

# BURGERINITIATIEVEN IN DE GLASVEZELMARKT

Een kwalitatief onderzoek  
naar de rol van  
burgerinitiatieven als het  
gaat om de digitale kloof

## MASTER SCRIPTIE

---

Marjolein van der Schaaf  
6117538

Master Communicatie, beleid en management  
Bestuurs- en organisatiewetenschap  
Universiteit Utrecht  
Augustus 2022

Begeleider: Madeline Winnubst  
Tweede Lezer: Eugène Loos  
Begeleider RWS: Erna Ovaa



Universiteit  
Utrecht



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afbeelding voorblad: Delta Fiber Nederland (2020). Verkregen van <https://www.deltafibernetwerk.nl/gebieden/vijfheerenlanden-kernen/nieuws/hoe-gaat-de-aanleg-van-glasvezel-nu-eigenlijk-in-z-n-werk>

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt: een kwalitatief onderzoek naar de rol van burgerinitiatieven als het gaat om de digitale kloof'.

Ik heb gekozen om burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt als onderzoekseenheid te nemen, omdat ik meerdere nieuwsartikelen had gelezen en een uitzending van Radar had gezien over het feit dat niet iedereen in Nederland beschikt over een goedwerkende internetverbinding. Daarnaast vond ik het een interessant onderwerp, omdat door COVID-19 duidelijk werd dat een goede internetverbinding van groot belang was. Ook ik als student moest colleges vanuit huis volgen en merkte dat een stabiele internetverbinding dan erg prettig is. Rijkswaterstaat, mijn stagebedrijf, was ook zeer geïnteresseerd in het onderwerp hoe burgers kijken naar digitale bereikbaarheid. Mijn scriptieonderwerp paste daar goed bij. Daarnaast wist ik weinig over de glasvezelmarkt en de organisaties die daarbij betrokken zijn. Tevens had ik geen idee wat de rol van burgerinitiatieven was in de glasvezelmarkt en kon ik dat onderzoeken in deze scriptie. Ik heb met veel plezier aan deze scriptie gewerkt vanwege het feit dat ik meer te weten ben gekomen over de glasvezelmarkt en welke organisaties er allemaal betrokken zijn bij het aanleggen van glasvezel.

Tijdens het schrijven van de scriptie heb ik veel geleerd over het doen van kwalitatief onderzoek en dat het belangrijk is om de focus op je onderzoekseenheid te houden. Daarnaast is de totstandkoming van deze scriptie niet altijd even soepel gegaan door persoonlijke omstandigheden en keuzes die je als onderzoeker maakt. Uiteindelijk heeft het geleid tot deze scriptie.

Tot slot wil ik enkele personen bedanken die mij hebben geholpen bij het tot stand brengen van mijn scriptie. Ik wil mijn dank uitspreken voor mijn begeleider Madeline Winnubst van Universiteit Utrecht voor de feedback en de hulp die zij geboden heeft om ervoor te zorgen dat mijn scriptie beter opgebouwd is en het verhaal consistent is. Daarnaast wil ik mijn begeleider bij Rijkswaterstaat Erna Ovaa bedanken voor de mogelijkheid om een afstudeerstage te doen en de hulp die ik gekregen heb tijdens het schrijven van mijn scriptie. Verder wil ik de respondenten van de interviews, de bestuursleden van de burgerinitiatieven, medewerkers van de marktpartijen en overheidsorganisaties, bedanken voor het afnemen van de interviews, want zonder hen had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze scriptie!  
Marjolein van der Schaaf

## Samenvatting

In Nederland is er een digitale kloof omtrent fysieke toegang (Salemink, 2016). De digitale kloof omtrent fysieke toegang houdt in dat er twee groepen zijn die wel of niet beschikken over goedwerkend internet; de zogenoemde de *haves* en de *haves not* (Hargittai, 2003). De *haves not* zijn de burgers die in het buitengebied wonen en niet beschikken over goedwerkend internet (Driesse et al., 2022; Nauta, 2020). Zij hebben alleen een koperen kabel, die voor een instabiele internetverbinding zorgt. De *haves* zijn de burgers in andere delen van Nederland, voornamelijk in de kernen. Zij hebben meerdere alternatieven coax, kabel en glasvezel om goedwerkend internet te krijgen. Dat wordt dus de digitale kloof omtrent fysieke toegang genoemd. Daarnaast is er een kloof tussen de verwachtingen van de burgers om te beschikken over goedwerkend internet in het buitengebied en het beleid van de overheid en marktpartijen. Dit beleid houdt bijvoorbeeld in dat er alleen ondersteuning in de vorm van kennis is vanuit de overheid en in sommige gevallen dat financiële middelen versterkt kunnen worden. Daarnaast gaf de Autoriteit Consument en Markt [ACM] (2019) in haar rapport aan dat er weinig glasvezel werd aangelegd door marktpartijen in het buitengebied. Marktpartijen hadden weinig interesse in het buitengebied. Recentelijk is er meer aandacht en interesse gekomen zowel onder marktpartijen als onder de nationale overheid om het buitengebied van goedwerkend internet, in de vorm van glasvezel, te voorzien (Driesse et al., 2022; Verhagen, 2021). Deze situaties uit het verleden zorgden ervoor dat burgers burgerinitiatieven gingen oprichten om goedwerkend internet te krijgen (ACM, 2019; Radar, 2020). Doordat burgers burgerinitiatieven oprichten en zorgen voor glasvezel zorgen zij ervoor dat de digitale kloof omtrent fysieke toegang kleiner wordt.

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de digitale kloof omtrent fysieke toegang en met name wat burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt hierin kunnen betekenen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in dit onderzoek:

*Welke rol spelen burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt als het gaat om de fysieke toegang tot internet?*

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag, is gebruikt gemaakt van een literatuuronderzoek en interviews met burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties. Om de rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt te duiden is het belangrijk om te weten welke rol marktpartijen en overheidsorganisaties spelen. Daarnaast is het van groot belang om erachter te komen hoe marktpartijen en overheidsorganisaties aankijken tegen burgerinitiatieven, zodat de rol van de burgerinitiatieven geduid kan worden.

Allereerst is er literatuuronderzoek uitgevoerd om de digitale kloof omtrent fysieke toegang te duiden. In deze literatuurstudie zijn de theoretische concepten digitale kloof, publiek belang en actief burgerschap bestudeerd. Hieruit is gebleken dat de digitale kloof omtrent fysieke toegang ontstaat wanneer er ongelijke toegang tussen twee groepen mensen is tot het beschikken over een internetverbinding en de verschillen in fysieke toegang, dus de middelen die nodig zijn om het internet te blijven gebruiken (Van Dijk, 2006; Van Deursen & Van Dijk, 2019; Wei et al., 2011). Daarnaast is uit nieuwsberichten zoals Radar (2020) naar voren gekomen dat marktpartijen in Nederland niet altijd de belangen behartigen van de bewoners in het buitengebied als het gaat om snel en goedwerkend internet. Dit wordt gedeeltelijk verwacht van een marktpartij volgens Van Damme (2017). Ook de nationale overheid, de provincies en de gemeenten waarborgden de belangen van de burgers niet (Autoriteit Consument en Markt, 2019; Ragoobar et al., 2011; Stelman, 2020). Dit heeft ertoe geleid dat de concepten marktwerking, publiek belang en actief burgerschap behandeld zijn in het theoretisch hoofdstuk. Deze concepten zorgen ervoor dat de rol van burgerinitiatieven en de rol van overheidsorganisaties en marktpartijen beter geduid kunnen worden. Uit het theoretisch hoofdstuk blijkt dat deze concepten met elkaar in relatie staan, want een burgerinitiatief wordt vaak opgericht als het publiek belang niet behartigd wordt door de overheid en marktpartijen.

Er zijn 16 interviews afgenomen, waarvan tien interviews met deelnemers van burgerinitiatieven, vier interviews met medewerkers van marktpartijen en twee interviews met medewerkers van overheidsorganisaties. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerd interviews. Op basis van de resultaten van de interviews is inzicht gegeven in de rol van de marktpartijen, overheidsorganisaties en de burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt als het gaat om de fysieke toegang tot internet. Uit de interviews met de respondenten van de burgerinitiatieven is naar voren gekomen dat marktpartijen in het buitengebied geen glasvezel willen aanleggen vanwege de hoge kosten. De respondenten van marktpartijen bevestigden dit, omdat het aanleggen van glasvezel wel rendabel moet zijn. De respondenten van de geïnterviewde marktpartijen hebben aangegeven dat zij wel interesse hebben in het buitengebied, maar wel een bepaald percentage aan deelnemers moeten behalen en een extra bijdrage moeten vragen. Vervolgens is uit de interviews met de respondenten van de burgerinitiatieven naar voren gekomen dat internet volgens hen een nutsvoorziening zou moeten zijn en dat de overheid hierin een grotere rol zou moeten spelen. De respondenten van de overheidsorganisaties hebben benadrukt dat zij gebonden zijn aan Europese wet- en regelgeving. Deze respondenten geven aan dat marktpartijen wel hun best doen om buitengebieden te voorzien van glasvezel. De respondenten van de marktpartijen vinden dat de overheid geen grotere rol moet krijgen als het gaat om de fysieke toegang tot internet, omdat de markt bezig is met het aanleggen van glasvezel in buitengebieden.

Met betrekking tot de rol van burgerinitiatieven kijken zowel de respondenten van de overheidsorganisaties als de marktpartijen positief naar de rol van burgerinitiatieven, omdat zij ervoor kunnen zorgen dat Nederland goedwerkend internet krijgt. Bovendien zijn burgerinitiatieven ook goed in het proces van vraagbundeling, omdat burgerinitiatieven gebruik maken van ambassadeurs – bewoners die actief zijn in de gemeenschappen – die andere burgers overhalen om glasvezel te nemen. Daarnaast hebben acht van de negen burgerinitiatieven ervoor gezorgd dat er glasvezel is aangelegd of glasvezel aangelegd wordt in het buitengebied. Hierop zijn twee manieren van toepassing, namelijk dat marktpartijen het burgerinitiatief hebben geholpen om het glasvezelnetwerk aan te leggen, maar dat het burgerinitiatief zelf de eigenaar is. De tweede manier is dat een marktpartij eigenaar is van het glasvezelnetwerk. Bovendien hebben burgerinitiatieven zowel aan marktpartijen als aan de overheidsorganisaties kenbaar gemaakt dat zij goedwerkend en snelwerkend internet als nutsvoorziening zien, waardoor er aandacht voor is gekomen.

Geconcludeerd kan worden dat burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt de volgende rollen hebben als het gaat om de fysieke toegang tot internet: initiator, aankaarter en eigenaar. Niet elk burgerinitiatief hoeft over alle rollen te beschikken; het kan ook een van de drie rollen zijn. De meest toonaangevende rol van burgerinitiatieven is die van initiator.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	9
1.4 Leeswijzer.....	10
<b>2. Theoretisch hoofdstuk</b> .....	<b>11</b>
2.1 Digitale kloof.....	11
2.2 Marktwerking en publiek belang in relatie tot publieke toegang.....	15
2.3 Actief burgerschap in relatie tot publieke toegang.....	20
Samenvatting.....	27
<b>3. Methodologie</b> .....	<b>28</b>
3.1 Kwalitatieve methode.....	28
3.2 Literatuuronderzoek.....	28
3.3 Semigestructureerde interviews.....	29
3.4 Dataverzameling.....	31
3.5 Data-analyse.....	32
3.6 Kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek.....	33
<b>4. Resultaten</b> .....	<b>35</b>
4.1 Burgerinitiatieven in de provincie Noord-Holland.....	35
4.2 De glasvezelmarkt in Nederland.....	41
4.3 Analyse van de resultaten in relatie met de literatuur.....	45
4.4 Samenvatting.....	46
<b>5. Conclusie</b> .....	<b>47</b>
<b>6. Discussie</b> .....	<b>49</b>
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>51</b>
<b>Bijlage 1. Hoe zit de glasvezelmarkt in elkaar?</b> .....	<b>58</b>
<b>Bijlage 2. Glasvezelexploitanten in 2019</b> .....	<b>63</b>
<b>Bijlage 3. Topicijsten</b> .....	<b>64</b>
<i>Topiclijst burgerinitiatieven</i> .....	64
<i>Topiclijst overheid</i> .....	67
<i>Topiclijst marktpartijen</i> .....	69

<b>Bijlage 4. Overzicht interviews met de respondenten.....</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage 5. Codebomen .....</b>	<b>71</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

“Ze wilden eerst geld verdienen met het oude netwerk en dan pas iets nieuws aanleggen.”  
(Nauta, 2020)

Deze uitspraak deed kippenboer en voorzitter van LVCNET Hugo Bens in Trouw van 11 februari 2020 over telecomaandieners en het aanleggen van glasvezel in Sint Anthonis. Hij beschikte over een slechte internetverbinding van koper, waardoor hij zijn werkzaamheden minder goed kon uitvoeren en zijn kippen niet via een videoverbinding in de gaten kon houden. Hij wilde daarom graag glasvezel hebben. Echter, KPN en Ziggo wilden niet meewerken en de bewoners van Sint Anthonis, waaronder Hugo Bens, wilden niet meer wachten. Daarom richtten bewoners van Land van Cuijk, waar Sint Anthonis onder valt, een burgerinitiatief LVCNET op en samen met netwerkbeheerder E-Fiber legden zij glasvezel aan (Nauta, 2020). Omdat telecomaandieners nalaten glasvezel aan te leggen, organiseren burgers zich in burgerinitiatieven om verbeterde toegang tot internet te krijgen (Radar, 2020). Het starten van een burgerinitiatief om glasvezel te krijgen is niet altijd succesvol, want bestaande telecomaandieners met name KPN zorgen voor vertraging, kleinschalige uitrol en afstel, zodat ze hun eigen positie beschermen en andere concurrenten klein houden (Autoriteit Consument en Markt [ACM], 2019).

### **Verminderde toegang tot internet**

De noodzaak tot stabiel en snel internet is de afgelopen jaren groter geworden onder andere door COVID-19 (Agentschap Telecom, 2020). Mensen werkten vanuit huis en volgden online lessen (VIs, 2021). Hierdoor is in de afgelopen jaren meer gebruik gemaakt van digitale middelen zoals het internet en nam de vraag naar digitale bereikbaarheid toe (Agentschap Telecom, 2020). Digitale bereikbaarheid wordt zelfs als alternatief voor wegverbreding in beeld gebracht waardoor snelwegverbreding bij Amelisweerd niet nodig zou zijn (Zembla & Herblot, 2021). Werkgevers hielden er rekening mee dat na de coronacrisis de meeste mensen één tot drie dagen thuis zouden blijven werken. Hoogleraar stedelijke mobiliteit Marco te Brömmelstroet geeft aan dat als iedereen één dag zou thuiswerken er geen files zouden zijn, wat neerkomt 10%-20% van het totale verkeer, waardoor de verbreding van de A27 niet nodig zou zijn (Zembla et al., 2021). Ook hoogleraar verkeerseconomie Erik Verhoef geeft aan dat mensen zich makkelijk over de dag verspreid kunnen verplaatsen door bijvoorbeeld eerst te ‘zoomen’ of te ‘teamsen’ en later naar kantoor te gaan met de auto (Zembla et al., 2021). Dit leidt ertoe dat de files vrijwel verdwijnen en het kappen van het bos bij Amelisweerd niet nodig de verbreding van de snelweg. De digitale infrastructuur is dus ook van invloed is op het gebruik van de fysieke infrastructuur (Zembla et al., 2021). Dit sluit aan op de missie van Rijkswaterstaat om Nederland bereikbaar te houden, het verkeer te spreiden en files te beperken (Rijkswaterstaat, z.d.).

Een goede digitale bereikbaarheid wordt dus voor veel Nederlanders steeds belangrijker. Maar nog niet iedereen heeft goede toegang tot internet. Soms komt dat door de kwaliteit van het fysieke netwerk dat men heeft in de woning. Koper, coax en glasvezel zijn voorbeelden van fysieke netwerken (Stichting Digitale Infrastructuur Nederland [DINL], z.d.). In Nederland zijn er gebieden die glasvezel hebben en dus betere toegang tot het internet hebben, terwijl andere gebieden een andere vorm van een fysiek netwerk hebben, zoals koper, en vaker last hebben van een onstabiel netwerk, wat zorgt voor een verminderde toegang tot internet (Nauta, 2020). Hierdoor ontstaat ongelijkheid tussen burgers omtrent de fysieke toegang tot internet. Dit is een onderdeel van de digitale kloof (Salemink, 2016). De digitale kloof houdt in dat er twee groepen zijn: zij die wel toegang hebben tot internet en digitale middelen en zij die beperkte toegang hebben tot deze middelen (Townsend et al., 2013). De digitale kloof valt uiteen in het beschikken over kennis en vaardigheden om effectief gebruik te maken van internet en andere digitale middelen en het hebben van fysieke toegang tot een netwerk (Salemink, 2016). In dit onderzoek staat de fysieke toegang tot een netwerk centraal en wordt het beschikken over kennis en vaardigheden van digitale vaardigheden buiten beschouwing gelaten.



## **Actoren in de glasvezelmarkt**

Er zijn drie actoren die zich bevinden in de glasvezelmarkt: overheidsorganisaties, marktpartijen en burgerinitiatieven. In bijlage 1 is meer achtergrondinformatie te vinden over hoe de glasvezelmarkt in elkaar zit.

De overheid laat de digitale infrastructuur inclusief glasvezel voornamelijk aan de markt over (Ragoobar et al., 2011; Steltman, 2020). De overheid, waaronder provincies en gemeenten, is gebonden aan wet- en regelgeving en de aanleg en beheer van glasvezel is overgelaten aan marktpartijen vanwege de marktwerking (ACM, 2019; van Damme, 2017).

Marktpartijen zijn verantwoordelijk voor goedwerkend internet en dus ook voor bijvoorbeeld de zorg voor de aanleg en beheer van glasvezel. Het is de vraag of dit voldoende gebeurt volgens sommige burgers (ACM, 2019; Radar, 2020). Daarnaast is KPN de grootste speler in de glasvezelmarkt, die volgens het rapport van de ACM (2019) haar concurrenten klein probeerde te houden door middelen in te zetten die vertraging en afstel veroorzaakten. Dit zorgde ervoor dat er dus minder woningen op glasvezel werden aangesloten.

Het aansluiten van woningen op glasvezel is recent weer tot een versnelling gekomen. Marktpartijen zien de noodzaak in van snelle internetverbindingen en glasvezelaansluitingen tot aan de woning (Redactie NOS, 2021; Verhagen, 2021). Zo heeft KPN samen met pensioenfonds ABP een joint-venture opgericht om dorpen sneller aangesloten te krijgen op glasvezel (Verhagen, 2021). Dat komt neer op 700.000 adressen. Daarnaast zet T-Mobile ook in op glasvezel in samenwerking met Open Dutch Fiber (Redactie NOS, 2021). Deze bedrijven willen binnen vijf jaar één miljoen huishoudens op glasvezel hebben aangesloten in overwegend stedelijke gebieden. Hieruit blijkt dat telecomaanbieders ook samen met andere marktpartijen glasvezel willen aanleggen.

Burgerinitiatieven zijn ook een actoren in de glasvezelmarkt. In zogenaamde witte gebieden worden vaak burgerinitiatieven georganiseerd in de vorm van een coöperatie of een stichting om glasvezel aan te leggen (ACM, 2019). Witte gebieden zijn gebieden in het buitengebied die geen aansluitingen hebben op een niet volledig op koper gebaseerd toegangsnetwerk dat hogere breedtes kan leveren (Glasvezel van Kabelnoord, z.d.; IGI Global, z.d.). Deze gebieden hebben vaker te maken met een langzame en/of onstabiele internetverbinding (Nauta, 2020; Radar, 2020). Het is lastig om als individu glasvezel te krijgen vanwege het feit dat het dan niet rendabel is voor commerciële aanbieders (ACM, 2019; DFMopGlas, z.d.). Wanneer de aanleg van glasvezel rendabel is door de inzet van het burgerinitiatief, kan de aanleg van glasvezel soms alsnog vertraagd of ongedaan gemaakt worden door de invloed van andere marktpartijen (ACM, 2019). Voorbeelden hiervan zijn rechtszaken aanspannen, in hetzelfde gebied glasvezel aanleggen en gebieden claimen (het zogenaamde “handdoekje leggen”).

## **Publiek belang en digitale kloof**

Het maatschappelijke belang om digitaal bereikbaar te zijn en toegang te hebben tot internet is voor marktpartijen geen hoofdmotief. Dit heeft te maken met marktwerking en de bemoeienis van de overheid (Van Damme, 2017; Den Butter & Ten Wolde, 2013). Marktwerking is namelijk een middel dat door de mensheid is gecreëerd om doelen en belangen, die individueel of gedeeld zijn, te dienen (Van Damme, 2017, p.5). Dit is ook het geval in de glasvezelmarkt, want deze is grotendeels in handen van marktpartijen die voor de aanleg van glasvezel en de bijbehorende digitale bereikbaarheid moeten zorgen. Het aanleggen van glasvezel en toegang tot internet kan als publiek belang gezien worden. ‘Als een belang van ingezetenen van een land waarbij in een gegeven omstandigheid overheidsbemoeienis een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoeienis is’ (Den Butter & Ten Wolde, 2013, p.232) wordt er gesproken over publiek belang. Het dienen van het maatschappelijke belang valt dus onder het publiek belang.

Daarnaast is er geen sprake van publiek belang als de markt uit zichzelf zorgt voor een welvaarts optimum (Den Butter & Den Butter, 2016, p.27). Er zijn drie argumenten waarom overheidsbemoeienis ingezet kan worden, namelijk herverdeling, voorziening van collectieve goederen en opheffen van marktfalen (Den Butter et al., 2013). Zoals eerder vermeld zijn er omtrent het aanleggen van glasvezel spanningen tussen burgers en marktpartijen, waarbij de vraag opkomt of

er sprake is van publiek belang en een rol voor de overheid. Dit onderzoek verschaft inzichten over de marktwerking en het publiek belang in de glasvezelsector.

## 1.2 Probleemstelling

Het vraagstuk behelst dat burgers burgerinitiatieven oprichten om ervoor te zorgen dat zij digitaal bereikbaar zijn door zelf glasvezel aan te leggen of het laten doen, aangezien marktpartijen aangeven dat zij de aanleg te duur vinden of dat de aanleg op de lange termijn planning staat (Radar, 2020; Vermeer, 2020). Ook zorgen bestaande telecomaانبieders en met name KPN voor vertraging, kleinschalige uitrol en afstel van de aanleg van glasvezel (ACM, 2019). De belangen van de burgers en marktpartijen lopen uiteen als het gaat om het aanleggen van glasvezel. De burgers willen namelijk graag snel en stabiel internet, zodat digitaal bereikbaar zijn om bijvoorbeeld hun werk te kunnen uitvoeren (Nauta, 2020). In het rapport van de ACM (2019) kwam naar voren dat marktpartijen gericht zijn op het maken van winst en hierdoor soms andere organisaties belemmeren. Dit leidt weleens tot de beslissing van marktpartijen dat er helemaal geen glasvezel wordt aangelegd. De bewoners zijn daar de dupe van, omdat zij wel graag snel internet zouden willen.

Het doel van dit exploratieve onderzoek is om inzichten te verkrijgen over welke rol burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt innemen omtrent de digitale kloof (internettoegang). In dit onderzoek staat de glasvezelmarkt centraal, de andere fysieke netwerken worden buiten beschouwing gelaten.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*Welke rol spelen burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt als het gaat om de fysieke toegang tot internet?*

De bovenstaande hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek ter voorbereiding van empirisch onderzoek. Het empirisch onderzoek bestaat uit documentenanalyse van zowel beleidsstukken als artikelen uit de media en interviews met burgers die actief zijn in burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties.

## 1.3 Relevantie van het onderzoek

### **Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant. Door de coronapandemie is gebleken dat het noodzakelijk is dat iedereen een goede en stabiele internetverbinding heeft om vanuit huis te werken en colleges te volgen (Agentschap Telecom, 2020; Vis, 2020). Er is in Nederland een groot aantal adressen, de zogenaamde witte adressen, die niet hier niet over beschikken. Glasvezel is daar een mogelijke oplossing voor. Het is van maatschappelijk belang dat er geen verschillen ontstaan tussen burgers als het gaat om een goede internetverbinding en de bijbehorende effecten, ongeacht of iemand in het buitengebied woont. Dit onderzoek biedt inzichten voor zowel overheidsorganisaties als marktpartijen met betrekking tot de invloed van burgerinitiatieven en het verkrijgen van goedwerkend internet in de buitengebieden. Bovendien kan dit onderzoek ook meer informatie verschaffen voor burgers om een burgerinitiatief op te richten als zij geen goede internetverbinding hebben.

### **Wetenschappelijke relevantie**

Dit exploratieve onderzoek levert een meerwaarde op voor de wetenschap omdat vanuit verschillende perspectieven wordt gekeken naar de rol die burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt spelen omtrent de fysieke toegang tot internet. Er is tot nu toe weinig wetenschappelijke literatuur over de fysieke kant van de digitale kloof en de rol van burgerinitiatieven hierin. Er is veel bekend over verschillende theoretische concepten zoals publiek belang, marktwerking en de digitale kloof op zich. Deze concepten zijn in de wetenschap nog niet specifiek verbonden met de rol van de burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt.

#### 1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een uiteenzetting van theoretische concepten en daarna wordt de gehanteerde methode in hoofdstuk 3 besproken. Hierna volgen de belangrijkste resultaten uit de interviews, die met elkaar in verband worden gebracht en uiteengezet in de conclusie. In de discussie worden tekortkomingen van het onderzoek beschreven en aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## 2. Theoretisch hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt de theorie beschreven waar de vraagstelling uit dit onderzoek uit voort komt, te weten de theoretische concepten digitale kloof, publiek belang en actief burgerschap. Dit literatuuronderzoek leidt tot een analytisch kader die als basis dient voor het duiden van de empirische data.

### 2.1 Digitale kloof

In deze paragraaf wordt het concept digitale kloof beschreven. Er zal worden ingegaan op de definitie en oorsprong van de digitale kloof en daarna specifiek op het eerste niveau van de digitale kloof. Het eerste niveau van de digitale kloof wordt toegelicht. Vervolgens worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij het concept van de digitale kloof. Tevens zal er een korte samenvatting gegeven worden wat belangrijke inzichten zijn als het gaat om de digitale kloof.

#### **De oorsprong van de digitale kloof**

Om de digitale kloof te kunnen definiëren, is het belangrijk om te weten wat digitalisering precies inhoudt. Stol et al. (2018) definiëren digitalisering als volgt: “Digitalisering is een ontwikkeling die inhoudt dat informatie- en communicatietechnologie (ICT), en daarmee dus ook digitale datastromen, op steeds meer plaatsen en op steeds meer manieren een rol spelen in ons dagelijks leven” (p.3).

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is niet meer weg te denken in de huidige samenleving. Digitalisering heeft een grote invloed op de economie en samenleving, waardoor deze in snel tempo veranderen (Rijksoverheid, 2018). Digitale technologieën bieden volgens het kabinet kansen en voordelen voor iedereen. Echter, dit is niet voor iedereen het geval. Er is sprake van ongelijkheid tussen burgers omtrent de toegang tot stabiel internet en het beschikken over vaardigheden om daar voordeel uit te kunnen halen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020; Nauta, 2020). Voor de jaren negentig, toen meer mensen digitale technologieën waaronder internet gingen gebruiken, werden algemene termen zoals *information inequalities* en *knowledge gap* gebruikt om deze ongelijkheid te verklaren (Van Dijk, 2006). In de jaren negentig werd de term digitale kloof, ook wel *digital divide* genoemd, geïntroduceerd om de ongelijke toegang tot en gebruik van digitale technologieën te duiden (zie Gunkel, 2003). Het onderzoek naar de digitale kloof begon volgens Van Dijk (2006, p.223) door te kijken naar het aantal mensen dat over een computer en een netwerkaansluiting beschikte waarbij verschillende categorieën mensen op basis van demografische kenmerken zoals inkomen worden onderscheiden.

#### **De definitie van de digitale kloof**

In de literatuur wordt gesproken van een digitale kloof wanneer er sprake is van een kloof tussen de mensen die toegang hebben tot digitale technologieën en mensen die hier geen toegang tot hebben (Hargittai, 2003). De digitale kloof wordt ook wel de ‘*haves*’ en de ‘*have nots*’ genoemd (Hargittai, 2003). Wanneer er sprake is van een digitale kloof wordt voornamelijk gekeken naar de ongelijkheid van technologie tussen mensen in een land en de daarbij behorende kansen (Norris, 2001). Townsend et al. (2013) geeft aan dat het gaat om mensen die toegang hebben tot het internet en de mensen die geen toegang hebben tot het internet (zie hierboven). Salemink (2016) noemt dit de materiële toegang tot een netwerk.

Als het gaat om de digitale kloof bestaan er twee perspectieven wat betreft uitkomsten op de lange termijn, namelijk de *normalization hypothesis* en de *stratification hypothesis* (Norris, 2001; Van Deursen et al., 2017). De *normalization hypothesis* houdt in dat wanneer de prijzen van technologie dalen de technologie voor iedereen toegankelijk wordt (Norris, 2001). De technologische middelen waren eerst alleen toegankelijk voor mensen met een hoge maatschappelijke status en hoog inkomen (Norris, 2001; Van Deursen et al., 2017). De gedachte is dat mensen met een lage maatschappelijke status en een laag inkomen ook toegang hebben tot en uiteindelijk ook beschikken over technologische middelen, net zoals een wasmachine of tv. De digitale kloof zou volgens de *normalization hypothesis*

uiteindelijk niet meer bestaan. De achterliggende gedachte bij de *stratification hypothesis* is dat het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) ook bestaande sociale ongelijkheden, zoals macht, status, inkomen en leefstijl benadrukt (Van Deursen et al., 2017). Wanneer de ongelijkheid in de samenleving toeneemt, is het mogelijk dat dat versterkt wordt door ICT. In tegenstelling tot de *normalization hypothesis* zal volgens de *stratification hypothesis* de digitale kloof blijven bestaan (Norris, 2001).

Naast de twee perspectieven op lange termijn uitkomsten kunnen bij de digitale kloof drie verschillende niveaus worden onderscheiden. Het eerste niveau van de digitale kloof heeft betrekking op de toegang van individuen tot de infrastructuur van informatie- en communicatietechnologie (ICT) inclusief de autonomie en continuïteit van de toegang (Van Deursen & Helsper, 2015, p.31). Ook apparaten zoals een laptop die verbinding maken met internet behoren tot het eerste niveau van de digitale kloof (Van Deursen & Van Dijk, 2019). Bij het tweede niveau van de digitale kloof zijn wetenschappers, zoals Mossberger et al. (in Mariën et al., 2010, p.6) en Selwyn (2006) erachter gekomen dat het verschaffen van toegang tot een netwerk en computer niet automatisch leidt tot kwalitatief en doeltreffend gebruik van digitale middelen. Het tweede niveau betreft kennis en vaardigheden van digitale middelen waar men over beschikt om gebruik te kunnen maken van deze middelen. Bij het derde niveau van de digitale kloof draait het om de uitkomsten die mensen halen uit zowel de toegang tot internet als het beschikken over kennis en vaardigheden om met internet(applicaties) te kunnen omgaan (Van Deursen & Helsper, 2015). Dit niveau is gebaseerd op zowel het eerste niveau als het tweede niveau van de digitale kloof (Scheerder et al., 2017). Dit onderzoek focust op het eerste niveau van de digitale kloof. Het tweede en derde niveau van de digitale kloof worden bij dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

### **De fysieke toegang van digitale kloof nader beschouwd**

Bij het eerste niveau van de digitale kloof, dat ook de *digital access divide* wordt genoemd, staat de ongelijke toegang tot digitale technologieën centraal (Brotcorne & Mariën, 2020; Wei et al., 2011). Hieronder valt het beschikken over een internetverbinding en de verschillen in materiële toegang (Van Deursen & Van Dijk, 2019; Van Dijk, 2006). Bij materiële toegang gaat het om middelen, zoals computerapparatuur en software, die nodig zijn om het internet te blijven gebruiken (Van Deursen & Van Dijk, 2019). Voorbeelden van deze middelen zijn iPads, telefoons, laptops, software, printers en harde schijven. Er wordt op dit niveau van de digitale kloof voornamelijk gekeken naar de verschillen in fysieke toegang, zoals internet, een computer of andere apparatuur die een internetverbinding nodig heeft, in combinatie met demografische kenmerken (Van Dijk, 2006). Voorbeelden van deze demografische kenmerken zijn leeftijd, geslacht, sociaaleconomische status, geografische ligging, opleiding en etniciteit. Bijvoorbeeld dat iemand met een laag inkomen een minder grote kans heeft op toegang tot internet en middelen om hiervan gebruik te maken (Van Dijk, 2006). Een mogelijke oorzaak is, zoals bij de *normalization hypothesis* vanuit wordt gegaan, is dat de technologie erg prijzig is en dat mensen met een laag inkomen deze niet kunnen kopen. Van Dijk (2006) bevestigt dit en geeft aan dat inkomen de belangrijkste factor is om toegang te krijgen tot internet.

Terugkomend op andere kenmerken bleek uit de rapporten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling [OESO], *National Telecommunications and Information Administration* van de Verenigde Staten [NTIA] en uit de Europese Barometer dat in de periode van 2000-2002 de ongelijke toegang tot digitale technologieën in de noordelijke landen afnam met betrekking tot het verschil in inkomen (hoog en laag) en educatie (hoog en laag) (Van Dijk, 2006, p.225). De reden was dat mensen met een laag inkomen en lagere opleiding zich ontwikkelden en toegang hadden tot dezelfde digitale technologieën als mensen met een hoog inkomen en hogere opleiding (Van Dijk, 2006, p.225). De fysieke toegang van de digitale kloof kan hierdoor mogelijk kleiner zijn geworden. Van Deursen (2018) geeft aan dat deze vorm van de digitale kloof altijd blijft bestaan ook wanneer iedereen toegang heeft tot digitale technologieën en een internetaansluiting. De reden volgens Van Deursen (2018, p.23) is dat er steeds nieuwe toegangsapparatuur komt door de opkomst van de internettechnologie en de kwaliteit, diversiteit en onderhoud van de apparatuur die bepaald worden door de technische kenmerken.

Naast het bezit van middelen zoals een laptop en de toegang tot internet, is ook de kwaliteit van deze twee middelen belangrijk (Van Dijk, 2005). Zo geeft Van Dijk (2005, p.49) met het volgende voorbeeld aan dat de mogelijkheid van de toegang (dus bijvoorbeeld de upload- en downloadsnelheid) afhankelijk is van het apparaat dat gebruikt wordt. Een oude computer kan bijvoorbeeld minder snel uploaden en downloaden in vergelijking tot een nieuw krachtig multimedia apparaat, zoals een nieuwe computer of iPad. Daarnaast is er ook een verschil in internetsnelheid en toegang tot internet door de fysieke netwerken waar men over beschikt. Een voorbeeld is een inbelverbinding die vroeger de standaard was in vergelijking tot de huidige fysieke netwerken van koperen kabels tot en met glasvezel. Glasvezel heeft een hogere upload en downloadsnelheid in vergelijking tot koperen kabels zoals DSL, namelijk 750 mega bit per seconde tot 1 giga bit per seconde van glasvezel tegenover 500 mega bit per seconde van de kabel. Een hogere internetsnelheid kan ervoor zorgen dat iedereen een goede toegang tot internet heeft en kan blijven gamen, grotere bestanden en foto's kan downloaden en versturen zonder dat iemand anders daar last van heeft.

Van Dijk (2006) stelt dat de aanwezigheid van breedbandaansluitingen in vergelijking met smalbandaansluitingen, zoals inbel-internetverbindingen, ervoor zorgt dat mensen meer gebruik maken van de mogelijkheden die de digitale technologie biedt. Hieruit blijkt dat de verschillende soorten fysieke netwerken inclusief de kwaliteit van invloed zijn op het gebruik van de technologie en de mogelijkheid om daar voordeel in de zin van het opdoen en verbeteren van vaardigheden, zoeken naar nieuwe en mogelijk opleiding en goedkoper shoppen (Van Dijk, 2006; Ferlander & Timms, 2006).

Om het eerste niveau van de digitale kloof beter te duiden wordt hieronder in box 2.1 een onderzoek van Ferlander en Timms (2006) toegelicht.

#### *Box 2.1 De fysieke toegang van digitale kloof in Zweden*

Ferlander en Timms (2006) hebben *digital access divide* onderzocht aan de hand van een casestudy in Zweden, waarbij gekeken werd naar het succes van twee initiatieven, namelijk een lokaal netwerk en het internetcafé om de digitale kloof te overbruggen. Ferlander en Timms (2006) gingen ervan uit dat naast de sociaal-demografische kenmerken ook de geografische ligging van belang was. Hierdoor werd een wijk in Stockholm waarin veel kansarme mensen, zoals alleenstaande ouders, immigranten en laagopgeleiden woonden, als case genomen. Zowel insiders, bewoners van de wijk, als outsiders, mensen van buiten de wijk, hadden een negatief beeld over de wijk. Er was dus sprake van een negatieve beeldvorming van deze wijk. Daarnaast was er sprake van onveiligheid, vandalisme en geweld. Er was sprake van wantrouwen naar elkaar toe, weinig lokale participatie en support.

Bij het lokale netwerk was er sprake van een snelle internetverbinding. De woningcorporatie heeft dit netwerk aangelegd en vrijwilligers runden dit netwerk. Deze vrijwilligers werden gezien als ambassadeurs van het lokale netwerk en hielpen de bewoners met het netwerk. De doelen van het netwerk waren dat iedereen gebruik kon maken van het internet en het ontstaan van digitale en sociale inclusie. Sociale inclusie is een proces waarbij de voorwaarden om te zorgen dat mensen kunnen deelnemen aan de samenleving en onderdeel zijn van de samenleving (Van Houten & Bolsenbroek, 2010; World Bank, z.d.). Mensen moeten het gevoel hebben dat ze erbij horen en mee kunnen doen. Dat er sprake is van insluiting in plaats van uitsluiting. Volgens Ferlander en Timms (2006) is digitale inclusie een voorwaarde van sociale inclusie. Digitale inclusie betekent volgens hen dat mensen via het internet kunnen deelnemen aan de samenleving. Het idee achter het lokale netwerk was dat het zou leiden tot participatie en sociaal contact binnen de gemeenschap en een verbeterde reputatie van de wijk door het creëren van een online gemeenschap.

De woonbouwvereniging, de gemeente en een internetprovider financierden het internetcafé. Door middel van deze financiering kregen bezoekers toegang tot computers en internet. Het doel van het internetcafé komt overeen met die van het lokale netwerk, namelijk dat er sprake is van sociale en digitale inclusie. Wanneer de mensen uit de gemeenschap hulp nodig hadden, konden zij hulp krijgen van de manager van het internetcafé. De manager probeerde ervoor te zorgen dat verschillende groepen zoals immigranten en ouderen kwamen door verschillende verenigingen te benaderen. Daarnaast werden er ook cursussen gegeven om met computer om te kunnen gaan.

Uit het onderzoek van Ferlander en Timms (2006) is gebleken dat het internetcafé zijn doel heeft gehaald in tegenstelling tot het lokale netwerk. Er werd in mindere mate gebruik gemaakt van het lokale netwerk. Daarnaast maakten hoogopgeleiden mannen meer gebruik van het lokale netwerk en de computer dan de overige groepen, zoals ouderen, vrouwen, laagopgeleiden en immigranten. De hulp om het lokale netwerk te gebruiken, was niet altijd aanwezig en ook op de website om mensen te ontmoeten was bijna niemand te vinden.

Bij het internetcafé kwamen verschillende bevolkingsgroepen die zelf thuis geen toegang hadden tot internet en/of geen geld hiervoor hadden. Ouderen en laagopgeleiden kwamen graag naar het internetcafé door de steun die zij kregen en de cursussen die gegeven werden om met de computer om te kunnen gaan. Daarnaast werd zowel online via mail en chatboxen als offline contact met elkaar gezocht, omdat de wijkbewoners nu onderdeel werden van de 'lokale informatiesamenleving'. Tot slot zorgde het internetcafé ook voor een verandering in de demografische kenmerken. Zo zochten werklozen naar banen via de computer. Bij sommige mensen leidde het ertoe dat ze een studie gingen doen op een hoger niveau.

Het onderzoek van Ferlander en Timms (2006) toont dus aan dat er verschillende manieren van toegang zijn, namelijk toegang tot internet via een eigen kabel of via een computer in het internetcafé. Daarnaast kan gesteld worden dat inkomen van belang is geweest voor mensen om het internetcafé te bezoeken aangezien ze zelf geen geld hebben voor een computer thuis. De hulp en steun van andere mensen uit de lokale gemeenschap en de manager hebben bijgedragen aan het verkleinen van de digitale kloof. Ook heeft dat bij sommige mensen geleid tot een verandering in de demografische kenmerken, zoals inkomen, het hebben van een baan en educatie.

### **Kritische kanttekeningen bij de digitale kloof**

Bij de digitale kloof is sprake van een dichotome uitkomst doordat er twee groepen zijn die wel of geen toegang hebben tot digitale technologieën, namelijk de *haves* en de *haves not* (Norris, 2001; Hargittai, 2003; Salemin, 2016). Volgens Gunkel (2003) zijn er meerdere definities die organisaties, politici en wetenschappers gebruiken als het gaat om het onderscheid tussen twee groepen mensen. Zo gebruiken Harmon en Moore *techno-utopians* en *techno-dystopians* als onderscheid tussen twee groepen. *Techno-utopians* zijn mensen die de digitale technologie omarmen en de mogelijkheden van de digitale technologie 'vieren' (Gunkel, 2003, p. 505). Mensen die de digitale technologie niet omarmen en niet 'vieren' worden de *techno-dystopians* genoemd. Verschillende onderzoeken in Zweden en Nieuw-Zeeland laten zien dat er ook mensen zijn die ICT niet gebruiken vanwege het gebrek aan interesse of noodzaak (Ferlander & Timms, 2006). Er zijn dus mensen die bewust de keuze hebben gemaakt om geen digitale technologie te gebruiken. Ook zijn er organisaties zoals *National Telecommunications and Information Administration* van de Verenigde Staten en *The Benton Foundation* die dezelfde definitie hebben als bijvoorbeeld Hargittai (2003), namelijk dat er een groep is die wel toegang heeft tot digitale technologieën en een groep die geen toegang heeft tot digitale technologieën.

Volgens Gunkel (2003) en Warschauer (z.d.) kan ook een andere kanttekening geplaatst worden bij het onderscheid tussen twee groepen. Zij stellen dat het onderscheid in twee groepen een beperkte weergave van de werkelijkheid is aangezien er variaties zijn hoe mensen toegang hebben tot digitale technologieën, hoe mensen digitale middelen gebruiken en hoe mensen tot hun informatie komen. Warschauer (z.d., p.2) illustreert dit met het volgende voorbeeld.

"Compare, for example, a professor at UCLA with a high-speed "Internet II" connection in her office, a student in Seoul who uses a cyber-cafe, and a rural activist in Indonesia who has no computer or phone line but whose colleagues in her NGO download information for her." (Warschauer, z.d., p. 2)

Hieruit blijkt dat er verschillende manieren zijn om toegang tot internet te krijgen en het verkrijgen van informatie. Daardoor is er volgens Gunkel (2003) bij de fysieke toegang van de digitale kloof niet een bepaalde vorm, maar dat de fysieke toegang van de digitale kloof in meerdere vormen voor kan

komen. Dit perspectief deel ik ook, want ik kan mij voorstellen dat er meerdere manieren zijn om aan toegang tot ICT te komen en ICT te gebruiken.

Een andere kanttekening is dat in de meeste artikelen en boeken die over de digitale kloof geschreven zijn, bijvoorbeeld Gonzales (2016), Norris (2001) en Van Deursen et al. (2017), wordt gefocust op westerse landen zoals Nederland en de Verenigde Staten. In westerse landen heeft de bevolking vaak toegang tot internet en andere digitale middelen. Deze ontwikkeling kan mogelijk zorgen dat de digitale kloof in Westerse landen er anders uitziet dan in minder ontwikkelde landen. In sommige artikelen wordt ook aandacht besteed aan de digitale kloof in ontwikkelingslanden, zoals Cambodja en Ghana (Fuchs & Horak, 2008; Wijers, 2010).

Zoals eerder vermeld zijn er twee perspectieven met betrekking tot de uitkomst van de digitale kloof op de lange termijn. In de literatuur wordt veelal niet of nauwelijks aandacht besteed aan de *normalization hypothesis* in tegenstelling tot de *stratification hypothesis*. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat bij de *normalization hypothesis* gesteld wordt dat de digitale kloof verdwijnt als de prijzen omlaag gaan, terwijl bij de *stratification hypothesis* meerdere factoren een rol spelen (Norris, 2001).

Geconcludeerd kan worden dat er verschillen zijn in het fysieke netwerk wat zorgt voor een goede of verminderde toegang tot internet. Zo biedt glasvezel een hogere internetsnelheid en een stabielere verbinding dan koperen kabels. Dit leidt ertoe dat mensen in het buitengebied ook graag willen beschikken over een hogere internetsnelheid door middel van glasvezel in plaats van dat zij belemmeringen ervaren, bijvoorbeeld hun werk niet kunnen doen vanuit huis. Hieruit blijkt dat het demografische kenmerk 'geografische ligging' van belang is met betrekking tot de digitale kloof in Nederland, wat overeenkomt met Van Dijk (2006) en Salemink (2016). Daarnaast is het aspect kwaliteit belangrijk en met name om erachter te komen wat de huidige status qua snelheid van bijvoorbeeld koperen kabels is in vergelijking met glasvezelkabels en hoe de burger die door een burgerinitiatief over glasvezel beschikt de verandering in snelheid ervaart. Om meer informatie te verkrijgen over hoe de kwaliteit van het netwerk ervaren wordt, is het interessant om te weten wat voor fysiek netwerk aanwezig is en welke (digitale) middelen er worden gebruikt op het fysieke netwerk.

## 2.2 Marktwerking en publiek belang in relatie tot publieke toegang

Om de digitale kloof in de samenleving te verkleinen is het belangrijk om het publiek belang te waarborgen. Een voorbeeld van publiek belang is zorgen voor (een betere) toegang tot internet door het aanleggen van glasvezel, waardoor mensen meer mogelijkheden krijgen en ervan kunnen profiteren (Van Deursen & Helsper, 2015). Zoals eerder gesteld marktpartijen behartigen het publiek belang niet altijd.<sup>1</sup> Bewoners die graag glasvezel willen, zijn hiervan de dupe, omdat zij in grote mate afhankelijk zijn van deze marktpartijen. Soms wil de overheid bijvoorbeeld een gemeente een helpende hand bieden om ervoor te zorgen dat er glasvezel aangelegd wordt, maar dit kan niet altijd vanwege wet- en regelgeving (zie ook bijlage 1). Om meer te weten te komen over de glasvezelmarkt is het van belang om het verschil tussen marktwerking en publiek belang te duiden. Hieronder zal worden ingegaan op de concepten marktwerking en publiek belang.

### Marktwerking

Volgens Van Damme (2017) is marktwerking een middel dat is gecreëerd om doelen en belangen, die individueel of gedeeld zijn, te dienen (p.6). Marktwerking in Nederland hangt samen met privatisering, waarbij volgens Sylvester (in Stellinga, 2012, p.11) de productie of dienstverlening aan marktpartijen werd uitbesteed, het staatseigendom werd afgestoten en overheidsdiensten werden verzelfstandigd.

---

<sup>1</sup> Radar (2020, september 7). KPN frustreert de aanleg van glasvezel. In *Radar – Het consumentenprogramma van AVROTROS*. Geraadpleegd op 28 maart 2021.

<https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/kpn-frustreert-de-aanleg-van-glasvezel/>.



Dit begon in de jaren zestig van de vorige eeuw met de privatisering van staatsbedrijven en vanaf de jaren tachtig onder leiding van het toenmalig kabinet onder leiding van premier Ruud Lubbers ging dat nog verder onder het motto “Meer markt, minder overheid”. Er was sprake van twee achterliggende motieven om te privatiseren, namelijk een budgettair motief en bestuurlijk motief (Tweede Kamer, 1983, p. 2). Bij het budgettair motief ging het om het verhogen van de effectiviteit doordat voorzieningen beter werden afgestemd op de behoeften en de efficiency, waarbij een voorziening mogelijk tegen lagere kosten geleverd kon worden. Het bestuurlijk motief hield in dat door middel van privatisering het overheidsapparaat afgeslankt en meer gestroomlijnd werd. De gedachte hierachter was dat het overheidsapparaat beter zou functioneren (Stellinga, 2012; Tweede Kamer, 1983). Een voorbeeld van een geprivatiseerde organisatie is Koninklijke PTT Nederland NV [KPN], dat voorheen het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie [PTT] was.

Bij marktwerking spelen zowel marktpartijen als consumenten een rol (Van Damme, 2001). Van Damme (2001) zegt hierover het volgende.

“De markt werkt als deze voor consumenten tot goede resultaten leidt, dat wil zeggen er ontstaat een goede prijs kwaliteitsverhouding, en voldoende productdifferentiatie en innovatie. In dit opzicht is marktwerking inderdaad dus geen doel maar een middel. Hoe goed de markt werkt wordt beïnvloed door de manier waarop deze wordt aangestuurd”. (Van Damme, 2001, p.189)

De manier van aansturen heeft te maken met toetredingsregels en gedragsregels die gelden binnen de markt (Van Damme, 2001). Bij de toetredingsregels draait het om de voorwaarden waaraan een marktpartij moet voldoen om toegelaten te worden op de markt en dus een actieve speler te worden. Gedragsregels hebben te maken met de voorwaarden waaraan marktpartijen zich moeten houden. Stellinga (2012) noemt dit beleid dat gericht is op de aanbodzijde om de marktwerking te bevorderen.

Daarnaast kan marktwerking bevorderd worden doordat beleid gericht is op de vraagzijde (Stellinga, 2012). Hierbij worden consumenten in staat gesteld om de zogenoemde ‘tucht van de markt’ uit te oefenen. De aanname die hierbij geldt is dat binnen de markt een bepaalde dynamiek heerst door de bovenstaande regels en de concurrentie om ervoor te zorgen dat het publiek belang gewaarborgd wordt. Dat wordt de tucht van de markt genoemd. Voorbeelden van beleid dat gericht is op de vraagzijde zijn vouchers, het verlagen van de overstapkosten en informatie geven over producten. Als laatste kan marktwerking bevorderd worden doordat het beleid zich richt op de prijsvorming (Stellinga, 2012). Een voorbeeld van dit beleid is de vrijgave van prijzen.

Een onderdeel van marktwerking is marktfalen (Stellinga, 2012; Den Butter en Ten Wolde, 2013). Dit houdt in dat marktwerking niet altijd werkt en het publiek belang niet altijd behartigd wordt in tegenstelling tot de definitie van Damme (2017). Stellinga (2012, p. 23) noemt vier vormen van marktfalen, namelijk externe effecten, publieke goederen, informatieproblemen en marktmacht. Externe effecten zijn positieve of negatieve effecten voor personen die niet in de prijs van de dienst of goed is meegenomen. Er is sprake van publieke goederen als niemand wordt uitgesloten van het goed en de consumptie van het goed niet ten koste gaat van andere mensen. Van informatieproblemen is sprake als een marktpartij kan profiteren van onwetendheid van andere marktpartijen of personen, omdat zij alleen over de bepaalde informatie beschikt. Er is sprake van marktmacht als er geen voldoende concurrentie is en consumenten daardoor een hogere prijs gaan betalen of slechte kwaliteit krijgen.

Volgens Stellinga (2012) komt marktfalen regelmatig voor en zal de overheid ingrijpen om onder andere het maatschappelijke belang te behartigen. Dit is maar op zekere hoogte het geval, bijvoorbeeld in de woningbouwsector waar er te weinig koop- en huurwoningen zijn in vergelijking tot de vraag van consumenten. Projectontwikkelaars moeten zorgen voor voldoende woningen. De overheid is terughoudend als het gaat om ingrijpen in de woningbouwmarkt vanwege de marktwerking. Anderzijds als het publiek belang hiermee gediend is dan kan de overheid wel ingrijpen. Hier wordt verder op ingegaan bij de volgende paragraaf over publiek belang.

## **Publiek belang**

Bij publiek belang gaat het om zaken die burgers gerealiseerd willen zien, maar alleen voor elkaar kunnen krijgen door grootschalige samenwerking en een bepaalde mate van geaccepteerde dwang door de overheid (Van Damme, 2017, p.6). Er is sprake van grootschalige samenwerking wanneer gedeelde belangen alleen behartigd kunnen worden als meerdere partijen zowel private organisaties, publieke organisaties en burgers samenwerken (Van Damme, 2017). Daarnaast is een bepaalde mate van geaccepteerde dwang door de overheid noodzakelijk om het maatschappelijke belang te behartigen. Dit leidt er mogelijk toe dat de individuele vrijheid van private organisaties en burgers hiervoor moet wijken. Een voorbeeld is dat er een contract getekend is waar alle partijen, bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen (NS) en de overheid, zich aan moeten houden en dat mogelijk in gaat tegen de eigen normen en waarden en ideeën. Zo wil de NS dat de btw verlaagd wordt, omdat een hoger btw-tarief ervoor zorgt dat de kaartjes duurder worden. De Rijksoverheid (z.d.) wil daarentegen dat de prijzen niet te hoog worden en stelt daar eisen aan, want het moet betaalbaar blijven. Het publiek belang is dat de treinkaartjes betaalbaar blijven en dat iedereen met de trein moet kunnen reizen. Dit contract zorgt samen met de inzet van alle partijen ervoor dat het publiek belang mogelijk geborgd kan worden. Hierdoor wordt de inperking van de individuele vrijheid minder als een probleem gezien, aangezien het einddoel behaald kan worden.

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR] (2000, p.20) is sprake van publiek belang wanneer de overheid ervan overtuigd is dat het maatschappelijke belang niet goed behartigd wordt en dat zij hiervoor moet zorgen. Dit heeft als gevolg dat de overheid het behartigen van het publieke belang als doel stelt in haar beleid (WRR, 2000). De overheid kan naast het garanderen van publiek belang ook stimuleren om het publiek belang te waarborgen. Zo probeert de overheid bijvoorbeeld voorlichting aan bedrijven te geven hoe deze bedrijven milieudelicten kunnen voorkomen (Algemene Rekenkamer, 2021). Dit zorgt er mogelijk voor dat bedrijven de milieuwetgeving beter naleven en de omgeving geen schade toebrengen, zoals het voorkomen van gezondheidsschade bij mensen of aantasting van de flora en fauna.

## **Borgingsmechanismen in de private sector**

Uit het rapport van de WRR (2000) blijkt dat privatisering een rol speelt in de borging van publiek belang. In het verleden zijn namelijk meerdere overheidsorganisaties geprivatiseerd, waaronder de nutsvoorzieningen, zoals de telefoon en kabels voor onder andere internet. Er zijn drie zogenoemde borgingsmechanismen van belang in de private sector om het publiek belang te borgen, waarbij de rol van de overheid verschilt.

Het eerste borgingsmechanisme is concurrentie. Concurrentie zorgt zowel voor het verbeteren van de kostenefficiëntie als voor het dienen van de belangen van de burgers. Er zijn twee redenen om concurrentie toe te passen. Concurrentie kan zorgen voor het produceren van goederen die de maatschappelijke belangen representeren (WRR, 2000, p.61). De markt zorgt hierbij zelf voor het behartigen van de maatschappelijke belangen. Wanneer marktpartijen geen goederen produceert die overeenkomen met het maatschappelijk belang, dan kan de overheid deze goederen leveren. De overheid kan ook de levering van de goederen uitbesteden aan de beste aanbieder die naar voren komt door de concurrentie tussen de marktpartijen.

Het tweede borgingsmechanisme betreft regels die vastgelegd zijn in wetten of contracten (WRR, 2000). Het is van belang dat dit vooraf gebeurt, aangezien marktpartijen overeenkomstig met die regels moeten handelen. De regels zijn in abstracto geformuleerd, wat inhoudt dat de regels opgesteld zijn zonder de verwijzing naar werkelijke en specifieke situaties. Hierdoor is er sprake van inperking van de vrije beslissruimte van marktpartijen. In de meeste gevallen is het mogelijk voor marktpartijen om eigen initiatieven aan te dragen wanneer het geen compleet contract betreft zonder ruimte voor alternatieven. In een contract wordt dus vaak aangegeven hoe groot de vrije beslissruimte voor (markt-)partijen is, omdat dit mogelijk leidt tot een bijdrage aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. Zoals eerder vermeld kunnen regels vastgelegd worden in wetten of contracten. Het voordeel van een contract ten opzichte van een wet is dat bij een contract specifiekere afspraken gemaakt kunnen worden om het publieke belang te waarborgen. Een wet heeft een algemeen karakter

en geldt voor iedereen die onder deze wet valt. Daarnaast stelt de overheid een wet op, terwijl contracten ook tussen marktpartijen afgesloten kunnen worden.

Het derde borgingsmechanisme is institutionele borging (WRR, 2000). Wanneer de normen en waarden binnen een organisatie, bijvoorbeeld van professionals en managers, overeenkomen met het publiek belang is het eenvoudiger om het publiek belang te behartigen. Indien dit niet geheel het geval is, is het mogelijk om de normen en waarden van de organisatie die wel het publieke belang ondersteunen te versterken. Het beïnvloeden van deze normen en waarden kan door middel van bijvoorbeeld interne en externe toetsing en zelfregulering. Onder andere de overheid kan hiervoor zorgen door bijvoorbeeld toetsing door een inspectie vast te leggen in wet- en regelgeving of een contract. Met betrekking tot zelfregulering, kan de organisatie ook verantwoording afleggen aan de eigen doelgroep. Volgens Den Butter en Ten Wolde (2013) draait het bij dit borgingsmechanisme om het creëren van intrinsieke motivatie, zodat het publiek belang behartigd wordt.

Het borgen van publiek belang brengt tevens transactiekosten en implicatiekosten van het overheidsbeleid met zich mee, zoals efficiëntieverlies, faalkosten van de overheid, bindingskosten voor de private sector (Den Butter & Ten Wolde, 2013). Transactiekosten zijn de bijkomende kosten die gemaakt moeten worden voordat het goed of dienst geleverd is, zoals tijd en moeite die erin is gestopt. Implicatiekosten van overheidsbeleid zijn kosten die gemaakt moeten worden na het implementeren van het overheidsbeleid. Deze kosten kunnen ervoor zorgen dat de welvaartswinst, de winst als het gaat om voordelen en positieve effecten die behaald zijn door het borgen van het publiek belang, te niet worden gedaan. Volgens Den Butter en Ten Wolde (2013) is het belangrijk om bewust over deze kosten na te denken en zo laag mogelijk te houden, aangezien de voordelen die behaald worden door de borging van het publiek belang wel moeten opwegen tegen kosten en inzet van zowel private als publieke organisaties.

### **Publiek belang en overheidsingrijpen**

Overeenkomstig de WRR kan publiek belang volgens Den Butter en Ten Wolde (2013) gezien worden 'als een belang van een ingezetenen van een land waarbij in een gegeven omstandigheid overheidsbemoeyenis een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoeyenis is' (p.232.). Den Butter en Den Butter (2016, p.27) stellen dat vanuit het economisch perspectief de oplossingen van verschillende vormen van marktfalen ook gezien moeten worden als het borgen van publiek belang in plaats van dat de politiek moet bepalen wat publiek belang is. Daarnaast is er bij de bovenstaande definitie van Den Butter en Ten Wolde sprake van publiek belang als de markt uit zichzelf zorgt voor een welvaartsoptimum (Den Butter en Den Butter, 2016, p.27). Hierbij gelden twee aannames. De eerste aanname is vanuit een economisch perspectief dat er geen sprake is van marktfalen en dat betekent dat economische overwegingen vanuit de markt niet de boventoon voeren. De tweede aanname is dat de welvaart bevorderd wordt zonder bemoeienis van de overheid.

Er zijn drie argumenten waarom de overheid kan ingrijpen om een publiek belang te borgen, namelijk herverdeling, voorziening van collectieve goederen en opheffen van marktfalen (Den Butter & Ten Wolde, 2013). Met betrekking tot herverdeling gaat het om overwegingen van rechtvaardigheid die zwaarder wegen dan argumenten van efficiëntie. Bij de voorzieningen van collectieve goederen spelen economische overwegingen mee, omdat deze goederen niet rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn. Voorbeeld van een collectief goed is een fietspad, waarvan iedereen gebruik kan maken zonder dat het ten koste van een ander gaat en iemand niet een fietspad kan kopen als individu. Er is sprake van marktfalen in brede zin als economische overwegingen de boventoon voeren. Dit is vaak het geval bij mededingingsbeleid, benutting van schaalvoordelen, internalisering van externe effecten of het verhelpen van informatieasymmetrie (Den Butter & Ten Wolde, p.233).

De overheid is verantwoordelijk voor het opheffen van marktfalen (WRR, 2000; Den Butter, 2011). Den Butter (2011) stelt dat het opheffen van marktfalen in de meeste gevallen gebeurt door middel van regulering, zoals een milieueffing. Zoals eerder genoemd brengt de borging van publiek belang kosten met zich mee die mogelijk hoger zijn dan de (welvaarts)winst die voortkomt uit het behartigen van het publiek belang (Den Butter & Ten Wolde, 2013). Deze vorm van winst heeft een

andere betekenis dan bedrijfswinst. Onder deze winst, ook welvaartswinst genoemd, worden de positieve effecten verstaan door de borging van het publiek belang. Bij het ingrijpen door de overheid wordt er rekening gehouden met de welvaartswinst en de kosten. Wanneer de transactiekosten voor de overheid hoger zijn – afgezet tegen de welvaartswinst om marktfalen tegen te gaan en dus de borging van het publiek belang te verzekeren – is er sprake van overheidsfalen (Den Butter, 2011). Stellinga (2012, p.23) onderschrijft dit en geeft aan dat er een afweging gemaakt moet worden ‘of het medicijn (overheidsingrijpen) niet erger is dan de kwaal (marktwerking)’. De gevolgen van overheidsfalen kunnen namelijk zijn dat er verschuivingen plaatsvinden in de doelen van organisaties, het ontstaan van bureaucratische inefficiënties en het ontstaan van nieuwe externe en mogelijk ook onbedoelde effecten (Wolfe geciteerd in Stellinga, 2012, p.23). Een voorbeeld van het ontstaan van nieuwe en onbedoelde effecten bij overheidsingrijpen is het ontstaan van medicijntekorten. Door verschillende wet- en regelgeving, het preferentiebeleid, de Wet op de Geneesmiddelenprijzen en het Geneesmiddelvegoedingensysteem, probeert de overheid de kosten van medicijnen zo laag mogelijk te krijgen. Dit zorgt ervoor dat de prijzen voor medicijnen in Nederland laag zijn in vergelijking met andere landen, waardoor een farmaceut de medicijnen liever aan een ander land levert tegen een hogere prijs.

Om het concept publiek belang te illustreren volgt hier een voorbeeld van Den Butter en Den Butter (2016, p.25). De bank ING had in 2014 een plan geïntroduceerd om de gegevens van klanten commercieel te gebruiken ten gunste van aanbiedingen van andere bedrijven. Hier kwamen burgers tegen in verzet met name om hun privacy te beschermen. Uit dit voorbeeld blijkt dat de ING het publiek belang heeft onderschat. Het maatschappelijk belang is dat burgers willen dat hun gegevens veilig zijn, niet misbruikt worden door andere organisaties en bovendien zelf toestemming kunnen geven in plaats van dat de bank dat bepaalt en hier commercieel voordeel van heeft naast de winst die zij verkrijgen door de reguliere bankzaken. Dit voorbeeld laat zien dat de economische overwegingen de boventoon voerden bij ING in plaats van dat ze het publiek belang behartigde.

### **Kritische kanttekeningen bij publiek belang**

Bij het concept publiek belang kunnen kritische kanttekeningen geplaatst worden en met name over de definitie. Volgens Ihlen et al. (2018) is er geen vaste definitie van het publiek belang, omdat het lastig is om te definiëren wat het maatschappelijke belang is en dus het publiek belang is. Zo stelt Douglas (in Ihlen et al., 2018) ‘what is really the good for the whole people as interpreted by the people’ (p. 109). Burgers bepalen het publiek belang, want zij geven aan welke zaken zij gerealiseerd willen zien. Door Douglas wordt in mijn ogen terecht aangegeven dat er een kans bestaat dat een groep mensen een bepaald doel heeft waar zij waarde aan hechten en waarvan zij denken dat dat goed is. Maar is het ook goed voor iedereen? Het woord ‘goed’ is lastig te definiëren. Als de meerderheid van de mensen hetzelfde idee of doel heeft dan kan het als goed gezien worden. Er worden bij zowel privaat als publiek beleid altijd keuzes gemaakt of bepaalde doelen gesteld, waarbij er altijd kans is op effecten die van tevoren niet voorspeld zijn en waar niet iedereen tevreden mee is.

Een andere kanttekening bij het publiek belang is dat er geen publiek belang kan zijn, omdat er geen gemeenschap is (Cochran, 1974, p. 328). Cochran (1974) geeft aan dat het alleen maar groepen van individuen zijn of belangengroepen die een gemeenschappelijk doel of hetzelfde belang hebben. Publiek belang kan vanuit mijn oogpunt ook gedefinieerd worden door een groep van individuen of belangengroepen, omdat sommige burgers zich er niet van bewust zijn dat er ook zaken zijn die zij gerealiseerd willen zien.

Daarnaast vragen meerdere auteurs van rapporten en artikelen over publiek belang zoals Stellinga (2012) zich af of de overheid wel moet ingrijpen als er sprake is van marktfalen in tegenstelling tot auteurs van het rapport van de WRR (2000) voorstaan. Het rapport van de WRR (2000) stelt dat de overheid moet ingrijpen als er sprake is van marktfalen. Overheidsingrijpen wordt vaak gedaan door middel van regulering, maar wanneer het maatschappelijke belang nog steeds niet geborgd wordt dan kan de overheid ook besluiten om andere beleidsmaatregelen te nemen zoals er een overheidsvoorziening/-dienst van maken en financiële middelen zoals subsidies beschikbaar stellen (Den Butter, 2011). De twijfel over overheidsingrijpen heeft met name te maken met het feit of de

kosten om het publiek belang te borgen hoger zijn dan de winst om het publiek belang te borgen. Het is echter altijd lastig om vast te stellen of de kosten van het borgen van het publiek belang niet hoger zijn dan de welvaartswinst, omdat externe effecten altijd kunnen optreden.

Uit de literatuur blijkt dat de overheid alleen of samen met de markt verantwoordelijk is voor het borgen van het publiek belang. Oude Vrielink en Verhoeven (2011) stellen daartegenover dat burgers ook het publiek belang kunnen borgen door een burgerinitiatief op te richten, waarin zij zelf actief actie ondernemen.

Samengevat is uit de literatuur gebleken dat bij marktwerking private organisaties (de markt) ervoor moet zorgen dat alle belangen gediend te worden en wanneer dit niet het geval is er gesproken kan worden van marktfalen (Van Damme, 2001; Stellinga, 2012). De overheid kan ingrijpen als er sprake is van marktfalen, maar moet ook rekening houden met de mogelijkheid tot overheidsfalen. Deze inzichten uit de literatuur roepen de volgende vragen op die relevant zijn in het kader van dit onderzoek. In hoeverre wordt het publiek belang geborgd in de glasvezelmarkt en welke rol spelen verschillende partijen hierin. Bijbehorende vragen naar aanleiding van deze inzichten zijn waarom de overheid niet ingrijpt in de glasvezelmarkt en specifiek de aanleg van glasvezel en marktpartijen niet altijd de burger dienen in de wens om bijvoorbeeld glasvezel aan te leggen.

### 2.3 Actief burgerschap in relatie tot publieke toegang

Naast de overheid en marktpartijen kunnen burgers ook het initiatief nemen om de digitale kloof omtrent de fysieke toegang te verkleinen. Zoals eerder vastgesteld kunnen burgers initiatieven starten om dit mogelijk te maken. Burgers nemen zelf het initiatief om glasvezel aan te leggen en verenigen zich in een stichting of coöperatie (ACM, 2019). Actief burgerschap in de vorm van burgerparticipatie, burgerbetrokkenheid en burgerinitiatieven kan er mogelijk voor zorgen dat de fysieke toegang van de digitale kloof verkleind wordt. Om meer te weten te komen over actief burgerschap in de glasvezelmarkt is het belangrijk om actief burgerschap te duiden. In deze paragraaf wordt actief burgerschap in de vorm van burgerparticipatie, burgerbetrokkenheid en burgerinitiatieven besproken.

#### **Burgerparticipatie**

Edelenbos et al. (2006) beschrijven burgerparticipatie als volgt: "Burgerparticipatie verwijst specifiek naar de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid" (p.18).

Er wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen twee typen burgerparticipatie, enerzijds indirecte of directe betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid en anderzijds burgers die zelf het initiatief nemen om een bepaalde voorziening of dienst gerealiseerd te zien (Edelenbos et al., 2006; Van Houwelingen et al., 2014). Ook de overheid ziet deze typen van burgerparticipatie terugkomen in Nederland (Rijksoverheid, 2014). Zo ondernemen burgers zelf veel vaker actie in hun omgeving, vanwege hun betrokkenheid bij hun omgeving, als zij een ander idee hebben dan de overheid of marktpartijen over een bepaalde dienst of voorziening. Of ze bedenken oplossingen voor taken waar de overheid verantwoordelijk voor is. Het voorbeeld van directe betrokkenheid van burgers op overheidsbeleid die de overheid op haar website geeft is dat burgers oplossingen aandragen voor het onderhoud van het groen in de gemeente (Rijksoverheid, 2014). Een voorbeeld van een initiatief van burgers om een bepaalde voorziening gerealiseerd te krijgen, is het collectief inkopen van zonnepanelen.

Er zijn drie generaties van burgerparticipatie (Lenos et al. in Van de Wijdeven et al., 2013, p.9). De drie generaties worden hieronder uiteengezet, omdat deze drie generaties naast elkaar bestaan; de nieuwe generatie is een doorontwikkeling van de vorige generatie. Het is van belang om te kijken wat het onderscheid is tussen deze generaties van burgerparticipatie. De eerste generatie van burgerparticipatie 'directe burgerparticipatie' wordt kort besproken en verder op in het hoofdstuk wordt er uitgebreider ingegaan op burgerbetrokkenheid (tweede generatie) en

burgerinitiatieven (derde generatie). Tabel 3.1 op de volgende pagina toont informatie over de generaties van burgerparticipatie.

Tabel 3.1 Overzicht van de drie generaties van burgerparticipatie

	Vorm van burgerparticipatie	Periode
1e generatie	Inspraak  Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren 70 tot nu toe
2 <sup>e</sup> generatie	Interactieve beleidsvorming en coproductie  Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren 90 tot nu toe
3 <sup>e</sup> generatie	Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid  Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

Bron: Lenos et al. in Van de Wijdeven et al. (2013, p.10).

De eerste generatie van burgerparticipatie is directe burgerparticipatie (Lenos et al. in Van de Wijdeven et al., 2013, p.9). De oorsprong van deze generatie van burgerparticipatie ligt in de jaren zeventig. Deze generatie heeft betrekking op inspraak in besluitvormingsprocessen (Van de Wijdeven et al., 2013, p.9). De burgers werden steeds mondiger en konden op bepaalde afgedwongen momenten reageren op overheidsbeleid. De overheid bepaalde deze momenten, maar de burgers namen het initiatief om inspraak te kunnen hebben op het overheidsbeleid.

De tweede generatie van burgerparticipatie 'burgerbetrokkenheid' gaat over interactieve beleidsvorming en coproductie, waarbij de burgers inspraak kunnen hebben op het overheidsbeleid en ook bij de uitvoering betrokken kunnen zijn (Van de Wijdeven et al., 2013). Dit houdt in dat burgers plaats mogen nemen bij de ontwerptafel en mee mogen denken over hoe het beleid vormgegeven moet worden. De overheid bepaalt wanneer de burgers erbij betrokken worden, bij welke onderwerpen en in welke rol. De overheid heeft bij deze generatie van burgerparticipatie een leidende rol (zie ook hieronder).

De derde generatie van burgerparticipatie is het burgerinitiatief (Van de Wijdeven et al., 2013). Bij deze generatie van burgerparticipatie nemen burgers het initiatief voor beleid in het publieke domein en is de rol van de overheid faciliterend. Oude Vrielink en Van de Wijdeven (2011) geven aan dat het accent bij deze generatie ligt op het 'doen' in tegenstelling tot eerdere generaties van burgerparticipatie, waarbij het gaat om het meepraten en meebeslissen. De overheid heeft namelijk bij de andere twee generaties van burgerparticipatie een leidende rol, terwijl bij een burgerinitiatief de burgers de leidende rol hebben. Een voorbeeld van zo'n initiatief is het opknappen van de speeltuin in de buurt. Het burgerinitiatief als theoretisch concept komt verder in het hoofdstuk uitgebreider aan bod, omdat deze centraal staat in dit onderzoek.

### **Burgerbetrokkenheid**

De tweede generatie van burgerparticipatie is burgerbetrokkenheid en bestaat uit twee onderdelen interactieve beleidsvorming en coproductie. Volgens Van de Wijdeven et al. (2013) is de wijze waarop burgers betrokken zijn bij (overheids)beleid veranderd. In het verleden gebeurde dit alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar momenteel gebeurt dit veelal vanuit het eigen initiatief van de burgers. Daarnaast stelt de WRR (2012) dat de betrokkenheid van burgers ook plaatsvindt bij 'hardnekkige problemen die zich voordoen bij de aanpak van wezenlijke maatschappelijke vraagstukken' (p.11). In het begin wordt de betrokkenheid van burgers zelden opgemerkt totdat de maatschappelijke opinie over het beleid en het beleid ver uit elkaar liggen. Hierdoor is een beleidsdoorbraak noodzakelijk.

Om burgerbetrokkenheid te kunnen benutten, zijn er drie factoren die ervoor zorgen dat burgers zich inzetten om een probleem aan te pakken: aanwezigheid van trekkers, verbinders en respect tonen naar elkaar (WRR, 2012). De eerste factor is dat bij burgerbetrokkenheid er sleutelfiguren zijn die het verschil kunnen maken van groot belang, vanwege het feit dat meerdere mensen/partijen overtuigd raken om een probleem aan te pakken. Hierbij spelen zowel de trekkers als de verbinders een grote rol. Onder trekkers worden mensen verstaan die bereid zijn om een bepaald onderwerp aan te kaarten en anderen enthousiasmeren om mee te doen door bijvoorbeeld de inhoudelijke kennis waarover zij beschikken te delen. De tweede factor is de aanwezigheid van verbinders. Verbinders zijn mensen die zich bewegen in verschillende netwerken en een verbindende factor kunnen spelen tussen de groep burgers aan de ene kant en een andere groep burgers, beleidsmakers of bestuurders aan de andere kant. De laatste en derde factor is dat er sprake moet zijn van respect naar burgers. Uit het rapport van de WRR (2012) blijkt dat burgers zich regelmatig niet gerespecteerd voelden door medewerkers van overheidsorganisaties. De oorzaken hiervan waren bijvoorbeeld het onderschatten van kennis waarover burgers beschikken en het niet luisteren naar de burgers. Wanneer er geen sprake is van respect van bijvoorbeeld beleidsmakers naar burgers toe heeft dit als gevolg dat de betrokkenheid van de burgers laag is. Dit hoeft echter niet zo te zijn, omdat het onbegrip vanuit de overheid en de daarbij behorende ontevredenheid over een bepaalde dienst of voorziening een motivatie kan zijn om een burgerinitiatief starten (Healey, 2015). Ook Edelenbos et al. (2006) geven aan dat burgers erg betrokken kunnen zijn, omdat hun motto vaak is 'dat kunnen wij beter (en in ieder geval niet slechter)' (p.9).

Een voorbeeld van interactieve beleidsvorming is het project Nationaal Water Programma 2022-2027, waarbij de overheid onder andere aan burgers en buurt- en bewonersorganisaties vraagt om een zienswijze in te dienen op de plannen om Nederland veilig, aantrekkelijk en leefbaar te houden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2021). Een onderdeel van het project is het overstromingsrisicobeheerplan, waarbij gekeken wordt naar huidige en toekomstige risico's en mogelijke oplossingen. Na het indienen van hun zienswijze worden burgers individueel geïnformeerd. Daarnaast wordt op de ingediende zienswijzen een reactie gegeven in een reactienota. Een zienswijze kan er mogelijk voor zorgen dat plannen aangepast worden. De overheid is zich bewust dat er burgers zijn met expertise op dat gebied of burgers zijn met goede ideeën die leiden tot beter beleid en mogelijk ook betrokkenheid.

Ook coproductie is een onderdeel van burgerbetrokkenheid en wordt hieronder aan de hand van een voorbeeld toegelicht. Zo is het doel van gemeenten bij herinrichting van een wijk of straat vaak het verbeteren van de leefomgeving en de omgeving klimaatbestendig maken. Er zijn gemeenten waarbij burgers betrokken worden bij het (her)inrichten van hun straat of wijk. Dit kan op twee manieren: een gemeente maakt een plan hoe de straat ingericht moet worden of bewoners nemen het initiatief om met een voorstel te komen hoe hun straat of wijk eruit moet komen te zien. Voorbeelden van herinrichting van een straat kunnen bijvoorbeeld zijn brede of smalle stoepen, meer of minder parkeerplaatsen, meer groenvoorzieningen om gevolgen van klimaatverandering te verminderen, zoals hittestress en wateroverlast.

### **Burgerinitiatieven**

Burgerinitiatieven worden gezien als de derde generatie van burgerparticipatie. Er bestaan meerdere definities over burgerinitiatieven (Bakker et al., 2012; Healey, 2015; Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011; Verhoef et al., 2018). Bakker et al. (2012) hanteren de volgende definitie van een burgerinitiatief.

“Collective activities by citizens aimed at providing local ‘public goods or services’ (e.g., regarding the livability and safety) in their street, neighbourhood or town, in which citizens decide themselves both about the aims and means of their project and in which local authorities have a supporting or facilitating role.” (Bakker et al, 2021, p.397)

In deze definitie wordt de nadruk gelegd op de leidende rol die burgers hebben als het gaat om de beleidsvorming en uitvoering om diensten of voorzieningen in hun omgeving te leveren, terwijl de overheid de burgers ondersteunt of zaken voor hen faciliteert. Oude Vrielink en Verhoeven (2011, p.378) menen dat er van een burgerinitiatief gesproken kan worden als burgers zich inzetten voor een maatschappelijk relevant doel of een publiek belang door zelf iets te doen binnen het publieke domein. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.) geeft aan dat er sprake moet zijn van een niet-commerciële activiteit.

In dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: “Een burgerinitiatief houdt in dat groepen burgers zich gezamenlijk inzetten voor een maatschappelijk relevant doel, vaak in de eigen buurt of stad. Hierin hebben burgers een leidende rol, terwijl de overheid een faciliterende rol heeft om het beleid en de bijbehorende plannen uit te voeren.”

### **Kenmerken van burgerinitiatieven**

Burgerinitiatieven kunnen zowel bottom-up als top-down ontstaan (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011). Wanneer een burgerinitiatief bottom-up is ontstaan, houdt dit in dat burgers zelf het initiatief hebben genomen om zich in te zetten voor een gezamenlijk doel zonder tussenkomst van andere organisaties. Als er andere organisaties zoals de overheid betrokken worden, moet het doel duidelijk zijn zodat de organisaties binnen de samenwerking geen andere doelen gaan nastreven (Kinsbergen & Schulpen, 2014). Het kan zijn dat de doelen van de organisaties overeenkomen met het doel van het samenwerkingsverband en als dit niet het geval is, moet er gewerkt worden aan een gedeelde ambitie (Schruijer & Vansina, 2007; Van Wendel de Joode et al., 2013).

Er wordt gesproken van een top-downbenadering bij een burgerinitiatief als de overheid een rol speelt door beleidsmatige interventies toe te passen (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011). Dit doet de overheid vaak op plekken waar een burgerinitiatief moeilijk ontstaat en dat wil stimuleren. De overheid probeert burgers aan te moedigen, maar wil zelf niet de leidende rol op zich nemen. Zoals uit de definitie van Bakker et al. (2012) blijkt heeft de overheid een faciliterende rol bij een burgerinitiatief.

Het motief om een burgerinitiatief op te richten is vaak een combinatie van meerdere redenen. Voorbeelden van deze redenen zijn de ontevredenheid met betrekking tot de dienstverlening van zowel publieke als private organisaties, het gevoel dat de publieke sector de zorgen van de burgers niet adresseert en het gebrek aan aandacht voor bijzondere omstandigheden binnen de gemeenschap (Healey, 2015, p.11).

Om precies te weten wanneer er gesproken kan worden van een burgerinitiatief is het belangrijk om de kenmerken van burgerinitiatieven te weten. Igalla et al. (2019, pp.1182-1183) noemen vijf kenmerken die horen bij een burgerinitiatief. Ten eerste, een groep mensen heeft gedeelde interesses en doelen en zijn verbonden met elkaar. Dit leidt ertoe dat het vaak buurtbewoners zijn die de drijvende kracht achter het burgerinitiatief zijn, mensen mobiliseren om mee te doen en zorgen dat de behoeften van de gemeenschap gewaarborgd wordt. Ten tweede, een burgerinitiatief zorgt voor een alternatieve vorm van traditionele overheidsdiensten en -voorzieningen en goederen, zoals de watervoorziening en het onderwijs. Ten derde, een burgerinitiatief streeft naar autonomie, eigendom en zeggenschap over de interne besluitvorming. Ten vierde, een burgerinitiatief werkt vaak samen met instituties, zoals lokale overheidsinstellingen en ngo's, vooral voor facilitering en publieke financiering. Ten vijfde, een burgerinitiatief ontwikkelt een eigen bedrijfsmodel om haar financiële stabiliteit te vergroten en helpt haar activiteiten voort te zetten. Een burgerinitiatief is niet gericht op het behalen van winst, want deze wordt geïnvesteerd in de lokale gemeenschap.

Healey (2015) noemt de omvang van burgerinitiatieven ook als kenmerk en stelt dat het lastig is om vast te stellen wat de omvang van burgerinitiatieven is. Dit komt mede doordat burgerinitiatieven in verschillende domeinen opereren. Zo kan het exploiteren van een buurthuis een burgerinitiatief zijn, maar ook projecten met betrekking tot het leveren van hernieuwbare energie en zorgen voor betaalbare huisvesting (Bailey, 2012; Healey, 2015). Daarnaast kan het aantal



deelnemers van een burgerinitiatief per initiatief verschillend zijn, zoals bij burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt moet er een minimum aantal aansluitingen behaald worden om succesvol te zijn en het uiteindelijke doel te behalen (ACM, 2019). Een kanttekening als het gaat om de omvang van burgerinitiatieven is de binding tussen personen binnen grotere initiatieven. Hurenkamp en Tonkens (2008) noemen dat kleine initiatieven voor een betere binding zorgen in tegenstelling tot grotere initiatieven door het 'wij-gevoel en ons kent ons-gevoel', omdat deze vaak op lokaal niveau plaatsvinden in tegenstelling tot grotere initiatieven.

Oude Vrielink (2017) en Verhoef et al. (2018) benadrukken dat initiatiefnemers van een burgerinitiatief over verschillende kwaliteiten moeten beschikken als ze mensen en andere organisaties willen overtuigen van het doel van het burgerinitiatief. Zo moet een initiatiefnemer een expert zijn op het gebied waar het burgerinitiatief mee te maken heeft, dus beschikken over inhoudelijke kennis van het onderwerp (Verhoef et al., 2018). Een kanttekening hierbij is dat iedereen een expert kan worden indien men gebruik kan maken van de benodigde kennis en vaardigheden van anderen (Van de Wijdeven et al., 2013). Van de Wijdeven et al. (2013) stellen dat bij een burgerinitiatief ook vaardigheden ontwikkeld worden en kennis opgedaan wordt waar men van tevoren niet over beschikt, zoals het oprichten van een stichting of coöperatie.

Daarnaast kan het handig zijn dat de initiatiefnemer contacten heeft bij verschillende organisaties en dus over een breed netwerk beschikt om zo mogelijke partners voor een samenwerking te vinden (Verhoef et al., 2018). Als de initiatiefnemer ervaring heeft met bureaucratie, dus kan omgaan met alle procedures, regels en hiërarchie die bij organisaties gelden, is de kans groter dan het burgerinitiatief een succes wordt (Verhoef et al., 2018). Een kanttekening hierbij is dat het niet een initiatiefnemer hoeft te zijn, maar het kan ook iemand zijn die bij het burgerinitiatief betrokken is en ervaring heeft met de bureaucratie. Ook moeten bureaucratische processen volgens Van de Wijdeven et al. (2013) niet teveel aandacht en energie vragen van de burgers, zodat de meeste aandacht en energie in het burgerinitiatief gestoken kan worden. Tot slot is vertrouwen ook een belangrijk concept; mensen moet vertrouwen in zichzelf, in de andere deelnemers van het burgerinitiatief en in andere organisaties bijvoorbeeld in de overheid of andere organisaties hebben (WRR, 2012; Van de Wijdeven et al., 2013). Wanneer mensen vertrouwen hebben in elkaar en in zichzelf zorgt dit ervoor dat ze daadwerkelijk een verschil kunnen maken en het doel te behalen in plaats van het gevoel dat ze geen invloed kunnen uitoefenen.

### **Burgerinitiatieven voor diensten en voorzieningen**

Er bestaan drie verschillende vormen van burgerinitiatieven voor diensten en voorzieningen (De Haan, 2019). De burgers gaan er meestal vanuit dat lokale behoeften vertegenwoordigd worden door het burgerinitiatief en dat het mogelijk leidt tot een hogere kwaliteit van diensten en voorzieningen (De Haan, 2019; Healey, 2015). Bij de eerste vorm van een burgerinitiatief maken burgers gebruik van de mogelijkheid om een dienst te verlenen, omdat deze is verdwenen of dreigt te verdwijnen doordat de overheid zich terugtrekt (Sellick, 2014; De Haan, 2019). Een voorbeeld hiervan is dat burgers een buurtbustraject heropenen die eerder door de marktpartij en provincie als onrendabel werd gezien (Kinsbergen & Schulpen, 2014; Koppejan, 2020). Er kan gesproken worden van de tweede vorm van een burgerinitiatief wanneer er sprake is van een overname van bestaande voorzieningen en diensten die zonder overheidsbemoeienis is ontstaan (De Haan, 2019). De derde vorm van een burgerinitiatief betreft het aanbieden van een nieuwe dienst of voorziening die nog niet aanwezig is in het gebied en bij aanvang van het burgerinitiatief. Volgens De Haan (2019) en Salemink (2016) valt hier ook de aanleg van glasvezel in een buitengebied onder, aangezien deze niet eerder in de regio is aangelegd.

Zoals eerder vermeld, behoort het oprichten van een burgerinitiatief om stabiel en snelwerkend internet te krijgen, waaronder een glasvezelaansluiting krijgen, tot de derde vorm van een burgerinitiatief voor diensten en voorzieningen. Een burgerinitiatief oprichten voor stabiel en snelwerkend internet is niet alleen van toepassing in Nederland, maar ook in het Verenigd Koninkrijk (Ashmore et al., 2017; Salemink, 2016). In het Verenigd Koninkrijk zijn er namelijk steeds meer initiatieven vanuit de samenleving om het gebrek aan breedband en snel internet aan te kaarten

(Ashmore et al., 2017). Net zoals in Nederland vinden deze initiatieven voornamelijk plaats in buitengebieden, omdat mensen in buitengebieden niet beschikken over goed en snelwerkend internet (*the next generation technology*). Daarnaast zorgen burgerinitiatieven ervoor dat de digitale infrastructuur er komt en bijbehorende diensten zoals *telemedicine* (zorg vanuit huis en op afstand) en onderwijs vanuit huis ontwikkeld worden (Carnegie UK Trust & Plunkett foundation, 2012). Dit is mogelijk doordat deze burgerinitiatieven zich bijvoorbeeld richten op één gebied dat voorzien moet worden van een fysiek netwerk om digitaal bereikbaar te zijn. Burgerinitiatieven kunnen er ook voor kiezen om de vraag naar digitale bereikbaarheid te stimuleren binnen de gemeenschap, zodat private partijen betere diensten leveren in de vorm van bijvoorbeeld aanbod, betere connectiviteit en toepassing van nieuwe technologieën (Ashmore et al., 2017). Sommige burgerinitiatieven sluiten zich aan bij de plannen die in de publieke sector gemaakt zijn, bijvoorbeeld door een gemeente. Een voorbeeld hiervan is Cybermoore Services Ltd, waarbij burgers het doel hadden om het gebied aantrekkelijker te maken voor bedrijven en dat iedereen de beschikking had over werkend en snel internet (BBC Wires, 2012; Carnegie UK Trust & Plunkett foundation, 2012; Dodson, 2004). In Groot-Brittannië was in 2000 de regeling '*Wired-up communities*' vanuit de nationale overheid opgezet om onder andere buitengebieden te voorzien van breedbandinternet en hiermee de gebieden aantrekkelijk te maken. Alston Moore was een van de zeven gebieden die van deze regeling gebruik mochten maken en subsidie kregen van de overheid om breedbandinternet aan te leggen (Kempsey, 2003). Mede hierdoor is er glasvezel aangelegd in Alston Moore (Carnegie UK Trust & Plunkett foundation, 2012).

Niet alleen in de glasvezelmarkt worden burgerinitiatieven opgericht om een bepaalde voorziening of dienst te krijgen. Ook in de energiesector zijn er burgers die een burgerinitiatief gestart zijn om duurzame en groene energie te verkrijgen (zie box 2.2).

#### *Box 2.2 Burgerinitiatieven in Groot-Brittannië, Portugal en Nederland*

Soares da Silva et al. (2018) hebben drie burgerinitiatieven in de energiesector in Groot-Brittannië, Portugal en Nederland bestudeerd. Een belangrijke overeenkomst tussen Groot-Brittannië en Nederland is dat er sprake is van gedecentraliseerde overheid die burgerinitiatieven aanmoedigt en ondersteunt. Dit is het gevolg van het concept van de *Big Society* in Groot-Brittannië, vergelijkbaar met de participatiesamenleving in Nederland. Volgens Soares da Silva et al. (2018) is Portugal een van de meest gecentraliseerde staten in Europa. Daarom heeft de nationale overheid controle over de lokale overheid en bemoeit het zich met burgerinitiatieven op lokaal niveau. Op regionaal niveau is in Portugal geen overheidsorganisatie.

Het burgerinitiatief Coopérnico in Portugal begon in 2013 met 16 personen tot 1000 personen in 2018 (Soares da Silva et al., 2018). Het doel van dit burgerinitiatief is dat er meer groene energie in Portugal zou worden gerealiseerd. Dit doel is bereikt door te investeren in kleinere 'groene' projecten voor bijvoorbeeld zonnepanelen. Daarnaast had Coopérnico ook eigen projecten om groene energie te leveren onder de voorwaarde dat andere partijen zoals de overheid na 15 jaar eigenaar zouden kunnen worden van deze energie. Doordat dit burgerinitiatief zo groot geworden is met 15 projecten tot en met 2018 mogen ze meepraten met de medewerkers van overheidsorganisaties over deze sector. Zij krijgt geen financiering vanuit de overheid voor haar projecten. Op lokaal niveau wordt samengewerkt met de gemeente.

In 1998 begonnen twee burgers uit Cwmllynfell met het idee om een burgerinitiatief Awel Aman Tawe (AAT) op te richten, zodat een gezamenlijk windmolenpark ontstond (Soares da Silva et al., 2018). Het doel van het burgerinitiatief was dat mensen zich bewust werden van de voordelen van het windpark en groene energie. Het heeft 17 jaar geduurd om de financiering rond te krijgen. Een ander belangrijk aspect was het mobiliseren van mensen en andere organisaties om mee te doen aan het burgerinitiatief en het gezamenlijk windmolenpark. Daarnaast heeft de regering van Wales ervoor gezorgd dat het burgerinitiatief kon ontstaan door naast geld ook technische ondersteuning en advies te geven over het opwekken van groene energie op lokaal niveau.

Windpower Nijmegen is een burgerinitiatief in de vorm van een coöperatie en die duurzame en lokale energieprojecten opzet (Soares da Silva et al., 2018). De Nederlandse overheid heeft het burgerinitiatief gesubsidieerd uit het programma Stimulering Duurzame Energieproductie. Ook is het project succesvol geworden, omdat Gemeente Nijmegen zich als doel heeft gesteld om in 2045 energieneutraal te zijn en haar grond ter beschikking heeft gesteld. Mede hierdoor is er een windpark aangelegd met vier windturbines in Nijmegen. Niet alleen de overheden en de organisatie Oost NL hebben het project gefinancierd en eraan bijgedragen. Er zijn ook meer dan 1000 inwoners uit Nijmegen bij dit burgerinitiatief betrokken. Zij hebben namelijk een aandeel van de windmolens gekocht, waarmee de windturbines gefinancierd konden worden.

Bij alle burgerinitiatieven heeft de overheid een rol als facilitator en/of financier als het gaat om projecten in de energiesector. Bij de burgerinitiatieven in Groot-Brittannië en Nederland zijn overheden betrokken bij de financiering van de projecten, terwijl dit in Portugal niet het geval is. Daarnaast stelt de overheid zich bij alle burgerinitiatieven faciliterend op door bijvoorbeeld samen te werken, grond ter beschikking te stellen en advies te geven. Een groot verschil tussen de burgerinitiatieven is dat het burgerinitiatief in Portugal mee mag praten over het beleid, terwijl de burgerinitiatieven in Groot-Brittannië en Nederland alleen betrokken zijn bij de uitvoering van hun eigen projecten. Zij hebben namelijk geen directe invloed op het energiebeleid dat de overheid maakt. Desondanks is het de vraag in hoeverre het burgerinitiatief in Portugal daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op het beleid van de Portugese overheid.

### **Kritische kanttekeningen bij actief burgerschap**

Sommige wetenschappers plaatsen kritische kanttekeningen bij burgerparticipatie, bijvoorbeeld als het gaat om directe participatie (Dahl in Callahan, 2007, p.1180). Zij geven aan dat directe participatie onhoudbaar is in de moderne staat. Een reden is het veelvuldig voorkomen van wicked problems, problemen die complex, diffuus en moeilijk op te lossen zijn (Callahan, 2007). Daarnaast beschikken niet alle burgers over de benodigde kennis en tijd om te kunnen te participeren en problemen op te lossen. Zo geeft Stivers (in Callahan, 2007, p.1180) aan dat burgers bij directe participatie erg gepassioneerd en/of egoïstisch zijn of erg passief en apathisch zijn. In de ideale situatie van directe participatie nemen burgers de beslissingen, beschikken burgers over alle benodigde kennis en tijd om problemen op te lossen en worden burgers gezien als de 'eigenaren' van de overheid. Indirecte participatie heeft volgens Callahan (2007) meer voordelen ten opzichte van directe participatie. Zo zijn burgers minder verantwoordelijk voor beslissingen in de publieke sector. De overheid neemt de beslissingen. Hier kan tegen in worden gebracht dat beslissingen die genomen worden in de publieke sector door bijvoorbeeld de overheid niet altijd ten goede komen aan burgers. Directe participatie heeft als voordeel dat burgers zelf voor het publiek belang kunnen opkomen en ervoor kunnen zorgen dat het ook in praktijk gebracht wordt. Dit kan ook het geval zijn bij indirecte participatie als de overheid optreedt als facilitator, zoals bij de derde generatie van burgerparticipatie (Van de Wijdeven et al., 2013).

Volgens de definities van burgerinitiatieven die in de literatuur worden gehanteerd, hebben de burgers de leiding bij zowel de inhoud als in het proces. Van de Wijdeven et al. (2013) geven aan dat de overheid in het proces vaak leidend is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de overheid ook bijvoorbeeld burgerinitiatieven ondersteunt en faciliteert, bijvoorbeeld door middel van subsidie of het afgeven van vergunningen (Soares da Silva et al., 2018; ACM, 2019).

Daarnaast is de overheid vaak ook een partij in het samenwerkingsverband om het uiteindelijke doel van het burgerinitiatief te behalen en ook haar eigen doel die overeenkomt met die van het burgerinitiatief (Schruijer & Vansina, 2007; Van Wendel de Joode et al., 2013). Wanneer de overheid een ander belang heeft of doel nastreeft, dan kan het voorkomen dat de overheid meer invloed uitoefent op burgerinitiatieven door middel van inmenging of belemmeringen op te werpen (Schruijer & Vansina, 2007; Van Wendel de Joode et al., 2013). Een voorbeeld hiervan is dat burgerinitiatieven niet altijd passen in bestaande kaders en regels en dat volgens initiatiefnemers medewerkers van overheidsorganisaties niet voldoende flexibel zijn om het publiek belang te

behartigen (De Vries & Oostveen, 2017). Hierbij moet alleen een kanttekening gemaakt worden dat de medewerkers van overheidsorganisaties de bestuurders bijvoorbeeld een minister of wethouder moeten volgen.

Geconcludeerd kan worden dat het concept actief burgerschap in relatie tot burgerparticipatie, burgerbetrokkenheid en burgerinitiatieven van groot belang voor dit onderzoek is. Zowel uit wetenschappelijke literatuur, zoals De Haan (2019) en Saleminck (2016), als in de media zoals Radar (2020) blijkt dat burgers zich inzetten voor nieuwe diensten. Het verkrijgen van glasvezel is hier een goed voorbeeld van. In dit onderzoek staat de rol van burgerinitiatieven centraal en wordt er gekeken welke rol zij speelt in de glasvezelmarkt. Hierbij moet ook gedacht worden aan de motieven van bewoners om een burgerinitiatief op te richten en zich aan te sluiten bij een burgerinitiatief. Daarnaast is het ook interessant om te kijken wat de invloed van de markt en de overheid is bij burgerinitiatieven. Uit de literatuur blijkt namelijk dat er vaak sprake is van verbondenheid met formele instituties en marktpartijen. Burgerinitiatieven werken vaak samen met de overheid en marktpartijen om hun doel te bewerkstelligen (Soares da Silva et al., 2018). Ontevredenheid over marktpartijen en het gebrek aan overheidsingrijpen zijn mogelijke motieven voor het oprichten van burgerinitiatieven (Healey, 2015).

### Samenvatting

Kortom, op basis van inzichten uit de bovenstaande literatuurstudie kan vastgesteld worden dat de digitale kloof, het publiek belang en actief burgerschap belangrijke concepten zijn in dit onderzoek. De ongelijkheid met betrekking tot de fysieke toegang en digitale middelen en de bijbehorende voordelen kan mogelijk gezien worden als een publiek belang (Van Dijk, 2006; Van Deursen & Helsper, 2018; Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2000). Iedereen wil namelijk beschikken over goed en snel werkend internet en voornamelijk in de coronacrisis wanneer iedereen zoveel mogelijk vanuit huis moet werken (Agentschap Telecom, 2020). Dit is op dit moment niet het geval in Nederland, want uit mediaberichten zoals Radar (2020) blijkt dat zowel de overheid als marktpartijen dit proces vertragen. Er is sprake van marktfalen, omdat de economische belangen, bijvoorbeeld winst, van marktpartijen belangrijker zijn dan het publiek belang van goedwerkend internet waarvoor de aanleg van glasvezel nodig is. De overheid zou volgens de literatuur, zoals de WRR (2000) en Stellinga (2012), ingrijpen als er sprake is van marktfalen. Dit is nog niet gebeurd en daarom wordt in dit onderzoek onderzocht wat de redenen hiervoor zijn. Daarnaast geeft onder andere Healey (2015) aan dat ontevredenheid over de dienstverlening van marktpartijen en de overheid een motief voor burgers kan zijn om zelf het initiatief te nemen om zich in te zetten voor een publiek belang. Een burgerinitiatief kan dat niet alleen, en moet hierbij samenwerken met de overheid en marktpartijen om het doel van het burgerinitiatief te realiseren. Deze inzichten leiden ertoe dat in dit onderzoek de nadruk wordt gelegd op de rol van burgerinitiatieven, de overheid en marktpartijen in de glasvezelmarkt, zodat burgers (een betere) fysieke toegang krijgen tot het internet en de digitale kloof verkleind wordt.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanpak van dit onderzoek en de keuzes die in het onderzoeksproces zijn gemaakt. Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de gekozen methoden, dataverzameling, data-analyse en kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek.

#### 3.1 Kwalitatieve methode

Dit kwalitatieve onderzoek is explorerend van aard. Er wordt geprobeerd te achterhalen welke rol burgerinitiatieven spelen in de glasvezelmarkt als het gaat om de fysieke toegang om zo de digitale kloof tussen mensen die wel (goed) en niet (of verminderd) toegang hebben tot internet te verkleinen (zie inleiding). Volgens Boeije (2016) is de kwalitatieve onderzoeksbenadering geschikt om te begrijpen wat zich afspeelt rondom het onderwerp van het onderzoek en in dit geval de rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt. Er is gekozen voor burgerinitiatieven in het buitengebied, omdat uit verschillende mediaberichten, zoals de uitzending van Radar<sup>2</sup> dat bewoners uit gemeenten Westerkwartier en Hollands Kroon niet beschikten over snel en goed werkend internet en dus zelf een initiatief begonnen om dat voor elkaar te krijgen door middel van het aanleggen van glasvezel. Daarnaast hebben Salemink en Strijker (2019) een database van breedband initiatieven gepubliceerd en deze is gebruikt om burgerinitiatieven te benaderen.

Het oorspronkelijke plan was om een vergelijkende casestudy te doen van twee burgerinitiatieven in de Provincie Groningen, omdat de cases intensief bestudeerd kunnen worden (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Bij deze onderzoeks aanpak zouden de ervaringen van burgerinitiatieven in het buitengebied in de provincie Groningen met overheidsorganisaties en marktpartijen onderzocht worden om hun rol in de glasvezelmarkt te kunnen duiden. De keuze komt voort uit een kaart van Stratix (2020) waar te zien was dat de provincie Groningen in vergelijking tot andere provincies minder glasvezelnetwerken heeft. Bij de vergelijkende casestudy was het de bedoeling dat ook marktpartijen en overheidsorganisaties onderdeel van het onderzoek zouden uitmaken en hun ervaringen over de glasvezelmarkt en de rol van burgerinitiatieven zouden kunnen delen. Weinig respons van marktpartijen en overheidsorganisaties resulteerde in het afzien van een casestudy onderzoek.

Hierdoor is er besloten om meerdere burgerinitiatieven uit het buitengebied te onderzoeken en hen te vragen naar hun ervaringen met overheidsorganisaties en marktpartijen in de glasvezelmarkt. Dit zorgt ervoor dat zowel hun eigen rol als de rol van overheidsorganisaties en marktpartijen kunnen worden geduid.

#### 3.2 Literatuuronderzoek

In het begin van dit onderzoek is er literatuuronderzoek gedaan om meer inzicht te krijgen in de digitale kloof, het publiek belang, marktfalen, overheidsbemoediging en burgerinitiatieven. Het doel van het literatuuronderzoek was de ontwikkeling van een analysekader voor het duiden van de onderzoeksresultaten (zie hieronder) en het identificeren van topics voor de interviews.

Alle artikelen, rapporten en boeken zijn gezocht via *Google*, *Google Scholar* en *Worldcat*. Om inzicht te krijgen in het concept digitale kloof werden de volgende zoektermen gebruikt om wetenschappelijke literatuur te vinden: 'digitale kloof', 'digital margins', 'digital divide', 'first level of the digital divide', 'digital access divide'. Dit heeft geleid tot het vinden van verschillende publicaties, zoals Salemink (2016), Van Dijk (2006) en Van Deursen en Van Dijk (2019). Vanuit deze artikelen zijn andere studies naar voren gekomen, zoals Norris (2001), Gunkel (2003) en Van Dijk (2005). Daarnaast is gebleken dat Jan van Dijk een expert is op het gebied van de digitale kloof, aangezien hij vaak wordt aangehaald in artikelen.

---

<sup>2</sup> Radar (2020, september 7). KPN frustreert de aanleg van glasvezel. In *Radar – Het consumentenprogramma van AVROTROS*. Geraadpleegd op 28 maart 2021. <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/kpn-frustreert-de-aanleg-van-glasvezel/>.

Vervolgens is door mediaberichten zoals Radar (2020) vaak benoemd dat er mogelijk sprake is van marktfalen in de glasvezelmarkt, omdat burgerinitiatieven zelf glasvezel gaan aanleggen. Hierdoor werd het duidelijk dat de zoektermen ‘publiek belang’, ‘maatschappelijk belang’, ‘marktwerking’, ‘marktfalen’ en ‘overheidsbemoeyenis’ gebruikt moesten worden om literatuur te vinden. Den Butter en Ten Wolde (2013) en Van Damme (2017) kwamen onder andere naar voren als relevant. Via deze artikelen zijn ook rapporten van de WRR (2000; 2012) gevonden.

Daarnaast is er specifiek gekeken naar literatuur over het concept burgerinitiatieven, omdat dit onderwerp centraal staat in dit onderzoek. Om een definitie over burgerinitiatieven te verkrijgen, zijn de volgende zoektermen gebruikt: ‘burgerinitiatief’, ‘burgerparticipatie’, ‘*active citizenship*’, ‘*active citizen*’, ‘*community-led initiatives*’ en ‘actief burgerschap’. Hierdoor kwamen onder andere de artikelen van Oude Vrielink en Van de Wijdeven (2011), Healey (2015) en De Haan (2019) als relevant naar voren.

De bronnen die gebruikt zijn in dit onderzoek zijn beoordeeld op relevantie door te kijken naar de auteur(s), het jaartal van het artikel, rapport of boek, de hoeveelheid citaties en de bekendheid/status van het tijdschrift waarin ze gepubliceerd zijn.

Ook zijn er in dit onderzoek beleidsdocumenten, rapporten, krantenberichten en tv-uitzendingen gebruikt in het resultatenhoofdstuk ter ondersteuning van de interviews om de rol van de burgerinitiatieven en ook die van marktpartijen en overheidsorganisaties in de glasvezelmarkt te duiden als het gaat om de fysieke internettoegang die zich uit in een digitale kloof. Voorbeelden zijn het rapport van de Noordelijke Rekenkamer (2018), de rapporten van de Autoriteit Consument en Markt (2019; 2021) en de website van de Provincie Noord-Holland (z.d.) met verschillende rapporten en beleidsdocumenten. Als het gaat om mediaberichten, zijn krantenartikelen en mediaberichten afkomstig van Trouw, NOS en de Volkskrant. Deze methode zorgt ervoor dat er een beeld geschetst kan worden over welke rol burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt spelen.

### 3.3 Semigestructureerde interviews

In dit onderzoek zijn data verzameld aan de hand van semigestructureerde-interviews. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, zodat bepaalde onderwerpen die van tevoren zijn vastgesteld aan bod komen (Baarda, 2020). Dit zorgt ervoor dat de onderzoeksvraag beantwoord kan worden. De respondent is leidend geweest in het interview, waardoor de respondent de mogelijkheid had om meer te vertellen over zijn of haar ervaringen in de glasvezelmarkt als hij of zij dat wilde. Dit heeft ervoor gezorgd dat sommige onderwerpen later aan bod kwamen dan zoals ze in de topiclijsten waren opgesteld (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Ook is er voor semigestructureerd interviews gekozen omdat er al aandacht is geweest voor burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt in de media, maar dat er mogelijk andere zaken spelen die niet aan bod zijn gekomen in de media.

#### **Selectie van respondenten**

Alle respondenten van dit onderzoek zijn telefonisch en/of via de e-mail benaderd om mee te doen aan dit onderzoek. Het doel was van tevoren om twee personen per burgerinitiatief te spreken. Dit mochten zowel bestuursleden als deelnemers van het burgerinitiatief zijn om erachter te komen hoe zij hun eigen handelen als burgerinitiatief zien en ervaren, maar ook het handelen van overheidsorganisaties en marktpartijen in de glasvezelmarkt. Alle deelnemers van de interviews waren bestuursleden van burgerinitiatieven (zie bijlage 4). De burgerinitiatieven zijn zowel telefonisch als via e-mail benaderd om mee te doen. Gedurende het onderzoek is gebleken dat deelnemers of bestuursleden van sommige burgerinitiatieven niet geïnterviewd konden worden vanwege de zomervakantie. In principe zijn de interviews één op één afgenomen, omdat dit een beter beeld schetst van hoe de persoon in kwestie het proces om een burgerinitiatief te starten en glasvezel te krijgen ervaren heeft. Verderop bij de dataverzameling wordt ingegaan op welke burgerinitiatieven er zijn gesproken en op welke locaties de interviews hebben plaatsgevonden.

In totaal zijn 13 bestuursleden van 9 burgerinitiatieven geïnterviewd. Van de negen burgerinitiatieven bevinden vier burgerinitiatieven zich in de provincie Noord-Holland (zie bijlage 4).

Dit heeft ertoe geleid dat burgerinitiatieven in Noord-Holland in het resultatenhoofdstuk samen besproken worden, omdat ook Provincie Noord-Holland als enige overheidsorganisatie geïnterviewd is. Bovendien zijn deze vier burgerinitiatieven verschillend in de zin van eigenaar van hun eigen glasvezelnetwerk of het eigenaarschap is uitbesteed aan een marktpartij.

Daarnaast zijn verschillende overheidsorganisaties, gemeenten, provincies, het Agentschap Telecom en de Autoriteit Consument en Markt, benaderd om hun perspectief op de glasvezelmarkt en de taken en verantwoordelijkheden van burgerinitiatieven en marktpartijen te belichten. Uiteindelijk zijn er twee overheidsorganisaties via Microsoft Teams geïnterviewd, namelijk Provincie Noord-Holland en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (zie bijlage 4). Andere overheidsorganisaties hebben niet gereageerd op de e-mails en telefoongesprekken. Om het perspectief van de overheidsorganisaties zo goed mogelijk weer te geven is ook gebruik gemaakt van mediaberichten, rapporten en beleidsdocumenten.

Verschillende marktpartijen zijn gepolst voor een interview om hun perspectief op de glasvezelmarkt te belichten, evenals dat van overheidsorganisaties en burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt. De grotere marktpartijen, zoals KPN en T-Mobile, waren niet bereid om mee te werken aan dit onderzoek vanwege onder andere concurrentie. Drie (kleinere) marktpartijen en de brancheorganisatie van de breedbandindustrie waren wel bereid om mee te werken aan dit onderzoek. Deze organisaties staan vermeld in bijlage 4. Hierdoor is geprobeerd om het perspectief van marktpartijen op de glasvezelmarkt weer te geven.

### **Topiclijsten**

De beoogde respondenten waren deelnemers van een burgerinitiatief, medewerkers van overheidsorganisaties en marktpartijen. Hierdoor is er gekozen om drie verschillende topiclijsten op te stellen, waarbij sommige topics overeenkomstig waren om zo de antwoorden tussen de drie groepen respondenten te vergelijken. De topics zijn gebaseerd op de belangrijkste concepten van het theoretisch hoofdstuk, namelijk ongelijkheid met betrekking tot internettoegang, overheidsbemoeienis, marktfalen en publiek belang. De belangrijke topics die in alle topiclijst zijn opgenomen, zijn 'verwachtingen van internettoegang', 'taken en verantwoordelijkheden van de overheid', 'betrokkenheid van de overheid', 'taken en verantwoordelijkheden van de marktpartijen', 'betrokkenheid van marktpartijen' en 'contact met burgerinitiatieven'. Voor de topic 'betrokkenheid van de overheid' zijn bijvoorbeeld de volgende vragen opgesteld 'Wat is volgens u de rol van de overheid in de glasvezelmarkt (zoals het aanleggen van glasvezel)?' en 'Wat is de rol van overheid [gemeente/provincie/etc.] in de glasvezelmarkt?'. Ongeveer dezelfde soort vragen zijn gesteld als het gaat om de betrokkenheid van marktpartijen. Door de vraag 'Hoe kijkt u aan tegen het verschil in type netwerkaansluiting in verschillende delen van Nederland?' is indirect gevraagd naar de ongelijkheid en verwachtingen met betrekking tot internettoegang (de digitale kloof). Er zijn ook topics die alleen van toepassing waren voor de bepaalde respondentengroep bijvoorbeeld burgerinitiatieven, zoals 'thuissituatie', 'opinie over het burgerinitiatief' en 'internetgebruik'. Voor de topic 'thuissituatie' zijn bijvoorbeeld de volgende vragen gesteld: 'Wat is de huidige situatie wat betreft de toegang tot internet in uw woonplaats?' en 'Wat zijn de voordelen en nadelen van dit netwerk?'. Alle topiclijsten zijn te vinden in bijlage 3.

In dit onderzoek is er ook een pre-test gedaan. Alle topiclijsten zijn door middel van een soort rollenspel doorgenomen om te kijken of de vragen duidelijk waren. Hieruit bleek dat als er gevraagd werd naar het internetgebruik dat er ook gevraagd moest worden of iemand een WLAN-kabel gebruikt of wifi. Daarnaast dienden de eerste twee interviews als pre-test. Hieruit bleek dat de vraag over of iemand een WLAN-kabel of wifi gebruikt irrelevant, omdat deze respondenten (R1 en R2) meer vertelden over het gebruik van wifi. De meeste respondenten beantwoorden deze vraag uit zichzelf, waardoor deze vraag niet meer gesteld werd in de interviews. Daarnaast zijn de interviews met respondenten R1 en R2 van Westerglas niet meegenomen in het resultatenhoofdstuk doordat zij uitmaken van de pre-test. In de discussie wordt hier verder op gereflecteerd.



### 3.4 Dataverzameling

Tijdens de dataverzameling zijn zowel positieve als wat mindere ervaringen geweest. Deze ervaringen worden hieronder toegelicht.

#### **Ethische overwegingen tijdens het onderzoek**

In dit onderzoek zijn geen ethische dilemma's geconstateerd die om overweging vragen, aangezien het onderwerp niet wordt beschouwd als 'beladen' of gevoelig en van de dataverzamelingsmethoden niet wordt verwacht dat ze de doelgroep onredelijk belasten of schade toebrengen aan de doelgroep. De onderzoeker heeft begrip getoond als bijvoorbeeld marktpartijen of burgerinitiatieven bepaalde informatie niet konden en/of wilden delen, omdat dit concurrentiegevoelige informatie bevatte. In het kader van *informed consent* is aan de deelnemers van de interviews duidelijk gemaakt dat de gegevens anoniem verwerkt worden en niet te herleiden zijn tot de respondent. Daarnaast is om toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Met toestemming zijn de interviews vervolgens opgenomen en de opnames zijn alleen beluisterd door de interviewer. Deelnemers hebben op deze manier hun *oral consent* gegeven.

#### **Interviews burgerinitiatieven**

De interviews zijn in principe één op één afgenomen. Er zijn twee interviews geweest waar meerdere personen tegelijkertijd geïnterviewd werden, omdat deze personen hun ervaring graag samen wilden vertellen. Een nadeel aan een interview met meerdere personen is dat het lastiger is om door te vragen, omdat iedereen zijn ervaring wil delen. Bovendien is het ingewikkeld om iedereen bij het interview te betrekken om zijn ervaring te delen.

Aan de hand van de pre-test, de eerste twee interviews, is gebleken dat sommige vragen te moeilijk waren om te beantwoorden. Dus de vraag 'Wat kan uw organisatie doen om dit verschil in type netwerk te voorkomen dan wel terug te brengen?' bleek niet relevant, aangezien de bewoners een initiatief begonnen om glasvezel aan te leggen. Het burgerinitiatief heeft glasvezel aangelegd in het eigen gebied, maar vaak niet in andere gebieden. Twee vragen die in de latere interviews niet meer gesteld zijn aan de respondenten zijn 'Welke marktpartij spreekt u het meeste/minste aan en waarom?', omdat er al een vraag gesteld werd over welke marktpartijen er betrokken waren bij de aanleg van glasvezel. In het antwoord op deze vraag werd al duidelijk welke marktpartij de respondent het minst en het meeste aansprak, waardoor de vraag overbodig werd. Ondanks dat er een pre-test gehouden is, hadden sommige respondenten soms moeite met de manier waarop vragen gesteld werden. Dit heeft de onderzoeker opgelost door vragen soms op een andere manier te stellen.

Daarnaast is tijdens de interviews met burgerinitiatieven gebleken dat de respondenten veel hadden te vertellen over hun ervaringen om glasvezel te krijgen, waardoor het soms lastig was om hen te onderbreken en door te vragen of een andere vraag te stellen. Nadat dit meerdere malen was voorgekomen, is besloten dat de respondenten eerst hun verhaal konden vertellen en wanneer er gelegenheid was om vragen te stellen, werden er vervolgvragen of nieuwe vragen gesteld. Dit heeft voor meer rust gezorgd tijdens het interview. Bovendien is er meer relevante data verzameld doordat respondenten konden vertellen wat ze wilden vertellen en er nog specifiekere doorgevraagd kon worden.

De meeste interviews met bestuursleden zijn door het coronavirus online afgenomen via Zoom of Microsoft Teams. Twee interviews zijn fysiek in Steendam afgenomen, omdat de deelnemers van dit burgerinitiatief dit prettiger vonden om zo hun verhaal te vertellen. Met betrekking tot het opnemen van de interviews waren de fysieke interviews beter te verstaan over het algemeen dan de online interviews, omdat de kwaliteit van het geluid en de microfoon minder was dan van tevoren was gedacht. Twee interviews zijn via Zoom gehouden en de opnames van deze interviews waren minder goed te horen in vergelijking tot teams, dus mogelijk is sprake van een kwaliteitsverschil met betrekking tot geluid in de applicatie.

In totaal hebben 9 burgerinitiatieven deelgenomen aan dit onderzoek, waarbij de meerderheid nu beschikt over glasvezel. Er is met 13 bestuursleden van burgerinitiatieven gesproken. Vier van de



negen burgerinitiatieven die deelgenomen hebben aan dit onderzoek bevinden zich in de provincie Noord-Holland. De tabel in bijlage 3 geeft een overzicht van de burgerinitiatieven als het gaat om hoeveel mensen er geïnterviewd zijn, wanneer ze geïnterviewd zijn, de naam van het burgerinitiatief, het geografische gebied en de stand van zaken qua aanleg van glasvezel.

### **Interviews marktpartijen**

In de media waren zowel positieve berichten als negatieve berichten te vinden over de rol van marktpartijen als het gaat om het aanleggen van glasvezel. Voorbeelden hiervan zijn gebieden claimen of het sneller aansluiten van huishoudens op glasvezel (Van Miltenburg, 2019). Zowel grote als kleinere marktpartijen zijn telefonisch of via e-mail benaderd om mee te doen aan dit onderzoek. Met één marktpartij, namelijk Delta Fiber Nederland, is er contact gelegd door middel van *snowballing*; via een burgerinitiatief is dit contact tot stand gekomen. Zoals eerder vermeld wilden de grote marktpartijen niet meedoen aan dit onderzoek, waardoor er met drie (kleinere) marktpartijen en één brancheorganisatie is gesproken. Alle interviews zijn online afgenomen via Microsoft Teams. In bijlage 4 staat welke marktpartijen meededen aan het onderzoek en wanneer de interviews zijn afgenomen.

De respondenten werden tijdens het interview in de gelegenheid gesteld om meer over de glasvezelmarkt te vertellen, de rol van hun organisatie hierin toe te lichten en ook waar hun organisatie voor staat. Daarnaast is tijdens de interviews gebleken dat marktpartijen minder openheid van zaken konden geven wat betreft de prijzen van aansluitingen en de vastrechtvergoeding vanwege concurrentie. Hier werd begrip voor getoond en meestal werden er gemiddelden door de respondenten genoemd.

### **Interviews overheidsorganisaties**

Zoals eerder vermeld is er met twee overheidsorganisaties gesproken (zie bijlage 4). Daarnaast is de onderzoeker via een burgerinitiatief, het zogenaamde *snowballing*, in contact gekomen een medewerker van Provincie Noord-Holland, die zich bezighoudt met glasvezel en contact heeft gehad met burgerinitiatieven uit deze regio. Tijdens het interview heeft deze respondent verteld waarom Provincie Noord-Holland voor de methode van een garantstelling heeft gekozen en wat de verschillen zijn met andere provincies. Daarnaast is een medewerker van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK; R21) op 31 augustus 2021 geïnterviewd. Deze respondent heeft aangegeven wat de overheid kan doen in de glasvezelmarkt en wat de rol is van de Rijksoverheid in de glasvezelmarkt. Beide respondenten benadrukten dat de overheid gebonden is aan Europese wet- en regelgeving omtrent het verlenen van staatssteun.

## **3.5 Data-analyse**

De interviews zijn getranscribeerd en daarna geanalyseerd door middel van coderen. De onderzoeker heeft alle transcripten doorgenomen en heeft ze gecodeerd met behulp van NVivo12. De transcripten zijn meerdere keren doorgenomen, waardoor aan fragmenten labels werden toegekend die mogelijk belangrijk waren om de rollen van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt te duiden. Voorbeelden van open codes zijn 'belofte wethouder', 'aantrekkelijke prijs', 'aanleg duur' en 'manipuleren'. Na het ontstaan van open codes is er axiaal gecodeerd. De fragmenten van de open codes zijn nog een keer bekeken waarbij gelet is op de overeenkomsten en verschillen en zijn er overkoepelende codes ontstaan. Een voorbeeld hiervan is het samenvoegen van de open codes 'bijdrage bewoners', 'betaling complete kosten', 'eigen bijdrage', 'lening' en 'garantstelling' tot een axiale code 'financiële middelen'. Vervolgens is er gekeken naar de mogelijke relaties en verbanden tussen de verzamelde data van de overkoepelende codes. Dit is gedaan aan de hand van het opnieuw doorlezen van de transcripten, open codes en axiale codes. Na het coderingsproces zijn er meerdere codebomen ontstaan met relaties en verbanden tussen codes en geven weer welke thema's van belang zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De codebomen zijn te vinden in bijlage 5.

### 3.6 Kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek

Betrouwbaarheid en validiteit zijn criteria die gebruikt worden om de kwaliteit van het onderzoek vast te stellen (Bryman, 2016; Boeije & Bleijenbergh, 2019). In deze paragraaf wordt beschreven welke beslissingen er zijn genomen en welke aanpak is gehanteerd om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen. Validiteit, betrouwbaarheid en de rol van de onderzoeker komen hieronder ter sprake.

#### **Validiteit**

Validiteit heeft betrekking op of de verzamelde data een juiste weergave is van de werkelijkheid (Bryman, 2016). Validiteit bestaat uit twee onderdelen: interne en externe validiteit.

Bij interne validiteit gaat het over of de gekozen onderzoeksmethode ervoor zorgt dat de juiste conclusies getrokken kunnen worden en dus de onderzoeksvraag beantwoord kan worden. Interviews en documentenanalyse zijn gebruikt om de interne validiteit te waarborgen. Er zijn topiclijsten op basis van literatuuronderzoek opgesteld. Daarnaast is er een pre-test gedaan om te kijken of de vragen geen aanleiding gaven tot sociaal-wenselijke antwoorden en de vragen duidelijk genoeg waren om tot relevante antwoorden te komen. Na het afnemen van de interviews is er gecodeerd en zijn de belangrijkste thema's waarmee de onderzoeksvraag beantwoord kan worden weergegeven in een codeboom. Zowel de topiclijst gebaseerd op theorie als de codeboom gebaseerd op de verzamelde data zorgen ervoor dat het onderzoek gestructureerd is.

Externe validiteit houdt in of de onderzoeksresultaten mogelijk generaliseerbaar zijn buiten de onderzochte groep (Bryman, 2016). Dit is bij kwalitatieve methoden lastig omdat de focus ligt op de onderzochte groep. Bij dit onderzoek zijn de onderzochte groepen burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties. Doordat er slechts een beperkte groep respondenten geïnterviewd zijn, is het lastig om de uitkomsten van dit onderzoek te generaliseren. Er zijn mogelijk algemene conclusies te trekken, zoals Flyvbjerg (2006) stelt als het gaat om kennisvergaring op een bepaald gebied, zoals de rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt en specifiek bij de aanleg van glasvezelnetwerken in andere regio's of in Nederland.

#### **Betrouwbaarheid**

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de precisie van de methoden van dataverzameling en of de verkregen resultaten niet afhankelijk zijn van toeval (Bryman, 2016; Boeije & Bleijenbergh, 2019). Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen zijn semigestructureerde interviews afgenomen waarvoor een topiclijst is gebruikt die gebaseerd is op theoretische inzichten. Van tevoren is aan meerdere mensen gevraagd kritisch te kijken naar de topiclijsten om erachter te komen of de vragen helder en neutraal mogelijk gesteld waren. Er is een semigestructureerde topiclijst gebruikt, wat ervoor zorgt dat de interviews een vergelijkbare vorm zullen aannemen. Daarnaast zijn de interviews opgenomen en later getranscribeerd, zodat gecontroleerd kon worden wat er precies gezegd is. De verkregen data van de interviews zijn zowel open, axiaal als selectief gecodeerd, waarna er een codeboom is uitgekomen. De codeboom is het resultaat van het coderingsproces en geeft weer welke thema's van belang zijn om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Een semi-gestandaardiseerde topiclijst en een codeboom zorgen voor een enige vorm van standaardisatie en dragen bij aan het vergroten van de betrouwbaarheid.

### **Rol van de onderzoeker**

Tot slot, de onderzoeker heeft in dit onderzoek verschillende rollen gehad: student aan de Universiteit van Utrecht en onderzoeksstagiair bij Rijkswaterstaat. Dit heeft er mogelijk toe geleid dat sommige partijen niet of wel mee wilden werken aan dit onderzoek, omdat Rijkswaterstaat bij dit onderzoek betrokken was als opdrachtgever. Daarnaast heb ik mogelijk invloed gehad op het proces. Ik heb voordat ik begon met dit onderzoek verschillende artikelen en mediaberichten gelezen over burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt en de concurrentie tussen marktpartijen. Dit heeft ervoor gezorgd dat ik een aanname had over de rol van marktpartijen in de glasvezelmarkt. De aanname was dat marktpartijen bewust zorgen dat bepaalde gebieden geen glasvezel krijgen en er mogelijk sprake is van marktfalen. Dit bleek tijdens de interviews met marktpartijen gedeeltelijk ontkracht te worden. Deze aanname had ik van tevoren opgeschreven voordat ik begon met interviewen, zodat ik mij bewust was van mijn persoonlijke mening. Deze aanname heb ik na het interviewen ook teruggelezen en bijgesteld. Zo heb ik geprobeerd om tijdens het interviewen bewust te zijn van mijn rol als onderzoeker en goed te luisteren naar wat de respondenten mij vertelden. Daarnaast heb ik geprobeerd om de data zo goed mogelijk weer te geven.

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste uitkomsten van de interviews van dit onderzoek beschreven worden. Eerst zal in worden gegaan op de rol van burgerinitiatieven, marktpartijen en de provincie Noord-Holland, omdat vier van de tien burgerinitiatieven zich bevinden in Noord-Holland. Vervolgens worden de uitkomsten van de interviews met de burgerinitiatieven die zich niet in de provincie Noord-Holland bevinden, de marktpartijen en het ministerie van Economische Zaken weergegeven om de rol van burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties in de glasvezelmarkt te duiden. Afsluitend wordt een samenvatting gegeven.

### 4.1 Burgerinitiatieven in de provincie Noord-Holland

In deze paragraaf zullen de uitkomsten als het gaat om de rol van burgerinitiatieven, overheidsorganisaties en de marktpartijen in de glasvezelmarkt worden beschreven aan de hand van de interviews met de burgerinitiatieven uit de provincie Noord-Holland: Coöperatie Breedband Loosdrecht (R9), Coöperatie Veenglas (R10), Stichting Breedband Beemster (R11) en Coöperatie Breedband Hollands Kroon (R12). Daarnaast worden de resultaten van het interview met de provincie Noord-Holland (R15) beschreven.

#### **Intentie van burgerinitiatieven**

Alle burgerinitiatieven uit de Provincie Noord-Holland hadden hetzelfde doel voor ogen, namelijk het verkrijgen van goed en snelwerkend internet. Dit komt overeen met de literatuur dat burgerinitiatieven worden opgericht om een maatschappelijk doel te bereiken (Bakker et al., 2012; Healey, 2015; Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011; Verhoef et al., 2018). In de meeste gebieden waar deze burgerinitiatieven zich bevinden was er geen sprake van goed en snelwerkend internet, omdat het zogenaamde ‘witte adressen’ betreft. Deze adressen beschikten over een koperen kabel van KPN. De respondenten van de burgerinitiatieven gaven aan dat zij regelmatig belemmeringen ervaarden tijdens het gebruik van de koperen kabel. Zo zei respondent (R11) van Breedband Beemster hierover het volgende.

[...] “het feit dat wij deze call [Video-meeting] met elkaar kunnen hebben zonder dat we verstoringen hebben. [...] Dit was voorheen niet op deze manier mogelijk geweest. Dus wij hadden zakelijk best wel wat issues, veel wegvallende verbindingen, slechte kwaliteit dat ze mij niet goed konden horen of zien.” (R11)

De bovenstaande situatie had betrekking op de videomeeting via Teams. Ook respondent (R12) van Coöperatie Breedband Hollands Kroon benadrukt dat dit voorheen niet kon. Respondent (R9) van Coöperatie Breedband Loosdrecht gaf een beschrijving van zijn situatie in Loosdrecht dat hij 5 megabit up en 0,5 megabit down had met veel storingen, waardoor het “verder nauwelijks te gebruiken om fatsoenlijk zowel TV als internet te ontvangen”. 5 megabit up en 0,5 megabit down is minder dan de 100 megabit per seconde die de Rijksoverheid als minimum hanteert (zie bijlage 1 voor meer informatie). Daarnaast gaf respondent (R10) van Coöperatie Veenglas aan dat hij en zijn gezin gezamenlijk moesten afstemmen wanneer er bijvoorbeeld een game gedownload werd, omdat er ook gewerkt werd vanuit huis. Het koperen netwerk kon het niet aan om dat tegelijkertijd te doen, wat met glasvezel wel het geval is. Respondent (R10) schetste de situatie dat het uploaden op de koperen kabel traag ging: ‘Nou ja, daarvoor ging het om zo te zeggen: “Je zette ‘s avonds (...) je transport aan en hoopte dat het de volgende ochtend goed was afgerond” (R10). De bovenstaande situaties van de respondenten tonen aan dat dat er sprake is van een digitale kloof als het gaat om fysieke toegang zoals Van Deursen en Helsper (2015) beschrijven vanwege de continuïteit van de toegang tot internet. Bovendien zijn bovenstaande situaties ook voorbeelden dat de kwaliteit van de verbinding achterblijft met de mogelijkheden die er nu zijn. Dit zou volgens Van Dijk (2006) ertoe kunnen leiden dat mensen minder gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de digitale technologie biedt.

Daarnaast is er ook een verschil tussen de geïnterviewde burgerinitiatieven met betrekking tot het glasvezelnetwerk. Twee van de vier burgerinitiatieven in Noord-Holland hebben een eigen netwerk aangelegd met een marktpartij en hebben het ook in eigen beheer. De andere twee burgerinitiatieven hebben het netwerk laten aanleggen door een marktpartij en hebben geen zeggenschap over het netwerk. Breedband Beemster heeft het netwerk laten aanleggen door Delta Fiber Nederland (voorheen Glasvezel Buitenaf). Respondent (R11) van Breedband Beemster vond dat prima, omdat de risico's te groot waren en het ook niet hun belang was om een eigen netwerk te creëren. Ook bij Breedband Hollands Kroon niet het doel om het netwerk zelf aan te leggen en te beheren, want als een marktpartij dat destijds niet wilde doen, maar in een later stadium wel, was het voor respondent (R12) prima. Deze respondent zei hierover het volgende: 'Iedere formule was voor ons goed als ze glasvezelbedrijven maar zouden komen'. In Hollands Kroon zijn er twee marktpartijen, Kabeltex en Digitale Stad, die glasvezel hebben aangelegd en ook het netwerk beheren. Een gedeelte van de gemeente Hollands Kroon rondom Kolhorn beschikte niet over glasvezel door een rechtszaak die in 2021 bij de Raad van State diende (*ECLI:NL:RVS:2021:2438, Raad van State, 202001830/1/A2, 2021*). In box 4.1 wordt meer informatie gegeven over de specifieke case van Hollands Kroon.

#### *Box 4.1 Glasvezel in Hollands Kroon*

In de gemeente Hollands Kroon hebben burgers een burgerinitiatief Breedbandcoöperatie Hollands Kroon opgericht om glasvezel te krijgen (Breedband Hollands Kroon, z.d.; Radar, 2020). Dit burgerinitiatief had de mogelijkheid om een garantstelling te krijgen van de provincie. Zij had namelijk voldaan aan alle eisen die de Provincie Noord-Holland gesteld had. Het burgerinitiatief is op dat moment met Kabeltex van Jaap Drijver verder gegaan om glasvezel aan te leggen. Op hetzelfde moment was een andere marktpartij Digitale Stad ook bezig om glasvezel in Hollands Kroon aan te leggen. Zij hebben samen afspraken gemaakt zodat ze elkaar niet hinderen bij het aanleggen van glasvezel in Gemeente Hollands Kroon. Een ander gedeelte van de gemeente van Hollands Kroon rondom Kolhorn beschikt nog niet over glasvezel door een rechtszaak die diende bij de Raad van State (*ECLI:NL:RVS:2021:2438, Raad van State, 202001830/1/A2, 2021*). Fiber NH was van mening dat de provincie Noord-Holland nooit een lening en een garantstelling had mogen verlenen. De provincie Noord-Holland en ook het burgerinitiatief waren ervan overtuigd dat de staatssteun geoorloofd was. De uitspraak van de Raad van State was dat Provincie Noord-Holland rechtmatig staatssteun heeft verleend aan het burgerinitiatief en dus ook indirect aan Kabeltex. In 2022 is Delta Netwerk (voorheen Delta Fiber Nederland) begonnen met het aanleggen van glasvezel rondom de dorpskernen in Gemeente Hollands Kroon. Het is nog niet duidelijk of deze marktpartij ook de buitengebieden gaat voorzien van glasvezel (Breedband Hollands Kroon, 2022).

In tegenstelling tot de burgerinitiatieven uit de Beemster en Hollands Kroon hebben burgerinitiatieven Veenglas en Breedband Loosdrecht wel gekozen voor een eigen netwerk. Bij Veenglas was het volgens respondent (R10) belangrijk om zelf zeggenschap te hebben over het netwerk zodat je zelf kunt kiezen welke providers er op het netwerk zitten en de kosten die je wilt maken voor een hogere internetsnelheid. Respondent (R10) lichtte de keuze voor eigen beheer als volgt toe. "Dus ja, echt de baas zijn over het eigen netwerk, dat was ook voor ons een belangrijke reden voor mensen om mee te doen." Daarnaast bedrukte respondent (R9) van Breedband Loosdrecht dat KPN wel glasvezel aan wilde leggen, maar dat er wel fors geïnvesteerd moest worden. Dat was volgens deze respondent het moment dat ze besloten om zelf een eigen glasvezelnetwerk aan te leggen, omdat er toch veel geld geïnvesteerd moest worden door de bewoners en ze van KPN niets zouden terugkrijgen. Dit is een voorbeeld van de derde generatie burgerinitiatieven, waarbij burgers zelf het heft in eigen handen nemen en hun idee zelf uitvoeren (Lenos et al. in Van de Wijdeven et al., 2013, p.10). Daarnaast is hieruit op te maken dat het publiek belang om glasvezel te krijgen het belangrijkste is voor de burgers en dat de burgers de 'winst' met elkaar kunnen delen. Dit komt overeen met het vijfde karakteristiek van burgerinitiatieven van Igalla et al. (2019).

Samengevat, de doelstelling van de bovengenoemde burgerinitiatieven uit Noord-Holland is hetzelfde, namelijk snel en goedwerkend internet krijgen door glasvezel. Er zijn verschillen in hoe ze dat doel hebben bereikt, doordat de een waarde hecht aan zeggenschap en het investeren van geld door de eigen bewoners dat ze er iets voor terug moeten krijgen. De ander wil het doel bereiken ongeacht of de marktpartij eigenaar is van het glasvezelnetwerk.

### **Het verkrijgen van financiële middelen**

Het aanleggen van glasvezel in het buitengebied is relatief duur. Dit komt doordat de afstand tussen de huizen groter is dan in kernen, watergangen en bomen aanwezig zijn. Dit maakt het voor marktpartijen minder aantrekkelijk om glasvezel aan te leggen en vaak willen marktpartijen de kosten in een relatief korte tijd terugverdienen. Zo geeft respondent (R9) van Breedband Loosdrecht aan dat KPN met hun aandeelhouders het liefst binnen 5 jaar een fors rendement willen zien in tegenstelling tot Reggefiber, die later door KPN is overgenomen, in het verleden die meer inzette op de lange termijn. Om huizen in het buitengebied aan te sluiten op glasvezel vragen zowel marktpartijen als burgerinitiatieven vaak aan de bewoners een eigen bijdrage of een maandelijkse bijdrage bovenop de abonnementskosten om de relatief hoge kosten voor de aanleg van glasvezel gedeeltelijk te dekken. Hieruit is op te maken dat er wordt geprobeerd de digitale kloof omtrent fysieke toegang te dichten door een bijdrage te vragen, maar dat de digitale kloof juist te maken heeft met de geografische ligging en de bijhorende kosten (Salemink, 2016).

Bij marktpartijen wordt de eigen bijdrage van de inwoner die glasvezel wil vastrechtvergoeding genoemd. Respondent (R11) van Breedband Beemster gaf aan dat er van tevoren 250 euro betaald kon worden of een maandelijks bedrag van ongeveer 15 euro aanvullend op de abonnementskosten aan Delta Fiber Nederland als vastrechtvergoeding. Kabeltex en Digitale Stad hebben aan de inwoners van gemeente Hollands Kroon een vastrechtvergoeding gevraagd. Respondent (R12) van Breedband Hollands Kroon noemde dit 'buitengebiedtoeslag', dat 12,50 euro per maand of 1900 euro bedroeg 'om het levenslang af te kopen'.

Bij Coöperatie Veenglas werd aan de bewoners die meededen inschrijfgeld van 475 euro gevraagd en een eventuele investering van 2500 euro extra. Wanneer bewoners 2500 euro betaalden dan kregen ze korting op hun abonnement. Ook hebben ze als coöperatie obligaties uitgeschreven, zodat mensen konden investeren in glasvezel en het glasvezelnetwerk kon worden aangelegd. In Loosdrecht hadden ze een andere aanpak. Zo vertelde respondent (R9) vertelde dat de aansluiting tot 15 meter van de erfgrans gratis was en daarboven moest je extra kosten per meter betalen. Dat kwam ongeveer neer op 20 euro per meter. Ook hadden ondernemers en particulieren een lening verstrekt aan het burgerinitiatief om glasvezel te krijgen.

Naast de eigen bijdrage van bewoners verstrekten banken, waaronder Rabobank in het geval van Coöperatie Veenglas en Breedband Loosdrecht, ook leningen. Breedband Loosdrecht heeft ook nog een lening gekregen bij de gemeente. Ook de provincie Noord-Holland heeft (opstart)subsidies en garantstellingen voor leningen afgegeven aan burgerinitiatieven. De burgerinitiatieven in de Beemster, Hollands Kroon en Loosdrecht hebben wel een zogenoemde opstartsubsidie gekregen voor het vraagbundelingsproces (zie bijlage 1 voor meer uitleg) namelijk voor onderzoek, flyers en andere marketing. Daarnaast heeft Breedband Hollands Kroon als enige burgerinitiatief een garantstelling van de provincie en een lening via de Vereniging Nederlandse Gemeenten gekregen. Breedband Beemster heeft wel met de provincie gepraat met de provincie over een garantstelling, maar heeft het uiteindelijk niet gekregen. Delta Fiber Nederland ging daar glasvezel ging aanleggen.

Respondent (R15) van Provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat twee van de twaalf burgerinitiatieven in Noord-Holland die een aanvraag hadden gedaan voor financiële middelen, namelijk Breedband Beemster en Breedband Hollands Kroon, in aanmerking kwamen voor een garantstelling van de provincie. De eisen van de provincie waren bijvoorbeeld dat het burgerinitiatief professioneel moest zijn en de aanpak op orde moest zijn. Dit hield in dat het burgerinitiatief kon aangeven wat haar technische componenten, organisatiestructuur, betalingsstructuur, financieringsconstructie, en propositie voor de eindgebruiker waren (Driessse & Lavrijssen, 2017). Daarnaast moest het burgerinitiatief ook aangeven wat de risico's waren van de business case en hoe

de risico's verminderd konden worden en wat ze precies gingen leveren, voor hoe lang en tegen welke prijs.

Daarnaast vermeldde respondent (R15) van de Provincie Noord-Holland dat er zulke eisen werden gesteld, omdat de provincie anders voor de kosten van aanleg moest 'opdraaien'. Burgerinitiatieven in de vorm van een stichting of coöperatie kunnen namelijk failliet gaan. Het opdraaien voor de kosten zou dus gezien kunnen worden als een vorm van overheidsfalen, omdat het borgen van het publieke belang dan meer heeft gekost dan het heeft opgeleverd (Den Butter, 2011; Stellinga, 2012).

Ten tijde van de aanvraag voor financiële middelen was er volgens de respondent van de provincie sprake van een omslag in de markt, want marktpartijen hadden meer interesse in het buitengebied. Hierdoor hebben marktpartijen uiteindelijk de gebieden van de tien resterende burgerinitiatieven in Noord-Holland, waaronder Breedband Beemster, voorzien van glasvezel. Daarnaast gingen marktpartijen gebieden claimen, het zogenaamde 'handdoekje leggen' (R15), en het aanleggen van glasvezel doen ze volgens respondent (R15) in hun eigen tempo. Zo heeft Breedband Beemster Delta Fiber Nederland bereid gevonden om glasvezel aan te leggen en had ze de garantstelling van de provincie Noord-Holland niet meer nodig.

Ook moet de provincie zich houden aan Europese wet- en regelgeving omtrent het verlenen van staatssteun (ACM, 2019). Dit houdt in dat de provincie alleen financiële middelen mag verstrekken aan de witte adressen (zie bijlage 1) en dat marktpartijen niet van plan zijn om glasvezel aan te leggen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Dit is ook de aanleiding waarom Fiber NH een rechtszaak heeft aangespannen over de financiële steun van de provincie aan Breedband Hollands Kroon en marktpartij Kabeltex (zie box 4.1). Fiber NH is volgens respondenten (R12 en R15) het niet eens met het feit dat de provincie zich mengt in de glasvezelmarkt.

Geconcludeerd kan worden dat de financiële middelen om glasvezel aan te leggen bestaan uit een eigen bijdrage van de bewoners, leningen bij banken en gemeenten, subsidies en garantstellingen van de provincie en VNG. Leningen, garantstellingen en subsidies bij overheidsorganisaties zijn lastiger te verkrijgen, omdat ze zich moeten houden aan Europese wet- en regelgeving. Dit wordt ook onderschreven in het rapport van de ACM (2019).

### **Faciliterende en ondersteunde rol van de overheid**

Zoals hierboven beschreven kunnen overheidsorganisaties zoals de provincie Noord-Holland en gemeenten financiële middelen verstrekken aan burgerinitiatieven, indien het witte adressen betreft en marktpartijen niet binnen drie jaar glasvezel gaan aanleggen. De rol van de overheid betreft niet alleen het verstrekken van financiële middelen, maar omvat ook een faciliterende rol. Deze bevinding is in lijn met de manier waarop Van de Wijdeven et al. (2013) de rol van de overheid bij burgerinitiatieven omschrijven. De faciliterende rol van de overheid houdt in dat een medewerker een persoonlijk aanspreekpunt is voor burgerinitiatieven, zoals respondent (R15) van de provincie. Hij ondersteunde de burgerinitiatieven met kennis die hij heeft over de glasvezelmarkt.

De faciliterende rol van gemeenten zit hem volgens respondenten (R11 en R12) in het ter beschikking stellen van gebouwen voor vergaderingen en informatiebijeenkomsten. Ook benoemde respondent (R9) van Breedband Loosdrecht het snel verlenen van vergunningen als het gaat om de faciliterende rol van de gemeente. Bij de gemeente Wijdmeren waar Loosdrecht toe behoort, probeerden medewerkers mee te denken met het burgerinitiatief Breedband Loosdrecht om bijvoorbeeld minder kosten te maken door te kijken of er geen verkeersregelaars ingezet zouden kunnen worden. Als het mis zou gaan, zouden er alsnog verkeersregelaars worden ingezet.

In het kort kan worden vastgesteld dat de overheid bij deze burgerinitiatieven de rol van financier en de rol van facilitator heeft aangenomen in de glasvezelmarkt.

### **Internet als nutsvoorziening**

Zowel de respondent van de provincie Noord-Holland als de respondenten van de burgerinitiatieven uit Noord-Holland vinden dat snel en goedwerkend internet als nutsvoorziening gezien moet worden. Dit heeft te maken met het feit dat er nu sprake is van ongelijkheid in Nederland met betrekking tot snel en goed werkend internet; dat wordt de digitale kloof omtrent fysieke toegang genoemd (Van Deursen & Helsper, 2015). Bovendien kan het aanleggen van glasvezel niet aan marktpartijen overgelaten worden omdat deze naar de korte termijn kijken in plaats van de lange termijn. Respondent (R10) van Veenglas zegt het volgende over snel en goedwerkend internet als nutsvoorziening.

“Ik vind eigenlijk de overheid daar veel meer het voortouw in had moeten nemen, net als met water, gas en elektra. Ze hadden het eigenlijk zelf moeten gaan aanleggen en dan de diensten verkopen. [...]. Nou, zoiets als, wat ik een mooi model vond, zoals ProRail met de Spoorwegen, dus ook een soort bedrijf, een soort overheidsbedrijf dat infrastructuur aanlegt. Vervolgens kunnen commerciële partijen dan daar wel gebruik van maken.” (R10)

Respondent (R11) van Breedband Beemster geeft aan dat er nu geen sprake is van een nutsvoorziening als het gaat om internet, dus dat er geen plichten en rechten aan kunnen worden ontleend. Daarnaast geeft deze respondent aan dat het vanwege de marktwerking nu ook lastig is om als overheid er een nutsvoorziening van te maken.

De respondent van de provincie (R15) geeft aan “als je echt glasvezel wilt aanleggen in Nederland en waar dan ook, ja, dan moet je het tot nutsvoorziening verklaren. En dan moet je het gewoon aanleggen”. Deze respondent stelt dat de markt ervoor gezorgd heeft dat er over het algemeen snel en goedwerkend internet is in Nederland. Echter, er zijn marktpartijen, zoals KPN, die de aanleg van glasvezel hebben tegengehouden voor het behoud van het eigen koperen netwerk. Ook zou de rol van de overheid er anders uit hebben gezien als glasvezel, dus snel internet, een nutsvoorziening zou zijn omdat de overheid kan zeggen: “daar moet glasvezel komen en opruimen die troep [het koperen netwerk]” (R15).

Uit de bovenstaande situaties blijkt dat de respondenten van de burgerinitiatieven vinden dat de overheid een rol moet spelen om snel en goedwerkend internet te krijgen in buitengebieden. Zij vinden dat er sprake is van marktfalen doordat sommige marktpartijen waaronder KPN het publiek belang niet waarborgen.

### **Rol van marktpartijen**

De vier geïnterviewde burgerinitiatieven uit Noord-Holland hebben positieve ervaringen met marktpartijen. In tegenstelling tot de grotere marktpartijen, zoals KPN en VodafoneZiggo, zijn er ook marktpartijen die burgerinitiatieven helpen om te zorgen dat er glasvezel wordt aangelegd en er dus snel en goedwerkend internet in het buitengebied komt. Respondenten van de burgerinitiatieven uit Noord-Holland haalden in de interviews aan dat bijvoorbeeld KPN geen morele verplichting kent ten opzichte van de burgers om het buitengebied van goedwerkend internet te voorzien, terwijl andere marktpartijen zoals Delta Fiber Nederland, Kabeltex en Digitale stad dit in zekere mate wel hebben. Dit komt volgens respondenten (R11, R12 en R19) omdat deze marktpartijen zorgen dat hun klanten tevreden zijn, meer op de lange termijn denken in plaats van de korte termijn om de gemaakte kosten voor de aanleg van glasvezel terug te verdienen. Stellinga (2012) zou dit een voorbeeld noemen van marktwerking die gericht is op de vraagzijde van de consumenten.

Naast het feit dat marktpartijen burgerinitiatieven helpen om een glasvezelnetwerk aan te leggen en mogelijk ook te beheren, kunnen zij op verschillende manieren burgerinitiatieven belemmeren om glasvezel aan te leggen. Een belemmering is al eerder genoemd, namelijk het aanspannen van een rechtszaak door Fiber NH tegen de provincie Noord-Holland en Kabeltex naar aanleiding van de garantstelling van de provincie voor burgerinitiatief van Hollands Kroon. Respondenten (R11 en R12) hebben het vermoeden dat KPN ook banden heeft met Fiber NH, dus dat KPN ook indirect betrokken is bij deze rechtszaak.



Andere voorbeelden van belemmeringen die respondenten van burgerinitiatieven uit Noord-Holland noemden zijn het ‘handdoekje leggen’ (zie bovenstaande), ook wel het claimen van gebieden genoemd, versneld aanleggen van glasvezel, bewoners benaderen, medewerkers van overheidsorganisaties benaderen en een vergunning aanvragen in hetzelfde gebied. De respondenten van burgerinitiatieven gaven aan dat KPN dit deed, omdat zij graag hun klanten van het kopernetwerk wilden behouden. Dat wordt marktmacht genoemd en is een vorm van marktfalen (Stellinga, 2012). Respondent (R11) van Breedband Beemster gaf het volgende voorbeeld over het ‘handdoekje leggen’.

“KPN heeft daar letterlijk gewoon gezegd In het bijzijn van een medewerker van de gemeente, als een burgerinitiatief succesvol dreigt te zijn, dan halen we hun business case onderuit door in een grote dorpskern versneld glasvezel te gaan aanleggen. Ja, dat hebben ze bij ons dus ook gedaan, dus ze zijn in Middenbeemster versneld gaan aanleggen. Ja, dat, dan halen ze dus gewoon je business case onderuit.” (R11)

### **Samenvatting omtrent de burgerinitiatieven in Noord-Holland**

Uit de interviews met de respondenten van vier burgerinitiatieven uit Noord-Holland en de provincie Noord-Holland is gebleken dat het buitengebied voorzien van glasvezel nog niet zo eenvoudig is. In het buitengebied moeten hogere kosten worden gemaakt om glasvezel aan te leggen door waterwegen, bomen en de afstand tussen de huizen. Daarnaast wordt op meerdere manieren geprobeerd om aan financiële middelen te komen, zodat glasvezel aangelegd kan worden. Dit wordt vaak gedaan door middel van een eigen bijdrage van de bewoners, leningen bij banken en gemeenten, subsidies van de provincie of een garantstelling van de provincie.

De respondenten van de burgerinitiatieven zouden graag zien dat internet als nutsvoorziening bestempeld wordt en dat de overheid hier een grotere rol in zou spelen, omdat burgers nu zelf actief moeten worden om glasvezel te krijgen in plaats van dat de markt en de overheid hiervoor zorgt. Hieruit blijkt dat marktpartijen het publiek belang, het verkrijgen van glasvezel, niet altijd waarborgen en volgens Stellinga (2012) zou de overheid daarom moeten ingrijpen. Dit kan de overheid niet doen vanwege Europese wet- en regelgeving omtrent het verlenen van staatssteun en oneerlijke concurrentie. Dit zorgt ervoor dat de overheid vaker een faciliterende rol heeft in de glasvezelmarkt.

Volgens de respondenten van burgerinitiatieven uit Noord-Holland is er een verschil als het gaat om hoe marktpartijen zich gedragen in de glasvezelmarkt en ten opzichte van burgerinitiatieven. Over KPN zijn de meeste respondenten niet te spreken, omdat het bedrijf er bijvoorbeeld voor zorgt dat de business case die het burgerinitiatief voor ogen heeft niet meer rendabel is, bijvoorbeeld door het claimen van gebieden, maar ook het benaderen van bewoners en medewerkers van overheidsorganisaties, het versneld aanvragen van een vergunning, en/of het aanspannen van een rechtszaak. Het zijn voorbeelden van belemmeringen die marktpartijen inzetten om de aanleg van glasvezel te vertragen. Er zijn ook marktpartijen die burgerinitiatieven helpen om het glasvezelnetwerk aan te leggen en het burgerinitiatief de zeggenschap houdt over het netwerk. In sommige gevallen worden de marktpartijen de eigenaar van het glasvezelnetwerk en heeft het burgerinitiatief geen zeggenschap over het netwerk. Dit is meestal geen probleem, omdat het doel van alle burgerinitiatieven is om hun gebied te voorzien van glasvezel en goedwerkend internet. Dit zorgt ervoor dat het publiek belang gewaarborgd wordt en dat het marktfalen dus ook deels door de markt in samenwerking met de burgerinitiatieven wordt opgelost (Stellinga, 2012; Van Damme, 2017).

## 4.2 De glasvezelmarkt in Nederland

In deze paragraaf zullen de uitkomsten van de interviews met de burgerinitiatieven die zich niet in Noord-Holland bevinden worden beschreven: Coöperatie Steendam (R4 en R5), Coöperatie Midden-BrabantGlas (R6), Coöperatie Glasvezel Noord (R7 en R8), Coöperatie Oosterduinen (R13) en Stichting BuitenGewoonBereikbaar (R16, R17 en R18). Daarnaast worden de resultaten van de interviews met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (R21) en marktpartijen, NLConnect (R3), Kabelnoord (R14), Delta Fiber Nederland (R19) en Glasdraad (R20), worden behandeld.

### Burgerinitiatieven in Nederland

Net zoals bij de respondenten van burgerinitiatieven in de provincie Noord-Holland was het doel van de respondenten van burgerinitiatieven die zich niet in Noord-Holland bevinden om goedwerkend internet via glasvezel te krijgen in het buitengebied. Dit kan in twee verschillende vormen, namelijk het glasvezelnetwerk aanleggen door een marktpartij, zelf de eigenaar van het netwerk zijn of dat marktpartijen eigenaar zijn van het glasvezelnetwerk. Drie van de vier burgerinitiatieven, namelijk Stichting BuitenGewoonBereikbaar, Coöperatie Midden-BrabantGlas en Coöperatie Glasvezel Noord, hebben in tegenstelling tot Coöperatie Steendam een eigen glasvezelnetwerk. In Steendam heeft KPN het netwerk in handen, maar is er wel net zoals bij de andere burgerinitiatieven een vrije providerskeuze.

Bij meerdere burgerinitiatieven zoals Midden-BrabantGlas, Coöperatie Steendam en Glasvezel Noord gaat het niet alleen om het verkrijgen van goedwerkend internet, maar ook om de leefbaarheid van het gebied te verbeteren. Dit is in lijn met de manier waarop Igalla et al. (2019) en Lenos in Van de Wijdeven et al (2013) de derde generatie burgerinitiatieven beschrijven. De leefbaarheid van het gebied verbeteren heeft onder andere te maken met de toepassingen die het glasvezelnetwerk kan bieden. Voorbeelden hiervan zijn zonnepanelen, beveiligingscamera's en brandmelders die op het netwerk aangesloten zijn. Daarnaast noemden de respondenten van Coöperatie Steendam, Midden-BrabantGlas, Coöperatie Oosterduinen en Coöperatie Glasvezel Noord ook *telemedicine* en werd het aangehaald als een belangrijke toepassing op het glasvezelnetwerk. Dit houdt in dat een patiënt vanuit huis gemonitord wordt, digitaal een gesprek kan voeren met de arts in plaats van dat hij of zij naar het ziekenhuis moet komen. Respondent (R8) van Glasvezel Noord geeft het volgende voorbeeld van *telemedicine*:

“Een dementerende mevrouw, die via een internetverbinding een signaal krijgt welk laadje ze van haar medicijnkastje open moet doen, zodat ze niet, zeg maar, de verkeerde medicijnen op het verkeerde moment slikt” (R8).

Zowel de respondenten van de burgerinitiatieven als de marktpartijen geven aan dat de burgerinitiatieven erg goed zijn in de vraagbundeling om deelnemers te vinden die glasvezel willen krijgen en dus een contract afsluiten. Zo zegt respondent (R20) van Glasdraad het volgende over burgerinitiatieven: “(...) ik vind de burgerinitiatieven vooral ongelooflijk goed (...) als het gaat om het initiëren van een project, weet je, daar zijn ze fantastisch in.” Het benaderen van mogelijke deelnemers wordt gedaan aan de hand van de inzet van verschillende campagnemiddelen, zoals huis-aan-huis bezoek, informatiebijeenkomsten, flyers, nieuwsbrieven en advertenties in de plaatselijke krant. Om mensen te overtuigen om deel te nemen aan het glasvezelnetwerk is vertrouwen volgens de geïnterviewde burgerinitiatieven belangrijk, wat overeenkomt met de theorie van Van de Wijdeven et al. (2013) en het rapport van Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2012). Zo benoemt respondent (R6) van Midden-BrabantGlas het als volgt:

“Ik geniet hier best wel wat vertrouwen. Mijn familie is hier geboren en getogen. En als ik de deur langsga, dan kan ik 100% deelname bereiken, want iedereen zegt, als jij zegt dat het goed is voor mij, dan doe ik ook mee.” (R6)

Hieruit blijkt dat het belangrijk is dat de persoon die als vertegenwoordiger van het burgerinitiatief bewoners wil overtuigen een bekende is om tot meer deelnemers te komen. Mensen overtuigen was relatief gemakkelijk volgens de respondenten van de Stichting BuitenGewoonBereikbaar, omdat de noodzaak er was. Bovendien hoefden mensen minder kosten te maken omtrent een abonnement, omdat ze voorheen zowel een abonnement voor DSL hadden als een abonnement voor satelliettelevisie. De keuze om het glasvezelnetwerk in eigen beheer te hebben, heeft ook te maken met het feit dat het burgerinitiatief zelf als eigenaar providers mag kiezen, deals met providers kan sluiten om lagere abonnementskosten te verkrijgen en de mogelijke winst die na het aflossen wordt behaald te steken in zaken die de gemeenschap wil. Dit is in lijn met het vijfde kenmerk van burgerinitiatieven (Igalla et al., 2019)

### **Overheidsorganisaties in Nederland op het gebied van glasvezel**

Alle respondenten van de burgerinitiatieven vinden dat internet en dus ook glasvezel een nutsvoorziening had moeten zijn. Er zou dus geen sprake van een digitale kloof omtrent fysieke toegang mogen zijn. Volgens de respondenten van de burgerinitiatieven komt dat door het verschil in goede en stabiele internettoegang in de kernen met verschillende fysieke netwerken en in het buitengebied met een koperen kabel. Respondent R13 van Coöperatie Oosterduinen vindt dat “iedereen, ook in de dunbevolkte gebieden alle voorzieningen moet hebben. [...] De snelheid van verbinding is onmisbaar.” De overheid had wanneer het een nutsvoorziening zou zijn hierin een grotere rol kunnen spelen dan nu het geval was. Volgens de respondenten van de burgerinitiatieven had de overheid dan meer zeggenschap gehad over de aanleg van glasvezel en het verkrijgen van snel en goedwerkend internet gehad. Uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2018) blijkt dat de provincie Drenthe, Friesland en Groningen moeten lobbyen bij het Rijk en de Europese Unie dat breedbandinternet als nutsvoorziening gezien wordt, waardoor de belemmeringen als het gaat om actieve overheidssteun mogelijk kunnen verdwijnen of verminderd kunnen worden.

Respondent (R17) van BuitenGewoonBereikbaar stelt dat het te voorbarig is om te zeggen dat de overheid het moet oplossen of financieren. Er zijn namelijk volgens hem marktpartijen die de producten en diensten kunnen leveren, maar voor hen is het niet rendabel om glasvezel in bepaalde gebieden aan te leggen vanwege ‘een gat wat betreft de financiering’. Respondent (R17) vindt dat de overheid daar in zijn algemeen een rol in zou moeten spelen.

De rol van de overheidsorganisaties in Nederland, met name de provincies en de gemeenten, kunnen zowel een faciliterende rol hebben als de rol van financier aannemen volgens de respondenten van burgerinitiatieven. De faciliterende rol van de overheid houdt in dat er gebouwen of medewerkers van gemeenten ter beschikking worden gesteld. Respondent (R8) van burgerinitiatief Glasvezel Noord vertelde dat de gemeente Noordenveld zelf geen expertise had op het gebied van glasvezel, maar dat ze medewerkers in had gehuurd voor de problematiek van glasvezel. Meerdere respondenten van burgerinitiatieven onderschreven dat de gemeente geen kennis over glasvezel had. De meeste gemeenten hadden een faciliterende rol in plaats van de rol van financier bij de geïnterviewde burgerinitiatieven. In Horst aan de Maas stelde de gemeente eisen aan het burgerinitiatief BuitenGewoonBereikbaar om eerst een businesscase op te zetten, een vraagbundeling te starten en daarna pas de financiering te regelen, de aanbesteding bij een aannemer te doen en het zoeken naar providers. De respondenten (R16, R17 en R18) van BuitenGewoonBereikbaar gaven aan dat normaal eerst de businesscase opgezet wordt, de financiële middelen geregeld worden en daarna pas een vraagbundeling gestart wordt (zie bijlage 1). De gemeente had een garantstelling aan het burgerinitiatief BuitenGewoonBereikbaar gegeven, zodat er een lening afgesloten kon worden bij de Bank Nederlandse gemeenten.

De verschillende provincies in Nederland pakken het anders aan als het gaat om het aanleggen van glasvezel in het buitengebied. Er zijn dus verschillende manieren van overheidsingrijpen (Den Butter, 2011). Zo heeft de provincie Drenthe een project gestart om burgerinitiatieven te stimuleren om glasvezel aan te leggen (Noordelijke Rekenkamer, 2018). Respondenten (R7 en R8) van burgerinitiatief Glasvezel Noord onderschrijven de stimulatie door de provincie Drenthe. Zij geven aan

dat de provincie verenigingen voor dorpsbelangen en verenigingen heeft aangeschreven om te informeren of er interesse bij bewoners is voor glasvezel, want de provincie wilde graag heel Drenthe voorzien van glasvezel. In het rapport van de Noordelijke Rekenkamer (2018) kwam naar voren dat de provincie moest zorgen dat burgerinitiatieven in Drenthe elkaar niet zouden beconcurreren, maar eerder opschaling van burgerinitiatieven moest stimuleren. Daarnaast deed de Noordelijke Rekenkamer een aanbeveling dat de provincie glasvezel mogelijk ook zelf kan aanleggen als het maar wordt gemeld bij de Europese Commissie en zich houdt aan de wet- en regelgeving omdat sommige gebieden achterblijven op het gebied van breedbandinternet

De provincies Friesland en Groningen stimuleren de aanleg van glasvezel door een aanbesteding in gang te zetten om het buitengebied en specifiek de witte adressen van glasvezel te voorzien. Zo heeft Provincie Groningen 30 miljoen euro en Provincie Friesland 35 miljoen euro beschikbaar gesteld om het buitengebied te voorzien van glasvezel (Snel Internet Groningen, z.d.; Provincie Friesland, z.d.). Respondenten van Coöperatie Steendam vertelden dat Rodin, ook wel Snel Internet Groningen, de aanbesteding heeft gewonnen in de provincie Groningen. Rodin moest ervoor zorgen dat het Groningse platteland tot aan Scheemda wordt voorzien van glasvezel, omdat andere marktpartijen het niet rendabel vonden om daar glasvezel aan te leggen (Van der Veen, 2021). De huidige stand van zaken is dat drie van de vijftientig deelgebieden voorzien zijn van glasvezel. Respondent (R5) van Coöperatie Steendam gaf aan dat Rodin al drie jaar probeert meters te maken, maar dat hij daar weinig positieve berichtgeving over ziet. De Noordelijke Rekenkamer (2018) heeft in haar rapport aangegeven dat de provincie Groningen in 2015 de keuze heeft gemaakt om haar beleid te veranderen. In plaats van het stimuleren van burgerinitiatieven moest er centrale regie komen vanuit de provincie om het buitengebied van snel internet te voorzien.

In Friesland is de provincie in 2017 een project gestart waarbij de buitengebieden in Friesland werden voorzien van snel internet, minimaal 100 mb/s up- en downloadsnelheid (Provincie Friesland, z.d.). Kabelnoord heeft de aanbesteding van dit project gewonnen vertelde respondent (R14) van Kabelnoord. Zij heeft een lening gekregen om de adressen van de lijst die zij ontvingen van de provincie te voorzien van glasvezel. De Noordelijke Rekenkamer (2018) was positief over het feit dat Provincie Friesland dit op deze manier heeft gedaan. Zij gaf wel aan dat als Kabelnoord het buitengebied niet voorziet van glasvezel dat de provincie het mogelijk zelf kan doen. Dat is waarschijnlijk niet nodig. De respondent (R14) van Kabelnoord gaf aan dat Kabelnoord driekwart van het buitengebied al heeft gedaan waarvoor zij de opdracht had gekregen en het laatste kwart moet eind 2021 klaar zijn. Deze doelstelling is niet behaald, maar de laatste adressen in het buitengebied worden in de komende twee jaar voorzien van glasvezel (Glasvezel van Kabelnoord, 2022).

Daarnaast is er ook een respondent van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gevraagd naar de situatie betreffende slechtwerkend internet in de buitengebieden. Deze respondent (R21) zegt het volgende over de aandacht van de nationale overheid met betrekking tot snel en goedwerkend internet.

“Bijvoorbeeld een van de aandachtspunten van de Rijksoverheid is ook om te zorgen dat iedereen in Nederland beschikking heeft over snel internet. (...) Dat is gekoppeld aan een ambitie van Europa. Die wil graag dat in 2025 iedereen beschikking heeft over tenminste 100 mbit per seconde verbinding. En (...) Nederland heeft gezegd, we gaan dat vervroegen naar eind 2023. Want dan moet iedereen beschikken over snel internet.” (R21)

Om het doel ‘iedereen in Nederland moet in 2023 beschikken over een internetverbinding van minimaal 100 mbit per seconde’ te bereiken, wil de nationale overheid de provincies inschakelen. Deze provincies kunnen volgens respondent (R21) maatwerk leveren. Dit betekent niet dat de nationale overheid niets doet, want zij heeft een faciliterende rol naar de provincies. Dit houdt bijvoorbeeld in dat zij informatie verstrekt “over bepaalde Europese fondsen die beschikbaar zijn om het snelle internet uit te rollen in die moeilijke gebieden” (R21). Daarnaast helpt de nationale overheid ook de gemeenten door informatie te verstrekken als het gaat om de implementatie van nationale wetgeving als het gaat om de aanleg van glasvezel. Met betrekking tot de rol die de nationale overheid kan spelen

zegt respondent (R21) van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat dat er wel speciale aandacht is voor de adressen in het buitengebied die niet snel en goedwerkend internet hebben, maar dat voornamelijk marktpartijen daarvoor moeten zorgen. Dit blijkt ook uit het rapport in opdracht van het ministerie van Driessse et al. (2022) en de Kamerbrieven (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2022).

Respondenten van de overheidsorganisaties (R15 en R21) vermeldden dat gemeenten en provincies ook burgerinitiatieven helpen met financiering in de vorm van subsidie, het verstrekken van een lening of een garantstelling. Daarnaast vinden niet alle marktpartijen dat de overheid subsidies moet verstrekken. Respondent van NLConnect (R3) stelt daarentegen dat de overheid in actie moet komen in bepaalde gebieden waar de aanlegkosten voor glasvezel zo hoog zijn dat een marktpartij daar nooit gaat aansluiten.

### **Marktpartijen in Nederland op het gebied van glasvezel**

Zoals eerder vermeld is internet en dus het aanleggen van glasvezel geen nutsvoorziening. Dit is overgelaten aan marktpartijen. Volgens de respondent van NLConnect (R3) scoort Nederland hoog qua connectiviteit met betrekking tot internet. De Rijksoverheid onderschrijft de uitspraak van deze respondent, want 96% van de huishoudens in Nederland heeft toegang tot breedbandinternet van 100 mb per seconde of meer (Rijksoverheid, z.d.-b). Daarnaast besteedt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat extra aandacht aan de buitengebieden en probeert zij samen met marktpartijen ervoor te zorgen dat er glasvezel aangelegd wordt in de zogenoemde ‘witte’ gebieden (Driessse et al., 2022).

Marktpartijen bepalen zelf in welke gebieden zij glasvezel aanleggen. Zo kiezen Delta Fiber Nederland en Glasdraad ervoor om zowel het buitengebied als de kleine kernen te voorzien van glasvezel. Respondenten (R18 en R20) geven aan dat de grotere kernen door de grotere marktpartijen zoals KPN en T-Mobile worden aangelegd. Kabelnoord legt alleen in de provincie Friesland glasvezel aan, maar richtte zich oorspronkelijk op het gebied van vier gemeenten Ameland, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân en Schiermonnikoog.

Daarnaast kijken marktpartijen voornamelijk naar de termijn wanneer de gemaakte kosten voor het aanleggen van glasvezel kunnen worden terugverdiend. Dit is een onderdeel van marktwerking zoals Den Butter en Ten Wolde (2013) en Van Damme (2017) beschrijven. De respondenten van de burgerinitiatieven gaven vaak aan dat marktpartijen soms te veel aan de korte termijn denken doen in plaats van op de lange termijn. Respondenten van burgerinitiatieven noemen een marktpartij specifiek, namelijk KPN, omdat KPN ook haar aandeelhouders tevreden moest stellen en beursgenoteerd is. Daarnaast halen respondenten van de burgerinitiatieven zoals respondent (R6) van Midden-BrabantGlas aan dat marktpartijen maatschappelijker moeten denken. Respondent (R5) van Coöperatie Steendam noemt dat ondernemers die oprecht maatschappelijk willen ondernemen in plaats van dat geld een belangrijke rol speelt. Dit zou volgens de WRR (2000) ook het geval moeten zijn doordat er sprake is van concurrentie tussen marktpartijen en een concurrentievoordeel dus het borgen van het maatschappelijke belang zou moeten zijn. Bij Delta Fiber Nederland zit er volgens respondent (R19) een investeerder achter die denkt als een pensioenfonds “van jongens, het moet wel gaan renderen maar het mag ook wel iets op de langere termijn zijn”.

De marktpartijen die geïnterviewd zijn, zijn wel geïnteresseerd in het buitengebied. Zo geeft de respondent van Glasdraad (R20) aan dat zijn organisatie een uitdaging ziet in het aanleggen van glasvezel in het buitengebied vanwege de complexiteit, maar dat ze daar voldoening uithalen. De meeste gebieden in het buitengebied zijn voorzien volgens de marktpartijen en daarom gaat de focus langzaam naar kleinere kernen. Net zoals bij de burgerinitiatieven vragen de marktpartijen een bijdrage aan de bewoners, de zogenaamde vastrechtvergoeding, om het onrendabele deel van de aansluiting te bekostigen. Dit was volgens de respondent van NLConnect (R3) onderdeel van het vastrechtmodel, waarbij in tegenstelling tot het reguliere model een paar tientjes gevraagd wordt, maar ook een extra bijdrage gevraagd wordt. Respondent (R14) van Kabelnoord geeft aan dat de meeste mensen die in het buitengebied wonen en graag glasvezel willen hebben internet als nutsfunctie zien en ook wel begrip hebben voor de extra kosten. Minimaal 60-70% van de bewoners in het buitengebied betaalt deze extra bijdrage vertelt de respondent (R20) van Glasdraad.

### 4.3 Analyse van de resultaten in relatie met de literatuur

Uit de interviews met de burgerinitiatieven en overheidsorganisaties is gebleken dat de overheid gedeeltelijk ingrijpt als het gaat om het verkrijgen van goedwerkend internet. De nationale overheid besteedt wel aandacht aan de situatie van slechtwerkend internet in de buitengebieden en de lagere overheidslagen, provincies en gemeenten, helpen de burgerinitiatieven in hoeverre dat kan met informatie over de glasvezelmarkt en/of financiële middelen. Dit is niet in lijn met wat Stellinga (2012) aangeeft, want in principe zou de overheid moeten ingrijpen als de marktpartijen nalaten om het belang van de burgers te waarborgen.

Van Damme (2017) stelt dat marktwerking een middel is dat is gecreëerd om doelen en belangen, die individueel of gedeeld zijn, te dienen (p.6). Dit is gedeeltelijk het geval in de situaties van de geïnterviewde burgerinitiatieven. Aan de ene kant zijn de belangen van de bewoners uit het buitengebied waar de burgerinitiatieven opgericht zijn niet gediend door marktpartijen. Aan de andere kant hebben sommige marktpartijen in samenwerking met burgerinitiatieven ervoor gezorgd dat sommige bewoners in deze buitengebieden wel voorzien zijn van glasvezel en dus ook goedwerkend internet.

Ook is uit de interviews met burgerinitiatieven en marktpartijen gebleken dat het beleid van marktpartijen niet volledig gericht was en is op de vraagzijde zoals Stellinga (2012) stelt. Burgerinitiatieven zijn opgericht om ervoor te zorgen dat zij over goedwerkend internet beschikken door in plaats van slechtwerkend internet via de koperen kabel.

Naast de verschillen van de bevindingen uit de interviews in relatie met de literatuur zijn er ook overeenkomsten. Vier respondenten van burgerinitiatieven gaven aan dat het verkrijgen van glasvezel niet het enige doel was, maar dat het glasvezelnetwerk ook kon dienen voor een verbetering van de leefbaarheid. Dit is in lijn met het vijfde kenmerk van Igalla et al. (2019).

Daarnaast kan er gesteld worden op basis van de interviews met de burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties dat de digitale kloof er momenteel nog aanwezig is, want is er een burgerinitiatief Coöperatie Oosterduinen, waarbij de bewoners nog niet over glasvezel beschikken (Van Deursen & Van Dijk, 2019). De overige acht burgerinitiatieven zijn voorzien van een glasvezelnetwerk of zijn bezig met de aanleg van glasvezel. De digitale kloof, specifiek ook met betrekking tot de geografische ligging, wordt kleiner door de inspanningen van burgerinitiatieven, de marktpartijen en overheidsorganisaties (Salemink, 2016).

De respondenten van de burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties vermeldden dat de aanleg van glasvezel in het buitengebied erg prijzig is. Hier is waarschijnlijk ook de *normalization hypothesis* zoals Van Dijk (2006) benoemt van toepassing, omdat mensen met een laag inkomen de extra kosten voor de aanleg van glasvezel mogelijk niet kunnen betalen, terwijl ze het wel zouden willen. Bovendien kan op basis van de interviews worden gesteld dat financiële middelen een grote factor spelen om toegang te krijgen tot internet.

Met betrekking tot publiek belang hebben de respondenten van burgerinitiatieven, overheidsorganisaties en marktpartijen aangegeven dat samenwerking een mogelijke oplossing is om glasvezel te kunnen aanleggen. Dit komt overeen met de definitie van Van Damme (2017) dat bij publiek belang het gaat om zaken die burgers gerealiseerd willen zien, maar alleen voor elkaar kunnen krijgen door grootschalige samenwerking en een bepaalde mate van geaccepteerde dwang door de overheid (Van Damme, 2017, p.6). Echter verschillen de meningen van de respondenten over hoe dit vorm moet krijgen en hoe het volgens de wet- en regelgeving kan.

Tot slot, in overeenkomst met de theorie van De Vries en Oostveen (2017) is uit de interviews met de burgerinitiatieven gebleken dat medewerkers van overheidsorganisaties niet voldoende kennis hebben over glasvezel en dat zij de burgerinitiatieven niet altijd kunnen helpen doordat zij gebonden zijn aan wet- en regelgeving. Hierdoor kan gesteld worden dat de medewerkers niet voldoende flexibel zijn om het publiek belang, dus het verkrijgen van glasvezel, te behartigen.

#### 4.4 Samenvatting

Uit de interviews met de respondenten van burgerinitiatieven zowel uit de provincie Noord-Holland als uit andere delen van Nederland is gebleken dat de respondenten vinden dat internet een nutsvoorziening moet zijn en dat de overheid daar een grotere rol in moet spelen. Daarnaast is ook naar voren gekomen tijdens de interviews met respondenten van de burgerinitiatieven dat zij hun burgerinitiatief hebben opgericht uit ontevredenheid, zoals Healey (2015) stelt. Het publiek belang, goedwerkend internet en het verkrijgen van glasvezel, werd niet behartigd door de marktpartijen. De respondenten van de burgerinitiatieven moesten zelf het initiatief nemen om glasvezel te krijgen.

Er kan echter wel een kanttekening worden geplaatst dat er verschillen zijn hoe burgerinitiatieven aankijken tegen marktpartijen. De respondenten van de burgerinitiatieven noemen KPN als een marktpartij die hen belemmerd heeft. Daarentegen zijn er ook marktpartijen die de geïnterviewde burgerinitiatieven geholpen hebben om het glasvezelnetwerk aan te leggen. Vijf burgerinitiatieven (BrabantGlas, Glasvezel Noord, Breedband Loosdrecht, Veenglas, BuitenGewoonBereikbaar) zijn zelf de eigenaar van het glasvezelnetwerk, maar hebben hulp gekregen van marktpartijen om het netwerk aan te leggen. Daarentegen zijn bij Breedband Beemster, Breedband Hollands Kroon en Coöperatie Steendam Delta Fiber Nederland, Kabeltex en Digitale Stad, en KPN de eigenaar van het glasvezelnetwerk. Het beeld van de respondenten van de burgerinitiatieven met betrekking tot marktpartijen is dus tweezijdig.

Daarnaast hebben de respondenten van de marktpartijen aangegeven in de interviews dat er een tijd is geweest waarbij er niet werd aangelegd in het buitengebied, omdat het erg prijzig is en dus niet rendabel was. De marktpartijen die geïnterviewd zijn hebben wel interesse in het aanleggen van glasvezel in het buitengebied, maar vragen om een extra bijdrage aan de bewoners. Dit zorgt ervoor dat het aanleggen en beheren van het glasvezelnetwerk rendabel is.

Er zijn ook verschillen tussen de negen geïnterviewde burgerinitiatieven met betrekking tot het verkrijgen van glasvezel. Acht van de negen burgerinitiatieven is bezig met de aanleg van glasvezel of heeft al glasvezel. Bij Coöperatie Oosterduinen is er geen sprake van aanleg van glasvezel.

De rollen van de overheidsorganisaties in de glasvezelmarkt kunnen verschillen, aangezien zoals vermeld door de respondenten van de burgerinitiatieven en van de overheidsorganisaties de overheidsorganisaties gebonden zijn aan wet- en regelgeving. De overheid heeft voornamelijk de rol van facilitator volgens deze respondenten en in sommige gevallen ook de rol van financier. De rol van financier is dus ingewikkelder, omdat financiële middelen mogelijk als staatssteun gezien worden. De rol van de facilitator komt overeen met de definitie van burgerinitiatieven, waarbij de overheid het burgerinitiatief ondersteunt en niet leidend is (Bakker et al., 2012; Healey, 2015; Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011; Verhoef et al., 2018).

Daarnaast keken de respondenten van overheidsorganisaties en marktpartijen positief aan tegen burgerinitiatieven, omdat burgerinitiatieven gebruik maken van ambassadeurs – bewoners die actief zijn in de gemeenschappen – die anderen overhaalden om glasvezel te nemen. Dit zorgt ervoor dat de drempelwaarde om glasvezel aan te leggen tijdens de vraagbundeling behaald kan worden. Deze drempelwaarde toont dan aan dat het rendabel is om glasvezel aan te leggen.

## 5. Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag *'Welke rol spelen burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt als het gaat om de fysieke toegang tot internet?'* centraal. Door middel van documentenanalyse over de glasvezelmarkt en zestien interviews met burgerinitiatieven, overheidsorganisaties en marktpartijen in de glasvezelmarkt is inzicht verkregen in de rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt als het gaat om de fysieke toegang van de digitale kloof.

Uit dit onderzoek is gebleken dat burgerinitiatieven in het buitengebied een belangrijke rol spelen als het gaat om de fysieke toegang tot internet van de digitale kloof. In het buitengebied is het relatief prijzig ten opzichte van de kernen om glasvezel aan te leggen door verschillende factoren, zoals afstand, waterwegen en bomen langs de weg (ACM, 2019). Hierdoor was er in zekere zin sprake van minder interesse vanuit de marktpartijen om in het buitengebied glasvezel aan te leggen. De respondenten van zowel burgerinitiatieven, overheidsorganisaties en marktpartijen onderschrijven dat er minder interesse is geweest door de hoge kosten. Dit sluit aan bij Saleminck (2016) die stelt dat de digitale kloof omtrent fysieke toegang te maken heeft met geografische ligging. Daarnaast spelen de aandeelhouders en investeringsmaatschappijen die de marktpartijen van financiële middelen voorzien ook een rol. Zij bepalen of de investering voor het aanleggen van glasvezel rendabel is.

Alle respondenten van de burgerinitiatieven zien goedwerkend internet als een noodzaak en dus als publiek belang (Den Butter, 2011). Volgens hen zou het een nutsvoorziening moeten zijn. Dit houdt in dat de overheid mogelijk samen met marktpartijen ervoor zou moeten zorgen dat iedereen beschikking heeft tot goed en snelwerkend internet. Dit is momenteel volgens respondenten van burgerinitiatieven niet het geval en daarom werden de burgerinitiatieven opgericht. Dit komt overeen met de bevinding van Healey (2015) dat ontevredenheid een motief is om een burgerinitiatief te starten. Ook kan er gesproken worden van het niet waarborgen van publiek belang en dat er sprake is van marktfalen (Stellinga, 2012; Van Damme, 2017). De respondenten van de burgerinitiatieven maakten op deze manier kenbaar bij marktpartijen en overheidsorganisaties dat zij niet beschikten over goed en snelwerkend internet en dit wel zouden willen in de vorm van glasvezel. Dit laat zien dat overheidsorganisaties en marktpartijen zich nog meer bewust moeten zijn van de noodzaak van een goede internetverbinding. Zij zouden meer maatregelen moeten nemen om te zorgen dat iedereen in Nederland over goedwerkend internet beschikt.

Doordat burgerinitiatieven grotendeels het initiatief namen en als doel hadden om iedereen van goedwerkend internet te voorzien in de vorm van glasvezel, zijn er in bepaalde situaties marktpartijen gevonden die het glasvezelnetwerk wilden aanleggen. Dit houdt in dat marktpartijen het glasvezelnetwerk hebben aangelegd, maar het burgerinitiatief de eigenaar is en zeggenschap heeft over haar eigen glasvezelnetwerk. Aan de andere kant zijn er ook marktpartijen die het buitengebied wel glasvezel wilden aanleggen en burgerinitiatieven die geen eigen glasvezelnetwerk wilden. Zij gingen samenwerken om het glasvezelnetwerk voor elkaar te krijgen. Dit leidde ertoe dat de zeggenschap bij de marktpartijen lag, maar dit werd geaccepteerd door de respondenten van de burgerinitiatieven, omdat het doel snel en goedwerkend internet was. Hiermee laten marktpartijen zien dat het publiek belang dus ook gewaarborgd kan worden (Den Butter & Ten Wolde, 2013; WRR, 2000). Daarom kan tevens gesteld worden dat het marktfalen ook weer door de markt gedeeltelijk opgelost is (Stellinga, 2012). Het buitengebied is naar schatting in 2021 voor 85% voorzien van glasvezel (Stratix, 2021). Dit houdt in dat de ongelijkheid tussen Nederlandse burgers met betrekking tot een instabiele internetverbinding afneemt en de digitale kloof omtrent de fysieke toegang kleiner wordt.

Ook overheidsorganisaties, de nationale overheid, provincies en gemeenten, hebben een belangrijke rol in de glasvezelmarkt. De respondenten van de burgerinitiatieven gaven aan dat de provincies en gemeenten hen ondersteunden met informatie met betrekking tot wet- en regelgeving en processen ten aanzien van het aanleggen van glasvezelnetwerk. De kennis over de glasvezelmarkt bij de gemeenten waren soms onvoldoende volgens de respondenten van burgerinitiatieven. Dat komt



overeen met de bevindingen van De Vries en Oostveen (2017). In een geval werd de ontbrekende kennis van medewerkers van de gemeente opgelost door externe mensen in te huren. Naast de faciliterende rol konden provincies en gemeenten ook in sommige gevallen financiële middelen verstrekken. Dit had te maken met Europese wet- en regelgeving omtrent staatsteun. De respondenten van de overheidsorganisaties bevestigden de rollen van facilitator en financier. Deze respondenten gaven aan dat ze wel meer wilden doen, maar dat dus niet kunnen. Bovendien stellen overheidsorganisaties ook eisen aan het verstrekken van financiële middelen, omdat het risico op overheidsfalen zoals Stellinga (2012) beschrijft bestaat.

Zowel marktpartijen als overheidsorganisaties kijken positief aan tegen burgerinitiatieven en met name doordat burgerinitiatieven gebruikt maakten van ambassadeurs – bewoners die actief zijn in de gemeenschappen – die anderen overhaalden om glasvezel te nemen. Dit heeft te maken met vertrouwen, zoals Van de Wijdeven et al (2013) en WRR (2012) ook stelden. Wanneer iemand een bekende is, is het makkelijker om iemand te overtuigen om mee te doen aan zo'n glasvezelproject. Dit zorgt ervoor dat de drempelwaarde om glasvezel aan te leggen tijdens de vraagbundeling behaald kan worden. De inzet van burgers in de vorm van burgerinitiatieven wordt dus gewaardeerd en zou in de toekomst ook gebruikt kunnen worden door marktpartijen en/of overheidsorganisaties in de glasvezelmarkt.

Concluderend kan worden gesteld dat de burgerinitiatieven in het buitengebied vaak de initiators waren om glasvezel aan te leggen, omdat de marktpartijen dit niet wilden en overheidsorganisaties dit niet mochten doen. Daarnaast hebben burgerinitiatieven in het buitengebied een belangrijke rol gespeeld waardoor glasvezel is aangelegd door henzelf of marktpartijen. Bovendien hebben burgerinitiatieven zowel aan marktpartijen als aan de overheidsorganisaties kenbaar gemaakt dat zij goedwerkend en snelwerkend internet als nutsvoorziening zien, waardoor er aandacht voor is gekomen. De digitale kloof wat betreft de fysieke toegang, tussen de burgers in Nederland die wel over een goede internetverbinding beschikken en de burgers die daar niet over beschikken, wordt kleiner door de verschillende rollen die burgerinitiatieven in het buitengebied spelen. Burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt hebben de volgende rollen: initiator, aankaarter en eigenaar. Niet elk burgerinitiatief hoeft over alle rollen te beschikken; het kan ook een van de drie rollen zijn. De meest toonaangevende rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt is die van initiator.

## **Aanbevelingen**

Op basis van dit onderzoek kan er een aantal aanbevelingen worden gedaan en deze volgen hieronder. Allereerst, burgerinitiatieven zouden samen met de overheidsorganisaties op kunnen trekken om de noodzaak van goed internet nog beter naar voren te kunnen brengen aan marktpartijen en de nationale overheid. Hierbij spelen gemeenten en provincies een grote rol, omdat de nationale overheid volgens de respondent van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat van hen verwacht dat zij maatwerk leveren en burgerinitiatieven helpen.

Ten tweede, een samenwerking tussen marktpartijen en burgerinitiatieven of met verenigingen waar de lokale bewoners graag komen zou in stand kunnen worden gezet, voornamelijk als het gaat om het vraagbundelingsproces. Dit zorgt mogelijk dat de aanleg van glasvezel in het buitengebied rendabel wordt voor marktpartijen, aangezien bewoners elkaar kunnen informeren en overtuigen om glasvezel te nemen. Dit zorgt dan voor beide partijen zowel de burgers als de marktpartijen voor een positieve uitkomst.

Tot slot, het is van groot belang om de noodzaak van internet ook in een bredere context te bekijken, want door bijvoorbeeld de aanwezigheid van glasvezel wordt er meer gebruik gemaakt van digitale toepassingen om de leefbaarheid te verbeteren. Dit werd door vijf respondenten van de burgerinitiatieven benoemd. Dit zorgt mogelijk dus ook voor lagere kosten, bijvoorbeeld als iemand door telemedicine niet naar het ziekenhuis hoeft te gaan, en positieve effecten. Hier zouden overheidsorganisaties en marktpartijen nog bewuster van kunnen worden als het gaat om het aanleggen van glasvezel en de rendabiliteit van het glasvezelnetwerk.

## 6. Discussie

In de discussie zal in worden gegaan op de kanttekeningen die kunnen geplaatst worden bij dit onderzoek. Daarnaast zullen er suggesties gedaan worden voor vervolgonderzoek.

### **Het onderzoeksproces**

In het begin vond ik het lastig om te bepalen welke theoretische concepten het beste bij dit onderzoek pasten en deze te operationaliseren voor het analysekader en het identificeren van topics voor de topiclijsten. De concepten 'marktwerking', 'overheidsingrijpen' en de 'ongelijkheid tussen mensen betrekking tot een internetverbinding' kwamen expliciet of impliciet in mediaberichten en het rapport van de ACM (2019) naar voren. Soms was het geval dat in de literatuur er net een ander perspectief was qua definitie over een concept in vergelijking tot mediaberichten.

Dit onderzoek is een exploratief onderzoek en dat houdt in dat er nog weinig kennis over dit onderwerp is. Dit maakte het soms lastig om de juiste concepten, theorieën en methoden te vinden die passend waren bij dit onderzoek. Ik heb geprobeerd om in mijn ogen de juiste concepten, theorieën en methoden te gebruiken om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Mijn onervarenheid met betrekking tot de onderzoeksmethode en kennis van glasvezelmarkt en de exploratieve aard van het onderzoek hebben waarschijnlijk invloed gehad op de resultaten, wat de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek vermindert.

Daarnaast was het lastig om voldoende respondenten te benaderen voor dit onderzoek. Dit gold voor burgerinitiatieven, marktpartijen en overheidsorganisaties. Vooraf wilde ik twee personen per burgerinitiatief benaderen. Ik wilde personen van verschillende gemeenten, provincies, de Autoriteit Consument en Markt en Agentschap Telecom spreken als overheidsorganisaties. Ook wilde ik personen van meerdere marktpartijen die werken in de glasvezelmarkt zoals KPN, Delta Fiber Nederland, Kabelnoord en T-Mobile interviewen om hun perspectief vanuit de markt te duiden. Het is niet gelukt om alle beoogde respondenten te interviewen. Een belangrijke reden is mogelijk geweest dat het zomervakantie was en dit zorgde ervoor dat niet iedereen tijd had voor een interview. De volgende keer zou ik burgerinitiatieven, overheidsorganisaties en marktpartijen eerder benaderen, zodat de kans groter is dat er personen aanwezig zijn die mogelijk mee willen doen aan zo'n onderzoek. Bovendien heeft de uiteindelijke selectie van respondenten ertoe geleid dat niet alle perspectieven, met name die van de overheidsorganisaties en de marktpartijen, voldoende aan bod zijn gekomen in het onderzoek. Dit zorgt voor een verminderde validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Ook kan het beperkte aantal respondenten de validiteit van het onderzoek negatief hebben beïnvloed.

Tijdens dit onderzoek is er ook een pre-test gedaan. Enerzijds heeft de pre-test ervoor gezorgd dat de vragen uit de topiclijst verbeterd werden. Anderzijds heeft de pre-test ertoe geleid dat de twee interviews met burgerinitiatief Westerglas niet meegenomen worden in de resultaten. Hier heb ik als onderzoeker onvoldoende over nagedacht. Bovendien vind ik het jammer dat de bevindingen uit die twee interviews niet meegenomen zijn in het resultatenhoofdstuk, terwijl er wel interessante bevindingen waren ten aanzien van de rol van het burgerinitiatief en de rol van de overheidsorganisaties en marktpartijen. De pre-test heeft gezorgd voor een hogere validiteit, maar het ontbreken van de resultaten heeft mogelijk gezorgd voor een lagere validiteit van het onderzoek.

### **Suggesties voor vervolgonderzoek**

Er zijn ook een aantal suggesties voor vervolgonderzoek te benoemen naast de bovenstaande kanttekeningen met suggesties. Allereerst zouden meer respondenten van overheidsorganisaties en marktpartijen geïnterviewd moeten worden om een completer beeld van de glasvezelmarkt te krijgen doordat de verschillende perspectieven beter geduid kunnen worden. In dit onderzoek lag de focus voornamelijk op burgerinitiatieven, maar in vervolgonderzoek zou de focus ook op overheidsorganisaties of/en marktpartijen kunnen liggen.

Daarnaast is uit de interviews met marktpartijen gebleken dat de rol van de burgers is veranderd, omdat het buitengebied grotendeels is voorzien van glasvezel en de kernen momenteel niet. De noodzaak voor glasvezel bij inwoners van de kernen is in mindere mate aanwezig, omdat deze inwoners volgens de respondenten van marktpartijen alternatieven hebben om snel en goedwerkend internet te krijgen. De alternatieven zijn coaxkabel en kabel. Voor vervolgonderzoek zou mogelijk gekeken kunnen worden wat de rol van de burgers in de kernen is als het gaat om glasvezel.

In dit onderzoek is gefocust op het eerste niveau van de digitale kloof, de ongelijkheid tussen mensen met betrekking tot fysieke toegang, maar het derde niveau van de digitale kloof zou ook een interessante invalshoek voor vervolgonderzoek kunnen zijn. Dit komt omdat het derde niveau betrekking heeft op de offline uitkomsten die mensen kunnen halen uit zowel de fysieke toegang tot internet als de kennis en vaardigheden om internet(applicaties) te kunnen omgaan. De focus van dergelijk onderzoek ligt dan niet op de rol van burgerinitiatieven, maar welke uitkomsten burgers kunnen halen door middel van glasvezel en welke factoren hierbij een rol spelen.

## Literatuurlijst

- Agentschap Telecom. (2020). *Op weg naar een veilige en weerbare digitale infrastructuur: Jaarplan Toezicht 2021*. Ministerie van Algemene Zaken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2020/12/31/jaarplan-toezicht-2021-agentschap-telecom>
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Handhaven in het duister*. Algemene Rekenkamer.  
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>
- Ashmore, F. H., Farrington, J. H., & Skerratt, S. (2017). Community-led broadband in rural digital infrastructure development: Implications for resilience. *Journal of Rural Studies*, 54, 408–425.
- Autoriteit Consument en Markt. (z.d.). *Wat doet de ACM op de telecommunicatiemarkt?* Geraadpleegd 13 april 2021, van  
<https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/telecommunicatie/wat-doet-de-acm-op-de-telecommunicatiemarkt>
- Autoriteit Consument en Markt. (2019). *Marktstudie naar de uitrol van glasvezel in Nederland*. ACM.  
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktstudie-naar-de-uitrol-van-glasvezel-nederland>
- Autoriteit Consument en Markt. (2021). *Update marktstudie uitrol van glasvezel in Nederland*. ACM.
- Baarda, B. (2020). *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Noordhoff.
- Bailey, N. (2012). The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK. *Progress in Planning*, 77(1), 1–35.  
<https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.11.001>
- Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M., & Klok, P.-J. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, 38(4), 395–414.  
<https://doi.org/10.1080/03003930.2012.698240>
- BBC Wires. (2012, april 23). *Cybermoor Partners With Calix to Deploy Gigabit Network in UK*.  
<http://www.bbcmag.com/breaking-news/cybermoor-partners-with-calix-to-deploy-gigabit-network-in-uk>
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (3de dr.). Boom Lemma uitgevers. [https://www.boomhogeronderwijs.nl/product/100-8483\\_Analyseren-in-kwalitatief-onderzoek-derde-druk](https://www.boomhogeronderwijs.nl/product/100-8483_Analyseren-in-kwalitatief-onderzoek-derde-druk)
- Breedband Hollands Kroon. (z.d.). *Coöperatie Breedband Hollands Kroon*. Geraadpleegd 15 juli 2021, van <https://ww2.breedbandhk.nl/>
- Breedband Hollands Kroon. (2022, mei 9). *Delta Fiber voert actie in kernen Hollands Kroon – Coöperatie Breedband Hollands Kroon*. <https://ww2.breedbandhk.nl/2022/05/09/delta-fiber-voert-actie-in-kernen-hollands-kroon/>
- Brotcorne, P., & Mariën, I. (2020). *Digitale inclusie: Barometer digitale Inclusie 2020*. Koning Boudewijnstichting. [https://www.kbs-frb.be/nl/~media/Files/Bib/Publications/2020\\_Barometer-Digitale-Inclusie\\_2020\\_NL.pdf](https://www.kbs-frb.be/nl/~media/Files/Bib/Publications/2020_Barometer-Digitale-Inclusie_2020_NL.pdf)
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (Fifth Edition). Oxford University Press.
- Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179–1196. <https://doi.org/10.1080/01900690701225366>
- Carnegie UK Trust & Plunkett foundation. (2012). *Rural Broadband—Reframing the Debate*. Carnegie UK Trust. <https://www.carnegieuktrust.org.uk/publications/rural-broadband-reframing-the-debate/>
- Cochran, C. E. (1974). Political Science and 'The Public Interest'. *The Journal of Politics*, 36(2), 327–355. <https://doi.org/10.2307/2129473>

- De Haan, E. M. (2019). *Citizens' initiatives in depopulating rural areas: Understanding success, failure and continuity from multiple perspectives* [PhD Thesis, Rijksuniversiteit Groningen Groningen]. <https://research.rug.nl/nl/publications/citizens-initiatives-in-depopulating-rural-areas-understanding-su>
- De Vries, B., & Oostveen, I. (2017, september 17). *De participatiesamenleving is vooral iets voor hogeropgeleiden*. NOS. <https://nos.nl/l/2193442>
- Den Butter, F. A. G. (2011). Marktwerking en het "wat" en "hoe" van het publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43, 78–92.
- Den Butter, F., & Den Butter, G. (2016). Het verband tussen publiek belang en ontwerp bij het internet der dingen. *Beleid en Maatschappij*, 43(1), 24–41.
- Den Butter, F., & Ten Wolde, S. (2013). Borging van het publiek belang in samenwerkingsverbanden. *Beleid en Maatschappij*, 40(3), 232–250.
- DFMopGlas. (z.d.). *Toelichting glasvezel en de coöperatie DFMopGlas*. DFMopGlas. Geraadpleegd 7 april 2021, van <https://dfmopglas.nl/elementor-2031/>
- Dodson, S. (2004, mei 6). Miracle of the moor. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2004/may/06/internet.epublic>
- Driesse, M., & Lavrijssen, P. (2017, november). *Uitgangspunten beoordeling BuCa's Noord-Holland*. Noord-Holland. [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie\\_Werk/Digitale\\_bereikbaarheid](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie_Werk/Digitale_bereikbaarheid)
- Driesse, M., Sahebali, W., De Moor, G., & Brennenraedts, R. (2022). *De uitdagingen van snel internet in het buitengebied*. Dialogic.
- ECLI:NL:RVS:2021:2438, Raad van State, 202001830/1/A2, ECLI:NL:RVS:2021:2438 (ABRvS 3 november 2021), Eerste aanleg: ECLI:NL:RBNHO:2020:1033, Bekrachtiging/bevestiging. <https://deelink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2021:2438>
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. J., & Tatenhove, J. P. M. van. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Instituut voor Publiek en Politiek. <https://research.wur.nl/en/publications/burgers-als-beleidsadviseurs-een-vergelijkend-onderzoek-naar-acht>
- Ferlander, S., & Timms, D. (2006). Bridging the dual digital divide: A Local Net and an IT-Café in Sweden. *Information, Communication & Society*, 9(2), 137–159. <https://doi.org/10.1080/13691180600630732>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219–245.
- Frijters, S., & Van Uffelen, X. (2020, november 27). Krijgen we dan toch nog allemaal glasvezel? *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/gs-b86e31b9>
- Fuchs, C., & Horak, E. (2008). Africa and the digital divide. *Telematics and informatics*, 25(2), 99–116.
- Glasvezel van Kabelnoord. (z.d.). *Wat is het verschil tussen witte, grijze en zwarte aansluitingen?* Kabelnoord Glasvezel. Geraadpleegd 22 maart 2021, van <https://www.glasvezelvankabelnoord.nl/faq/faqbuitengebiedfryslan/wat-is-het-verschil-tussen-witte-en-grijze-aansluitingen/>
- Glasvezel van Kabelnoord. (2022, mei 10). *Laatste adressen in het buitengebied krijgen ook glasvezel van Kabelnoord*. Kabelnoord Glasvezel. <https://www.glasvezelvankabelnoord.nl/nieuws/laatste-adressen-in-het-buitengebied-krijgen-ook-glasvezel-van-kabelnoord>
- Gonzales, A. (2016). The contemporary US digital divide: From initial access to technology maintenance. *Information, Communication & Society*, 19(2), 234–248. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.1050438>

- Gunkel, D. (2003). Second Thoughts: Toward a Critique of the Digital Divide. *New Media & Society*, 5, 499–522. <https://doi.org/10.1177/146144480354003>
- Hargittai, E. (2003). The digital divide and what to do about it. *New economy handbook, 2003*, 821–839.
- Healey, P. (2015). Citizen-generated local development initiative: Recent English experience. *International Journal of Urban Sciences*, 19(2), 109–118. <https://doi.org/10.1080/12265934.2014.989892>
- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2008). *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*. NCIS Institute.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2019). Citizens in Action, What Do They Accomplish? A Systematic Literature Review of Citizen Initiatives, Their Main Characteristics, Outcomes, and Factors. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(5), 1176–1194. <https://doi.org/10.1007/s11266-019-00129-0>
- IGI Global. (z.d.). *What is Next Generation Access Network (NGA) | IGI Global*. Geraadpleegd 16 maart 2021, van <https://www.igi-global.com/dictionary/next-generation-access-networks-their/20319>
- Ihlen, O., Raknes, K., Somerville, I., Valentini, C., Stachel, C., Lock, I., Davidson, S., & Seele, P. (2018). Framing “the Public Interest”: Comparing Public Lobbying Campaigns in Four European States. *The Journal of Public Interest Communications*, 2(1), 107. <https://doi.org/10.32473/jpic.v2.i1.p107>
- Kempsey, S. (2003). *Alston Moore 2002: Beyond 2002—Recommendations for action*. <https://www.cumbriaaction.org.uk/resources/community-led-plans/alston-moor-pp-2002.pdf>
- Kinsbergen, S., & Schulpen, L. W. M. (2014). Burgerbetrokkenheid bij internationale samenwerking: Lessen voor de participatiemaatschappij. In *Nationaal belang in meervoud: Perspectieven op de internationale politiek* (pp. 96–111). Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Koppejan, L. (2020, januari 8). ‘Wat een domme actie’, vrijwilligers balen van standpunt FNV over buurtbussen. Omroep Brabant. <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3133817/wat-een-domme-actie-vrijwilligers-balen-van-standpunt-fnv-over-buurtbussen>
- KPN. (z.d.-a). *Wat is glasvezel? En hoe werkt glasvezel internet?* Geraadpleegd 29 april 2021, van <https://www.kpn.com/internet/glasvezel/wat-is-glasvezel.htm>
- KPN. (z.d.-b). *Welke internetsnelheid heb ik thuis nodig?* Geraadpleegd 29 april 2021, van <https://www.kpn.com/beleef/blog/welke-internetsnelheid-thuis-nodig.htm>
- Mariën, I., Van Audenhove, L., Vleugels, C., Bannier, S., & Pierson, J. (2010). Digitale kloof van de tweede graad in Vlaanderen. *Brussel: Onderzoeksrapport voor het Instituut Samenleving & Technologie (IST)*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (z.d.). *Overal snel internet -Kaart van de snelheid van vaste internetverbindingen in Nederland*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd 29 april 2021, van <https://www.overalsnelinternet.nl/onderwerpen/kaart-vaste-internetverbindingen>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2020). *Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2020*. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/nederlandse-digitaliseringsstrategie-2020>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2022). *Kamerbrief uitvoering moties snel internet buitengebieden en mobiele bereikbaarheid 112*. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/28/uitvoering-moties-inge-van-dijk-cs-over-snel-internet-buitengebieden-en-inge-van-dijk-rajkowski-over-mobiele-bereikbaarheid-112>

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2021). *Ontwerp Nationaal Water Programma 2022-2027*. Platform Participatie.  
<https://www.platformparticipatie.nl/nationaalwaterprogramma/ontwerp+nwp/default.aspx>
- Nauta, H. (2020, februari 11). Eindelijk fatsoenlijk internet op de boerderij. *Trouw*.  
<https://www.trouw.nl/gs-bb7b1f56>
- Noordelijke Rekenkamer. (2018). *Internet, en een beetje snel graag!: De aanleg van breedbandinternet in de provincie Fryslân, Drenthe en Groningen*. Noordelijke Rekenkamer.  
<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/in-voorbereiding/180-internet-en-een-beetje-snel-graag#onderzoek>
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.  
[https://www.academia.edu/2750047/Digital\\_divide\\_Civic\\_engagement\\_information\\_poverty\\_and\\_the\\_Internet\\_worldwide](https://www.academia.edu/2750047/Digital_divide_Civic_engagement_information_poverty_and_the_Internet_worldwide)
- Oude Vrielink, M. (2017). *Is de doe-democratie een diplomademocratie? Een verkenning van sociale ongelijkheid*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34483.53286>
- Oude Vrielink, M., & Van de Wijdeven, T. (2011). Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 18.
- Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 11.
- Provincie Friesland. (z.d.). *Snel internet op het Friese platteland*. Fryslan. Geraadpleegd 2 augustus 2021, van <https://www.fryslan.frl/snelinternet>
- Provincie Noord-Holland. (z.d.). *Digitale bereikbaarheid—Provincie Noord-Holland*. Noord-Holland. Geraadpleegd 1 augustus 2021, van [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie\\_Werk/Digitale\\_bereikbaarheid](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie_Werk/Digitale_bereikbaarheid)
- Radar (Producent). (2020, september 7). KPN frustreert de aanleg van glasvezel. In *Radar—Het consumentenprogramma van AVROTROS*.  
<https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/kpn-frustreert-de-aanleg-van-glasvezel/>
- Ragoobar, T., Whalley, J., & Harle, D. (2011). Public and private intervention for next-generation access deployment: Possibilities for three European countries. *Telecommunications Policy*, 35(9–10), 827–841.
- Redactie NOS. (2021, april 7). Ook T-Mobile zet stevig in op aanleg van glasvezel. *NOS*.  
<https://nos.nl/artikel/2375703-ook-t-mobile-zet-stevig-in-op-aanleg-van-glasvezel>
- Rijksoverheid. (z.d.-a). *Afspraken Rijksoverheid met NS - Openbaar vervoer (ov)*. Ministerie van Algemene Zaken. Geraadpleegd 6 juli 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/afspraken-over-het-openbaar-vervoer/afspraken-met-ns>
- Rijksoverheid. (z.d.-b). *Rijksoverheid ondersteunt groei snel internet*. Ministerie van Algemene Zaken. Geraadpleegd 14 augustus 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/rijksoverheid-ondersteunt-groei-breedband>
- Rijksoverheid. (2014, juli 8). *Burgerparticipatie*. Ministerie van Algemene Zaken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>
- Rijksoverheid. (2018, juni 15). *Nederland profiteert van digitale toekomst—Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Ministerie van Algemene Zaken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ict/nederland-profiteert-van-digitale-toekomst>
- Rijksoverheid. (2020, juli 21). *KPN, T-Mobile en VodafoneZiggo verwerven frequenties via Nederlandse veiling mobiele communicatie*. Ministerie van Algemene Zaken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/21/kpn-t-mobile-en-vodafoneziggo-verwerven-frequenties-via-nederlandse-veiling-mobiele-communicatie>

- Rijkswaterstaat. (z.d.). *Bereikbaarheid*. Geraadpleegd 3 maart 2021, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-missie/bereikbaarheid>
- Salemink, K. (2016). *Digital margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion* [PhD Thesis]. Rijksuniversiteit Groningen Groningen.
- Salemink, K., & Strijker, D. (2019). *Database breedbandinitiatieven*. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/28/database-breedbandinitiatieven>
- Scheerder, A., van Deursen, A., & van Dijk, J. (2017). Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics*, 34(8), 1607–1624. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>
- Schruijer, S. G. L., & Vansina, L. S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. *Management & Organisatie*, 3(4), 203–218.
- Sellick, J. (2014). The rural Big Society and (changing) public service delivery: A case study of Jubilee Park. *Local Economy*, 29(1–2), 163–169. <https://doi.org/10.1177/0269094213515165>
- Selwyn, N. (2006). Digital division or digital decision? A study of non-users and low-users of computers. *Poetics*, 34(4–5), 273–292. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2006.05.003>
- Snel Internet Groningen. (z.d.). *Snel Internet Groningen—Over Ons*. Snel Internet Groningen. Geraadpleegd 11 juli 2021, van <https://www.snelinternet groningen.nl/over-ons/>
- Soares da Silva, D., Horlings, L. G., & Figueiredo, E. (2018). Citizen initiatives in the post-welfare state. *Social Sciences*, 7(12), 252.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press. [https://doi.org/10.26530/OAPEN\\_431117](https://doi.org/10.26530/OAPEN_431117)
- Steltman, M. (2020, maart 23). *Nutsfunctie of markt? Allebei!* iBestuur. <https://ibestuur.nl/weblog/nutsfunctie-of-markt-allebei>
- Stichting Digitale Infrastructuur Nederland. (z.d.). *Digitale infrastructuur gevisualiseerd—Stichting DINL*. Geraadpleegd 4 maart 2021, van <https://www.dinl.nl/digitale-infrastructuur-gevisualiseerd/>
- Stol, W., Kokkeler, B., Kolthoff, E., & van Halderen, R. (2018). Veiligheid in een digitaliserende samenleving. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 17(1–2), 3–7. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482018017102001>
- Stratix. (2020). *Glaskaart Nederland 2020 Q3*. Statix. <http://www.stratix.nl/glaskaart/>
- Stratix. (2021). *Herstart glasvezel uitrol werpt in 2020 vruchten af*. Stratix. <https://www.stratix.nl/herstart-glasvezel-uitrol-werpt-in-2020-vruchten-af/>
- T-Mobile. (2019, oktober 1). *Hoe snel is Glasvezel Internet?* <https://www.t-mobile.nl/blog/hoe-snel-is-glasvezel-internet-precies/>
- T-Mobile. (2021, april 30). *Wat is Glasvezel en wat heb je eraan?* <https://www.t-mobile.nl/blog/wat-is-glasvezel-internet/>
- Townsend, L., Sathiaseelan, A., Fairhurst, G., & Wallace, C. (2013). Enhanced broadband access as a solution to the social and economic problems of the rural digital divide. *Local Economy*, 28(6), 580–595.
- Tweede Kamer. (1983, mei 25). *Tweede Kamer (1982-1983) Kamerstukken II, 17 938, nr. 1*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256258/b3-1983-privatisering.pdf>
- Van Dale. (z.d.). *Betekenis Glasvezel*. Van Dale. Geraadpleegd 29 april 2021, van <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/glasvezel>
- Van Damme, E. (2001). Marktwerking vereist maatwerk. *Maandschrift Economie*, 65(3), 185–207.
- Van Damme, E. (2017). Goede marktwerking en overige publieke belangen. *Markt en Mededinging*, 2017(1), 5–17.



- Van de Wijdeven, T., De Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur* (pp. 1–55). Tilburg University.
- Van der Veen, E. (2021, juli 30). *Uitrol snel internet op Groninger platteland blijft maar moeizaam verlopen*. Dagblad van het Noorden. <https://www.dvhn.nl/groningen/Uitrol-snel-internet-op-Groninger-platteland-blijft-maar-moeizaam-verlopen-26965854.html>
- Van Deursen, A., Helsper, E., Eynon, R., & Van Dijk, J. (2017). The Compoundness and Sequentiality of Digital Inequality. *International Journal of Communication*, 11, 22.
- Van Deursen, A. J. (2018). *Digitale ongelijkheid in Nederland anno 2018*. Universiteit Twente.
- Van Deursen, A. J. A. M., & Helsper, E. J. (2015). The third level digital divide: Who benefits most from being online? *Communication and Information Technologies Annual*, 29–52. <https://doi.org/10.1108/S2050-206020150000010002>
- Van Deursen, A. J. A. M., & Helsper, E. J. (2018). Collateral benefits of Internet use: Explaining the diverse outcomes of engaging with the Internet. *New Media & Society*, 20(7), 2333–2351. <https://doi.org/10.1177/1461444817715282>
- Van Deursen, A. J. A. M., & Van Dijk, J. A. G. M. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New Media & Society*, 21(2), 354–375. <https://doi.org/10.1177/1461444818797082>
- Van Dijk, J. A. (2005). *The deepening divide: Inequality in the information society*. Sage Publications. <http://web.a.ebscohost.com.proxy.library.uu.nl/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzQ3NDYzOF9fQU41?sid=572aebcf-8861-442f-a741-91f5070602d8@sdc-v-sessmgr02&vid=0&format=EB&rid=1>
- Van Dijk, J. A. (2006). Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, 34(4–5), 221–235.
- Van Houten, D. J., & Bolsenbroek, A. K. (2010). *Werken aan een inclusieve samenleving. Goede praktijken*.
- Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Miltenburg, O. (2019, oktober 18). *ACM: Gedrag KPN leidt tot vertraging uitrol glasvezel*. Tweakers. <https://tweakers.net/nieuws/158754/acm-gedrag-kpn-leidt-tot-vertraging-uitrol-glasvezel.html>
- Van Wendel de Joode, R., Kaats, E., & Opheij, W. (2013). Bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie. *Holland/Belgium Review*, 147, 36–45.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.d.). *Burgerinitiatieven in de openbare ruimte*. Geraadpleegd 19 juni 2021, van <https://vng.nl/artikelen/burgerinitiatieven-in-de-openbare-ruimte>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Gemeentelijk platform kabels en leidingen. (2017). *Handreiking Breedband buitengebied*. <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/20170131-handreiking-breedband.pdf>
- Verhagen, L. (2021, maart 23). 700 duizend huizen in dorpen krijgen eerder glasvezel na extra investering KPN en pensioenfonds ABP. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/700-duizend-huizen-in-dorpen-krijgen-eerder-glasvezel-na-extra-investering-kpn-en-pensioenfonds-abp~bb7054ae/>
- Verhoef, J., Ruitenburch, M., Luttmmer, C., Heirweg, D., Andric, S., & Broeshart, S. (2018). *Burgerinitiatief: Waar een wil is....: Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven* (p. 33). De Nationale ombudsman.
- Vermeer, F. (2020, december 17). Bewoners van buitengebied kunnen snel internet op hun buik schrijven: ‘Aanleg is te duur’. *Algemeen Dagblad*. <https://www.ad.nl/westland/bewoners-van-buitengebied-kunnen-snel-internet-op-hun-buik-schrijven-aanleg-is-te-duur~ad5c0b5f/>

- Vis, R. (2021, januari 29). *Zo regelen deze stellen en gezinnen de thuiswerk-bv: 'Het liep aan alle kanten mis'*. RTL Nieuws. <https://www.rtlnieuws.nl/lifestyle/artikel/5211324/zo-regelen-deze-stellen-en-gezinnen-de-thuiswerk-bv-het-liep-aan-alle>
- VodafoneZiggo. (z.d.). *Vier feiten en fabels over jouw internetsnelheid*. VodafoneZiggo. Geraadpleegd 15 augustus 2022, van <https://www.vodafoneziggo.nl/verhalen/vier-feiten-en-fabels-over-jouw-internetsnelheid/>
- Warschauer, M. (z.d.). A literacy approach to the digital divide. In M. A. Pereyra (Red.), *Las mulialfabetizaciones en el espacio digital*. Ediciones Aljibe. Geraadpleegd 7 juni 2021, van <http://education.uci.edu/uploads/7/2/7/6/72769947/lit-approach.pdf>
- Wei, K.-K., Teo, H.-H., Chan, H. C., & Tan, B. C. Y. (2011). Conceptualizing and Testing a Social Cognitive Model of the Digital Divide. *Information Systems Research*, 22(1), 170–187.
- Westo Prefab Betonsystemen. (z.d.). *POP-station/hoofdverdeelstations glasvezelnet*. Geraadpleegd 29 april 2021, van <https://www.westo.nl/nl/projecten/detail/pop-station-hoofdverdeelstations-glasvezelnet>
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>
- Wijers, G. D. M. (2010). Determinants of the digital divide: A study on IT development in Cambodia. *Technology in Society*, 32(4), 336–341. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2010.10.011>
- World Bank. (z.d.). *Social Inclusion* [Text/HTML]. World Bank. Geraadpleegd 9 juli 2021, van <https://www.worldbank.org/en/topic/social-inclusion>
- Zembla (Producent), & Herblot, N. (Regisseur). (2021, februari 18). De strijd over asfalt. In *Zembla*. <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/de-strijd-over-asfalt>
- Ziggo. (2021, maart 19). *Glasvezel: Alle feiten en fabels op een rij*. <https://www.ziggo.nl/zakelijk/internet/glasvezel>

## Bijlage 1. Hoe zit de glasvezelmarkt in elkaar?

In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven over de glasvezelmarkt. Er wordt ingegaan op hoe de glasvezelmarkt georganiseerd is, wanneer glasvezel rendabel is en welke partijen hierbij betrokken zijn.

### Glasvezel

Glasvezel wordt als volgt door de Van Dale (z.d.) gedefinieerd: 'glasfiber: *glasvezelkabel* ronde continue draad van glas(fiber)'. KPN (z.d.) en T-Mobile (2021) hebben een uitgebreidere definitie en komen neer op dat glasvezel een netwerk van kabels is die uit glasvezels bestaat. Door deze glasvezels wordt de data verdeeld met de snelheid van het licht. Dit gaat door middel van het knippen van lichtsignalen. Deze snelheid ligt hoger dan bij andere netwerken (T-Mobile, 2021).

### Snelheden TV en internet

Er zijn grote verschillen in snelheden met betrekking tot internet en tv-kijken. Dit is afhankelijk van het type aansluiting (bijv. koper, Coax en glasvezel), omdat niet alle aansluitingen dezelfde snelheid kunnen aanbieden. Glasvezel heeft een hogere upload en downloadsnelheid in vergelijking tot koperen kabels zoals DSL, namelijk 750 mega bit per seconde tot 1 giga bit per seconde van glasvezel tegenover 500 mega bit per seconde van de kabel en coaxkabel. (T-Mobile, 2019; VodafoneZiggo, z.d.). Een hogere internetsnelheid kan ervoor zorgen dat iedereen een goede toegang tot internet heeft en kan blijven gamen, grotere bestanden en foto's kan downloaden en versturen zonder dat iemand anders daar last van heeft. Ook is de kans op storingen bij glasvezel minder groot vanwege het feit dat glasvezel uit minder afzonderlijke onderdelen bestaat (T-Mobile, 2019; Ziggo, 2021).

De Rijksoverheid stelt dat de gemiddelde internetsnelheid van mobiel internet, bijvoorbeeld 5G op 100 megabit per seconde moet liggen (Rijksoverheid, 2020). De minimale internetsnelheid ligt volgens het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (z.d.) op 100 megabit per seconde [Mbps of Mbit/s]. De doelstelling van het ministerie is dat alle huishoudens beschikken over een internetverbinding van minimaal 100 Mbps en een grote meerderheid van de huishoudens over 1 Gigabit per seconde [Gbps].

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen het type gebruiker en de maximale snelheid die nodig is voor bepaalde activiteiten (KPN, z.d.-b; zie tabel 1). Deze tabel toont aan dat glasvezelnetwerken zowel voor de heavy users bestemd is als voor andere type gebruikers.

Tabel.1 Type gebruiker en de benodigde maximale internetsnelheid (KPN, z.d.-b).

Type gebruiker	Uitleg gebruik van internet naar aanleiding van het type gebruiker	Maximale snelheid in Megabit per seconde
<i>Beperkte gebruiker (1 of 2 personen)</i>	Mailen, sociale media en internetbankieren. Tv-kijken en op één apparaat een film of serie streamen.	50 Mbps
<i>Standaard gebruiker (Gezin met kleine kinderen)</i>	Tv-kijken op meerdere apparaten. Mailen, downloaden en series of films streamen tegelijkertijd.	100 Mbps
<i>Hele gezin</i>	Tegelijkertijd tv-kijken in 4K, series en films streamen, snel grote bestanden downloaden en snel gamen.	200 Mbps
<i>Heavy user</i>	Zeer grote bestanden downloaden en uploaden en tegelijkertijd op meerdere apparaten streamen, gamen en tv-kijken.	1000 Mbps (of 1 Gbps)

### Glasvezel: wanneer is het rendabel?

Het aanleggen van glasvezel wordt pas rendabel als een groot deel van de bewoners interesse heeft in glasvezel (Frijters & Van Uffelen, 2020). Dat is het geval wanneer 30 tot 50 procent van de bewoners zich aanmeldt en ook daadwerkelijk glasvezel neemt (ACM, 2019; Frijters & Van Uffelen, 2020). Volgens Frijters en Van Uffelen (2020) is het aanleggen van glasvezel makkelijker in kleinere woonplaatsen met een hecht verenigingsleven dan in een grote stad vanwege het feit dat daar mensen hun burens niet of minder goed kennen. Dit komt doordat mensen elkaar overtuigen om glasvezel te nemen. Hoe meer mensen zich aanmelden voor glasvezel, hoe rendabeler het glasvezelnetwerk is voor marktpartijen of burgerinitiatieven.

Daarnaast zorgt KPN die zoals eerder beschreven ruim 80 procent van de glasvezelmarkt in handen heeft met gerichte acties ervoor dat concurrenten geen glasvezel aanleggen omdat het voor hen niet meer rendabel is. Een voorbeeld van dergelijke acties is dat KPN alleen de wijken aansluit die voor hen rendabel zijn en daarmee zorgt dat concurrenten de rest van de stad niet meer interessant vinden (Frijters & Van Uffelen, 2020). De benodigde aansluitingen om de aanleg van glasvezel rendabel te laten zijn, kunnen dan niet meer gehaald worden (ACM, 2019).

### Aansluitingen met betrekking tot internet

In de telecommarkt, inclusief de glasvezelmarkt, wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende aansluitingen (Glasvezel van Kabelnoord, z.d.). Er zijn drie soorten aansluitingen: wit, grijs en zwart (zie figuur 1). Witte aansluitingen, ook wel witte adressen, gebieden of percelen genoemd, zijn percelen in het buitengebied die geen aansluitingen hebben op het *Next Generation Access Network*. Een *Next Generation Access Network* (NGA) is een niet volledig op koper gebaseerd toegangsnetwerk dat hogere bandbreedtes kan leveren dan de breedbandbreedtes die beschikbaar zijn met volledig op koper gebaseerde toegangsnetwerken (IGI Global, z.d.). Wanneer er één provider actief is, wordt er gesproken van grijze adressen (Glasvezel van Kabelnoord, z.d.). Als laatste zijn er zwarte gebieden, waarbij er tenminste twee providers in het gebied aanwezig zijn.

*Figuur 1* Overzicht aansluitingen (Glasvezel van Kabelnoord, z.d.)



## Overheidsorganisaties in de glasvezelmarkt

De overheid laat de digitale infrastructuur, waar de glasvezelmarkt toebehoort, grotendeels aan de markt over (Ragoobar et al., 2011; Steltman, 2020). Desondanks spelen verschillende overheidsorganisaties van de overheid een rol in de glasvezelmarkt.

Allereerst zijn er twee toezichthouders betrokken in de glasvezelmarkt. Het Agentschap Telecom is toezichthouder en vanuit deze functie verantwoordelijk voor de digitale infrastructuur (Agentschap Telecom, 2020). Haar taak als toezichthouder wordt in het jaarplan 2021 als volgt omschreven:

“Agentschap Telecom heeft als toezichthouder op de digitale infrastructuur de unieke positie, rol en expertise waarmee we de ketens weten te ontrafelen en tegelijkertijd integraal te overzien, alsook te bepalen op welk specifiek (sub)onderdeel (extra) inzet nodig is om ongewenste risico's op systeemfalen vroegtijdig te voorkomen of op te lossen.” (Agentschap Telecom, 2020, p.8)

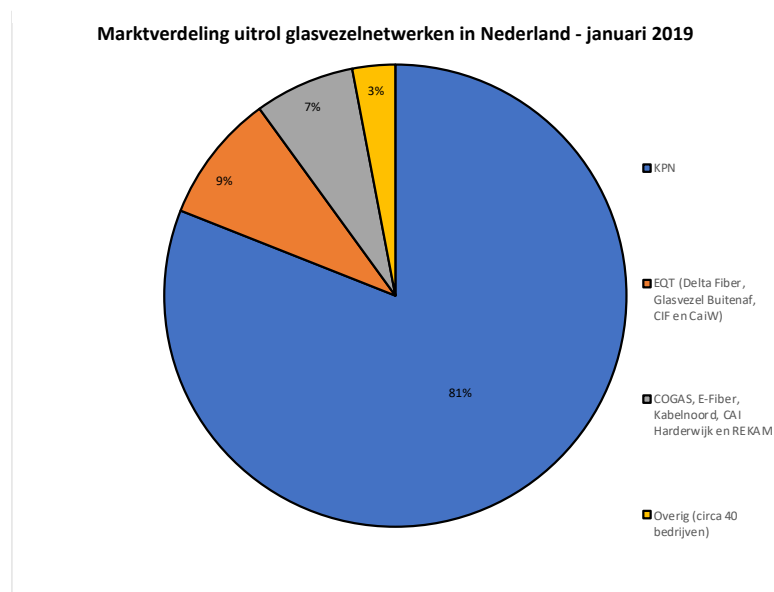
De Autoriteit Consument & Markt zorgt er mede voor dat concurrentie tussen dienstenaanbieders bestaat door bedrijven toegang te geven tot de telecomnetwerken (ACM, z.d.). Zo moet de sterkste telecomaandier KPN haar netwerk openstellen voor derden. De ACM bepaalt samen met alle marktpartijen de tarieven en voorwaarden voor toegang tot het netwerk van KPN. Klanten hebben hierdoor de keuze uit meerdere aanbieders.

Daarnaast spelen gemeenten en provincies een rol in de digitale infrastructuur, aangezien zij de belangrijkste beheerders zijn van openbare gronden (ACM, 2019). Zij kunnen de benodigde vergunning afgeven om bijvoorbeeld glasvezel aan te leggen. Gemeenten en provincies mogen staatssteun geven in de vorm van subsidie of een garantstelling aan breedbandnetwerken, waar glasvezel ook toebehoort waardoor andere partijen ook toegang hebben tot dit netwerk (ACM, 2019, p.19). Voorwaarden zijn dat er geen coax- en glasvezelinfrastructuur in de gebieden aanwezig zijn en mogen er geen plannen zijn om binnen 3 jaar ongesubsidieerd glasvezel aan te leggen. Dit betreft vaak witte adressen. De twee voorwaarden om staatssteun te geven is vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals de European Electronic Communication Code (EECC) en de wet Markt en Overheid (ACM, 2019). In de praktijk betekent dit dat het voor gemeenten en provincies lastig is om financiële steun te geven aan verschillende partijen zoals burgerinitiatieven.

## Marktpartijen

Zoals eerder aangegeven wordt de aanleg van glasvezel grotendeels aan de markt overgelaten (ACM, 2019). Zoals in het figuur hiernaast te zien is dat KPN 81% van de glasvezelnetwerken in handen heeft en dat andere partijen een relatief klein marktaandeel hebben. In 2019 waren in Nederland ongeveer 50 partijen die glasvezel naar huizen aanleggen, de zogenoemde *fiber to home* (FttH). Onder de circa vijftig partijen vallen zowel telecomaandierders, andere commerciële bedrijven als burgerinitiatieven die de aanleg laten doen (zie bijlage 2).

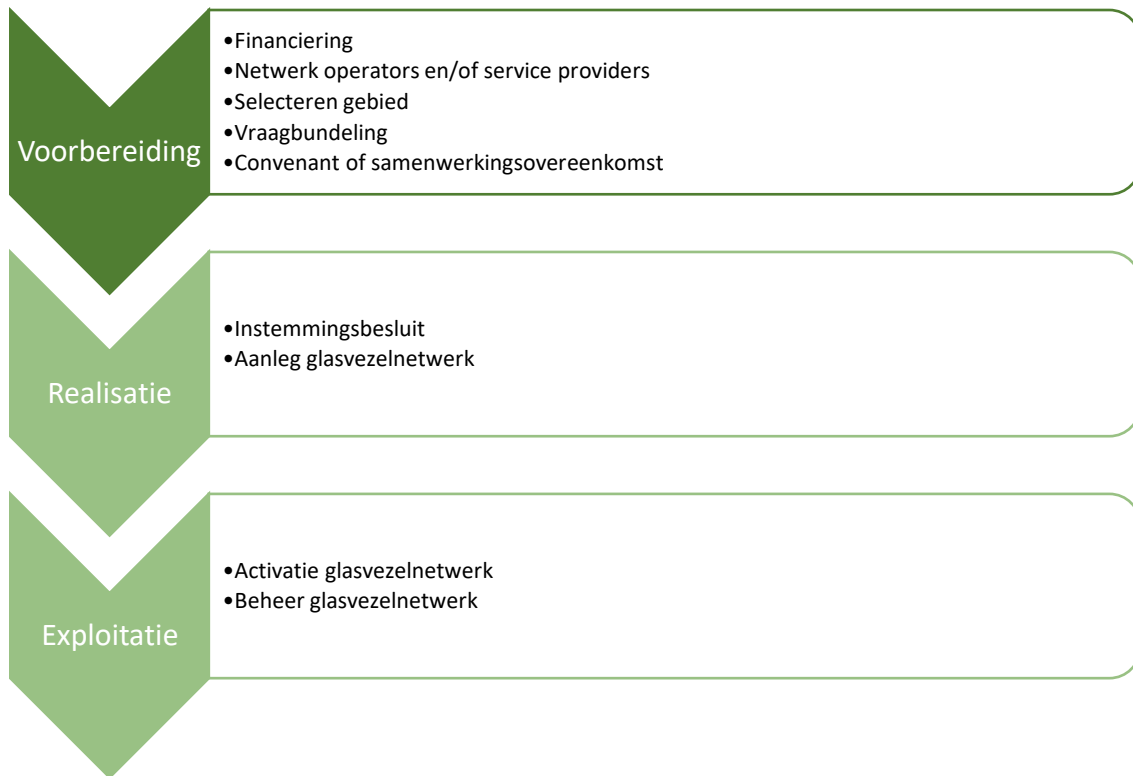
Figuur 2 Marktverdeling uitrol glasvezelnetwerken in Nederland (ACM, 2019, p.12)



## Aanleg van glasvezel

Om glasvezel aan te leggen en te gebruiken gaan drie fases/stappen vooraf, namelijk de voorbereiding, de realisatie en de exploitatie (zie figuur 3).

*Figuur 3 De aanleg van glasvezel in drie stappen (ACM, 2019, p.23).*



### **Vorbereidingsfase**

In de voorbereidingsfase wordt aandacht besteed aan de financiering, netwerk operators en/of service providers zoeken, het selecteren van een gebied, een vraagbundeling starten en een convenant opstellen (ACM, 2019). De eerste en belangrijke voorwaarde is het beschikken over voldoende financiële middelen om glasvezel aan te leggen. Er zijn organisaties die over voldoende kapitaal beschikken om het zelf te bekostigen, maar de meeste organisaties hebben extern kapitaal nodig. Extern kapitaal kan op twee manieren verkregen worden via een investeringsmaatschappij of de overheid, zoals de gemeente of de provincie, door middel van leningen of subsidies (staatssteun).

Daarnaast zoeken bedrijven die glasvezel aanleggen of gaan beheren ook naar netwerk operators en/of service providers voor op hun glasvezelnetwerk. Vaak zijn glasvezelnetwerken open, waardoor er concurrentie ontstaat en er meer keuze is voor de consument (ACM, z.d.).

Een ander belangrijk aspect in de voorbereidingsfase is het selecteren van een specifiek gebied, zoals een kern, wijk en buitengebied (Autoriteit Consument en Markt, 2019). Het selecteren van deze locatie wordt bepaald aan de hand van economische en/of demografische factoren, want deze factoren bepalen grotendeels of de locatie interessant is om aan te sluiten op glasvezel. Meestal gebeurt selectie van een gebied op puur economische gronden: daar waar het beste rendement kan worden behaald. Er zijn ook organisaties en/of burgerinitiatieven waarbij niet het rendement voorop staat, maar het belang voor de beschikbaarheid van glasvezel het belangrijkste is. Er wordt hierbij ook gekeken naar mogelijke belemmeringen, zoals rivieren, bomen en dijken en waar de PoP-stations moeten komen. PoP-stations zijn hoofdverdeelstations vanuit waar de glasvezelkabels de wijk ingaan en een knooppunt waar de apparatuur van de service providers zich bevindt (Westo Prefab

Betonsystemen, z.d.). Wanneer er een gebied geselecteerd is, wordt aan aannemers gevraagd om een offerte op te stellen en een keuze gemaakt wie glasvezel mag aanleggen.

Om glasvezel rendabel te kunnen aanleggen starten de organisaties vaak een vraagbundeling om te peilen hoeveel personen/huishoudens glasvezel willen hebben (ACM, 2019). Vraagbundeling houdt in dat gekeken wordt of er voldoende belangstelling is voor glasvezel. Vraagbundeling wordt vaak door kleine partijen zoals burgerinitiatieven gedaan. Zij kijken naar het percentage adressen dat mee wil doen. Van tevoren is een percentage vastgesteld om te bepalen wanneer glasvezel aangelegd gaat worden. Wanneer het percentage lager is dan vastgesteld, is de kans groot dat er geen glasvezel wordt aangelegd. Andere organisaties waarbij investeerders financiële middelen geven, worden vaak verplicht om aan vraagbundeling te doen, omdat het risico voor investeerders op deze manier in kaart wordt gebracht. Bovendien kunnen investeringsmaatschappijen ook eisen dat een bepaald percentage behaald wordt voordat het beloofde kapitaal verstrekt wordt. Zoals eerder vermeld doen niet alle organisaties aan vraagbundeling, omdat zij voldoende vertrouwen hebben dat het glasvezelnetwerk rendabel gaat zijn. Een voorbeeld hiervan is KPN.

De laatste stap in de voorbereidingsfase is het sluiten van een convenant, ook wel samenwerkingsovereenkomst genoemd, tussen de organisatie en de gemeente (Autoriteit Consument en Markt, 2019). Hierin worden de eisen en kosten ten behoeve van de aanleg van glasvezel vastgelegd. Voorbeelden zijn hoe diep mag je graven, de huur- en koopvoorwaarden van de grond van de PoP-locaties, kosten voor leges en degeneratiekosten, kwaliteit van het glasvezelnetwerk en het beperken van de overlast bij het aanleggen van glasvezel. Degeneratiekosten moet gezien worden als een vergoeding voor versnelde achteruitgang, ook wel degeneratie genoemd, van de infrastructuur als gevolg van graafwerkzaamheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Gemeentelijk platform kabels en leidingen, 2017).

Ook provincies en waterschappen kunnen hierbij betrokken zijn en stellen eisen door bijvoorbeeld aan te geven waar de aanleg moet plaatsvinden, zoals naast een provinciale weg of in waterrijke gebieden.

### ***Realisatiefase***

Na de voorbereidingsfase volgt de realisatiefase, waar het instemmingsbesluit (vergunningen afgeven) en de daadwerkelijke aanleg van glasvezel toebehoort (Autoriteit Consument en Markt, 2019). In deze fase bepalen provincies of gemeenten of zij een vergunning aan de organisatie afgeven aan de organisatie. Indien de vergunning is afgegeven, kan de aannemer beginnen met het aanleggen van glasvezel.

### ***Exploitatiefase***

Wanneer er begonnen is met het aanleggen van glasvezel en de realisatiefase (bijna) is afgerond, start de exploitatiefase (Autoriteit Consument en Markt, 2019). Hierbij wordt het glasvezelnetwerk opengesteld voor andere internet service providers, waardoor het investeringsrisico lager is. Daarentegen zijn er ook organisaties die selectief zijn in het kiezen van netwerk of service providers op hun netwerk, vanwege concurrentie overwegingen of om strategische redenen.

## Bijlage 2. Glasvezelexploitanten in 2019

### Glasvezelexploitant

Br. Buitengebied Rucphen

Breedband Arnhem

Breedband Beemster

Breedband Helmond/E-Quest

CIF

Cogas

Coop. Baarle-NassauGlas

Coop. Bb Hollands Kroon

Coop. BladelGlas

Coop. Breedband Loosdrecht

Coop. De Kop Breed

Coop. GilzeEnRijenGlas

Coop. Glasvezel Noord

Coop. GroenewoudGlas

Coop. LangstraatGlas

Coop. MoergestelGlas

Coop. OirschotGlas

Coop. Reusel-DeMierdenGlas

Coop. Ver. Heeze-Leende

Digitale Stad/ Delta Infratechniek

E-Fiber

FiberNH

Fore Freedom

GiessenlandenNet

GlasDraad/Mabin

GlasDraad/Rekam

Glasvezel buitenaf

Glasvezel Harderwijk

GlaswebVenray

Kabelnoord

Kabeltex

KPN

KT Waalre

L2Fiber

Limburg Glasvezel

LomboXnet

Mabin

Reggefiber\*

\*Reggefiber is sinds 2014 volledig in handen van KPN

Rekam

Rendo

Rodin Broadband

SKV Veendam

St. BuitenGewoonBereikbaar

St. Glasvezelnetwerk Langedijke

Sterk Midden Drenthe

Surfnet

Teleplaza

T-Mobile

ViaGlas

VVE Red Apple

Bron: Telecompaper in ACM (2019, p.50-51).



## Bijlage 3. Topiclijsten

### Topiclijst burgerinitiatieven

#### Algemene kenmerken

- Zou u iets over uzelf willen vertellen?
  - o In welke regio/plaats woont u?
  - o Hoe ziet uw leefsituatie eruit (partner/kinderen)?
  - o Heeft u een eigen bedrijf aan huis?
    - Wat voor soort bedrijf is dat?
  - o Wat is uw woonsituatie (koop of huur)?
  - o Heeft u kabelaansluiting of anderszins?

#### De situatie wat betreft een goede internettoegang en netwerk

##### *Verwachtingen*

- Wat moet het netwerk kunnen bieden?
- Wat zijn uw verwachtingen van glasvezel?
  - o Waar baseert u zich op? Kunt u dit toelichten?

##### *Thuisituatie*

- Hoe kijkt u aan tegen het verschil in type netwerkaansluiting in verschillende delen van Nederland?
  - o Hoe kijkt u aan tegen het internet in uw woonplaats?
  - o Wat zijn volgens u de consequenties van verschil in type netwerkaansluiting?
- Wat is de huidige situatie wat betreft de toegang tot internet in uw woonplaats?
  - o Welk soort netwerk (koper, DSL, coax.) is/was er in uw woonplaats?
  - o Wat is de snelheid van dit netwerk?
  - o Zijn alle inwoners aangesloten op het netwerk?
- Wat zijn volgens u voordelen van dit netwerk?
- Wat zijn de nadelen van dit netwerk?

##### *Internetgebruik*

- Voor welke apparaten is internet noodzakelijk?
  - o Heeft u deze apparaten al lang?
  - o Welke apparaten gebruikt u dagelijks en welk apparaat het meeste?
  - o Heeft u apparaten thuis die u niet gebruikt of kan gebruiken vanwege de internetsituatie thuis?
    - Zo ja, welke apparaten zijn dat?
  - o Heeft u apparaten niet gekocht vanwege de internetsituatie thuis?
- Gebruikt u WLAN kabel of wifi als u bepaalde apparaten gebruikt?
- Wat voor programma's of applicaties gebruikt u op het netwerk?
  - o Welke het meest?

##### **Als er sprake is van glasvezel – dan volgende vragen stellen:**

- Merkte /merkt u dat het netwerk niet voldeed om bepaalde werkzaamheden, programma's of dingen op internet te doen?
  - o Zo ja, hoe merkte u dit?
  - o Zou u meer informatie over deze situaties kunnen geven? / Kunt u daar iets meer over vertellen?
- Wat is de reden waarom u graag glasvezel wilde?

- Hoe is het idee om glasvezel te krijgen bij u ontstaan?
  - Hoe heeft u dit gerealiseerd?
  - Hoe heeft u dit aangepakt?
  - Wie waren er bij betrokken?
  - Welke organisatie is verantwoordelijk voor de aanleg?
  - Wat waren de ervaringen met de aanleg en de organisatie van de aanleg en voorbereiding?
- Wat waren uw verwachtingen vooraf van glasvezel?
  - Waar baseert u dat op? Kunt u dit toelichten?

## **Burgerinitiatief**

### ***Ontstaan burgerinitiatief***

- Hoe is dit burgerinitiatief tot stand gekomen? Kunt u dit toelichten?
  - Waarom is er een burgerinitiatief opgericht?
  - Wat is het doel van het burgerinitiatief?

### ***Taken en verantwoordelijkheden van een burgerinitiatief***

- Wat zijn volgens u de taken en verantwoordelijkheden van het burgerinitiatief?
  - Zou u de rol van uw organisatie in de toekomst anders zien?
    - Zo ja, waarom/ Zo nee, waarom niet?

### ***Betrokkenheid bij het burgerinitiatief***

- Hoe bent u bij dit burgerinitiatief betrokken geraakt?
- Welke rol vervult u binnen dit burgerinitiatief?

### ***Proces van het burgerinitiatief***

- Met welke partijen heeft dit burgerinitiatief te maken (gehad)?
  - Kunt u vertellen hoe het contact met deze partijen tot stand is gekomen?
  - Hoe ziet het contact met deze partijen eruit?
  - Heeft u contact gehad met andere burgerinitiatieven? Zo ja, kunt u hierover meer vertellen? Zo nee, waarom niet?
- Hoe ziet het proces eruit van het oprichten van het burgerinitiatief tot en met de werkelijke aanleg van glasvezel? (Indien er daadwerkelijk glasvezel is aangelegd en anders in welke fase ze nu zijn)
  - Wat is de stand van zaken als het gaat om het burgerinitiatief en de aanleg van glasvezel?

### ***Opinie over het burgerinitiatief***

- Hoe kijkt u aan tegen het burgerinitiatief?
- Wat zijn volgens u de voordelen van een burgerinitiatief?
- Wat zijn volgens u de nadelen van een burgerinitiatief?
- Wat is de rechtsvorm van het burgerinitiatief?
  - Waarom is er voor deze rechtsvorm gekozen?
- Wat kan uw organisatie doen om dit verschil in type netwerk te voorkomen dan wel terug te brengen?

## **Rol van de overheid in de glasvezelmarkt**

### ***Contact met de overheid***

- Welke rol heeft de overheid (bijvoorbeeld gemeente, provincie, rijksoverheid) volgens u gespeeld bij het aanleggen van glasvezel?
  - o Wat vindt u van de rol van de overheid met betrekking tot het aanleggen van glasvezel?

***Taken en verantwoordelijkheden van de overheid***

- Wat zijn volgens u de taken en verantwoordelijkheden van de overheid?
- Wat zou volgens u de rol van de overheid met betrekking tot het aanleggen van glasvezel idealiter zijn?

**Rol van de marktpartijen in de glasvezelmarkt**

***Contact met marktpartijen***

- Welke rol hebben marktpartijen gespeeld bij het aanleggen van glasvezel? Met marktpartijen bedoel ik organisaties die glasvezel aanleggen en telecomaanbieders.
- Welke marktpartijen waren betrokken bij het aanleggen van glasvezel?
- Welke marktpartij spreekt u het meeste aan en waarom?
- Welke marktpartij spreekt u het minste aan en waarom?

***Taken en verantwoordelijkheden van marktpartijen***

- Wat zijn volgens u de taken en verantwoordelijkheden van de marktpartijen?
- Wat zou volgens u de rol van marktpartijen met betrekking tot het aanleggen van glasvezel idealiter zijn?

**Afsluiting**

Bedankt voor het interview. Heeft u nog vragen of onderwerpen die nog niet aan bod zijn gekomen, maar die u graag ter sprake wilt brengen?

## Topiclijst overheid

### Algemene vragen

- Zou u iets over uw functie bij deze organisatie kunnen vertellen?
- Wat is de missie/het doel van uw organisatie?

### Rol overheid van de overheid in de glasvezelmarkt

#### De situatie wat betreft een goede internettoegang en netwerk

##### Verwachtingen

- Hoe wordt er door uw organisatie gekeken naar de ongelijkheden met betrekking tot toegang tot netwerken en snel en goedwerkend internet?
  - o Heeft uw organisatie beleid op dit gebied?
    - Zo ja, hoe ziet dit beleid eruit? / Zo nee, waarom niet?

### Betrokkenheid van de overheid

- Wat is de rol van overheid [gemeente/provincie/etc.] in de glasvezelmarkt?
  - o Waar is deze rol op gebaseerd?
- Hoe kijkt u aan tegen de rol die de overheid [gemeente/provincie/etc.] heeft als het gaat om het aanleggen van glasvezel?

### Taken en verantwoordelijkheden van de overheid

- o Welke taken en verantwoordelijkheden heeft uw organisatie volgens u?
- o Zou u de rol van uw organisatie in de toekomst anders zien?
  - Zo ja, waarom? / Zo nee, waarom niet?
- o Hoe kijkt u aan tegen de rol van andere bestuurslagen binnen de overheid met betrekking tot de glasvezelsector?

### Rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt

#### Contact met burgerinitiatieven

- Hebben burgerinitiatieven contact gezocht met uw organisatie?
  - o Zo ja, hoeveel burgerinitiatieven waren dat? En wat voor soort burgerinitiatieven waren dat?
  - o Zo nee, waarom niet?
  - o Hoe ziet dat contact eruit?
    - Met wie, wanneer, hoe en waarover?
- Hoe kijkt u aan tegen burgerinitiatieven zoals [voorbeeld], (mede)waardoor glasvezel is aangelegd en dus sneller internet verkregen wordt?
  - o Wat zijn volgens u de taken en verantwoordelijkheden van zulke burgerinitiatieven?

### Inzet middelen

- o Welke middelen kunt uw organisatie inzetten om een burgerinitiatief die zich sterk maakt voor glasvezel te ondersteunen?
  - Zet uw organisatie deze middelen ook in?
    - Zo ja, werkt het? Zo nee, waarom niet?

## **Rol van marktpartijen in de glasvezelmarkt**

### ***Contact met marktpartijen***

- Wat is volgens u de rol van marktpartijen in de glasvezelmarkt (zoals het aanleggen van glasvezel)?
  - o Welke taken en verantwoordelijkheden hebben marktpartijen volgens u?
  - o Op welke manieren heeft u contact met marktpartijen die bijvoorbeeld glasvezel aanleggen?
  - o Welke middelen kan en mag uw organisatie inzetten om de aanleg van glasvezel door marktpartijen te ondersteunen?
    - Zet uw organisatie deze middelen ook in?
    - Zo ja, werkt het? Zo nee, waarom niet?

### **Afsluiting**

Dank u wel voor het interview. Zijn er nog vragen of onderwerpen die niet aan bod zijn gekomen, maar die u graag ter sprake wilt brengen?

## Topiclijst marktpartijen

### Algemene vragen:

- Wat is de missie van uw organisatie?

### **De situatie wat betreft een goede internettoegang en netwerk**

#### **Verwachtingen**

- Wat zijn uw verwachtingen van een (fysiek) netwerk dat u toegang tot internet geeft?
- Hoe kijkt uw organisatie aan tegen snel en goedwerkend internet in verschillende delen van Nederland?
- Wat zijn de verwachtingen van uw organisatie van glasvezel?
  - o Waar baseert u zich op? Kunt u dit toelichten?

### **Fysiek netwerk**

- Welke fysieke netwerken (glasvezel, DSL, Coax) bieden jullie aan en waarom?
- Welke middelen worden er volgens u op de fysieke netwerken gebruikt?
- Hoe zorgt uw organisatie voor toegang tot een netwerk?
  - o Hoe ziet het proces van beleid tot de werkelijke aanleg van een fysiek netwerk (bijvoorbeeld glasvezel) eruit?

### **Rol marktpartijen in de glasvezelmarkt**

#### **Betrokkenheid van marktpartijen**

Wat is de rol van uw organisatie als marktpartij in de glasvezelmarkt?

- o Welke taken en verantwoordelijkheden hebben jullie in de glasvezelmarkt?
- o Zou u de rol van uw organisatie in de toekomst anders zien en waarom?
- Hoe wordt er door uw organisatie gekeken naar de ongelijkheden in Nederland met betrekking tot fysieke netwerken en snel en goedwerkend internet?
  - o Indien er sprake is van beleid, hoe ziet dit beleid eruit?
- Hoe ziet het proces van beleid tot de werkelijke aanleg van glasvezel eruit?

### **Rol van burgerinitiatieven in de glasvezelmarkt**

#### **Contact met burgerinitiatieven**

- Hoeveel burgerinitiatieven hebben contact gezocht met uw organisatie?

#### **Taken en verantwoordelijkheden van burgerinitiatieven**

- Hoe kijkt u aan tegen burgerinitiatieven zoals [voorbeeld uit de regio], zodat er glasvezel aangelegd en dus sneller internet verkregen wordt?
  - o Wat zijn volgens u de taken en verantwoordelijkheden van zulke burgerinitiatieven?
  - o Welke middelen kunnen jullie inzetten om een burgerinitiatief die zich sterk maakt voor glasvezel te ondersteunen?

### **Rol van de overheid in de glasvezelmarkt**

#### **Betrokkenheid van de overheid**

- Wat is volgens u de rol van de overheid in de glasvezelmarkt (zoals het aanleggen van glasvezel)?
  - o Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de overheid volgens u?
  - o Hoe uit het contact zich met de overheid wanneer jullie glasvezel aan willen leggen?

### **Afsluiting**

Dank u wel voor het interview. Zijn er nog vragen of onderwerpen die niet aan bod zijn gekomen, maar die u graag ter sprake wilt brengen?

## Bijlage 4. Overzicht interviews met de respondenten

### Overzicht interviews burgerinitiatieven

Tabel 2 Overzicht interviews burgerinitiatieven

Respondent	Datum	Naam burgerinitiatief	Geografisch gebied	Stand van zaken
1 (Pre-test)	21-07-2021	Coöperatie Westerglas	Westerkwartier, Groningen	Gestopt (Geen aanleg van glasvezel)
2 (Pre-test)	22-07-2021	Coöperatie Westerglas	Westerkwartier, Groningen	Gestopt (Geen aanleg van glasvezel)
4	26-07-2021	Coöperatie Steendam	Steendam, Groningen	Glasvezel aangelegd
5	26-07-2021	Coöperatie Steendam	Steendam, Groningen	Glasvezel aangelegd
6	29-07-2021	Coöperatie Midden-BrabantGlas	Midden-Brabant, Brabant	Glasvezel aangelegd (Nog steeds bezig)
7 & 8	5-08-2021	Coöperatie Glasvezel Noord	Noorderveld, Drenthe	Glasvezel aangelegd (Nog steeds bezig)
9	5-08-2021	Coöperatie Breedband Loosdrecht	Loosdrecht, Noord-Holland	Glasvezel aangelegd (Nog steeds bezig)
10	5-08-2021	Coöperatie Veenglas	Veenhuizen, Noord-Holland	Glasvezel aangelegd
11	6-08-2021	Stichting Breedband Beemster	Beemster, Noord-Holland	Glasvezel aangelegd
12	6-08-2021	Coöperatie Hollands Kroon	Hollands Kroon, Noord-Holland	Glasvezel (gedeeltelijk) aangelegd
13	9-08-2021	Coöperatie Oosterduinen	Oosterduinen, Drenthe	Geen aanleg van glasvezel
16, 17 & 18	10-08-2021	Stichting BuitenGewoonBereikbaar	Horst aan de Maas, Limburg	Glasvezel aangelegd (Nog steeds bezig)

### Overzicht interviews marktpartijen

Tabel 3 Overzicht interviews marktpartijen

Respondent	Datum	Naam marktpartij
3	23-07-2021	NLConnect (brancheorganisatie)
14	9-08-2021	Kabelnoord
19	11-08-2021	Delta Fiber Nederland
20	12-08-2021	Glasdraad

### Overzicht interviews overheidsorganisaties

Tabel 3 Overzicht interview overheidsorganisatie

Respondent	Datum	Naam overheidsorganisatie
15	10-08-2021	Provincie Noord-Holland
21	31-08-2021	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

## Bijlage 5. Codebomen

