provincie zal ontsluiten (deels vooreerst draadloos), met voorrang voor het aardbevingsgebied. Door deze centrale top-down regeling van de provincie, naast bestaande bottom-up projecten, zijn er inmiddels elkaar overlappende initiatiefgebieden ontstaan. Enkele lokale initiatieven (gebundeld in Coöperatie Samen Glasvezel Groningen) lijken voornemens om samen te werken met Rodin. Echter, in Westerwolde en Stadskanaal hebben bewoners i.s.m. Mabin hun eigen plannen succesvol doorgezet, ondanks de aankondiging van Rodin om ook dit gebied te willen bedienen (zie ook Kaart 2 in Appendix).

Friesland heeft, nadat eerdere provincie-brede pogingen om juridische redenen werden ingetrokken, een tender opgesteld om integraal de provincie te ontsluiten. Deze is inmiddels gegund aan het regionale kabelbedrijf van Noordoost-Friesland, Kabelnoord. Er wordt tot aanleg overgegaan zodra een vraagbundelingspercentage van 60% is bereikt. Enige tijd was het niet zeker of Kabelnoord tot uitvoering kon overgaan, vanwege twijfels bij de aandeelhouders (gemeenten)⁶, en ook leek er toch nog een financieringsprobleem te zijn⁷. Inmiddels is de financiering rond, door een achtergestelde lening van de provincie Fryslân te combineren met commerciële financiering van banken. Naast en in overleg met Kabelnoord is burgerinitiatief DFMopGlas van plan een aantal grijze gebieden aan te sluiten op basis van ‘meeleggen’ – tijdens de aanleg wordt er een mantelbuis voor DFMopGlas meegelegd, die later gebruikt kan worden voor een eigenstandig netwerk voor grijze adressen.

Drenthe stuurt inmiddels, mede op advies van ons (Salemink, Edzes en Kasten, 2016) ondersteund door de via de provincie opgerichte steunorganisatie Verbind Drenthe, aan op schaalvergroting en netwerkvoordelen. Dit doet de provincie door gesprekken te initiëren tussen lokale initiatieven die volgens de provincie te klein zijn om op termijn zelfstandig te kunnen blijven bestaan. De provincie heeft inmiddels haar financieringsregeling zodanig ingericht dat relatief kleine initiatieven niet meer in aanmerking komen voor leningen. Dit tot ongenoegen van bestaande, soms succesvolle, kleine initiatieven die daardoor al gepresenteerde plannen voor verdere uitrol zagen stranden.

In Gelderland zijn enkele samenwerkingsverbanden van gemeenten (in Rivierenland en de Achterhoek) vergevorderd met plannen om hun regio's integraal te ontsluiten. Rivierenland heeft goedkeuring om zelf tot aanleg over te gaan, de regio Achterhoek werkt samen met CIF. De werkwijzen in Gelderland zijn mede een reactie op de aanpak van de provincie, waarbij aanvankelijk veel provinciaal geld geormerkt was voor breedband, maar daadwerkelijke besteding ervan moeilijk tot stand kwam door gedurende problemen met staatssteunregels. Gemeenten proberen nu alsnog tot een regio-overkoepelende aanpak te komen.

In Overijssel en Noord-Brabant zijn door het handelen van marktpartij CIF c.q. Mabin al eerder stappen gezet om grote deelgebieden aan te sluiten. In Overijssel en Noord-Brabant geschiedt dit zonder overheidssubsidie. Daarnaast zijn in delen van Noord-Brabant een paar grotere lokale initiatieven actief. Eén daarvan, Kempenglas, heeft inmiddels ongeveer 2000 aansluitingen gerealiseerd.

In het buitengebied van de andere provincies zijn er maar beperkt vorderingen. Op enkele plekken is de schop in de grond, bijvoorbeeld in Limburg bij Venray (Glasweb). In allerlei andere gebieden

⁶ https://www.telecompaper.com/nieuws/dongeradeel-kijkt-kritisch-naar-kabelnoordplannen--1217113?utm_source=telecom_vandaag&utm_medium=email&utm_campaign=24-10-2017&utm_content=textlink

⁷ <https://verbinddrenthe.nl/nieuws/kabelnoord-heeft-60-miljoen-euro-nodig-voor-verglazing-fries-buitengebied>

(bijvoorbeeld Groene Hart) staat de zaak op een laag pitje vanwege de temporisering bij CIF, of omdat initiatieven hun vraagbundeling niet gerealiseerd krijgen.

Ten opzichte van de periode 2015 tot halverwege 2016 is er een duidelijke trendbreuk zichtbaar (Salemink & Strijker, 2018). Daar waar aanvankelijk van overheidswege vertrouwd werd op lokale initiatieven ‘van onderop’, is er vanaf halverwege 2016 een trend waarneembaar richting schaalvergroting en provinciale regie. Rond de provinciale verkiezingen van maart 2015 hebben provinciebesturen het onderwerp ‘breedband in het buitengebied’ nadrukkelijker op de agenda gezet. Veel provinciebesturen hebben concreet benoemd dat aan het einde van hun termijn (begin 2019) het platteland in hun provincie moet beschikken over Next Generation Access. De top-down druk van provincies op eerder ontstane breedbandinitiatieven kan dan ook niet los worden gezien van de politisering van breedband op het platteland (Salemink & Strijker, 2018).

4 Hogere druk, uitrol met horten en stoten

De toenemende politisering van de digitalisering van het platteland is op zich niet onlogisch, ook mede gezien de door de rijksoverheid onderschreven EU-ambities (>30 Mbps in 2020, >100Mbps in 2025 voor alle huishoudens). Toch is juist deze politisering van grote invloed op het functioneren van met name lokale breedbandinitiatieven. Veel van deze initiatieven, in het bijzonder degenen die opgericht zijn vóór de provinciale verkiezingen van maart 2015, zijn ontstaan met het idee om middels bottom-up burgeractie het platteland vooruit te helpen (Salemink, Edzes & Kasten, 2016). ‘Voor burgers, door burgers’ is een veelgehoord credo, met als grondgedachte dat het eigen open breedbandnetwerk gebruikt kan worden voor allerlei vormen van plattelandsontwikkeling (bijvoorbeeld Eco-Oostermoer in Drenthe). Het daarna ontwikkelde provinciale beleid bleek niet altijd in lijn met wat die initiatieven voor ogen hadden. Later opgerichte initiatieven hadden dat probleem niet of minder, omdat zij bij het opzetten van hun plannen van begin af aan rekening konden houden met het vigerende beleid.

Cruciaal in het begrijpen van problemen die veel burgerinitiatieven ervaren, is dat de meeste burgers bij een initiatief betrokken zijn geraakt vanwege hun wens goed internet te hebben, thuis en in de lokale gemeenschap. Eerder onderzoek van RUG-FRW heeft uitgewezen dat inzet van burgers essentieel is om vraag te bundelen en tot een geslaagde business case te komen (Salemink, Strijker & Bosworth, 2016). Dat wordt bevestigd door de verschillende grotere partijen in het veld: CIF, Mabin en grote bewonersinitiatieven proberen allemaal op lokaal niveau de vraagbundeling te organiseren. Een actieve opstelling van overheden, zowel provincies als gemeenten, leidt veelal tot extra (financiële) mogelijkheden, maar ook tot een extra last voor de initiatiefnemers. De belangrijkste reden is dat overheden veelal generieke regelingen formuleren (over financiële voorwaarden, maar ook over schaalgrootte en gebiedsafbakening) waaraan initiatieven moeten voldoen, willen ze aanspraak kunnen maken op financiering. Initiatieven zijn daardoor veel tijd en energie kwijt met het proberen daaraan te voldoen. Dit past binnen de bredere problematiek dat met name regionale overheden moeite hebben om lokaal maatwerk te leveren; provincies hebben van oudsher immers minder ervaring met burgerparticipatie (Salemink & Strijker, 2018; De Haan et al., 2017; Koster, Aykaç & Verschuren, 2015). Gemeenten zijn daar soms, maar ook niet altijd, beter toe in staat.

Daarnaast proberen overheden financiële en juridische risico's zoveel mogelijk buiten zichzelf te plaatsen. In hun pogingen om risico's te vermijden, wentelen die overheden de risico's feitelijk af op burgers. Veel overheden leggen namelijk met hun financieringsregelingen de verantwoordelijkheid voor eventueel incorrecte uitvoering, of incorrect gebruik ervan, volledig bij de ontvanger van de financiering, in situaties waarin regelgeving niet altijd helder en dus vaak multi-interpretabel is. De risico's kunnen van allerlei aard zijn. Soms gaat het om vraagstukken rond EU-staatssteunregels, soms om eigendomsverhoudingen of aanvullende lokale eisen over vergunningen, graafdieptes, graafverbod nabij bomen, etc. Hierbij lijken overheden soms te vergeten dat ze in veel gevallen te maken hebben met actieve burgers, en dus niet met professionele marktpartijen. Soms gaat het echter ook wel goed en nemen gemeenten onvoorziene kosten voor hun rekening.

De neiging van overheden om risico's af te wentelen leidt tot zorgen bij initiatieven, en tot angst bij bestuursleden om bij fouten persoonlijk aansprakelijk te zijn (Salemink & Strijker, 2018). Verder zijn sommige overheden sceptisch over de capaciteiten en competenties van burgerinitiatieven, en wordt eigenlijk de voorkeur gegeven aan een marktpartij om de gebieden aan te sluiten. Dit heeft ook te maken met de moeite die overheden hebben met omgaan met een grote diversiteit van actoren. Dit speelt zoals gezegd niet alleen bij breedbandinitiatieven, maar bij bottom-up initiatieven in het algemeen. Initiatiefnemers geven aan dat dit hun relatie met de overheid soms onder druk zet (Salemink, Edzes & Kasten, 2016).

Uiteindelijk worden in alle drie de categorieën initiatieven burgers wel geacht om zich in te zetten voor een van de meest tijdrovende en intensieve taken van breedbandontwikkeling, namelijk doelgroep-specifieke marketing en vraagbundeling. Het blijkt moeilijk te zijn voor lokale initiatiefnemers om hun marketing op te schalen naar een groter gebied, iets waar regionale

overheden en marktpartijen wel vaak op hopen. Het werk van ‘lokale ambassadeurs’ is grotendeels lokaal gemotiveerd en werkt inderdaad uitsluitend écht lokaal. Interlokale of regionale initiatieven zullen dan ook van meerdere netwerken met lokale ambassadeurs gebruik moeten maken. Herkenbaarheid van ambassadeurs en vertrouwen onder de lokale bevolking zijn essentieel. Dit bevestigt onze eerdere vaststelling dat de op schaalgrootte en efficiëntie gerichte ‘netwerklogica’ van regionale overheden en investeerders, en de ‘bewonerslogica’ van lokale bewoners, lastig verenigbaar zijn (Salemink & Strijker, 2016).

Het is niet vanzelfsprekend dat vrijwilligers zich uiteindelijk in willen zetten voor een initiatief waarop zij zelf weinig invloed uit kunnen oefenen. De scepsis bij burgers is met name groot als van hen gevraagd wordt om zich in te zetten voor vraagbundeling voor een marktpartij. In het geval van het oorspronkelijk lokale initiatief Westerveld op Glas heeft o.a. die afnemende zelfbeschikking ertoe geleid dat de lokale initiatiefnemers zich terug trokken uit de samenwerking met de gemeente Westerveld en investeerder/netwerkpartner Rendo.⁸ Toenemende invloed van overheid en marktpartij, ten koste van de zeggenschap van lokale bewoners, leidde hier tot vertraging.

Dit soort fricties blijft vaak buiten het zicht van de betrokken overheden en andere partijen. Een reden is dat burgerinitiatieven meestal in het vervolg nog moeten samenwerken met dezelfde overheden, of ervan afhankelijk zijn voor financiering (Salemink, Strijker & Bosworth, 2016). Los van de vraag of en hoe burgers eigenaarschap en zeggenschap zouden moeten hebben, zouden deze fricties een duidelijk signaal moeten zijn voor overheden om prudent om te gaan met lokale breedbandinitiatieven.

Een punt van aandacht is dat in sommige projecten gestreefd wordt naar (soms tijdelijke: Rodin in Groningen) aansluiting van adressen met draadloze oplossingen. Draadloze ontsluiting kan toekomstige uitrol van glasvezel bemoeilijken, omdat de betreffende gebieden dan mogelijk niet meer als ‘wit’ (zonder NGA-verbinding), maar als ‘grijs’ (met tenminste één NGA-verbinding) beoordeeld worden.

Al met al kan geconcludeerd worden dat er aanzienlijke vorderingen zijn en dat in een aanzienlijk deel van het Nederlandse platteland een breedbandinitiatief aanwezig is. Enkel de aanwezigheid van een initiatief is echter niet genoeg. Afgezien van de successen van de meer professionele partijen als COGAS-CIF en Mabib is er maar een beperkt aantal burgerinitiatieven dat stevige vorderingen maakt. De gebrekkige vordering van die initiatieven is te wijten aan een mix van factoren: ontbrekende competenties en capaciteit onder initiatiefnemers, politieke- en regeldruk van overheden, problemen met financiering, en temporisatie door marktpartijen (zie ook de recente rapportages van de Noordelijke Rekenkamer, 2018).

Daarnaast zijn er gebieden waar nog geen initiatief actief is, de *blanco* gebieden, zie hierna. In de huidige burger-overheid-markt constellatie en met de huidige regelingen en organisatorische en financiële mogelijkheden gaan lokale initiatieven daarom vrijwel zeker niet zorgen voor een *volledig* digitaal ontsloten Nederlands platteland.

⁸ <http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/125830/Snel-internet-in-Westerveld-komt-traag-op-gang>. Vervolgens leek er weer vooruitgang te zijn omdat Westerveld op Glas en Rendo verder willen gaan, maar inmiddels zijn er weer problemen: <http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/128760/Twee-partijen-in-Westerveld-die-glasvezel-willen-aanleggen>

5 *Blanco gebieden: top-down en bottom-up balans nodig*

Ondanks de veelvoud aan initiatieven zijn er delen van het Nederlandse platteland die niet over enigerlei initiatief beschikken (lokaal initiatief, regionale kabelaar, of investeerder), of een initiatief hebben dat niet goed van de grond komt (zie Kaart 1 in de Appendix). Voortbouwend op de EU-termen voor verschillende breedbandmarktgebieden kan hier gesproken worden van blanco gebieden. We moeten aannemen dat zonder nadere actie de meeste van die blanco gebieden in de nabije toekomst blanco zullen blijven. Dat betekent dat Nederland dan niet volledig voldoet aan de Europese ambities, >30 Mbps voor alle huishoudens in 2020, > 100Mbps in 2025. Het is aan de politiek te bepalen of dit aanvaardbaar is of niet.

Maar maatschappelijk minstens zo belangrijk is dat in dergelijke gebieden vaak toch landbouw- of andere bedrijven, of instellingen of groepen inwoners gevestigd zijn die niet zonder goede internetverbindingen kunnen, en toch niet goed zelf in staat zijn die voorzieningen te realiseren. De consequentie kan dan zijn dat landbouwbedrijven zich daar niet verder kunnen ontwikkelen, of dat andere bedrijven, instellingen en internet-intensieve inwoners wegtrekken naar elders, of er zich niet vestigen⁹. Een dergelijk gebied zal dan in een verdere neerwaartse ontwikkelingsspiraal terecht kunnen komen. Zoals recent in een Webinar over Rural America werd opgemerkt door topeconoom Mark Partridge van Ohio State University: de grootste bedreiging voor het platteland is de *digital divide*.

Mocht men ervoor kiezen de blanco gebieden toch van NGA-internet te willen voorzien, dan is de vraag hoe dat het best kan gebeuren.

Het feit dat bepaalde gebieden tot op heden blanco zijn heeft hoofdzakelijk twee oorzaken:

- 1) Te weinig vraag en te weinig sociaal kapitaal om bottom-up vorderingen te maken. Het gaat hier doorgaans om gebieden die minder een traditie hebben met burgerinitiatieven en actiegroepen, o.a. door een gebrek aan competente actieve bewoners en een gebrek aan vraagarticulatie. Vaak betreft het gebieden waar het sociaaleconomisch en/of sociaal-maatschappelijk al langer niet zo goed gaat (bijvoorbeeld de Veenkoloniën). Ook is er soms sprake van een vaak traditioneel al afhankelijke opstelling door burgers, resulterend in een top-down bestuurscultuur.
- 2) Financieringsproblemen. Het gaat veelal om gebieden met een lage bebouwingsdichtheid, en dus met relatief hoge aanlegkosten, niet interessant voor partijen als CIF, en waar provinciale regelingen niet tot een sluitende businesscase hebben geleid.

Als de witte delen van zulke gebieden toch aangesloten zouden moeten worden, ligt het voor de hand niet de provincies, maar de gemeenten leidend te maken. Het gaat immers om gebieden die slechts beperkte delen van een provincie vormen. Het gemeenteniveau sluit dan beter aan, en op dat niveau kan beter worden aangesloten bij de lokale context. In sommige gevallen moet dan wel samengewerkt worden tussen (kleine) gemeenten, als er sprake is van gemeentegrens overschrijdende gebieden.

Omdat het om gebieden gaat waar minder huishoudens geïnteresseerd lijken te zijn (vanwege kosten of anderszins) is het logisch uit te gaan van een *Homes passed* netwerk.

Het ligt voor de hand de betreffende gemeenten financieel te ondersteunen, want vanwege de lagere belangstelling is aanleg en exploitatie relatief duur. Dat zou bijvoorbeeld kunnen met garantstellingen vanuit het Rijk of vanuit provincies.

Die steun zou kunnen aansluiten op het Duitse model. De vorige regering in Duitsland heeft 4 miljard euro beschikbaar gemaakt, een bedrag dat nog ongeveer verdubbeld is door de verschillende Bundesländer, en voor een beperkt deel aangevuld uit gemeentelijke middelen. Ook in landen als Denemarken en Zweden stellen samenwerkende overheden zich zeer actief op om het platteland van snel internet te voorzien (atene KOM, 2017). Voor een eventueel Rijksdeel in Nederland zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van het door kabinet Rutte III aangekondigde 'Regiofonds'.

⁹ Zie ook de recente (2017) rapportage van de Dutch Hosting Provider Association: Belang van connectiviteit voor digitale transformatie.

Voorwaarde voor efficiënte inzet van middelen is dat eerst nagegaan wordt hoeveel geld er nodig is. Daarvoor is het van belang dat in dergelijke blanco gebieden de benodigde kosten en de waarschijnlijke opbrengsten worden vastgesteld voor een Homes Passed Next Generation Access Network. We weten weliswaar dat deze blanco gebieden over slechte internetverbindingen beschikken, maar het is niet overal duidelijk om hoeveel adressen dit gaat. Zodra deze business cases doorgerekend zijn wordt duidelijk hoe groot de onrendabele top van de projecten is.

Het ligt voor de hand dat bij eventueel verder overheidsingrijpen eerst vooral aandacht is voor het realiseren van snelheden van 100 Mbps en meer. Echter, tegelijkertijd moet oog worden gehouden voor eventuele latere uitbreidingen richting de EU-ambitie van Gigabit-netwerken. Nieuw marktfaalen in de meest perifere gebieden, met relatief verafgelegen huishoudens en bedrijven, moet immers voorkomen worden. Uitsluiting van dure adressen in een eerste ronde leidt zoals bekend tot zeer onrendabele business cases in een eventuele volgende ronde – ervaring uit andere Europese landen laat zien dat politiek draagvlak voor steun voor deze dure laatste adressen vaak problematisch is (Salemink, 2016; atene KOM, 2017).

Zoals gezegd, Nederland heeft inmiddels geen ‘groene weide’-situatie meer, maar er zijn wel mogelijkheden om zowel prudent als effectief om te springen met de bestaande situatie. De door het Ministerie van Economische Zaken aangekondigde koepelregeling is hierbij een stap in de goede richting en biedt met name lokale overheden handvatten om snel stappen te zetten richting een betere breedbandontsluiting. Het is hierbij zaak dat deze overheden streven naar eigentijds overheidsingrijpen, m.a.w. een ‘Overheid 2.0’. Zo’n overheid moet gericht zijn op lokaal maatwerk en prudent te werk gaan als het gaat om burgerinzet. Dit geldt voor gebieden waar nog geen burgerinitiatief aanwezig is, maar in het bijzonder voor gebieden waar al wel een initiatief aanwezig is, maar de vorderingen tot nu toe achter zijn gebleven. In veruit de meeste gevallen gaat het bij burgerinitiatieven niet om commerciële bedrijven in wording. Er is eerder sprake van stichtingen, lokaalgebonden coöperaties en sociale ondernemingen. Dit soort initiatieven behoeven juridisch, maar zeker ook in sociaal opzicht, een andere benadering dan commerciële bedrijven. We hebben al eerder aangegeven dat er maatschappelijke risico’s zijn als de leidende personen van dit soort initiatieven teleurgesteld raken.

6 Tenslotte

Volledige NGA ontsluiting in plattelandsgebieden realiseren (de EU-ambitie voor 2020) vraagt om voortdurende aandacht en zorgvuldigheid van overheden. Er dreigen blanco gebieden over te blijven, d.w.z. witte gebieden met weinig of geen initiatief. Deze gebieden verdienen bijzondere aandacht en de politieke keuze ligt voor of de overheid hier initiatief neemt. Immers, als de markt faalt en de burger zelf niet tot een werkzaam initiatief komt, is het logischerwijs aan de overheid om actie te ondernemen om toch een toekomstbestendig digitaal platteland te realiseren, zoals meerdere overheden ook nastreven. Bovendien moet er prudent omgegaan worden met burgers – zij moeten niet overvraagd of overreden worden.

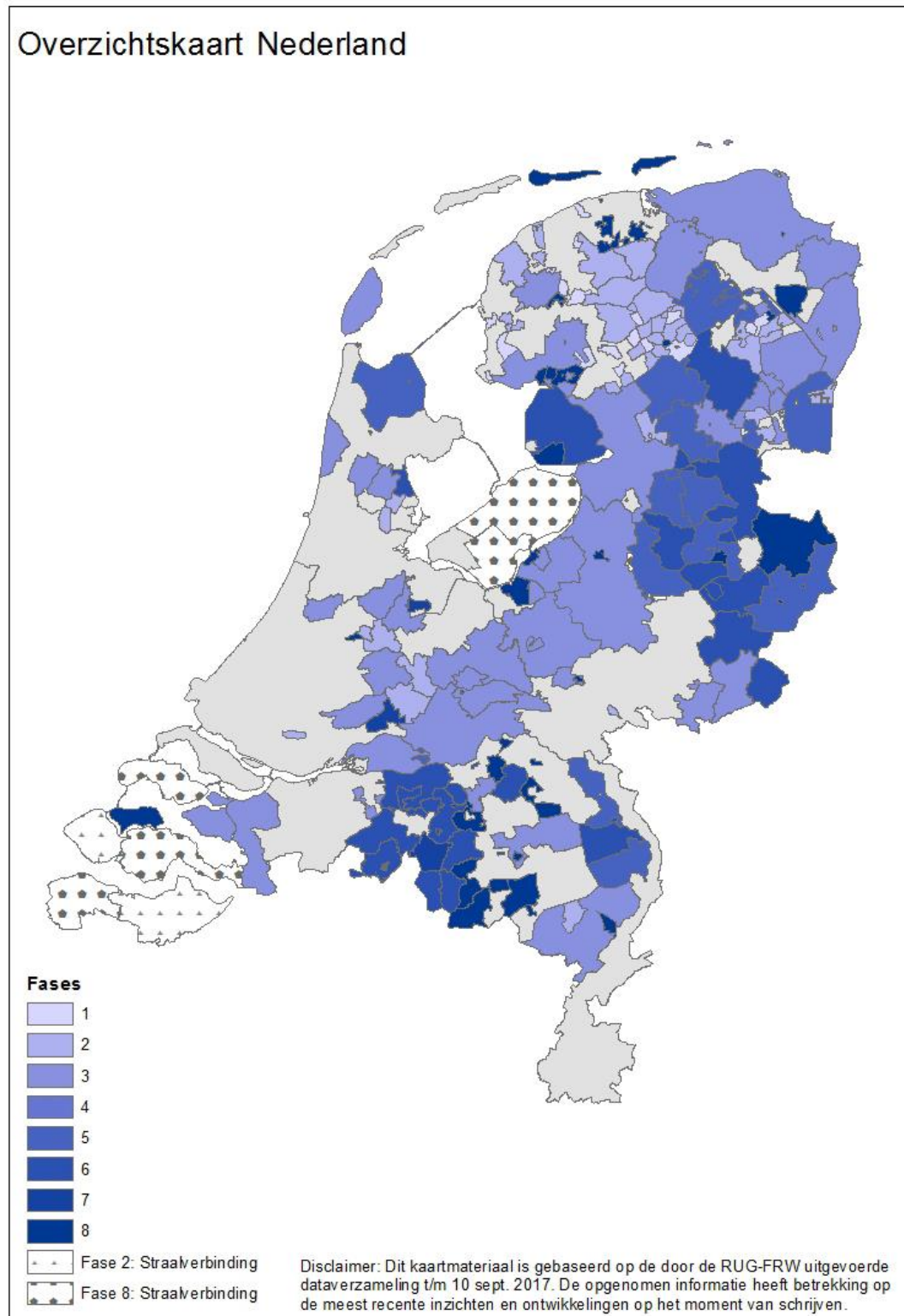
NGA-beleid is niet klaar zodra een regeling of beleid is aangenomen, of zodra de vraagbundeling afgerond is: NGA-dekking op het platteland is pas volledig als alle adressen aangesloten zijn en daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de gewenste diensten. Tot die tijd kan er nog veel fout gaan. Alle betrokken partijen moeten tot die tijd actief bijdragen aan het oplossen van het breedbandprobleem. Er worden in Nederland vorderingen gemaakt, maar er ligt nog steeds een grote opgave om tot een echt toekomstbestendig digitaal platteland te komen.

Referenties

- atene KOM (2017) *Study on National Broadband Plans in the EU-28*. A study prepared for the European Commission / DG Communications Networks, Content & Technology. Berlin: atene KOM, doi: 10.2759/340045
- De Haan, E., Meier, S., Haartsen, T. & Strijker, D. (2017) “Defining ‘success’ of local citizens’ initiatives in maintaining public services in rural areas: A professional’s perspective”. *Sociologia Ruralis*, doi: 10.1111/soru.12173.
- Europese Commissie (2017) *Briefing June 2017: Towards a European gigabit society Connectivity targets and 5G*. Brussel: Europese Commissie: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603979/EPRS_BRI\(2017\)603979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603979/EPRS_BRI(2017)603979_EN.pdf)
- Koster, M., Aykaç, R. & Verschuren, O. (2015) *De Provincie en de Burger: Een Spannend Avontuur?* (Monitoring en Evaluatie Pilots Burgerparticipatie, Provincie Noord-Holland). Utrecht: Bestuurs- en Organisationswetenschap / Universiteit Utrecht.
- Noordelijke Rekenkamer (2018) *Internet, en een beetje snel graag!* (Rapportages over de voortgang van de aanleg van breedbandinternet in de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân). Assen: Noordelijke Rekenkamer, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/actuele-rapporten/180-internet-en-een-beetje-snel-graag#downloads-breedband>
- Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially excluded communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen / University of Groningen
- Salemink, K. & Strijker, D. (2018) “The participation society and its inability to correct market failure in rural areas”. *Telecommunications Policy*, doi: 10.1016/j.telpol.2018.03.013.
- Salemink, K., & Strijker, D. (2016) *Breedband in buitengebieden: Succes- en faalfactoren bij breedbandinitiatieven*. (URSI research reports; Vol. 358). Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen.
- Salemink, K., Edzes, A., Kasten, S. (2016) *Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedbandinitiatieven Drenthe*. Groningen: RUG-FRW.
- Salemink, K., Strijker, D., & Bosworth, G. (2017) “Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas”. *Journal of Rural Studies*, 54, 360-371. doi: 10.1016/j.jrurstud.2015.09.001.
- Salemink, K., Strijker, D., Bosworth, G. (2016) “The community reclaims control? Learning experiences from rural broadband initiatives in the Netherlands”. *Sociologia Ruralis*, doi: 10.1111/soru.12150.

Appendix

Kaart 1: Overzichtskaart Nederland – gebieden met breedbandinitiatieven en de fase waarin deze zich bevinden



Kaart 2: Overzichtskaat marktpartijen – initiatieven die samenwerken met marktpartijen (netwerkbedrijven, investeringsfondsen)

