rijksuniversiteit groningen
faculteit ruimtelijke wetenschappen
culturele geografie

Breedband in buitengebieden

Succes- en faalfactoren bij breedbandinitiatieven

URSI Research
Report 358

Dr. Koen Salemink
Prof. dr. Dirk Strijker

November 2016

Samenvatting

Het Nederlandse '*breedbandinitiatievenlandschap*' is inmiddels een voor marktpartijen en overheden niet te negeren gegeven. Gebrekkige breedbandverbindingen zijn een probleem in alle 12 provincies van Nederland, maar met name buiten de Randstad, en de meeste initiatieven en beleidsontwikkelingen zijn in niet-Randstedelijke provincies. Overijssel en Noord-Brabant zijn de provincies waar relatief grootschalige projecten plaatsvinden of op de rol staan. In Drenthe zijn de eerste kleine netwerken operationeel en meerdere lokale initiatieven zijn klaar om te gaan aanbesteden, maar wachten nog op definitieve toezeggingen over financiën. Er zijn dus vorderingen, maar om de EU-doelstelling voor 2020 te behalen (iedereen toegang tot snel internet) zijn meer inspanningen nodig, van burgers, maar met name ook van overheid en markt.

1. **Focus van het onderzoek – Breedbandinitiatieven**
   Dit rapport bevat de tussentijdse rapportage van het onderzoek dat RUG-FRW uitvoert m.b.v. een onderzoeksubsidie van het Ministerie van Economische Zaken. Deze rapportage heeft als doel om de *vorderingen rondom breedbandinitiatieven* in buitengebieden in Nederland in kaart te brengen. Daarbij gaat RUG-FRW in het bijzonder in op *succes- en faalfactoren van die breedbandinitiatieven*, en de rol van verschillende actoren hierbij (burgers, overheden en marktpartijen). Naast aandacht voor bottom-up initiatieven gaan we ook in op de vorderingen die regionale nutsbedrijven maken bij de ontsluiting van witte gebieden met snel internet. De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op de database met breedbandinitiatieven van RUG-FRW en op interviews met betrokken initiatiefnemers, overheidsfunctionarissen, medewerkers van marktpartijen en andere specialisten. Er wordt mede gebruik gemaakt van uitkomsten van recente onderzoeksprojecten en recent internationaal gepubliceerd onderzoek van het onderzoeksteam. Volgend op dit rapport zal RUG-FRW een 'white paper' publiceren, met daarin meer aandacht voor mogelijke oplossingen voor de uitdagingen van breedbandinitiatieven.

2. **Recente ontwikkelingen**
   Het afgelopen jaar zijn met name regionale kabelbedrijven en beleggingsfondsen actiever geworden bij het realiseren van snel internet in witte gebieden, en ze hebben daarbij samenwerking gezocht met lokale initiatieven. De eerste relatief *grootschalige successen* daarvan zijn inmiddels geboekt. Daarnaast zijn er enkele kleine lokale breedbandinitiatieven die *doorbraken* hebben bereikt, in het bijzonder in Drenthe en Groningen.

3. **Aanjagers**
   De hoopvolle recente ontwikkelingen zijn primair toe te schrijven aan het ontstaan van de grote aantallen burgerinitiatieven in de afgelopen jaren. Die zijn soms zelf succesvol geweest, maar ze zijn vooral voor overheden, regionale nutsbedrijven en financiers reden geweest om ook actief te worden. De lokale initiatieven zijn deels te beschouwen als een noodkreet om aansluiting op fatsoenlijk en toekomstbestendig internet. De lokale initiatieven hebben, soms noodgedwongen, aanzienlijke financiële en juridische risico's genomen.

4. **Analyse van succes- en faalfactoren**
   De aanwezigheid van lokale initiatieven is bepaald geen garantie op succes. Per fase van een breedbandinitiatief zijn er specifieke succes- en faalfactoren (zie Tabel 4.1). Voor een redelijke kans op succes moeten initiatiefnemers in ieder geval beschikken over veel sociaal, intellectueel en financieel kapitaal, en heel veel doorzettingsvermogen. Gedurende het traject zijn steeds weer nieuwe vormen van kennis en kunde vereist, die de initiatiefnemers moeten kunnen opbouwen of aanboren. Daarnaast geven initiatiefnemers aan dat zij gedurende het traject vaak deels afstand moeten doen van hun oorspronkelijke idealen, waardoor de motivatie onder druk kan komen te staan. Het oorspronkelijke doel – alle huishoudens in het werkgebied aansluiten op snel internet – blijft meestal grotendeels overeind, maar de voorwaarden waaronder dit resultaat tot stand komt kunnen (tijdelijk)

ten koste gaan van het functioneren van het burgerinitiatief. Het spanningsveld tussen top-down en bottom-up krachten is een van de belangrijkste factoren in het wel of niet slagen van initiatieven. In gebieden die nog beschikken over bedrijven die ooit opgezet zijn als traditioneel nutsbedrijf vordert de verglazing van ook de witte gebieden in het eigen werkgebied gestaag. Daarnaast blijken die bedrijven dus ook voor *regionale dynamiek* te zorgen.

5. **Resumerend**

Er zijn in 2016 veel positieve ontwikkelingen geweest rondom breedbandinitiatieven in het buitengebied. Met name de burgers zelf, regionale overheden, regionale kabelbedrijven, en externe financiers spelen een bepalende rol bij de voortgang van initiatieven, maar de rode draad in dit dossier is het belang van de *lokale context: elke lokale situatie is uniek en kent haar eigen uitdagingen en beperkingen*. De positieve ontwikkelingen zijn een grote stap voorwaarts in het aansluiten van delen van het platteland op de digitale snelweg, maar zullen niet leiden tot aansluiting van alle gebieden. Met name de sociaal en economisch zwakkere regio's zullen op deze manier toch verstoken blijven van aansluiting. In algemene zin kunnen we stellen dat top-down en bottom-up krachten elkaar nodig hebben om toegang tot snel internet te realiseren. Iedere lokale context en ieder lokaal initiatief vraagt weer om een lokaal-specifieke aanpak; ieder nieuw initiatief heeft dan ook met name in het begin tijd nodig om hun aanpak in te richten naar de lokale behoeften en voorwaarden. Deze *contextualisering* vraagt om geduld, maar ook om een op maat gesneden benadering, van externe belanghebbenden, zoals overheden, marktpartijen en financiers.
De huidige situatie met lokale initiatieven en regionaal beleid zorgt voor een groot aantal verschillende benaderingen, alle met hun eigen voor- en nadelen. Een voordeel van de huidige situatie is dat de lokale context tamelijk centraal staat; lokale actoren spelen immers een doorslaggevende rol bij de vraagbundeling. Een nadeel van de huidige situatie is dat sommige gebieden/gemeenschappen niet in staat zijn om (op korte termijn) een initiatief te ontwikkelen. Breedband in het buitengebied moet dan ook op de agenda blijven staan, om het momentum niet te verliezen. Er zijn immers nog veel inspanningen nodig, ook van overheden.

6. **Toekomstige opgaven**

Volgens RUG-FRW zijn er voor de komende tijd twee belangrijke vraagstukken bij het wel of niet slagen van breedbandinitiatieven:

1) Hoe kunnen initiatiefnemers hun eigen doelen waarborgen in de onderhandelingen met overheden en marktpartijen (financiers, providers, etc.), om daarmee zeggen- en eigenaarschap te behouden?
2) Het schaalvraagstuk en de botsing tussen netwerklogica en bewonerslogica. Bewoners zijn het meest betrokken bij, en effectief in hun eigen, relatief kleinschalige woonomgeving. Netwerkefficiency is echter juist gediend bij een meer grootschalige aanpak. De kunst is om betrokkenen vanuit hun kerncompetenties te laten werken en waar nodig te ondersteunen.

Inhoudsopgave

Samenvatting **2**

1 Aanleiding **5**
1.1 Eerder onderzoek RUG-FRW 5
1.2 Maatschappelijk belang van het onderzoek 5
1.3 Onderzoeksvragen 6
1.4 Leeswijzer 6

2 Recente ontwikkelingen **7**
2.1 Regionale kabelbedrijven en beleggingsfondsen 7
2.2 Kleinschalige initiatieven 8
2.3 Reacties gevestigde marktpartijen 8

3 Methodologie **10**
3.1 Database 10
3.2 Interviews met initiatiefnemers en overheidsfunctionarissen 11
3.3 Analyse per provincie 11

4 Algemene waarnemingen bij breedbandinitiatieven **12**
4.1 Breedbandinitiatieven dekken niet heel Nederland 12
4.2 Dynamiek van initiatieven: geen garantie op succes 12
4.3 Belangrijke factoren bij succes en falen van breedbandinitiatieven 12
4.4 Nadere toelichting bij Tabel 4.1 15

5 Conclusies en nieuwe vraagstukken **18**
5.1 Rol marktpartijen en beleggingsfondsen 18
5.2 Passende schaal – vraagbundeling op kleine schaal, netwerk op grote schaal 18
5.3 Tot slot 19

6 Dankwoord **20**

7 Overzicht van onderliggende publicaties **21**

Appendix A: Situaties per provincie **22**
Groningen 23
Drenthe 25
Fryslân 27
Overijssel 29
Gelderland 30
Flevoland 31
Noord-Brabant 32
Limburg 33
Noord-Holland 34
Zuid-Holland 35
Utrecht 36
Zeeland 37

1 Aanleiding

1.1 Eerder onderzoek RUG-FRW

De gebrekkige kwaliteit van internet op het Nederlandse platteland is al geruime tijd onderwerp van zowel maatschappelijk als wetenschappelijk debat, en van beleid. De belangrijkste betrokken actoren – markt, overheden en burgers – weten dat er veel van hen verwacht wordt om breedband in plattelandsgebieden te realiseren, maar wat er precies verwacht wordt is minder duidelijk. Succesvolle initiatieven zijn nog immer schaars[1] en zowel nationaal als internationaal zijn er aanwijzingen dat initiatieven tegen veel verschillende problemen aanlopen in hun streven naar toegang tot snel internet.

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen is sinds 2011 betrokken bij wetenschappelijk onderzoek naar snel internet in buitengebieden in Nederland en Europa. Dat heeft geresulteerd in allerlei relevante inzichten op sociaal-maatschappelijk en bedrijfseconomisch terrein. In het kader van haar onderzoek onderhoudt de RUG-FRW contact met lokale en regionale breedbandinitiatieven en zij verzamelt sinds 2012 gestructureerd informatie over deze initiatieven. De database, met momenteel 145 initiatieven in 150+ gemeenten en 12 provincies[2], bevat allerlei feitelijke informatie (zoals betrokken actoren, adressen, startdatum, organisatievorm, en vorderingen), alsmede interviews met persoonlijke ervaringen van betrokkenen, informatie uit focusgroepen en observaties, nieuwsberichten, beleidsdocumenten, websites, bedrijfsplannen, gedetailleerde business cases en raads- en collegebesluiten. Een deel van de data heeft RUG-FRW gebruikt voor het schrijven van rapportages – voor onder andere de provincie Groningen[3], de provincie Overijssel[4] en de provincie Drenthe[5]– en voor presentaties op (inter)nationale bijeenkomsten en aan verschillende burgerinitiatieven in het land.

1.2 Maatschappelijk belang van het onderzoek

Het is in het belang van burgers op het platteland, van nationale, regionale en lokale overheden, en van marktpartijen om goed inzicht te krijgen in het *functioneren van lokale breedbandinitiatieven* en van de context waarin die initiatieven opereren. Vandaar ook dat EZ heeft besloten om RUG-FRW een onderzoeksubsidie te verstrekken om haar werk met de database verder te kunnen ontwikkelen.

Het verspreiden van kennis over de vorderingen, in het bijzonder over succes- en faalfactoren, maakt het mogelijk voor alle partijen om betere beslissingen te nemen. Bovendien kan kennisuitwisseling tussen burgers en overheden tot stand worden gebracht door de inzet van (vooral ook online) publicaties, bijvoorbeeld op de portal van EZ (www.samensnelinternet.nl). Het leereffect hiervan is overigens niet alleen van belang rond het thema Breedband, maar kan ook bijdragen aan een beter begrip van burger-overheid relaties in het algemeen. Bovendien draagt dit onderzoek bij aan een beter begrip van zelforganisatie op het platteland en de potentie hiervan voor economie en samenleving.

—

[1] Salemink, K., Strijker, D. (2015) "Breedbandcoöperaties op het platteland: Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling" *Bestuurskunde* 24 (2), 40-50

[2] Stand van zaken per juni 2016.

[3] Salemink, K. , Strijker, D. , & Kasten, S. (2015) *Next Generation Access voor heel Groningen: Toekomstperspectief voor breedband op het Groningse platteland.* Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen

[4] Rosegaar, M., Salemink, K., Strijker, D. (2016) Het Overijsselse breedbandlandschap: Het samenspel tussen overheden, marktpartijen en bewonersinitiatieven. Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen

[5] Salemink, K., & Edzes, A., Kasten, S. (2016) Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedbandinitiatieven Drenthe. Groningen: RUG-FRW

1.3 Onderzoeksvragen

In de subsidieaanvraag van RUG-FRW aan EZ zijn onderzoeksvragen benoemd die leidend zijn in het onderzoek naar de voortgang van breedbandinitiatieven op het platteland, namelijk:

1. Wat is de voortgang van lopende en startende initiatieven in de periode oktober 2015 – oktober 2016?
   a. Welke lessen zijn er te trekken uit de eventuele voortgang, stilstand en problemen waar zij tegen aan lopen?
   b. Indien er oplossingen zijn gevonden, welke zijn het, en wie of wat gaf hierin de doorslag?

2. Wat zijn belangrijke succes- en faalfactoren voor lokale initiatieven, toegespitst op…
   a. de rol van nationale, regionale en lokale overheden,
   b. de rol van marktpartijen
   c. de rol van burgers
   d. de rol van (lokale) ondernemers
   e. de rol van belangengroeperingen

3. Wat zijn succes- en faalfactoren bij vraagbundelingstrajecten?
   Hierbij wordt er aandacht besteedt aan good én bad practices

4. Wat zijn mogelijke scenario's voor witte gebieden waar geen initiatieven zijn of ontwikkelen?
   Scenario's beschrijven op basis van input uit expert-focusgroepen met lokale en regionale overheden en key persons van verschillende breedbandinitiatieven

Deze tussentijdse rapportage gaat vooral in op onderzoeksvragen 1 t/m 3; onderzoeksvraag 4 zal beantwoord worden in een ‘position paper’, die naar verwachting eind 2016 opgeleverd zal worden. Bij die position paper presenteren we tevens een update van de vorderingen rondom breedbandinitiatieven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen wij een overzicht van de recente belangrijke ontwikkelingen rondom breedband op het platteland. In hoofdstuk 3 leggen wij onze methode van onderzoek uit. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de vorderingen en succes- en faalfactoren van breedbandinitiatieven. Hoofdstuk 5 sluit af met overkoepelende conclusies en nieuwe vraagstukken voor de komende tijd. Om de context van breedbandinitiatieven te duiden hebben een situatiebeschrijving per provincie opgenomen in Appendix A.

2 Recente ontwikkelingen

Breedband in het buitengebied is al enkele jaren een dynamisch thema, maar in de maanden voorafgaand aan de zomer van 2016 was er wel bijzonder veel dynamiek. Dit had te maken met twee grotere ontwikkelingen, die we in deze hoofdstuk verder uiteenzetten:

1) Regionale marktpartijen, voornamelijk in de vorm van nog bestaande nutsbedrijven (nu netwerkbedrijven), en beleggingsfondsen, werden in toenemende mate actief;
2) Er werden enkele doorbraken bereikt door kleinschalige bottom-up initiatieven, o.a. in de provincies Drenthe en Groningen.

2.1 Regionale kabelbedrijven en beleggingsfondsen

De markt is in beweging gekomen, zoals ook minister Kamp al constateerde in zijn brief van 19 mei 2016 (DGETM-TM/16070330). Het nieuws rondom breedband in mei t/m augustus 2016 werd goeddeels gedomineerd door toenemende activiteit van regionale marktpartijen, met relatief grootschalige projecten. Als het gaat om de levering van toekomstbestendig internet, is met name de groeiende rol van het beleggingsfonds CIF van belang. CIF (het aan Rabobank gelieerd Communication Infrastructure Fund) gaat joint ventures aan met netwerkbedrijven, zoals Cogas in Overijssel, Rendo in Drenthe, maar ook met ontwikkelbedrijf Mabib in Noord-Brabant, om gemiddeld genomen 95% van het witte gebied in het betreffende werkgebied met glasvezel te ontsluiten. In vergelijking met de van onderop ontstane breedbandinitiatieven werkt CIF bij voorkeur aan grootschalige projecten met (tien)duizenden aansluitingen.

In Overijssel werkt de joint venture Cogas-CIF zonder overheidssteun, maar in Noord-Brabant maakt Mabib-CIF gebruik van een achtergestelde lening van de provincie. In zowel Overijssel als Noord-Brabant wordt er bovenop de reguliere abonnementskosten een financiële bijdrage van bewoners verwacht. De eerste successen zijn inmiddels geboekt. In meerdere gemeenten in Overijssel is Cogas-CIF gestart met de aanleg van glasvezel of is het netwerk reeds opgeleverd. In sommige gevallen is de vraagbundeling door Cogas-CIF opgestart, daar waar in andere gevallen Cogas-CIF aansluiting heeft gezocht bij bestaande initiatieven. In Noord-Brabant verwacht Mabib na de zomer van 2016 te kunnen starten met de uitrol van glasvezel.[6]

Overigens is RUG-FRW tijdens gesprekken met initiatieven duidelijk geworden dat de meer actieve en ook grotere rol van marktpartijen invloed heeft op de burgerinitiatieven voor breedband. Enerzijds is er een duidelijk positief effect; de initiatiefnemers geven aan dat zij, door de aanwezigheid van een marktpartij, niet meer alles alleen hoeven te doen en kunnen terugvallen op professionele partners. Met name in Oost Nederland zijn hier voorbeelden van, zoals SallandGlas, Vechtdal Breed en Breedband Noord Veluwe. Anderzijds brengt de komst van een marktpartij ook *onzekerheid* met zich mee; CIF wordt namelijk ook gezien als een nieuwe 'onderhandelingspartner' met eigen belangen, die, voorafgaand aan onderhandelingen, al een duidelijk eisenpakket heeft samengesteld waarop de initiatiefnemers geacht worden een standpunt in te nemen. Hier staat tegenover dat een marktpartij ook duidelijke eisen stelt aan betrokken gemeenten als het gaat om leges en degeneratiekosten, waardoor de kosten van de aanleg lager worden. Onzekerheid, en daarmee vertraging van initiatieven, ontstaat ook als een regionaal netwerkbedrijf zich actief op de aanleg van glasvezel gaat richten. Onder andere in het zuiden van Drenthe zijn daar aanwijzingen voor. De breed gedeelde verwachting is echter dat dergelijke activiteiten het proces kunnen versnellen en tot veel meer aangesloten adressen zullen leiden.[7] Tenslotte kan onzekerheid ontstaan als grote (nationale) telecomaanbieders aanbiedingen doen aan een bepaald gebied. Ook dan kunnen bestaande initiatieven tijdelijk, of misschien wel definitief, stilvallen. Dit lijkt het geval te zijn in delen van Oost-Drenthe, en in Noord-Groningen, waarbij het nog maar de vraag is of de aanbiedingen daadwerkelijk tot resultaat zullen leiden.[8]

—

[6] Gedetailleerdere info vindt u in de Appendix van dit rapport.

[7] Salemink, K., Edzes, A., Kasten, S. (2016) Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedbandinitiatieven Drenthe. Groningen: RUG-FRW

[8] Recent werd inderdaad bekend dat KPN haar oorspronkelijke initiatief in de gemeente Borger-Odoorn, in Drenthe, niet doorzet.

Al met al heeft de opkomst van marktpartijen, in het bijzonder van regionale 'nuts'-bedrijven, en beleggingsfondsen in de wereld van breedband op het platteland voor een duidelijk andere dynamiek gezorgd. Dit is grotendeels een positieve verandering, omdat voorheen met name nationale marktpartijen, verenigd in NLkabel erop uit leken te zijn om burgerinitiatieven voor breedband te dwarsbomen[9]. Dat gebeurde onder andere door het verspreiden van verwarrende informatie over de Europese regels voor staatssteun en nationale regulering, over de kwaliteit van draadloze oplossingen, en over de mogelijkheden van coax-kabel. Die verwarrende informatie leidde tot aarzelingen bij initiatieven, maar ook bij de betrokken overheden.

2.2 Kleinschalige initiatieven

De tweede belangrijke recente ontwikkeling is het succes van enkele bottom-up initiatieven van kleinere schaal, met name in de noordelijke provincies. In Drenthe hebben initiatieven De Kop Breed en ECO Oostermoer Verbindt (deel)netwerken tot stand gebracht en opgeleverd, financieel ondersteund door de provincie. Gemeenten hebben hierbij, na aandringen van initiatiefnemers en provincies, knelpunten weggenomen, zoals hoge leges en degeneratiekosten. In het geval van ECO Oostermoer Verbindt heeft dit inmiddels geleid tot een volledig operationeel netwerk. In Groningen is in Steendam een netwerk aangelegd door een lokale aannemer i.s.m. burgers en andere ondernemers. Netvisit, de dienstenaanbieder van Kabelnet Veendam (ook een traditioneel regionaal nutsbedrijf), levert bij deze initiatieven de diensten en Kabelnet Veendam is ook in gesprek met initiatieven die nog geen netwerk hebben opgeleverd, om daar als dienstenaanbieder te gaan optreden. Voor de initiatieven is deze samenwerking belangrijk, omdat de grote telecom-marktpartijen, met name KPN en ZIGGO en daaraan gelieerde bedrijven, meestal niet genegen zijn op de lokale en regionale netwerken als provider op te treden. Het succes van kleinschalige (glasvezel)initiatieven is namelijk een bedreiging voor de aandeelhouderswaarde van deze grote bedrijven, die op dat moment een concurrent (wat betreft prijs en techniek) zien ontstaan in aangrenzend gebied[10].

De successen van deze initiatieven zijn weliswaar geboekt op kleinere schaal, maar hebben wel een positieve impuls gegeven aan de gemeenschappen (gemeenschapszin en sociale cohesie), vooral omdat het grotendeels op eigen kracht tot stand is gebracht. Bovendien bieden deze initiatieven de gelegenheid om te ervaren in hoeverre burgers in staat zijn om door middel van zelfbestuur een netwerk operationeel te houden; iets waar regelmatig hardop aan wordt getwijfeld door de gevestigde orde, zoals grotere telecomaanbieders. De eerste signalen zijn niet ongunstig, mede door de samenwerking met professionele partijen, zoals Netvisit, OpenNet en Plinq. De succesvolle lokale initiatieven zijn bovendien een impuls voor andere initiatieven, die nog niet zover gevorderd zijn.

Daarnaast valt op dat deze initiatieven zeer hoge vraagbundelingspercentages hebben kunnen realiseren, tot soms boven de 90%. Dat is aanzienlijk hoger dan bij de grootschalige projecten die in sectie 2.1 zijn omschreven, en veel hoger dan de traditionele telecom-aanbieders als KPN en ZIGGO gewend zijn te bereiken. Ook dit heeft alles te maken met het bottom-up karakter, het eigenaarschap en de eerder genoemde gemeenschapszin. Hieruit valt af te leiden dat het draagvlak ter plekke voor de aanpak zeer groot is. Bovendien is het zo dat als het netwerk eenmaal in de grond ligt, er in ieder geval een fysiek netwerk ligt met een gunstige executiewaarde; een initiatief en haar financiers hebben na oplevering dus altijd een onderpand. Overigens moet worden opgemerkt dat de voorlopers weliswaar een voorbeeld voor anderen zijn, en testcases kunnen zijn voor overheden en marktpartijen, maar dat zij noodgedwongen ook aanzienlijke risico's nemen en genomen hebben. Dat geldt voor de initiatieven als collectief en voor de betrokken initiatiefnemende individuele burgers.

2.3 Reacties gevestigde marktpartijen

De gevestigde nationale marktpartijen zoals KPN en ZIGGO spelen nog steeds een rol in de ontwikkelingen rondom breedband op het platteland, maar door de opkomst van regionale

—

[9] Salemink, K. & Strijker, D. (2016) Rural broadband initiatives in the Netherlands as a training ground for neo-endogenous development. *Local Economy*. doi: 10.1177/0269094216670940

[10] Idem; 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

kabelaars is hun positie wel aan het veranderen. Daar waar de kabelsector, meestal bij monde van NLkabel, voorheen duidelijk stelling nam tegen ontwikkelingen die de tot dan toe bestaande marktsituatie bedreigden (zoals de voorkeur voor glasvezel bij nieuwaanleg, en publieke discussies over tarieven)[11], wordt er vanuit de kabelsector nu positiever gereageerd op glasvezelprojecten die door regionale kabelaars (ook NLkabel leden) ontwikkeld worden.[12] Met de inmiddels meer diverse breedbandmarkt is ook de reactie van de kabelsector minder rechtlijnig.

KPN is zelf actiever geworden in het buitengebied en wil haar bestaande kopernetwerk upgraden naar VDSL. Daarnaast wil KPN haar 4G netwerk inzetten om meer perifere adressen te bedienen.[13] De upgrade naar VDSL levert betere diensten op voor een deel van de bewoners en bedrijven van het platteland. Echter, hierdoor ontstaat er tegelijkertijd een 'rest-probleemgebied' waarvoor het steeds moeilijker wordt om een business case te vormen. Dat restgebied bestaat immers uit voornamelijk verafgelegen, moeilijk aan te sluiten adressen. Meerdere lokale breedbandinitiatieven zijn dan ook in het geweer gekomen tegen deze plannen (soms via de media) en hebben benadrukt dat voor hen glasvezel de gewenste technologie is.[14] Uit gesprekken met initiatiefnemers in Drenthe en Gelderland blijkt dat KPN soms haar oplossingen op de markt probeert te brengen in gemeenten waar initiatieven al actief zijn. Dit leidt tot onzekerheid bij lokale initiatiefnemers en gemeenten, en zet gesprekken tussen initiatieven en gemeenten onder druk.

—

[11] Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis, University of Groningen; zie bijv. https://nlkabel.nl/breedbandcooperaties-samen-sterk/

[12] https://nlkabel.nl/kabelnoord-legt-glasvezel-aan-buitengebieden-fryslan/

[13] http://corporate.kpn.com/pers/persberichten/kpn-extra-inspanningen-voor-snel-internet-in-buitengebieden.htm

[14] Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis, University of Groningen

3 Methodologie

3.1 Database

RUG-FRW is begin 2014 begonnen met het opzetten en onderhouden van een database met breedbandinitiatieven die zich inzetten voor breedband in Nederlandse plattelandsgebieden. Desk research resulteerde aanvankelijk in een overzicht met 43 initiatieven. Daarna volgde een rondvraag binnen het kennisnetwerk van RUG-FRW en oproepen op meerdere websites en sociale media, waardoor het overzicht uitgebreid kon worden tot een totaal van 75 initiatieven. In 2015 en de eerste helft van 2016 zijn meer breedbandinitiatieven in beeld gekomen. Dat ging deels door actief onderzoek, maar ook doordat initiatieven zichzelf meldden en door 'snowballing' (initiatieven weten weer van het bestaan van andere initiatieven). Daardoor bevat de database inmiddels 145 initiatieven, verspreid over 150+ gemeenten[15] in alle 12 provincies.
De informatie over de initiatieven in deze database bestaat uit twee bouwstenen. Ten eerste de informatie zoals die aangeleverd is door de initiatieven zelf. Initiatieven is door RUG-FRW gevraagd om zichzelf te beschrijven aan de hand van de in Tabel 3.1 weergegeven karakteristieken.

Tabel 3.1: Informatie over breedbandinitiatieven

Karakteristiek	Soort informatie over initiatief
Werkgebied	*Doelgebied, ambities tot opschaling, betrokken overheden en marktpartijen in het gebied*
Sleutelactoren	*Achtergrond van sleutelpersonen en/of sleutelorganisaties in het bestuur*
Netwerkrelaties van sleutelactoren	*Relaties van sleutelpersonen tot overheden, netwerk in bepaalde economische sectoren, ervaring in lokale politiek en/of vrijwilligersbesturen*
Argumenten in de campagne	*Stijl van de campagne (gericht of algemeen), focus op specifieke sectoren, stellingen in de media*
Status van het initiatief[16]	*Fase van het 8 fasen model voor coöperatief breedband*
Beoogde netwerksoort	*Gewenste technologie, openheid van het netwerk, eigenaarschap*

Ten tweede bevat de database een groot media-archief, met daarin nieuwsberichten, beleidsdocumenten, teksten van websites en sociale media uitingen over de initiatieven. Deze berichten zijn geordend op basis van de door RUG-FRW benoemde fasen die breedbandinitiatieven gewoonlijk doorlopen, om per fase in kaart te kunnen brengen in hoeverre en waardoor de initiatieven vorderingen maken, of juist in een bepaalde fase blijven steken. RUG-FRW heeft de volgende 8 fasen vastgesteld[17]:

1) Aanleiding
2) Kennismaking
3) Vraaginventarisatie
4) Campagne
5) Vraagbundeling
6) Aanbesteding
7) Aanleg en Oplevering
8) Beheer en Onderhoud

—

[15] De werkgebieden van sommige initiatieven zijn nog niet duidelijk benoemd, waardoor het onduidelijk is in hoeveel gemeenten de 145 initiatieven exact actief zijn.

[16] Initiatieven worden ingedeeld op basis van de 8 stappen van coöperatief breedband (Salemink en Strijker, 2015).

[17] Salemink, K., Strijker, D. (2015) "Breedbandcoöperaties op het platteland: Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling" *Bestuurskunde* 24 (2), 40-50

Eventuele vastgelopen en/of opgeheven initiatieven blijven onderdeel van de database. Op deze manier houden we oog op mogelijke faalfactoren en staren we ons niet blind op enkel de succesfactoren. Bovendien blijkt uit gesprekken met initiatiefnemers dat het leereffect groot is bij mislukte inspanningen; zowel voor het betrokken initiatief als voor andere initiatieven die later wellicht nog hetzelfde door zullen gaan maken.

De statussen uit het 8-fasen model die worden toegekend aan initiatieven, komen voort uit eerdere onderzoeken en rapportages van RUG-FRW.[18] De toegekende status zegt iets over de fase waarin een initiatief zich bevindt. Het doel is om uiteindelijk per fase aan te geven wat belangrijke succes- en faalfactoren zijn (sectie 5 van deze rapportage). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat over latere fasen, met name 6 t/m 8, minder bekend is, aangezien er nog niet zoveel initiatieven zijn die in deze fasen zijn aangekomen.

3.2 Interviews met initiatiefnemers en overheidsfunctionarissen

Naast deskresearch voor de database houdt RUG-FRW ook regelmatig interviews en informele gesprekken met initiatiefnemers, overheidsfunctionarissen op verschillende niveaus, medewerkers van regionale en nationale marktpartijen, en andere specialisten. Een belangrijk deel van deze gesprekken en interviews hebben plaatsgevonden in het kader van het promotieonderzoek van Salemink[19] en het door EZ gesubsidieerde onderzoek. Daarnaast voert RUG-FRW soms toegepast opdrachtonderzoek uit op dit terrein uit. In de periode 2014 – 2016 hebben onder andere de provincie Groningen, de provincie Drenthe, de provincie Overijssel en Kennisnet OCW opdrachten voor onderzoek verleend. Binnen deze opdrachten is afgesproken dat de verzamelde data gebruikt wordt voor verder wetenschappelijk onderzoek.

3.3 Analyse per provincie

In Appendix A beschrijven wij onze waarnemingen per provincie, om zo tot een wat meer gedetailleerd beeld voor Nederland te komen. Voor deze beschrijvingen gebruiken we zowel kaartmateriaal als tekst (in memostijl). De teksten en kaarten zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 3 omschreven datasets en methoden.

De informatie op de kaarten is gebaseerd op de door RUG-FRW uitgevoerde dataverzameling t/m juni 2016. De opgenomen informatie heeft betrekking op de meest recente inzichten en ontwikkelingen op het moment van schrijven (augustus – september 2016). Bij de informatieverzameling en –verwerking is RUG-FRW uiterst zorgvuldig te werk gegaan, maar zij kan geen volledigheid garanderen. Omwille van de vaststelling van eventuele faalfactoren bevatten de kaarten ook inmiddels vastgelopen of opgeheven initiatieven. Voorafgaand aan publicatie heeft RUG-FRW aanvullende informatie en suggesties ontvangen van de provincies Drenthe, Friesland, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Zeeland. Waar mogelijk is deze informatie verwerkt, maar om de methodologie zo zuiver mogelijk te houden, geven we in voetnoten aan welke informatie er aangevuld is.

—

[18] Idem; Salemink, K. , Strijker, D. , & Kasten, S. (2015) Next Generation Access voor heel Groningen: Toekomstperspectief voor breedband op het Groningse platteland. Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen

[19] Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis, University of Groningen

4 Algemene waarnemingen bij breedbandinitiatieven

4.1 Breedbandinitiatieven dekken niet heel Nederland

Het goede nieuws van de eerste helft van 2016 is dat er enkele belangrijke doorbraken zijn geweest. Enerzijds zijn er de doorbraken die laten zien dat vorderingen op grote schaal mogelijk zijn, zoals Cogas-CIF in grote delen van Overijssel, provincie Friesland en het voorgenomen akkoord met Kabelnoord[20] (wederom een regionaal nutsbedrijf), en Mabib-CIF in Noord-Brabant en hun akkoord met een deel van de reeds aanwezige bottom-up initiatieven om de gebieden van de initiatieven aan de lokale initiatiefnemers te laten. Anderzijds zijn er de doorbraken die laten zien dat kleinschalige bottom-up initiatieven haalbaar zijn, zoals de Drentse voorbeelden De Kop Breed en ECO Oostermoer, en Steendam in Groningen. In het geval van Drenthe zijn er overigens meer kleinschalige initiatieven die vorderingen lijken te maken. Al deze successen ten spijt is ook duidelijk dat het overgrote deel van het Nederlandse buitengebied op dit moment nog niet aangesloten is op toekomstbestendig breedband. Bovendien tonen de kaarten in deze rapportage aan dat er nog steeds veel gebieden zonder identificeerbaar initiatief zijn (hetzij bottom-up, hetzij van een regionale kabelaar), terwijl zich daar wel witte adressen bevinden; minder zelfredzame regio's (sociaaleconomische zwakke regio's) zijn in deze categorie oververtegenwoordigd. De ontwikkelingen op zijn beloop laten zal dan ook vrijwel zeker niet resulteren in een volledig aangesloten Nederlands platteland, waarbij vooral bovengenoemde zwakkere regio's verstoken dreigen te blijven van goede verbindingen.

4.2 Dynamiek van initiatieven: geen garantie op succes

Het is een gunstig teken als er een breedbandinitiatief aanwezig is in een bepaald gebied, aangezien er vrijwel altijd burgeractie nodig is om tot een business case te komen. Een lokaal breedbandinitiatief biedt echter geen garantie dat er daadwerkelijk een operationeel netwerk opgeleverd wordt. Er zijn voorbeelden bekend van initiatieven die vroegtijdig stranden of stilvallen als blijkt dat er niet genoeg animo is (bijv. Optimaas en LanderdNet in Noord-Brabant, Bergen Breedband in Noord-Holland) of die later financiële problemen krijgen (HSLnet). Daarbij valt op dat vastgelopen initiatieven vaker zowel grijze als witte adressen binnen hun werkgebied hebben. Aangezien vraagbundeling in grijze gebieden lastiger is, kan het zich richten op grijze adressen als *faalfactor* benoemd worden. In grijze gebieden zijn namelijk betere verbindingen beschikbaar dan in witte gebieden, de regelgeving rond overheidssteun is er strenger, en andere marktpartijen hebben er grote belangen (want ze hebben er eigen aansluitingen, en de adressendichtheid is groter).

Maar ook als een initiatief zich enkel op het witte gebied richt, is dat geen garantie voor succes. Iedere fase die de breedbandinitiatieven doormaken, kent specifieke succes- en faalfactoren. In Tabel 4.1 geven we per fase aan wat de veelvoorkomende succes- en faalfactoren zijn en hieronder gaan we dieper in op enkele veelvoorkomende mechanismen achter deze factoren. In sectie 4.3 werken we enkele belangrijke factoren dieper uit.

4.3 Belangrijke factoren bij succes en falen van breedbandinitiatieven

Allereerst is het van belang om te constateren dat '*pionier zijn*', d.w.z. een van de eerste zijn en zonder gebaande paden te werk moeten gaan, grote uitdagingen met zich meebrengt. Pionier zijn gaat gepaard met risico nemen en omgaan met veel onzekerheden en onbekende variabelen. De inmiddels succesvolle projecten hebben dit proces goed doorlopen, maar ook voor hen gaat het pionieren nog steeds door, aangezien nog moet blijken welke uitdagingen zich voor gaan doen in de Beheer en Onderhoud fase. Daarnaast brengt ieder 'onontgonnen gebied' nieuwe uitdagingen met zich mee, zowel bestuurlijk, financieel, technologisch als juridisch; bijvoorbeeld de aanwezigheid van grote wateren, beschermde natuurgebieden, en beplanting, bodemkwaliteit, of niet-coöperatieve (groot-)grondbezitters. De initiatiefnemers lopen in sommige gevallen mogelijk ook persoonlijk aanzienlijke financiële en juridische risico's.

—

[20] Eind september werd duidelijk dat er juridische problemen zijn bij de totstandkoming van dit akkoord. Momenteel denken de betrokkenen na over vervolgstappen.

Daarvoor is tot op heden weinig aandacht bij betrokken overheden. De zorg bij dit pionieren is ook dat het mogelijk falen van een initiatief leidt tot het frustreren van die initiatiefnemende burgers – burgers die vaak dragende personen zijn in de lokale gemeenschap. Dit risico is het grootst bij initiatieven die een veel bredere doelstelling hebben dan alleen breedband, zoals op het terrein van groene energie of welzijn. Immers, als hun breedbandinitiatief uitloopt op frustratie, loopt de hele lokale gemeenschapsgeleide ontwikkeling gevaar.

Ten tweede stellen we vast dat, om een breedbandinitiatief te starten en gaande te houden, gemeenschappen moeten beschikken over voldoende organiserend vermogen en *sociaal kapitaal (inclusief toegang tot externe sociale netwerken)*[21]. Het valt op dat er met name veel initiatieven zijn in gebieden met zelfredzame gemeenschappen, terwijl van oudsher minder zelfredzame regio's achterblijven.[22] In Groningen valt bijvoorbeeld op dat in Oost-Groningen relatief weinig initiatieven zijn ontstaan (behoudens in Oldambt, waar overigens de gemeente een belangrijke rol speelt). Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor delen van Zeeland en Limburg, en voor de Peel en West-Brabant. In Drenthe heeft de vraagbundelingsregeling aangetoond dat met name gemeenschappen in welvarende forensengebieden gebruik weten te maken van overheidsondersteuning, terwijl de wat meer perifere gebieden in het zuidoosten van de provincie beduidend minder actief zijn. Voor deze minder zelfredzame regio's geldt dat naast relatief minder sociaal kapitaal, er vaak ook minder *financieel kapitaal* beschikbaar is bij de bewoners, waardoor vraagbundeling bemoeilijkt wordt.

Ten derde valt op dat initiatiefnemers moeten beschikken over veel *intellectueel kapitaal*. De telecomwereld wordt gekenmerkt door complexe materie op het gebied van technologie, juridische aspecten en financiën. Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij enige kennis hebben over hoe een netwerktopologie eruit komt te zien, waar de POP-kasten moeten komen te staan, hoe een business case 'bijgestuurd' kan worden en hoe er in de subsidieaanvraag beargumenteerd kan worden dat het initiatief in de eerste jaren genoeg cashflow genereert. Daarnaast moeten initiatieven hun activiteiten juridisch (ook in relatie met Europees recht) correct en voor henzelf veilig inrichten. Succesvolle initiatieven beschikken dan ook over verschillende vormen van intellectueel kapitaal en als het nodig is, blijken zij in staat om nieuwe kennis op te doen of aan te trekken als de situatie daar om vraagt. Overheidsondersteuning bij het aantrekken van nieuwe kennis is zeer gewenst; de provincie Drenthe verricht op dit gebied goed werk middels haar Platform 'VerbindDrenthe'.

Ten vierde moeten initiatiefnemers beschikken over veel doorzettingsvermogen. 'De weg naar breedband zit vol met tegenslagen en tegenwerking'[23] en van de initiatiefnemers wordt gevraagd dat zij doorzetten, ondanks alle tegenslagen. Uit gesprekken met initiatieven concludeert RUG-FRW dat doorzettingsvermogen misschien wel de belangrijkste competentie van een succesvol initiatief is. Uit interviews met initiatiefnemers blijkt dat in sommige fasen van het breedbandinitiatief, met name bij het campagne voeren en de vraagbundeling, de inspanningen meer dan een volledige werkweek vereisen. Als de vraagbundeling dan vervolgens (eerst) niet slaagt, of vorderingen lopen anderszins vertraging op, bijv. door gewijzigd overheidsbeleid of opkomende activiteiten van regionale en nationale marktpartijen, dan ligt overvraging van de vrijwilligers op de loer. Daarnaast komt het voor dat naarmate het initiatief vordert, de doelstellingen enigszins verwijderd raken van het oorspronkelijke ideaal. Met andere woorden, de initiatiefnemers verliezen zeggenschap en eigenaarschap gedurende het traject vanwege praktische omstandigheden, zeker naarmate er meer top-down invloeden ontstaan. Het wordt voor initiatiefnemers dan moeilijker om zich nog volledig te herkennen in het initiatief. Het is hierbij dan ook zaak om ervoor te waken dat er geen '*volunteer burnout*' optreedt – het verlies van zeggenschap en eigenaarschap zijn namelijk belangrijke indicatoren voor *volunteer*

—

[21] De mate waarin mensen en groepen via hun sociale netwerk toegang hebben tot hulpbronnen.

[22] Salemink, K. & Strijker, D. (2015) "Breedbandcoöperaties op het platteland: Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling". *Bestuurskunde* 24 (2), 40-50

[23] Interviews voor promotieonderzoek, Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis, University of Groningen

burnout[24]. Als vrijwilligers uitvallen, treft dit doorgaans niet enkel het breedbandinitiatief, maar ook andere van vrijwilligers afhankelijke initiatieven en activiteiten in de gemeenschap.

Tenslotte, de huidige vorderingen in het aansluiten van het buitengebied op snel en betrouwbaar internet, is het resultaat van samenspel van lokale initiatieven, lokale bevolking, regionale nutsbedrijven, externe grote financiers, en overheden. Dat samenspel brengt risico's, bijzondere vraagstukken en onderlinge spanningen met zich mee. Overheden hebben hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. Immers, toegang tot goed breedband wordt nog steeds niet als een nutsvoorziening erkend, en daarom voelen lokale burgers en vaak relatief kleine regionale nutsbedrijven zich gedwongen het initiatief te nemen.

Tabel 4.1: Overzicht van succes- en faalfactoren per fase

Fase	Succesfactoren	Faalfactoren
1) Aanleiding	Bestaande lokale sociale netwerken; Politiek geëngageerde bewoners; Bottom-up, eigenaarschap	Gebrek aan organisatievermogen; Centrale/top-down aansturing en besluitvorming, m.n. bij gebrek aan afstemming met maatschappelijke partners en burgers
2) Kennismaking	Kennis van de telecomwereld (techniek, markt); Inhoudelijke ondersteuning door onafhankelijke instantie; Veel tijd beschikbaar *Intellectueel Kapitaal*	Gebrekkige kennis van de telecomwereld; Initiatief weggeven aan externe actor (markt, overheid)
3) Vraaginventarisatie	Helder gedefinieerd werkgebied met alleen witte adressen. Levert meeste 'snelheidswinst' op; Duidelijke communicatie (vooraf niet teveel beloven)	Grijze adressen in werkgebied; Vroegtijdig claimen dat het initiatief het probleem snel gaat oplossen; Onrealistisch lage prijzen aanbieden
4) Campagne	Doelgroep-specifieke campagnes; ambassadeurs per deelgebied/straat of per doelgroep; 'Guerrilla'-marketing -> relatief onopvallend de boodschap overbrengen	Abstracte of conceptuele campagnes; sterke focus op één doelgroep (bijv. agrariërs); Openlijk de confrontatie zoeken met gevestigde aanbieders/marktpartijen
5) Vraagbundeling	Duidelijke deadline voor inschrijving -> creëert urgentie; Vragen snel beantwoorden door ambassadeurs met persoonlijke benadering; Veel tijd beschikbaar; Campagne sluit aan bij de lokale wijze van besturen en organiseren; Voldoende organisatievermogen; *Sociaal Kapitaal* Voldoende financiële middelen onder bewoners *Financieel Kapitaal*	Onduidelijkheid over deadline -> campagne kabbelt voort zonder urgentie; Campagne is 'gelikt' en niet herkenbaar voor bewoners; Initiatiefnemers ontberen verbinding met gemeenschap; *Sociaal Kapitaal* Weinig kapitaalkrachtige bewoners; Grijze adressen in werkgebied; Tegenwerking nationale marktpartijen

[24] 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

Fase	Succesfactoren	Faalfactoren
6) Aanbesteding	Voldoende kennis beschikbaar over regelgeving, ervaring met ingewikkelde financiële en juridische trajecten *Intellectueel Kapitaal* Constructief en direct contact met betrokken overheden *Sociaal Kapitaal* Grote marktpartij met sterke onderhandelingspositie naar overheden en (onder)aannemers; Meewerkende gemeenten m.b.t. leges en degeneratiekosten	(*er is relatief weinig bekend over faalfactoren in de fasen 6 t/m 8), met name omdat nog maar weinig initiatieven deze fase bereikt hebben)*
7) Aanleg en Oplevering	Nauwe betrokkenheid van lokale bewoners; Snelle en adequate communicatie, tijdig oplossen van problemen; Inzet van lokale kennis om netwerk-efficiency te bereiken *Sociaal Kapitaal*	Onvoldoende aandacht voor bewoners waar problemen optreden -> kan leiden tot negatief sentiment over het initiatief
8) Beheer en Onderhoud	Ervaring met (financieel) management; Borging van de organisatie -> heldere statuten en ideeën over continuïteit van het bestuur	Grijze adressen in werkgebied die gemakkelijk weer kunnen opzeggen

4.4 Nadere toelichting bij Tabel 4.1

Fase 1 - Aanleiding
Succesfactoren:
Naarmate het project meer van onderop komt, er ontwikkeld wordt vanuit bestaande organisaties, de betrokkenen en hun omgeving meer betrokken zijn bij de lokale en regionale politiek, en er een grotere behoefte is zelf de regie te hebben en te bepalen wat er op het netwerk gebeurt (zelfbeschikking).

Faalfactoren:
Als de betrokkenen minder goede organisatoren zijn, en dus minder in staat zijn andere bewoners met specifieke kwaliteiten (maar ook andere lokale en regionale stakeholders) erbij te betrekken, en minder goed in staat zijn hun eigen organisatie op te zetten (onenigheid over organisatiestructuur, niet goed in staat zijn het initiatief juridisch te registreren). Ook initiatieven die van boven af door een overheid of een nationale marktpartij als Reggefiber of KPN opgezet worden, en dus minder draagvlak en betrokkenheid van onderaf hebben.

Fase 2 - Kennismaking
Succesfactoren:
Als mensen met goede kennis van de telecomwereld betrokken zijn, als er onafhankelijke ondersteuning is (zoals VerbindDrenthe), en als de betrokkenen veel tijd beschikbaar hebben, zoals (pre-)gepensioneerden.

Faalfactoren:
Het omgekeerde van de succesfactoren .Daarnaast is het een faalfactor als in een vroeg stadium de activiteiten in handen van een externe partij gelegd worden, zodat men zelf het overzicht en de betrokkenheid kwijtraakt, en geen kennis opbouwt.

Fase 3 - Vraaginventarisatie
Succesfactoren:
Als er een eenduidig afgebakend geografisch werkgebied is. Als men zich enkel richt op witte gebieden, omdat ook richten op grijze gebieden ertoe leidt dat (nationale) aanbieders zich gaan roeren, en er problemen rond staatssteun ontstaan. In witte gebieden is aan bewoners het gemakkelijkst uit te leggen wat de meerwaarde van glasvezel is. Dichtbij de bewoners staan en goed kunnen communiceren is ook een succesfactor.

Faalfactoren:
Het omgekeerde. Ook het suggereren van snelle aanleg en lage kosten, zaken die men later niet kan waarmaken.

Fase 4 - Campagne
Succesfactoren:
Persoonlijke benadering door betrouwbare dorpsgenoten, nog liever door directe buren en straatgenoten. Alle bewoners en bedrijven in het werkgebied erbij betrekken. Specifieke doelgroepen (boeren, ouders met schoolgaande kinderen, ouderen etc.) laten benaderen door betrouwbare mensen uit de eigen doelgroep ('ambassadeurs'). Nut en noodzaak ook op indirecte manier communiceren, bijvoorbeeld door in andersoortige discussies en in bredere gremia over te brengen dat aanwezigheid van snel internet 'het gemakkelijker zou maken' ('guerillamarketing').

Faalfactoren:
Het omgekeerde. Het tarten van bestaande aanbieders zoals Ziggo en KPN roept tegenreactie op. Daarnaast blijken vraagbundelingsperiodes zonder duidelijke einddatum ('totdat we genoeg handtekeningen hebben') niet goed te werken, omdat de urgentie dan mist.

Fase 5 - Vraagbundeling
Succesfactoren:
Met een duidelijk einddatum voor inschrijving kan uitstelgedrag van bewoners voorkomen worden, zeker als de dreiging van uitsluiting bestaat. Het wordt ook gemakkelijker als er in het werkgebied mondige bewoners wonen, die eventueel ingeschakeld kunnen worden. Naarmate de bewoners een hoger inkomen hebben, zullen ze gemakkelijker meedoen. Verder alle punten die onder Fase 4 zijn genoemd.

Faalfactoren:
Het omgekeerde. Ontbreken van de directe en persoonlijke benadering is fnuikend. Een werkgebied met veel lage inkomens moet ook politiek een bijzonder aandachtspunt zijn, in de zin dat gebieden met lage inkomens minder kans maken op aansluiting op de digitale snelweg, zeker als een 'buitengebied-toeslag' of voorinvestering vereist is. Deze gebieden hebben vaak al veel problemen, en daar komt deze dan weer bij.

Fase 6 - Aanbesteding
Succesfactoren:
Initiatieven moeten ruime financiële en juridische kennis in huis hebben in deze fase, want nu gaat het om groot geld en onderhandelingen met professionele partijen (aannemers bijvoorbeeld). Een ondersteunende lokale en regionale overheid helpt daarbij zeer (meedenkende ambtenaren, toegankelijke wethouders) omdat er onverwachte nieuwe problemen opduiken (van dure aanlegmethoden nabij bomen tot vergunningen). Als initiatieven in deze fase samenwerken met een grotere marktpartij (zoals de weinige nog bestaande regionale nutsbedrijven, zoals COGAS, KabelNoord) is dat een voordeel, omdat die bedrijven een professioneel apparaat en kennis hebben om in te zetten tijdens onderhandelingen. Het risico van verlies van regie door de initiatiefgroep is in deze fase wat minder groot dan in de eerste fasen, omdat de groep kennis en cohesie heeft opgebouwd, en inmiddels toewerkt naar de uitvoering van het plan.

Fase 7 - Aanleg en onderhoud
Succesfactoren:
Snelle klachtenafhandeling. Georganiseerd hebben van onderlinge hulp bij aansluiten van apparaten door lokale bewoners.

Faalfactoren:
Het omgekeerde. Er kan dan snel een negatief sentiment ontstaan dat over kan slaan naar naburige gebieden. Dat kan al gebeuren als er onduidelijkheid is over de nummering van de tv-kanalen, of over het tijdelijk niet functioneren van tv of telefoon.

Fase 8 - Beheer en onderhoud
Faalfactoren:
Aansluitingen in grijze gebieden kunnen relatief gemakkelijk opzeggen en overstappen naar een andere provider of techniek. In witte gebieden zal dat niet snel gebeuren, omdat daar geen alternatief is.

5 Conclusies en nieuwe vraagstukken

Het overzicht van de ontwikkelingen in de provincies en het samengestelde overzicht van succes- en faalfactoren bieden samen een inkijk in de totstandkoming van de huidige situatie. Echter, er zijn ook recente ontwikkelingen – met name geïnitieerd vanuit overheden en regionale marktpartijen – die naar verwachting vooral in de komende maanden een verdere rol gaan spelen. Naar aanleiding van deze dynamiek benoemt RUG-FRW twee vraagstukken die van belang gaan zijn bij het wel of niet slagen van breedbandinitiatieven:

1) Hoe kunnen initiatiefnemers hun eigen doelen waarborgen in een krachtenveld met marktpartijen en overheden, om daarmee zeggenschap en eigenaarschap te behouden?
2) Het schaalvraagstuk en de botsing tussen netwerklogica en bewonerslogica.

In de onderstaande paragrafen benoemen we de specifieke uitdagingen voor deze vraagstukken en doen we aanbevelingen om hiermee om te gaan.

5.1 Rol marktpartijen en beleggingsfondsen

Marktpartijen en beleggingsfondsen mengen zich steeds nadrukkelijker in de ontwikkelingen rondom breedband in het buitengebied. Dit is grotendeels een succesverhaal, onder andere omdat de private investeringen de eerder vereiste publieke investeringen reduceren tot slechts een fractie van wat eerder berekend was.[25] Bovendien worden vrijwilligers ontlast, omdat professionele partijen ingewikkelde taken overnemen. We moeten echter twee kritische opmerkingen plaatsen bij deze ontwikkeling.

Ten eerste is het van belang vast te stellen dat, in geval van aanvoering door deze marktpartijen, meestal geen 100 procent ontsluiting bereikt wordt. Gemiddeld genomen wordt de laatste 4 à 5 procent, dat zijn de meest onrendabele adressen, uitgesloten van de business case. Deze meest onrendabele huishoudens en bedrijven wordt soms maatwerk in het vooruitzicht gesteld, maar gezien de hoge kosten waarmee dat maatwerk gepaard gaat, is het waarschijnlijk dat veel bewoners en bedrijven af moeten zien van een verbinding, of dat er alsnog een beroep wordt gedaan op de (lokale) overheid om een subsidie te verstrekken[26].

Ten tweede blijkt uit gesprekken met initiatieven dat, zodra een marktpartij of investeerder haar intrede doet, er daarmee een nieuwe belangrijke actor/onderhandelingspartner bij komt voor die initiatieven. Ervaren marktpartijen hebben vooraf aan het eerste contact met de initiatieven meestal een doordachte strategie voor ogen, en hebben een beeld van welke risico's zij accepteren en welke zij willen uitsluiten. Vaak zijn de eisen van de marktpartij niet volledig in lijn met de eerdere plannen en beloften van het initiatief aan de potentiële gebruikers, waardoor er intern een conflict kan ontstaan. Een belangrijke reden hiervoor kan zijn dat ondertekenaars van het eerste uur (niet zelden bewoners van de meest perifere percelen) in de nieuwe plannen onder de onrendabele 5 procent vallen, waardoor juist zij buiten de boot dreigen te vallen. Ook kunnen er discussies ontstaan over eigenaarschap en open toegang van het netwerk. De hieruit voortvloeiende spanningen zetten de initiatiefnemers, en het initiatief als geheel, onder druk. Een aandachtspunt hierbij is dan ook dat de verschuiving richting markt tegelijkertijd kan leiden tot nieuwe mogelijkheden, maar ook tot het verlies van vertrouwen in 'het burgerinitiatief' onder burgers en initiatiefnemers. Ook kan het leiden tot afnemende motivatie bij initiatiefnemers en bewoners. Dit heeft dan niet alleen effect op het betreffende breedbandinitiatief, maar ook andere gemeenschapsactiviteiten. Gezien de relatief kleine groep dragende vrijwilligers in plattelandsgebieden is het zaak hier goed oog voor te hebben.

5.2 Passende schaal – vraagbundeling op kleine schaal, netwerk op grote schaal

Een terugkerend thema bij breedbandinitiatieven is de schaal waarop geopereerd dient te worden. Op lokaal niveau hebben initiatiefnemers vaak een helder beeld van, en gemakkelijke toegang tot, hun achterban. Veel initiatieven komen voort uit bestaande lokale organisaties, en

—

[25] Zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de provincie Overijssel (Rosegaar et al., 2016).

[26] Idem; RUG-FRW ontvangt ook e-mails van verontruste burgers uit gebieden die buiten de plannen vallen.

zijn meestal georganiseerd rondom een dorp of rondom het buitengebied van een aantal dorpskernen. Op deze lokale schaal kunnen breedbandinitiatieven effectief werken en, zo blijkt bijvoorbeeld uit ervaringen in Drenthe, kunnen uitzonderlijk hoge vraagbundelingspercentages gehaald worden.[27]

De andere kant van de medaille is dat op die schaal geen schaalvoordelen behaald kunnen worden. Het valt op dat provincies in hun beleid momenteel juist aansturen op het behalen van dat schaalvoordeel ('*network efficiency*'), d.w.z. dat de voorkeur uitgaat naar netwerken van tenminste 1000 – 2000 aansluitingen (varieert per provincie) die eenvoudig samengevoegd kunnen worden. Denkend vanuit de provinciale organisatie, en vanuit schaalvoordelen, is dit wellicht logisch, maar deze *netwerklogica* botst met de hierboven beschreven *vraagbundelingslogica (bewonerslogica)*: een burgerinitiatief komt immers voort uit de lokale leefwereld van de bewoners en hun behoeften.

Het is nog niet duidelijk hoe een en ander logisch georganiseerd kan worden. In gesprekken met initiatiefnemers enerzijds en overheden en marktpartijen anderzijds, lijkt het alsof lokale daadkracht en netwerk-efficiency elkaar bijten, maar feitelijk zijn beide vereist om plattelandsgebieden aan te sluiten op goed internet. De vraag voor de nabije toekomst is dan ook hoe netwerk-efficiency op regionale schaal georganiseerd kan worden, gebruikmakend van lokale organisaties en verbanden die de vraagbundeling organiseren – zonder deze betrokken burgers te frustreren. RUG-FRW volgt op dit moment nadrukkelijk de ontwikkelingen in Groningen, Drenthe, Overijssel en Gelderland om hierin meer inzicht te krijgen.[28]

Op basis van de inzichten tot nu toe pleit RUG-FRW ervoor dat het vraagbundelingsproces losgekoppeld wordt van de netwerklogica, zodat burgers vanuit hun eigen logica – en kracht – te werk kunnen gaan en vraag kunnen bundelen. Instanties die het netwerk beter kunnen overzien, en de risico's beter kunnen dragen, bijv. (regionale) kabelbedrijven of regionale overheden, kunnen dan (eventueel gezamenlijk) sturen op een integraal ontsloten buitengebied in hun regio. Hierbij moeten de lokale initiatiefnemers zoveel mogelijk ontlast worden. De aanleg van breedband in het buitengebied vereist immers gezamenlijke inspanning en afstemming en die komen alleen tot stand als actoren vanuit hun kerncompetenties te werk kunnen gaan.[29] Inmiddels weten we dat dit kan werken, met name in gebieden waar regionale kabelbedrijven de leiding nemen (bijv. Cogas), maar de komende tijd moet uitwijzen of dit ook georganiseerd kan worden zonder de aanwezigheid van een regionaal kabelbedrijf, zonder burgers en initiatiefnemers te passeren.

5.3 Tot slot

Afsluitend is het van belang om te benadrukken dat de breedbandsector sterk dynamisch en onvoorspelbaar is. Ontwikkelingen op het gebied van technologie, diensten én beleid kunnen elkaar snel opvolgen. Het is dan ook zaak dat betrokken actoren alert blijven op ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op hun handelen. De onzekerheid die hieruit voortvloeit vraagt om een overheid die risico's durft (over te) nemen en af te dekken. De neiging van overheden om bij voorkeur te investeren in kansrijke initiatieven is begrijpelijk – juist ook omdat het om maatschappelijk geld gaat – maar bij het breedbandvraagstuk is het van belang dat juist de minder zelfredzame gemeenschappen en initiatieven veel ondersteuning krijgen. Dit is met name van belang bij het formeren van een overtuigende business case. Alleen als overheden het gebrek aan lokale capaciteiten aanvullen, bijvoorbeeld door ondersteuning, kan aansluiting van ook die gebieden op goede internetvoorzieningen gerealiseerd worden.

—

[27] Salemink, K., Edzes, A., Kasten, S. (2016) Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedbandinitiatieven Drenthe. Groningen: RUG-FRW

[28] Het gaat hierbij o.a. om de ontwikkelingen in Salland en Noord-Veluwe. De ervaringen in het Cogas-gebied zijn niet geheel geschikt voor deze analyse, omdat daar van begin af aan duidelijk was dat Cogas de leiding nam in het proces en burgers pas vanaf de campagne en vraagbundeling actief zouden bijdragen. Bij reeds bestaande initiatieven, waarbij de investeerder/marktpartij later aansluit, verloopt dit proces wezenlijk anders.

[29] Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion.* PhD Thesis, University of Groningen

6 Dankwoord

Bijzondere dank gaat uit naar Sanne Kasten MSc, Marlous Rosegaar MSc en dr. Arjen Edzes voor hun aandeel in de dataverzameling en bijdragen aan gerelateerde rapporten. Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan al die initiatieven die informatie met ons gedeeld hebben, en aan bedrijven en overheidsinstellingen die hetzelfde hebben gedaan.

7 Overzicht van onderliggende publicaties

Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis, University of Groningen

Salemink, K. & Strijker, D. (2016) "Rural broadband initiatives in the Netherlands as a training ground for neo-endogenous development". *Local Economy* 31 (7)

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

Salemink, K. (2016) "Digital margins: Social and digital exclusion of Gypsy-Travelers in the Netherlands". *Environment and Planning A*, 48(6), 1170-1187. doi: 10.1177/0308518X16636639

Salemink, K. (2016) "Unlocking hidden community assets: Marginal specialization and community resilience of Gypsy-Travelers in the Netherlands". *Local Economy*, 31(5), 637-649. doi: 10.1177/0269094216655406

Salemink, K., Strijker, D., Bosworth, G. (2015) "Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas". *Journal of Rural Studies*. doi: 10.1016/j.jrurstud.2015.09.001

Salemink, K. & Strijker, D. (2015) "Breedbandcoöperaties op het platteland: Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling". *Bestuurskunde* 24 (2), 40-50

Salemink, K., Edzes, A., Kasten, S. (2016) Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedbandinitiatieven Drenthe. Groningen: RUG-FRW

Kasten, S., Salemink, K., Strijker, D. (niet gepubliceerd) *Next Generation Onderwijs: Position paper over versnelde breedbandontsluiting voor basis-, voortgezet- en speciaal onderwijs*. Groningen: RUG-FRW / Onderzoek i.o. van Kennisnet/OCW

Rosegaar, M., Salemink, K., Strijker, D. (2016) Het Overijsselse breedbandlandschap: Het samenspel tussen overheden, marktpartijen en bewonersinitiatieven. Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen

Salemink, K. , Strijker, D. , & Kasten, S. (2015) Next Generation Access voor heel Groningen: Toekomstperspectief voor breedband op het Groningse platteland. Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen

Salemink, K., & Strijker, D. (2015) *Policy Briefing - Sustaining accessibility and connectivity in remote rural areas: transnational issues from ITRACT*. Groningen: RUG-FRW

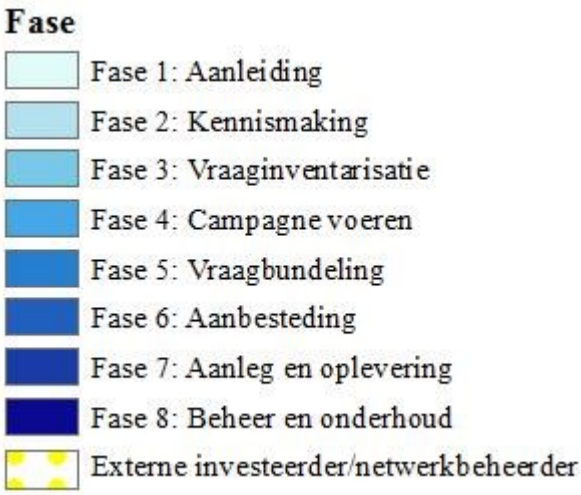
Salemink, K., & Strijker, D. (2015) *Regional Development and Connectivity: A Digital Perspective*. Groningen: RUG-FRW

Strijker, D., & Salemink, K. (2015) "De straf van het platteland". *Geografie* 24(1), 7-9

Salemink, K., & Bosworth, G. (2014) "Investigating community-led broadband initiatives as a model for neo-endogenous development". Paper presented at 12th Rural Entrepreneurship Conference, Newport, UK, United Kingdom

Appendix A: Situaties per provincie

Het nummer achter de naam van het initiatief betreft de fase waarin het initiatief zich volgens de RUG-FRW data bevindt.



Groningen[30]

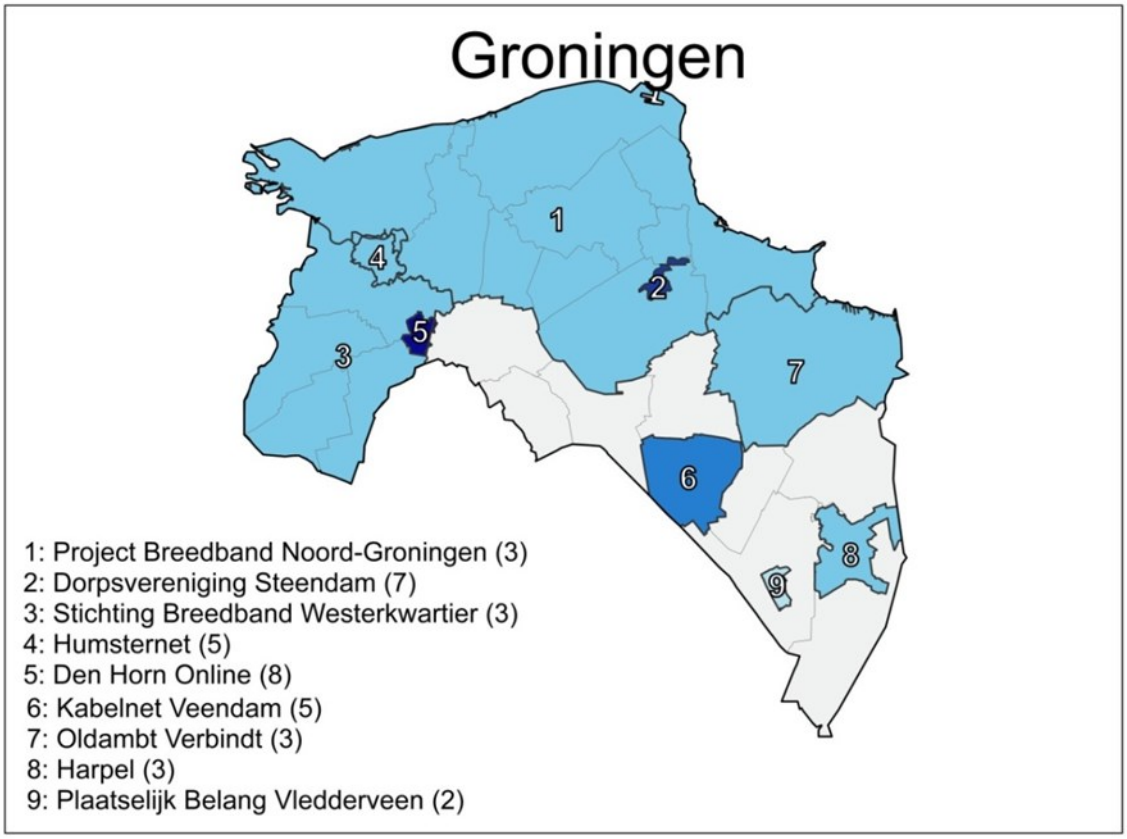
1. Groningen kent een lange geschiedenis met breedbandontwikkelingen, bijv. in de vorm van 'de Appingedam case', het gemeenschapsnetwerk Den Horn Online, en Oldambt Verbindt.
2. Sinds maart 2015 gaan de ontwikkelingen minder snel; er is gekozen om de Economic Board (het samenwerkingsverband in Noord-Gronings aardbevingsgebied) de leiding te geven in de algehele ontsluiting van het Groningse platteland. Daarmee ging een oproep aan lokale initiatieven gepaard om eerst de stappen van de Economic Board af te wachten. Op 28 september 2016 heeft PS uiteindelijk een provinciale regeling ter stimulering van snel internet aangenomen.[31]
3. De totstandkoming van de centrale regeling eiste veel aandacht op en neemt een deel van het initiatief weg bij bestaande lokale initiatiefnemers, en leidt daarmee dus in eerste instantie tot onrust en vertraging, getuige ook het recente verzet van initiatieven van buiten het aardbevingsgebied.[32]
4. Daarnaast is een 5G pilot van KPN een belangrijk speerpunt voor de Economic Board; deze pilot levert echter vooralsnog geen duidelijk betere verbindingen op voor bewoners van het bevingsgebied, omdat de techniek nog in ontwikkeling is.
5. Tegen de centrale sturing in is het kleine dorp Steendam het gelukt om een kleinschalig project succesvol af te ronden. Daarnaast zijn burgerinitiatieven Humsternet, Breedband Westerkwartier en Oldambt Verbindt nog steeds ook op eigen kracht actief.
6. Kabelnet Veendam, van oudsher een gemeentelijk nutsbedrijf, is inmiddels ook actief geworden in de ontsluiting van witte gebieden. In het eigen werkgebied wordt aan verglazing van het traditionele COAX-netwerk gewerkt. Via hun dienstenaanbieder Netvisit is het bedrijf inmiddels actief als provider voor lokale initiatieven, ook in buurprovincie Drenthe.

—

[30] Mede gebaseerd op 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

[31] http://www.provinciegroningen.nl/actueel/persberichten/detail/?tx_bwmeasuremail_detail%5Bitem%5D=165&tx_bwmeasuremail_detail%5Baction%5D=show&tx_bwmeasuremail_detail%5Bcontroller%5D=Measuremail&cHash=1f14803a4f740b94dd586bc1c2400500.

[32] Initiatiefnemers en bestuurders van buiten het aardbevingsgebied, en medewerkers van kennisinstituten (waaronder de auteurs van dit rapport) hebben een open brief ondertekend waarin gevraagd wordt om meer voorbereidingstijd voor de initiatieven.


Groningen
1
2
3
4
5
6
7
8
9
1: Project Breedband Noord-Groningen (3)
2: Dorpsvereniging Steendam (7)
3: Stichting Breedband Westerkwartier (3)
4: Humsternet (5)
5: Den Horn Online (8)
6: Kabelnet Veendam (5)
7: Oldambt Verbindt (3)
8: Harpel (3)
9: Plaatselijk Belang Vledderveen (2)

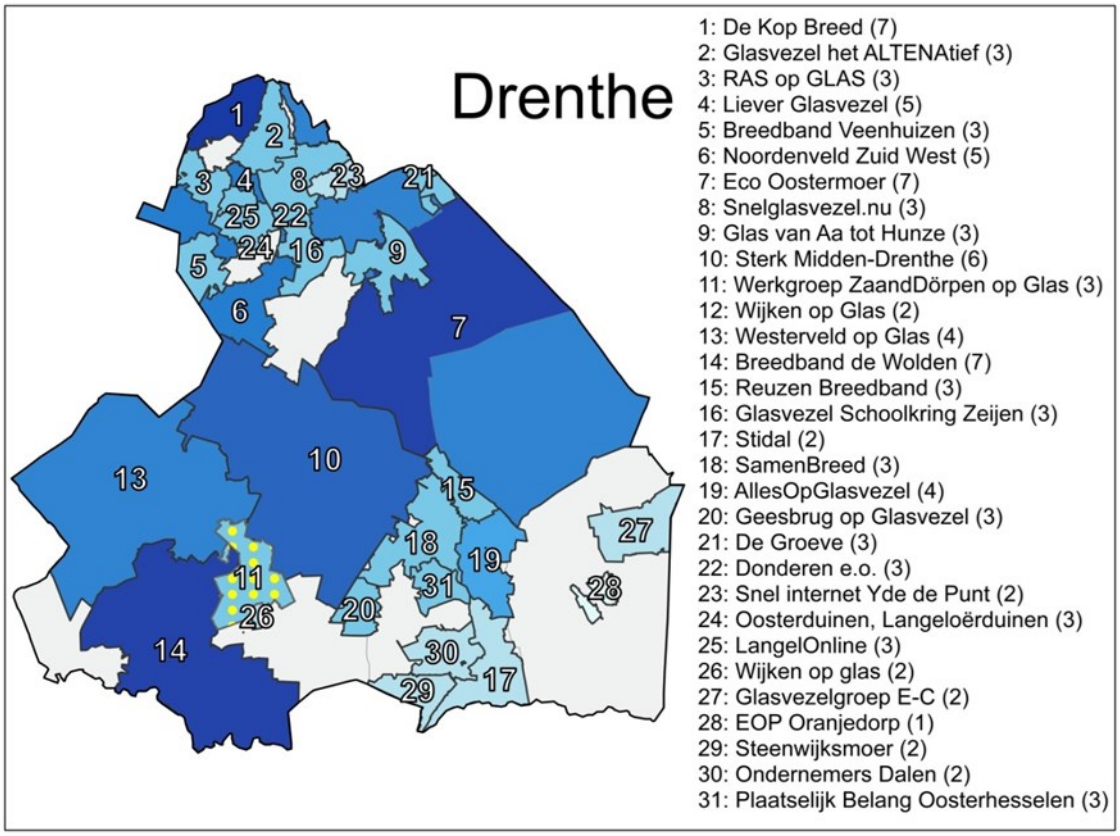
Drenthe[33]

1. Drenthe's beleid om lokale initiatieven te stimuleren, d.m.v. het bieden van vraagbundelingssubsidie, heeft geresulteerd in een bont palet aan initiatieven, variërend van relatief grootschalig (Midden Drenthe, De Wolden) tot zeer kleinschalig (delen Noordenveld, Tynaarlo, Aa en Hunze). Inmiddels is duidelijk dat dit soort kleine initiatieven weliswaar dicht bij de lokale bevolking staan, maar veelal schaalgrootte ontberen voor succesvolle aanleg en exploitatie. Recent is dan ook een tendens tot samenwerking en fusie op gang gekomen, ook aangemoedigd door de aan de provincie gelieerde organisatie 'Verbind Drenthe'.
2. De provincie heeft met VerbindDrenthe (http://verbinddrenthe.nl) een ondersteunende organisatie in huis die breed gewaardeerd wordt, zowel door bewoners als gemeenten. Naast de geboden ondersteuning valt op dat VerbindDrenthe ook regelmatig een bemiddelende rol speelt, bijv. bij fusies van initiatieven en onderhandelingen tussen initiatieven en financiers.[34]
3. Inmiddels hebben lokale initiatieven de eerste successen geboekt: ECO Oostermoer, in Aa en Hunze, heeft een klein netwerk volledig operationeel, De Kop Breed, in Noordenveld, heeft de aanleg voltooid en meerdere initiatieven staan op het punt om hun opdracht aan te besteden (onder meer in de gemeente Midden-Drenthe), in sommige gevallen in samenwerking met Rendo (regionale netwerkbeheerder in het zuidwesten van Drenthe).
4. Risico hierbij is wel dat er van gemeenten verwacht wordt dat zij match-funding verzorgen; recente ontwikkelingen wijzen erop dat die match-funding niet zonder slag of stoot wordt verleend en afhangt van het politieke debat op gemeentelijk niveau (Midden-Drenthe is daar een voorbeeld van).
5. Ondanks de vraagbundelingssubsidie zijn er nog steeds (augustus 2016) gebieden zonder (identificeerbaar) initiatief. Recent zijn er aanwijzingen dat in de gemeenten Emmen en Coevorden nu ook enige dynamiek ontstaat.

—

[33] Mede gebaseerd op Salemink, K., Edzes, A., Kasten, S. (2016) *Onderzoeksmemo: Stand van zaken Breedbandinitiatieven Drenthe*. Groningen: RUG-FRW

[34] Idem.



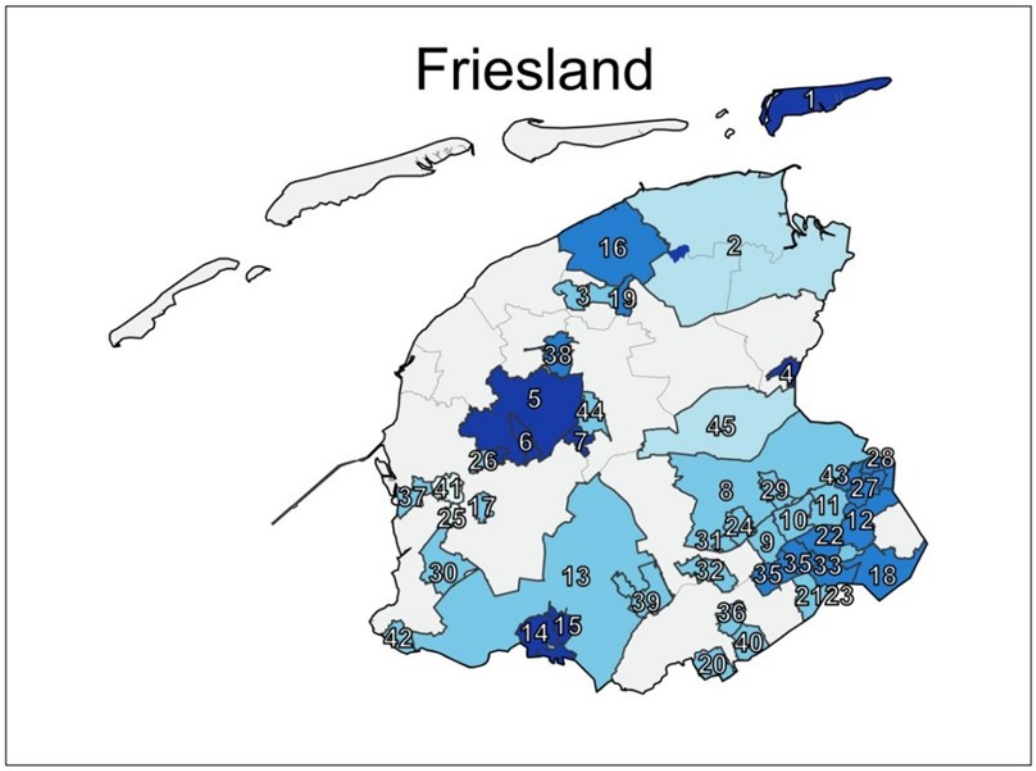
35

—

[35] Aangevuld door provincie bij gegevens RUG-FRW: in het noorden van Drenthe zijn per 31 augustus meerdere initiatieven samengegaan tot Glasvezel Noord. Daarnaast wordt de gemeente Emmen nu gedekt door Snel Internet Buitengebied Emmen.

Fryslân

1. Aanvankelijk heeft Fryslân ingezet op kleinschalige initiatieven die vraagbundeling zouden verzorgen (zie bijv. Langedijke, i.s.m. KPN). In sommige gevallen stelden ook gemeenten zich zeer actief op.
2. In het noordoosten van de provincie is het regionale nutsbedrijf Kabelnoord uit Dokkum in het eigen werkgebied al enige jaren actief aan het verglazen, ook in witte gebieden.
3. Het provinciaal beleid heeft geresulteerd in een groot aantal initiatieven (zie kaart), maar de vorderingen liepen spaak en begin 2016 werd de aanpak zelfs als 'mislukt' omschreven. Tijdens eerder onderzoek heeft RUG-FRW ondervonden dat het lastig was om de initiatiefnemers daadwerkelijk te bereiken. Alles wees erop dat het aan de provincie gelieerde loket Breedband Friesland de initiatieven vooral top-down aanstuurde.[36]
4. Inmiddels hebben de provincie Fryslân en Kabelnoord zich voorgenomen om gezamenlijk op te trekken in de ontsluiting van het buitengebied. De bottom-up aanpak en de stimulering van kleinschalige initiatieven lijkt daarmee losgelaten.
5. Het idee is dat Kabelnoord gedurende de komende drie jaar in principe 95% van de Friese witte adressen zal voorzien van glasvezel (onder voorbehoud van vraagbundeling). De provincie trekt hier 70 miljoen euro voor uit en de bewoners betalen een toeslag van 15 euro per maand. Bij het afronden van dit rapport (begin oktober) is het plan echter op juridische bezwaren gestuit, waardoor het erop lijkt dat de betrokkenen terug moeten naar de tekentafel.
6. RUG-FRW kan nog geen conclusies trekken over wat er in het nieuwe beleid met verder gevorderde bottom-up initiatieven gaat gebeuren. Daarnaast ontstaat de vraag hoe actieve gemeenten, zoals bijv. Achtkarspelen en de beide Stellingwerven, zullen omgaan met de centralere aanpak.



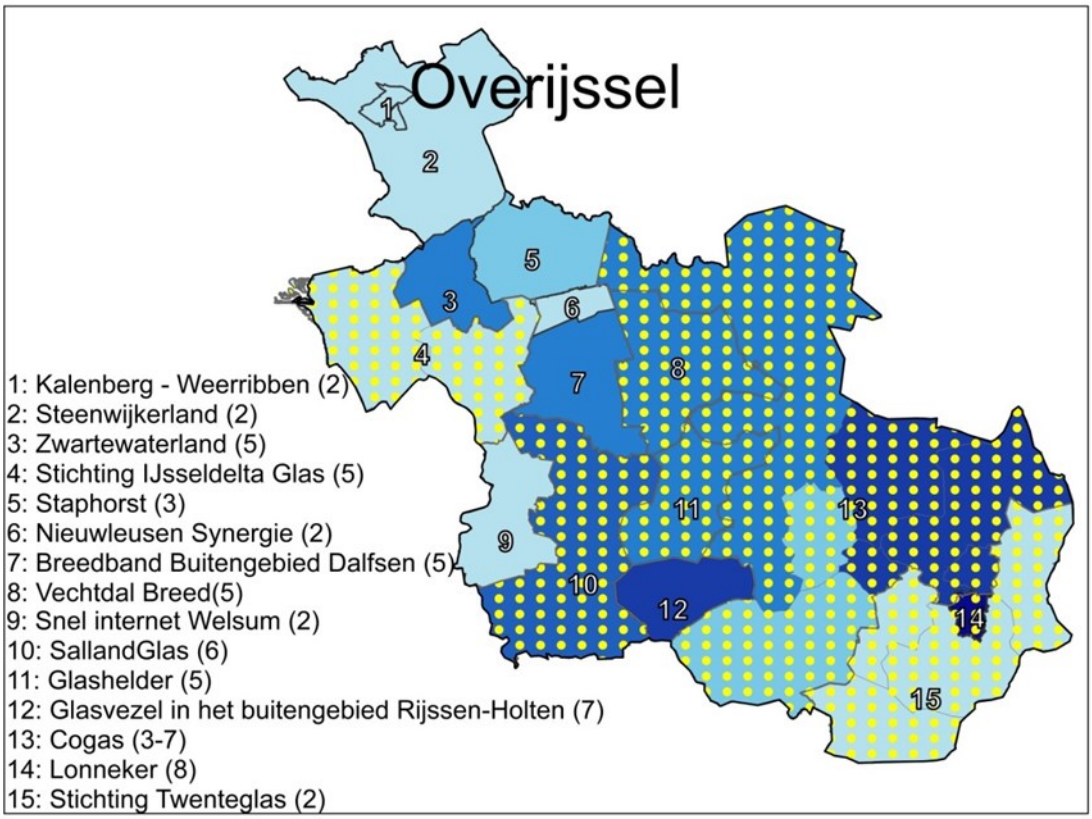
[36] Kasten, S., Salemink, K., Strijker, D. (niet gepubliceerd) *Next Generation Onderwijs: Position paper over versnelde breedbandontsluiting voor basis-, voortgezet- en speciaal onderwijs*. Groningen: RUG-FRW / Onderzoek i.o. van Kennisnet/OCW

Legenda Friesland
(door RUG-FRW geïdentificeerde initiatieven uit de periode voor het akkoord tussen de Provincie Friesland en Kabelnoord)

1. KabelNoord (Schiermonnikoog)
2. KabelNoord
3. Stichting Glasvezelnetwerk Middelsee Stiens
4. Stichting Glasvezel Achtkarspelen
5. Littenseradiel op Glas
6. De Fjouwer Doarpen en Hidaard
7. Stichting glasvezelnetwerk Snitserdyk
8. Opsterland op Glas
9. Jubbega-west
10. Glasvezel Hoornsterzwaag
11. Glasvezel in de Heidehoek
12. Glasvezel in Fochteloo
13. De Friese Meren
14. Brekkenpolder-Tacozijl
15. Follega Eesterga
16. Ferwerderadiel
17. Abbega / Westhem
18. Appelscha Boven
19. Bartlehiem / Wyns
20. Blesdijke
21. Boijl
22. De Vier Streken
23. Elsloo
25. Gorredijk e.o.
26. Greonterp
27. Hartwerd
27. Haule
28. Haulerwijk
29. Hemrik
30. It Heidenskip / Nijhuizum
31. Jonkersland
32. Katlijk / Mildam / Oranjewoud
33. Makkinga
34. Nijeberkoop
35. Oldeberkoop
36. Oldeholtpade
37. Piaam / Gaast / Allingawier
38. Ritsumasyl / Boksum / Blessum
39. Rotstergaast / Rotsterhaule / Rottum
40. Steggerda
41. Tjerkwerd
42. Warns
43. Waskemeer
44. Wytgaard-Súd / Reduzum
45. Smallingerland

Overijssel[37]

1. Overijssel heeft een lange geschiedenis met het thema breedband, waarin de provincie zich heeft ontwikkeld van initiatiefnemer, via subsidieverstrekker, tot marktactiveerder.[38] Het gebied rondom Lonneker, met een burgerinitiatief dat samenwerkte met Reggefiber, behoorde tot de eerste buitengebieden met glasvezel. Een ander initiatief dat al vroeg bestond, in Steenwijkerland, is uiteindelijk niet van de grond gekomen.
2. Op dit moment is Overijssel de provincie waar het snelst vorderingen worden gemaakt, dankzij de joint venture Cogas-CIF, soms in samenwerking met lokale initiatieven.
3. Cogas is in haar oorspronkelijke werkgebied in meerdere gemeenten begonnen met de aanleg en in andere gemeenten is de vraagbundeling gestart. Daarbij heeft ze afgezien van provinciale subsidies. Haar doel is >95% van alle witte adressen aan te sluiten op glasvezel. Daarnaast breidt CIF haar activiteiten uit naar gebieden waar vergevorderde initiatieven zijn, zoals bijv. SallandGlas, Vechtdal Breed. In witte gebieden vraagt Cogas een buitengebied toeslag van 9,95 euro.
4. Alle informatie over Overijssel duidt erop dat de doelstelling van >95% aansluitingen door de gehele provincie gehaald gaat worden (onder voorbehoud van vraagbundeling). Voor de overige 5% moet nog beleid worden gevormd. De eerste signalen duiden erop dat deze 'nieuwe witte gebieden' een belangrijk discussiepunt worden binnen het thema breedband op het platteland; overigens niet alleen in Overijssel.

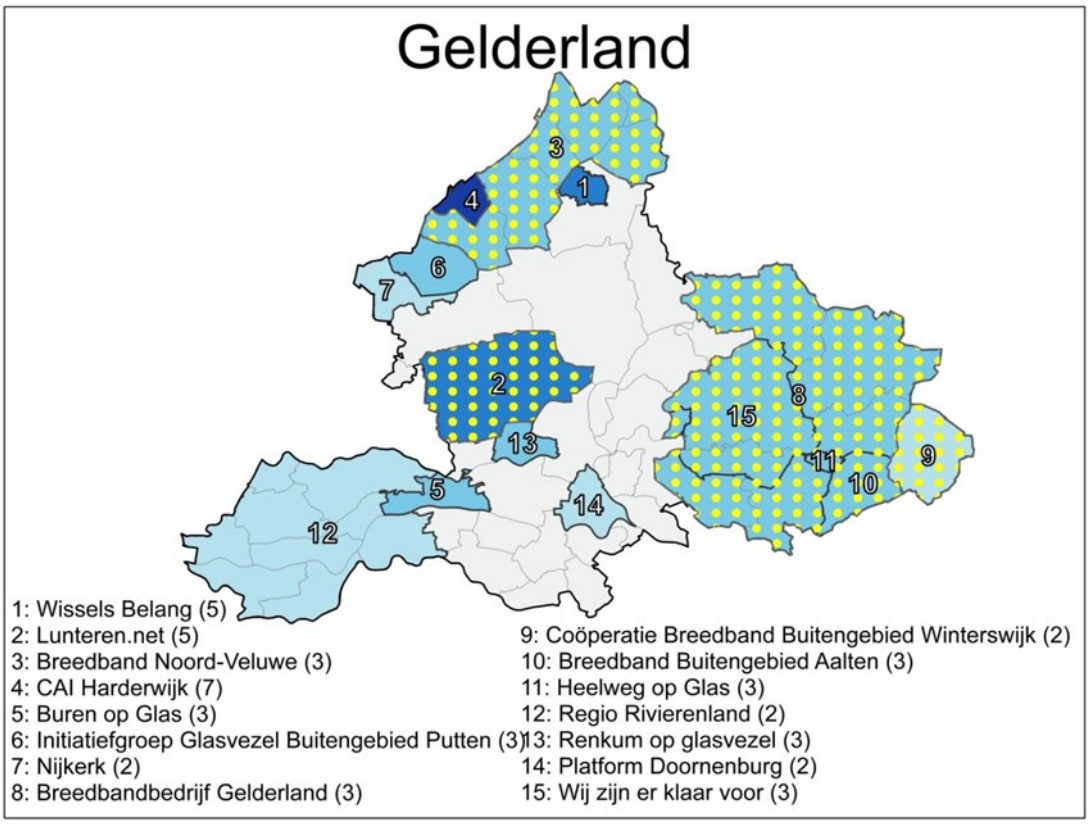


[37] Mede gebaseerd op Rosegaar, M., Salemink, K., Strijker, D. (2016) Het Overijsselse breedbandlandschap: Het samenspel tussen overheden, marktpartijen en bewonersinitiatieven. Groningen: Urban and Regional Studies Institute / University of Groningen

[38] Idem.

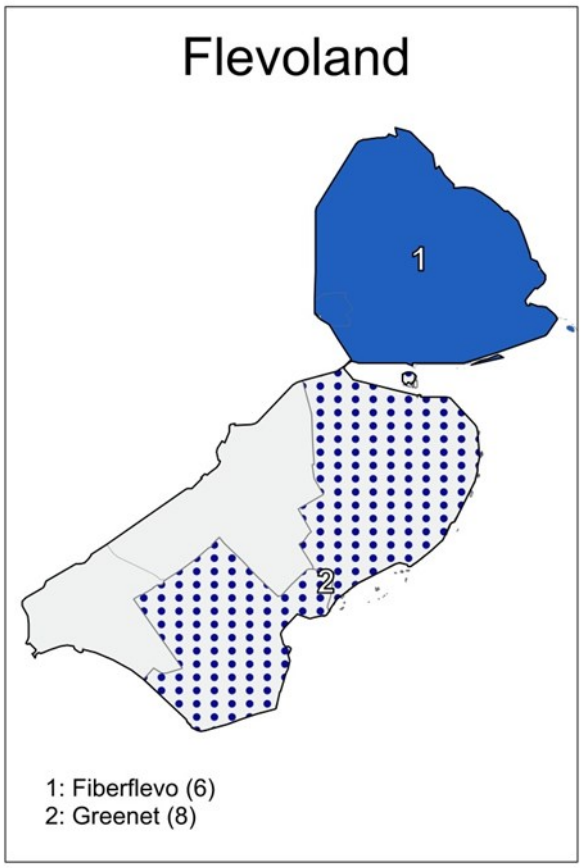
Gelderland

1. De aanpak in Gelderland kreeg landelijke bekendheid toen de provincie en tien Achterhoekse gemeenten de ambitie uitspraken om, vanuit die verschillende overheden, een breedbandbedrijf op te richten om alle Achterhoekse huishoudens en bedrijven (zwart, grijs en wit) aan te sluiten op glasvezel. Dit stuitte op verzet van de gevestigde marktpartijen en het plan heeft geen goedkeuring gekregen van de ACM.
2. De plannen voor dit breedbandbedrijf leidden ertoe dat lokale initiatieven in de Achterhoek, zoals in Winterswijk en Aalten, tot stilstand kwamen; wederom een aanwijzing dat nadrukkelijke centrale aansturing en besluitvorming ook vertragend kan werken.
3. De plannen voor een breedbandbedrijf zijn (voorlopig) losgelaten en inmiddels zijn er 15 door RUG-FRW geïdentificeerde lokale initiatieven. Het meer top-down gestuurde initiatief in de Regio Rivierenland (met wederom het idee om een breedbandbedrijf op te richten, maar dan alleen voor witte gebieden en delen van grijs) is van deze initiatieven de meest grootschalige.
4. CIF heeft zich als belegger gemeld in de provincie en is actief in delen van de Achterhoek (Berkelland en Winterswijk), Noord-Veluwe, 'Food Valley' en de Stedendriehoek. CIF zoekt hierbij samenwerking met bestaande en liefst gevorderde initiatieven.
5. In de omgeving van Harderwijk is het gemeentelijke kabelbedrijf CAI Harderwijk actief aan het verglazen in het eigen buitengebied. CAI Harderwijk heeft de doelstelling om, in samenwerking met CIF, een zo groot mogelijk deel van het buitengebied van de gemeente Harderwijk te verglazen.



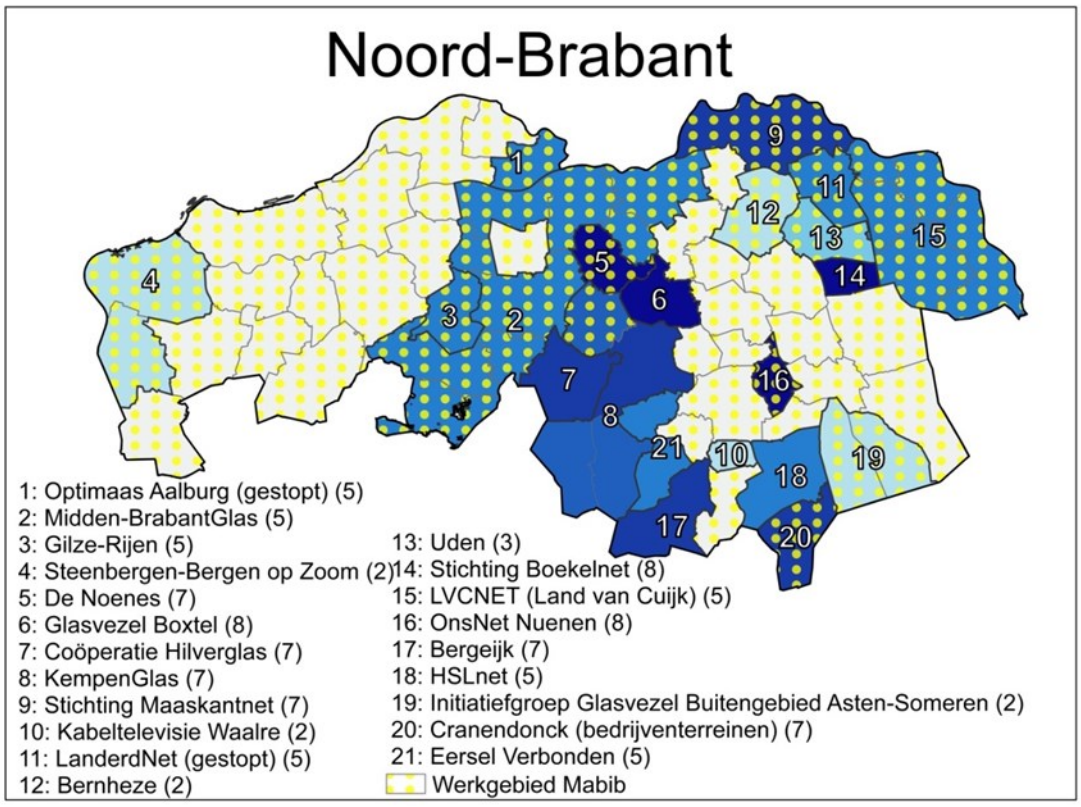
Flevoland

1. Flevoland was aanvankelijk vooral bekend door de aanwezigheid van Greenet, een aanbieder van draadloos breedband (dedicated 4G met minimum downloadsnelheden). Greenet is een commercieel bedrijf en past vraagbundeling toe. Tot op heden zijn er abonnementen beschikbaar in de omgeving Biddinghuizen, Dronten, Lelystad, Swifterbant en Zeewolde.
2. Inmiddels is er ook in de gemeente Noordoost Polder een initiatief : FiberFlevo. Dit initiatief heeft de 50% vraagbundelingsdrempel gehaald.



Noord-Brabant

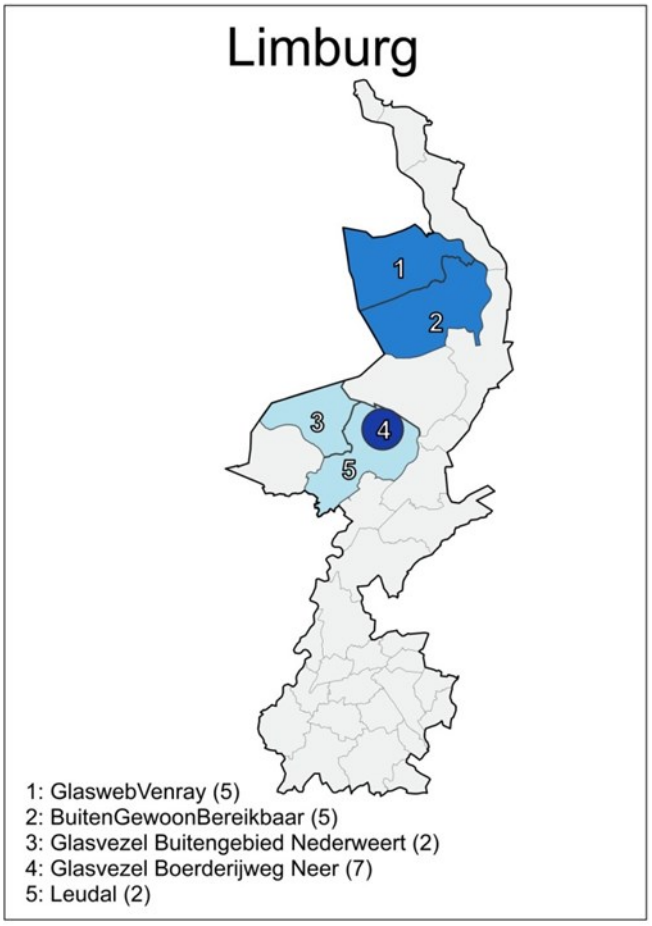
1. Ook Noord-Brabant is een provincie met een rijke breedbandgeschiedenis: het gebied rondom Eindhoven staat bekend als een pioniersgebied als het gaat om coöperatief breedband, ook in buitengebieden (BoekelNet, OnsNet Nuenen, HSLnet). Deze vaak coöperatieve pioniers hebben successen geboekt (eerste opleveringen in 2012-2013), maar hebben ook grote uitdagingen gekend, of kennen die nog steeds, die typisch zijn voor pionierende projecten.[39] Daarnaast is er al geruime tijd aandacht voor breedband in buitengebieden vanuit landbouworganisatie ZLTO.
2. De Brabantse Ontwikkeling Maatschappij (BOM) beheert een provinciaal breedbandfonds ter waarde van 50 miljoen euro. Hier kunnen breedbandinitiatieven aanvragen doen voor financiële ondersteuning.
3. De Maatschappij voor Breedband in Brabant (Mabib) heeft een 'koepelaanvraag' ingediend bij de BOM en deze is goedgekeurd. In samenwerking met CIF gaat Mabib 35.000 witte adressen aansluiten op glasvezel.
4. Naast het grootschalige Mabib-initiatief zijn er ook kleinschaligere initiatieven, soms mede geïnitieerd vanuit ZLTO, die na overleg en een akkoord met Mabib ervoor hebben gekozen om hun eigen netwerk aan te leggen. Het gaat hierbij om relatief vergevorderde initiatieven met een coöperatieve aanpak om zeggenschap/eigenschap te hebben over het netwerk. De top-down benadering van Mabib heeft er overigens voor gezorgd dat het voortbestaan van deze kleinere initiatieven onzeker werd. Daarnaast heeft Mabib alsnog aangekondigd om ook in het ZLTO-gebied actief te gaan opereren.



[39] Zie bijv. de politieke, bestuurlijk en financiële problemen rondom HSLnet.

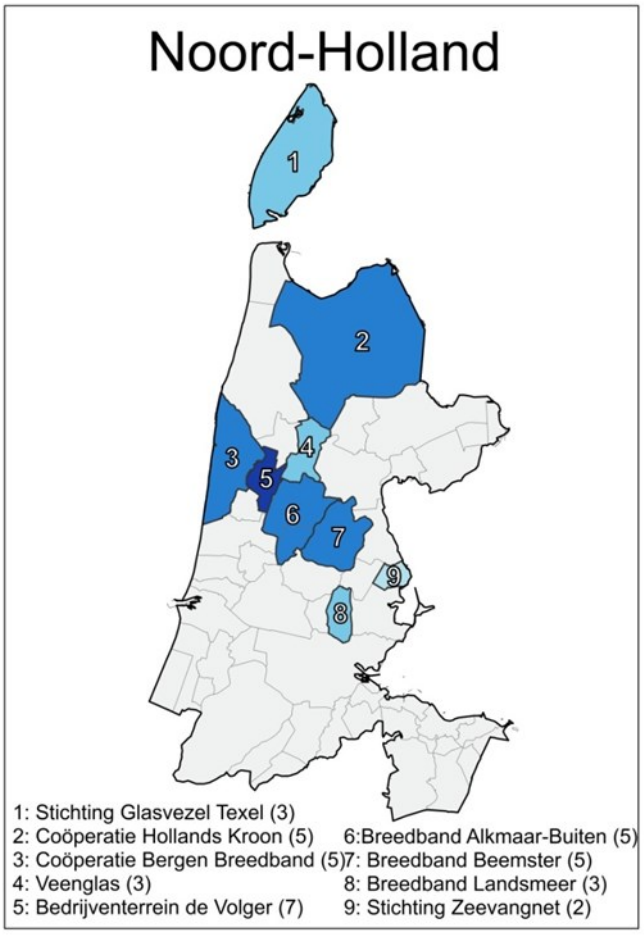
Limburg

1. In vergelijking met de omvang van het totale Limburgse witte gebied, heeft RUG-FRW relatief weinig initiatieven kunnen identificeren. Bovendien zijn er weinig mediaberichten uit of over Limburg.
2. De initiatieven die bij RUG-FRW bekend zijn, zijn relatief kleinschalig.
3. Het is opvallend dat er in de regio Zuid-Limburg, met haar recreatie- en toerismesector, niet meer (publieke) activiteit waar te nemen is; in andere provincies is de recreatie en toerismesector vaak een belangrijke drijvende kracht in het publieke debat.



Noord-Holland

1. Noord-Holland kent met name in de kop van Noord-Holland meerdere initiatieven.
2. Coöperatie Hollands Kroon is al enkele jaren actief en zet zich ook actief in voor een proactieve houding van gemeenten en provincie, maar recent heeft Hollands Kroon bekend moeten maken dat, na onderhandelingen met KPN en CIF, is gebleken dat aanleg in 2016 niet meer haalbaar is.
3. De provincie Noord-Holland verkent momenteel de mogelijkheden om de 18.000 witte adressen aan te sluiten door een opdracht te verlenen aan een marktpartij, eventueel door als provincie cofinanciering of een achtergestelde lening te verstrekken, maar hierover is nog geen uitsluitsel.



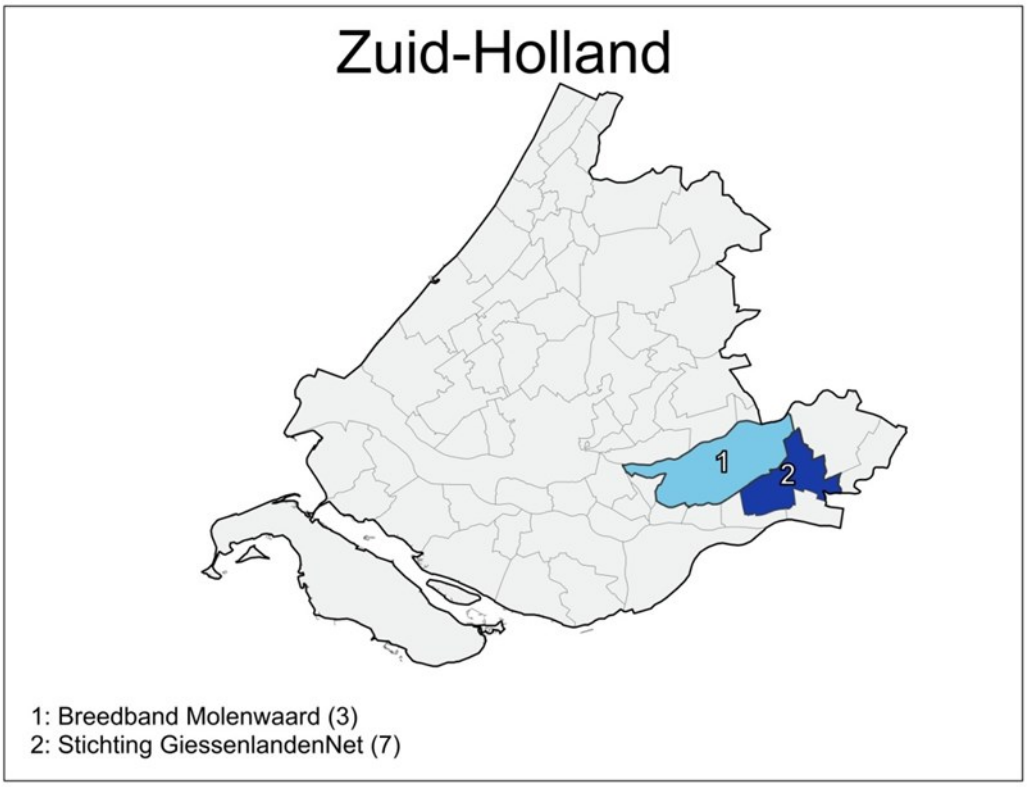
40

—

[40] Aangevuld door provincie bij gegevens RUG-FRW: in de provincie zijn ook de initiatieven Breedband Loosdrecht (online traceerbaar) en Breedband Velsen (online niet traceerbaar) actief.

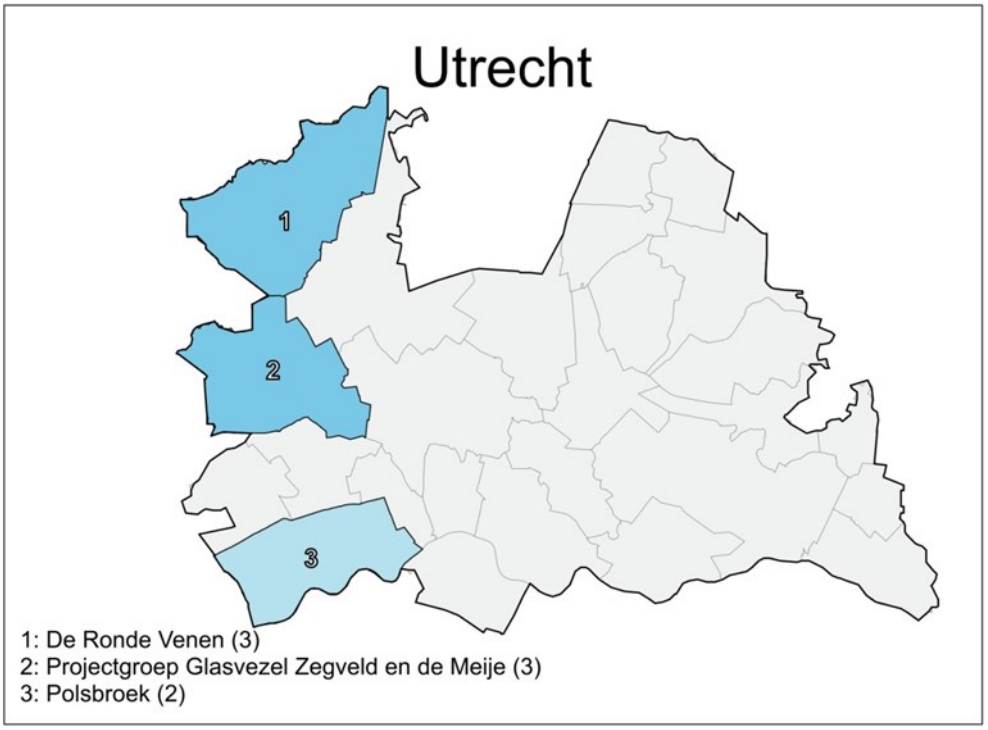
Zuid-Holland

1. In het oosten van Zuid-Holland heeft RUG-FRW twee breedbandinitiatieven geïdentificeerd.
2. Gezien het overwegend (Rand)stedelijke karakter van de provincie, wordt de problematiek van breedband op het platteland minder benadrukt, door gemeenten noch provincie.



Utrecht

1. RUG-FRW heeft in het westen van de provincie drie breedbandinitiatieven geïdentificeerd.
2. Voor Utrecht geldt hetzelfde als voor Zuid-Holland: het stedelijke karakter van de provincie zorgt ervoor dat breedband in de buitengebieden tot voor kort minder hoog op de beleidsagenda's stond.
3. Op 28 september 2016 hebben de provincie Utrecht en de Utrechtse gemeenten een intentieverklaring ondertekend om samen te komen tot snel internet in het Utrechtse buitengebied.[41] Vooralsnog is onduidelijk of dit tot vorderingen zal leiden.



[41] Zie https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@312389/snel-internet-utrechts-platteland-stap-dichterbij/

Zeeland

1. Zeeland is een van de provincies met de hardnekkigste en moeilijkst oplosbare problematiek, vanwege haar geografie (bebouwde structuur, eilanden).
2. Met DELTA heeft de provincie wel een regionaal nutsbedrijf binnen haar grenzen, maar tot op heden zijn er geen grootschalige plannen die moeten leiden tot een volledig met vaste breedbandverbindingen ontsloten provincie. De problematische financiële positie van DELTA is hier mede debet aan.
3. DELTA heeft wel enkele succesvolle, kleinschalige pilots uitgevoerd met draadloze technieken.
4. In de omgeving van Sluis is Greenet (dedicated 4G, zie Flevoland) actief.
5. De provincie heeft de ambitie uitgesproken om het gehele Zeeuwse buitengebied te ontsluiten met een vaste-draadloze verbinding (dedicated 4G). Daarnaast zet de provincie in op bewustwording en kennisdeling.
6. Zeeland richt zich wat betreft oplossingen op de schaal van de gemeente, om zo enige schaalgrootte te realiseren, maar ook om lokale binding veilig te stellen.

