

Buitengebied verdient breedband internet

Breedband internet heeft zich in tien jaar tijd ontwikkeld tot een onmisbare basisvoorziening voor velen. Voor een meerderheid van de mensen is breedband internet inmiddels zelfs belangrijker dan televisie. Maar in de buitengebieden stukt deze ontwikkeling.

Het overgrote deel van de huishoudens in Nederland heeft de beschikking over breedband internet. Nederland behoort zelfs tot de voorlopers in Europa en de wereld: zeker 95% van alle huishoudens kan snelheden tot boven de 100 Mb/s krijgen en heeft bovendien het perspectief op een verdere snelheids groei in de komende jaren.

De vraag dringt zich op wat gedaan moet worden voor de resterende vijf procent van de huishoudens, waar aanleg van een breedband internetnetwerk tot nu toe economisch niet haalbaar was. Zij moeten zich behelpen met trage verbindingen en hebben bovendien geen perspectief op verdere ontwikkeling. Dat probleem dreigt zelfs een negatieve *impact* op de sociaal-geografische ontwikkeling van landelijke gebieden te krijgen. Concrete stappen zijn noodzakelijk, waarbij zowel de (regionale en lokale) overheid als marktpartijen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten nemen. Alleen een gezamenlijke inspanning kan tot een doorbraak leiden.

Interactieve communicatie

De beschikbaarheid en acceptatie van internet als nieuw medium hebben zich in razend tempo voltrokken. Nadat vanaf 1995 internet bij het grote publiek bekendheid kreeg, kwam de echte doorbraak met de beschikbaarheid van breedband internet vanaf ongeveer het jaar 2000 in de vorm van kabelinternet en adsl. Internet ontwikkelde zich tot het be-

langrijkste medium voor informatievoorziening, belangrijker dan boeken en tijdschriften en inmiddels ook belangrijker dan radio en televisie.¹

De maatschappelijke betekenis is de afgelopen jaren verder toegenomen met de komst van *user generated content* en sociale media als facebook en twitter, die een platform voor snelle onderlinge communicatie bieden. De voortschrijdende integratie van internet en televisie zorgt er voor dat de traditionele lineaire televisie zich tot nieuwe interactieve vormen ontwikkelt met veel meer keuzevrijheid voor de gebruiker. De verwachting is dat de toepassingsgebieden zich de komende jaren nog verder ontwikkelen, in het bijzonder in de sectoren van de zorg, het onderwijs, energievoorziening en veiligheid. Het adagium *the medium is the message* is meer dan waar ook op internet van toepassing: het medium internet beïnvloedt de samenleving niet alleen door de inhoud die het overdraagt, maar vooral ook door de eigenschappen van het medium zelf.²

Met de sterk toegenomen maatschappelijke betekenis van internet doen zich de beperkingen steeds nadrukkelijker voelen bij huishoudens die niet over een fysieke internetverbinding van voldoende kwaliteit beschikken. Het gaat in Nederland weliswaar om een relatief klein aantal huishoudens (3% tot 5%), maar in landelijke gebieden gaat het om significante aantallen, in omvang te vergelijken met een stad als Rotterdam of Amsterdam. De huishoudens in die gebieden hebben over het algemeen alleen een adsl-verbinding, daarbij gebruikmakend van het vaste telefoonnet. Voor dit netwerk gold en geldt een leveringsplicht (universele dienstverlening). Door de

1 Arbitron Inc/Edison Research 2010: *The Infinite Dial*, 2010.

2 Marshall McLuhan: *The medium is the message*, New York 1967.

lange afstanden die in buitengebieden moeten worden overbrugd, blijft de snelheid over de beschikbare adsl-verbinding in praktijk beperkt tot maximaal 1 à 2 Mb/s, in tegenstelling tot stedelijke gebieden waar huishoudens via het kabelnet, via glasvezelnet of vdsl over veel hogere snelheden de beschikking hebben.

Posities marktpartijen

Kabeltelevisiebedrijven hebben gezorgd voor een doorbraak naar snelheden tot boven 100 Mb/s in combinatie met een geavanceerd (interactief) televisieaanbod. Zij hebben de afgelopen tien jaar relatief veel geïnvesteerd in het opwaarderen van hun netwerk, zowel in het passieve deel (kabels) als in actieve apparatuur. De huidige kabelnetwerken zijn voor het grootste gedeelte glasvezelnetten, alleen de laatste circa 300 meter bestaat uit coaxkabel. Zonder verdere aanpassingen van het passieve netwerk, maar door vernieuwingen in de actieve apparatuur kunnen de komende jaren de snelheden verder toenemen, tot ruim boven de 1 Gb/s.³

Bij de aanleg van kabelnetten in de jaren '70 (toen nog veelal in overheidshanden) werd ervoor gekozen deze alleen in stedelijke gebieden uit te voeren. Aanleg in buitengebieden was te kostbaar. Lange tijd vormde dat ook niet echt een probleem, omdat voor die woningen satelliettelevisie via de schotel een goed alternatief bood, zolang het om lineaire televisie ging.

Het succes van breedband internet in combinatie met het geavanceerde televisieaanbod via kabel prikkelt KPN om niet langer achter te blijven. Afgelopen jaren verkeerde het bedrijf in een (ogenschijnlijk) luxe positie, omdat het voor adsl relatief weinig hoefde te investeren. Het kon volstaan met het plaatsen van adsl-apparatuur in de centrales, terwijl het passieve netwerk grotendeels ongemoeid bleef. Voor dit bedrijf was het lange tijd aantrekkelijker het bestaande netwerk verder uit te nutten, dan in glasvezel dieper in de haarvaten te moeten investeren. De investeringsbereidheid van het bedrijf in *fiber to the home* werd ook zeker niet bevorderd door de initiatieven vanuit provincies en gemeenten. Het is voor een marktpartij altijd aantrekkelijker te wachten op de overheid tot die bereid is (een deel van) de investeringen te doen of anderszins behulpzaam te zijn. Het dreigende marktverlies zorgt ervoor dat KPN

nu in toenemende mate in de opwaardering van zijn netwerk gaat investeren. Dit gebeurt vooral via deelneming in Reggefiber, de belangrijkste partij voor de aanleg van glasvezel in Nederland. Daarnaast is ook het investeringsfonds CIF (Communication Infrastructure Fund) van Rabo Bouwfonds bij de aanleg actief.

Op dit moment groeit het aantal glasvezelnet aansluitingen met circa 300.000 per jaar, maar de verwachting is dat de groei de komende tijd zal toenemen. Voor beide partijen geldt dat de aandacht uitgaat naar gebieden waar enerzijds de aanlegkosten beperkt zijn en anderzijds de bereidheid onder het publiek om de diensten af te nemen voldoende groot is. In de praktijk scoren vooral kleine en middelgrote steden goed. Landelijke gebieden met relatief hoge aanlegkosten per aansluiting zijn, zoals te verwachten, minder aantrekkelijk.

Zonder snel internet loopt het platteland leeg

Dit alles betekent dat het perspectief voor huishoudens in landelijke gebieden slecht is. Voor marktpartijen die glasvezelnetten aanleggen is het bedrijfseconomisch niet verantwoord de relatief dure aansluitingen te realiseren. De *impact* hiervan op de sociaal-geografische ontwikkeling van landelijke gebieden is aanzienlijk. Zo vreest Dirk Strijker, hoogleraar Plattelandsontwikkeling aan de Rijksuniversiteit Groningen, zonder snel internet een leegloop van het platteland.⁴ Het is in zijn algemeenheid evident dat goede infrastructuurvoorzieningen van groot belang zijn voor de maatschappelijke en economische ontwikkelingsmogelijkheden van een regio. Maar het gaat zeker niet alleen om traditionele infrastructuur, maar steeds meer ook om de communicatie-infrastructuur.

Europa

De Europese Commissie heeft via de Digitale Agenda van mevrouw Kroes een speerpunt gemaakt van

3 TNO: *Vraag en aanbod. Next-generation infrastructures 2010 – 2020*, 25 februari 2010.

4 *TelecomPaper*, 31 maart 2011.

de realisatie van breedband internet in Europa.⁵ Tegen 2020 moet iedereen toegang hebben tot een veel sneller internet (30 Mbps of meer) en moet 50% van de Europese huishoudens over een internetverbinding van 100 Mbps of meer beschikken.

Een oplossing is alleen mogelijk als overheid en marktpartijen constructief samenwerken

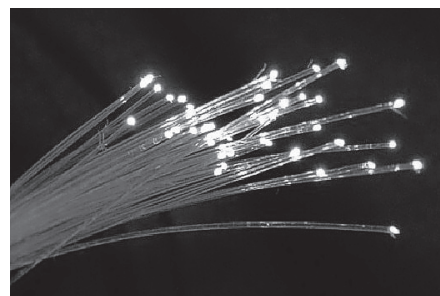
Zeer snel internet beschouwt de Commissie 'als een voorwaarde voor krachtige economische groei, werkgelegenheid, welvaart en gegarandeerde toegang van de burger tot inhoud en diensten'. Men kan stellen dat het grootste gedeelte van de doelstellingen van de Commissie in Nederland al is gerealiseerd, gegeven het feit dat in meer dan 95% van het land een snelheid van meer dan 100 Mb/s beschikbaar is. Het probleem van de landelijke gebieden is qua omvang dan ook niet te vergelijken met landen in Oost-Europa of zelfs Frankrijk. Dit neemt niet weg dat voor de gebieden waar het in Nederland om gaat, de problematiek reëel is en om een antwoord vraagt.

De beperkte schaal waarin de problemen zich in Nederland voordoen, maakt een oplossing in principe mogelijk, zeker omdat ook provincies en gemeenten graag in glasvezelnetwerken willen investeren, daarbij geholpen door vrijgekomen middelen uit de aandelenverkoop van energiebedrijven. Een oplossing is echter alleen mogelijk als een constructieve samenwerking tussen overheid en marktpartijen tot stand komt. Financiële steun vanuit de overheid bij de aanleg van glasvezelnetwerken is aan strikte regels gebonden. Het uitgangspunt van de eisen van de Europese Unie is, dat overheidsfinanciering van breedbandprojecten alleen acceptabel is als daarmee marktfalen kan worden verholpen. Dat doet zich alleen voor als marktpartijen (Ziggo, UPC, KPN/Reggefiber) onvoldoende in breedbanddekking investeren.

De eisen van de Commissie maken onderscheid tussen zwarte, grijze en witte gebieden. Zwart zijn gebieden waar ten minste twee breedbandnetwerkexploitanten aanwezig zijn en breedbanddiensten onder concurrerende voorwaarden worden aangeboden of waarschijnlijk aangeboden gaan worden. Er bestaat dan een marktsituatie die

geen staatssteun rechtvaardigt. Dit is aan de orde in het overgrote deel van ons land. Grijs zijn de gebieden waar één netwerkexploitant aanwezig is, maar deze ofwel onvoldoende diensten biedt of te hoge prijzen rekent, terwijl toetreding van een tweede exploitant niet waarschijnlijk is. Grijze gebieden komen in Nederland niet of nauwelijks voor. Ten slotte de witte gebieden, waar geen breedbandnetwerken beschikbaar zijn en naar verwachting ook niet binnen drie jaar door marktpartijen worden aangelegd. In deze gebieden kan staatssteun gerechtvaardigd zijn. Dit betekent dat in meer dan 95% van Nederland staatssteun bij de aanleg van glasvezelnetten niet is toegestaan, wat ook te begrijpen is omdat de markt daar zijn werk doet.

Het gegeven dat kabelnetwerken 'niet open' zijn, dat wil zeggen dat op retailniveau de kabelbedrijven alleen zelf de toegangsdiensten tot hun netwerken aanbieden, is op zichzelf geen argument om hiervan af te wijken. Veel bestuurders en politici zijn van mening, dat het niet open zijn van kabelbedrijven de keuzevrijheid van de consument te zeer beperkt en een rechtvaardiging is voor overheidssteun. Dat Europa het hiermee niet eens is, is



Glasvezels

BigRiz

alleszins te begrijpen. Concurrentie over een netwerk klinkt aantrekkelijk, maar het heeft een negatieve invloed op de innovatie van die infrastructuur. Voor eigenaren van het netwerk leveren vernieuwingsinvesteringen immers geen blijvend concurrentievoordeel op.

De vernieuwingen in de kabelnetwerken van de afgelopen jaren waren zeer waarschijnlijk niet tot stand gekomen als de toegang tot het netwerk gereguleerd was geweest. In ieder geval is het grote verschil in innovatiekracht opmerkelijk tussen de (op het punt van openheid) niet-gereguleerde kabelbedrijven en het wel gereguleerde KPN. In een dynamische omgeving als in ons land bestaat, is concurrentie tussen

5 Brussel, 26.8.2010, COM(2010) 245 final/2, *A Digital Agenda for Europe*.

netwerken dan ook verre te verkiezen boven concurrentie over een netwerk.

Zonder dat van staatssteun sprake hoeft te zijn, is het in principe mogelijk dat een overheid in een onderneming participeert die deze netten aanlegt, mits zij zich als private investeerder opstelt en de financiering volledig marktconform is. Dit *Market Economy Investor Principle* is in het glasvezelnetwerk in Amsterdam (Citynet) toegepast. De vraag is echter hoe zinvol deze besteding van overheidsgeld is, als de betrokken partij geen enkel voordeel van de overheidsparticipatie mag hebben ten opzichte van financiering vanuit de kapitaalmarkt.

Verder is nog denkbaar, dat de overheid in die gebieden netwerken aanlegt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DEAB). Daarbij moet het gaan om economische activiteiten, waarmee een publiek (algemeen) belang is gemoeid, waarin de markt onvoldoende voorziet. Op het gebied van glasvezelnetten is deze aanpak in Hautes-de-Seine (Frankrijk) toegepast, in een gebied met relatief weinig dekking. De Europese Commissie heeft echter aangegeven, dat in gebieden waar particuliere investeerders reeds in een breedbandnetwerkinfrastructuur hebben geïnvesteerd en daarover breedbanddiensten aanbieden, het opzetten van een parallel concurrerend breedbandnetwerk met overheidsfinanciering niet als een DEAB mag worden aangemerkt.⁶

Samenwerking

Financiële steun is dan ook alleen toegestaan in witte gebieden, dat wil zeggen voor de onbekabelde panden in buitengebieden. Door de hoge aanlegkosten per woning bestaat daar een stagnerende marktwerking en is een rol van de overheid verantwoord en wenselijk. Dat wil echter niet zeggen, dat de overheid daar zelfstandig vanuit een *green field*-situatie tot de aanleg van netwerken moet overgaan. Samenwerking met marktpartijen biedt een grotere kans op succes. Een belangrijke overweging is dat kabelbedrijven soms al wijdverspreide netwerken door het hele land hebben. Uitlopers van die netten kunnen worden gebruikt als basis om buitengebieden te ontsluiten, om zo de aanlegkosten te beperken. Minstens zo belangrijk om samenwerking met marktpartijen te zoeken, is het appel dat er voor marktpartijen van uitgaat om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Er zal ook kabel- en telecompactijen het nodige aan gelegen (moeten) zijn dit maatschappelijk probleem in hun

verzorgingsgebieden te helpen oplossen. Een dergelijk appel kan invulling geven aan wat Michael Porter noemt het creëren van *shared value*, het versterken van de concurrentiekracht van bedrijven gericht op financiële waardeontwikkeling, in combinatie met het verbeteren van economische en sociale voorwaarden gericht op maatschappelijke waardeontwikkeling.⁷

Om bedrijven zover te krijgen, is ook aanpassing van het beleid van overheden nodig. Op dit moment zijn verschillende provincies en gemeenten (ondanks de wettelijke beperkingen) vooral bezig met *fiber to the home*-initiatieven in stedelijke gebieden. De marktverstoring die daarmee gepaard gaat, leidt tot een verdedigende houding bij marktpartijen.

Financiële steun is alleen toegestaan in witte gebieden

De wijze waarop samenwerking gestalte kan krijgen, moet worden uitgewerkt. Vele varianten zijn denkbaar. In zijn eenvoudigste vorm gaat het om het geven van subsidie aan kabel- en telecombedrijven voor de aanlegkosten in landelijke gebieden. De overheid kan in dat geval (gedeeltelijke) compensatie bieden voor de extra kosten die met de aanleg van netwerken in onrendabele gebieden gemoeid zijn. Het is ook denkbaar dat overheden, eventueel samen met een of meer marktpartijen, in een regionaal investeringsbedrijf participeren dat zich op de aanleg van netwerken in buitengebieden richt, met contracten met marktpartijen voor exploitatie en beheer. Voor overheden is het vooral van belang helderheid te krijgen over de doelstellingen die worden beoogd, om daarvan afgeleid te bepalen welke samenwerkingsvormen het meest geschikt zijn en welke aanvullende voorwaarden aan financiële steun moeten worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van open toegang, productaanbod en tariefstelling. Financiële steun van de overheid zal in ieder geval aan de eisen die daarvoor in Europees verband gelden, moeten voldoen. Een van de voorwaarden is dat er een neutrale en vrij toegankelijke infrastructuur moet worden aangelegd, via welke in principe alle marktpartijen hun diensten onder ge-

6 Europese Commissie, *Communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken*, 2009/C 235/04.

7 M. Porter & M. Kramer, *Creating Shared Value*, *Harvard Business Review*, jan./feb. 2011.

lijke voorwaarden moeten kunnen aanbieden. Deze openheid geldt niet zonder meer in zwarte en grijze gebieden, waar marktpartijen zelf alle investeringen voor hun rekening nemen en concurrentie tussen netwerken bestaat. Maar in het geval van staatssteun in

Het ontbreken van breedband in buitengebieden is een oplosbaar probleem

witte gebieden is de voorwaarde van openheid redelijk te noemen. Enerzijds vraagt (gedeeltelijke) publieke financiering om een neutrale opstelling, waarbij niet een partij wordt bevoordeeld ten opzichte van een andere. Anderzijds is het onwaarschijnlijk dat er in die gebieden nog een tweede infrastructuur bijkomt en kan er derhalve alleen sprake zijn van concurrentie via het aangelegde netwerk.

Besluit

Het ontbreken van een toekomstvaste telecommunicatie-infrastructuur in buitengebieden van Nederland is een belangrijk, maar door zijn relatief beperkte omvang, ook een oplosbaar probleem. Een logische voortrekkersrol ligt waarschijnlijk bij provincies, omdat een aantal daarvan (Brabant, Limburg, Overijssel) al duidelijke glasvezelnetambities heeft en omdat de problematiek op provinciale schaal effectief is aan te pakken. Samenwerking met marktpartijen lijkt ook haalbaar, omdat de belangen bij de aanleg in buitengebieden op veel punten gelijk lopen. Wel is het dan van belang dat de aandacht uitgaat naar buitengebieden en niet naar stedelijke agglomeraties waar de markt zijn werk doet en de rol van de overheid alleen maar terughoudend moet zijn. ■

Akkoord over Indonesische soevereiniteit

Het waren dramatische gebeurtenissen in de jaren veertig van de vorige eeuw: de Duitse bezetting en het verlies van ons Aziatisch imperium Nederlands-Indië. De afloop van eerstgenoemde gebeurtenis leidde tot een sterk natiebeseft en een krachtige sociaal-economische en mentale opbouw van ons land. Het andere historische feit, de dekolonisatie, bezorgde ons land een hevige frustratie. Vooral de slotjaren van de dekolonisatie liepen uit - zo werd dat allerwegen ervaren - op een volstrekt militair en politiek echec, waarbij de wereld over ons heen viel en de Veiligheidsraad Nederland dwong snel en onverkort afstand van onze kolonie te doen. Over de bewogen afloop van de 'Indonesische kwestie' schreef dr. J.J.P. de Jong (Aziëdeskundige en oud-hoofd van het bureau Indonesië bij het ministerie van Buitenlandse Zaken) het vuistdikke boek *Avondschot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatisch imperium* (Amsterdam: Boom). In 1949, na vier jaar van conflict, kon Nederland niet langer onder de dwang uit om Indonesië onafhankelijkheid te verlenen. Zo werd dat in die tijd gevoeld. Maar De Jong plaatst in een nauwgezette en gedetailleerde constructie vraagtekens bij deze interpretatie. Hij komt tot de conclusie dat Neder-

land erin slaagde zich uit het Indonesië-moeras omhoog te trekken en dat het Nederlandse militaire optreden (met op de foto de hoofdrolspelers luitenant gouverneur-generaal H.J. van Mook en

legercommandant luitenant-generaal S.H. Spoor) ertoe heeft bijgedragen dat de partijen in een beslissend slotoverleg een akkoord over de Indonesische soevereiniteit wisten te bereiken.

