

# Het Overijsselse Breedbandlandschap

Het samenspel tussen overheden, marktpartijen en  
bewonersinitiatieven



Marlous Rosegaar MSc

Koen Salemink MSc

Prof. Dr. Dirk Strijker

## Het Overijsselse breedbandlandschap

Het samenspel tussen overheden, marktpartijen en bewonersinitiatieven

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Mei 2016

Marlous Rosegaar MSc  
Koen Salemink MSc  
Prof. Dr. Dirk Strijker

**Disclaimer:** In dit rapport worden processen en regelingen beschreven die voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn. De opgenomen informatie heeft betrekking op de meest recente inzichten en ontwikkelingen op het moment van schrijven. RUG-FRW en de auteurs kunnen derhalve niet worden aangesproken op verouderde informatie door voortschrijdende procesmatige ontwikkelingen of wijzigingen in regelingen met betrekking tot breedband en gerelateerde onderwerpen.

## Samenvatting

In 2013 heeft de provincie Overijssel aangegeven dat zij wil investeren in een provinciedekkend breedbandnetwerk. Hiervoor is in 2014 een financiële regeling getroffen die steun mogelijk maakt voor breedbandprojecten in buitengebieden en op bedrijventerreinen. Deze regeling bestond uit drie onderdelen: een voorbereidingssubsidie, een aanlegsubsidie voor het buitengebied en een aanlegsubsidie voor bedrijventerreinen. De provincie Overijssel heeft hiervoor 56 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Anderhalf jaar na het instellen van de breedbandregeling is gebleken dat er slechts in beperkte mate gebruik is gemaakt van de aanlegsubsidies. Dit roept bij de provincie Overijssel de vraag op welke rol de provincie kan vervullen bij het realiseren van breedband op het platteland. In juli 2015 is de breedbandregeling voor de buitengebieden aangepast en is de regeling voor bedrijventerreinen afgeschaft. De provincie Overijssel heeft de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG-FRW) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar het gevoerde beleid en de impact van de breedbandregelingen. RUG-FRW heeft informatie verkregen middels interviews, een groepsgesprek (focusgroep) en het analyseren van nieuwsberichten op basis van het nieuwsarchief 'breedband' waar RUG-FRW over beschikt. Daarnaast is gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek naar breedband en bewonersinitiatieven op het platteland.

De resultaten laten zien dat de provincie Overijssel wordt gekenmerkt door een samenspel van overheden, marktpartijen en bewonersinitiatieven. De provinciale breedbandregelingen van de provincie Overijssel zijn oorspronkelijk opgezet vanuit de gedachte dat de markt de onrendabele gebieden niet zou ontsluiten. Hoewel de provincie altijd de voorkeur heeft gegeven aan de markt als drijvende kracht, zijn de breedbandregelingen in eerste instantie ontworpen om bewonersinitiatieven te ondersteunen. Andere partijen zijn echter nooit uitgesloten van de provinciale subsidies. De voorwaarden voor de aanlegsubsidies zijn op zich logisch, maar bleken voor veel bewonersinitiatieven een te hoge drempel om op redelijke wijze aanspraak te kunnen maken op de regeling. Het werd voor hen daardoor steeds aantrekkelijker om samenwerking te zoeken met marktpartijen. Voor marktpartijen (bijvoorbeeld Cogas en Reggefiber) is de regeling de aanleiding geweest om een businesscase op te stellen voor de buitengebieden. Voor marktpartijen (met name Cogas) is de breedbandregeling niet interessant genoeg gebleken. Bij regelingen in het algemeen speelt de vraag rond staatssteun en dat kan invloed hebben op de reguliere bedrijfsvoering. Dit levert onzekerheid op voor de marktpartij en dat wordt onwenselijk geacht.

Hoewel de aanlegsubsidie minder geschikt is gebleken voor het ondersteunen van bewonersinitiatieven, heeft de regeling uiteindelijk wel marktpartijen (met name Cogas i.s.m. CIF) weten te bewegen om de buitengebieden met breedband te ontsluiten. Dit proces heeft er echter wel toe geleid dat het eigenaarschap van de breedbandinitiatieven gaandeweg is verschoven van bewoners naar marktpartijen. Uit eerder wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat dit kan leiden tot demotivering van burgers, wat weer gevolgen kan hebben voor vraagbundelingsprocessen en het vertrouwen in 'het burgerinitiatief' in algemene zin. In Overijssel lijkt deze demotivering vooralsnog geen rol te spelen omdat de bewonersinitiatieven van begin af aan weinig waarde hechtten aan 'het eigenaarschap' van hun initiatief, zoals is gebleken uit gesprekken met de voorzitters van SallandGlas en GlasHelder. Uiteindelijk heeft het pionieren van de provincie Overijssel dan ook aangetoond dat breedband op het platteland moet worden beschouwd als onderdeel van plattelandontwikkeling in brede zin.

De provincie Overijssel heeft zich van initiatiefnemer, via subsidieverstrekker ontwikkeld tot een 'marktactiveerder'. Hierbij heeft de provincie Overijssel meebewogen met het handelen van bewonersinitiatieven en marktpartijen, wat getuigt van 'learning by doing'. De provincie Overijssel heeft zich kunnen ontwikkelen tot 'marktactiveerder' dankzij de aanwezigheid van zowel regionaal als nationaal opererende marktpartijen in het verzorgingsgebied.

## **Leeswijzer**

Het onderzoek is uitgewerkt in een bondige rapportage bestaande uit een inleiding, theoretisch kader, resultatenhoofdstuk en conclusie. Het eerste gedeelte van het rapport bevat de uitgangspunten van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de methoden die zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Hoofdstuk 3, 'Breedband in onrendabel gebied' beschrijft in algemene zin op basis van wetenschappelijke publicaties de inhoudelijke achtergrond van het vraagstuk. Hoofdstuk 4 geeft een korte inhoudelijke beschrijving van de breedbandregeling zoals deze is opgesteld door de provincie Overijssel. Hoofdstuk 5 behandelt de resultaten van het onderzoek. De bevindingen die zijn verkregen via de interviews, de focusgroep en de nieuwsanalyse, zijn hier met elkaar verweven. In de conclusie zijn tevens enkele praktische aanbevelingen opgenomen. De bijlagen bevatten beschrijvingen van de breedbandregelingen van andere Nederlandse provincies die ook actief zijn rondom het thema breedband.

## **Inhoudsopgave**

|  |       |
|--|-------|
| 1. Inleiding   | p. 2  |
| 2. Onderzoeksvragen en –methoden                           | p. 3  |
| 3. Breedband in onrendabel gebied                          | p. 4  |
| 4. Breedbandregeling Overijssel                            | p. 6  |
| 5. Resultaten: een reconstructie van een proces van 7 jaar | p. 7  |
| 6. Conclusie en aanbevelingen                              | p. 18 |
| 7. Bijlagen  | p. 20 |

## 1. Inleiding

De Provinciale Staten van Overijssel hebben in 2013 aangegeven dat de provincie wil investeren in een breedbandinfrastructuur voor de provincie Overijssel. Op dit investeringsvoorstel is een regeling getroffen die financiële steun mogelijk maakt voor breedbandinitiatieven in buitengebieden en op bedrijventerreinen. De regeling bestond oorspronkelijk uit drie gedeelten: een voorbereidingssubsidie, een aanlegsubsidie voor het buitengebied en een aanlegsubsidie voor bedrijventerreinen. De regeling omvat een totaalbedrag van 56 miljoen euro en is sinds juli 2014 van kracht.<sup>1</sup>

Anderhalf jaar na het instellen van de regeling is gebleken dat er nauwelijks gebruik is gemaakt van de aanlegsubsidies. De provincie Overijssel heeft aangegeven dat dit vragen oproept over de ontwikkelingen rond breedband op het platteland en de rol die de provincie daarbij vervult. De buitengebied-regeling is aangepast en de regeling voor bedrijventerreinen is afgeschaft omdat hiervoor in de verstreken periode geen enkele aanvraag is ingediend.

Naar aanleiding van het bovenstaande vraagstuk heeft de provincie Overijssel de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG-FRW) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de impact van het gevoerde beleid en de effectiviteit van de ingestelde regelingen. Het onderzoek van RUG-FRW bouwt voort op eerder uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek (waarbij onder andere contact is geweest met verschillende bewonersinitiatieven), een database met berichtgeving uit regionale mediabronnen en de uitkomsten van gesprekken met betrokken ambtenaren van de provincie Overijssel. Tevens is (in beperkte mate) gebruik gemaakt van de Evaluatie breedbandregelingen<sup>2</sup> die door de provincie Overijssel zelf is opgesteld.

Allereerst worden de onderzoeksvragen gedefinieerd en de gekozen onderzoeksmethoden nader toegelicht. Hierna volgt een beknopte beschouwing over de ontwikkelingen omtrent breedband op het platteland in het algemeen, in relatie tot de breedbandregeling van de provincie Overijssel. Informatie uit het nieuwsarchief, interviews met ambtenaren van de provincie Overijssel en de daaruit samengestelde focusgroep vormen de input voor het resultatenhoofdstuk. Aan het eind worden aanbevelingen gedaan om de rol van de provincie Overijssel voor de toekomst te hereiken.

---

<sup>1</sup> Wertheim-Davygora, O.P., H. Hazelhorst, A.K. Willigenburg, F.J. Minnema en D. Hoek (2015), Evaluatie Breedbandregelingen Buitengebied & Bedrijventerreinen Overijssel. Provincie Overijssel, Publieke Dienstverlening; team Beleidsinformatie.

<sup>2</sup> Idem.

## 2. Onderzoeksvragen en -methoden

### 2.1 Onderzoeksvragen

Voor aanvang van het onderzoek zijn door RUG-FRW en de provincie Overijssel de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de invloed geweest van de provincie op het gedrag van marktpartijen, burgers en lokale overheden?
  - Hoe verhoudt overheidsingrijpen, of in ieder geval een voornemen van de overheid om te handelen, zich tot het strategische gedrag van marktpartijen zoals bijvoorbeeld Cogas en CIF?
  - Welke voorwaarden in de regeling zijn van belang geweest voor marktpartijen en initiatieven om opnieuw te gaan rekenen aan hun business cases?
  - Welke omstandigheden zijn van invloed op het functioneren van bewonersinitiatieven?
2. In hoeverre is breedbandaanleg in het buitengebied in Overijssel een succes dankzij het provinciale beleid? Of heeft de provincie de omstandigheden mee gehad; zijn het externe omstandigheden die de ontwikkelingen bepalen?
  - In hoeverre had de provincie, met inachtneming van markttheorieën en de regionale context, vooraf in kunnen schatten wat de impact zou zijn van hun subsidieregeling?
  - Hoe verhoudt het beleid van de Provincie Overijssel zich tot beleid in andere provincies?
  - De ontwikkelingen in acht nemend, welke rol zou de provincie dan nog kunnen/moeten vervullen?

De onderzoeksvragen worden beantwoord met behulp van een inhoudsanalyse van documenten en nieuwsberichten, interviews en een focusgroep.

### 2.2 Methoden

De inhoudsanalyse is opgebouwd uit informatie verkregen uit beleidsdocumenten (van de provincie Overijssel en andere provincies) en het nieuwsarchief 'breedband' waar RUG-FRW over beschikt. De nieuwsartikelen die zijn opgenomen in het nieuwsarchief betreffen artikelen uit regionale en nationale dag- en weekbladen en bijbehorende websites. Artikelen uit lokale mediabronnen (zoals huis-aan-huisbladen en plaatselijke dorpskranten) zijn niet opgenomen in het nieuwsarchief omdat reguliere krantenbanken niet over deze artikelen beschikken. Uit het nieuwsarchief zijn de artikelen geselecteerd daterend van 2009 tot en met 2016 die gaan over breedband of glasvezel in de provincie Overijssel. De uitwerking van de inhoudsanalyse bestaat uit citaten die de regeling of het handelen van de provincie Overijssel duiden. Deze citaten maken onderdeel uit van het resultatenhoofdstuk. De verkregen data is chronologisch-thematisch geordend om zicht te krijgen op de veranderende rol van de provincie Overijssel door de tijd heen.

Het analyseren van mediabronnen kent enkele beperkingen. Nieuwsberichten zijn secundaire bronnen, waardoor de betrouwbaarheid van de informatie niet volledig kan worden gegarandeerd. Daarnaast kunnen nieuwsberichten 'gekleurd' zijn door de schrijfstijl van de journalist(en) en de (politieke) achtergrond van de kranten. Nieuwsberichten geven echter een goede indruk van de externe beeldvorming en de representatie van de breedbandregeling en de provincie Overijssel.

Ter voorbereiding op de focusgroep zijn zeven individuele interviews afgenomen met ambtenaren van de provincie Overijssel die betrokken waren bij de ontwikkeling van de breedbandregeling. De interviews zijn zoveel mogelijk aaneengeschakeld afgenomen, één week voorafgaande aan de focusgroep. De lengte van de gesprekken is vooraf beperkt tot een maximum van 20 minuten per gesprek (bijlage 6). De focusgroep-bijeenkomst is gehouden op dinsdag 29 maart, van 9.00 tot 11.30 uur. De geïnterviewde contactpersonen waren bij het groepsgesprek aanwezig, evenals vier onderzoekers van RUG-FRW. Het gesprek werd geleid door K. (Koen) Salemink. A.M. (Marlous) Rosegaar stelde inhoudelijke vragen aan de participanten, S.T. (Sanne) Kasten en Prof. Dr. D. (Dirk) Strijker notuleerden de gegeven antwoorden en observeerden het gesprek.

### 3. Breedband in onrendabel gebied

Sinds de opkomst van het internet in de jaren '90 van de vorige eeuw hoort Nederland internationaal tot de voorlopers op het gebied van digitale infrastructuur. Het dichtbevolkte Nederland bleek relatief eenvoudig te ontsluiten met een vast, ondergronds kabelnetwerk. Telecom- en kabelbedrijven hebben dan ook al in een vroeg stadium geïnvesteerd in het upgraden van hun netwerken om ze geschikt te maken voor dataverkeer. De concurrentie - of het samenspel - tussen KPN en Ziggo heeft uiteindelijk geresulteerd in een zeer goede NGA-ontsluiting (Next Generation Access) en de gevleugelde uitspraak '97% van Nederland beschikt over snel en betrouwbaar internet' is dan ook gerechtvaardigd.<sup>3</sup>

Echter, in dit rapport besteden we aandacht aan die overige paar procent die juist niet goed bediend wordt door de markt. Hierbij gaat het voornamelijk om het buitengebied, maar ook om enkele bedrijventerreinen. Binnen het reguleringsraamwerk van de Europese Commissie worden deze problematische gebieden 'witte gebieden' genoemd - gebieden waar slechts één aanbieder van basisbreedband actief is en géén NGA aanbieder. In deze gebieden is overheidssteun geoorloofd en, logischerwijs, ook nodig, aangezien de markt daar faalt. Dit lijkt eenvoudig gesteld, maar het maken van beleid en regelingen hiervoor is erg complex, mede omdat het precieze witte gebied afgebakend moet zijn. Overheden mogen immers niet in de 'grijze' en 'zwarte' marktgebieden ondersteuning bieden, vanwege mogelijke marktverstoringen.<sup>4</sup>

Het is al sinds enkele jaren duidelijk dat breedbandontsluiting in sommige gebieden van Nederland geen vanzelfsprekendheid is, getuige ook bijvoorbeeld de handreiking van het ministerie van Economische Zaken uit 2012.<sup>5</sup> Met deze handreiking werden gemeenten en met name provincies tot probleemeigenaar benoemd als het gaat om het stimuleren van breedbandontsluiting. De stelling is dat de regionale context een grote rol speelt in de problematiek en de mogelijke oplossing; vandaar dat het ook logisch zou zijn om eventueel overheidsbeleid op het regionale niveau vorm te geven.

Zoals Salemink, Strijker en Bosworth<sup>6</sup> eerder al hebben aangegeven is het bij een regionale aanpak van belang om zo goed mogelijk in beeld te brengen wat de regionale context is en welke factoren daarop van invloed zijn. Daarnaast is het een belangrijke vraag wie de mogelijke belanghebbenden en 'waardehouders' zijn - wie hebben er in algemene zin belang en wie hebben er mogelijk een financieel belang bij verbeterde digitale ontsluiting? Door de lokale behoeften en de effectieve lokale vraag in kaart te brengen en uiteindelijk te bundelen, kunnen twee dingen duidelijk worden (zie Figuur 1 voor een visualisatie hiervan). De eerste mogelijkheid is dat duidelijk wordt dat er een solide business case te vormen valt in het gebied en de effectieve lokale vraag kan aan een aanbieder worden voorgelegd. De tweede mogelijkheid is dat er uit de poging om een business case te vormen duidelijk wordt hoe groot de onrendabele top van het project is. Anders gezegd wordt bij deze tweede mogelijkheid duidelijk hoeveel er gefinancierd dient te worden door partijen van buiten - in veel gevallen overheden.

Om dergelijke business cases te vormen zijn initiatieven nodig.<sup>7</sup> Deze initiatieven zorgen er idealiter voor dat de voorwaarden om een netwerk aan te leggen tussen vraagkant en aanbodbkant worden uitonderhandeld. Uitgaande van de standaardsituatie dat nationale marktpartijen en lokale of regionale initiatieven de onderhandeling aangaan, is het aannemelijk dat het vormen van een business case vooral een nadere bepaling van de onrendabele top als resultaat heeft. De door de markt gestelde kaders zijn immers gebaseerd op aanleg in stedelijk of dichtbebouwd gebied en in dat licht is het buitengebied onrendabel gebied.<sup>8</sup> Figuur 1 is een visuele weergave van het proces achter dergelijke business cases.

<sup>3</sup> Lemstra, W. & Melody, W. (2015) Cross-case analysis. In: W. Lemstra and W. Melody (eds) *The Dynamics of Broadband Markets in Europe: Realizing the 2020 Digital Agenda*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 353-384.

<sup>4</sup> Idem; 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: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.001>.

<sup>5</sup> Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012) *Goed op weg met breedband: handreiking voor gemeentes en provincie*, Den Haag.

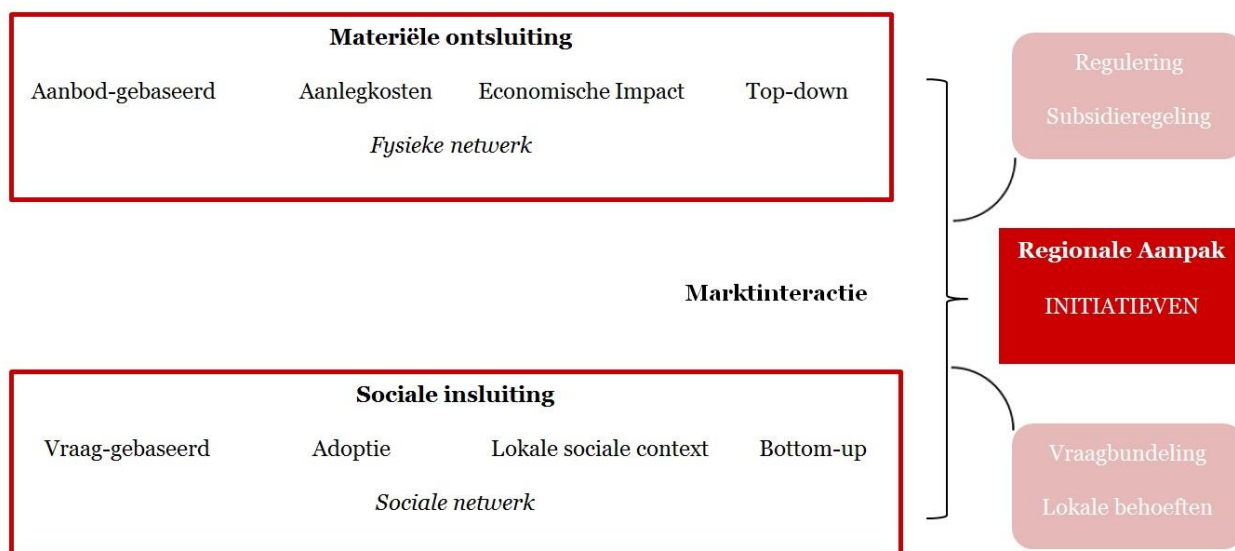
<sup>6</sup> Salemink e.a. (2015).

<sup>7</sup> Salemink, K. and Strijker, D. (2015) Breedbandcoöperaties op het platteland: Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling. *Bestuurskunde*, 24(2), 40-50.

<sup>8</sup> Salemink e.a. (2015).



Figuur 1: Regionale aanpak bij breedband in het buitengebied, aangepaste versie van Salemink et al. (2015).



Het ambitiedocument Breedband<sup>9</sup> van de provincie Overijssel geeft aan dat er diverse projecten zijn opgezet om breedband in de provincie meer ‘toekomstvast’ te maken. Hier gaat het om projecten die zijn uitgevoerd in relatief stedelijke gebieden; gebieden die voldoende door de markt zijn ontsloten. Zwolle, Deventer en Rijssen/Holten worden als voorbeeld genoemd.<sup>10</sup> De gebieden zonder NGA-ontsluiting omvatten ongeveer 5.000 bedrijven en 38.000 huishoudens.<sup>11</sup> Investeringen in deze huishoudens en bedrijven bevatten een onrendabele top; de business case wordt alleen succesvol met behulp van externe financiering. De breedbandregeling die is ingesteld door de provincie Overijssel is een voorbeeld van zulke externe financiering.

De aanwezigheid van marktpartijen als Reggefiber en Cogas kleurt de regionale context van de provincie Overijssel. Meer dan elders in Nederland vindt op het gebied van breedband een samenspel plaats tussen overheid, markt en burger.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Dolstra, J., C.J. Timmer en A.L.G. Groenendijk (2010), Ambitiedocument provinciedekkend, open en toekomstvast breedbandnetwerk. Provincie Overijssel.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Wertheim-Davygora e.a. (2015).

<sup>12</sup> Salemink & Strijker (2015).

#### 4. Breedbandregeling Overijssel

De provincie Overijssel heeft in 2014 een regeling uitgeschreven waarin 56 miljoen euro beschikbaar is gesteld voor breedbandinitiatieven in het buitengebied en op bedrijventerreinen.<sup>13</sup> Uit het evaluatierapport<sup>14</sup> van deze regeling komt naar voren dat vier initiatieven gebruik hebben gemaakt van de zogenaamde 'Vorbereiding burgerinitiatief buitengebied'. Deze voorbereidingssubsidie is bedoeld om burgerinitiatieven in staat te stellen om te voldoen aan de door de provincie gestelde eisen.<sup>15</sup> De voorbereidingssubsidie moet uiteindelijk leiden tot een aanlegsubsidie, waarvoor in totaal vijf aanvragen zijn ingediend. Geen van deze breedbandinitiatieven heeft tot op heden alle fasen doorlopen om de aanlegsubsidie te kunnen ontvangen.<sup>16</sup>

De eerste breedbandregeling van de provincie Overijssel kende de volgende voorwaarden<sup>17</sup>:

- Initiatiefnemers met interesse konden zich melden bij de provincie met de vooraanvraag.
- De initiatiefnemers konden maximaal 650 euro (per aansluiting) lenen (home activated).
- Per aansluiting werd maximaal 500 euro subsidie verstrekt (afhankelijk van de totale aansluitkosten) (home passed).
- De bijdrage van de provincie Overijssel (lening en subsidie) bedroeg niet meer dan 50,0% van de kosten.
- De businesscase was leidend bij de beoordeling van een project.
- Geld werd verstrekt o.b.v. nacalculatie.
- Eventuele subsidies (giften) konden ook worden verstrekt als lening.

Bij de herziening van de breedbandregeling in juli 2015 is de lening afgeschaft. Daarvoor in de plaats is een garantstelling opgenomen om een banklening mogelijk te maken. De subsidie is verlaagd naar 400 euro per huishouden (home passed).<sup>18</sup>

Bij de regeling voor bedrijventerreinen gaat het eveneens om 'witte' gebieden. De provincie Overijssel stelde als voorwaarde voor subsidie dat ten minste 20,0% van de bedrijven op een bedrijventerrein zich zouden moeten aansluiten bij een breedbandinitiatief. Daarnaast golden de volgende voorwaarden<sup>19</sup>:

- Alle bedrijven op het terrein zouden potentieel aangesloten moeten kunnen worden.
- De subsidie van de lening zou maximaal 1.500 euro per aansluiting bedragen.
- De subsidie in de vorm van een gift zou maximaal 500 euro bedragen (per aansluiting) en werd alleen verstrekt indien de kosten meer dan 3.500 euro per aansluiting zouden zijn.
- De bijdrage van de provincie Overijssel zou niet meer dan 50,0% van de totale kosten dekken.

Evenals bij bewonersinitiatieven vond de beoordeling plaats op basis van de business case; uitbetaling zou plaatsvinden op basis van nacalculatie. De breedbandregeling voor bedrijventerreinen is in 2015 afgeschaft omdat veel bedrijventerreinen tot grijs of zwart gebied behoorden. Bedrijven voelden zich niet geroepen om de regeling te gebruiken en diverse telecoaanbieders vonden de regeling conflicteren met hun marktaandeel. De provincie Overijssel heeft daarop besloten de breedbandregeling voor bedrijventerreinen op te heffen.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> Wertheim-Davygora e.a. (2015).

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Focusgroep.

<sup>17</sup> Wertheim-Davygora e.a. (2015).

<sup>18</sup> Gábor Oolthuis (provincie Overijssel), persoonlijke communicatie, 27 april 2015.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Focusgroep.

## 5. Resultaten: een reconstructie van een proces van 7 jaar

### 5.1 Inleiding

De Nederlandse provincies die zich bezighouden met breedband in het buitengebied hanteren verschillende werkvormen om hun doelstellingen te realiseren. Middels het oprichten van breedbandfondsen (provincies Friesland en Brabant)<sup>21</sup>, het ondersteunen van bewonersinitiatieven (provincie Drenthe)<sup>22</sup> of eigen ondernemerschap (voormalig beleid provincie Gelderland)<sup>23</sup> proberen regionale overheden de aanleg van breedband of glasvezel in de buitengebieden te stimuleren of rendabel te maken. De provincie Overijssel heeft, zoals hiervoor beschreven, in eerste instantie gekozen voor het instellen van drie breedbandregelingen; een voorbereidingssubsidie, een regeling voor bedrijventerreinen en een regeling voor de buitengebieden. De ontwikkeling van deze regelingen heeft verschillende fasen gekend: de voorbereidingsfase, de uitvoerfase en de (huidige) afrondende fase. Hoewel deze fasen niet strikt opvolgend hebben plaatsgevonden, worden de ontwikkelingen rond de breedbandregelingen door ons volgtijdelijk geanalyseerd, om zo de ontwikkelingen van de regeling in de tijd weer te kunnen geven.

Het 'breedbandveld' in de provincie Overijssel wordt hoofdzakelijk gekenmerkt door het handelen van drie typen actoren: overheden (provincie Overijssel, gemeenten), marktpartijen (bijvoorbeeld Cogas en Reggefiber) en bewonersinitiatieven (bijvoorbeeld Vechtdalbreedband, SallandGlas, GlasHelder). De rollen die deze actoren vanaf 2009 hebben vervuld zijn door de tijd heen veranderd. De volgende tijdsperiodes zijn meegenomen in de analyse:

#### *Vorbereidingsfase:*

- 2009 - 2013 *aanvang proef (pilot) fase provincie Overijssel*
- 2013 *uitbouw pilotfase en ontwikkelen breedbandregelingen*

#### *Uitvoerfase:*

- 2014 – medio 2015 *ingebruikname breedbandregelingen*

#### *Afrondende fase:*

- Medio 2015 - 2016 *recente ontwikkelingen en terugblik*

In de tekst zijn figuren opgenomen die aangeven wie in het proces kunnen worden aangemerkt als 'aanjager' en 'partner'. Met de term 'aanjager' wordt de partij aangeduid waarbij op dat moment (procesmatig) het initiatief lag om breedband in de buitengebieden te kunnen realiseren. De 'partners' zijn de partijen waarmee de aanjager op dat moment hoofdzakelijk de samenwerking zocht. Deze actoren worden per fase in een figuur weergegeven omdat zij bepalend worden geacht voor de ontwikkelingen die zich op dat moment voltrokken in het breedbandlandschap van Overijssel. Deze figuren zijn een vereenvoudigde weergave van het proces en sluiten dan ook niet uit dat andere actoren op een ander schaalniveau opereerden als aanjager of partner. Het gehele proces vanaf 2009 tot en met 2016 is weergegeven in een tijdlijn.

---

<sup>21</sup> Zie bijlagen 2 en 5.

<sup>22</sup> Zie bijlage 3.

<sup>23</sup> Zie bijlage 4.

## 5.2 Voorbereidingsfase

*2009 - 2013: aanvang proef (pilot)fase provincie Overijssel*

Ter voorbereiding op het ontwikkelen van de breedbandregelingen is de provincie Overijssel in 2009 gestart met een ex-ante evaluatie. Deze evaluatie heeft geleid tot het 'Ambitiedocument provinciedekkend, open en toekomstvast breedbandnetwerk'<sup>24</sup>, waarin de provincie onder andere haar doelstellingen heeft opgenomen inzake breedband en de mogelijke rollen die de provincie Overijssel zou kunnen vervullen om deze doelstellingen te realiseren. De ex-ante evaluatie is geënt op de visie dat er destijds sprake was van marktfalen:

*“Een mix van onrendabele en rendabele gebieden leidt niet tot een voor de markt valide verkaveling in met name plattelandsgemeenten. De gesprekken met marktpartijen en de opgestelde rekenvoorbeelden voor Steenwijkerland en de provincie Overijssel maken dit duidelijk. Dit betekent dat op basis van gangbare bedrijfsmodellen en uitgangspunten de markt niet zelfstandig geheel Overijssel zal verglazen.” (Dolstra e.a., 2010, p. 4)*

Deze visie is gebaseerd op vooronderzoek via marktconsultatie, rekenmodellen van een extern adviesbureau en het uitvoeren van een juridische toets. Om de doelstelling van een 'provinciedekkend, open en toekomstvast breedbandnetwerk' te realiseren, is men uitgegaan van *learning by doing*:

*“Voor ons is het de logische vervolgstap nu verschillende routes aan de praktijk te toetsen. Op basis van de resultaten van deze verschillende routes zullen we in staat zijn ervaring op te doen met de verschillende benaderingen. Aan de hand van deze ervaringen zullen we in staat zijn vast te stellen welke variaties in aanpak voor het realiseren van een open, toekomstvast en provinciedekkend breedbandnetwerk nodig zijn.” (Dolstra e.a., 2010, p. 5)*

De provincie Overijssel heeft drie scenario's ontwikkeld om de aanleg van breedband in de gehele provincie mogelijk te maken:

*1. Coöperatief model: “Door het stimuleren/faciliteren van nieuwe vormen van marktbenadering, zowel in het bedrijfsmodel (coöperatief) als in de aanlegtechniek; deze variant zal vooral bruikbaar zijn in de dunner bevolkte gebieden. Het doel van deze route is om samen met de gemeente Steenwijkerland in de praktijk te toetsen of het coöperatieve model leidt tot aansluiting van de meeste onrendabele adressen in plattelandsgemeenten. De bereidheid van burgers, bedrijven en instellingen te participeren in het breedbandnetwerk staat hierin centraal” (Dolstra e.a., 2010, p. 5)*

*2. Risicodragende participatie Zwolle: “Door samenwerking met gevestigde marktpartijen; deze oplossing zal alleen werken in grootstedelijke/rendabele omgevingen. De eenheid stelt voor met de gemeente Zwolle samen ervaring op te doen met deze aanpak. Doel is te komen tot een risicodragende participatie in een breedbandnetwerk” (Dolstra e.a., 2010, p. 5)*

---

<sup>24</sup> Dolstra e.a. (2010)

3. Open innovatie, dienstenontwikkeling Cogas gebied: “Door samen te werken met COGAS in de testomgeving voor dienstenontwikkeling. We gaan daarbij uit van een open innovatie model, waarin maatschappelijke diensten en economische spin-off voor de provincie centraal staan. Het open innovatie model betekent dat geïnteresseerde en belanghebbende partijen kunnen participeren.” (Dolstra e.a., 2010, p. 6)

Het coöperatief model is uitgezet in de gemeente Steenwijkerland, waar in 2011 een pilot van start is gegaan:

“De gemeente Steenwijkerland is één van de drie gemeenten uit Overijssel die geselecteerd zijn voor een proefproject. De gemeente is dunbevolkt en dat maakt het voor de provincie Overijssel interessant te onderzoeken of het mogelijk is een glasvezelnetwerk aan te leggen in de dorpskernen en de buitengebieden.” (02-08-2011, De Stentor/Zwolse Courant)

De provincie Overijssel heeft altijd de voorkeur gegeven aan de markt als belangrijkste handelende actor. De focusgroep formuleerde de volgende voorkeursvolgorde:

1. Marktpartijen
2. Marktpartijen i.s.m. bewonersinitiatieven
3. Bewonersinitiatieven

Bron: Focusgroep

In 2010 heeft de provincie Overijssel ervoor gekozen om een actieve rol te vervullen bij de realisatie van breedband:

“Door te kiezen voor een actieve rol bij de realisatie van een breedbandnetwerk in Overijssel heeft de provincie invloed op de beschikbaarheid, de betaalbaarheid en de klanttevredenheid. Zonder een actieve rol is het de vraag of en wanneer in bepaalde gebieden een dergelijke voorziening tegen een betaalbare prijs zal worden aangeboden.” (Dolstra e.a., 2010, p. 10)

De provincie heeft hierbij aangegeven dat de leidende rol bij voorkeur zou worden ingevuld door marktpartijen:

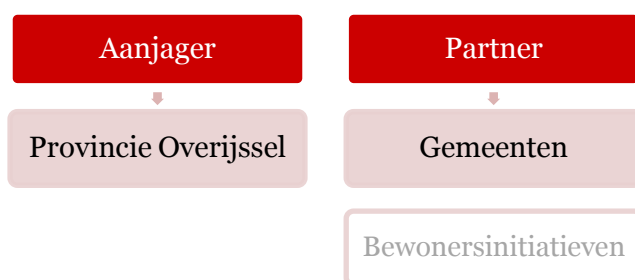
“De provincie Overijssel is van mening dat marktpartijen een leidende rol spelen bij het realiseren van de realisatie van een hoogwaardig, provinciedekkend, open en toekomstvast communicatienetwerk. De inzet van de provincie is er op gericht de marktpartijen te verleiden te investeren in de geformuleerde ambitie.” (Dolstra e.a., 2010, p. 13)

De eerste pilot in Steenwijkerland is niet van de grond gekomen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de destijds beperkte organisatiekracht van de gemeente Steenwijkerland en de sterke lobby van Ziggo in dit gebied.

Bron: Focusgroep

De provincie Overijssel kan in het eerste stadium van de voorbereidingsfase worden aangemerkt als aanjager. Hiervan getuigen het geschreven ambitiesdocument, de uitgevoerde ex-ante evaluatie en het opzetten van pilots zoals in de gemeente Steenwijkerland. Hierbij wordt hoofdzakelijk samengewerkt met gemeenten, wat resulteert in de volgende rolverdeling (figuur 2):

Figuur 2: rolverdeling voorbereidingsfase 2009 -2013.



## *2013: uitbouw pilotfase en ontwikkelen breedbandregelingen*

Na de ex ante evaluatie is het enige tijd stil geweest rond de ontwikkeling van de breedbandregeling. Binnen de provincie zijn onder andere masterclasses en bijeenkomsten georganiseerd om relevante kennis in huis te halen. De provincie heeft daarnaast afstemming gezocht met andere provincies, voornamelijk Noord-Brabant, Gelderland en Friesland.<sup>25</sup> In mei 2013 kwam vanuit de provincie Overijssel het voorstel naar buiten om 60 miljoen euro te reserveren voor het realiseren van breedband in de buitengebieden:

*“Provinciale Staten van Overijssel behandelen donderdag het voorstel van Gedeputeerde Staten om 60 miljoen euro beschikbaar te stellen voor snel internet in de onrendabele buitengebieden in de provincie. Om de vaart erin te houden, wil Steenwijkerland meteen daarna de knoop doorhakken. Valt zowel in provincie als gemeente een positief besluit, dan verwacht Sturre (gemeente Steenwijkerland) dat nog dit jaar duidelijk moet worden of én welke partijen geïnteresseerd zijn.” (28-05-2013, De Stentor/Zwolse Courant)*

Financiële steun van de provincie Overijssel werd als noodzakelijke voorwaarde gezien voor het behalen van de breedbanddoelstellingen:

*“En zonder bijdrage van de provincie? Dan is glasvezel in het buitengebied ondoenlijk.” (12-02-2013, De Twentsche Courant Tubantia).*

Het voorstel van de Provinciale Staten heeft uiteindelijk geleid tot een reservering van 56 miljoen euro voor de uitrol van drie breedbandregelingen: een voorbereidingssubsidie, een aanlegsubsidie voor bedrijventerreinen en een aanlegsubsidie voor de buitengebieden in de provincie Overijssel. De breedbandregelingen vormden de input voor een nieuw breedbandinitiatief in de gemeente Rijssen-Holten, dat eind 2013 van start is gegaan. Een nieuwsbericht in de Twentsche Courant Tubantia sprak hierbij voor het eerst over de samenwerking tussen overheid, marktpartijen en bewoners:

*“De eigen bijdrage van bewoners bedraagt 500 euro. De provincie komt eveneens met 500 euro per aansluiting over de brug. De resterende 1000 euro wordt voorgesloten door de gemeente Rijssen-Holten. Daarbij zijn afspraken gemaakt dat Reggefiber voor hetzelfde bedrag de aansluitingen straks overneemt en gaat exploiteren. Rijssen-Holten is de opdrachtgever. Een handige constructie, waarbij er formeel geen overheidssteun (provincie) naar Reggefiber gaat.” (15-11-2013, De Twentsche Courant Tubantia)*

De breedbandregelingen zijn in 2013 vormgegeven door een projectteam bestaande uit ambtenaren en ZZP'ers die werkzaam waren binnen verschillende beleidsvelden. De inhoudelijke vormgeving geschiedde met de hulp van een extern adviseur, die prioriteit gaf aan het coöperatief model. De betrokkenheid van deze adviseur is in een later stadium afgenomen omdat deze adviseur teveel een eigen koers bepaalde. Dit benadrukte eens te meer het *learning by doing* principe:

*“Nou goed, we hebben daar een tijd lang een externe adviseur voor in dienst gehad. Die had ervaring met coöperaties, die had ook ervaring met de aanleg van glasvezel en uit gesprekken en daarnaast toch wat ‘trial and error...’” (Citaat individuele interviews)*

De precieze kosten van de aanleg van breedband zijn vooraf nooit duidelijk geweest, omdat de betrokken externe adviseurs en bureaus over minder kennis bleken te beschikken dan van tevoren werd gedacht.<sup>26</sup>

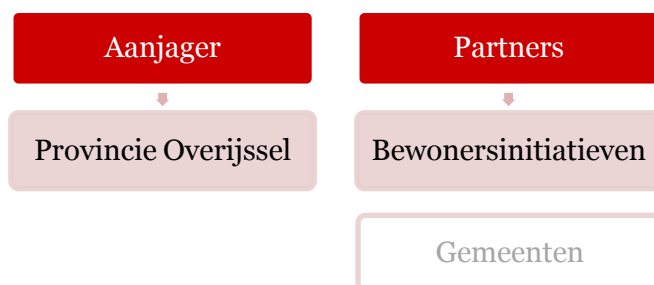
---

<sup>25</sup> Focusgroep.

<sup>26</sup> Focusgroep.

In het tweede stadium van de voorbereidingsfase profileerde de provincie Overijssel zich als aanjager en geldschieter. Naast gemeenten werden bewonersinitiatieven een belangrijke partner, mede gekleurd door de coöperatieve insteek die de externe adviseur destijds hanteerde. Het samenwerkingsmodel zag er als volgt uit (figuur 3).

Figuur 3: rolverdeling voorbereidingsfase 2013.



### 5.3 Uitvoerfase

*2014 – medio 2015: ingebruikname breedbandregelingen*

Hoewel de provincie Overijssel altijd de voorkeur heeft gegeven aan de markt, is de regeling in de eerste plaats ontwikkeld voor bewonersinitiatieven. Bij het vormgeven van de regelingen is de provincie uitgegaan van marktfalen. De verwachting was dat de markt niet op een aanvaardbare termijn bereid zou zijn te investeren in breedband of glasvezel in de onrendabele buitengebieden. De subsidiepot werd in regionale mediabronnen gepresenteerd als middel om bewonersinitiatieven in de benen te helpen:

*“Met een pot van 56 miljoen proberen de provinciebestuurders ook plattelandsgebieden te ontsluiten, door burgers een coöperatie te laten vormen, die de kabel met een kwantumkorting kunnen laten komen.” (06-11-2014, De Stentor/Dagblad Flevoland)*

De breedbandregelingen waren echter niet uitsluitend voorbehouden aan bewonersinitiatieven; de provincie Overijssel heeft altijd bewust geprobeerd om de regeling toegankelijk te houden voor andere partijen. Naast burgers konden bijvoorbeeld ook marktpartijen aanspraak maken op de regeling:

*“Cogas is momenteel bezig een glasvezelplan uit te werken voor alle negen gemeenten die bij de aanbieder aangesloten zijn. Naar verwachting wordt dat plan in mei bij de provincie Overijssel gepresenteerd.” (26-04-2014 in De Twentsche Courant Tubantia)*

Naast het activeren van bewonersinitiatieven, heeft de provinciale breedbandregeling ervoor gezorgd dat marktpartijen zijn begonnen aan het uitwerken van hun business case. Cogas, met 9 Twentse gemeenten als aandeelhouder, ontwikkelde zich in 2014 mede onder invloed van die aandeelhouders als één van de belangrijkste marktpartijen in de provincie Overijssel voor het aanleggen van glasvezel in de buitengebieden.

De inhoud van de breedbandregelingen kwam gaandeweg steeds meer ter discussie te staan. Bewonersinitiatieven vonden dat de provincie traag reageerde en zij ervoeren weinig resultaat van de eerste subsidies die werden verstrekt door de provincie. Voor de provincie was het destijds niet eenvoudig de besluitvorming te versnellen door de betrokkenheid van verschillende overheden. Het bewonersinitiatief ‘Glasvezel Wierden’ is ontstaan uit onvrede omdat ‘besluiten over glasvezel’ destijds telkens zijn ‘uitgesteld door de provincie’. Samenwerken met de provincie werd niet eens overwogen:

*“Of de provincie komt er met marktpartijen uit, of we richten een coöperatie op en doen zelf zaken.” (21-02-2014, De Twentsche Courant Tubantia)*

*Gerrit Rosman, directeur basisschool Notter-Zuna: “Een aantal jaren geleden hoorden we dat de provincie miljoenen wilde investeren. Tweeënhalf jaar later bleek dat er heel wat van die miljoenen weg waren. Terwijl er nog geen schop in de grond was gestoken. Toen begonnen we ons wel een beetje zorgen te maken.” (21-03-2015, De Twentsche Courant Tubantia)*

De provinciale breedbandregelingen bleken niet zonder meer geschikt voor bewonersinitiatieven. De norm van een minimaal aansluitingspercentage van 60% was geen onlogische eis om te komen tot rendabele business cases, maar het bleek een knelpunt te zijn voor veel breedbandinitiatieven in plattelandsgebieden. Deze eis maakte het voor bewonersinitiatieven dan ook lastiger om in aanmerking te komen voor de aanlegsubsidie:

*“Ook de 60 procentnorm van de provincie is nog een moeilijk punt, zegt Kleine Schaars. Het is afwachten of dit gehaald gaat worden. Het buitengebied is behoorlijk vergrijsd en*



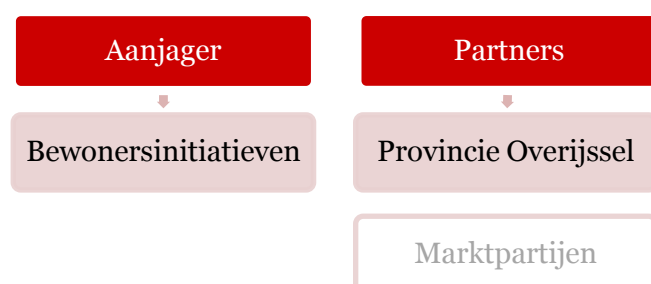
ouderen vinden het belang van glasvezelinternet niet zo groot.” (25-03-2014, De Stentor/Deventer Dagblad)

“Voor de realisatie van breedband in het buitengebied van het dorp liep de coöperatie echter op tegen een nieuwe eis voor provinciale subsidie. Opeens werd de voorwaarde gesteld dat er minstens tweeduizend huishoudens mee moesten doen aldus Luinstra. Maar door de vraag in de twee kernen te bundelen, verhoog je de kans om in aanmerking te komen voor die subsidie.” (10-09-2014, De Stentor/Zwolse Courant)

Het relatief hoge aansluitpercentage is één van de redenen geweest waarom de initiatieven SallandGlas en GlasHelder hebben afgezien van de breedbandregeling. Het werd voor hen interessanter om samen te werken met marktpartij Cogas-CIF omdat zij vroegen om ‘slechts’ 50% deelname.<sup>27</sup> De betaling op basis van nacalculatie bracht mogelijk extra onzekerheid met zich mee.

Het initiatief voor het verglazen van het buitengebied kwam steeds meer te liggen bij de bewonersinitiatieven. Zij konden zich aanmelden bij de provincie Overijssel om in aanmerking te komen voor subsidie uit de breedbandregeling. Bewonersinitiatieven werden daarmee de aanjager, zij werden geacht samen te werken met de bestuurlijke laag (provincie Overijssel en gemeenten) en marktpartijen (met name Cogas) (figuur 4).

Figuur 4: rolverdeling uitvoerfase 2014 – medio 2015.



De voorwaarden die de provincie Overijssel heeft opgenomen in de regeling, lijken niet te corresponderen met de schaal waarop bewonersinitiatieven gemiddeld genomen de meeste slagkracht hebben.

Bewonersinitiatieven zijn het meest succesvol op **lokaal niveau**; handelen op een hoger schaalniveau gaat ten koste van de inzet van bewoners omdat het lokale bindingsgevoel niet aansluit bij de grootte van het gebied waarvoor zij zich willen inzetten. De breedbandinitiatieven werden echter gedwongen om op **regionale schaal** te opereren.

Bronnen:

Salemink, K. (2016) *Next Generation Rural Development*, presentatie voor Wereldbank vertegenwoordiging, 11 februari, Winschoten.

Vermeij, L. & A. Steenbekkers (2015). *Dichtbij huis, Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>27</sup> Telefonische interviews SallandGlas en GlasHelder.

## 5.4 Afrondende fase

*Medio 2015 - 2016: recente ontwikkelingen en terugblik*

Eind 2014, begin 2015 vond een omslag plaats in de samenwerking tussen de provincie Overijssel, marktpartijen en bewonersinitiatieven. Hoewel marktpartij Cogas in eerste instantie interesse had getoond in de breedbandregelingen, maakte zij in februari 2015 kenbaar dat zij geen gebruik wilde maken van financiële steun van de provincie. Een nieuwe financiële partner werd gevonden in het Communication Infrastructure Fund (CIF), waarmee Cogas sinds juli 2012 een joint-venture vormde. Het CIF toonde bereidheid om te investeren in de gebieden die voorheen als onrendabel werden aangemerkt:

*“Na veel rekenwerk bleek dat de gemiddelde aanlegprijs redelijk dicht lag in de buurt van de 2.500 euro. En dat is ook de limiet die de provincie heeft gesteld voor Cogas en andere bedrijven om voor een lening in aanmerking te komen. Op het laatste moment, begin december, is echter besloten daar toch geen gebruik van te maken, omdat aan die lening een hoop voorwaarden hangen.” (03-02-2015, De Twentsche Courant Tubantia).*

*Wethouder Anton Bosch (Olst-Wijhe): “We zijn nog steeds in overleg met CIF-Cogas. Deze combinatie heeft in negen Twentse gemeenten de aanleg verzorgd. Er is echter een duidelijk verschil tussen Salland en Twente. Daar zijn de gemeentes namelijk ook aandeelhouder van Cogas, waardoor de financiën met betrekking tot de kosten anders is geregeld. De financiën zijn een belangrijk besprekingspunt, evenals de diepte waarop het glasvezel in de grond komt. In de gemeente Olst-Wijhe is er sprake van een diepte van 60 centimeter, de provincie vraagt 70 centimeter en nu wordt de mogelijkheid van een diepte van 40 centimeter besproken. Ook doet Cogas in overleg met de provincie deze maand een proef met een nieuwe manier van glasvezel leggen: niet graven maar boren.” (24-12-2015, De Stentor, Sallands Dagblad)*

Cogas heeft in 2015 te kennen gegeven ook andere gebieden in de provincie Overijssel te willen ontsluiten, eveneens zonder financiële steun van de provincie. Het buitengebied van de gemeente Hellendoorn was hier een voorbeeld van. Echter bleek er nog een speler actief in dit gebied, namelijk de stichting ‘GlasHelder’. Deze stichting wilde in eerste instantie *wel* gebruik maken van de provinciale breedbandregeling, zoals blijkt uit de volgende citaten, maar dit vroeg ook om samenwerking met de betreffende gemeente. Dit betekende dat het initiatief met meerdere overheden de onderhandeling aan moest gaan om tot een resultaat te komen:

*“Hierin werd namelijk het collegevoorstel besproken om maximaal 3 miljoen euro te lenen aan een (commerciële) partij om zowel op het platteland als in de drie eerdergenoemde kleine kernen glasvezel aan te leggen. Verwijzend naar de bekendmaking van Cogas vroegen diverse partijen zich af wat eigenlijk de noodzaak was om dit voorstel nu al te bespreken. Temeer daar Cogas toch geen lening wil gebruiken.” (29-01-2015, Tubantia.nl)*

*“Voorzitter Alexander ter Kuile van de Stichting GlasHelder, die met name door de verenigingen van Plaatselijk Belang is opgericht om te zorgen voor glasvezel in het hele buitengebied, maakte duidelijk dat het voor zijn stichting wel van belang is dat er op korte termijn een besluit wordt genomen. GlasHelder wil eventueel fungeren als opdrachtgever voor de aanleg van glasvezel. Om in aanmerking te kunnen komen voor een provinciale subsidie moet de stichting voor 15 maart een businesscase presenteren. De gemeentelijke lening vormt dan een onontbeerlijk onderdeel van de financiële onderbouwing.” (31-01-2015, De Stentor/Sallands Dagblad).*

De voorzitter van Stichting ‘GlasHelder’ heeft aangegeven dat dit één van de redenen is geweest dat de stichting uiteindelijk geen gebruik heeft gemaakt van de breedbandregeling. Om in aanmerking te komen voor de aanlegsubsidie, werd voor de herziening van de regeling gevraagd om cofinanciering vanuit de gemeente. De gemeente waarmee stichting GlasHelder moest samenwerken, vroeg om een dekkingspercentage van 100%, wat de businesscase onhaalbaar maakte.<sup>28</sup>

Er ontstond een tweedeling tussen initiatieven die kozen voor provinciale ondersteuning en initiatieven die zich wilden oriënteren op Cogas-CIF. De initiatieven ‘SallandGlas’ en ‘GlasHelder’ hebben gekozen voor de laatste optie, omdat zij het exploiteren van een glasvezelnetwerk geen bewonerstaak achtten.<sup>29</sup> De keuze van Cogas om zelf het initiatief te nemen voor het aanleggen van glasvezel in de buitengebieden, zorgde tevens voor concurrentie tussen marktpartijen én tussen marktpartijen en bewonersinitiatieven:

*“Het had echter niet veel gescheeld of Cogas concurrent Reggefiber uit Rijssen was met de glasvezelkabel tot Notter-Zuna doorgedrongen.” (21-03-2015, De Twentsche Courant Tubantia)*

*“Inwoners van Beerzerveld hoeven zich niet meer in te schrijven bij Vechtdalbreed om een glasvezelaansluiting te krijgen. De bewoners van het buitengebied van Beerzerveld (tot aan de spoorlijn Ommen-Mariënberg) krijgen de mogelijkheid om bij Cogas een glasvezelaansluiting te krijgen.” (30-01-2015, De Stentor/Zwolse Courant)*

Het eigenaarschap van de breedbandinitiatieven is gaandeweg verschoven van burger naar markt. Het is voor bewonersinitiatieven lastig om te opereren in ‘het breedbandlandschap’, waarin ook de markt en de overheid hun eigen belangen vertegenwoordigen (bijlage 7). De ontwikkeling van meerdere breedbandinitiatieven in Nederland laat zien dat naarmate het proces vordert, het initiatief steeds minder het eigendom van ‘de gemeenschap’ wordt.<sup>30</sup> Dit kan de motivatie van burgers schaden en leiden tot het verlies van vertrouwen in ‘het burgerinitiatief’. Behalve voor de breedbandinitiatieven kan dit ook gevolgen hebben voor andersoortige initiatieven, omdat de personen die sterk betrokken zijn bij breedbandinitiatieven, vaak ook betrokken zijn bij andere *community-based* activiteiten.<sup>31</sup> Uit gesprekken met de voorzitters van de initiatieven SallandGlas en GlasHelder is wel gebleken dat de breedbandinitiatieven in de provincie Overijssel minder waarde hechtten aan dit eigenaarschap. Voor SallandGlas en GlasHelder is het oprichten van een coöperatie nooit een doel geweest, maar slechts een middel om het doel (aanleg van glasvezel) te bereiken.<sup>32</sup>

De beslissing van Cogas om geen gebruik te maken van de provinciale regeling, heeft geleid tot een verschuiving in de verhoudingen tussen de betrokken actoren. Cogas bewoog van partner naar aanjager. De financiële rol van de provincie Overijssel maakte plaats voor een faciliterende rol (figuur 5).

---

<sup>28</sup> Telefonisch interview Alexander ter Kuile, voorzitter stichting GlasHelder.

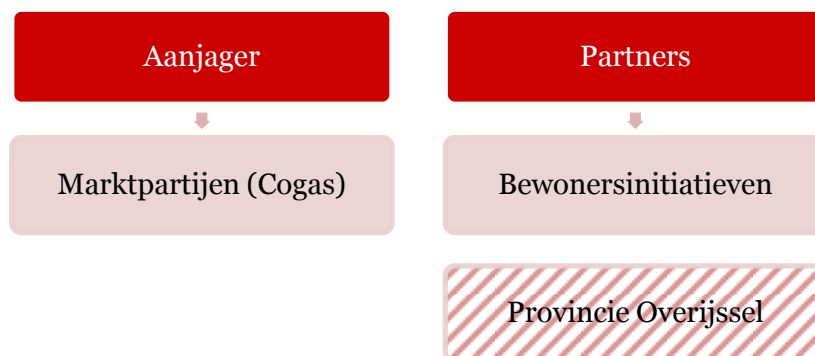
<sup>29</sup> Telefonische interviews SallandGlas en GlasHelder.

<sup>30</sup> Salemink, K., D. Strijker, G. Bosworth (2016), The community reclaims control? Learning experiences from rural broadband initiatives in the Netherlands. *Sociologia Ruralis*, pp. 22-24 (under review).

<sup>31</sup> Salemink, K. (2016) Next Generation Rural Development, presentatie voor Wereldbank vertegenwoordiging, 11 februari, Winschoten.

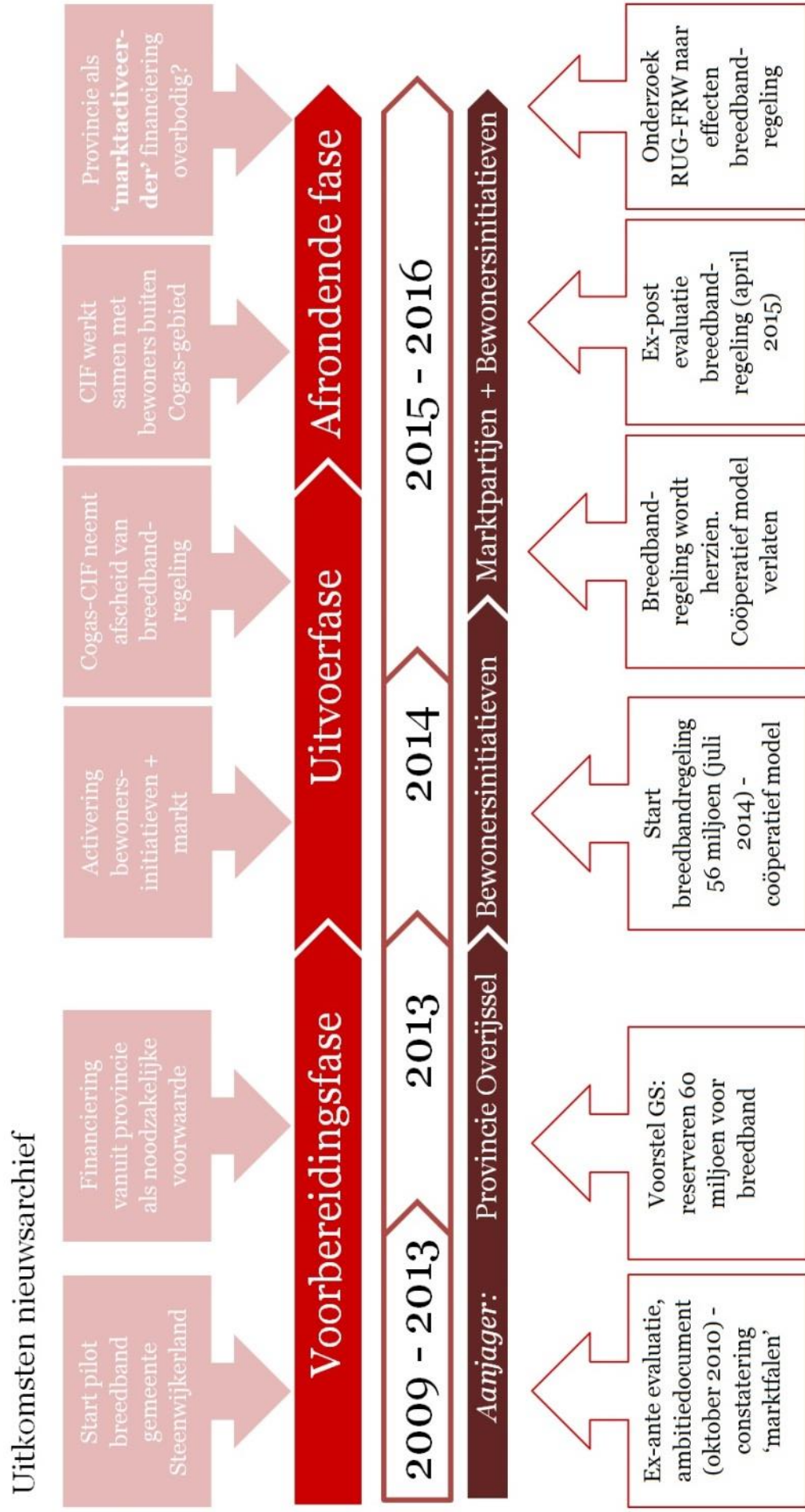
<sup>32</sup> Telefonisch interview Ben Nijboer, voorzitter stichting SallandGlas.

Figuur 5: rolverdeling afrondende fase medio 2015 – 2016.



De ontwikkelingen vanaf 2009 tot en met het heden zijn gevisualiseerd in figuur 6. Deze tijdlijn laat een verschuiving zien in de rol van de provincie Overijssel. De provincie beweegt zich van aanjager, via subsidieverstrekker tot een ‘marktactiveerder’. In zeven jaar tijd heeft de provincie Overijssel zich adaptief opgesteld als ‘lerende overheidsinstantie’, getuige de aanpassingen die gedurende het proces zijn verricht aan de breedbandregelingen en de reactie op het onvoorspelbare handelen van marktpartijen en bewonersinitiatieven.

Figuur 6: tijdlijn van voorbereidingsfase naar afrondende fase breedbandregeling provincie Overijssel.



Handelen provincie Overijssel

## 6. Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Conclusie

De provincie Overijssel heeft zich ontwikkeld van initiatiefnemer, via subsidieverstrekker tot een 'marktactiveerder'. Deze beweging is ontstaan door het samenspel tussen overheid, markt en burger, waarbij de provincie bereid is geweest te leren tijdens de voortgang van de breedbandregeling (*learning by doing*). Met het opzetten van diverse pilots en het ontwikkelen van de breedbandregelingen nam de provincie Overijssel in eerste instantie het initiatief om breedband en glasvezel in de buitengebieden en op bedrijventerreinen te realiseren. Zowel bewonersinitiatieven als marktpartijen probeerden aan te haken bij de subsidieregelingen. Voor bewonersinitiatieven bleek dit een lastige opgave, omdat een vraagbundeling van 60% (op zichzelf een logische eis) en een minimale omvang van 2000 adressen moeilijk te realiseren was. Dit schaalprobleem had de provincie Overijssel van tevoren kunnen inschatten door naar de gemiddelde omvang van de reeds bestaande bewonersinitiatieven te kijken. Voor marktpartijen (met name Cogas) is de breedbandregeling niet interessant genoeg gebleken. Bij regelingen in het algemeen speelt de vraag rond staatssteun en dat kan mogelijk invloed hebben op de reguliere bedrijfsvoering. Dit levert onzekerheid op voor de marktpartij en dat wordt onwenselijk geacht; daarom heeft Cogas besloten om glasvezel aan te leggen zonder steun van de provincie Overijssel. Door de bredere samenwerking met CIF heeft Cogas een andere financiële bron gevonden. Hierdoor is de provinciale breedbandregeling enigszins 'buitenspel' komen te staan. De provincie Overijssel vervulde steeds meer een faciliterende rol, waarbij de regeling op de achtergrond meer een 'stok achter de deur' betrof voor de initiatieven.

De provinciale regeling heeft marktpartijen aangezet om te gaan rekenen aan een business case voor de aanleg van breedband in de buitengebieden van Overijssel. Het 'marktfalen' is omgezet in 'markthandelen', wat tevens invloed had op de slagkracht van bewonersinitiatieven. Het grote kantelpunt betrof het moment waarop marktpartij Cogas heeft besloten de provinciale breedbandregeling buiten beschouwing te laten. Hier werd de grondslag van de regeling (gebaseerd op marktfalen) teniet gedaan. Deze nieuwe koers van Cogas en CIF heeft echter ook gevolgen gehad voor de bewonersinitiatieven. Gedurende het proces is het eigenaarschap van de breedbandinitiatieven verschoven van burger naar markt, alhoewel in de provincie Overijssel bijvoorbeeld de initiatieven SallandGlas en GlasHelder hebben aangegeven dat het eigenaarschap van het netwerk altijd ondergeschikt is geweest aan het doel om glasvezel in de buitengebieden te realiseren. Een aandachtspunt hierbij is wel dat de verschuiving richting markt kan leiden tot het verlies van vertrouwen in 'het burgerinitiatief' en een afnemende motivatie bij bewoners; ook voor burgerinitiatieven en -acties in het algemeen. Gezien de relatief kleine groep vrijwilligers in plattelandsgebieden is het zaak om oog te hebben voor eventuele negatieve gevolgen van verschuivend zeggenschap en eigenaarschap. Het pionieren van de provincie Overijssel heeft dan ook aangetoond dat breedband op het platteland moet worden beschouwd als onderdeel van plattelandsontwikkeling in brede zin.

Het activeren van marktpartijen kan alleen geschieden wanneer er ook daadwerkelijk een markt aanwezig is in een gebied. Daarnaast moet de aanwezige marktpartij welwillend meewerken aan het realiseren van breedband of glasvezel. Het feit dat de regeling van de provincie Overijssel effectief de markt heeft weten te activeren, is grotendeels te danken aan de aanwezigheid van grote spelers zoals Cogas. In het geval van Cogas houdt dit ook verband met de visie van de gemeentelijke aandeelhouders die een toekomstbestendig platteland willen realiseren.

De provincie heeft de algehele impact van de regeling vooraf niet kunnen inschatten omdat de regeling gedurende het proces meerdere malen is aangepast. Het faciliteren en realiseren van breedband in de buitengebieden is een nieuw en ingewikkeld vraagstuk. De regionale context bepaalt in welke mate een aanpak succesvol kan worden. Een draaiboek voor succes bestaat (nog) niet, getuige ook de verschillende werkwijzen die de Nederlandse provincies hanteren. De Overijsselse case laat echter ook zien dat het van belang is om aansluiting te zoeken bij *regionale* stakeholders en *lokale* initiatieven. Ook de toekomstige uitdaging lijkt te liggen in de afstemming tussen die twee niveaus.

## 6.2 Aanbevelingen

De toekomst van de breedbandregeling voor de buitengebieden is nog onzeker. Hoewel Cogas heeft besloten om de meeste buitengebieden van glasvezel te voorzien, worden de verst afgelegen adressen niet aangesloten. Er zijn drie mogelijkheden waarop de provincie voor deze afgelegen adressen alsnog een rol kan spelen:

1. De breedbandregeling blijft bestaan. Bewonersinitiatieven kunnen aanspraak maken op subsidie om alsnog zelfstandig de overgebleven witte adressen aan te sluiten. Naar alle waarschijnlijkheid moet hiervoor de regeling worden aangepast zodat deze aansluit bij kleinere initiatieven. Mogelijk kan de aanwezigheid van de regeling blijvend de marktpartijen activeren of eventueel bijsturen.
2. De provincie gaat op zoek naar alternatieve technologische oplossingen om de laatste adressen te kunnen ontsluiten. Draadloze verbindingen zijn hier een voorbeeld van.
3. De provincie stelt een subsidie beschikbaar voor elke partij die de overgebleven adressen wil aansluiten, ook wanneer hiervoor een alternatieve technologie wordt gebruikt. Hiermee wordt voorkomen dat de meest afgelegen gebieden uitgesloten worden van de breedbandontwikkelingen in de provincie Overijssel.

## 7. Bijlagen

### 1. Provincie Groningen

Het eerste grootschalige glasvezelproject dat is uitgevoerd in de provincie Groningen, is gestart in 2002 onder de naam 'Provinciering'. In een statenbrief uit 2008 (kenmerk 2008-30.288/24, EZ) wordt het project geëvalueerd. Dit breedbandproject richt zich in de eerste plaats op bedrijven, scholen, gemeente- en provinciehuizen. De provincie Groningen heeft er destijds voor gekozen om vijf deelgebieden te definiëren, die elk apart Europees zijn aanbesteed. In elk deelgebied is een glasvezelnetwerk gerealiseerd, waarop in totaal 24 gemeentehuizen, 58 bruggen, 70 scholen (in het Veenkoloniale gebied), 5 bedrijventerreinen en enkele 'losse' bedrijven zijn aangesloten.

Negen gemeenten in de provincie Groningen (Bedum, Eemsum, Loppersum, De Marne, Delfzijl, Ten Boer, Winsum, Appingedam en Slochteren) hebben zich verenigd onder de naam 'Breedband Noord-Groningen', met steun van de provincie Groningen. Het doel van deze samenwerkingsorganisatie is om bewustwording te creëren betreffende de voordelen van snel internet. Daarnaast werkt de organisatie aan de vraaginventarisering in de regio. Bij voldoende vraag zal worden onderzocht hoe breedband in de 'witte gebieden' daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Daarnaast zijn er andere wat kleinschaligere initiatieven actief in Groningen, zoals Stichting Oldambt Verbindt en Breedband Westerkwartier.

Uit een recente statenbrief uit 2016 (2016-61.3755/6/A.6, ECP) blijkt dat de provincie Groningen nog werkt aan het samenstellen van een business case voor het beschikbaar maken van breedband in de hele provincie. Een concrete breedbandregeling is nog niet opgesteld. De Economic Board Groningen heeft aangegeven zich te willen inzetten voor dit vraagstuk en heeft recent de eerste contouren van een provinciale business case gepresenteerd. De koepelstichting 'Glasvezel Groningen' heeft aangegeven mee te willen werken aan eventuele vraagbundelingstrajecten.

#### Bronnen:

Breedband Noord-Groningen (2014), <http://www.breedbandnoordgroningen.nl/over-dit-initiatief/>. Geraadpleegd: 22 februari 2016.

Statenbrief provincie Groningen, kenmerk 2008-30.288/24, EZ.

Statenbrief provincie Groningen, kenmerk 2016-61.3755/6/A.6, ECP.

Economic Board Groningen, presentatie breedbandbijeenkomst, 18 maart 2016.

### 2. Provincie Fryslân

De provincie Fryslân heeft een regeling ingesteld die bestaat uit een subsidie en een lening. Het subsidiegedeelte wordt verstrekt vanuit de provincie, de lening wordt uitgegeven door Breedbandfonds Fryslân. In aanloop naar de oprichting van het Breedbandfonds heeft de provincie Fryslân twee onderzoeken laten uitvoeren naar de potentie van de aanleg van breedband op het Friese platteland. Daarop is een businessplan opgesteld dat is gepubliceerd in 2014. De Gedeputeerde Staten van Friesland hebben een 'aansluitsubsidie' uitgeschreven van 500 euro per aansluiting. Voor Breedbandfonds Fryslân zijn vijf taken gedefinieerd, namelijk:

- Projectacquisitie
- Ondersteunen en begeleiden van projectvoorstellen
- Beoordeling van projectvoorstellen
- Verstrekken van kapitaal en innen van gelden
- Monitoren van projecten

Breedbandprojecten in Friesland kunnen gefinancierd worden middels een lening uit het Breedbandfonds. Regulier wit gebied kan per ontsloten perceel een lening ontvangen van 1.000 euro; minder toegankelijke witte gebieden en bedrijventerreinen komen in aanmerking voor een lening tussen de 1.800 euro en 2.400 euro. Het rentepercentage bedraagt 2,0%, met een looptijd van 15 tot 20 jaar. In totaal heeft de provincie Fryslân 60 miljoen euro vrijgemaakt voor het Breedbandfonds.

De Friese aanpak kenmerkt zich door een centrale aansturing vanuit Fryslân Ring. De successen die tot nu toe zijn geboekt betreffen met name zeer kleinschalige initiatieven.

#### Bronnen:

Breedband Friesland (2015), <http://www.breedbandfriesland.nl/breedbandfonds.html>. Geraadpleegd: 22 februari 2016.

Maltha, S., R. Brennenraedts, D. van Kerkhof & I. Hermanussen (2014), Breedbandfonds Fryslân, Businessplan en governancestructuur. Utrecht: Dialogic.



### 3. Provincie Drenthe

De provincie Drenthe heeft in 2013 een onderzoek laten uitvoeren naar de potentie van ‘witte gebieden’ in Drenthe. Het bijbehorende rapport ‘Businessmodellen en financiering van NGA in wit gebied in Drenthe – van ambitie naar beleidsinstrumentarium’ heeft geleid tot een plan van aanpak voor de aanleg van breedbandnetwerken in Drenthe.

In april 2014 hebben de Provinciale Staten van Drenthe ingestemd met proces- en programmaondersteuning voor breedbandinitiatieven in het buitengebied. Hiervoor is vanuit de provincie 250.000 euro beschikbaar gesteld. De rol van de provincie wordt hierbij als volgt gedefinieerd: ‘De provincie dient het algemene belang. Er is sprake van marktfalen. De focus van marktpartijen op winstmaximalisatie voor aandeelhouders en de huidige houding van de markt vraagt van de overheid om in de veronderstelde onrendabele gebieden een aanjagende rol te vervullen.’

Ten behoeve van het realiseren van breedband in ‘witte gebieden’ heeft de provincie Drenthe in de eerste plaats gekozen voor een faciliterende rol. De provincie Drenthe draagt bij aan het initiëren van haalbaarheidsonderzoeken en het dragen van de voorbereidings- en vraagbundelingskosten. Breedbandinitiatieven van particulieren kunnen alle kosten verhalen op de provincie, commerciële partijen kunnen vragen om een maximale vergoeding van 80,0% van de kosten, mits deze bijdrage de bovengrens van toelaatbare staatssteun niet overschrijdt. De regeling voor deze faciliterende fase kan worden ingezet voor de volgende doeleinden:

- Vraaginventarisatie: het peilen van de vraag naar hoogwaardige breedbandvoorzieningen.
- Gebiedsanalyse en bewonersonderzoek: analyse van stand van zaken in een gebied met betrekking tot de reeds aanwezige communicatienetwerken.
- Voorbereidingsactiviteiten gericht op de aanleg van een NGA-netwerk in de provincie Drenthe.

Om in aanmerking te komen voor deze subsidieregeling, dient een breedbandinitiatief te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Het initiatief wordt uitgedragen door een rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting).
- Het minimale aantal aansluitingen bedraagt 1000.
- Subsidies worden verleend vanaf 35.000 euro, met een maximum van 125.000 euro.
- Er dient een begroting en financieringsplan te worden voorgelegd voor het initiatief.
- De aanvraag behoort een planbeschrijving te bevatten. Hierin moet tevens worden verwerkt hoe en wanneer het breedbandnetwerk wordt gerealiseerd.
- Tevens dient een initiatief zichzelf te verifiëren middels een gewaarmerkt Kamer van Koophandel uittreksel, statuten of oprichtingsakte, een jaarrekening en een verklaring van cofinanciering van de meewerkende lokale overheidsinstantie (gemeente).

Met het ontvangen van subsidie verplicht het initiatief zich tot het delen van kennis via het online platform ‘Verbind Drenthe’. In de periode van 2014 tot en met eind 2015 is de regeling gebruikt door initiatieven die 55,0% van de ‘witte gebieden’ in Drenthe beslaan. Recentelijk is besloten om de regeling in 2016 te verlengen en daarvoor 500.000 euro extra beschikbaar te stellen.

De regeling van de provincie Drenthe heeft geleid tot een groot aantal bewonersinitiatieven van zeer diverse omvang. Deze initiatieven zijn nog niet allemaal even vergevorderd en succesvol. Sommige initiatieven staan nog in de kinderschoenen, waar andere recentelijk zijn begonnen met de aanleg van glasvezel.

#### **Bronnen:**

Beleidsbrief aan Provinciale Staten van Drenthe, kenmerk 10/3.12/2014001337.

Blansjaar (2014), Plan van aanpak “Breedband Drenthe”. BlansCom, Provincie Drenthe.

Ontwerpbesluit provincie Drenthe, kenmerk 10/3.12/2014001337.

Provincie Drenthe (2016), <http://www.provincie.drenthe.nl/diverse-onderdelen/zoeken/@117908/2016-subsidie/>. Geraadpleegd: 22 februari 2016.

Verbind Drenthe (2016), <http://www.verbinddrenthe.nl/>. Geraadpleegd: 22 februari 2016.

#### **4. Provincie Gelderland**

Om breedband in de buitengebieden en op bedrijventerreinen te realiseren heeft de provincie Gelderland eerst getracht zelf een onderneming te starten. Onder de naam 'Glasvezel Achterhoek B.V.' wilde de provincie via revolverende middelen de buitengebieden van Gelderland ontsluiten. De provincie Gelderland heeft samenwerking gezocht met 10 gemeenten in de provincie. De provincie Gelderland was voor 50,0% aandeelhouder van Glasvezel Achterhoek B.V.

De oprichting van Glasvezel Achterhoek B.V. was niet te verenigen met Europese regelgeving voor de telecommarkt. Het oprichten van een eigen B.V. was toegestaan, mits andere partijen met deze B.V. hadden kunnen concurreren. Bovendien mocht de B.V. geen financiële steun ontvangen. Daarna heeft de provincie Gelderland gepoogd om een marktconforme regeling opzetten, wat opnieuw leidde tot juridische problemen. Een business case om de witte gebieden te ontsluiten bleek niet haalbaar.

Het CIF heeft aangegeven te willen bewegen in de provincie en KPN biedt VDSL als alternatief voor glasvezel. Daarop heeft de provincie Gelderland besloten om het handelen van de markt af te wachten. Wel biedt de provincie steun in de vorm van voorlichting aan lokale overheden en initiatieven.

#### **Bronnen:**

Statenbrief provincie Gelderland, kenmerk: 2014-015871.  
Telefonisch interview provincie Gelderland, 31 maart 2016.

## 5. Provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant is al in een vroeg stadium begonnen met het implementeren van ICT in de provincie. De term 'Brabantbreed breedband' wordt genoemd in notulen van de provinciale Staten in 2001 (kenmerk 63/01 A). In 2006 heeft de provincie Noord-Brabant het 'Actieprogramma Innovatie -Enabling winners, Breedbandversneller op gang' gepubliceerd. Dit document verwoordt de wens van de provincie Noord-Brabant om breedband versneld beschikbaar te maken voor bedrijven en maatschappelijke instellingen. Hierbij bouwt het actieprogramma voort op de Breedbandnota van het ministerie van Economische Zaken en het advies van de Impulscommissie Breedband. De provinciale Staten van Noord-Brabant heeft voor het geheel 650.000 euro beschikbaar gesteld.

Het actieprogramma beschrijft tevens een specifiek stimuleringsbeleid voor bedrijventerreinen. Binnen het Uitvoeringsprogramma Economisch Beleid (UEB) van de provincie Noord-Brabant werd 250.000 euro beschikbaar gesteld voor het aanleggen van breedband op bedrijventerreinen in de provincie. Dit bedrag is verdeeld over 13 projecten.

Het actieprogramma beschrijft dat de vraagbundeling vooral is gericht op relatief dichtbevolkte gebieden. Het buitengebied wordt in het programma aangeduid met de term 'niet- of minder rendabele gebieden'. Al in 2006 signaleerde de provincie Noord-Brabant de samenwerking tussen kleinere gemeenten om toch glasvezelverbindingen in het buitengebied mogelijk te maken. Bij deze beschrijving ontbrak echter een concreet plan van aanpak.

De ontwikkeling van breedband in 'witte gebieden' wordt gefaciliteerd door de Digitale Agenda van Brabant 2013 – 2020, waarvan het Breedbandfonds een belangrijk onderdeel is. De provincie Noord-Brabant geeft de voorkeur aan *bovenlokale aansturing* om versnippering van glasvezelnetwerken en breedbandinitiatieven te voorkomen. Het Breedbandfonds is opgezet als BV en ondergebracht bij Brabantse OntwikkelingsMaatschappij (BOM). De financieringsregeling kent de volgende voorwaarden (gebaseerd op factsheet provincie Noord-Brabant uit 2014):

- Alleen open netwerken (waarop verschillende providers kunnen opereren) komen in aanmerking voor financiering.
- Breedbandprojecten op bedrijventerreinen moeten minimaal 50.000 euro lenen, voor initiatieven in het buitengebied is dit bedrag 250.000 euro.
- Men dient per project te streven naar een zo volledig mogelijke dekking van het projectgebied.
- Projecten mogen verschillende financieringsmogelijkheden en aanlegmodellen gebruiken.
- Meerdere technologieën komen in aanmerking voor de regeling.

De provincie Noord-Brabant heeft 50 miljoen euro voor het fonds gereserveerd. Recentelijk heeft de Brabantse OntwikkelingsMaatschappij enkele financieringsaanvragen goedgekeurd, onder andere voor Mabib B.V. en Coöperatie Kempenglas. Mabib werkt provinciedekkend en beoogt 35.000 huishoudens in de buitengebieden van Noord-Brabant aan te sluiten op glasvezel met een financiering van 35 miljoen euro. Het CIF is tevens toegetreden als co-financierder en aandeelhouder. Coöperatie Kempenglas heeft een regionaal verzorgingsgebied, bestaande uit de buitengebieden van de gemeenten Reusel – De Mierden, Bladel en Oirschot. Daarnaast is er op iets kleinere schaal een koepelorganisatie van verschillende coöperaties actief in Noord-Brabant. Ook deze organisatie lijken gebruik te willen maken van de het fonds.

### Bronnen:

Brabantse OntwikkelingsMaatschappij (2016a), <http://www.bom.nl/over-bom/actueel/469/breedbandfonds-investeert-35-miljoen-in-aanleg-glasvezel-in-buitengebieden>. Geraadpleegd: 22 februari 2016.

Brabantse OntwikkelingsMaatschappij (2016b), <http://www.bom.nl/investeringsplein/breedbandfonds/achtergronden>. Geraadpleegd: 22 februari 2016.

Digitale Agenda van Brabant 2013 – 2020 (2013), Provincie Noord-Brabant. Geraadpleegd via <http://www.onlinepublisher.nl/Brabant/CS/DigitaleAgenda.html>.

Formulier definitieve investeringsaanvraag Breedbandfonds Brabant (Coöperatie Kempenglas). Versie 09-07-2014.

Mabib (2015), <http://mabib.nl/>. Geraadpleegd: 18 april 2016.

Maltha, S.R. & J.S.G. Brouwers (2006), Actieprogramma Innovatie - Enabling winners Breedbandversneller op gang. Den Bosch: Dialogic en provincie Noord-BrabantTelecompaper (2016), <http://www.telecompaper.com/nieuws/cif-investeert-in-verglazing-brabantse-buitengebied--1138893>. Geraadpleegd: 18 april 2016.

## ***Bijlage 6: geïnterviewde contactpersonen en aanwezigen focusgroep***

Geïnterviewde contactpersonen provincie Overijssel:

*Dinsdag 22 maart 2016:*

- 9.30 uur: Dhr. G. Oolthuis *programmamaleider*
- 10.00 uur: Mevr. L. van der Hoeven *subsidies*
- 10.30 uur: Mevr. L. Vroege *ondersteuning en communicatie*

*Woensdag 23 maart 2016:*

- 10.00 uur: Mevr. P. Leefmans (telefonisch interview) *juridische ondersteuning*
- 13.00 uur: Dhr. A. Offereins *financiën*
- 13.30 uur: Dhr. D. Hoek *beleidsinformatie*
- 14.00 uur: Dhr. C. Timmer (telefonisch interview) *ex-programmamaleider*

Aanwezigen focusgroep:

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Dhr. G. Oolthuis        | programmamaleider                                   |
| Mevr. L. van der Hoeven | subsidies   |
| Mevr. L. Vroege         | ondersteuning en communicatie                       |
| Mevr. P. Leefmans       | juridische ondersteuning                            |
| Dhr. A. Offereins       | financiën   |
| Dhr. D. Hoek            | beleidsinformatie                                   |
| Dhr. C. Timmer          | ex-programmamaleider                                |
| Prof. Dr. D. Strijker   | bijzonder hoogleraar plattelandsgeografie           |
| Dhr. K. Salemink MSc    | onderzoeker/promovendus breedband op het platteland |
| Mevr. S.T. Kasten MSc   | onderzoeksassistent breedband                       |
| Mevr. A.M. Rosegaar MSc | onderzoeksassistent breedband                       |

### ***Bijlage 7: passages uit paper Salemink & Strijker (2016)***<sup>33</sup>

“The four case studies in this paper show that rural community broadband is a complicated, multifaceted, and multi-actored (external and local) process. Communities, market players, and various levels of government all play a specific role. One of the main clashes regarding rural broadband is the problematic interaction between competing discourses: the market discourse, the policy discourse, and the community (or lay) discourse. Interaction between these discourses is characterized by information and knowledge inequality and unveils a power and capability imbalance, as communities are less well equipped to stand their ground in this interplay. This makes learning essential for the initiatives. Market players and governments out-power the communities, and in the interactions the external actors require the local actors to meet the externally set knowledge frame. Since the success of a rural broadband project depends on a cooperative interplay between external and local actors, the local actors have no choice but to become “tech-savvy”, “financially literate” and “policy literate” and adapt to the discourse at hand. Through this the initiatives run the risk of losing their voice and eventually losing ownership of their project, potentially leading to volunteer burnout (Allen and Mueller, 2013). Furthermore, with losing their voice the initiatives could become a derivative of their own ideality. In this light, the community-led character of the initiatives tends to diminish as the project progresses. For the initiatives it requires learning throughout in order to achieve their goals, but learning does not guarantee a result. With rural broadband, the learning experiences mainly are linked to setbacks which forced the initiatives to go back to the drawing board. The setbacks initiate learning, yet this seems rather unwanted, as progress was the preferred route. Although learning is the key focus of this paper – and a key element of neo-endogenous development in general – the insights from the case studies suggest that it is only a by-product for the initiatives. As many rural development scholars claim, the learning process can be seen as a positive impulse for rural development in general, especially in the case of other community actions for similarly complicated issues. For communities, however, it are the tangible results that count, i.e. high speed broadband networks.”

“Throughout the process – and with the learning – the initiatives gradually lost control over their project and over the tangible result they desired. The initiatives’ members learned in particular that deploying a network in a community-led way, and in a context of diffused power (Shucksmith, 2010), is problematic. It seems that initial market and government failure allowed for – or required – citizen initiatives to step in and take control. Yet as the initiatives progressed, market players and governments realized that their practices could be affected. From the moment that the exogenous powers realized this, they changed their position regarding local empowerment. Market players apply an established way of working and are unwilling to be flexible and accommodate for the wishes of the communities. A similar observation can be made regarding local and regional governments. Having called for citizen participation in general, the governments soon observed that the initiatives go their own way and do not automatically consider other governmental policy goals in their plans. Regional governments in particular respond to this by creating a generic policy instrument to safeguard governmental interests, as is evidenced in particular through the case studies of ECO-Oostermoer and SallandGlas. Regional governments want to ensure that the initiatives do not go against other policy programs and, according to members of the initiatives, they want to reduce the problem of rural broadband to a manageable magnitude. Considering the responses by market players and governments these indicate that when it really matters to them, i.e. when their practices are affected, power in rural areas is not that diffused (Shucksmith, 2010).”

---

<sup>33</sup> Salemink, K.,D. Strijker, G. Bosworth (2016), The community reclaims control? Learning experiences from rural broadband initiatives in the Netherlands. *Sociologia Ruralis*, pp. 22-24 (under review).