



Lokale besluitvorming ten aanzien van de gemeentelijke rol in de realisatie van Fiber-to-the-Home netwerken

Onderzoek in opdracht van VECAI

Afstudeerder Dave de Graaf (stud. nr. 1000233)
Hoogleraar prof. dr. R.W. Wagenaar
Eerste begeleiders drs. J. Ubacht en ir. M.L. Fijnvandraat
Tweede begeleider drs. H.M. Weening
Bedrijfsbegeleider ing. J.P. Wehrmeijer

Delft, februari 2005

(openbare versie)

Voorwoord

Het rapport wat voor u ligt is het product van de laatste opdracht van de studie Technische Bestuurskunde: het schrijven van een scriptie. Het onderzoek is verricht bij Vereniging VECAL, waar ik gedurende acht maanden een werkplek tot mijn beschikking heb gehad. Het onderwerp van het onderzoek is de lokale besluitvorming ten aanzien van investeringen in Fiber-to-the-Home netwerken. Het onderwerp is de laatste jaren zeer actueel en ook gedurende het onderzoek hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, die voor tussentijdse aanpassingen hebben gezorgd.

Graag spreek ik mijn dank uit aan alle personen die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het rapport. Ten eerste de afstudeercommissie: René Wagenaar en Marieke Fijnvandraat voor hun waardevolle adviezen; speciale dank gaat uit naar Jolien Ubacht, die gedurende de laatste periode van mijn studie een belangrijke ondersteunende rol heeft gespeeld en naar Heleen Weening die als tweede begeleider relatief veel tijd heeft besteed aan het sturen van mijn onderzoek. Mijn dank gaat ook uit naar de collega's bij VECAL voor hun ondersteuning en gastvrijheid en in het bijzonder naar mijn bedrijfsbegeleider Job Wehrmeijer, die tijdens mijn afstudeerperiode een belangrijke bron van kennis is geweest. Verder wil ik de respondenten bij de verschillende gemeenten bedanken voor hun tijd en waardevolle informatie.

Dave de Graaf.
Delft, 10 februari 2005.

Samenvatting

In 2000 werd er op een EU-top in Lissabon gesproken over breedband. Naar aanleiding van de uitkomsten besloot de Nederlandse overheid om doelstellingen op te stellen om breedband in Nederland te stimuleren. Aan de aanwezigheid van breedband werden positieve effecten in bijvoorbeeld zorg en onderwijs, economische ontwikkeling en veiligheid toegeschreven. Voor gemeenten die de uitrol van een breedbandinfrastructuur wilden stimuleren werden verschillende subsidies beschikbaar gesteld door de Rijksoverheid. Op een enkele uitzondering na doelde het overheidsbeleid, en dus ook de subsidies, altijd op breedbandige netwerken gebaseerd op de glasvezeltechnologie. (hoofdstuk twee).

De positieve effecten die door breedband worden veroorzaakt, zijn direct of indirect te relateren aan doelstellingen die een gemeente heeft. Door betrokken te zijn bij de ontwikkeling van een breedbandnetwerk, kan er worden bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen. Na het doorlopen van een besluitvormingsproces, kan de gemeente breedbandbeleid vaststellen, waarin als gemeente verschillende rollen kunnen worden vervuld, zoals regisseur en aanjager van particuliere breedbandinitiatieven, vraagbundelaar voor afnemers van breedbandaansluitingen en investeerder in een breedbandinfrastructuur. Om de rollen invulling te geven, heeft de gemeente de beschikking over organisatorische en technische kennis van ICT-infrastructuren, regulerende macht en/of financiële middelen.

Er bestaat onder de overheden in Nederland consensus over het feit dat een glasvezelinfrastructuur de meest breedbandige en toekomstvaste infrastructuur is. Gemeenten die besluiten een investerende rol op zich te nemen, zijn er niet van overtuigd dat marktpartijen binnen korte tijd hun infrastructuur volledig zullen verglazen, waardoor er niet optimaal zou kunnen worden geprofiteerd van de positieve economische en sociale effecten die er aan breedband worden toegeschreven. Tegelijkertijd gaan die gemeenten er vanuit dat er wel marktvrage is naar glasvezelaansluitingen. Een dergelijke situatie wordt marktfalen genoemd.

In Nederland zijn er sinds 2000 tientallen gemeenten geweest die op een actieve manier de uitrol van glasvezelnetwerken wilden stimuleren. Enkele daarvan, zoals Almere en Appingedam, hebben besloten om een investerende rol in te nemen in de aanleg van een glasvezelnetwerk dat tot aan de woonhuizen loopt (Fiber-to-the-Home, FttH). (hoofdstuk twee).

De Nederlandse consumentenmarkt voor breedband werd vóór het ontstaan van de FttH initiatieven door twee vaste infrastructures bediend, namelijk het kabeltelevisienetwerk en het telefonienetwerk. De kabeltelevisiesector wordt vertegenwoordigd door brancheorganisatie VECAI. De verschillende kabelbedrijven in Nederland zijn hier verenigingsleden van. Door de nieuwe initiatieven van de gemeenten worden de kabelbedrijven geconfronteerd met nieuwe concurrentie. Een Fiber-to-the-Home netwerk kan namelijk dezelfde diensten leveren aan de eindgebruiker als de twee vaste infrastructures die er al liggen (hoofdstuk een en twee).

In tegenstelling tot de investerende gemeenten, meent VECAI dat de markt wel goed functioneert en voldoende investeert in de netwerken (er is dus geen marktfalen) en acht gemeentelijke investeringen in glasvezelnetwerken daarom niet noodzakelijk en niet in lijn met de regels die er in Europa en Nederland gelden. Een gemeente die toch besluit om te investeren in een FttH netwerk, verstoort volgens VECAI de concurrentie die er op de markt heerst. Om het belang van de kabelsector te beschermen heeft VECAI die gemeenten gepoogd te overtuigen om het besluit daartoe niet te nemen. VECAI gebruikt enkele argumenten tegen de investeringsambities en brengt die over naar andere partijen via o.a. berichtgeving in de media en lobby met ambtenaren. Deze sturing richt zich voornamelijk op andere partijen dan de gemeente zelf en is te kenmerken door het niveau van aangrijpen, namelijk landelijk en Europees. In Amsterdam, waar ambities bestaan om een investerende rol te spelen in de aanleg van een Fiber-to-the-Home netwerk, is echter gepoogd om op directe wijze het besluitvormingsproces te beïnvloeden, met als doel het voorkomen van een raadsbesluit dat tot investeringen leidt. De sturing die VECAI daar uitoefenende, was gebaseerd op het idee dat de besluitvorming rationeel verloopt. Er wordt daarbij verondersteld dat door de informatie waarover beschikking is logischerwijs af te wegen, slechts één uitkomst – de beste – juist is. De sturing bleek met dat uitgangspunt niet effectief te zijn. Om effectiever te kunnen sturen, moest er een beter inzicht komen in de besluitvorming. (hoofdstuk één).

Het besluitvormingsproces rondom glasvezelinvesteringen wordt gekenmerkt door inhoudelijke complexiteit en de aanwezigheid van meerdere actoren met eigen belangen en percepties. Anders gezegd: het proces is grillig van aard. Het uitgangspunt van VECAI, rationaliteit, sluit niet goed aan bij dat gegeven. De besluitvorming kan

worden geanalyseerd aan de hand van een model dat grillige processen beschrijft. Volgens Teisman¹ zijn er in grote lijnen twee grillige modellen te hanteren voor besluitvormingsprocessen: het rondenmodel en het stromenmodel. Het stromenmodel van Kingdon blijkt het beste aan te sluiten bij de kenmerken van de besluitvorming. Vooral het eigen leven dat beleidsalternatieven kunnen leiden en de schijnbare willekeurigheid van besluiten zijn implicaties van het model die goed lijken aan te sluiten. (hoofdstuk drie).

In het stromenmodel wordt beleidsvorming verklaard door drie stromen te onderscheiden: problemen, (beleids)alternatieven en politiek-bestuurlijke factoren. De drie stromen kennen hun eigen dynamiek en ontwikkelen zich onafhankelijk van elkaar. Actoren kunnen zich los door de stromen heen bewegen. Politici zoeken problemen en oplossingen om aan elkaar te koppelen; beleidsentrepreneurs, oftewel pleitbezorgers, zoeken naar problemen om te koppelen aan het beleidsalternatief dat ze hebben, alsmede naar politiek draagvlak. Wanneer problemen en beleidsalternatief worden gekoppeld én er is politiek draagvlak, dan ontstaat er beleid. In het model wordt dit een 'policy window' genoemd en is weergegeven als een koppeling van de drie stromen.

De dynamiek in de stromen kan worden omschreven aan de hand van concepten die de theorie van Kingdon biedt. Deze concepten – in het onderzoek elementen genoemd – zijn gespecificeerd en geoperationaliseerd voor lokale besluitvorming rondom glasvezelinvesteringen. Door het gebruik van het model dat goed aansluit bij de kenmerken van de besluitvorming, zoals er nu zicht op is, en door het toespitsen van de theorie op het betreffende beleidsveld, is er een theoretisch kader ontstaan waarmee een gedegen analyse kan worden gemaakt van de besluitvormingsprocessen rondom glasvezelinvesteringen. (hoofdstuk drie en vier).

Het theoretische kader is vervolgens gebruikt om vier besluitvormingsprocessen uit de praktijk te analyseren: gemeente Deventer, Utrecht, Amsterdam en Enschede. In al deze gemeenten is op een moment in de besluitvorming overwogen om te investeren in een Fiber-to-the-Home netwerk. De besluiten die uiteindelijk zijn genomen variëren van ondersteunen in graafwerk en verlenen van bestemmingsbesluiten bij particuliere Fiber-to-the-X initiatieven (Utrecht) tot het financieel participeren in de aanleg van een Fiber-to-the-Home netwerk (Amsterdam, Enschede). Het doen van deze case studies geeft, behalve de empirische gegevens in het algemeen, inzicht in de invulling en de dynamiek van de bestudeerde elementen uit het theoretische kader en verklaart daarmee de totstandkoming van het besluit dat door de verschillende gemeenten is genomen. (hoofdstuk vijf tot en met acht).

De resultaten van de case studies hebben geleid tot het specificeren van het stromenmodel tot een model dat kan worden toegepast op lokale besluitvorming rondom glasvezel. Het model kan als volgt worden omschreven: (hoofdstuk negen).

Uit de case studies blijkt dat de redenen voor het bestaan van breedband op de politieke agenda terug te leiden zijn naar persoonlijke ambities binnen de gemeente en politieke ontwikkelingen van lokaal tot Europees niveau. De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief zijn als niet urgent te omschrijven (doen zich voor in de toekomst). Ze gaan over het mislopen van economische en sociale voordelen van een breedbandig netwerk door het uitblijven van marktinvesteringen, het ontstaan van monopolieposities bij marktpartijen en graafoverlast door bestaande partijen.

Het belangrijkste proces is het *creëren van sense of urgency* binnen de gemeente om zodoende draagvlak te krijgen voor het beleidsvoornemen. Het bereiken van consensus betekent dat het beleidsvoornemen als beleid wordt doorgevoerd (policy window). De discussie vindt voornamelijk plaats in de ambtelijke organisatie en in de raadscommissie die breedband behandelt. In de discussie is het de wethouder die het voortouw neemt in de raadscommissie en een beleidsambtenaar in de ambtelijke organisatie. Uit de case studies blijkt dat er vaak een samenwerking is tussen de wethouder en één of meerdere ambtenaren, wat een positief effect heeft op de sense of urgency. Het proces wordt intensiever van aard en langduriger wanneer er investeringen van de gemeente bij het beleidsvoornemen betrokken zijn. Het proces kan bestaan uit het uitvoeren van onderzoek, doen van studiereizen, geven van presentaties en organiseren van hoorzittingen etc. Het proces zal eindigen wanneer er voldoende draagvlak is in heel de gemeente om een besluit te nemen en het beleidsvoornemen uit te gaan voeren. Er zijn vier soorten invloeden op het proces:

- Ontwikkelingen die het proces kunnen versnellen of afremmen: marktontwikkelingen, gemeenteraad en berichtgeving in media;
- Maatschappelijk nut van het beleidsvoornemen: een beleidsvoornemen dat een positieve impact heeft op meerdere delen/bevolkingsgroepen van een gemeente, leidt tot een hogere sense of urgency;

¹ Teisman, 1993

- Vertrouwen in de entrepreneur: bestaat uit zijn expertise, reikwijdte binnen de gemeente (eventueel via andere actoren), herhalingen van het onderwerp op de politieke agenda en het gewicht van de adviserende partij die is ingehuurd. Minder vertrouwen in de entrepreneur kan de sense of urgency verlagen;
- Lokale en interlokale/regionale politieke klimaat: ambities en ervaring binnen de gemeente of bij andere gemeenten kan zorgen voor een positieve of negatieve invloed op het proces.

De aard van de besluitvorming kan door de tijd heen veranderen. In gemeenten waar middelen zijn gereserveerd voor een investering in een glasvezelnetwerk kan het proces zich afsluiten voor marktontwikkelingen en kunnen risico's een kleinere rol gaan spelen. Het vertrouwen in de entrepreneur gaat daarbij een grotere rol spelen. De besluitvorming kan ook een bepaalde 'traagheid' vertonen, dat wil zeggen dat deze lastig op gang te brengen is, maar vervolgens ook lastig af te remmen is. Dit is voornamelijk af te lezen aan de afnemende remmende werking van het Europese en nationale politieke klimaat. (hoofdstuk negen).

Uit de case studies blijkt dat zeven elementen uit het theoretische kader geschikt zijn als aangrijppunt voor sturing door VECAI. De sturing houdt voornamelijk in dat er wordt voorkomen dat er ambities ontstaan voor glasvezelinvesteringen door de gemeente. De meest bruikbare aangrijppunten voor VECAI zijn de invloeden die op het proces van consensusvorming in de besluitvorming inspelen (zoals marktontwikkelingen en media) en het politieke klimaat. Hierbij spelen het gebruik van de media en het verstrekken van informatie een grotere rol; het soort sturing is redelijk eenzijdig, wat een minder tijdrovende activiteit is. Bij de andere aangrijppunten is er hoogstwaarschijnlijk een tweezijdige sturing nodig, dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld een lobby of dialoog wordt opgestart met individuen binnen een gemeente. (hoofdstuk negen).

Op basis van de aangrijppunten voor sturing en de analyse van de elementen in hoofdstuk negen zijn er enkele aanbevelingen aan VECAI te doen voor het (beter) benutten van de sturingsmogelijkheden. Sturing kan naast het lobbyen voor de kabelsector nog steeds inhouden dat er tegenargumenten worden gegeven voor de ambities van de gemeente. De tegenargumenten kunnen echter alleen effect hebben wanneer één van de volgende vuistregels wordt toegepast:²

- Word actief wanneer het beleidsvoornemen binnen de gemeente verandert: de beeldvorming van de betrokken actoren staat nog open voor externe invloeden;
- Stuur door middel van persoon- en partijgerichte lobby: sturing op bestuurders of plenaire inspraak in een gemeenteraad heeft door het vertrouwen van de gemeente in de entrepreneur weinig zin;
- Gebruik juridische procedures als laatste redmiddel: ze kunnen het imago van VECAI schaden.

De laatste aanbeveling aan VECAI is om drie typen gemeenten te onderscheiden die zich in verschillende fasen bevinden en verschillende ambitieniveau hebben, namelijk: gemeenten die

1. nog geen besluitvorming over breedbandinfrastructuren hebben gehad en geen ambities hebben;
2. in een beginfase van de besluitvorming zijn en beginnende ambities voor FttH investeringen tonen;
3. richting een besluit gaan en ambities voor FttH investeringen hebben.

De sturing die hoort bij de eerste situatie zal zich moeten richten op andere partijen dan de gemeente zelf en kan het beste 'zacht' (niet dwingend) van aard zijn. Daarbij gaat het vooral om het belichten van de positieve kanten van de kabelsector en de marktontwikkelingen ten aanzien van breedband in het algemeen. VECAI heeft voor deze situatie de meeste sturingsinstrumenten tot haar beschikking en er wordt aanbevolen om zich zo veel mogelijk op deze situatie te richten. Merk op dat de eerste vuistregel vaak van toepassing zal zijn (het beleidsvoornemen is in deze fase immers nieuw).

Sturing in de tweede situatie richt zich op de gemeente zelf en kan zacht of hard (dwingend) zijn. Bij harde sturing gaat het om het geven van tegenargumenten in de besluitvorming, en het frustreren van het proces. Bij harde sturing is het met name van belang om de eerder genoemde vuistregels in acht te nemen; in deze fase van besluitvorming met name de tweede. Als de vuistregels niet toe te passen zijn, kan er beter op zachte wijze, of helemaal niet worden gestuurd.

Sturing bij het derde type gemeente is hard van aard en richt zich met name op regelgevende instanties en glasvezelinvesteerders die mogelijk gaan samenwerken met de betreffende gemeente. Er kan eventueel gedreigd of gestart worden met juridische procedures door het lokaal opererende kabelbedrijf. Voornamelijk de derde vuistregel is van toepassing. (hoofdstuk tien).

² Het gebruik van tegenargumenten om het proces te beïnvloeden lijkt te duiden op een rationele benadering. De vuistregels onderkennen echter dat het aangrijppunt en timing van sturing het succes bepalen. In een rationeel proces zou slechts de informatie an sich van belang zijn en niet de manier waarop deze in het proces wordt gebruikt. De gehanteerde benadering is daarom niet geheel rationeel.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|------------|
| VOORWOORD | I |
| SAMENVATTING | III |
| 1. INLEIDING | 1 |
| 1.1 Introductie van de probleemeigenaar..... | 1 |
| 1.2 Probleemomschrijving | 1 |
| 1.2.1 Een veranderende situatie in de consumentenmarkt van de kabelbedrijven | 1 |
| 1.2.2 Sturing door VECAI gaat uit van een besluitvormingsproces gebaseerd op rationaliteit..... | 2 |
| 1.2.3 De effectiviteit van de sturing blijkt klein..... | 2 |
| 1.3 Probleemstelling..... | 3 |
| 1.4 Relevantie van het onderzoek..... | 4 |
| 1.5 Werkwijze en structuur van het rapport | 5 |
| 2. PROBLEEMVELD | 8 |
| 2.1 Europees beleid..... | 8 |
| 2.2 Nationaal beleid | 8 |
| 2.3 Lokale besluitvorming | 12 |
| 2.3.1 Doelstellingen van een gemeente waaraan de aanwezigheid van een glasvezelnetwerk kan bijdragen.... | 12 |
| 2.3.2 Lokale besluitvorming ten aanzien van stimuleren van glasvezelnetwerken | 17 |
| 2.4 Sturing op lokale besluitvorming door VECAI | 18 |
| 2.4.1 Argumenten van VECAI tegen glasvezelinvesteringen door gemeenten | 19 |
| 2.4.2 Het doel en de wijze van sturing door VECAI in het lokale besluitvormingsproces..... | 23 |
| 3. THEORETISCH KADER | 26 |
| 3.1 Theoretische besluitvormingsmodellen..... | 26 |
| 3.1.1 Het fasenmodel..... | 26 |
| 3.1.2 Het stromenmodel | 27 |
| 3.1.3 Het rondemodell | 27 |
| 3.2 Keuze voor theoretisch besluitvormingsmodel | 28 |
| 3.3 Het stromenmodel van Kingdon | 30 |
| 3.3.1 Problemenstroom..... | 30 |
| 3.3.2 Alternatieven- of oplossingenstroom | 32 |
| 3.3.3 De politiek-bestuurlijke stroom..... | 34 |
| 3.3.4 Policy window | 35 |
| 3.3.5 Het identificeren van aangrijpingspunten voor sturing in het theoretische kader | 38 |

| | |
|---|-----------|
| 4. ONDERZOEKSMETHODE | 39 |
| 4.1 Case study..... | 39 |
| 4.2 Selectie van cases..... | 40 |
| 4.3 Technieken voor het uitvoeren van de case study..... | 40 |
| 5. DEVENTER..... | 44 |
| 5.1 Chronologische beschrijving..... | 44 |
| 5.2 Analyse van de gegevens | 47 |
| 5.2.1 Identificatie van policy window..... | 47 |
| 5.2.2 Problemenstroom..... | 47 |
| 5.2.3 Alternatievenstroom | 49 |
| 5.2.4 Politiek-bestuurlijke stroom..... | 51 |
| 5.2.5 Policy window | 52 |
| 5.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing | 53 |
| 6. UTRECHT | 56 |
| 6.1 Chronologische beschrijving..... | 56 |
| 6.2 Analyse van de gegevens | 59 |
| 6.2.1 Identificatie van policy window..... | 59 |
| 6.2.2 Problemenstroom..... | 60 |
| 6.2.3 Alternatievenstroom | 61 |
| 6.2.4 Politiek-bestuurlijke stroom..... | 62 |
| 6.2.5 Policy Window | 63 |
| 6.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing | 63 |
| 7. AMSTERDAM | 66 |
| 7.1 Chronologische beschrijving..... | 66 |
| 7.2 Analyse van de gegevens | 70 |
| 7.2.1 Identificatie van policy window..... | 71 |
| 7.2.2 Problemenstroom..... | 71 |
| 7.2.3 Alternatievenstroom | 72 |
| 7.2.4 Politiek-bestuurlijke stroom..... | 73 |
| 7.2.5 Policy window | 74 |
| 7.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing | 75 |
| 8. ENSCHEDE..... | 78 |
| 8.1 Chronologische beschrijving..... | 78 |
| 8.2 Analyse van de gegevens | 80 |
| 8.2.1 Identificatie van policy window..... | 80 |
| 8.2.2 Problemenstroom..... | 80 |
| 8.2.3 Alternatievenstroom | 81 |
| 8.2.4 Politiek-bestuurlijke stroom..... | 82 |
| 8.2.5 Policy Window | 83 |
| 8.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing | 83 |

| | |
|---|------------|
| 9. BEVINDINGEN UIT CASE STUDIES..... | 87 |
| 9.1 Aangrijppunten voor sturing door VECAI..... | 87 |
| 9.2 De probleemstroom | 90 |
| 9.3 Alternatievenstroom | 91 |
| 9.4 Politiek-bestuurlijke stroom | 94 |
| 9.5 Policy Window..... | 96 |
| 9.6 Gespecificeerd model..... | 96 |
| 10. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 100 |
| 10.1 Conclusies..... | 100 |
| 10.2 Aanbevelingen | 104 |
| 10.2.1 Aanbevelingen voor sturing op de lokale besluitvormingsprocessen | 104 |
| 10.2.2 Aanbevelingen voor sturing op alle niveaus..... | 104 |
| 10.2.3 Discussie ten aanzien van de sturing door VECAI op basis van de aanbevelingen..... | 105 |
| 10.3 Reflectie op het onderzoek | 107 |
| 10.4 Aanzet tot vervolgonderzoek | 108 |
| LITERATUURLIJST | 109 |
| BIJLAGE I: TRANSMISSIESNELHEID VAN VASTE INFRASTRUCTUREN | 113 |
| BIJLAGE II: REGULEREND KADER | 121 |
| BIJLAGE III: LOKAAL BESTUUR..... | 126 |
| BIJLAGE IV: ACTORANALYSE..... | 130 |
| BIJLAGE V: INTERVIEWVERSLAGEN | 136 |
| BIJLAGE VI: BEGRIPPEN | 137 |
| BIJLAGE VII: STURINGSINSTRUMENTARIUM VAN VECAI | 139 |

1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat het vaststellen van het probleem waar het onderzoek zich op richt centraal. Eerst wordt de probleemeigenaar geïntroduceerd en de omschrijving van het probleem gegeven, waarna wordt overgegaan tot het formuleren van de hoofdvraag die dit rapport zal beantwoorden.

1.1 Introductie van de probleemeigenaar

In Nederland wordt de consumentenmarkt voor internet, televisie en telefonie door twee vaste ICT-infrastructuren bediend, namelijk het telefonienetwerk van KPN en het kabeltelevisienetwerk. Het Nederlandse kabeltelevisienetwerk (kort: kabelnetwerk) is opgebouwd uit meerdere kleinere kabelnetten die in eigendom zijn van verschillende partijen, zoals UPC, Essent en Casema. Deze kabelbedrijven en KPN worden door hun langere bestaan in Nederland ook wel de traditionele infrastructuurhouders genoemd.

De vele kabelbedrijven in de Nederlandse kabelsector worden voor een groot deel vertegenwoordigd door een brancheorganisatie, genaamd VECAI.¹ De functie van VECAI wordt vormgegeven door het lobbyen voor gunstigere wet- en regelgeving voor de sector, streven naar standaardisatie van technieken die worden gebruikt in kabelnetwerken en het communiceren met buitenstaanders over de branche.² VECAI is een vereniging die haar inkomsten ontvangt uit de contributie van zijn leden, de kabelmaatschappijen. Wanneer zich ontwikkelingen voordoen die de gehele sector aangaan, zal VECAI de sector vertegenwoordigen. Het belang van de probleemeigenaar representeert het belang van de kabelsector, namelijk: het behouden of vergroten van het marktaandeel en het blijven maken van winst.

1.2 Probleemomschrijving

De probleemomschrijving die leidt naar het formuleren van de probleemstelling zal in drie stappen worden behandeld.

1.2.1 Een veranderende situatie in de consumentenmarkt van de kabelbedrijven

De diensten over de vaste ICT-infrastructuren, telefonie, internet en televisie, worden verzorgd door Service Providers. Voorbeelden van service providers zijn Chello (televisie, internet, telefonie) of Wanadoo (internet). Ze maken gebruik van de netwerken van de infrastructuurhouders om zo de consument te bereiken. Een ICT-infrastructuur waarover meerdere diensten geleverd kunnen worden en waarbij internet voor een vast bedrag per maand mogelijk is, wordt ook wel een breedbandinfrastructuur genoemd (voor definitie en discussie daarover, zie bijlage VI). Het geheel van breedbandinfrastructuur en de diensten die daarover mogelijk zijn, wordt ook wel kort aangeduid met 'breedband'.

In de consumentenmarkt voor breedband is er sinds 2000 concurrentie in opkomst van partijen die nieuwe ICT-netwerken aanleggen die gebaseerd zijn op glasvezeltechnologie. Deze glasvezelnetwerken bedienen mogelijk dezelfde consumenten als de plaatselijk opererende kabelbedrijven. Omdat de aanleg van een dergelijk netwerk inhoudt dat er woonhuizen op worden aangesloten, wordt er ook wel gesproken van een Fiber-to-the-Home netwerk (FtH). De diensten die kunnen worden geleverd via de glasvezelnetwerken beslaan het hele spectrum van diensten dat wordt verzorgd op de netwerken van de traditionele infrastructuurhouders, dat wil zeggen televisie, telefonie en datadiensten/internet.³ De opkomst van de nieuwe ICT-netwerken is een lokale aangelegenheid, dat wil zeggen dat er in een stad of dorp een nieuw netwerk wordt aangelegd, dat (via de Service Providers) de plaatselijke consumentenmarkt bedient (ook wel 'aansluitnet' genoemd, definitie bijlage VI).

¹ Vereniging voor houders van Centrale Antenne Inrichtingen

² www.vec.ai.nl, "Over VECAI", geraadpleegd op 10 november 2004

³ TNO, 2003, p.A7-A27

In de aanleg van de glasvezelnetwerken spelen gemeenten vaak een centrale rol. Aan de aanwezigheid van een glasvezelinfrastructuur in een gemeente en de ICT-diensten die daarmee mogelijk zijn, worden allerlei voordelen op economisch en sociaal gebied toegeschreven.⁴ Deze voordelen kunnen voor veel gemeenten een grote rol spelen in het behalen van hun doelstellingen op deze gebieden.⁵ Gemeenten die niet verwachten dat de traditionele infrastructuurhouders hun netwerken geheel zullen vervangen door de snelle glasvezeltechnologie, kunnen, na het doorlopen van een besluitvormingsproces, beslissen om zelf het initiatief te nemen en te investeren in de aanleg van een nieuw netwerk gebaseerd op glasvezel.

VECAI heeft er als vertegenwoordiger van de kabelsector belang bij dat de opkomst van dit soort met overheidsgeld bekostigde netwerken wordt bemoeilijkt. VECAI streeft er naar om de concurrentie die in de markt waarin de kabelbedrijven opereren bestaat, te behouden en te bevorderen en is daarom niet tegen nieuwe toetreding. Volgens VECAI zijn de glasvezelinvesteringen *door gemeenten* echter concurrentieverstorend en dus niet legitiem, omdat er door het ontstaan van de nieuwe ICT-netwerken nu moet worden geconcurrereerd met netwerken waarin overheidsgeld is geïnvesteerd. De markt werd door VECAI als goed functionerend beschouwd. Dat wil zeggen dat door de concurrentie die er al bestaat, het aanbod van marktpartijen voldoet aan de consumentenvraag naar ICT-diensten en dat bij behoefte aan glasvezelaansluitingen, deze zullen worden gerealiseerd door de marktpartijen.

1.2.2 Sturing door VECAI gaat uit van een besluitvormingsproces gebaseerd op rationaliteit

VECAI houdt zich van oorsprong voornamelijk bezig met de processen op nationaal en Europees niveau en heeft minder kennis van de besluitvorming binnen gemeenten. Door de geschetste glasvezelontwikkelingen is echter het idee ontstaan dat er meer tijd moest worden besteed aan het beïnvloeden van lokale processen. Hiertoe zet VECAI zogenoemde sturingsinstrumenten in. Een sturingsinstrument is een activiteit of een bundeling van activiteiten die maatschappelijke wisselwerkingen doelconform kunnen beïnvloeden.⁶ De probleemeigenaar wil een proces beïnvloeden, namelijk de besluitvorming binnen gemeenten die ertoe leidt dat er door gemeenten wordt geïnvesteerd in een glasvezelinitiatief.

De sturing die VECAI poogt uit te oefenen, is gebaseerd op het idee dat de besluitvorming rationeel verloopt. Dat wil zeggen dat de gemeente door een afweging van feiten uitkomt bij één mogelijk – het beste – besluit.⁷ VECAI is niet in de veronderstelling dat de besluitvorming geheel centraal verloopt rondom de daarvoor verantwoordelijke personen in de gemeente – veel meer partijen zullen invloed hebben op het proces -, maar VECAI gaat er wel vanuit dat door de informatie waarover beschikking is logischerwijs af te wegen, slechts één uitkomst juist is. De instrumenten die worden ingezet zijn om die reden informatief van aard, want in een rationeel proces zou het invoeren van weerleggende informatie tijdens het evalueren van verschillende beleidsalternatieven invloed moeten hebben op de uitkomst ervan. De ideale situatie voor VECAI zou zijn dat de gemeenten, op basis van de nieuwe informatie, besluiten om niet te investeren in een glasvezelnetwerk en de markt zijn gang laten gaan.

1.2.3 De effectiviteit van de sturing blijkt klein

Met de visie die VECAI heeft ten aanzien van de aard van de lokale besluitvormingsprocessen, zijn enkele pogingen tot sturing gedaan op processen waarin een gemeente overwoog om te investeren in een glasvezelnetwerk. Dit lijkt echter weinig invloed te hebben gehad. In de ogen van de VECAI was de uitkomst van de besluitvorming hetzelfde als wanneer er geen actie was ondernomen. VECAI heeft tot nu toe met name de besluitvorming in Amsterdam (op rationele wijze) proberen te sturen. Een voorbeeld daarvan:

Gemeente Amsterdam

Het bestuur van Amsterdam formuleerde in 2002 de ambitie om een glasvezelnetwerk te realiseren, waarbij de gemeente een financiële rol zou vervullen in de aanleg ervan.⁸ Het bestuur vroeg een advies aan waarin de haalbaarheid van een dergelijke onderneming werd onderzocht. In het advies⁹ dat volgde werd geconcludeerd

⁴ Expertgroep Breedband, 2002, p.6

⁵ M&I Partners, 2002, p.17 (voorbeeld)

⁶ Dit is een brede definitie van een sturingsinstrument. De Bruijn, Ten Heuvelhof, 1994, p.3-4

⁷ Koppenjan, 1993, p.24

⁸ Gemeente Amsterdam, " 'Amsterdam, the big cherry?': naar een glasvezelnetwerk in Amsterdam", 13-02-2002 (persbericht Amsterdam.nl)

⁹ Commissie Andriessen, 2003

dat de aanleg haalbaar was. In de economische onderbouwing daarvoor werd een aanname gedaan over de penetratiegraad van het aan te leggen netwerk, dat wil zeggen het percentage van de gehele potentiële markt dat gebruik zal maken van de infrastructuur. Een open brief van VECAI aan de gemeente die de hoogte van de penetratiegraad aan de kaak stelde en n.a.v. van eigen berekeningen concludeerde dat deze te hoog was, had geen gevolgen voor de besluitvorming rondom de aanleg van glasvezel in Amsterdam. De penetratiegraad was in dit geval doorslaggevend voor de haalbaarheid van het project. De plannen bleven ongewijzigd en de ambitie om te investeren in een glasvezelnetwerk bleef overeind staan.

Ten aanzien van de glasvezelontwikkelingen in Nederland en breedband in het algemeen blijkt VECAI de sturingsinstrumenten uit tabel 1.1 te gebruiken.¹⁰ Voor elk sturingsinstrument is een onderverdeling gemaakt in veel gebruikte toepassingen. Het doel van de instrumenten is om glasvezelinvesteringen door gemeenten af te remmen en het imago van de kabelsector op het gebied van breedband te verbeteren.

Tabel 1.1: Gebruikte sturingsinstrumenten door VECAI en hun effectiviteit

| Nr. | Sturingsinstrument | Indruk van effectiviteit |
|-----|---|--------------------------|
| 1 | Geven van informatie | Laag |
| 1.1 | Informatie geven omtrent economische risico's van investeringen (bv. voor gemeente) | Laag |
| 1.2 | Informatie geven omtrent juridische risico's van investeringen (bv. Voor gemeente) | Laag |
| 1.3 | Informatie geven over positieve ontwikkelingen in de kabelsector | Laag |
| 1.4 | Marktonderzoek publiceren naar vraag glasvezelaansluitingen | Laag |
| 2 | Lobbyen bij betrokken partijen | Redelijk/Hoog |
| 2.1 | Lobby bij politici en ambtenaren | Hoog |
| 2.2 | Lobby bij bedrijven (zoals investeerders) | Redelijk |
| 3 | Deelnemen in een proces | Redelijk/Hoog |
| 3.1 | Opzetten van of deelnemen in maatschappelijk 'breed vertegenwoordigde' platforms | Hoog |
| 3.2 | Participeren in initiatieven voor haalbaarheidsstudie glasvezelnetwerk | Redelijk |
| 4 | Wijzen op wetgeving | Redelijk/Hoog |
| 4.1 | Dreigen met juridische procedures (die kabelbedrijf zal starten) | Redelijk |
| 4.2 | Aan de kaak stellen van wetsovertredingen bij Europese Commissie | Hoog |
| 5 | Publieke opinie / communicatie via de media | Redelijk |
| 5.1 | Besluitvorming rondom glasvezel negatief in beeld brengen via de pers | Redelijk |
| 5.2 | Reclame maken voor kabel en breedbanddiensten | Redelijk |

Uit de tabel maken we op dat de toepassing van het instrument "geven van informatie" het minste effect sorteert. Dit instrument heeft VECAI tot nu toe voornamelijk gebruikt om op directe wijze invloed uit te oefenen op de lokale besluitvormingsprocessen. De andere instrumenten zijn voornamelijk gebruikt om andere partijen dan de gemeente te beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld politici en ambtenaren op nationaal niveau, potentiële investeerders in glasvezelnetwerken en de media. Deze instrumenten zijn tot nu toe bijna niet toegepast op de lokale processen, omdat het relatief veel tijd zou kosten – VECAI heeft een klein personeelsbestand –, of omdat de mogelijkheid daartoe niet bestond.¹¹ De ongevoeligheid van de lokale besluitvorming voor de informatieve sturing draagt bij aan het vermoeden dat de besluitvorming niet geheel verloopt als een rationeel proces, maar dat deze anders van aard is. We concluderen dat VECAI met haar huidige visie op de lokale besluitvorming niet optimaal stuurt en op dit moment een gebrek aan inzicht heeft in die besluitvorming.

1.3 Probleemstelling

Als VECAI haar sturingsinstrumentarium effectiever wil inzetten op de lokale ontwikkelingen, zal er eerst meer inzicht moeten komen in de lokale besluitvorming. Door het inzicht in het verloop van de besluitvorming kan VECAI bepalen of de gebruikte instrumenten (tabel 1.1) qua plaats en tijd misschien anders moeten worden ingezet en of er instrumenten kunnen worden ingezet die nog niet eerder zijn gebruikt ter beïnvloeding van de

¹⁰ Deze gegevens zijn verkregen na gesprekken met de technische, juridische en public affairs specialisten binnen VECAI

¹¹ Er is bijvoorbeeld niet altijd een proces waarin kan worden deelgenomen, wetgeving die wordt overtreden, of contacten om te lobbyen binnen een gemeente

lokale besluitvorming. Kortom, het inzichtelijk maken van de besluitvorming zal aangrijppunten voor sturing opleveren die kunnen worden gebruikt voor het ontwerpen van een nieuwe sturingsstrategie.

Nu het probleem duidelijk is geworden, kan het doel van het onderzoek worden vastgesteld.

- **Doel van het onderzoek**

Het verkrijgen van inzicht in het proces in de lokale besluitvorming t.a.v. de gemeentelijke rol in de uitrol van Fiber-to-the-Home netwerken, aan de hand waarvan aangrijppunten voor sturing kunnen worden geïdentificeerd, die door VECAI kunnen worden gebruikt bij het ontwerpen van een effectief sturingsinstrumentarium.

- **De hoofdvraag**

Hoe verloopt het proces in de lokale besluitvorming t.a.v. de gemeentelijke rol in de uitrol van Fiber-to-the-Home netwerken en wat zijn voor VECAI de aangrijppunten voor sturing in het proces?

- **Bijbehorende deelvragen**

Ter beantwoording van de hoofdvraag worden zes deelvragen opgesteld ter beantwoording van de hoofdvraag. Bij de bespreking van de werkwijze en structuur van het rapport in paragraaf 1.5, komt de plaats van elke deelvraag in het onderzoek aan de orde.

1. “Wat zijn de motieven voor de lokale overheid om een rol te spelen in de realisatie van FttH netwerken?” (hoofdstuk twee)
2. “Wat zijn de motieven voor VECAI om sturing uit te oefenen op de lokale besluitvormingsprocessen waarin voornemens bestaan om te investeren in de realisatie van een FttH netwerk en met welk doel wordt er gestuurd?” (hoofdstuk twee)
3. “Wat is het theoretische kader waarmee de lokale besluitvorming kan worden geanalyseerd?” (hoofdstuk drie)
4. “Volgens welke methode kan het theoretische kader worden gebruikt om de empirie te bestuderen?” (hoofdstuk vier)
5. “Hoe verlopen de lokale besluitvormingsprocessen in de praktijk?” (hoofdstuk vijf tot en met acht)
6. “Wat zijn de aangrijppunten voor sturing door VECAI in de lokale besluitvormingsprocessen?” (hoofdstuk negen)

1.4 Relevantie van het onderzoek

- **Opgeleverde producten**

Aan het einde van dit onderzoek worden twee producten opgeleverd, namelijk

- Een model dat is toegespitst op lokale besluitvorming rondom glasvezelinvesteringen. Dit als antwoord op deelvraag vijf (hoe verlopen de lokale besluitvormingsprocessen in de praktijk);
- Een set aangrijppunten voor sturing die VECAI kan gebruiken voor het ontwerpen van een sturingsstrategie ter beïnvloeding van lokale besluitvorming.

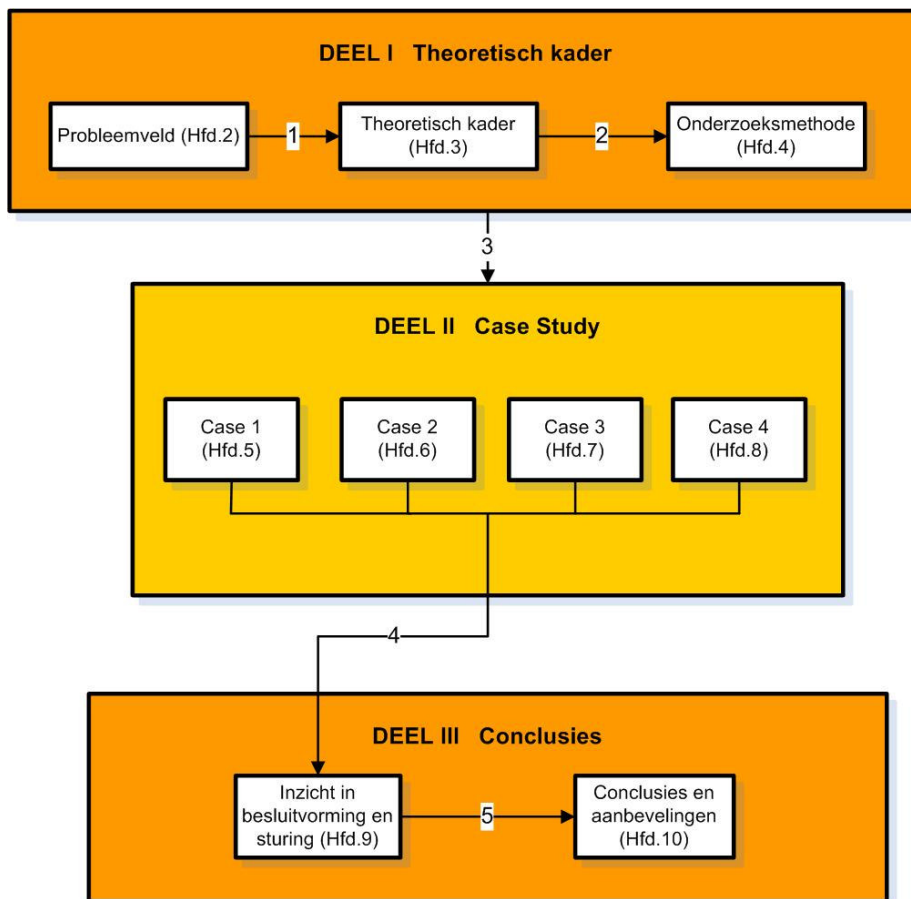
- **Relevantie voor de opdrachtgever: VECAI**

De opdrachtgever wil inzicht verwerven in het proces van de lokale besluitvorming, waar hij tot nu toe weinig zicht op heeft gehad. Dit onderzoek kan bijdragen aan begrip voor de processen op een lager bestuurlijk niveau en mogelijkheden identificeren om met beperkte mankracht grotere invloed uit te oefenen op het verloop van de besluitvorming. Voor VECAI zijn beide beschreven producten van belang.

- **Wetenschappelijke relevantie**

Ten tweede is er een wetenschappelijke relevantie. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een theoretisch model om de lokale processen rondom breedband in kaart te brengen. Het model zal worden gespecificeerd voor breedband en kan van waarde zijn wanneer inzicht vereist is in het verloop van lokale besluitvormingsprocessen betreffende dit onderwerp. Buiten de ontwikkeling van het model, kan er ook een visie worden ontwikkeld over de bruikbaarheid van het betreffende model voor lokale besluitvorming ten aanzien van investeringen in Fiber-to-the-Home netwerken.

1.5 Werkwijze en structuur van het rapport



Figuur 1.1: Schematische opbouw van het rapport

In hoofdstuk twee wordt begonnen met het uitwerken van het probleemveld. Via deskresearch wordt het nationale breedbandbeleid, het lokale besluitvormingsproces en de sturing door VECAI daarop verder in kaart gebracht. Er wordt beschreven wat de motivatie is voor de overheden om de realisatie van FttH netwerken te stimuleren (deelvraag één) en wat de motivatie en het doel van de sturing door VECAI op de lokale besluitvormingsprocessen is (deelvraag twee). Mede door de reeds gegeven voorbeelden van effectiviteit van sturing door VECAI, kunnen in hoofdstuk drie de karakteristieke kenmerken van lokale besluitvormingsprocessen rondom glasvezelinvesteringen worden gegeven. Aan de hand van de kenmerken wordt door literatuurstudie een theoretisch besluitvormingsmodel gekozen waarmee een theoretisch kader wordt gevormd (deelvraag drie). In hoofdstuk vier wordt de onderzoeksmethode gepresenteerd die diepgaander

onderzoek naar de elementen uit het theoretische kader mogelijk maakt. De keus valt op de methode case study, waarbij een selectie van cases wordt gemaakt, technieken worden beschreven en een protocol wordt vastgesteld voor het uitvoeren van de case study (deelvraag vier). In hoofdstuk vijf t/m acht worden de resultaten ervan gepresenteerd, waarbij deze zijn weergegeven volgens het protocol dat is vastgesteld in hoofdstuk vier (deelvraag vijf). Aan de hand van de analyse in de case studies worden in hoofdstuk negen vervolgens aangrijppunten voor sturing door VECAL besproken (deelvraag zes). Aansluitend worden de resultaten van de case studies per stroom weergegeven, waarbij de specificatie van de elementen zal leiden tot een gespecificeerd stromenmodel. Het model zal de relevante aspecten in de besluitvorming structureren en hun onderlinge samenhang grafisch weergeven. In hoofdstuk tien worden conclusies en aanbevelingen gedaan.

DEEL I

Theoretisch kader

2. Probleemveld

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van het probleem verkend dat is vastgesteld in hoofdstuk één. De beschrijving ervan gebeurt in paragraaf 2.1 tot en met 2.3 vanuit het perspectief van resp. de Europese overheid, de nationale overheid en de lokale overheid. Uit de paragrafen komt naar voren komen wat de redenen zijn voor het formuleren van het breedbandbeleid en wat de overwegingen zijn voor een gemeente om te komen tot een besluit om een rol te spelen in de aanleg van een breedbandnetwerk gebaseerd op glasvezel. Dit vormt het antwoord op deelvraag één. In paragraaf 2.4 verschuift het perspectief vervolgens naar VECAI, waarbij de sturing die zij tot nu uitvoeren op de lokale processen in kaart wordt gebracht. Daarbij worden ook de motieven voor en het doel van sturing besproken (deelvraag twee). De sturing die VECAI in het verleden op de besluitvorming in de gemeente Amsterdam heeft uitgeoefend wordt daarbij verder uitgewerkt.

2.1 Europees beleid

In Lissabon werd in 2000 een EU-top georganiseerd waar over ICT en breedband werd gesproken. De Europese Raad concludeerde dat Europa goede economische vooruitzichten heeft, maar onvoldoende potentieel vertoont in nieuwe, technologisch hoogwaardige groeisectoren. De EU heeft vervolgens de ambitie uitgesproken dat Europa de meest dynamische en competitieve regio ter wereld moet worden, gekenmerkt door duurzame economische groei, toenemende werkgelegenheid en sociale samenhang.¹ De Europese Commissie besloot dat de nationale overheden beleid moesten formuleren om van de positieve effecten van breedband te profiteren. Aan de aanwezigheid van breedband worden in verschillende publicaties o.a. de volgende positieve effecten toegeschreven:

- Economische versterking: snelle en efficiënte contacten binnen bedrijfsleven, overheid en tussen burgers.²
- Versterking sociale samenhang: betaalbaar breedband bevordert sociale cohesie in een samenleving.³
- Minder druk op (personen-)vervoer en milieu: thuiswerken vermindert fileproblematiek.⁴
- Verbreding van kennis en toegankelijk maken van zorg en onderwijs: verspreiding van kennis en ontwikkelingen van toepassingen in zorg en veiligheid.⁵

Het kabinet besloot vervolgens om 2,5 miljard euro extra uit te geven – ten opzicht van de miljoenennota 2000 - aan de stimulering van ICT.⁶ Het kabinet nam de ambitie van de EU over om de ontwikkeling van een fijnmazige breedbandinfrastructuur te stimuleren. In het beleid dat vervolgens werd geformuleerd en bij subsidies die werden verleend, werd met breedband altijd bedoeld op het gebruik van de glasvezeltechnologie.⁷ Een Fiber-to-the-Home netwerk wordt gezien als de ICT-infrastructuur van de toekomst. Daarbij is de transmissiesnelheid die een FttH netwerk kan leveren een belangrijk begrip. Zo is te lezen in het advies van de Impulscommissie, die het kabinet in 2004 adviseerde over het breedbandbeleid in Nederland: “Met een capaciteit tot Gigabits per seconde biedt Fiber-to-the-Home op dit moment veruit de hoogste transmissiesnelheid.”⁸ In Bijlage I van dit rapport worden de oorzaken geïdentificeerd voor het verschil in transmissiesnelheid met de andere vaste infrastructuren in Nederland. In de volgende paragraaf wordt het nationale breedbandbeleid beschreven

2.2 Nationaal beleid

De beschrijving van het nationale beleid ten aanzien van breedband wordt chronologisch behandeld van 2000 tot en met eind 2004.

¹ Ministerie van Economische Zaken, *De kenniseconomie in zicht: de Nederlandse invulling van de Lissabon-agenda voor 2001*, 2000, p.1

² Expertgroep Breedband, 2002, p.6

³ Expertgroep Breedband, 2002, p.6

⁴ MU-Consult, *ICT, ruimte en mobiliteit*, oktober 2003, p.4

⁵ www.kennisland.nl

⁶ Ministerie van Economische Zaken, *De kenniseconomie in zicht: de Nederlandse invulling van de Lissabon-agenda voor 2001*, 2000, p.1

⁷ Een uitzondering hierop is de Breedbandnota van het ministerie van EZ uit 2004, waarin een expliciet technologieneutraal beleid is beschreven

⁸ Impulscommissie 2004, p.14

Subsidie Kenniswijk (2000)

In 2000 maakte het ministerie van Economische Zaken een subsidie vrij van 100 miljoen gulden, die na een competitie tussen 25 gemeenten werd uitgereikt aan gemeente Eindhoven/Helmond. De subsidieregeling werd gebruikt om aansluitingen te subsidiëren voor eindgebruikers en om de ontwikkeling van diensten te stimuleren⁹ en had als doel om naast de ontwikkeling van breedbandinfrastructuren en –diensten te stimuleren, kennis op te doen voor latere initiatieven elders in het land. In de subsidieregeling waren de eisen voor de kenmerken van de aan te leggen breedbandinfrastructuur zo geformuleerd, dat alleen het gebruik van glasvezel in aanmerking kwam voor de aanleg. Uiteindelijk werden er in Eindhoven/Helmond 1200 breedbandabbonementen afgesloten en een handjevol breedbanddiensten succesvol gelanceerd, waarbij een klein deel van het budget werd gebruikt.¹⁰

Advies van de Expertgroep Breedband (2002)

In 2002 bracht de Expertgroep Breedband, die was ingesteld door het ministerie van Economische Zaken, een advies uit aan de regering over het breedbandbeleid dat de overheid het beste kon voeren om de uitrol van breedband in Nederland te bevorderen. In het advies werd vastgesteld dat er een patstelling bestond tussen breedbanddiensten en breedbandinfrastructuren. Om te kunnen profiteren van de voordelen van breedband, moeten beiden aanwezig zijn. De totstandkoming van de patstelling is in het volgende kader te lezen.

De patstelling in de breedbandmarkt in 2002

De bestaande infrastructuurhouders investeren in deze tijd veel in hun netwerken om de strijd aan te gaan met de concurrent. Deze investeringen zijn echter gericht op het verbeteren van de bestaande netwerken. Het uitblijven van investeringen in de aanleg van een (gedeeltelijk) nieuw aansluitnet met glasvezel door telecomoperators en kabelbedrijven heeft meerdere oorzaken. De onzekerheid over het terugverdienen van de investeringen is er één van. De bestaande aansluitnetten zijn in veel gevallen nog niet afgeschreven en vormen een extra kostenpost wanneer gekozen wordt om de bestaande infrastructuur te vervangen door een nieuwe. Bovendien zijn de geheel afgeschreven infrastructuren in technische zin ook niet perse aan vervanging toe. Het zover mogelijk uitnutten van de kabels die er liggen levert geld op en dat is wat kabel- en telecombedrijven in de economische recessie van de laatste jaren hard nodig hebben. De recessie in combinatie met de onzekerheid over investeringen is een belangrijke factor in het uitblijven van grootschalige investeringen in het aansluitnet.¹¹

Anderzijds lijkt het ontwikkelen van het dienstenaanbod weinig vorm te krijgen, met als oorzaak de onzekerheid over de afname door eindgebruikers. Een dienstenaanbod dat een breedbandige infrastructuur vereist kan zeer aantrekkelijk zijn, maar zal niet verkocht kunnen worden aan de consument zonder die infrastructuur (ook wel fysieke toegankelijkheid genoemd). Bovendien spelen de penetratiegraad van kabel, ADSL en andere breedbandaansluitingen, de tevredenheid bij eindgebruikers hierover en de prijs van nieuwe breedbandigere aansluitingen een rol. Door de afwachtende houding van dienstenontwikkelaars en aanbieders van breedbandinfrastructuur lijkt de markt te stagneren.

Het advies van de Expertgroep luidde om als overheid tijdelijk de regie te nemen en zowel de ontwikkeling van breedbanddiensten als breedbandinfrastructuren te stimuleren.

Subsidie Breedbandproeven (2002)

Naar aanleiding van het advies van de Expertgroep stelde het ministerie van Economische Zaken in 2002 de subsidieregeling breedbandproeven in, die negen gemeenten de mogelijkheid gaf om initiatieven te starten voor het realiseren van een breedbandinfrastructuur, al dan niet in samenwerking met particulieren. De subsidies werden wederom verleend bij aanleg van aansluitnetwerken die een transmissiesnelheid aankonden van 10 Mbit/s dedicated in beide richtingen (van en naar gebruiker).¹²

Aan de subsidie lagen enkele door de regering geïdentificeerde oorzaken voor het uitblijven van breedbandige aansluitnetten ten grondslag.¹³

⁹ Berenschot, 2004, p.49

¹⁰ Berenschot, 2004, p.61-82

¹¹ Expertgroep Breedband, 2002

¹² Ministerie van Economische Zaken, "Subsidieregeling breedbandproeven", 2002

¹³ Ministerie van Economische Zaken, "Subsidieregeling breedbandproeven", 2002

- 1) De organisatorische complexiteit van de marktontwikkeling van breedband. Betrokken partijen twijfelen over de aanpak en komen in weinig gevallen tot samenwerking.
- 2) Er is geen gedetailleerd overzicht van diensten waar behoefte aan bestaat. Tegelijkertijd blijkt dat grote groepen gebruikers wel belangstelling voor breedband hebben.
- 3) Hoge aanlegkosten van nieuwe infrastructuur die zich niet onmiddellijk terugvertalen in rendabele afname door gebruikers. Aanbieders van infrastructuur en content worstelen met de vraag hoe zij breedbanddiensten kunnen aanbieden, zonder dat hun investeringen in bestaande producten en diensten in gevaar worden gebracht.
- 4) Er is nog geen grootschalige afname van breedbanddiensten.

In mei van hetzelfde jaar komt het kabinet met een standpunt over de bevordering van breedband in Nederland. Over de rol van gemeenten wordt gezegd: "In geval de markt niet tot betaalbare ontsluiting kan komen, kan een financiële betrokkenheid nuttig zijn, doch zou beperkt moeten blijven tot een minderheidsaandeel in de nodige investeringen. Dit is denkbaar bij gebieden met een geringe bevolkingsdichtheid en bij innovatieve experimenteertomgevingen die bij gebrek aan schaalgrootte onrendabel blijven."¹⁴ Het is duidelijk dat de overheid in deze periode koos voor het stimuleren van zowel infrastructuur als diensten en dat de oorzaken voor de patstelling onder meer werden gezocht in de organisatorische complexiteit, gebrek aan inzicht in behoeftes naar diensten en het uitblijven van aanleg van breedbandinfrastructuur en afname van breedbanddiensten.

Veranderend overheidsbeleid: de breedbandnota van het ministerie van Economische Zaken (2004)

In de breedbandnota van Economische Zaken van 2004 worden enkele beleidsuitgangspunten gegeven die een andere houding van de overheid laten zien qua technologiekeuze en rol van de lokale overheid. Bovendien worden er andere knelpunten op de breedbandmarkt geïdentificeerd; deze gaan nog steeds over het ontbreken van geld, maar bijvoorbeeld ook over de praktische oorzaken voor het uitblijven van een groot aanbod van breedbanddiensten. In het onderstaande kader worden de belangrijkste (veranderde) beleidsuitgangspunten en knelpunten op de breedbandmarkt gegeven.

Veranderde breedbandvisie van Economische Zaken die blijkt uit de Breedbandnota (2004)

Technologiekeuze

"Conform bovenstaande voert het kabinet een technologieonafhankelijk breedbandbeleid. De overheid laat de keuze voor de technologie over aan marktpartijen."¹⁵ In de periode van Kenniswijk en de breedbandproeven werd vooral gericht op glasvezelinfrastructuur, terwijl het beleid nu expliciet technologieonafhankelijk is.

Marktverstoring

"Het kabinet is van mening dat gemeenten, provincies en woningbouwcorporaties, in samenwerking met marktpartijen, een belangrijke en nuttige rol kunnen vervullen bij de ontwikkeling van breedband. Marktverstoring dient daarbij te worden voorkomen."¹⁶ Het veroorzaken van marktverstoring is uiteraard nooit een beleidsdoelstelling van de overheid geweest, maar er wordt in de nieuwe breedbandnota met deze zin onderkend dat er marktverstoring kan optreden bij het investeren door de overheid in de breedbandmarkt.

Als knelpunten voor het ontstaan van rendabele breedbanddiensten wijst Economische Zaken nu o.a. aan:

- Het ontbreken van standaarden zoals beveiligde identificatie van burgers, patiënten etc.
- Gebrek aan schaalgrootte en de invloed daarop van fragmentatie door lokale initiatieven

De knelpunten voor het verder ontwikkelen van breedbandige netwerken liggen volgens de breedbandnota nu o.a. in:

- Het uitnutten van bestaande netwerken: marktpartijen blijven hun oude netwerken langer exploiteren, voordat ze investeren in de vervanging door een nieuw soort netwerk
- Zwakke vermogenspositie van telecom- en kabelbedrijven
- Hinderlijke marktverhoudingen: bestaande marktpartijen zullen bij het bestaan van één aansluitnet hun verticale integratie los moeten laten, wat betekent dat de marktverhoudingen kunnen gaan schuiven ten nadele van de verticaal geïntegreerde partijen.

¹⁴ Kamerbrief: "Kabinetsstandpunt breedband als vervolg op het advies van de Expertgroep Breedband van mei 2002", 02-12-2002, p.10

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken, *de breedbandnota, een kwestie van tempo en betere benutting*, 2004, p.13

¹⁶ Ministerie van Economische Zaken, *de breedbandnota, een kwestie van tempo en betere benutting*, 2004, p.13

Nieuw beleid: profiteren van concurrentie en voorkomen van marktverstoring

Samenvattend is het overheidsbeleid in 2004 verschoven van een actieve overheid (nationaal en lokaal), naar een minder interveniërende overheid die concurrentie wil beschermen en marktverstoring wil voorkomen. Dat blijkt uit de wens om als nationale overheid niet meer te investeren in infrastructuren, het voeren van een technologie-neutraal beleid, het willen voorkomen van fragmentatie door lokale initiatieven en het benadrukken van het belang van dienstenontwikkeling parallel aan infrastructuren.

Richtsnoeren voor breedbandactiviteiten van publieke organisaties (2004)

In de breedbandnota werd aangekondigd dat er richtsnoeren zouden worden ontwikkeld met betrekking tot de rol van medeoverheden en woningbouwcorporaties bij de ontwikkeling van breedband. Daarvoor werd de Interdepartementale Commissie Marktordening ingesteld, die in september 2004 kwam met het advies. De richtsnoeren zijn bedoeld om een gezonde relatie te scheppen tussen markt en overheid. Samen met het advies van de Impulscommissie bieden ze een kader voor het kabinet om de verdere ontwikkeling van breedband te stimuleren, zonder daarbij de markt te verstoren.¹⁷

Advies van de Impulscommissie Breedband (2004)

De Impulscommissie Breedband is begin 2004 ingesteld om de minister van Economische Zaken te adviseren over de randvoorwaarden die de overheid moet creëren voor zowel de transitie naar een volgende generatie breedbandinfrastructuur als een duurzame ontwikkeling van breedbanddiensten en het gebruik daarvan.¹⁸ In het advies dat in oktober 2004 werd uitgebracht doet de commissie tien aanbevelingen over de randvoorwaarden die gecreëerd moeten worden. De belangrijkste punten hieruit zijn:¹⁹

Geen beperkingen voor breedbandinitiatieven

Breedbandinitiatieven van nieuwe combinaties van lokale partijen waaronder bedrijven, woningbouwcorporaties en gemeente(instellingen) moeten geen beperkingen door de overheid worden opgelegd. Voorwaarde is dat er geen marktverstoring optreedt door het handelen van die partijen.

Garantiefonds voor infrastructuurontwikkeling

De commissie beveelt aan om een fonds op te zetten waarmee plannen voor een nieuwe generatie breedbandinfrastructuur deels kunnen worden gefinancierd. Voor het gebruik van het fonds moet er worden gewerkt binnen een nog op te stellen referentiemodel. Het fonds zal volgens berekeningen €260 miljoen voor 15 jaar moeten bedragen.

Stimuleringsfonds voor applicatie- en dienstenontwikkeling

Om diensten te ontwikkelen in de sectoren zorg, onderwijs, mobiliteit en veiligheid wordt een fonds opgezet, dat volgens de aanbeveling €80 miljoen moet bevatten. Economische Zaken en andere betrokken departementen nemen de financiering op zich.

Het advies van de impulscommissie houdt in het kort in dat er gestimuleerd moet worden op infrastructuur én diensten, dat er sprake is van stimuleren van volgende generatie breedbandinfrastructuur en dat marktverstoring vermeden moet worden. Met een volgende generatie breedbandinfrastructuur wordt bedoeld op de definitie van breedband die de Impulscommissie hanteert: "... Breedband geschikt voor videotoeepassingen van hoge kwaliteit vergt aansluitingen met snelheden van 10 Mbit/s en hoger, uitgaande van een zogenaamde 'sustained rate' en een symmetrische verbinding. De impulscommissie voorziet in de toekomst een volgende generatie netwerken met een veelvoud aan transmissiecapaciteit oplopend van circa 50 Mbit/s tot meerdere Gbit/s."²⁰

Subsidieregelingen voor breedband (2000-2004)

In tabel 2.1 zijn de subsidieregelingen te vinden die de nationale overheid de laatste vier jaar in het leven heeft geroepen om de adoptie van ICT en met name breedband te versnellen.

¹⁷ Kamerbrief van minister Brinkhorst, 11-10-2004

¹⁸ Impulscommissie Breedband, 2004, p.7

¹⁹ Impulscommissie Breedband, 2004, p.9

²⁰ Impulscommissie Breedband, 2004, p.11

Tabel 2.1: ICT en breedbandsubsidieregelingen van de Nederlandse overheid van 2000-2004

| Subsidie | Ontvanger | € (totaal) | Doel |
|---|------------------------|------------|--|
| Kenniswijk vraagzijde ²¹ | Huishoudens | 13 | Huishoudens in Kenniswijk aansluiten op breedband |
| Kenniswijk Diensten ²² | Diensten-ontwikkelaars | 27 | Aanbod breedbanddiensten in Kenniswijk vergroten |
| Breedbandproeven (+ actieprogramma ICT) ²³ | 9 Gemeenten | 6,91 | Proceskosten vergoeden voor gemeenten met breedbandinitiatieven |
| Digitale Trapvelden ²⁴ | 4 Grote Steden | 9,1 | opzetten van ICT centra op lokaal niveau |
| Digitale Broedplaatsen ²⁵ | 4 Gemeenten | 7,3 | opzetten van ICT innovatiecentra op lokaal niveau |
| Convenant GSB III (2005-2009) ²⁶ | 30 GSB steden | onbekend | Vergoeden van proces- of organisatiekosten bij vraagbundeling en het aansluiten van (semi-)publieke instellingen |

2.3 Lokale besluitvorming

Wanneer de nationale overheid in 2000 het stimuleren van glasvezelnetwerken als ambitie neerzet, beginnen er op lokaal niveau initiatieven te ontstaan voor de aanleg van dergelijke netwerken. De lokale overheden spelen in het ontstaan van de initiatieven een belangrijke rol. Voor een overzicht van andere belanghebbenden bij de initiatieven, zie bijlage IV. De volgende subparagraaf zal de motieven voor de lokale overheid om te aanleg van een fijnmazig glasvezelnetwerk te stimuleren verduidelijken. In subparagraaf 2.3.2 zal het besluitvormingsproces om de gemeentelijke rol te bepalen worden geschetst, alsmede de rollen die kunnen worden ingenomen en de hulpbronnen die daarvoor kunnen worden gebruikt.

2.3.1 Doelstellingen van een gemeente waaraan de aanwezigheid van een glasvezelnetwerk kan bijdragen

De doelstellingen van de gemeente waar een breedbandinfrastructuur aan kan bijdragen, dienen uiteindelijk het belang van een goede vertegenwoordiging en bestuur van het volk. Ze kunnen vrijwel altijd onder enkele noemers worden geplaatst.²⁷ Uit analyse van de Interdepartementale Commissie Marktwerking (ICM) blijkt dat alleen het nastreven van doelstellingen op het gebied van (lokaal) vestigingsklimaat/economische effecten en onderwijs, zorg en veiligheid legitiem zijn wanneer een overheid betrokken wil zijn bij breedbandinitiatieven.²⁸ Er kan met de aanleg van breedbandinfrastructuur alleen aan deze doelstellingen worden bijgedragen wanneer er ook breedbanddiensten over worden geleverd. De doelstellingen zijn:

Versterken vestigingsklimaat

Tegenwoordig is datacommunicatie een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering in een bedrijf. Een snel elektronisch communicatienetwerk zal daarom bijdragen aan het versterken van het vestigingsklimaat van een gemeente. Het daaropvolgend vestigen van bedrijven in een gemeente is goed voor de economie en werkgelegenheid.

Aan deze doelstelling wordt bijgedragen wanneer de bedrijven in de gemeente worden aangesloten op de breedbandinfrastructuur.

²¹ Berghout, 2003, p.140

²² Berghout, 2003, p.140

²³ Ministerie van Economische Zaken, "subsidieregeling breedbandproeven", p.2 (uit: Staatscourant 31-01-2002, nr.22, p.10)

²⁴ Homepage Digitale Trapvelden, sectie "achtergrond", <http://www.trapveld.nl/achtergrond/index.php>, geraadpleegd op 06-12-2004

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken, "Factsheet Digitale Broedplaatsen", 2002. www.bzk.nl, geraadpleegd op 06-12-2004

²⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009*, 2004

²⁷ Minnecré, 2002, p.37-39

²⁸ Interdepartementale Commissie Marktwerking, 2004, p.6

Vergroten van sociale cohesie

Behalve het voorkomen van de zogenoemde digitale tweedeling, die kan ontstaan als marktpartijen alleen de meest winstgevendende gebieden aansluiten op breedband, kan breedband sociale cohesie in het algemeen vergroten. Buurtbewoners kunnen makkelijker communiceren via allerlei communicatiediensten en makkelijk bestanden uitwisselen. Bovendien verlaagt internet de drempel tot het in contact treden met je medemens.

Aan deze doelstelling kan worden bijgedragen wanneer woonhuizen worden aangesloten op de breedbandinfrastructuur.

Verbeteren van voorzieningen in zorg, onderwijs en veiligheid

Omdat applicaties steeds meer capaciteit vergen van de infrastructuur, lopen de ontwikkelingen op gebied van zorg, onderwijs en veiligheid tegen een grens aan. Vooral beeldcommunicatie, waarbij grote datasnelheden zijn vereist, kan bij verouderde infrastructuren onmogelijk zijn. Toepassingen waaraan gedacht kan worden zijn camerabewaking voor steden en bedrijventerreinen (veiligheid), uitgebreide e-learning toepassingen met beeldcommunicatie en gebruiken van online databases (onderwijs) en video-monitoring in ziekenhuizen (zorg).

Aan deze doelstelling kan worden bijgedragen wanneer (gemeente)instellingen worden aangesloten op de breedbandinfrastructuur.

Verbeteren van de eigen dienstverlening

Doordat de gemeentelijke instellingen worden aangesloten op een snel netwerk en de bewoners gebruik kunnen maken van sneller internet, kunnen de diensten die door de gemeente worden aangeboden, makkelijker over internet worden afgehandeld.

Aan deze doelstelling kan worden bijgedragen wanneer de hele gemeente wordt aangesloten op de breedbandinfrastructuur (niet alleen de gemeentelijke instellingen, de bewoners en bedrijven moeten ook toegang hebben tot een breedbandig netwerk).

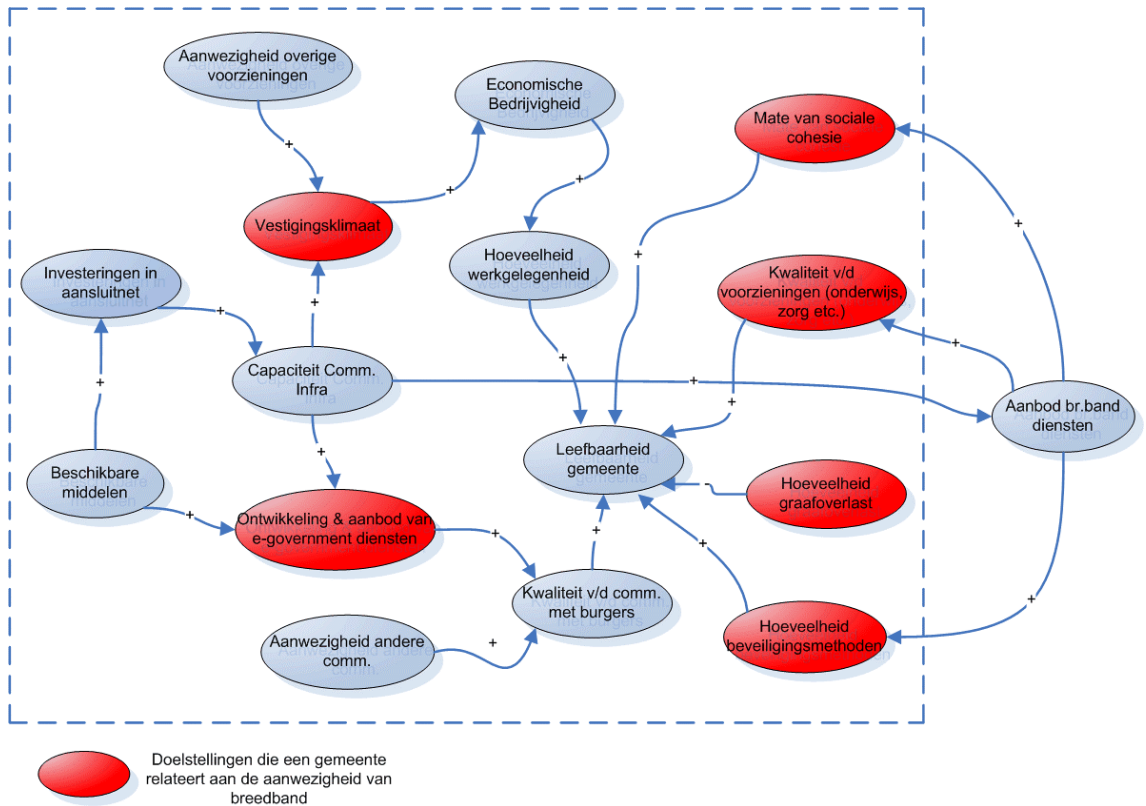
Voorkomen graafoverlast

Het aanleggen van een openbaar telecommunicatienetwerk is voor iedereen toegestaan. Daarom kan het gebeuren dat er op een bepaald moment veel graafwerkzaamheden in een gemeente aan de gang zijn. Het is een taak van de gemeente om deze werkzaamheden te coördineren. Het aanleggen van één infrastructuur, waar alle operators en aanbieders op kunnen aansluiten is een oplossing om graafoverlast in de toekomst te beperken, maar alleen als de andere infrastructuurhouders gebruik zullen maken van het glasvezelnetwerk. Zij behouden het recht om te graven en een eigen netwerk aan te leggen.

Aan deze doelstelling kan worden bijgedragen wanneer de hele gemeente wordt aangesloten op de breedbandinfrastructuur.

De aanleg van een breedbandnetwerk draagt bij aan alle bovengenoemde doelstellingen wanneer deze zowel woonwijken, bedrijven als instellingen ontsluit.

In figuur 2.1 is grafisch weergegeven op wat voor manier de aanwezigheid van een snelle ICT-infrastructuur kan bijdragen aan de doelstellingen van een gemeente, zoals hierboven beschreven. Het schema dat is gemaakt van de oorzakelijke verbanden tussen verschillende factoren in de gemeente wordt een 'causaal diagram' genoemd. Niet alle factoren die samenhang hebben met de doelstelling(en) van een gemeente zijn opgenomen, alleen de factoren die direct met de probleemsituatie te maken hebben en die daar een beter inzicht in verschaffen.

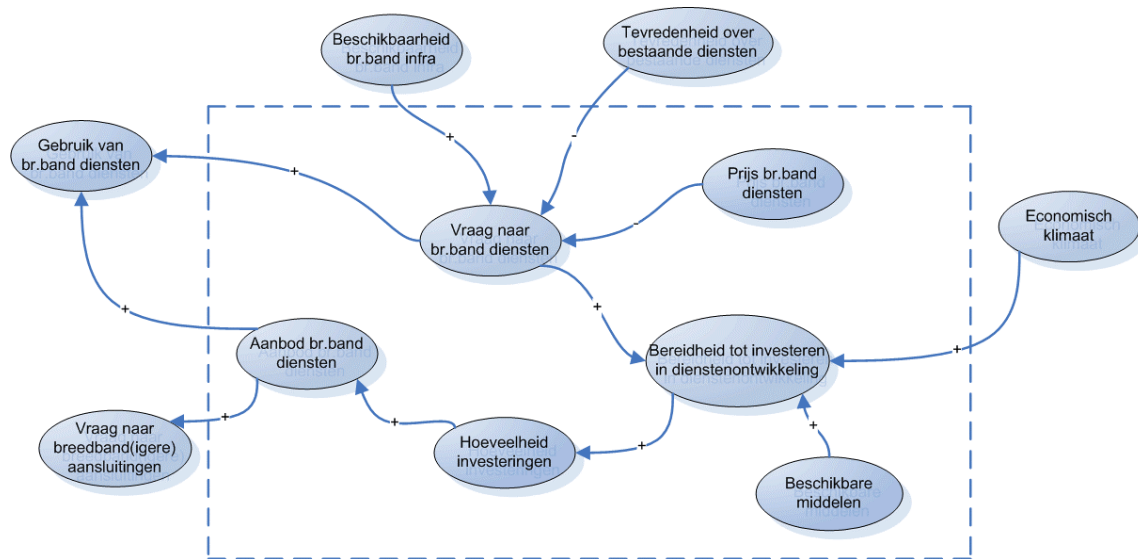


Figuur 2.1: De samenhang van de factoren in een gemeente. De rode velden zijn factoren die voor de gemeente doelstellingen vormen én worden gekoppeld aan de aanwezigheid van breedbanddiensten in de gemeente. De blauwe velden zijn geen doelstellingen die direct worden gekoppeld aan breedbanddiensten.

Uitleg van de oorzakelijke verbanden in figuur 2.1

Er zijn twee factoren in het diagram te vinden die direct gelieerd zijn aan de doelstellingen van een gemeente en die vaak worden genoemd bij de positieve effecten die breedband met zich meebrengt, namelijk "vestigingsklimaat" en "leefbaarheid gemeente". De laatste wordt in het diagram opgesplitst in factoren als "kwaliteit van onderwijs en zorg", "mate van sociale cohesie" etc. In het diagram is te zien hoe "investeringen in het aansluitnet" via verschillende wegen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de twee eerder genoemde belangrijkste factoren. Door investeringen in het aansluitnet te doen, wordt de capaciteit ervan verhoogd. De "capaciteit van de (elektronische) communicatie-infrastructuur" draagt direct bij aan het vestigingsklimaat in een gemeente. De capaciteitsverhoging kan er ook voor zorgen dat de "ontwikkeling van e-government diensten" door de gemeente (bijv. een elektronisch gemeenteloket) vorm krijgt. Het biedt er in ieder geval een basis voor; of de gemeente er in investeert ligt o.a. aan de besluitvormingsprocessen die zich er afspelen, maar bijvoorbeeld ook aan de "beschikbare middelen". Het aanbieden van e-government diensten verhoogt de "leefbaarheid van de gemeente".

De "capaciteit van de communicatie-infrastructuur" heeft in het diagram een positief causaal verband met het "aanbod van breedbanddiensten", dat op haar beurt via drie factoren invloed heeft op de "leefbaarheid in de gemeente". Het verband tussen de capaciteit van de communicatie-infrastructuur en het aanbod van breedbanddiensten is afhankelijk van een aantal andere factoren en is in figuur 2.2 verder uitgewerkt.



Figuur 2.2: Factoren die bijdragen aan het aanbod van breedbanddiensten

Een verhoging van de capaciteit van het aansluitnet, hier aangeduid met “beschikbaarheid breedbandinfrastructuur”, levert slechts een positieve bijdrage aan het aanbod van breedbanddiensten, als een aantal andere factoren gunstig is. Zo zal de “vraag naar breedbanddiensten”, die ook afhankelijk is van de “prijs van breedbanddiensten” en “tevredenheid over bestaande diensten”, moeten stijgen. Mits er voldoende “beschikbare middelen” zijn en er een gunstig “economisch klimaat” is, dan zal door een grotere vraag de “bereidheid tot investeren in dienstenontwikkeling” stijgen. Hierdoor zullen de “hoeveelheid investeringen” en het “aanbod van breedbanddiensten” stijgen. Overigens is het doorbreken van de patstelling zoals de Expertgroep dat voorstelde, ook deels te zien; door het grotere aanbod van breedbanddiensten zal de “vraag naar breedband(igere) aansluitingen” stijgen. Daardoor zal er meer worden geïnvesteerd in de infrastructuur, waardoor “beschikbaarheid breedbandinfrastructuur” ook stijgt en de cirkel weer rond is. Het laatste causale verband (tussen investeringen in infrastructuur en beschikbaarheid breedbandinfrastructuur) is niet te zien door de afbakening die in de figuur is gehanteerd.

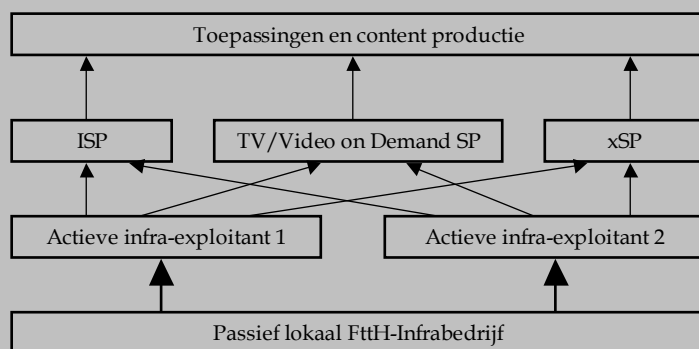
Het streven naar een open platform voor service providers en voorkomen van monopolies

Buiten de doelstellingen die zijn uitgelegd met de causale diagrammen, kunnen gemeenten met het bestaan van een zeer snel Fiber-to-the-Home netwerk streven naar een netwerk waarop iedere service provider zijn diensten kan leveren. Ten eerste omdat het netwerk snel genoeg is voor vele diensten tegelijkertijd. Ten tweede omdat een FttH-netwerk de mogelijkheid biedt om meerdere onafhankelijke Service Providers te laten inkoppelen. Op een dergelijk netwerk is met andere woorden verticale desintegratie mogelijk. Het maatschappelijk belang dat de gemeente hiermee nastreeft is dat er meer concurrentie komt op dienstenniveau, waardoor de consument een betere prijs/kwaliteit verhouding krijgt aangeboden.²⁹ Wanneer wordt gesproken over een open platform, wordt vaak gebruik gemaakt van het concept van het lagenmodel van de Expertgroep Breedband. Deze wordt in het volgende kader besproken.

²⁹ voorbeeld: Raadsvoorstel Enschede 10 november 2004, “Realisering Kenniswijk Roombeek”

Het lagenmodel van Expertgroep Breedband (2002)

De Expertgroep Breedband introduceerde in het advies dat zij uitbracht aan het kabinet, "Nederland Breedbandland", het zogenoemde lagenmodel (figuur 2.3). Het lagenmodel is een grafische voorstelling van wat 'de kanteling' van de markt wordt genoemd. Daarmee wordt gepoogd het traditionele denken in de telecomsector te doorbreken, waarbij bevorderen van concurrentie op de infrastructuur een belangrijke rol speelt. In het model wordt de exploitatie van de passieve laag, oftewel de fysieke infrastructuur, door één onderneming op zich genomen. Boven de passieve laag komt de actieve laag, die de netwerkapparatuur van de operators voorstelt. Op een glasvezelnetwerk is het middels speciale multiplex methodes (Wave Length Division Multiplexing) mogelijk om signalen van verschillende netwerkoperators over dezelfde fysieke laag te versturen. Per netwerk operator kunnen er meerdere dienstenaanbieders inkoppelen (dienstenlaag). De dienstenaanbieders (of service providers, SP) leveren toepassingen en content aan de consument. De pijlen stellen transmissiediensten of -functionaliteiten voor, die worden aangeboden aan de bovenliggende laag. Als wordt gerefereerd aan het lagenmodel en er wordt gesproken over 'open of ontbundelde toegang', dan wordt bedoeld dat de actieve laag gescheiden is van de passieve laag en vrij toegankelijk is voor één of meerdere partijen (andere partijen dan die op de passieve laag). Er kan ook worden bedoeld dat de toegang op de dienstenlaag helemaal vrij is, zodat iedere service provider zijn diensten kan leveren over het netwerk. Hoe meer lagen er open zijn voor toegang, hoe minder verticale integratie er is in functies.



Figuur 2.3: Het lagenmodel van Expertgroep Breedband

Verticale integratie van KPN netwerk en kabelnetten in Nederland

KPN is de eigenaar en operator van het telefonienetwerk (onderste twee lagen in figuur 2.3), maar verhuurt de infrastructuur soms aan andere partijen zoals Bbnet, BabyXL en Versatel. Een Service Provider (SP) die zijn diensten wil leveren aan klanten op het netwerk, betaalt een tarief aan de operator en sluit zijn apparatuur vervolgens aan op een daarvoor aangewezen punt in het netwerk (nummercentrale). Het aantal SP's dat op deze manier kan inkoppelen is in principe onbeperkt en heeft als enige restrictie de ruimte in de nummercentrale. Het netwerk van KPN wordt hierdoor kenmerkt door 'open acces' tegenover dienstenaanbieders. Samen met telefonie, is breedbandinternet (voornamelijk ADSL) de belangrijkste dienst die op dit moment mogelijk is over het telefonienetwerk.

De kabelnetwerken in Nederland zijn in tegenstelling tot het telefonienetwerk volledig verticaal geïntegreerd.³⁰ Alhoewel er ook op het kabelnet een SP aanwezig is, is dit de enige binnen een afgebakend geografisch gebied en is mogelijk in eigendom van de operator zelf. Het kabelnetwerk kenmerkt zich door geslotenheid tegenover dienstenaanbieders. Buiten breedbandinternet biedt het kabelnetwerk in Nederland de diensten telefonie (Voice over IP) en televisie.

Omdat op een glasvezelnetwerk de dienstenlaag open kan zijn en er ook de mogelijkheid bestaat om de actieve laag open te houden, is deze meer open dan de andere vaste infrastructuur in Nederland. Gemeenten streven naar het minimaliseren van graafwerkzaamheden in verband met onderhoud en aanleg van kabels in de grond. Eén glasvezelnetwerk waarop iedere operator en dienstenaanbieder kan aansluiten, kan de graafwerkzaamheden beperken. Dit kan een argument voor een gemeente zijn om de aanleg van een Fiber-to-the-Home netwerk te stimuleren.

³⁰ Met uitzondering van enkele service providers, zoals Canal+. De belangrijkste SP is echter altijd het kabelbedrijf zelf

In het vormen van beleid om de beschreven doelstellingen te behalen, kan een gemeente overwegen om beleid te formuleren voor het stimuleren van een glasvezelnetwerk. Er zal een besluitvormingsproces starten, waarin wordt bepaald welke rol de gemeente in de stimulering zal gaan innemen.

2.3.2 Lokale besluitvorming ten aanzien van stimuleren van glasvezelnetwerken

In deze subparagraaf komt de globale procedure van het lokale besluitvormingsproces aan bod en de overwegingen die daarin kunnen worden gemaakt voor de uiteindelijke gemeentelijke rol in het beleid.

Omschrijving van de procedure in het besluitvormingsproces

Het onderwerp kan in de gemeente op verschillende manieren ter sprake worden gesteld. Voor een bespreking van de belangrijkste organen in een gemeente, zie bijlage III.

Ten eerste kan vanuit de ambtelijke organisatie beleid worden voorbereid waarin glasvezel een oplossing biedt voor de problemen waarmee een gemeente kampt. Vanuit de ambtelijke organisatie gaat dat naar het college van B&W of naar een fractie in de gemeenteraad, afhankelijk voor wie de ambtenaar werkt. Wethouders en gemeenteraadsleden kunnen overigens ook zonder aanzet van een ambtenaar het onderwerp glasvezel op de agenda voor een vergadering zetten.

Als de ambtenaar voor een wethouder in het college werkt, zal de wethouder het punt op de agenda zetten voor de collegevergadering en vervolgens voor de gemeenteraadsvergadering of een raadscommissievergadering. Er kan direct een raadsvoorstel worden gedaan waarover wordt gestemd, of er worden één of meerdere vergaderingen gehouden, waarin wordt geprobeerd consensus te vormen over het te voeren beleid. Het beleid wordt in dat proces in de ambtelijke organisatie steeds meer vorm gegeven, of verandert van vorm. Uiteindelijk wordt er door de betreffende wethouder aan de gemeenteraad een raadsvoorstel gedaan voor het te voeren beleid inzake glasvezelnetwerken.

Wanneer de ambtenaar voor een politieke partij in de gemeenteraad werkt, zal niet de wethouder, maar een gemeenteraadslid het onderwerp op de agenda zetten voor een raadsvergadering of een raadscommissievergadering, waarna uiteindelijk tot het nemen van een besluit wordt gekomen.

Een besluit houdt in dat er beleid wordt vastgesteld voor het onderwerp glasvezel, waarin de rol van de gemeente wordt gedefinieerd.

Mogelijke rollen voor lokale overheid

Er zijn verschillende rollen voor de gemeente mogelijk:³¹

- **Aanjager, generieke stimulering**

De lokale overheid stimuleert experimenten met nieuwe toegangstechnologieën, waaronder glasvezel en draadloze technieken. Ook stimuleren van gebruikersonderzoek kan hier onder worden verstaan.

- **Vraagbundelaar**

Bundelen van de vraag op wijkniveau, dit zijn voornamelijk procesactiviteiten. Ook het bundelen van vraag voor publieke- en overheidsinstellingen, met als doel het verzekeren van voldoende aanbod om de ontwikkeling van de infrastructuur te waarborgen.

- **Launching Customer**

Toegankelijkheid van overheidsinformatie en –diensten verbeteren (bijvoorbeeld een digitaal gemeenteloket). Ontwikkelen van breedbandige content en applicaties, bijvoorbeeld gericht op onderwijs, zorg en veiligheid.

- **Financiële stimulator**

(Deel)financiering van FttX projecten. Het geven van fiscale of financiële arrangementen of premies aan inwoners en bedrijven die gebruik maken van een breedbandinfrastructuur.

³¹ Expertgroep Breedband, 2002, p.26,27. Rollen zijn toegepast op lokale overheid.

- Regisseur/Facilitator

Juridische problematiek onderzoeken voor lokale initiatieven, aanpassing van bouwbesluiten, verlenen van graafrechten en helpen bij het opstellen van plannen voor graven en aanleggen.

Het gewicht van een bepaald beleid inzake breedband, of de mate van interventie, kan worden vastgesteld volgens de volgende schaal:

Niets doen → Faciliteren → Stimuleren → Zelf aanleggen

Naarmate de schaal van links naar rechts verloopt, wordt de hoeveelheid geld en tijd die een gemeente steekt in het ondersteunen of uitvoeren van breedbandinitiatieven groter. De meest faciliterende rol en als gekozen beleid dus het minst gewichtig, is de rol van regisseur. Het meest zware beleidsalternatief is een grote financiële participerende rol van de gemeente, waarin zelfs de gehele aanleg van de infrastructuur kan worden gefinancierd. De andere rollen vallen in het spectrum van faciliteren en stimuleren, afhankelijk van de mate van interventie. Wanneer de gemeente alleen obstakels wegneemt voor een breedbandinitiatief in de gemeente, dan wordt gesproken van een faciliterende rol. Wanneer daadwerkelijk wordt aangespoord tot aanleg, dan wordt gesproken van stimuleren. Daarbij kan de financiële betrokkenheid van de gemeente uiteenlopen van bekostigen van proceskosten, tot investerend participeren in een samenwerking van marktpartijen en gemeente (Publiek Private Samenwerking, PPS).³²

Hulpbronnen bij het uitvoeren van gemeentelijke rol

De gemeente heeft verschillende bevoegdheden en middelen die ze kan gebruiken om haar rol in het glasvezelbeleid invulling te geven.

1. Regulering

Gemeenten verlenen vergunningen voor het uitvoeren van graafwerkzaamheden en moeten dus instemmen met werkzaamheden die door de infrastructuurhouders worden uitgevoerd. Bij het aanleggen van een eigen netwerk is er dus een grote realisatiemacht.

2. Financieel

Gemeenten hebben een budget dat zij kunnen aanwenden voor het verbeteren of onderhouden van de ICT voorzieningen in de gemeente. Grote steden zullen daar over het algemeen meer geld voor reserveren onder een aparte noemer dan kleinere gemeenten. Het geld kan op verschillende manieren worden ingezet ter ondersteuning of stimulering van breedbandinitiatieven.

3. Kennis

Een gemeente is eigenaar van de ondergrond en is daardoor altijd betrokken bij de inrichting daarvan. Op die manier hebben gemeenten vaak jarenlange ervaring met bijvoorbeeld kabelnetwerken of andere telecomvoorzieningen. De technische en/of organisatorische kennis die ze hebben opgedaan, kan worden gebruikt bij infrastructurele projecten. Gemeenten die beide soorten kennis hebben, kunnen in staat zijn om zelf een nieuw aansluitnet aan te leggen.

2.4 Sturing op lokale besluitvorming door VECAI

In deze subparagraaf wordt deelvraag twee beantwoord (de motivering en het doel van de sturing die VECAI wil uitoefenen). In de voorgaande paragrafen is beschreven op wat voor manier gemeenten tot een besluit komen om een rol te spelen in de realisatie van een glasvezelinfrastructuur. Dit traject kan leiden tot het besluit om als gemeente een investerende rol in te nemen.

Wat is de motivering voor VECAI om sturing uit te oefenen?

VECAI heeft er belang bij dat de bestaande concurrentie in de breedbandmarkt wordt gehandhaafd, om zodoende haar leden in een gezonde markt te laten opereren. Door kritiek te geven op de argumentatie die

³² Minnecré, 2002, p.74

gemeenten hanteren om een investeringsbesluit te onderbouwen, probeert VECAI haar belang na te streven. De volgende subparagraaf (2.4.1) verwoordt de kritiek met vijf argumenten. De argumenten vormen de inhoud van de informatie die VECAI presenteert aan gemeenten, waarmee wordt gepoogd om gemeenten te sturen die een investerende rol willen innemen.

Wat is het doel van de sturing door VECAI?

Het doel van de sturing is het voorkomen van een besluit waarmee overheidsinvesteringen in een glasvezelnetwerk zijn gemoeid. In subparagraaf 2.4.2 wordt uitgelegd op wat voor manier en met wat voor doel de argumenten als sturing worden ingezet in de gemeenten en wat dit in het verleden voor effect heeft gehad op de besluitvorming die volgde.

2.4.1 Argumenten van VECAI tegen glasvezelinvesteringen door gemeenten

Deze subparagraaf beschrijft de vijf argumenten die VECAI tegen gemeentelijke glasvezelinvesteringen inbrengt.

1. Overheidsinterventie is vanwege de marktontwikkelingen niet meer te rechtvaardigen

Capaciteitsvergroten investeringen in infrastructuur door marktpartijen

De rechtvaardiging van ingrijpen door de overheid op een markt wordt ingegeven door marktfalen. In de breedbandmarkt leken de zittende infrastructuurhouders in een impasse te zitten wat betreft capaciteitsvergroten investeringen in hun aansluitnetten. De revolutie naar een FttH netwerk, die bestaat uit het vervangen van de bestaande coaxkabels en koperen 'twisted pair', leek daarom niet door de markt opgepakt te gaan worden.

In de zomer van 2003 begon de markt voor internet via ADSL echter snel te groeien. KPN adverteerde veel met lagere prijzen dan tot dan toe normaal was. Het aantal ADSL aansluitingen begon te stijgen en de concurrerende kabelbedrijven volgden de prijsverlagingen van KPN. Het aantal kabel en ADSL aansluitingen is in 2004 inmiddels de 2.000.000 gepasseerd.³³ ADSL liep half 2002 met 136.000 aansluitingen³⁴ nog ver achter op kabelinternet met 760.000 aansluitingen³⁵, maar eind 2003 waren er al meer ADSL abonnees dan kabelinternetabonnees.³⁶ In 2004 zet deze trend zich verder voort, aangezien de voorsprong van ADSL op kabel nog verder is vergroot met ca. 200.000 aansluitingen.³⁷

Tabel 2.2: Verloop van het aantal kabel en ADSL internet aansluitingen in de afgelopen twee jaar

| Infrastructuur / Jaartal | Juli 2002 | Eind 2003 | (Groei t.o.v. 2002) | Maart 2004 | (Groei t.o.v. 2003) |
|--------------------------|-----------|-----------|---------------------|------------|---------------------|
| Kabel | 760.000 | 940.000 | (24% groei) | 1.000.000 | (6% groei) |
| ADSL | 136.000 | 951.000 | (600% groei) | 1.200.000 | (26% groei) |
| Totaal | 896.000 | 1.891.000 | (211% groei) | 2.200.000 | (16% groei) |

De concurrentiestrijd tussen de kabelbedrijven en KPN vindt op twee vlakken plaats, namelijk in prijs en in transmissiesnelheid. Doordat de transmissiesnelheden die worden aangeboden steeds groter zijn, zijn capaciteitsvergroten investeringen in de netwerken noodzakelijk. Het feit dat deze investeringen worden gedaan, doorbreekt de verwachtingspatronen die in Nederland heersten t.a.v. de infrastructuurhouders en het falen van de breedbandmarkt. Het feit dat er blijkbaar geen marktfalen is, zou invloed moeten hebben op de besluitvorming die zich binnen een gemeente afspeelt, wanneer deze overweegt om in te grijpen in de markt. De concurrentieontwikkeling lijkt in de besluitvorming echter niet doorslaggevend, aangezien er nog steeds gemeentelijke glasvezelinitiatieven ontstaan.

³³ Persbericht: Telecompaper, "More than 2 million broadband users in the Netherlands", 06-10-2004

³⁴ Fijnvandraat, 2003, p.5

³⁵ Platform Nederland Breed, *Breedband, economie en maatschappij*, 2004, p.10

³⁶ Persbericht: Telecompaper, "Verschil tussen ADSL en kabelinternet: 11.000 aansluitingen", 06-10-2004

³⁷ Persbericht: Telecompaper, "More than 2 million broadband users in the Netherlands", 06-10-2004

Vertrouwen van huidige infrastructuurhouders over hun (toekomstig) aanbod in breedband

Een factor die ook meespeelt in het blijven exploiteren van de netten zoals die er nu liggen, is het vertrouwen van de marktpartijen in het kunnen blijven voldoen aan de vraag naar breedband. Er zijn enkele technische ontwikkelingen die deze houding ondersteunen; in het onderstaande kader wordt hier dieper op ingegaan. Merk op dat het innovaties betreft waarbij de kabelnetten zoals ze er liggen beter worden benut, zonder bijvoorbeeld de kabels met glasvezel te vervangen.

Mogelijke innovaties in het Nederlandse kabelnetwerk (1)

Uit onderzoek van TNO blijkt dat de kabelinfrastructuur minstens tot 2008 en waarschijnlijk voorbij 2012 als toekomstvast te bestempelen is.³⁸ Dat wil zeggen dat de technische ontwikkeling van de infrastructuur voor voldoende capaciteitsaanbod zal zorgen in relatie tot de capaciteitsvraag die wordt gegenereerd door de diensten die op dat moment bestaan. Uit analyse van de historische capaciteitsontwikkeling van het kabelnetwerk blijkt dat deze een autonome capaciteitsgroei heeft van ongeveer 60% per jaar.³⁹ Deze trend kan in de toekomst worden voortgezet door enkele technologische innovaties die in het kabelnetwerk mogelijk zijn. Het onderzoek van TNO identificeert er drie, die hierna worden toegelicht.⁴⁰

1. Upgraden van kabelmodems

Er bestaan verschillende generaties kabelmodems, die ieder hun eigen transmissiesnelheden hebben. Een kabelmodem communiceert vanaf de klant met de apparatuur in het netwerk (zie bijlage 1). De standaard voor kabelmodems die we in Europa gebruiken heet EuroDOCSIS. In 2004 waren er drie verschillende typen EuroDOCSIS modems beschikbaar. Op dat moment⁴¹ werd er door CableLabs ook gewerkt aan een nieuw type, namelijk EuroDOCSIS 3.0. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de vorm van de standaard die nog gekozen moet worden, maar de transmissiesnelheden zijn in ieder geval vele malen hoger dan de huidige typen kabelmodems.⁴² In tabel 2.3 zijn de mogelijke transmissiesnelheden voor de verschillende typen EuroDOCSIS modems weergegeven. Het type kabelmodem dat nu vooral wordt gebruikt door de kabelbedrijven in Nederland is EuroDOCSIS 1.0 en 1.1.⁴³ Uit de tabel blijkt dat op dit gebied de komende jaren nog voldoende kan worden geïnnoveerd.

Tabel 2.3: transmissiesnelheden voor de verschillende typen kabelmodems in Europa

| Tr. snelheid / type kabelmodem | EuroDOCSIS 1.0 | EuroDOCSIS 1.1 | EuroDOCSIS 2.0 | EuroDOCSIS 3.0 |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------------|----------------|
| Transmissiesnelheid downstream | 38-52 Mbit/s | 38-52 Mbit/s | 38-52 Mbit/s | 200 Mbit/s |
| Transmissiesnelheid upstream | 5 en 10 Mbit/s | 5 en 10 Mbit/s | 5, 10, 25, 30 Mbit/s | 100 Mbit/s |

³⁸ TNO, 2004, p.34

³⁹ TNO, 2004, p.18

⁴⁰ TNO, 2004, p.10, 17 en 18

⁴¹ Ten tijde van het schrijven van deze scriptie

⁴² Baumgartner, J., "DOCSIS: the next generation", *Communications, Engineering and Design*, juli 2004 (zie ook: <http://www.cedmagazine.com/ced/2004/0704/07d.htm>)

⁴³ TNO, 2004, figuur op p.19

Mogelijke innovaties in het Nederlandse kabelnetwerk (2)

2. Toepassen van CableEthernet

Bij het gebruik van de CableEthernet technologie wordt de methode van datatransmissie zoals een EuroDOCSIS modem dat doet vervangen door datatransmissie m.b.v. Ethernet. Behalve het vervangen van de EuroDOCSIS modem door een Ethernet aansluiting zullen er op verschillende plaatsen in het kabelnetwerk tussen de eindgebruiker en het kabel kopstation aanpassingen moeten worden gedaan - echter niet aan de kabels zelf -, zodat Ethernet ondersteund wordt. De grootste voordelen van Ethernet ten opzichte van EuroDOCSIS zijn:⁴⁴

- hoge transmissiesnelheden
- oneindige transmissieafstand
- symmetrische datatransmissie
- gemak van implementatie (goedkoop en compatible met veel systemen).
- Quality of Service

CableEthernet is een Ethernetoplossing die o.a. wordt aangeboden door het bedrijf Teleste in samenwerking met Tratek. Het systeem wordt ook wel "Ethernet to the Home" genoemd. Het systeem van Teleste maakt het mogelijk om zonder aanpassingen in de netwerktopologie transmissiesnelheden te behalen tot 100 Mbit/s voor zowel het upstream als het downstream dataverkeer. In Boxmeer biedt Essent aan meer dan 3.000 huishoudens 10 Mbit/s verbindingen via de CableEthernet technologie.⁴⁵ Een ander voorbeeld van het toepassen van de Ethernettechnologie in een kabelnetwerk is CAI Westland, die in Naaldwijk een symmetrische 100 Mbit/s verbinding heeft opgeleverd.⁴⁶

3. Digitaliseren van televisie

Het televisiesignaal op het kabelnetwerk is van oudsher een analoog signaal. Het hele elektromagnetische spectrum dat op de kabel wordt gebruikt (meestal 5 tot 860 MHz) is opgedeeld in kanalen van 8 MHz. Een groot deel van die kanalen wordt gebruikt voor het verzenden van televisieprogramma's. Per kanaal kan één analoog televisiesignaal worden doorgegeven.

In 2000 is door veel kabelexploitanten in aanvulling op de analoge televisiezenders ook een pakket digitale televisiezenders geïntroduceerd. Het voordeel van het verzenden van een digitaal televisiesignaal is dat er per kanaal vier tot zes keer meer digitale televisiezenders kunnen worden aangeboden dan bij analoge signalen.

Op dit moment wordt digitale televisie nog steeds voornamelijk als aanvulling op het traditionele pakket van zenders aangeboden. Het is mogelijk dat in de toekomst het analoge televisiesignaal wordt vervangen door een digitaal signaal, waardoor er veel efficiënter wordt omgegaan met het beschikbare spectrum. Deze techniek kan dus een positief effect hebben op de beschikbare capaciteit voor andere diensten, zoals internet en telefonie.⁴⁷

Marktverstoring

Vanwege de veranderde situatie waarin marktfalen niet zo eenduidig is vast te stellen en waarin technische ontwikkelingen de bestaande infrastructuur doorgroeimogelijkheden bieden, beschouwt VECAI de gemeentelijke investeringen als marktverstoring. Marktpartijen kunnen moeilijk concurreren met een netwerk dat gedeeltelijk of helemaal is bekostigd met overheidsgeld. Omdat een glasvezelnetwerk een open platform biedt voor dienstaanbieders en eventueel netwerk operators, kan de eigenaar van de passieve laag de bestaande marktpartijen aanbieden om hun diensten over het glasvezelnetwerk af te leveren, waardoor de markt schijnbaar minder wordt verstoord. Het overgaan tot een dergelijke strategie heeft echter een groot financieel nadeel.

In de prijs van een dienst over de oude infrastructuur zitten behalve de operationele kosten van de infrastructuur, ook de kosten voor afschrijving en kapitaalkosten. De kapitaalkosten vallen uiteen in vaste kosten voor de aanleg van het netwerk en variabele kosten per aangesloten gebruiker.⁴⁸ De prijs voor de eindgebruiker wordt bepaald door de kosten op te tellen en een winstmarge daarboven te nemen. Wanneer de netwerkoperator aansluit op een glasvezelnetwerk, zal een tarief aan de eigenaar van dat netwerk worden betaald (voor de

⁴⁴ Cheng, J.Z., Yu, H.C., Sincoskie, W.D., 2004

⁴⁵ TNO, 2004, p.18

⁴⁶ <http://www.nederlandbreed.nl/pilots.asp>, geraadpleegd op 14-01-2005

⁴⁷ TNO, 2004, p.9 en 10

⁴⁸ Berghout, 2003, p.49

afschrijving en kapitaalkosten). De winstmarge voor de operator zal vervolgens alleen over de operationele kosten worden berekend, wat een kleinere winst ten gevolg heeft. Ten tweede zal de verschuiving van de afname van diensten richting het glasvezelnetwerk ervoor zorgen dat de capaciteit van de oude infrastructuur deels onbenut blijft. De verminderde inkomsten van de diensten op dat netwerk, kunnen ervoor zorgen dat de reeds gedane kapitaalinvesteringen in het netwerk niet meer rendabel zijn.

2. Het subsidiëren van of investeren in glasvezelnetwerken is niet technologie-neutraal

Volgens de Europese Kaderrichtlijn moeten regelgevende instanties hun beleid technologie-neutraal opstellen (zie Bijlage II). De nationale overheid doelt met haar beleid, behalve in de Breedbandnota van 2004, altijd op het stimuleren van glasvezelinfrastructuren. Dat kan door het definiëren van breedband op een zodanige manier dat alleen glasvezel binnen de definitie van breedband valt (zie discussie in Bijlage VI), of door het spreken van volgende generatie netwerken. Wat de definitie voor breedband is en dus welke technologieën voor een breedbandinfrastructuur kunnen worden gebruikt, is een onderwerp van discussie tussen overheden en VECAI.

Wanneer gemeenten aangeven dat zij via een tender willen investeren in een onderneming die de aanleg van een gemeentelijk breedbandnetwerk gebaseerd op glasvezel op zich gaat nemen, dan voeren zij geen technologie-neutraal beleid. Volgens VECAI zou een gemeente in de tender ook deelnemers toe moeten laten die een breedbandnetwerk willen realiseren via een andere technologie.

3. De gemeentelijke investeringen stromen niet met het nieuwe beleid van EZ

Met het verschijnen van de Breedbandnota in maart 2004, werd duidelijk dat Economische Zaken een ander beleid voerde ten aanzien van het stimuleren van breedbandontwikkelingen in Nederland, ten opzichte van het eerdere beleid (zie paragraaf 2.1). De focus van het beleid is gedeeltelijk verschoven van stimuleren van ICT-infrastructuren naar stimuleren van diensten. Dat blijkt uit de wens om als nationale overheid niet meer te investeren in infrastructuur, het opstellen van richtsnoeren voor lokale overheden inzake investeringen in infrastructuur (door een interdepartementale commissie), het willen voorkomen van fragmentatie door lokale initiatieven en de nadruk op het ontwikkelen van diensten parallel aan infrastructuur.⁴⁹ Bovendien wordt in de definitie van breedband geen waarde meer opgenomen voor de vereiste transmissiesnelheid.⁵⁰ Dit betekent dat niet alleen glasvezel aan de definitie van breedband voldoet, maar dat ook andere netwerken in Nederland, zoals het kabeltelevisienetwerk, het telefonienetwerk, satelliet en WiFi onder deze definitie kunnen vallen.

Het nationale beleid pleit voor het verschuiven van de focus van gemeenten op het aanleggen van een glasvezelinfrastructuur, richting het ontwikkelen van breedbanddiensten. "Het kabinet is van mening dat het starten van nieuwe infrastructuurexperimenten in de huidige fase niet meer nodig is."⁵¹ VECAI acht het blijven bestaan van plannen van gemeenten voor het investeren in een glasvezelinfrastructuur, niet in lijn met het nieuwe beleid.

Met het onderschrijven van het advies van de impulscommissie, heeft het kabinet wederom een koers gekozen waarin de overheid naast diensten zal investeren in infrastructuur.

4. Glasvezelinvesteringen door woningbouwcorporaties zijn niet legitiem

Woningbouwcorporaties kunnen ook een rol spelen in het realiseren van een glasvezelnetwerk. Een woning krijgt een meerwaarde als er een snelle breedbandaansluiting aanwezig is. Er zijn corporaties die inmiddels investeringsplannen hebben, zoals in Enschede.⁵² De kritiek van VECAI op investeringen door woningbouwcorporaties is tweeledig.

Verrekenen van kosten in huurprijs

In gevallen waar woningbouwcorporaties participeren in de financiering van het glasvezelnetwerk, zouden woningen inclusief glasvezelaansluiting kunnen worden aangeboden aan de huurder. De kans bestaat dat de woningbouwcorporatie de kosten voor de glasvezelaansluiting gedeeltelijk doorberekent in de kale huurprijs. De huurder kan op deze manier de indruk krijgen dat de internetaansluiting hem minder kost dan in werkelijkheid het geval is. Bovendien wordt in dat geval de huursubsidie, die berekend wordt aan de hand van de kale huurprijs, uitgekeerd op een groter bedrag dan aanvankelijk zou gebeuren. Het doorberekenen van de kosten in de kale huurprijs betekent een gedwongen afname (gedwongen winkelnering) van de aansluiting door de

⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken, *De breedbandnota, een kwestie van tempo en betere benutting*, 2004, p.13

⁵⁰ Ministerie van Economische Zaken, *De breedbandnota, een kwestie van tempo en betere benutting*, 2004, p.3

⁵¹ Ministerie van Economische Zaken, *De breedbandnota, een kwestie van tempo en betere benutting*, 2004, p.7

⁵² Casanet, "Over Casanet", www.casanet.nl, geraadpleegd op 15-11-2004

bewoner en is volgens de ministers van Economische Zaken en VROM bij wet niet mogelijk.⁵³ De huurprijs van woningen in de sociale huursector zijn gereguleerd via een puntensysteem. Op basis van het puntensysteem kan de huurprijs bij de aanwezigheid van een glasvezelaansluiting niet worden verhoogd.⁵⁴

Aanleggen van infrastructuur behoort niet tot de kerntaken van een woningbouwcorporatie

Uit antwoord op kamervragen die in december 2003 werden gesteld aan de Minister van VROM, blijkt dat het aanleggen van een ICT-infrastructuur niet tot de taken van een woningbouwcorporatie behoort. Alleen het fysiek aansluiten tot de erfgrans van een huurder op een infrastructuur is een taak die wel vervuld kan worden.⁵⁵

5. Investerende gemeenten overtreden de Europese regels m.b.t. staatssteun

Op basis van de Europese regels kan gezegd worden dat er een verbod is op staatssteun, wanneer er geen sprake is van marktfalen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloedt.⁵⁶ Staatssteun omvat het verstrekken van een voordeel door een overheid aan bepaalde ondernemingen of activiteiten, zonder marktconforme tegenprestatie, waarbij de mededinging potentieel wordt verstoord.⁵⁷ Bij het verlenen van staatssteun moet aan twee voorwaarden worden voldaan: er moet een melding worden gemaakt bij de Europese Commissie, die vervolgens haar goedkeuring (of afkeuring) moet geven. En het project moet Europees worden aanbesteed volgens de daarvoor opgestelde regels. Het is volgens een Europese Verordening⁵⁸ mogelijk voor een overheid om in beperkte mate subsidie te verlenen aan een onderneming, zonder daarbij onder de staatssteunregels te vallen. Er kan een maximum van €400.000 worden verleend per telecommunicatieproject en er mag €100.000 per organisatie per drie jaar worden verstrekt.

VECAI acht investeringen van een gemeente in een onderneming die een glasvezelnetwerk aanlegt in strijd met de Europese regels, omdat er geen duidelijk geval van marktfalen is in Nederland. Bovendien is het investeren in één infrastructuur gebaseerd op glasvezel niet technologie-neutraal, wat volgens de Europese Richtlijnen ook het geval moet zijn.

2.4.2 Het doel en de wijze van sturing door VECAI in het lokale besluitvormingsproces

De sturing van VECAI richt zich op gemeenten die in het besluitvormingsproces waarin een gemeentelijke rol wordt vastgesteld, overwegen om een investerende rol aan te nemen. Zoals blijkt uit de beschrijving van de lokale besluitvorming in subparagraaf 2.3.2, moet er voor het nemen van een besluit over een eventuele investering door de gemeente eerst consensus zijn binnen de gemeenteraad en het college van B&W. In dat proces van consensusvorming wordt er een raadsvoorstel ontwikkeld door beleidsambtenaren, waarin ook de onderbouwing voor het beleidsalternatief en dus voor een eventuele investering wordt weergegeven.

Het besluitvormingsproces is (gedeeltelijk) openbaar en er kunnen documenten, zoals adviesrapporten, brieven of voortgangsbesluiten, vrijkomen waaruit de ambitie van personen binnen een gemeente voor glasvezelinvesteringen én de onderbouwing daarvoor blijken. De onderbouwing is gestoeld op aannames die een investering door de gemeente (juridisch, economisch en bestuurlijk) verantwoordt. De sturing van VECAI richt zich tot nu toe op die aannames.

De argumenten uit de vorige subparagraaf worden door VECAI vervolgens gebruikt om de aannames voor de onderbouwing van de eventuele investering te weerleggen. Daarbij richt VECAI zich op twee delen van de gemeente, namelijk het bestuur en de gemeenteraad. De argumenten worden gegeven aan de gemeenteraad in de vorm van een inspreekbeurt of hoorzitting tijdens een raadsvergadering waarin door betrokken gemeentelijke actoren (wethouder, raadsleden en eventueel ambtenaren) wordt gepoogd tot consensus te komen over het nut van de glasvezelinvestering. Het doel van het geven van de argumenten is om de gemeenteraad te overtuigen van het feit dat de onderbouwing voor de investering niet gebaseerd is op juiste aannames en dat er daarom niet besloten kan worden tot het investeren in een glasvezelnetwerk. Buiten een inspreekbeurt of hoorzitting, kan er ook per brief worden betoogd tegen een eventuele investering. Deze kan dan ook gericht zijn aan het bestuur van

⁵³ Ministerie van Economische Zaken, "Antwoord op vragen van het Kamerlid Atsma (CDA) tijdens het Algemeen Overleg over Kabel d.d. 2 juni 2004", 13-07-2004

⁵⁴ Besluit huurprijzen woonruimte (Bijlage I), op: <http://www.wetten.nl/Besluit%20huurprijzen%20woonruimte>

⁵⁵ Ministerie van Economische Zaken, "Antwoord op kamervragen (742) van Depla, Kruijssen en Van Dam aan de ministers van VROM en EZ", december 2003, aanhangsel 1573-1574

⁵⁶ De regels vloeien voort uit artikel 87, 88 en 89 van het EG-Verdrag (www.europadecentraal.nl, dossier "staatssteun")

⁵⁷ Interdepartementale Commissie Marktwerking, 2004

⁵⁸ Verordening (EG) nr. 69/2001, 12-01-2001

de gemeente. Deze vorm van sturing is bijvoorbeeld uitgeoefend in Amsterdam⁵⁹, waarover al kort in de inleiding is gesproken. De sturing wordt hierna verder uitgewerkt, waarbij de pogingen om de aannames van de gemeente te weerleggen, duidelijk worden.

Het effect van sturing in Amsterdam

In Amsterdam heeft het proces van consensusvorming vooral plaatsgevonden in de vergaderingen van raadscommissie ICT. Op het moment dat VECAI in februari 2004 begon met het uitoefenen van invloed, had het gemeentebestuur in 2003 al de ambitie uitgesproken om een glasvezelnetwerk te realiseren, waarbij de gemeente een financiële rol zou gaan spelen. Het onderwerp was vanaf toen een terugkerend onderwerp in de raadscommissie ICT, waar consensus moest worden bereikt over de gemeentelijke rol, voordat er een voorstel aan de gemeenteraad zou worden voorgelegd. In de commissie ontstond eind 2003 behoefte aan inspraak van deskundigen en er werd in februari 2004 een expertmeeting georganiseerd ten tijde van de raadscommissievergadering. Er waren naast VECAI sprekers van de Technische Universiteiten Delft en Eindhoven, KPN e.a. De spreker van VECAI poogde in zijn betoog enkele aannames voor de plannen van de gemeente te weerleggen.⁶⁰

Aanname gemeente Amsterdam: 50 euro per maand per klant voor internet

Weerlegging VECAI: Er werden voorbeelden gegeven van marktprijzen en prijzen in andere gemeenten waar een glasvezelnetwerk was of wordt aangelegd, waarbij de prijzen voor dezelfde diensten aanzienlijk hoger lagen. Concluderend zou de prijs die Amsterdam voor ogen had, niet rendabel zijn.

Aanname gemeente Amsterdam: penetratiegraad van het netwerk van 53%

Weerlegging VECAI: VECAI gaf een rekenvoorbeeld waaruit bleek dat het glasvezelnetwerk, wanneer het een penetratiegraad wilden halen van 53%, op dienstenniveau een marktaandeel van 75% moest halen. Er werd geconcludeerd dat dat onder de huidige concurrentieomstandigheden bijna onmogelijk is.

Aanname gemeente Amsterdam: Er zijn positieve effecten van het netwerk en diensten op sociale cohesie

Weerlegging VECAI: Er werd aangegeven dat juist de lagere inkomens minder computers hebben en dus juist minder zullen profiteren van het nieuwe netwerk. Concluderend zou er weinig positief effect zijn op de sociale cohesie in de stad.

Aanname gemeente Amsterdam: Er bestaat marktfalen

Weerlegging VECAI: Er werden technische ontwikkelingen aangegeven die aangaven dat de transmissiesnelheden van de bestaande infrastructuur bleven stijgen, hetgeen werd onderbouwd met een rapport van TNO.⁶¹ Concluderend dat dit niet zou plaatsvinden wanneer de markt zou falen.

De commissieleden ervoeren de discussie uiteindelijk als nuttig, maar er was verder weinig effect op de visie van de gemeenteraad als geheel. Vooral omdat er pas in november 2004 (acht maanden later) een raadsbesluit zou worden genomen over het oprichten van een BV die de infrastructuur zal gaan realiseren. Het bestuur nam wel een besluit na de expertmeeting, namelijk om de ambitie door te zetten en een GO / NO-GO besluit voor de gemeenteraad in te plannen.

Op 24 november 2004 werd een raadsvergadering ingepland waarin men zou besluiten over het opstarten van de eerdergenoemde BV waar de gemeente voorlopig €200.000 in zou investeren. Op de voorafgaande commissievergadering ICT (6 oktober 2004) kreeg VECAI de kans om nogmaals te spreken. De spreker ging op dezelfde aspecten in als bij de expertmeeting (marktontwikkelingen en marktfalen), maar gaf nu ook aan dat de gemeente m.b.t. de Europese regels juridisch risico zou lopen door te investeren in een niet technologieneutraal project (de keus lag immers op glasvezel). Dit keer was er meer effect op de commissie; sommige leden kregen meer behoefte aan discussie, anderen vonden het verhaal polariserend en waren niet content met het optreden van de spreker. Na de vergadering volgde een besloten gedeelte, waardoor het effect op de visie van de commissieleden op dat moment niet geheel duidelijk was. In de raadsvergadering van 24 november 2004 blijkt dat de visie weinig is veranderd; het voorstel wordt conform aangenomen.

⁵⁹ Ook in Den Haag is op deze manier gestuurd

⁶⁰ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, 17-02-2004

⁶¹ TNO Telecom, 2004

Conclusie

Uit het voorbeeld van Amsterdam blijkt dat de huidige wijze van sturing door VECAI weinig zichtbaar effect heeft. De sturing werd ingezet met als doel het blokkeren van de plannen van de bestuurders van de gemeente. Het doel werd geprobeerd te bereiken door de gemeenteraad te overtuigen van het feit dat het standpunt van VECAI juist was en dat de aannames van de glasvezelplannen onjuist waren. Het aanpassen van het standpunt van de gemeenteraad richting die van VECAI zou zorgen voor blokkering van het besluitvormingsproces. Buiten de discussie die werd uitgelokt is daar echter geen sprake van geweest.

In het volgende hoofdstuk zal een theoretisch kader worden gegeven, dat de mogelijkheid geeft om de besluitvorming te analyseren en te verklaren waarom de sturing van VECAI weinig effect heeft. De eerste belangrijke stap die daarbij wordt genomen is het verschuiven van het belangrijkste kenmerk van de besluitvorming van rationeel, zoals in hoofdstuk één en twee is gehanteerd, naar grillig. Volgens Van Heffen⁶² wil grillig zeggen dat er veel complexiteit is in de inhoud van het besluitvormingsproces en dat er veel actoren aanwezig zijn, met verschillende belangen en percepties. Inhoudelijke complexiteit zorgt voor inhoudelijke onzekerheid, omdat er te weinig kennis of theorie is over een probleemsituatie; er te weinig informatieverwerkende capaciteit is bij analisten, ontwerpers en beslissers; informatie verspreid is over meerdere actoren; of dat er onder invloed van technologische, demografische, politieke of economische ontwikkelingen in het proces nieuwe probleemformuleringen of oplossingen voordoen. In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk dat een benadering gebaseerd op grilligheid nauwer aansluit bij de kenmerken van de lokale besluitvorming rondom glasvezelinvesteringen en dat de analyse van de besluitvorming op een grillig model gebaseerd zal moeten zijn. Het hanteren van een grillig model bij het analyseren van de besluitvorming en het aansluitend bepalen van de aangrijppunten voor sturing kan als gevolg hebben dat de inzet van sturingsinstrumenten door VECAI - voor een grotere effectiviteit - zou moeten veranderen.

⁶² Van Heffen, 1993, p.67-81

3. Theoretisch kader

Het doel van dit hoofdstuk is het opstellen van een kader voor het analyseren van lokale besluitvormingsprocessen rondom glasvezelnetwerken. Het kader vormt het antwoord op deelvraag twee. Om dit te bereiken wordt een besluitvormingsmodel uit de literatuur gekozen dat het beste aansluit bij de karakteristieke kenmerken van de lokale besluitvorming rondom breedband. De theoretische concepten uit het model zullen als input dienen voor het kader.

Volgens Teisman zijn beleidsonderzoekers in drie groepen in te delen:¹

1. Ten eerste een groep die er vanuit gaat dat beleidsprocessen opgebouwd zijn rondom een centraal besluit. Deze groep maakt gebruik van het *fasenmodel*.
2. Ten tweede is er een groep die er vanuit gaat dat beleidsprocessen niet volgtijdelijk zijn opgebouwd uit andersoortige fasen. Deze beleidsonderzoekers onderscheiden stromen van problemen, oplossingen en participanten of politiek-bestuurlijke factoren. Deze groep maakt gebruik van het *stromenmodel*.
3. Ten derde is er een groep onderzoekers die er vanuit gaat dat beleidsprocessen zijn opgebouwd uit een reeks van beslissingen, genomen door diverse partijen. Deze groep maakt gebruik van het *rondenmodel*.

Het fasenmodel kan worden beschouwd als een rationeel model, omdat de individuele besluitvormer in het model centraal staat, er een probleemanalyse wordt gedaan, oplossingen worden gezocht en ontwikkeld, vervolgens worden gerangschikt in de mate van wenselijkheid en daarna worden geselecteerd en toegepast.² De andere twee modellen worden beschouwd als modellen waarin geen centrale besluitvormer is en grilligheid en complexiteit (veel spelers en veel belangen) een grote rol spelen. Een rationele benadering blijkt niet geschikt om te komen tot inzicht in het verloop van lokale besluitvorming ten aanzien van investeringen in glasvezelnetwerken, zoals blijkt uit het effect van sturing beschreven in paragraaf 2.4. Er wordt dus een keuze gemaakt uit de andere twee modellen. Het fasenmodel wordt wel meegenomen in de bespreking van de modellen in paragraaf 3.1 en dient verder als vergelijking om de andere twee modellen nauwkeurig te beschrijven.

Na de bespreking van de modellen in paragraaf 3.1, wordt in paragraaf 3.2 een keuze gemaakt voor een model op basis van de beste match van de karakteristieke kenmerken van het model met de kenmerken van de werkelijkheid, zoals beschreven in de probleemanalyse (hoofdstuk twee). Het model biedt vanuit de theorie verschillende elementen waarmee wordt gepoogd de besluitvormingsprocessen te analyseren. In paragraaf 3.3 worden de verschillende elementen voor de breedbandproblematiek gespecificeerd en geoperationaliseerd.

3.1 Theoretische besluitvormingsmodellen

In deze paragraaf worden het fasenmodel, stromenmodel en rondenmodel besproken. Er is gebruik gemaakt van het werk van Teisman³.

3.1.1 Het fasenmodel

Het fasenmodel omschrijft een beleidsproces als “de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid.”⁴ Onder beleidsvoorbereiding wordt verstaan het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen voor het te voeren beleid. Met bepaling wordt bedoeld dat er wordt vastgesteld wat de inhoud van het beleid zal worden. In de uitvoering worden de middelen toegepast en in evaluatie worden de inhoud, proces en de effecten van beleid beoordeeld. Door deze reconstructiemethode verschillend de genoemde fasen duidelijk van elkaar. De onderzoeker die gebruik maakt van het fasenmodel zal voor de verschillende fasen tot theorievorming moeten komen. Het model wordt toegepast als een ideaaltype en wijkt duidelijk af van de empirie.

¹ Teisman, 1993

² Koppenjan, 1993, p.24

³ Teisman, 1993

⁴ Hoogerwerf, 1982, p.57

Het belangrijkste uitgangspunt bij fasenmodellen is dat er wordt verondersteld dat beleidsactiviteiten zich afspelen rondom een centraal punt: de beleidsbepaler, die vaststelt wat het beleid is. In het fasenmodel zijn wel meerdere partijen betrokken bij beleid, die allen doelstellingen voor beleid kunnen aandragen en oplossingen kunnen verduidelijken. Er blijft slechts één actor waarvan de beslissing boven de rest van de beslissingen uitsteekt en dat is de beleidsbepaler. De beleidsbepaler en de beleidsontwerper (die ondersteunend is voor de beleidsbepaler) hebben in een fasenmodel een beleidstheorie nodig in de beleidsvoorbereiding. Een beleidstheorie is te omschrijven als de “veronderstellingen die in de schriftelijke of mondelinge argumentaties van de beleidsontwerpers en de beleidsbepalers over een bepaald beleid voorkomen.”⁵ Het aanwezig behoren te zijn van beleidstheorie bij beleidsbepalers en –ontwerpers, en het daaraan kunnen herkennen van die actoren, maakt dat het fasenmodel verschilt van het stromenmodel en rondenmodel.

Het fasenmodel kreeg van sommige onderzoekers kritiek, omdat het opdelen van de beleidsprocessen in gescheiden fasen niet tot specifieke theorievorming zou leiden. In 1972 is het stromenmodel ontwikkeld door Cohen, Marchen en Olsen, waarmee getracht wordt de kritiek te omzeilen.

3.1.2 Het stromenmodel

Het stromenmodel gaat uit van grilligheid in beleidsprocessen en poogt dit weer te geven in het concept van drie stromen die onafhankelijk van elkaar bewegen, namelijk een stroom problemen, oplossingen en participanten. De loskoppeling van de participanten van de problemen en oplossingen is een groot verschil met bijvoorbeeld het fasenmodel, waarbij de beleidsbepaler centraal staat. Doordat de participanten los staan van de beleidsprocessen, kunnen zij zelf bepalen aan welke problemen en oplossingen zij tijd besteden, waardoor de beleidsprocessen een wisselende participatie kennen en grillig kunnen verlopen. Voortgang in het beleidsproces ontstaat door beslissingen te nemen. Omdat er een wisselende participatie kan zijn in actoren, is het mogelijk dat opeenvolgende beslissingen niet logisch op elkaar hoeven voort te bouwen. Een beslissing in het model vindt plaats wanneer de drie gelijktijdig bestaande stromen gekoppeld raken. De gelijktijdigheid van de stromen is overigens een grote tegenstelling met het fasenmodel, waarin alleen volgtijdelijkheid bestaat in de verschillende fasen.

In het stromenmodel neemt schaarste een centrale plaats in. Problemen, oplossingen, participanten en de koppeling ervan worden bepaald door een systeem van vraag en aanbod. Problemen of oplossingen worden geadresseerd zolang er geen andere urgente problemen of oplossingen aan de orde zijn. De processen zorgen ervoor dat problemen niet altijd optimaal worden opgelost, maar dat er in complexe situaties wel keuzes worden gemaakt en problemen worden aangepakt.⁶

In 1984 heeft Kingdon enkele aanpassingen gedaan aan het model, waardoor het naar zijn mening beter aan zou sluiten bij de werkelijkheid. In het model van Kingdon is de participantenstroom vervangen door een politiek-bestuurlijke stroom, waarbij de participanten nu los door de stromen heen bewegen. In het stromenmodel van Kingdon zoeken actoren met oplossingen in de oplossingen- of beleidsstroom problemen en politiek commitment. Politici zijn daarentegen op zoek naar zowel problemen als oplossingen die zij kunnen koppelen. Een koppeling van drie stromen noemt Kingdon een policy-window.

De koppelingen die zich voordoen worden centraal gezet als onderzoeksvragen. De theorievorming over beleidsprocessen vanuit het stromenmodel richt zich op de dynamiek en de processen in de stromen en op de vraag hoe de koppeling tussen de drie stromen tot stand komt.

3.1.3 Het rondenmodel

In tegenstelling tot het stromenmodel, hebben actoren in het rondenmodel weer een centrale plaats in de analyse. De doelen en oplossingen zijn echter niet gebonden aan één actor en besluiten worden niet genomen op een vastgesteld moment, zoals in het fasenmodel. Beleid is nu het resultaat van een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren. Terwijl in het stromenmodel veel aandacht is voor de dynamiek in de verschillende stromen, is er in het rondenmodel vooral meer focus op de strategie die de actoren kiezen en hoe zij die eventueel ten opzichte van hun medespelers aanpassen.

⁵ Hoogerwerf, 1983, p. 323

⁶ Koppenjan, 1993, p.26

Om inzicht te krijgen in de beleidsvorming moet de onderzoeker vaststellen welke actoren participeren. De actoren zijn verwickeld in een rollenspel, dat uiteindelijk moet leiden tot het vormen van beleid. Het rollenspel is wel gebonden aan regels en verdeling van middelen, maar het nemen van initiatieven of overnemen van besluiten van anderen staat voor iedereen vrij. Grafisch gezien is het rondemodell een combinatie van het fasen- en het stromenmodel. De beleidsprocessen worden verticaal ingedeeld door een reeks van beslissingen door de tijd te nemen en aan de andere kant is er een horizontale indeling door speelvelden te clusteren die min of meer over hetzelfde thema gaan. De spelers in die velden weten over het algemeen niet van elkaars beslissingen. De verticale indeling bakent de tijd alleen af op het begin en eind van een periode; het is dus niet zo dat er bepaalde trajecten worden vastgesteld, zoals in het fasenmodel. Een periode wordt een besluitvormingsronde genoemd, waarbij de meest belangrijke beslissingen de besluitvormingsronden aangeven en dus ook de lijn van het beleidsproces. Alhoewel er in het rondemodell afbakeningen worden gemaakt van besluitvormingsronden, is het in tegenstelling tot het fasenmodel niet zo, dat deze rondes een vaste typering hebben. Iedere partij in een ronde kan het proces typeren als een ander deel in de besluitvorming. Zo zal beleidsevaluatie voor de één, slechts inleiding voor beleidsbepaling voor de ander zijn. Het verschil in beleving is terug te leiden naar het feit dat er in de beleidsprocessen vaak actoren worden betrokken, die alleen participeren vanwege de middelen die zij hebben. Een dergelijke actor zal beginnen met het definiëren van het doel van het inzetten van de middelen, waarna voor hem het beleidsvormingsproces begint.

Voornamelijk het gedrag van de actoren is voor de onderzoeker interessant. De onderzoeker probeert deze te verklaren met de perceptie die een actor heeft van het spel waarin hij zich bevindt. De concepten strategie, interactie en perceptie zijn belangrijk om het verloop van de processen te doorgronden. Toepassing van het rondemodell levert voornamelijk een beeld op van de beleidsprocessen waarmee afhankelijkheden tussen actoren zichtbaar worden en deze beter te gebruiken zijn door de actoren.

3.2 Keuze voor theoretisch besluitvormingsmodel

Door de analyse in hoofdstuk twee kunnen de karakteristieke kenmerken van de lokale besluitvorming rondom investeringen in glasvezelnetwerken worden geïdentificeerd. Om het meest geschikte besluitvormingsmodel uit de vorige paragraaf te kiezen voor het verdere onderzoek, zullen de kenmerken worden gematched met de kenmerken die centraal staan in de theoretische besluitvormingsmodellen.

De kenmerken van de besluitvorming zijn:

- Complexiteit: Meerdere actoren met meerdere problemen
- Bestuurlijke gelaagdheid: lokale, nationale en Europese overheid
- Veel verschillende belangen
- Besluitvormingsprocessen worden 'geëtaleerd' als volgtijdelijke, rationele deelbesluiten, maar lijken niet als zodanig beïnvloed te kunnen worden
- Verschillende percepties van problemen
- Afwijking van de traditionele processen in bestuurlijke component; overheid en markt lopen in elkaar over
- Koppeling van (glasvezel)oplossing aan een wisselend pakket van problemen

Een vergelijkend perspectief op het fasenmodel, het stromenmodel en het rondemodell wordt in tabel 3.1 weergegeven.⁷ Voor de verschillende aspecten van beleid en beleidsprocessen (linkerkolom) is een invulling gegeven voor de te vergelijken modellen. De kleur van het vak geeft een slechte, middelmatige of goede match aan van het theoretisch model met de kenmerken zoals hierboven opgesomd. Een goede match met de kenmerken van de problematiek geeft aan dat het model, rekening houdend met het beeld en inzicht dat er op dit moment is inzake de lokale besluitvorming, op het betreffende punt het beste te hanteren is.

⁷ Teisman, 1993, p.29

Tabel 3.1: Vergelijkend perspectief op het fasenmodel, stromenmodel en rondenmodel. Groen = goede match, oranje = middelmatige match, geel = slechte match

| | Fasenmodel | Stromenmodel | Rondenmodel |
|---|---|--|---|
| Typering van beleidsprocessen | Idealiter opgebouwd uit voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid. Elke fase heeft een eigen karakter, waarover aparte theorievorming mogelijk is | Reeks van min of meer toevallige koppelingen tussen stromen. Elk van de stromen heeft een eigen dynamiek, waarover specifieke theorievorming mogelijk is | Reeks van beslissingen door verschillende actoren, waarbij onderlinge samenhang het beleid bepaalt. Theorievorming richt zich op strategisch gedrag en interactie |
| Vooronderstelling over de aard van het proces | Er is één beslissing, die valt te typeren als beleidsbepaling en die uitsteekt boven andere beslissingen | Een gelijktijdige stroom van problemen, oplossingen en politiek/participanten, die tamelijk toevallig gekoppeld raken | Er zijn beslissingen die een ronde afsluiten en een nieuwe ronde initiëren, zonder het verloop vast te leggen |
| Structurering van beleidsprocessen | De fasering van een centrale actor wordt als uitgangspunt genomen | Interne dynamiek binnen, alsmede koppelingen tussen relatief autonome stromen bepalen of een majeure beleidswijziging tot stand komt | Een aantal interdependente actoren neemt apart of gezamenlijk beslissingen, die als geheel tot beleid leiden |
| Voortgang van beleidsprocessen | Voortgang komt tot stand door een goed ontwerp van beleid, waardoor blokkades zijn te omzeilen | Voortgang komt toevallig tot stand door een reeks van koppelingen en het openen van policy windows | Voortgang vereist interactie, zodanig dat percepties en gedragingen congruent zijn te maken |

Het model dat het beste lijkt te passen bij het onderwerp van dit onderzoek, is het stromenmodel. Het stromenmodel scoort op alle aspecten 'goed', terwijl dat voor het rondenmodel twee keer is en voor het fasenmodel niet één keer.

Het stromenmodel scoort op het eerste kenmerk beter dan het rondenmodel, omdat beleidsprocessen in het rondenmodel meer gericht zijn op het onderzoeken van strategisch gedrag. Het belangrijkste onderdeel van het onderzoek is echter het verkrijgen van inzicht in de besluitvorming. Daarbij sluit het stromenmodel met zijn 'toevallige' karakter en ontbrekende fasen/ronden beter aan bij de theorievorming die er tot nu toe bekend is: weinig tot geen. De loskoppeling van problemen, oplossingen en politiek/participanten in het stromenmodel scoort beter dan het rondensysteem waarbij beslissingen aan actoren hangen (tweede kenmerk). VECAI wil namelijk weten hoe een oplossing kan worden gekozen, wanneer een andere oplossing minstens dezelfde problemen had kunnen aanpakken. De modellen kenmerken zich verder door het verwerpen van beleidsvorming rond één actor (kenmerk drie) en het onderkennen van het feit dat voortgang door interactie en toevalligheid tot stand komt en niet door het goed ontwerpen van beleid (kenmerk vier). De modellen scoren op de laatste twee kenmerken beide goed, maar op basis van de eerste twee kenmerken moet worden gekozen voor het stromenmodel.

Verantwoording van keuze voor het type stromenmodel

Na de keus voor het stromenmodel, moet er nog een keus worden gemaakt voor het type stromenmodel: het model van Cohen, March en Olsen, of het model van Kingdon. Op basis van twee argumenten is voor het stromenmodel van Kingdon gekozen.

- Aanwezigheid van aparte politieke stroom

In tegenstelling tot het stromenmodel van Cohen, March en Olsen of het fasenmodel, biedt het stromenmodel van Kingdon de mogelijkheid tot het introduceren van een politieke stroom. De aanwezigheid van een politieke stroom sluit goed aan bij het onderwerp van dit onderzoek, namelijk "lokale besluitvorming t.a.v. investeringen

in FttH netwerken". Met de politieke stroom wordt een dimensie van politici, politiek klimaat en politieke agenda's binnen de besluitvorming gehaald.

- Verschil in toepassing

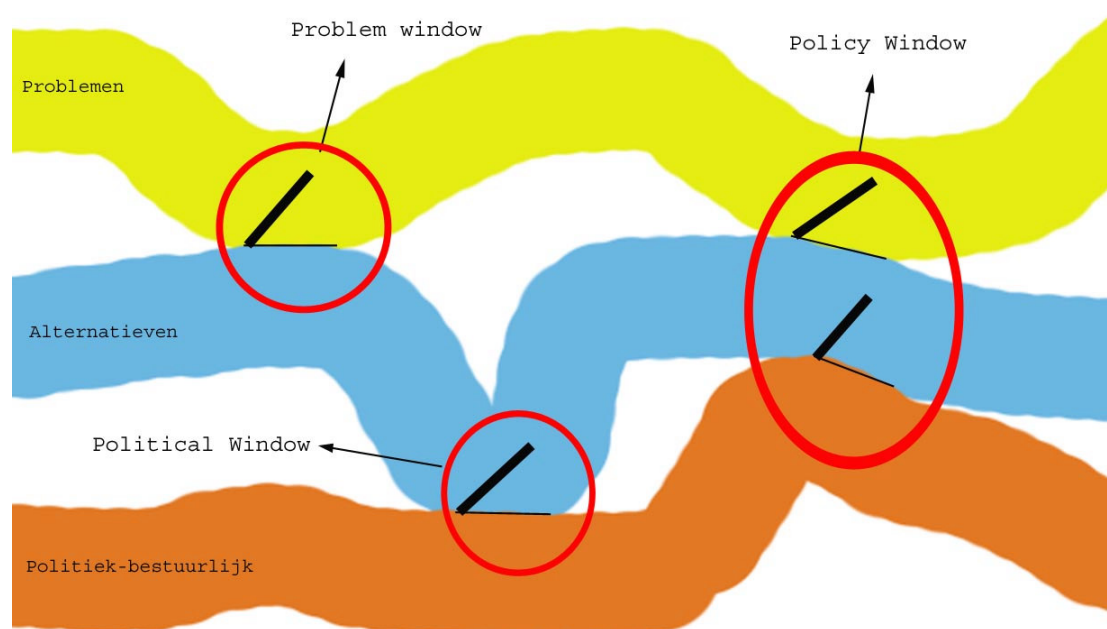
Het stromenmodel van Cohen, March en Olsen is met name ontwikkeld om processen binnen organisatorische eenheden te analyseren. Het stromenmodel van Kingdon is vooral verder ontwikkeld om toe te passen op interorganisatorische beleidsprocessen.⁸ De karakteristieke kenmerken van de besluitvorming – met name de bestuurlijke gelaagdheid - sluiten beter aan op een model dat processen op een hoger beleidsniveau beschrijft, dus is het model van Kingdon meer geschikt.

De aspecten van de stromen uit het stromenmodel zullen in de volgende paragraaf in generieke zin worden besproken, waarna de operationalisatie voor dit onderzoek volgt.

3.3 Het stromenmodel van Kingdon

Behalve de bespreking van de drie stromen, zal ook de koppeling van de drie stromen in een policy window apart worden besproken, omdat de analyse van een policy window volgens Kingdon belangrijk is voor het komen tot theorievorming.

De theorie van het stromenmodel geeft elementen, aan de hand waarvan wordt gepoogd de dynamiek in de stromen te verklaren. De operationalisatie van de theorie bestaat uit het specificeren van deze elementen voor het onderwerp van dit onderzoek en het vertalen ervan in een empirisch waar te nemen verschijnsel.



Figuur 3.1: Het stromenmodel van Kingdon

3.3.1 Problemenstroom

Kingdon [1984] geeft drie manieren waarop verschijnselen als problemen worden ervaren:

⁸ Teisman, 1993, p.21

- Er is volgens de heersende waarden een verschil tussen de actuele en gewenste toestand
- Vergelijking met andere groepen of andere regio's/landen die in een andere situatie verkeren, waardoor het besef ontstaat hoe het anders kan, hierdoor een verschil creërend tussen actuele en gewenste toestand
- Het plaatsen van een probleem in een bepaalde categorie, waardoor het besef ontstaat hoe het ook anders kan, hierdoor een verschil creërend tussen actuele en gewenste toestand.

Kingdon ziet problemen vervolgens het liefst als een set van indicatoren die een kloof aangeven tussen een gewenste situatie en een bestaande situatie. Voorbeeld: Een land heeft in een jaar 500 verkeersdoden, terwijl de doelstelling is om nooit boven de 400 uit te komen. Het probleem is hier duidelijk: het aantal verkeersdoden zal het volgende jaar (door het nemen van maatregelen) moeten worden teruggebracht met meer dan 100. Niet iedereen hoeft en zal dezelfde indicatoren hanteren. Iemand die – op welke gronden dan ook - stelt dat een aantal van 550 verkeersdoden acceptabel is, zal geen probleem erkennen. Zodoende is een probleem in Kingdons model altijd subjectief, een probleem bestaat alleen in de ogen van mensen.

Als een situatie als probleem politiek erkend wordt, dan staat deze op de zogenoemde politieke agenda. Wanneer het probleem meer aan de orde komt, bijvoorbeeld wanneer het urgenter wordt, of als er een oplossing voor in zicht is, dan komt deze hoger op de politieke agenda. Wanneer een besluit genomen gaat worden over het probleem (en het oplossen ervan), dan promoveert het naar de beslisagenda.

In de erkenning van problemen spelen cijfers een grote rol, maar ook evaluatie van uitgevoerd of lopend beleid kan zorgen voor bewustwording van een probleem. Als een probleem de aandacht krijgt op de politieke agenda, dan betekent dat dat andere problemen minder aandacht krijgen. Naar gelang de positie van een probleem op de politieke agenda, zal het proces van aantonen dat er een probleem aan een beleidsalternatief ten grondslag ligt meer of minder intensief worden.

Operationalisatie

Wanneer de theorie van Kingdon wordt toegepast op het onderwerp van het onderzoek, kunnen de elementen worden gespecificeerd in de problemenstroom (tabel 3.2). In de tabel is ook de operationalisatie van de elementen weergegeven.

Tabel 3.2: Theoretische elementen gespecificeerd en geoperationaliseerd voor problemenstroom

| Gespecificeerd element uit theorie van Kingdon | Operationalisatie voor onderzoek |
|--|---|
| De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda | oorzaken voor het voorkomen van breedband gerelateerde problemen op agenda's van vergaderingen van gemeenteraad, raadscommissies en college, als besproken onderwerp in beleidsnota's en programmabegrotingen die jaarlijks verschijnen |
| De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband | Problemen: agendapunt op raadsvergadering en collegevergadering. (beleidsalternatief: volgende subparagraaf) |
| De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente | Mondelinge of schriftelijke uitlatingen, adviezen of voorstellen over het onderwerp |
| Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen | Het proces van dialoog in raads(commissee)- en collegevergaderingen, adviezen vanuit ambtelijke organisatie aan politici |
| De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen. | Publieke opinie: opiniepeilingen onder het volk en de heersende toon over het onderwerp in de media de beleidsentrepreneur. Politieke en ambtelijke actoren: functie binnen overheden. Georganiseerde politieke krachten, media-aandacht (operationalisatie van laatste twee in volgende subparagrafen) |

Toelichting bij specificatie en operationalisatie

De erkenning van een probleem door een gemeente is een feit wanneer het als agendapunt in de raadsvergadering en collegevergadering voorkomt. De perceptie van het probleem kan voor elk persoon of orgaan binnen de gemeente verschillend zijn en is te herkennen aan uitlatingen (mondeling of schriftelijk), adviezen of voorstellen over het onderwerp. De indicatoren die binnen de gemeente worden gebruikt voor het vaststellen van het breedbandprobleem hebben gevolgen voor de beleidsalternatieven die het probleem kunnen oplossen en ook voor de prioriteit die aan het probleem wordt gegeven. De uitkomst van het proces waarin de

betrokken personen binnen de gemeente consensus bereiken over de indicatoren van – en dus de visie op - de problemen die een breedbandalternatief moet gaan oplossen, is van doorslaggevend belang voor de keus voor een beleidsalternatief. Het bereiken van consensus is af te lezen aan goedkeuring van een besluit door de gemeenteraad. Het proces van consensusvorming vindt plaats wanneer in raads(commis­sie)- en collegevergaderingen over het probleem wordt gesproken en wanneer adviezen vanuit de ambtelijke organisatie over het onderwerp worden gegeven. Het proces kan door verschillende (in komende subparagrafen eventueel nog te operationaliseren) verschijnselen worden beïnvloed: de beleids­entrepeneur, politieke en ambtelijke actoren, georganiseerde politieke krachten, media-aandacht en publieke opinie. Het politieke klimaat heeft overkoepelend ook invloed op de perceptie van het verschijnsel/probleem breedband en het geven van prioriteit aan de uitrol van breedband. De publieke opinie is een moeilijk te definiëren verschijnsel. Een publieke opinie over een onderwerp kan vooral herkend worden aan opiniepeilingen onder het volk en de heersende toon over het onderwerp in de media. Al deze actoren en factoren kunnen dus een rol spelen in het agenderen van breedband op de lokale politieke agenda.

De samenstelling van de politieke agenda en beslisagenda kan worden herkend aan de hand van agenda's van vergaderingen van de gemeenteraad, raadscommissies en college en ook aan de hand van besproken onderwerpen in beleidsnota's en programmabegrotingen die jaarlijks verschijnen.

Het beleidsalternatief waaraan de problemen worden gekoppeld is voor het onderwerp van dit onderzoek te omschrijven als een arrangement van technische, organisatorische en financiële keuzes die de gemeente maakt voor het beleidspunt breedbandinfrastructuur. Het gaat dus niet alleen om de keuze voor het gebruik/stimuleren van een bepaalde technologie, zoals glasvezel of WiFi, maar ook om de gemeentelijke rol, bijvoorbeeld in het aanleggen van de infrastructuur, en om de financiële betrokkenheid daarbij. Een beleidsalternatief kan worden aangeduid door middel van collegebesluiten, raadsbesluiten en –voorstellen, moties en passages in beleidsnota's.

3.3.2 Alternatieven- of oplossingenstroom

In de alternatievenstroom bewegen zich beleidsalternatieven die gebruikt kunnen worden door de politici om problemen op de politieke agenda op te lossen. De beleidsalternatieven worden gegenereerd door wat Kingdon noemt de 'professionele gemeenschap'. Gedacht kan worden aan onderzoekinstellingen zoals universiteiten of laboratoria, maar ook adviesbureaus kunnen hier onder vallen. De professionele gemeenschap heeft vooral invloed op de vorm van de alternatieven die door de politici worden overwogen en niet zo zeer op de politieke agenda. Dit kan anders zijn als een persoon uit die professionele gemeenschap een positie weet te bemachtigen binnen overheidsinstanties.

De professionele gemeenschap produceert oplossingen die door een policy entrepreneur kunnen worden 'verkocht' aan de politieke stroom. Een policy entrepreneur die een alternatief heeft, heeft feitelijk een idee, kennis of andere middelen in handen die kunnen worden gebruikt voor het oplossen van bepaalde problemen. De policy entrepreneur is constant op zoek naar het voordoen van mogelijkheden om zijn oplossingen te koppelen aan één of meerdere problemen die op de politieke agenda staan en te verkopen op een tijdstip dat er een political window wordt geopend. Dat wil zeggen dat een onderwerp hoog op de politieke agenda komt en er door politici in de alternatievenstroom wordt gekeken voor een oplossing voor de problemen. Wanneer een beleidsalternatief van een entrepreneur niet gekozen dreigt te worden, dan kan de entrepreneur proberen de politieke agenda te 'overloaden', zodat er geen enkel ander beleidsalternatief meer doorkomt en de policy window weer sluit. Volgens Kingdon [1984] is er meer kans dat een beleidsalternatief geaccepteerd wordt, wanneer de entrepreneur de volgende kwaliteiten heeft:

- Een recht hebben om gehoord te worden. Dit wordt bepaald door: expertise; mogelijkheid om voor anderen te spreken (bijv. belangengroepen); een belangrijke sturende positie;
- Bekendheid door politieke connecties en onderhandelingstechnieken. Vooral personen die interdisciplinair zijn (technische kennis en politieke handigheid) maken veel kans;
- Volhoudendheid.

De oplossingen die worden gegenereerd door wetenschappers moeten voldoen aan een drietal overlevingskansen om op politieke acceptatie te kunnen rekenen:

- Uitvoerbaarheid;
- Aansluiting bij bestaande waardepatronen onder de wetenschappers;
- Anticipatie op eventuele toekomstige belemmeringen (bijvoorbeeld financieel).

Behalve de overlevingskansen spreekt Kingdon ook van een proces van 'softening up' door beleids­entrepeneurs. Daarmee wordt bedoeld dat beleidsvoorstellen niet direct ter goedkeuring worden gesteld, maar dat er eerst een

langdurig proces is van bijschaven van plannen, oplaten van proefballonnetjes en het onderstrepen van het belang van de uitvoering van het beleidsalternatief. Behalve de urgentie van een probleem, is ook dit proces en dus de mate waarin een beleidsalternatief is uitgekristalliseerd, van groot belang voor het doorgaan van een alternatief.⁹

Operationalisatie

Wanneer de theorie van Kingdon wordt toegepast op het onderwerp van het onderzoek, kunnen de elementen worden gespecificeerd in de alternatievenstroom (tabel 3.2). In de tabel is ook de operationalisatie van de elementen weergegeven.

Tabel 3.3: Theoretische elementen gespecificeerd en geoperationaliseerd voor alternatievenstroom

| Gespecificeerd element uit theorie van Kingdon | Operationalisatie voor onderzoek |
|---|--|
| De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente | Beleid dat is besproken in collegebesluiten, raadsbesluiten en – voorstellen, moties en passages in beleidsnota's |
| De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief | Uitvoerbaarheid: uitlatingen van politici over voorstellen die zijn gegenereerd door de ambtenaren, of andersom door uitlatingen vanuit de ambtelijke organisatie over plannen van de politici. Waardepatronen onder wetenschappers: wetenschappelijke publicaties waarin consensus is over een bepaald onderwerp. Anticipatie op toekomstige belemmeringen: risico analyses die zijn gedaan op beleidsvoorstellen |
| De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente) | Keus voor beleidsalternatief: raadsbesluit. Entrepreneur: persoon die beleidsadvies geeft, of beleidsvoorstellen doet. Expertise: werkervaring op beleidsveld. Positie: functie binnen de gemeente. Bekendheid met processen in gemeente: werkervaring in gemeente |
| Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief | Acceptatie van beleidsalternatief in Raads(commis)sie- en collegevergaderingen |
| De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan. | presentaties door voorstanders van het beleidsalternatief aan de gemeenteraad, schrijven van brieven van college aan gemeenteraad of raadsleden onderling, het verstrekken van adviesrapporten aan raadsleden en het wijzigen van raadsvoorstellen |

Toelichting bij specificatie en operationalisatie

De professionele gemeenschap wordt hier gezien als de ontwikkelaar van breedbandoplossingen, maar daar kunnen ook de onafhankelijke instellingen zoals universiteiten en TNO bij worden geschaard, die door hun onderzoek input geven voor het ontwerpen van beleidsalternatieven. Ze produceren echter geen beleidsalternatieven die zij zelf direct binnen de gemeente aanbieden als een oplossing; dat gaat getript via een persoon of afdeling binnen de gemeente.

De policy entrepreneur wordt gedefinieerd als iemand binnen de gemeente, die een breedbandoplossing heeft voor problemen die op de politieke agenda staan. De entrepreneur is te herkennen aan de persoon die beleidsadvies geeft, of beleidsvoorstellen doet. Een voorbeeld is een beleidsambtenaar die een beleidsalternatief heeft gegenereerd, dat wordt doorgespeeld naar de wethouder of een raadslid, afhankelijk voor wie die persoon werkt. De policy entrepreneur komt met een compleet beleidsalternatief, maar of dit alternatief serieus wordt overwogen door het college en de raad, hangt af van twee dingen:

- Kenmerken van de entrepreneur. Deze is mogelijk succesvoller als: hij technische expertise omtrent breedband heeft (af te lezen aan werkervaring in het betreffende technische domein), een belangrijke positie heeft in de gemeente, of bekend is met het reilen en zeilen binnen de gemeente.
- Overlevingskansen van het alternatief: hoe uitvoerbaar is het breedbandalternatief, aansluiting bij waardepatronen onder wetenschappers en mate van anticipatie op toekomstige belemmeringen. De uitvoerbaarheid van een alternatief kan worden afgelezen door uitlatingen van politici over voorstellen die zijn gegenereerd door de ambtenaren, of andersom door uitlatingen vanuit de ambtelijke organisatie over plannen van de politici. Waardepatronen onder wetenschappers zijn af te lezen aan wetenschappelijke

⁹ Klink, E., 2000

publicaties waarin consensus is over een bepaald onderwerp. Anticipatie op toekomstige belemmeringen is af te lezen aan risico analyses die zijn gedaan op beleidsvoorstellen.

Het proces van softening up wordt in dit onderzoek afgelezen aan het geven van presentaties door voorstanders van het beleidsalternatief aan de gemeenteraad, schrijven van brieven van college aan gemeenteraad of raadsleden onderling, door het verstrekken van adviesrapporten aan raadsleden en door het wijzigen van raadsvoorstellen.

3.3.3 De politiek-bestuurlijke stroom

In een stromenmodel zoeken actoren met oplossingen in de beleidsstroom naar problemen en politieke steun. Politici in de politieke stroom zoeken problemen én oplossingen waarmee ze kunnen scoren. Er treden slechts grote veranderingen op, wanneer de drie stromen gekoppeld raken. Dit moment wordt een 'policy window' genoemd.

De communicatie tussen partijen die net buiten de overheid staan en die er net binnen vallen, lijkt erg open. Ideeën en informatie vloeien vrij door het netwerk van betrokken partijen, zelfs onafhankelijk van de formele posities. Gedeelde waarden en wereldbeelden vormen tot op zekere hoogte bruggen tussen de insiders en de outsiders. Hierdoor is het mogelijk om van buitenaf invloed uit te oefenen op de politieke agenda.

Kingdon onderscheidt een aantal elementen in de politiek-bestuurlijke stroom:

1) Het nationale politieke klimaat

Het nationale politieke klimaat is volgens Kingdon iets ongrijpbaars, maar heeft wel degelijk grote invloed op de besluitvorming. Het politiek klimaat wordt niet alleen bepaald door publieke opinie, maar kan ook een reflectie zijn van gebeurtenissen op regeringsniveau of activiteiten van een sociale beweging.

Een verschijnsel dat lijkt op het nationale politieke klimaat is de publieke opinie. Deze kan invloed hebben op de samenstelling van de politieke agenda en kan er voor zorgen dat een alternatief niet langer meer wordt overwogen.¹⁰

2) Georganiseerde politieke krachten

Bij georganiseerde politieke krachten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan belangenverenigingen die politieke krachten proberen te mobiliseren in dienst van hun eigen belang. Georganiseerde politieke krachten kunnen twee richtingen hebben. Ten eerste kunnen ze bedoeld zijn om de samenstelling van de politieke agenda te veranderen; een agendapunt waarvoor mogelijk een beleidsalternatief wordt gevonden dat negatieve gevolgen heeft voor het betreffende georganiseerde belang, kan beter gedevalueerd worden op de politieke agenda. Ten tweede kunnen ze bedoeld zijn om de overwogen alternatieven door politici te veranderen. Zo kan een keus voor een beleidsalternatief bijvoorbeeld opdrachten of ander financieel voordeel opleveren voor een georganiseerd belang.

3) Wisseling van bewindspersonen en topambtenaren

Het aantreden van nieuwe personen in deze posities kan betekenen dat er nieuwe ambities zijn die worden gevolgd. De politieke agenda kan grote invloed ondervinden van een dergelijke gebeurtenis.

4) Verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende ambtelijke diensten

De verdeling van bevoegdheden kan bevorderen dat er competitie is tussen bepaalde afdelingen over een bepaald onderwerp, of dat een bepaald onderwerp niet specifiek binnen een afdeling valt, waardoor het (bijna) niet aan de orde komt.

Operationalisatie

Wanneer de theorie van Kingdon wordt toegepast op het onderwerp van het onderzoek, kunnen de elementen worden gespecificeerd in de politiek-bestuurlijke stroom (tabel 3.4). In de tabel is ook de operationalisatie van de elementen weergegeven.

¹⁰ Kingdon, 1984, p.146-149

Tabel 3.4: Theoretische elementen gespecificeerd en geoperationaliseerd voor politiek-bestuurlijke stroom

| Gespecificeerd element uit theorie van Kingdon | Operationalisatie voor onderzoek |
|---|--|
| Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband | De invloed van de lokale/nationale/Europese politiek en dus de partij-politieke samenstelling van het college/kabinet/Europese Commissie op beleidsvorming in gemeente |
| Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband | Invloed van belangenverenigingen die formele of informele informatie-uitwisseling over breedband hebben in brief of woord met personen binnen de gemeente, Rijksoverheid of andere belanghebbenden. Overwogen alternatief: voorstellen van raad of college die worden ontwikkeld |
| Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces | Gemeenteraadverkiezingen, het veranderen van het college van B&W door die verkiezingen, het vertrek of komst van personeel in de ambtelijke organisatie, verschuiving in de onderwerpen die in de portefeuilles zitten (wordt aangekondigd via berichten van het college en is ook te zien aan raadsvoorstellen) |
| Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeente en de invloed daarvan op de politieke agenda en de overwogen alternatieven. | De frequentie waarmee het onderwerp terugkomt op de politieke agenda, mondelinge of schriftelijke uitlatingen door politieke actoren of ambtenaren en door moties of amendementen door raadsleden |

Toelichting bij specificatie en operationalisatie

De politieke stroom wordt in dit onderzoek ingevuld door de lokale besluitvormingsprocessen over breedband. Vanuit de politieke doelstellingen van de regering wordt breedbandbeleid geformuleerd, dat het politieke klimaat bepaalt. De nationale politiek en dus de partij-politieke samenstelling van het kabinet representeert het nationale politieke klimaat. De besluitvorming die in kaart wordt gebracht beslaat de beleidsveranderingen van de lokale overheid en wordt afgebakend door een uiteindelijk genomen besluit t.a.v. de houding of rol van de overheid in breedband binnen de gemeente.

De georganiseerde politieke krachten worden gevormd door belangenverenigingen uit de breedbandsector die invloed proberen uit te oefenen op de keuze voor een beleidsalternatief. De belangenverenigingen kunnen op twee manieren invloed uitoefenen: op de samenstelling van de agenda en op de overwogen alternatieven door de politici. Deze invloed wordt herkend aan formele of informele informatie-uitwisseling over breedband in brief of woord met personen binnen de gemeente, Rijksoverheid of andere belanghebbenden. Een "overwogen alternatief" is te herkennen aan voorstellen van raad of college die worden ontwikkeld.

Een wisseling van bewindspersonen of topambtenaren wordt herkend aan gemeenteraadverkiezingen, het veranderen van het college van B&W door die verkiezingen, of het vertrek of komst van personeel in de ambtelijke organisatie. Een verandering in de verdeling van functies wordt herkend aan een verschuiving in de onderwerpen die in de portefeuilles zitten, waardoor de verantwoordelijkheden voor die onderwerpen verschuiven. Dit wordt aangekondigd via berichten van het college en is ook te zien aan raadsvoorstellen.

De interesse van betrokken actoren binnen de gemeente kan invloed hebben op de politieke agenda en de overwogen alternatieven. Interesse voor breedband wordt herkend aan de frequentie waarmee het onderwerp terugkomt op de politieke agenda, mondelinge of schriftelijke uitlatingen door politieke actoren of ambtenaren en door moties of amendementen door raadsleden.

3.3.4 Policy window

Het stromenmodel verwerpt het uitgangspunt van een vaste koppeling tussen een centrale actor, problemen en oplossingen. De vraag hoe koppelingen tot stand komen is in het model de belangrijkste. Het verloop van de beleidsprocessen is duidelijk te maken wanneer de onderzoeker inzicht krijgt in het wanneer en waarom van totstandkoming van koppelingen. De theorievorming die vanuit het stromenmodel wordt nagestreefd richt zich op de processen in en kenmerken van de stromen.¹¹ Er kunnen zich drie verschillende koppelingen voordoen (zie ook figuur 3.1):

¹¹ Teisman, 1993, p.22

- Problem window; hierbij vindt er een koppeling plaats tussen probleem en oplossing door een actor, die op zoek gaat naar draagvlak in de politieke stroom, zodat er een policy window ontstaat
- Political window; er wordt een koppeling gemaakt tussen een oplossing en de politieke stroom, er wordt door politici nog gezocht naar een probleem
- Policy window; een koppeling tussen de drie stromen. Er wordt een besluit genomen.

Een voorbeeld van een mogelijkheid voor openen van een window is het aandoen van een urgent probleem bij de regering. Participanten met oplossingen zullen deze proberen te koppelen aan het probleem dat zich op dat moment voordoet. Een window kan ook openen als er een verandering optreedt in de politieke stroom, zoals het aantreden van een nieuwe regering, een verandering in de publieke opinie of de komst van bijvoorbeeld nieuwe kamerleden. De nieuwe participanten vragen om voorstellen voor de(zelfde) problemen en de actoren met de oplossingen komen wederom met de alternatieven. Een nieuwe politieke situatie kan bevorderen dat de beschikbaarheid van een oplossing de beleidsagenda verandert. Probleem en politieke windows zijn gerelateerd aan elkaar. Wanneer een politieke window opengaat door een probleem dat zich voordoet, zullen de oplossingen die het meeste kans hebben op politieke acceptatie een probleem window openen. Als deze twee windows zich openen, dan heet het totaal een 'policy window'. Over het openstaan van een policy window kunnen de betrokken actoren van mening verschillen; het is geen objectief gegeven. Of er gebruik gemaakt wordt van een policy window, hangt af van de erkenning van een bepaald probleem en de aanwezigheid van een geschikt alternatief dat is aangedragen door een entrepreneur.

Het koppelen van drie stromen in een policy window zorgt ervoor dat een agendapunt dat al langer speelde in de politiek, op de 'decision agenda' komt. Een agendapunt kan op zich bestaan uit alleen een probleem, of een oplossing, maar wanneer deze zaken aan elkaar gekoppeld worden, krijgt het punt een hogere prioriteit. Er opent zich dan een policy window, dat wordt benut als er daadwerkelijk een besluit wordt genomen. Zonder besluit zal een policy window weer dichtgaan.

Omdat er vaak meer oplossingen zijn dan policy windows, zullen er bij opening van een window veel oplossingen worden aangedragen voor een probleem. Strategisten kunnen agenda's op die manier overbeladen, waardoor besluitvorming wordt gehinderd. De uitkomst van het openen van een window kan op die manier moeilijk te voorspellen zijn. Oplossingen worden gelinkt aan problemen, ook al leken de problemen niet om deze oplossingen te vragen. Soms is het om deze reden niet altijd aantrekkelijk om een window te openen. Volgens Kingdon sluit een policy window zich om één of meer van de volgende vijf redenen:¹²

- Actoren menen dat het probleem is opgelost (kan ook zijn als er een beleidsalternatief is gekozen)
- Geen actie van actoren
- Verdwijnen van de aanleiding voor het openen van de window
- Het verdwijnen van sleutelfiguren, die de window hebben geopend
- Afwezigheid van een geschikt alternatief

Operationalisatie

Wanneer de theorie van Kingdon wordt toegepast op het onderwerp van het onderzoek, kunnen de elementen worden gespecificeerd in de policy window (tabel 3.5). In de tabel is ook de operationalisatie van de elementen weergegeven.

Tabel 3.5: Theoretische elementen gespecificeerd en geoperationaliseerd voor policy window

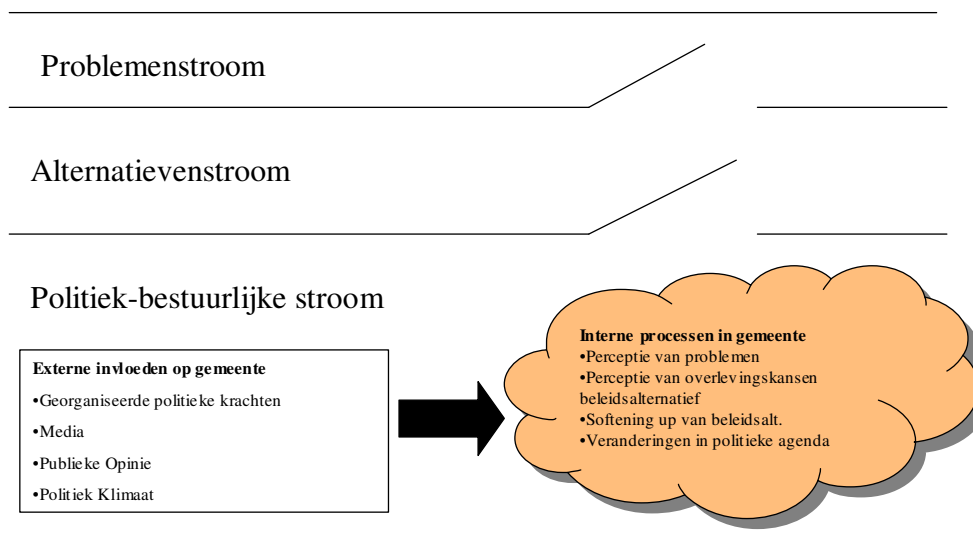
| Gespecificeerd element uit theorie van Kingdon | Operationalisatie voor onderzoek |
|---|--|
| De aanleidingen voor het openen van de policy window | Aanleidingen voor het ontstaan van besluiten waarin de ambitie van de gemeente beschreven wordt, de ontwikkeling van beleidsvoorstellen |
| Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan | Veranderingen in beleidsvoorstellen en beleidsnota's |
| Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen | Invloed van georganiseerde politieke krachten, publieke opinie, media, politiek klimaat (reeds geoperationaliseerd) op proces van acceptatie |
| De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen. | Invloed van de perceptie van de problemen, de perceptie van de overlevingskansen, softening up, veranderingen in de politieke agenda (reeds geoperationaliseerd) op beleidsalternatief |

¹² Kingdon, 1984, p.168

Toelichting bij specificatie en operationalisatie

Een policy window wordt gevormd door de erkenning dat er problemen zijn op breedbandgebied die in het beleid van de gemeente moeten worden opgelost en de koppeling ervan aan een beleidsalternatief door een partij binnen of buiten de gemeente. Het kan concreet herkend worden aan besluiten waarin de ambitie van de gemeente beschreven wordt, zoals het goedkeuren van een programmabegroting of beleidsnota door de gemeenteraad. Nog duidelijker is het te herkennen aan de ontwikkeling van beleidsvoorstellen die uiteindelijk aan de raad worden voorgelegd. Als daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van een policy window (wat in dit onderzoek de afbakening betekent van het besluitvormingsproces), dan wordt een beleidsalternatief voor breedband gekozen door de politiek. Een benut policy window is te herkennen aan de besluitenlijsten van college en gemeenteraad.

Het moment van openen van een policy window en het moment van kiezen van een bepaald beleidsalternatief ligt niet op hetzelfde tijdstip. Wanneer een alternatief in overweging wordt genomen, moet er eerst gesleuteld worden aan de opzet ervan en moet er een besluit worden voorbereid en genomen door het college en worden goedgekeurd door de raad. In die tijdspanne van het openstaan van de policy window is een aantal processen van invloed op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief (zie figuur 3.2). Merk op dat de elementen die een rol spelen al ter sprake zijn gekomen in de voorgaande paragrafen.



Figuur 3.2: De interne processen van en externe invloeden op de gemeente in de periode dat een policy-window open staat

1) De perceptie van de problemen

Deze perceptie door politieke actoren kan door de tijd heen veranderen door interne en externe invloeden. De urgentie waarmee problemen ervaren worden zal invloed hebben op de acceptatie van het gewicht van een bepaald beleidsalternatief.

2) De perceptie van de overlevingskansen.

Een alternatief met mindere overlevingskansen zal niet snel door de politici overwogen worden om tot uitvoering gebracht te worden.

3) 'Softening up'

De mate waarin een beleidsalternatief door ambtenaren wordt aangepast en aangeprezen (ook door politici) om zodoende politieke acceptatie te krijgen in college en de raad.

4) Veranderingen in de politieke agenda

Kunnen zich voordoen door tal van invloeden, zoals wisseling van bewindspersonen, het aandoen van urgente problemen en het omslaan van het politieke klimaat.

5) Externe invloeden

Deze processen worden niet alleen beïnvloed door personen binnen de gemeente, maar ook door de media, georganiseerde politieke krachten, publieke opinie en politiek klimaat .

Het is van belang om de processen binnen de politiek-bestuurlijke stroom te analyseren wanneer er een policy window wordt geopend, omdat deze invloed kunnen hebben op de vorm van het beleidsalternatief dat wordt gekozen. Het effect van de externe invloeden op die processen is daarbij ook van belang. Verder moet een verklaring worden gezocht voor de aanleiding van het openen van de policy window, omdat dit aangrijppunten voor sturing voor VECAI kan opleveren.

3.3.5 Het identificeren van aangrijppunten voor sturing in het theoretische kader

Wanneer bij de analyse van een besluitvormingsproces aangrijppunten voor sturing moeten worden geïdentificeerd kan het volgende in acht worden genomen.

Zoals gezegd zijn de elementen in de verschillende stromen bedoeld om de dynamiek binnen de stromen te beschrijven. Door de dynamiek van de stromen kunnen de stromen gekoppeld raken en kan er een policy window ontstaan waarin een beleidsalternatief wordt gekozen. Wanneer men sturing wilt uitoefenen op het openen (dus gesloten houden) van een policy window of op het beleidsalternatief dat daarin wordt gekozen, zal de dynamiek van de stromen moeten worden beïnvloed. Aangezien de dynamiek wordt beschreven aan de hand van de elementen is elke sturing te formuleren als een beïnvloeding van één of meer van de elementen in een stroom. Bij het beschrijven van het ontstaan en benutten van een policy window kan een onderzoeker ontdekken dat een ander gedrag van bepaalde elementen niet had geleid tot dezelfde dynamiek en mogelijk dezelfde policy window. De betreffende elementen zijn in dat geval een aangrijppunt voor sturing voor een partij die als doel heeft het voorkomen van dat policy window.

De benoeming en operationalisatie van de elementen in de problemenstroom, alternatievenstroom, politiek-bestuurlijke stroom en de policy window vormen een theoretisch kader waarmee de besluitvormingsprocessen kunnen worden geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet met wat voor methode een analyse kan worden uitgevoerd.

4. Onderzoeksmethode

Het probleem van VECAI en het proces dat daartoe heeft geleid zijn reeds in kaart gebracht. Er is een beleidstheorie geselecteerd om de te onderzoeken processen te structureren en om een afbakening te maken in een theoretisch kader. In het kader is een groot aantal elementen vastgesteld dat moet worden onderzocht om een gedegen analyse te maken van de empirie. Het type onderzoek kan worden beschouwd als exploratief; er is vooraf geen specifieke theorie voor het onderwerp (lokale besluitvorming omtrent de gemeentelijke rol in de realisatie van Fiber-to-the-Home-netwerken) voorhanden en er zijn geen scherp geformuleerde hypothesen gemaakt. Het doel is om antwoord te krijgen op open verschil- en/of samenhang vragen.¹ De methode om het exploratief onderzoek uit te voeren zal in dit hoofdstuk worden besproken.

4.1 Case study

In incrementele beleidssituaties, waarin complexiteit en omgeving een grotere rol spelen, is één van de mogelijkheden het uitvoeren van een gevalstudie.² Via bestudering van één of enkele gevallen wordt gepoogd antwoord te vinden op een probleemstelling. Het belangrijkste element van een gevalstudie is dat veel variabelen worden bestudeerd voor een beperkt aantal cases. Karstanje geeft drie kenmerken van beleid die aanleiding geven voor het gebruiken van de gevalstudie als methode:³

- Het verschijnsel is moeilijk te isoleren van contextuele factoren. Er zijn veel beleidsactoren met verschillende achtergronden en belangen;
- Het aantal te onderzoeken cases is klein in verhouding tot het aantal te onderzoeken variabelen. Dat kan het geval zijn als er maar weinig cases bestaan, maar ook als men niet de middelen heeft om veel cases en vooral hun complexiteit te bestuderen;
- Bruikbaarheid van kennis in het beleid is van belang, oftewel: actoren grijpen kansen aan om kennis in het proces toe te passen in hun belang.

De drie gegeven kenmerken voor het uitvoeren van een casestudy zijn van toepassing op het onderwerp van dit onderzoek. De lokale besluitvorming rondom breedband is een complex proces, waarbij verschillende actoren met verschillende belangen zijn betrokken. Bovendien is het proces niet geïsoleerd; er lijkt veel invloed te zijn vanuit de omgeving, zoals landelijke politiek en regionale concurrentie tussen gemeenten. Case study zal als methode worden gehanteerd om de dynamiek in het theoretische kader te onderzoeken.

Het onderwerp van de case study volgt uit de hoofdvraag van dit onderzoek en kan worden gedefinieerd als:

Het lokale besluitvormingsproces t.a.v. de gemeentelijke rol in de realisatie van Fiber-to-the-home netwerken

Er zijn verschillende soorten case study mogelijk. Er kan bijvoorbeeld een gecontroleerde casus vergelijking worden gedaan, waarbij de bevindingen van de eerste case worden bijgesteld na het uitvoeren van de tweede case study enzovoorts. Ook is een casusvergelijking mogelijk, waarbij eerst elke casus wordt geanalyseerd, de relaties tussen de verschijnselen bekeken en verklaringen daarvoor worden gezocht, waarna de verklaringen voor de verschillende cases worden vergeleken.

In dit onderzoek wordt gekozen voor de laatste optie, waarbij verschillende cases worden vergeleken. In een dergelijk onderzoek is het van belang dat de processen op enkele basiselementen als tijd en plaats niet te veel verschillen, omdat verklaringen die worden gevonden voor verschijnselen in de cases dan van te veel variabelen afhangen. Het is voornamelijk van belang dat de algemene setting waarin de cases plaatsvinden overeenkomen.

¹ Baarda, De Goede, 1995

² Karstanje, 1989, p.130

³ Karstanje, 1989, p.130-131

De afhankelijke variabele die in de cases wordt genomen is het besluit over een beleidsalternatief voor een Fiber-to-the-Home netwerk. De variabelen die verder onderzocht gaan worden, zijn vastgesteld in het theoretische kader, maar zullen geen strikte afbakening betekenen voor de te verzamelen gegevens. Omdat er nog geen groot inzicht is in de processen en elementen, lijkt het verstandig om een 'open oor en oog' houding aan te nemen, om zo belangrijke relaties tussen bepaalde elementen niet over het hoofd te zien. Aangezien de theorievorming nog niet een heel gedetailleerd niveau heeft bereikt, zal de invulling van het analytische kader gebeuren aan de hand van kwalitatieve gegevens. Dit in tegenstelling tot vergevorderde theorievorming, die beter kan worden ingevuld met kwantitatieve gegevens.⁴

4.2 Selectie van cases

De keuze voor de cases is gemaakt op basis van twee criteria:

- Overeenkomst van de cases op
 - Land: Nederland
 - Tijd: ongeveer 2000-2004
 - Beleidsveld: ICT/breedband
- Op enig punt in de besluitvorming is overwogen om over te gaan tot het investeren in de aanleg van een Fiber-to-the-Home netwerk

In tabel 4.1 is de selectie van de cases te zien. De keuze en verantwoording zijn gebaseerd op het verschijnen van persberichten en het scannen van internet sites van bijvoorbeeld gemeenten en andere betrokken partijen. In Utrecht zijn al pilots geweest met glasvezel. Ook heeft de gemeente de optie verkend van het realiseren van een gemeentelijk dekkend WiFi netwerk⁵, maar uiteindelijk is een faciliterende rol ingenomen t.a.v. particuliere breedbandinitiatieven. Ook in Deventer heeft een glasvezelpilot voor FttH bestaan, maar de ambitie om een glasvezelnetwerk te realiseren dat zowel overheidsinstellingen, bedrijven en woonwijken zal ontsluiten heeft de gemeente laten varen. Uiteindelijk is er met KPN en Essent een overeenkomst tot stand gekomen om alleen bedrijven en instellingen met glasvezel te ontsluiten. Volgens de Quicksan glasvezel G30, uitgevoerd door Dialogic⁶, waren er in de gemeente ook plannen om via de woningbouwverenigingen en Verenigingen van Eigenaren glasvezel naar woonhuizen aan te leggen. In Amsterdam heeft de gemeente de ambitie uitgesproken om een gemeentelijk dekkend glasvezelnetwerk te realiseren, waarbij de gemeente naast de regierol ook een (gedeelde) financiële rol zal vervullen in de aanleg van de fysieke infrastructuur.

Tabel 4.1: Selectie van cases

| Gemeente | Huidig beleid voor breedband/glasvezel | Land, tijd en Beleidsveld | Overweging voor inv. FttH | Voldaan aan criteria |
|-----------|---|---|---------------------------|----------------------|
| Amsterdam | Participeren in de aanleg van een FttH netwerk | Nederland, (einde) 1999-2004, glasvezel | Ja | Ja |
| Utrecht | Ondersteunen van particuliere glasvezelinitiatieven | Nederland, 2001-2004, breedband | Ja | Ja |
| Deventer | Verzorgen van vraagbundeling voor bedrijven en instellingen, FttB/I | Nederland, 2002-2004, ICT | Ja | Ja |
| Enschede | Gedeeltelijke financiering van een BV die stad wil verglazen | Nederland, 2001-2004 | Ja | Ja |

4.3 Technieken voor het uitvoeren van de case study

Het doel van de case study is het verder invullen van het analytische kader uit het vorige hoofdstuk. De basiselementen van het stromenmodel zijn gespecificeerd, maar de dynamiek in de stromen, die te beschrijven is

⁴ Ultee, 1995

⁵ "ICT- en innovatieprojecten" op <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=16336>, geraadpleegd op 14-12-2004

⁶ Dialogic, 2004

aan de hand van de elementen, moet nog in kaart worden gebracht. De case study zal de elementen invullen en daarmee de dynamiek in de besluitvorming beschrijven, maar de mogelijkheid wordt opengehouden om nieuwe elementen en hun dynamiek die in de theorie niet naar voren komen, toe te voegen. Om op een efficiënte manier de onbekende elementen in te vullen, zullen de volgende methoden voor dataverzameling (met bijbehorende technieken) worden gebruikt.

1) Desk research

Het scannen van documenten die gerelateerd zijn aan de besluitvorming over breedband in de gemeente. Dit kunnen beleidsdocumenten zijn, zoals kadernota's, verslagen van raadscommissies, besluitenlijsten van college van B&W. Maar het kunnen ook adviesdocumenten zijn van bureaus die zijn ingeschakeld tijdens het proces van verkennen van breedbandopties voor de gemeente, het evalueren van breedbandproeven in de gemeente etc. Deze openbare documenten worden waarschijnlijk de grootste bron van invulling van het analytische kader.

2) Interviews

Na het scannen van de openbare documenten en de persberichten kunnen er gaten blijven bestaan in het kader. Naar aanleiding van de plaats waar nog informatie benodigd is, kunnen personen worden geselecteerd die inzicht kunnen verschaffen in de betreffende materie. Zo zal gebrek aan inzicht in de alternatievenstroom mogelijk leiden tot een interview met een projectmanagementbureau, of een beleidsambtenaar. Gebrek aan inzicht in de politiek-bestuurlijke stroom kan leiden tot een interview met de betrokken persoon voor breedband in een gemeente. Het inzicht dat is verkregen na de documentanalyse zal genoeg informatie hebben opgeleverd om de juiste partij of persoon te kunnen benaderen voor de benodigde gegevens. De interviews kunnen verschillend van vorm zijn wat betreft duur of locatie (telefonisch of vis-à-vis), maar zullen wel een zekere mate van geslotenheid hebben, aangezien er op dit punt in het onderzoek gericht gezocht wordt naar specifieke gegevens.

Voor wat betreft de variatie in bronnen per methode kan gezegd worden dat dat bij een vergelijkende gevalstudie, waar dus meerdere cases worden gedaan, minder noodzakelijk is dan bij een enkelvoudige gevalstudie.⁷ Per case zal er wel meer dan één bron worden geraadpleegd, die binnen dezelfde, of verschillende methodes vallen. Voorbeelden van mogelijke bronnensamenstellingen:

- Documentanalyse raadsdocumenten + documentanalyse beleidsadviezen
- Documentanalyse beleidsnota's + interview beleidsambtenaar
- Interview beleidsambtenaar + interview politicus

Nu is vastgesteld wat de vorm van de case study is en wat voor informatiebronnen worden geraadpleegd, kan het protocol voor de weergave van de gevonden informatie worden vastgelegd. In de case study zal het invullen van het theoretische kader voorop staan, maar de volgende gegevens zullen ook expliciet worden gemaakt:

Tabel 4.2: structurering van de gegevens uit de case study

| | |
|----|--|
| 1 | Naam gemeente |
| 2 | Onderwerp van besluitvorming |
| 3 | Onderzochte tijdsspanne |
| 4 | Algemene chronologische historie van besluitvormingsproces |
| 5 | Identificatie van 'policy window' |
| 6 | Beschrijving van de problemenstroom |
| 7 | Beschrijving van de alternatievenstroom |
| 8 | Beschrijving van de politiek-bestuurlijke stroom |
| 9 | Beschrijving van de policy-window |
| 10 | Samenvatting van analyse in tabel en aangrijppunten voor sturing |

In tabel 4.2 is als laatste punt een samenvatting van de analyse in een tabel opgenomen. Deze samenvatting zal de volgende vorm hebben (zie tabel 4.3).

⁷ Karstanje, 1989, p.130

Tabel 4.3: De weergave van de analyse van de case study in een tabel

| Stroom / Element |
|---|
| Problemenstroom |
| 1. De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda; |
| 2. De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband; |
| 3. De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente; |
| 4. Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen; |
| 5. De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen. |
| Alternatievenstroom |
| 6. De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente; |
| 7. De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief; |
| 8. De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente); |
| 9. Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief; |
| 10. De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan. |
| Politiek-bestuurlijke stroom |
| 11. Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband; |
| 12. Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband; |
| 13. Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces; |
| 14. Mate van interesse in en competitie óver breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeente en de invloed daarvan op de politieke agenda en de overwogen alternatieven. |
| Policy Window |
| 15. De aanleidingen voor het openen van de policy window; |
| 16. Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan; |
| 17. Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen; |
| 18. De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen |

Bij de analyse van de policy window (punt 15 tot en met 18 in de tabel) is een toevoeging vereist. Policy windows die niet benut worden, staan – net als in de theorie van Kingdon - in het onderzoek niet centraal. Mocht er in een case study bij de bespreking van een benut policy window een onbenut policy window de revue passeren, dan zullen de redenen voor het onbenut laten worden weergegeven.

Nu er een theoretisch kader is beschreven, een methode is geselecteerd voor het invullen van de elementen uit het kader en een protocol geformuleerd om de methode uit te voeren, kunnen de case studies worden gedaan. Het invullen van de elementen in de case studies biedt mogelijkheden om een beeld te vormen van de dynamiek die de elementen in de besluitvorming veroorzaken. Bovendien kunnen deze naar beter inzicht worden aangepast en verwerkt in een model om de dynamiek nog nauwkeuriger te beschrijven.

DEEL II

Case Study

5. Deventer

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de eerste case gepresenteerd. Ze vormen samen met de resultaten uit hoofdstuk zes tot en met acht het antwoord op deelvraag vier: “hoe verlopen de besluitvormingsprocessen in de praktijk?”. Het protocol dat in het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld geeft de structuur voor het hoofdstuk. In de eerste paragraaf worden de algemene gegevens van de case en een chronologische beschrijving van het besluitvormingstraject gegeven. In de tweede paragraaf zal de analyse geschieden aan de hand van het theoretische kader. Uiteindelijk worden de aangrijppunten weergegeven die VECAI had kunnen gebruiken voor het uitvoeren van sturing.

Algemene gegevens

1. Gemeente: Deventer.
2. Onderwerp van besluitvorming: Fiber-to-the-home in PPS verband en Fiber-to-the-Institutes (bedrijven en instellingen) in PPS verband.
3. Onderzochte tijdsspanne: Grotendeels van begin 2002 tot medio 2004 (voor 2002 alleen in grote lijnen).

5.1 Chronologische beschrijving

Deze paragraaf beschrijft het besluitvormingsproces op chronologische wijze (punt vier uit protocol).

Deventer is een actieve gemeente als het gaat om ICT en innovatie. Toen het gemeentelijke kabelnetwerk in 1997 werd verkocht aan Essent, werd de opbrengst ondergebracht in Stichting Beheer CAI gelden. De gemeente richtte naast deze stichting nog een stichting CAI Media op die het uitvoerende werk doet. De stichting zou het geld gaan gebruiken voor het stimuleren van nieuwe media en internet in Deventer.¹ De zeggenschap over de stichting ligt bij de gemeente. Eind 2001 trok het gemeentebestuur in het kader van het nationale actieprogramma ICT en Sociale Cohesie een subsidie aan van Binnenlandse Zaken, ‘Digitale Broedplaatsen’. Hiermee poogde de gemeente om de achterstandsbuurt Driebergenbuurt een sociale impuls te geven. Daarvoor waren al de ‘Digitale Trapveldjes’ gestart, die ook een aansluiting moesten geven voor doelgroepen met sociale achterstand.² Er is ook een initiatief geweest om de bewoners van Deventer te voorzien van interactieve televisie. Dit project heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden.³ CAI Media startte in 2003 het project ‘Deventer Digitaal’, een samenwerking tussen de gemeente Deventer en Binnenlandse Zaken. Doel is om te onderzoeken welke mogelijkheden computers en internet bieden om mensen onderling te verbinden. In 2000 deed de gemeente ook mee in de competitie voor de Kenniswijk subsidie. Deze ging uiteindelijk naar Eindhoven, Deventer werd derde van de 25 deelnemers.

In januari 2002 kwam de subsidie Breedbandproeven vrij en in maart van dat jaar diende de gemeente in samenwerking met Arcadis en Surfnet een subsidieaanvraag in. Basis voor het verzoek is een haalbaarheidsstudie naar de aanleg van glasvezel in - wederom - de Driebergenbuurt. De haalbaarheidsstudie was al in december 2001 afgerond. Voor B&W is het doel van de subsidie om te komen tot een lokale onderneming die aanleg en exploitatie van een glasvezelnetwerk ter hand zou nemen en het uitvoeren van een aantal praktijkproeven t.b.v. het starten van die onderneming.⁴ De wethouder die verantwoordelijk is voor ICT in de stad, is wethouder Van Zanen, die overigens ook actief is binnen CAI Media. Deze dubbele functie leidt in 2004 binnen de gemeenteraad tot twijfels over de legitimiteit van de overdracht van middelen uit de stichting Beheer CAI gelden.⁵

Begin 2002 tekenen CAI Media, drie grote woningbouwcorporaties en het Deventer Ziekenhuis een intentieverklaring om te komen tot een rechtspersoon, die zal worden gefinancierd door eigen vermogen. Die rechtspersoon werd Deventerbreed BV. Naast de BV is er ook het project Deventerbreed opgericht, dat alle breedbandactiviteiten in Deventer leidde. De gemeente reserveerde al in 2001 voor de begroting van het komende jaar €800.000 om in te brengen in de BV.⁶ In september komt de subsidie van de breedbandproeven, echter de

¹ www.cai-media.nl, geraadpleegd 01-09-2004

² Stichting Kennisland, “Breedbandsteden”, 2004, p.38

³ Vertrouwelijk interview met betrokkene bij Project Deventerbreed, 30-09-2004

⁴ Nota Deventerbreed raadsbesluit, 14-11-2002, notanr. 2002.21403

⁵ Verslag raadsvergadering 01-03-2004, p.19 (pag.nr. verkregen na het downloaden en pagineren van verslag op Bestuursinformatiesysteem (BIS): <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

⁶ Nota Deventerbreed raadsbesluit, 14-11-2002, notanr. 2002.21403

hoogte ervan blijkt tegen te vallen⁷ De subsidie wordt door de gemeente gebruikt om “praktische ervaring op te doen met het tot stand brengen van (een) businessmodel(len) voor de aanleg en exploitatie van breedband en het beschikbaar maken van de daarbij opgedane kennis en ervaring voor andere gemeenten en derden.” Daarvoor volgt de gemeente drie sporen, namelijk:⁸

- Het realiseren en ondersteunen van een lokale/regionale organisatie: Fiber-from-the-X Company
- Het realiseren en ondersteunen van een aantal zeer uiteenlopende breedbandproeven: Multipilots
- Het verkennen van een mogelijke kanteling van de markt

De gemeente Deventer onderzoekt, naast het opstarten van een breedbandbedrijf, vraagbundeling en civieltechnische aspecten van het aanleggen van een glasvezelinfrastructuur in een woonwijk, bedrijventerrein en een backbone. Naast de breedbandproef voor glasvezel heeft de gemeente ook een Taakgroep Dorpen Digitaal ingesteld, die de ontsluiting van de buitengebieden met draadloze breedbandtechnieken onderzoekt.⁹ Daarbij zijn particulieren wat enthousiaster dan de bedrijven. In april 2003 word de Fabriekhalpilot, of alfatest afgerond. Deze test was bedoeld om onafhankelijk een keuze te maken voor de configuratie van het glasvezelnetwerk. De bètatest, die moet worden uitgevoerd in de wijk Driebergen in april of mei 2003 heeft te maken met vertragingen. Later wordt in de wijk Driebergen door de woningbouwvereniging Rentré de apparatuur die in de alfatest is gekozen, gebruikt voor het exploiteren van een glasvezelnetwerk.¹⁰ Daarbij wordt subsidie van CAI Media gebruikt. Het kantelen van de markt lijkt moeilijk vorm te krijgen. Het is moeilijk afspraken te maken met partijen over het alleen afnemen van diensten of infrastructuur. Partijen blijven vasthouden aan verticale integratie.¹¹

In oktober 2003 wordt de samenwerking tussen de woningbouwcorporaties, CAI Media en het ziekenhuis afgeblazen. Reden is een verschuiving in de financiering, omdat CAI Media geen meerderheidsaandeel in het vennootschap mag hebben. De samenwerking loopt stuk op de financiering en op de manier waarop het glasvezelnetwerk zou worden opgezet. Het ontbreken van medewerking van marktpartijen en externe financiers hebben hier ook een rol bij gespeeld. Het plan wordt haalbaar gevonden door de traditioneel grote investeerders, maar deze willen toch geen risico lopen. De gemeente wil op dat moment tijdens de breedbandproef nog niet zeggen of het garant kan staan voor eventuele investeringen van marktpartijen. De visie van de Rijksoverheid speelt hier ook een rol in. Deze is op dat moment namelijk van mening dat de gemeente wel kan ingrijpen, maar pas als de marktpartijen falen om de financiering rond te krijgen.¹²

In de periode van deze ontwikkelingen is de geplande bètatest voor Driebergen nog niet afgerond en er zijn dus nog geen resultaten beschikbaar. De gemeente begint de risico's in te zien in de financiële participatie van CAI Media in een glasvezelproject. Gemeente wil wel €250.000 investeren in de aanleg van glasvezel naar bedrijventerreinen.¹³

De wethouder doet in december 2003 een voorstel aan de raad om een krediet van €300.000 ter beschikking te stellen voor een Kwartiermakerfase. In de Kwartiermakerfase moet er een samenwerking tot stand komen en een breedbandbedrijf worden opgericht.¹⁴ Als de samenwerking tot stand komt, zal de gemeente de jaren daarop volgend mogelijk 8 à 9 miljoen euro in de realisatie van een glasvezelnetwerk investeren.¹⁵ Als opties voor samenwerking worden o.a. Glasstadnet BV (exploitant van glasvezelnetwerk in Driebergenbuurt van Rentré), en de economische driehoek met Zutphen en Apeldoorn aangehaald. De wethouder schrapt het voorstel de eerste keer van de agenda van de raadsvergadering. Uit het verslag van de raadscommissie Bestuur en Middelen (BM) van 26 februari blijkt dat dit is gebeurd, omdat het voorstel niet op politieke acceptatie zou kunnen rekenen in de raad. Ook de commissie zelf bleek moeilijk te overtuigen. Een commissieraadslid over het nemen van financieel risico door de gemeente tijdens de raadsvergadering van 1 maart 2004: “Dit onderwerp hebben wij twee keer besproken in de commissie Bestuur en Middelen. De eerste keer was ik vrij ontevreden over de uitkomst, met name over de beantwoording door de wethouder. Het leek namelijk meer op een peptalk dan op het beantwoorden van de toch wel vele vragen die gesteld zijn. De tweede keer ging dat aanmerkelijk beter.”¹⁶ Hij

⁷ Gesprekverslag breedbandproef 2003, Kennisland

⁸ Stichting Kennisland, “Breedbandsteden”, 2004, p.38

⁹ Verslag raadsvergadering 26-05-2003, p.25, BIS: <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

¹⁰ Verslag raadsvergadering 01-03-2004, p.27, BIS: <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

¹¹ Stichting Kennisland, Gesprekverslagen breedbandproef Deventer, 2003, p.5

¹² Stichting Kennisland, Gesprekverslagen breedbandproef Deventer, 2003, p.3

¹³ Stichting Kennisland, Gesprekverslagen breedbandproef Deventer, 2003, p.15

¹⁴ College van B&W, raadsvoorstel “Breedband in Deventer”, 09-12-2003, voorstelnr. 2003.24016

¹⁵ Verslag raadsvergadering 01-03-2004, p.17, BIS: <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

¹⁶ Verslag raadsvergadering 01-03-2004, p.17, BIS: <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

doelt onder andere op de uitspraak van de wethouder op 8 januari 2004 waar hij zegt: "Vervolgens is het wel een overheidstaak. De rijksoverheid benadrukt steeds meer de noodzaak van breedband. In het kader van het Grote Steden Beleid vindt afrekening plaats op basis van het aantal aansluitingen. Het is niet perse zo dat het door de overheid aangelegd moet worden. Maar als de markt het niet doet, dan zal wel de gemeente er in (moeten) springen."¹⁷

Als het voorstel op 1 maart 2004 uiteindelijk in de raad wordt besproken, wordt er veel kritiek gegeven. Ten eerste op de gang van zaken sinds de beëindiging van de vorige samenwerking van Deventerbreed BV, waarin de corporaties en het ziekenhuis deelnamen. De wethouder is na de breuk van de samenwerking uit het beeld verdwenen en komt met een volledig uitgewerkt plan terug bij de raad. Dit tekent het enthousiasme van de wethouder, maar het wordt niet in dank afgenomen. Een raadslid merkt op: "... en komt dan met een volledig uitgewerkt voorstel bij de raad terug. Ik vind dat een paar stappen te ver...". Een ander raadslid merkt op: "Het onderwerp had een betere behandeling verdiend. De gang van zaken is ronduit rommelig...". Ten tweede is er kritiek op de informatievoorziening. Door weer een ander raadslid wordt gezegd: "Wel dient opgemerkt te worden dat de informatievoorziening wel erg rooskleurig is; zeker omtrent de sociale component.", "Het is niet de taak van de gemeente om bedrijven op te zetten en te exploiteren..." en "Er is geen grondig onderzoek gedaan." Ten derde blijkt de politieke acceptatie van een nieuwe investering in ICT voor de burgers te zijn afgenomen door de vele voorstellen door de jaren heen. Met name het falen van de interactieve televisie voor de inwoners van Deventer lijkt nog in het geheugen te zitten van de raadsleden.

Er zijn ook partijen die positief zijn over de plannen van de wethouder. Zo blijkt dat de technici van Groenlinks die de breedbandplannen van de wethouder hadden bekeken, de fractie doen besluiten om de plannen te ondersteunen. De CDA fractie ondersteunt de plannen ook: "De fractie van het CDA is en blijft van mening dat slagvaardigheid belangrijk is voor de slagingskans. De raad moet daarom maximale ruimte geven aan het college en aan de wethouder om de opdracht te volbrengen." De amendementen die worden ingediend betreffen het rapporteren van het College aan de Raad over onderhandelingen, de bestemming van de cashflows en de grootte van de financiële participatie van de gemeente. Uiteindelijk wordt het voorstel van de wethouder goedgekeurd met de volgende amendementen: de eis aan het college dat er wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderhandelingen met marktpartijen en de eis dat er alternatieve en/of aanvullende financieringsmogelijkheden worden onderzocht voor de breedband BV.¹⁸

De gemeente gaat van maart tot augustus 2004 de Kwartiermakerfase in, om te komen tot het oprichten van een breedbandbedrijf. Er blijkt in de tussentijd een convenant te zijn getekend door de provincie Overijssel en haar vijf grote steden. In dit convenant staat dat de gemeente de rol van initiatiefnemer en aanjager in de breedbandmarkt zal spelen. Daarbij zorgen de marktpartijen voor de realisatie en het plegen van ondergrondse investeringen.¹⁹ In de Kwartiermakerfase kwam al snel een intentie tot stand van de gemeente, KPN en Essent om samen te gaan werken (PPS).²⁰ De gemeenteraad werd voorgesteld om de fase, zoals hij was gepland, te stoppen en alle energie te richten op het totstandkomen van de samenwerking. De raadsleden die voorheen moeite hadden met de grote bemoeienis van de gemeente met een breedbandbedrijf, bleken nu juist moeite te hebben met het loslaten van het omarmde plan. De fase werd alsnog afgebroken en er kwam al snel een plan voor samenwerking met KPN en Essent op tafel. In juni 2004 komt de gemeente naar buiten met het bericht dat er een Open Partnership is gerealiseerd. Een open partnership wil zeggen dat er wordt samengewerkt door partijen, waarbij toetreding door derden vrij staat. Door de participatie van de marktpartijen hoeft de gemeente de €8 miljoen niet meer te investeren. Essent had eerder in het proces aangegeven dat het bereid was om samen te werken met de gemeente bij het realiseren van breedbandaansluitingen. De overeenkomsten zijn gesloten tussen Essent en gemeente én KPN en gemeente; er is dus geen gezamenlijk contract. Het partnership houdt in dat de gemeente optreedt als vraagbundelaar voor de bedrijven, die tegen gunstige tarieven glasvezelaansluitingen kunnen kopen. De koppeling van de twee glasvezelnetwerken in een Internet Exchange, zoals Deventerbreed heeft aangekondigd te gaan doen, moet zorgen voor een betere netwerkperformance. De marktpartijen sluiten de bedrijven en instellingen aan, waarbij zij eventueel graafwerk voor hun rekening nemen.²¹ Het gehele Deventerse glasvezelnetwerk wordt sinds de samenwerking het Deventer Glasvezel Netwerk genoemd (DGN).

¹⁷ Notulen cie. vergadering BM 08-01-2004, p.3, <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

¹⁸ Verslag raadsvergadering 01-03-2004, p.20-43, <http://62.129.139.210/Deventer/nl/Stadhuis/BestuursInformatieSysteemBIS.htm>

¹⁹ Deventerbreed, "Doorbraak glasvezelbreedband in Deventer", week 28, 8 juli 2004 (www.deventerbreed.nl)

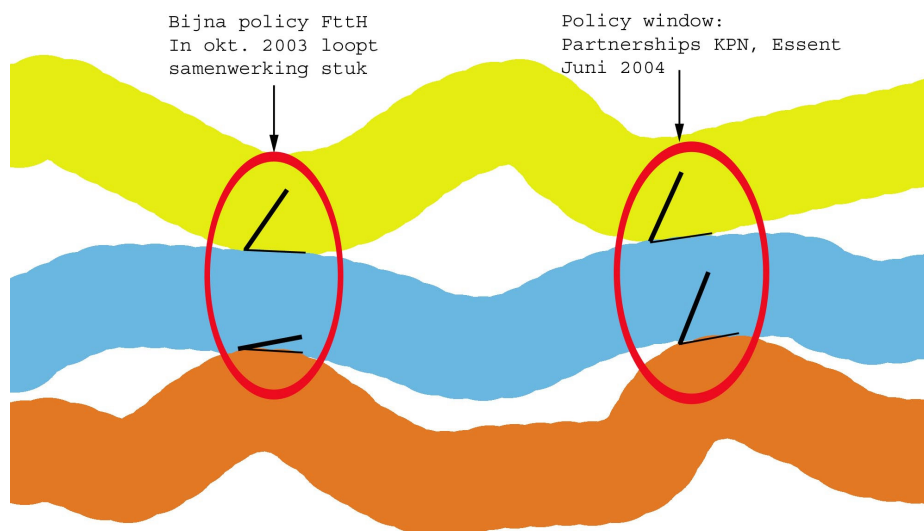
²⁰ Vertrouwelijk interview met betrokkene in project Deventerbreed, 30-09-2004

²¹ Gesprek met dhr. Schrijver, Director Strategy & General Affairs Essent op 03-09-2004

5.2 Analyse van de gegevens

De analyse van de verzamelde gegevens gebeurt aan de hand van het theoretische kader uit hoofdstuk drie.

5.2.1 Identificatie van policy window



Figuur 5.1: Policy window voor Deventer (punt vijf uit protocol)

De policy window die wordt benut ligt op het moment dat de Raad akkoord gaat met de uitgewerkte plannen voor samenwerking met KPN en Essent. De gehele Kwartiermakerfase en de periode tot aan de aankondiging van de samenwerking kan worden gezien als het open staan van alle windows, waarbij deze op het eind sluit (juni 2004), omdat er beleid is geformuleerd en dit is geaccepteerd in de raad (policy window wordt benut). In de periode ervoor is er een opmars geweest naar een andere policy window, waarin sprake was van het aanleggen van Ftth met een investeringsrol door de gemeente. Dit traject werd in oktober 2003 afgebroken doordat de woningbouwcorporaties uit de samenwerking stapten; daarmee sloot de policy window onbenut.

5.2.2 Problemenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zes uit het protocol.

- De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda

Ten eerste de aanwezigheid van de middelen in stichting CAI voor het stimuleren van ICT. Verder de aanwezigheid van een gemeentelijke glasvezelring en de vraag of burgers niet ook moesten profiteren. Er is al 15 jaar expertise binnen de gemeente met het aanleggen en exploiteren van netwerken. De wens van wethouder en programmamanager Publieke Diensverlening van de gemeente om glasvezel aan te leggen komt voort uit persoonlijke interesse. De rationaliteit die nodig is om dit gedaan te krijgen binnen de gemeente, is hier later omheen gewezen.²² Uit de publicatie *breedbandsteden*²³ blijkt dat "De gemeente Deventer een koploper wil zijn waar het gaat om ICT."

²² Vertrouwelijk interview met betrokkene in project Deventerbreed, 30-09-2004

²³ Geschreven door Kennisland (2004) als inventarisatie van de steden die gebruik hebben gemaakt van de subsidie breedbandproeven

- De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband

Het centrale probleem dat speelt is het gebrek aan investeringen door de markt in glasvezelaansluitingen voor bedrijven en burgers. In de aanbevelingen voor de gemeentelijke rol (opgesteld door programmamanager Publieke Dienstverlening) die werden geschreven voor het besluit over de Kwartiermakerfase, wordt dit probleem aangezet door aan te geven dat de marktpartijen opgesloten zitten in hun businesscases en dat er in de toekomst tegen de grenzen van hun netwerken wordt aangelopen.

De belangen die worden nagestreefd met breedband lagen in eerste instantie vooral in de sociale component. Driebergen is onderworpen aan een breedbandproef, om de wijk sociaal beter aan te laten sluiten bij de rest van Deventer. Ook het project Deventer Digitaal dat in 2003 van start gaat, is gericht op het onderling verbinden van burgers. Later, wanneer de samenwerking met de woningbouwcorporaties misloopt, verschuift de focus van een sociale invalshoek naar een economische invalshoek. Er kan vooruitgang worden geboekt voor het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid. Er blijkt een vraag te zijn vanuit bedrijven, zorg en onderwijs die niet wordt voldaan door de markt. De sociale component (FttH) wordt voorzien door Rentré, die in die tijd voornemens had om zijn woningaanbod te verglazen en later ook is gaan doen (Driebergen). Er blijken – in september 2004 - onderhandelingen te lopen waarin wordt gesproken over het koppelen van het netwerk van Rentré DGN.

- De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente

Binnen de gemeente Deventer zelf lopen de meningen uiteen over wat de rol van de overheid zou moeten zijn in het aanbieden van breedband. Zo is de Raad tot aan de totstandkoming van het partnership altijd verdeeld geweest over de mogelijke rol van de gemeente. De woningbouwcorporaties zijn in oktober 2003 uit de samenwerking gestapt omdat zij een andere visie hadden op de vorm van de samenwerking. Ze zouden een te grote investerende rol krijgen. Er was dus een verschil in visie op de manier waarop zij de problemen wilden oplossen. KPN en Essent hebben dezelfde visie op breedband als de gemeente als het gaat om de maatschappelijke baten ervan. Zij gaven in het verleden aan dat alleen hun marktstrategie het niet toelaat om meer glasvezel aan te leggen.

- Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

De visie op het probleem van achterblijvende investeringen door marktpartijen wordt van begin af aan breed gedragen binnen de gemeente. De urgentie ervan wordt echter niet door iedereen in de gemeenteraad hetzelfde ervaren, zodat het beleidsalternatief niet te veel investeringen kan behelzen. In januari 2004 wordt besloten om bij bedrijven te peilen wat hun interesse is in breedband. Er blijkt dat er interesse is en de resultaten worden meegenomen in de besluitvorming. De gemeenteraad is door de initiatiefnemers van het glasvezelnetwerk (de programmamanager Publieke Dienstverlening en de wethouder) door de jaren heen nauw betrokken bij de ontwikkeling van de plannen. Dit om het idee van het nut van het netwerk over te kunnen brengen en de raad enthousiast te maken voor de plannen. Eind 2003 en begin 2004 ging dat bijna mis toen de wethouder van het toneel verdween en in de ambtelijke organisatie, op een vrij gesloten manier, nieuwe plannen ontwikkelde. Het proces waarin consensus wordt bereikt kan niet worden gekenmerkt als rationeel, zoals blijkt uit het interview dat is gehouden met een betrokkene binnen het besluitvormingsproces. Het inspelen op gevoelens over maatschappelijk nut en het aansporen van de al aanwezige enthousiastelingen is namelijk van belang om politieke acceptatie te krijgen, terwijl dat in een rationele afweging niet het geval is. Uit het verslag van de commissievergadering van 8 januari 2004 en de raadsvergaring van 1 maart 2004 blijkt dat sommigen de redenties van de wethouder ervaren als “peptalk”.

- De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen

Door de wethouder werd er ingespeeld op de percepties van de raadsleden door de informatie die wordt gegeven voorafgaand aan een besluit positiever over te laten komen. Zo is aangegeven dat er al werd gesproken met marktpartijen, wat een positief effect heeft op de perceptie van de risico's die de gemeente loopt. Verder is ook veel controlerend werk gedaan in de ambtelijke organisatie, zodat eventuele missers in de plannen konden worden rechtgezet en worden gepresenteerd aan de gemeenteraad.

5.2.3 Alternatievenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zeven uit het protocol.

- De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente

Toen er sprake was van een samenwerking met de woningbouwcorporaties en het de bedoeling was om FttH aan te leggen, was het beleidsalternatief een samenwerking in een BV, waarbij financieel werd geparticipeerd door CAI Media (indirect de gemeente) en er werd geïnvesteerd in de aanleg van een glasvezelnetwerk, aangevuld met wireless technieken voor de buitengebieden. Later was er alleen sprake van een samenwerking met het Deventer Ziekenhuis, waarbij bedrijven en instellingen werden aangesloten. De corporaties zouden hun woningaanbod verglazen. Het uiteindelijke beleidsalternatief is een samenwerking met KPN en Essent, waarbij de gemeente optreedt als vraagbundelaar. In alle alternatieven heeft de gemeente de rol van regisseur en facilitator gespeeld.

- De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

Er is een aantal kenmerken van het alternatief dat heeft bijgedragen aan de acceptatie ervan in de Raad. Er zijn ook enkele kenmerken terug te vinden die hebben gezorgd voor tegenspraak. De kenmerken kunnen worden geschaard onder de algemene termen uitvoerbaarheid en anticipatie op belemmeringen. Aansluiting van het alternatief op waardepatronen onder wetenschappers heeft geen rol gespeeld in een keus voor een alternatief.

Uitvoerbaarheid

Het bleek van groot belang dat er marktpartijen participeerden in de BV die glasvezelaansluitingen zou moeten gaan verzorgen. Marktpartijen zoals KPN en Essent hebben jarenlange ervaring met het aanleggen en exploiteren van telecommunicatie-infrastructuur. Vooral vanuit de raad bleek hier behoefte aan te bestaan. De technici binnen de gemeente hebben geen grote invloed gehad op de vorm van de beleidsalternatieven. Er werd wel gekeken naar de haalbaarheid, maar er ging geen sturende kracht vanuit. Ook de technici van KPN en Essent, die moeite blijken te hebben met het leveren van voldoende kwaliteitsniveau bij de gegeven prijzen, hebben geen sturende kracht.

Anticipatie op toekomstige belemmeringen

De perceptie van de risico's moet zodanig zijn, dat er geen reden is om te denken dat er veel kans is dat er geld wordt verloren. Er werden in de raad zorgen uitgesproken over het optreden van lock-in effecten. Er was immers al veel geld gestoken in het opzetten van een breedbandbedrijf en er werd opnieuw €300.000 gevraagd. Na het succesvol opzetten van de BV, zou er de komende jaren 8 à 9 miljoen euro worden geïnvesteerd. Een ander aspect van risicobeperking was de eis dat zo veel mogelijk alternatieve financieringsbronnen werden aangetrokken. Er moest zo veel mogelijk door marktpartijen worden geïnvesteerd. De projectleider van Deventerbreed die het proces in de Kwartiermakerfase leidde, vroeg al snel aan de Raad om door te gaan met de samenwerking met KPN en Essent. Dit kwam mede door de anticipatie op toekomstige belemmeringen wanneer de gemeente zelf zou investeren. Dit alternatief leek de veiligste route.

- De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente)

De keuze voor het alternatief binnen de gemeenteraad hangt voornamelijk samen met de expertise en het gedrag van de entrepreneur. In dit geval werken de karakteristieken van de entrepreneur (wethouder, in samenwerking met programmamanager Publieke Dienstverlening) mee, maar het gedrag lijkt tegen te werken. De geloofwaardigheid van de entrepreneur wordt in positieve zin beïnvloed door zijn positie en bekendheid van de gang van zaken in de gemeente. Samen met de programmamanager heeft hij een grote reikwijdte binnen de gemeente. De geloofwaardigheid van de entrepreneur wordt in negatieve zin beïnvloed door de contacten die hij heeft, namelijk die binnen CAI Media, die miljoenen zou investeren in het glasvezelnetwerk. Ten tweede lijkt de herhaling van het onderwerp breedband, en in het algemeen ICT, niet bij te dragen aan de acceptatie van het beleidsalternatief. In de raadsvergadering van 1 maart wordt zelfs gesproken over gezichtsverlies. De druk om met een goed voorstel te komen lijkt bij een herhalende agendering groter te worden. De eerder mislukte opzet van interactieve televisie voor de inwoners speelt hier bijvoorbeeld een rol. Ook het mislopen van de samenwerking met de corporaties, het verwijderen van het onderwerp van de Raadsagenda en het naar ontevredenheid beantwoorden van vragen in de Raadscommissie Bestuur en Middelen (BM) lijken niet bij te

dragen aan politiek draagvlak in de Raad voor de plannen van de wethouder. Het proces waarin het voorstel voor de Kwartiermakerfase is gemaakt, is een gesloten geheel geweest, dit heeft ook geleid tot onduidelijke situaties voor de raadsleden, waardoor er terughoudend werd gereageerd met het beschikbaar stellen van de €8 à 9 miljoen voor de investeringen in het op te richten breedbandbedrijf.

- Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief

De acceptatie is deels geschied vóór de Kwartiermakerfase, omdat daarin is bepaald wat voor gewicht het beleidsalternatief kon gaan krijgen (in termen van investeringen). De acceptatie verliep toen moeizaam; in de raadscommissie wordt geopperd dat er geen draagvlak is in de gemeenteraad. Pas als er acceptatie in de raad blijkt te zijn, wordt het punt geagendeerd. Het proces van ontwikkelen van het voorstel voor een Kwartiermakerfase is gesloten geweest. Er zijn wel twee vergaderingen met de raadscommissie geweest. In de tweede vergadering blijkt de informatie in positieve zin te zijn aangepast. In de Kwartiermakerfase is gerapporteerd aan de gemeenteraad, omdat dit was afgedwongen via een amendement in de raadsvergadering. In de Kwartiermakerfase wordt samenwerking gezocht met marktpartijen, klanten geworven, en opbrengsten, kosten en een bedrijfsplan gevalideerd. Als er een samenwerking tot stand komt en blijkt dat de €8 miljoen niet door de gemeente geïnvesteerd hoeven te worden, is het beleidsalternatief snel geaccepteerd door de raad. Er was enige moeite bij sommige raadsleden om het idee van een gemeentelijk breedbandbedrijf los te laten, maar later bleek er grote tevredenheid te bestaan over het resultaat.

Een element dat ook meespeelde in de acceptatie van het beleidsalternatief zijn de activiteiten van de woningbouwcorporatie Rentré. In de raad had vooral D66 moeite met het feit dat er constant sprake was van het aansluiten van inwoners en uiteindelijk de bedrijven en instellingen de vruchten plukken. Het feit dat er door Rentré huizen worden aangesloten op het glasvezelnet Glasstadnet BV, verhoogt de acceptatie van het beleidsalternatief voor bedrijven. Het maatschappelijk nut van breedband lijkt mee te spelen in de gemeenteraad. Het is voor hen belangrijk dat bewoners en ook vooral bewoners in de buitengebieden beschikking krijgen over breedband.

Het blijkt door de loop van de tijd heen moeilijk geweest om de gemeenteraad te overtuigen van het nut van een glasvezelnetwerk. Zoals gezegd, speelde dat zeker toen de gemeente niet meer participeerde in verglazing van woningen. De wethouder heeft op de bedenkingen van de raad ingespeeld door het veelvuldig (laten) geven van presentaties, het schrijven van ondersteunende stukken en het discussiëren over de voordelen van breedband. Dat is gebeurd op collectief niveau (raad), commissie-niveau en individueel niveau. Dit laatste werd kracht bij gezet door de aanwezige enthousiastelingen in de raad aan te sporen om onderling over het onderwerp te praten en elkaar te overtuigen van het nut van een glasvezelnetwerk.

- De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van ‘softening up’ is gegaan

Het proces van softening up lijkt in brede zin al te beginnen bij het opstarten van de breedbandproef in 2002. Er lag toen geen kant-en-klaar beleidsalternatief klaar, maar er werd wel onderzocht of er uiteindelijk een breedbandbedrijf kon worden opgezet dat de hele stad kon verglazen. Het opdoen van ervaring en inwinnen van informatie komt een later beleidsvoorstel ten goede. Als het eerste samenwerkingstraject ten einde komt, wordt het proces van softening up meer achter gesloten deuren gevoerd. Het beleidsvoorstel dat wordt gedaan vóór de Kwartiermakerfase wordt bijgeschaafd totdat het kan rekenen op politiek draagvlak in de Raad.

De rol van adviesbureaus lijkt beperkt te zijn. Ze hebben voornamelijk een ondersteunende rol gespeeld in het onderbouwen van de plannen van de gemeente. Het besluit om glasvezel aan te leggen is niet genomen op basis van een extern advies. De eerste betrokkenheid van een adviesbureau was bij het schrijven van een projectvoorstel voor de subsidie breedbandproeven. Dit was Arcadis i.s.m. SURFnet. Arcadis heeft in het vervolg nog rapporten geschreven voor de evaluatie van proeven in Driebergen, Fetlaer, Linderveld en Bergweide. Verder zijn pas externe bureaus ingeschakeld voor het overnemen van taken in oktober 2003. Toen werd gekeken naar de rol van de overheid, juridische constructies e.d.

In het raadsvoorstel waarin wordt gepleit voor het starten van een Kwartiermakerfase en het vrijmaken van €300.000 wordt gepoogd duidelijk te maken dat het beleidsalternatief van groot belang is, omdat de bestaande infrastructures tegen hun grenzen aanlopen en concurrentie tussen infrastructures op lange termijn niet houdbaar is. Aan de andere kant wordt duidelijk gemaakt dat bekend is wat de risico's zijn en hoe daar mee wordt omgegaan. Zo wordt gesproken over risico's van tegenvallende inkomsten en mededingingsproblematiek. In de Kwartiermakerfase zelf is het voorstel voor samenwerking met KPN en Essent binnen de ambtelijke organisatie veelvuldig veranderd. Een plan dat de toetsing van de ambtenaren niet doorstaat, kan ook niet op

politieke steun rekenen van de Raad. De ambtelijke organisatie kent kritische medewerkers die veelvuldig vraagtekens hebben gezet bij indiening van sommige plannen.

5.2.4 Politiek–bestuurlijke stroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt acht uit het protocol.

- Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband

In het politieke klimaat zijn vier niveaus te onderscheiden van waar invloed is uitgegaan.

Lokale politieke klimaat

Het lokale politieke klimaat is al jaren erg gericht op het innoveren van de ICT voorzieningen in de stad. Door de verkoop van het kabelnetwerk aan Essent in 1997 is een grote som geld vrijgekomen om te investeren in ontwikkeling van ICT in Deventer. In de jaren erna is meegedaan aan de Digitale Trapveldjes en Broedplaatsen, waarvoor subsidie is aangetrokken van de Rijksoverheid. Verder is er nog een proef geweest met het aanbieden van interactieve televisie voor de hele bevolking van Deventer. De wethouder die verantwoordelijk is voor ICT is ook actief in stichting CAI Media, die de opbrengsten van de verkoop van het kabelnet beheert. In de gemeente werken ambtenaren die al jaren ervaring hebben met het aanleggen en exploiteren van ICT netwerken.

Regionale politieke klimaat

Als Deventer in de context wordt geplaatst van de regio en de provincie, dan blijkt het geen vreemde eend te zijn in de ontwikkeling van zijn plannen. Ook in Apeldoorn en Zutphen blijkt interesse te zijn in het ontsluiten van het internetverkeer via glasvezel, zoals blijkt uit de aanbevelingen die worden gedaan aan de gemeente Deventer in 2004. Verder is een convenant getekend door de provincie en de vijf grootste steden. In dit convenant staat dat de gemeente de rol van initiatiefnemer en aanjager in de breedbandmarkt zal spelen. Daarbij zorgen de marktpartijen voor de realisatie en plegen ondergrondse investeringen. Het convenant heeft op Deventer weinig invloed, aangezien de plannen hier al vergevorderd zijn. Het bestaan van plannen voor investeringen in glas door andere gemeenten sterkt de gemeente Deventer wel in haar denken.

Nationale politieke klimaat

De aandacht in de landelijke politiek in 2000 en het vrijkomen van de subsidie breedbandproeven in 2002 hebben het onderwerp hoog op de lokale politieke agenda gezet. Ook in 2004 blijkt er in de raad oog te zijn voor de landelijke ontwikkeling, zo blijkt uit de raadsvergadering van 26 januari. Als het agendapunt breedband van de agenda wordt gehaald wordt er door een raadslid gereageerd met “Mede gezien de landelijke ontwikkelingen op dat gebied is het een goede zaak, dat het punt van de agenda wordt gehaald.” De raadsleden maakten zich zorgen over de obstakels die zich in de toekomst konden voordoen. Op deze zorgen werd snel ingespeeld door de wethouder ICT door aan te geven dat de risico's correct werden ingeschat. De invloed van het nationale politieke klimaat is makkelijk te ondervangen geweest.

Europese politieke klimaat

Bij de Europese Commissie is doorgekomen dat er veel Nederlandse gemeenten willen investeren in een eigen ICT-infrastructuur. Er is aangekondigd dat deze plannen onder de loep zullen worden genomen, omdat er twijfels zijn of ze de toets van staatssteun kunnen doorstaan. Deze ontwikkeling zal wellicht gemeenten die nog niet in een vergevorderd stadium zijn afremmen in hun ambities, maar in andere gevallen zal het niet direct invloed hebben.

- Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband

Er is geen invloed geweest van politieke krachten op de lokale politieke agenda of overwogen alternatieven. Er zijn wel geluiden opgevangen van onder andere VECAL en ook negatieve geluiden in het algemeen, over de rechtmatigheid van de investeringen die de gemeente wilde gaan plegen in glasvezel. Deze geluiden hebben geen invloed gehad op de ambities van de wethouder of de ambtenaren, maar hebben wel invloed op de gemeenteraad. Zoals gezegd bij het vorige punt bleken bezorgdheden van raadsleden makkelijk op te vangen door geruststelling door andere betrokken personen in de gemeente.

- Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces

In 2002 zijn er gemeenteraadsverkiezingen geweest, maar de veranderde politieke verhoudingen hebben geen invloed gehad op het beleid van de gemeente. De portefeuille voor ICT bleef bij dezelfde wethouder, waardoor de ontwikkeling van breedbandbeleid ongewijzigd kon worden voortgezet.

- Mate van interesse in en competitie óver breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten

Bij de wethouder is grote interesse voor breedband. Samen met een programmamanager van Publieke Dienstverlening, is hij de drijvende kracht achter de breedbandinspanningen van de gemeente. Van competitie is er binnen de gemeente weinig sprake. Bij de verdeling van de middelen zijn er geen negatieve geluiden geweest van andere diensten. Sommige medewerkers staan erg kritisch tegenover de plannen, anderen zijn erg enthousiast. Ten opzichte van de breedbandgemeenten in Nederland, oftewel ten opzichte van wethouders van de gemeenten, is wel sprake van een competitie-element. Zo heeft de gemeente Deventer altijd gezegd koploper te willen zijn op het gebied van ICT.

5.2.5 Policy window

Deze subparagraaf is de invulling van punt negen uit het protocol.

- De aanleidingen voor het openen van de policy window

Er was geen dringend probleem dat geadresseerd moest worden. Er ontstond een policy window doordat er door het enthousiasme van de wethouder constant is gezocht naar mogelijkheden om een beleidsalternatief in uitvoering te brengen. Uit prestige overwegingen was het ook nodig om een alternatief door de raad te krijgen. Er was immers €300.000 gebruikt voor het vinden van een samenwerking, klanten en een businesscase. Daarbij was het onderwerp al vaak op de agenda gezet door de wethouder. Het benutten van de policy window bleek makkelijker dan gedacht, omdat de gemeente zelf niet meer hoefde te investeren. Het gewicht van het beleidsalternatief werd immers veel kleiner.

- Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan

In de policy window werden de investeringen die eventueel voor rekening van de gemeente zouden komen op zich genomen door KPN en Essent. In de raadsvergadering van 1 maart 2004 is via een amendement afgedwongen dat de wethouder zou zoeken naar alternatieve financieringsmogelijkheden. Dat heeft effect gehad. Verder is het uiteindelijke beleidsalternatief zeer veelvuldig door de ambtenaren getoetst op haalbaarheid en zodoende steeds aangepast.

- Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen

Vlak na het starten van de Kwartiermakerfase in 2004 verschijnt er een krantenbericht waarin werd gesuggereerd dat corporatie Rentré vond dat de gemeente geld ging verspillen met het opstarten van een breedbandbedrijf. Er werden vragen over gesteld in de gemeenteraad aan de wethouder. De communicatie is toen één-op-één opgepakt door de projectleider die het proces van oprichting van het breedbandbedrijf begeleidde (raadsvergadering 29 maart 2004). Verder stond het proces in de Kwartiermakerfase en daarna maximaal open voor externe invloeden. Er is een dialoog opgezet met de NMa om de risico's met betrekking tot mededingingsregels in kaart te brengen. Verder heeft het verschijnen van de Breedbandnota in maart 2004 en het optreden van de Europese Commissie²⁴ in september 2004 voor veel onduidelijkheid gezorgd, waardoor in dat jaar een dialoog met EZ is gestart. De markt heeft ook invloed gehad op de uiteindelijke vorm van het

²⁴ De Europese Commissie heeft ernstige twijfels geuit over de rechtmatigheid van de gemeentelijke investeringen in glasvezel, Financieel dagblad, "Commissie onderzoekt gemeentenet", 07-09-2004

beleidsalternatief; deze heeft kunnen aangeven of iets haalbaar was of niet. Ook de gebruikersbehoeftes bij de toekomstige klanten die door het project Deventerbreed zijn gepeild, hebben een rol gespeeld, die want zonder marktvrage was het aanleggen van een netwerk nutteloos.

- De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen

Zoals eerder besproken in de problemenstroom, is door de wethouder en programmamanager Publieke Dienstverlening gepoogd veel invloed uit te oefenen op de perceptie van de problemen en het belang van het alternatief. Zij hebben veel gesproken en geschreven richting de gemeenteraad, zelfs tot op individueel niveau. Buiten de perceptie van de problemen en het belang van het beleidsalternatief hebben zij veel moeite gedaan om de perceptie van de overlevingskansen positief te beïnvloeden. Zo is er een contra-expertise gedaan door concern Financiën binnen de gemeente en is het beleidsalternatief veelvuldig gecheckt op consistentie en haalbaarheid. Buiten deze twee processen zijn er geen grote veranderingen geweest in de politieke agenda. Niet door interne processen, noch door externe krachten.

5.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing

Deze subparagraaf is de invulling van punt tien uit het protocol. In tabel 5.1 is de analyse beknopt weergegeven. Verder worden na de tabel op basis van de reconstructie van de besluitvorming de mogelijke aangrijppunten voor sturing door VECAI weergegeven.

Tabel 5.1: Analyse van de case beknopt weergegeven

| Nr | Stroom / Element | Invulling voor case |
|----|--|--|
| | Problemenstroom | |
| 1 | De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda | Middelen aanwezig in Stichting CAI Media, veel ervaring binnen gemeente met glasvezel, grote persoonlijke interesse beleidsambtenaar |
| 2 | De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband | Marktpartijen opgesloten in businesscases, te weinig investeringen. Moeten profiteren van breedband: sociaal en economisch (later alleen economisch) |
| 3 | De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente | Binnen gemeente uiteenlopende visies over wat de rol van de overheid zou moeten zijn en het maatschappelijk belang van investeringen door de gemeente. |
| 4 | Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen | Gemeenteraad nauw betrekken bij het vormen van plannen voor de aanleg van een glasvezelnetwerk, inspelen op gevoel van maatschappelijk belang, aansporen van al aanwezige enthousiastelingen in gemeenteraad. Dialoog liep bijna mis toen wethouder het proces voor een periode gesloten hield. |
| 5 | De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen. | De wethouder speelde in op percepties van raadsleden door het geven van informatie. Percepties van risico's inperken door aan te geven dat marktpartijen betrokken zijn; veel contra-expertise binnen de gemeente |
| | Alternatievenstroom | |
| 6 | De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente; | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanleg van FttH in PPS verband met aanvulling van wireless ▪ Aanleg van FttB waarbij de gemeente de vraag bundelt. |
| 7 | De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief; | Uitvoerbaarheid: het werd door de raad van belang gevonden dat marktervaring aanwezig was. Anticipatie op toekomstige belemmeringen: er waren bij het 1 ^e beleidsalternatief zorgen over lock-in effecten, ook toekomstige juridische belemmeringen speelden een rol toen samenwerking met KPN en Essent werd uitgewerkt. |
| 8 | De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente); | Herhaling van het onderwerp op vergaderagenda en mislukte ICT investeringen in het verleden zorgden voor enig gezichtsverlies van de wethouder en zorgden voor twijfel bij de raadsleden wanneer besloten moest worden over de investeringsbedragen. |
| 9 | Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief; | Eerst het gewicht (in termen van betrokkenheid van de gemeente en investeringsbedrag) bepaald, toen acceptatie in commissie, toen in gemeenteraad. Gemeenteraad moeilijk te overtuigen: veel presentaties en |

| | | |
|----|---|---|
| | | geven van onderbouwende stukken etc. Toen marktpartijen uiteindelijk gingen investeren was het beleidsalternatief snel aanvaard, alhoewel raadsleden het idee van een eigen glasvezelbedrijf moeilijk los konden laten. |
| 10 | De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan. | Al bij breedbandproeven in 2002 begint het proces van onderstrepen van het belang van investeren in glasvezel. Softening up in de Kwartiermakersfase gebeurt vooral door ambtenaren; veel contra-expertise en risicoanalyse. Hierin kleine rol van adviesbureaus. |
| | Politiek-bestuurlijke stroom | |
| 11 | Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband; | Lokaal: Bestuur is enthousiast bezig met ICT, ook enkele raadsleden. Verder is het beeld van de resultaten daarvan negatief bij raadsleden en bevolking. Regionaal: Convenant met provincie, waarin veel ambitie is bij andere grote steden, verder niet veel invloed. Nationaal: Zorgen over Breedbandnota bij raadsleden, maar zorgt niet voor een rem. Europees: geen. |
| 12 | Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband; | Geluiden over VECAI gehoord; deze hadden geen invloed. |
| 13 | Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces; | Gemeenteraadsverkiezingen, maar geen invloed op het beleid van de gemeente. |
| 14 | Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeente en de invloed daarvan op de politieke agenda en de overwogen alternatieven. | Bij wethouder en programmamanager Publieke Dienstverlening grote interesse voor breedband. Tussen gemeenten bestaat een competitie-element. |
| | Policy Window | |
| 15 | De aanleidingen voor het openen van de policy window; | Constant zoeken naar mogelijkheden om een beleidsalternatief ten uitvoering te brengen. |
| 16 | Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan; | De investeringen verschuiven van de gemeente naar KPN en Essent. |
| 17 | Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen; | Veel externe invloed; proces is expres opgehouden. Invloed vanuit Nma. Breedbandnota en het optreden van de EC heeft voor onduidelijkheid gezorgd. Markt heeft haalbaarheid van beleidsalternatief aangegeven. Gebruikersbehoeftes bij toekomstige klanten speelde ook een rol. |
| 18 | De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen | Invloed vanuit bestuur en ambtelijke organisatie op perceptie van raad op problemen en overlevingskansen alternatief; duidelijk effect aanwezig. invloed uitgeoefend van collectief tot individueel niveau. |

Aangrijppunten voor sturing

Uit de analyse blijkt dat het landelijke en Europese politieke klimaat in de beginfase van de besluitvorming meer invloed hebben dan in een gevorderde fase van de besluitvorming. Het lokale klimaat heeft het hele besluitvormingsproces zijn invloed. Voor sturing zou er dus in de latere fases voornamelijk op lokaal niveau kunnen worden gestuurd, terwijl in een eerdere fase de nationale overheid meer onderwerp van sturing zou moeten zijn. Het geven van tegenargumenten door VECAI in de besluitvorming zou veelal weinig effect hebben gehad, maar er zijn enkele momenten geweest wanneer het proces vatbaarder was voor invloeden van buitenaf.

1. Aangrijppunt: Overlevingskansen van beleidsalternatief

Toen er nog sprake was van een investering van de gemeente van 8 of 9 miljoen euro, was er moeite met het overtuigen van de gemeenteraad van het belang van de investering. De raad wilde zekerheid hebben dat dit geld werd terugverdiend. Op dat moment had informatie die deze zekerheid ondermijnde groot effect kunnen hebben op het besluit dat werd genomen. Zo had VECAI informatie kunnen verstrekken over mislukte projecten elders.

Bij voorkeur met een presentatie in de gemeenteraad, omdat de wethouder en zijn medestanders veel overtuigingskracht blijken te hebben als het gaat om het tegenspreken van kritische geluiden.

2. Aangrijppunt: Overlevingskansen van beleidsalternatief / proces van consensusvorming over de visie op de problemen

Aansluitend op het vorige punt had VECAI een lobby op kunnen zetten bij gemeenteraadsleden. Er is een punt geweest dat de raadsleden elkaar moesten overtuigen van het belang van de investering door de gemeente. Persoonsgerichte lobby door VECAI had op dat moment de balans de andere kant kunnen doen uitslaan, waardoor er tegen het voorstel was gestemd. De lobby zou bestaan uit het overtuigen van de raadsleden van de economische en juridische risico's die er zijn wanneer de gemeente investeert.

3. Aangrijppunt: Karakteristieken van de beleidsentrepreneur

Het tweede moment was toen de wethouder ICT het beleidsvoorstel voor de Kwartiermakerfase van de vergaderagenda haalde en opnieuw inbracht met positievere informatie. De wethouder verloor toen geloofwaardigheid en het ondermijnen van de nieuw verstrekte informatie had nog meer effect op de geloofwaardigheid van de wethouder kunnen hebben, waardoor het besluit wellicht niet in deze vorm genomen was.

4. Aangrijppunt: Proces van acceptatie van een beleidsalternatief

Het derde moment dat het proces vatbaarder was voor sturing was toen raadsleden een idee kregen van de inspanningen van VECAI om gemeentelijke investeringen in glasvezelnetwerken tegen te gaan. De raadsleden zijn snel toegesproken door de wethouder en overtuigd van zijn gelijk, maar een directe benadering van VECAI op dat moment waarin de risico's van gemeentelijke investeringen duidelijk werden gemaakt aan de raadsleden, had wel effect kunnen hebben op de percepties van de risico's.

5. Aangrijppunt: Visie op de problemen die aan breedband worden gekoppeld

Voor de gemeenteraad telde het maatschappelijk nut van de investering zwaar mee. Toen er na 2003 geen sprake meer was van ontsluiting voor woonwijken, liep de beleidsentrepreneur tegen weerstand op uit de gemeenteraad. Het feit dat woningbouwcorporatie Rentré investeerde in FttH, maakte dat het beleidsalternatief voor de ontsluiting van bedrijventerreinen en instellingen serieuzer werd overwogen door de raadsleden. Op dat punt had door het opzetten van partijgerichte lobby raadsleden overtuigd kunnen worden van het feit dat ook Rentré juridische risico's loopt door te investeren in glasvezelnetwerken. De maatschappelijke waarde van het eigen overwogen alternatief voor glasvezel had dan gedevalueerd en wellicht niet door de raad gekomen.

Het formuleren van de aangrijppunten die in het besluitvormingsproces in Deventer hebben bestaan, vormt afsluiting van deze case. In het volgende hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces in de gemeente Utrecht geanalyseerd.

6. Utrecht

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de tweede case gepresenteerd. In de eerste paragraaf worden de algemene gegevens van de case en een chronologische beschrijving van het besluitvormingstraject gegeven. In de tweede paragraaf zal de analyse geschieden aan de hand van het theoretische kader.

Algemene gegevens

1. Gemeente: Utrecht.
2. Onderwerp van besluitvorming: Fiber to the home (geen besluit over genomen) en ondersteunen van particuliere glasvezelinitiatieven.
3. Onderzochte tijdsspanne: Eind 2001 tot medio 2004.

6.1 Chronologische beschrijving

Deze paragraaf is de invulling van punt vier uit het protocol.

De scope die wordt gebruikt voor case utrecht ligt van eind 2001 tot medio 2004. In die periode heeft de gemeente Utrecht een duidelijke beleidsverandering door gemaakt wat betreft breedband. In het G4 manifest van december 2001, dat is ondertekend door de vier grote steden in Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, is te lezen dat de gemeenten ambitie hebben om over te gaan tot het bevorderen van glasvezel. "Wij nemen het initiatief om de Deltametropool op glas te krijgen vanuit de overtuiging dat op het gebied van de telecommunicatie breedband de technologie van de toekomst is, ook gelet op landen waar reeds tot dergelijke publieke investeringen is overgegaan."¹ In het manifest van het jaar erop (juni 2002) worden de ambities bevestigd: "In de komende zes tot 10 jaar te participeren in de realisatie van de aansluiting van circa één miljoen woningen, 30.000 publieke, onderwijs- en overige maatschappelijke instellingen en zo'n 90.000 kleinbedrijven op glasvezel."² De ondertekening van het manifest is een ontwikkeling geweest die zich vanuit de afdeling Economische Zaken in de gemeente heeft afgespeeld.³

In de voorjaarsnota van 2002 van de gemeente is te lezen: "wij zullen onderzoeken hoe onze gemeente kan bereiken dat alle bevolkingsgroepen deel kunnen nemen aan de netwerkmaatschappij. Dat is van belang voor de sociale cohesie en de economische ontwikkeling van onze stad. Middelen om die doelstelling te realiseren zouden kunnen zijn: het aanbieden aan iedere burger (en misschien zelfs aan bedrijven) van aansluitingen op toekomstvast internet (breedband)..."⁴ Gesterkt door het ondertekenen van een G4-manifest wilde de gemeente al haar burgers aansluiten op breedband, om zo doelstellingen als 'bevorderen van economische bedrijvigheid' en 'verbeteren van sociale cohesie' te behalen.

Begin 2002 kwam ook de subsidie breedbandproeven van het ministerie van Economische Zaken vrij. Een groep bewoners die al sinds begin 2001 samen een hoogwaardige communicatie-infrastructuur wilde realiseren, trad in samenwerking met de gemeente, die de subsidie voor hun aanvraag. De subsidie werd in augustus 2002 toegekend. De gemeente gaf M&I Partners de opdracht om in nauwe samenwerking met de bewoners van de Kersentuin buurt te komen tot uiteindelijke realisatie van de breedbandinfrastructuur.⁵ In januari 2004 werd de telecommunicatie-infrastructuur in Kersentuin opgeleverd. Toen de subsidie breedbandproeven vrijkwam, kwam er binnen de gemeente ook vanuit de afdeling Personeel, Organisatie en Informatisering interesse voor de mogelijkheden van breedband. Er is toen een traject uitgezet, dat moest leiden tot het kunnen vaststellen van een gemeentebreed beleid.⁶

Intussen zwakten de breedbandambities van de gemeente niet af. Zo is te lezen in de nota van aanbidding voor de begroting van 2003, die eind 2002 is opgesteld: "op het terrein van ICT en de stad vooral de voorwaarden - m.n. door de aanleg van breedbandinfrastructuren - voor burgers en bedrijven zal moeten scheppen om hun eigen ontwikkeling in de stedelijke samenleving vorm te geven".⁷ Hieruit is hetzelfde op te maken als uit de

¹ Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, G4 Manifest, "De stad in de wereld, de wereld in de stad", december 2001, p.11

² Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, G4 Manifest, "Uitvoeren!", juni 2002, p.19

³ Vertrouwelijk interview met beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht, 13-10-2004

⁴ College van B&W, "Voorjaarsnota 2002", 26-03-2002, hs.2 "Bedrijfsvoering", sectie "Netwerkmaatschappij", p.19

⁵ Stichting Kersentuin.net, gemeente Utrecht, M&I Partners, "Handreiking breedband bewonersinitiatief Kersentuin", mei 2003, p.3

⁶ Vertrouwelijk interview

⁷ College van B&W, "Programmabegroting 2003", november 2002, paragraaf 4.6 "bedrijfsvoering", sectie "nieuwe lange termijn visie"

voorjaarsnota van 2002, namelijk de ambitie van de gemeente om breedband aan te leggen voor burgers en bedrijven om economie en sociale cohesie te versterken.

De ambities die de gemeente had op het gebied van breedband, zijn niet terug te vinden in de verslagen van (openbare) vergaderingen van de gemeenteraad of raadscommissies. Eind 2002 leek er een verandering op te treden in de breedbandkoers die de gemeente voer. In de voorjaarsnota van 2003 spreekt het bestuur niet meer over het aansluiten van burgers en bedrijven op breedband. Er wordt veel gesproken over het op orde brengen van de eigen informatievoorziening, bijvoorbeeld via het gemeentelijke netwerk Catharijnenet: "Om de beoogde ontwikkelingen betrouwbaar en volgens de af te spreken planning te kunnen realiseren dient de ICT-basisinfrastructuur uiteraard voldoende solide te zijn. Mede tegen die achtergrond zullen in 2003 acties ontplooid worden om de kwaliteit van de grote, cruciale systemen op peil te houden en te bevorderen."⁸ Uit het interview dat is gehouden met een beleidsambtenaar in Utrecht, blijkt dat de ambitie van de gemeente in die tijd niet is afgenomen, maar dat de gemeente nog steeds in een verkennende fase zat.

In mei 2003 start de gemeente het project 2ConnectU/Wireless, waarmee het een subsidie van Economische Zaken aantrok. De subsidie werd verstrekt om de gemeente te laten onderzoeken hoe relevante business- en samenwerkingsmodellen er uit konden zien voor breedband en het oplossen van eventuele knelpunten in breedbandbeleid. De 2ConnectU proeven die werden ondersteund door de gemeente waren gericht op het onderzoeken wat voor rol draadloze techniek kan spelen in de ontwikkeling van een breedbandinfrastructuur. De gemeente ondersteunde drie proeven in Utrecht, waarbij elke proef een ander doel had:⁹

- Sociale functie: in achterstands- en herstructureringswijken, mogelijk onderdeel van structuurversterking en sociale integratie beleid
- Publieke functie: mogelijk onderdeel van de overige publieke functies van de gemeente
- Commerciële functie: samenwerking met een commerciële (lokale) partij, mogelijk onderdeel van (economisch) stimuleringsbeleid van de gemeente

Hieruit blijkt dat de doelstellingen die de gemeente met breedband voor ogen heeft nog steeds dezelfde zijn, namelijk het verbeteren van de sociale samenhang in achterstandswijken en het stimuleren van de economie. ICtrust is een specialist op het gebied van veranderings- en implementatiemanagement. Het adviseert over veranderingen in technische, financiële en personele zin, en neemt vervolgens verantwoordelijkheid voor implementatie en realisatie van de gestelde doelen. Zo ook in Utrecht. In augustus 2003 worden de proeven afgerond en het advies dat werd gegeven door ICtrust aan de gemeente was om een actieve rol te blijven spelen in de ontwikkeling van draadloze breedbandnetwerken, omdat dit zeer gunstige effecten had op de ontwikkeling van een glasvezelnetwerk. Draadloze technieken konden worden gebruikt als tussenstap tussen de huidige ADSL en kabelverbindingen en glasvezelaansluitingen. ICtrust adviseerde tot een eventuele partiële financiële rol van de gemeente, bijvoorbeeld in een PPS constructie. De gemeente neemt dit advies niet zonder meer over, omdat het een technologie-neutraal beleid voert en pas na het afronden van het verkennende traject zou bepalen wat het beleid precies zou worden.

In augustus 2003 ondersteunt de gemeente de bewoners van de wijk Lombok in het project Lombox. Lombox is een stichting die met financiële en organisatorische steun van de gemeente een breedbandinfrastructuur voor de bewoners van de wijk Lombok wilde realiseren. Na een haalbaarheidsonderzoek bleek er onder de bewoners te weinig behoefte te bestaan voor een rendabele glasvezelaansluiting.¹⁰ Hierna werd besloten om door te gaan met het aanleggen van een draadloos WiFi (802.11b) netwerk. In januari 2004 is de proef succesvol afgerond¹¹, de bewoners hebben de exploitatie van het netwerk daarna over genomen en het is nog steeds in gebruik.¹²

In november 2003 laat de gemeente zich door M&I Partners adviseren over de te varen breedbandkoers in de toekomst. Er worden in het adviesrapport drie scenario's gegeven voor de insteek van de gemeente in breedband: afwachten, slim versnellen en stevige interventie. Er wordt uiteindelijk geadviseerd om de laatste optie te kiezen, waarbij er door de gemeente ook investeringen worden gedaan in het aanleggen van een gemeentelijke breedbandinfrastructuur. In het advies wordt benadrukt dat glasvezel dé breedbandoplossing is en dat draadloze varianten op lange termijn geen optie zijn voor breedband. Beleid voor bijvoorbeeld uitrol van WiFi zou apart

⁸ College van B&W, "Voorjaarsnota 2003", 28-03-2003, hs.2 sectie "visie op Utrechtse informatisering"

⁹ ICtrust, "2ConnectU / Wireless: beschouwingsnotitie", 01-10-2003

¹⁰ Stichting Lombox, "Breedbandinternet voor de toekomst, een onderzoek naar het internetgebruik en de behoefte aan breedbandinternet bij de bewoners van Lombok", Utrecht, januari 2003, p.10

¹¹ Stichting Lombox, "Evaluatie proefproject WiFi-net Lombok", Utrecht, januari 2004, p.2

¹² Stichting Lombox, "Snel internet", <http://www.lombox.nl/snelinternet/index1.html>, geraadpleegd op 09-12-2004

van het echte breedband/glasvezel beleid moeten worden geformuleerd. In het adviesrapport wordt duidelijk dat de gemeente zich zorgen maakt over monopolievorming op infrastructuurniveau. De gemeente vindt dat dit geadresseerd moet worden door de nationale overheid. Monopolievorming is voor de gemeente een reden om te investeren in glasvezelnetwerken. Verder maakt de gemeente zich zorgen over de ontwikkeling van het breedbandaanbod in samenhang met de vraag.¹³

Intussen wordt in de programmabegroting van 2004 die eind 2003 is vastgesteld een stap terug gedaan onder het kopje investeringsruimte. “We stellen voor de in 2003 opgenomen ruimte voor Informatie en Communicatie Technologie (ICT) ter hoogte van 2 miljoen euro niet langer in de Investeringsplanning op te nemen...”¹⁴ Deze investering blijkt te zijn bedoeld voor de eigen informatievoorziening via Catharijnene en is altijd bestemd geweest voor het verbeteren van de eigen informatisering. Overigens worden de budgetten in de gemeente Utrecht decentraal verdeeld, dat wil zeggen dat de gemeentelijke diensten hierover beschikken. De afdeling die zich bezig houdt met (stadsbreed) breedband, ‘Organisatie en Informatisering’ werkt op concernniveau onder Economische Zaken, die dus verantwoordelijk is voor de budgetten voor breedband.

In april 2004 is er een persbericht van de gemeente waarin wordt vooruitgeblikt naar de voorjaarsbegroting. Er zijn 10 beloftes gedaan aan de inwoners van Utrecht – ICT of breedband hoort hier niet bij – die de gemeente moet nakomen. De tegenvallende beschikbare middelen door de economische tegenwind zijn daarbij een lastige bijkomstigheid.

In de voorjaarsnota van 2004 die daarop volgt wordt de nieuwe rol van de gemeente bevestigd. Onder de portefeuille ‘ICT in de stad’ kan worden gelezen: “Waar voorheen de discussie vooral gericht was op het niveau van de infrastructuur, zal er in komende periode meer gekeken worden naar de ontwikkeling van breedbandtoepassingen. De al gerealiseerde breedbandprojecten, Lombox en de Kersentuin, zullen hiervoor nader gevolgd worden.”¹⁵ Uit het interview blijkt dat de gemeente al een idee had van het te voeren beleid voordat het advies uitkwam. Dit had voornamelijk te maken met de marktontwikkelingen, die zij als positief achtte, maar ook de blijvende onduidelijkheid van de gemeentelijke rol in breedbandinfrastructuur, zoals die wordt omschreven op nationaal niveau (bijvoorbeeld door EZ).

In mei 2004 stuurt de wethouder van ICT een brief aan de gemeenteraad waarin het beleid van het college inzake ICT en breedband uiteen wordt gezet. Het beleid is gebaseerd op het advies van M&I Partners. Er wordt echter niet gekozen voor de optie van ‘stevige interventie’, maar voor de zwakkere variant ‘slim versnellen’. Het besluit van de gemeente houdt het volgende in:¹⁶

- 'slim graven' in Utrecht
- bundelen van de breedbandvraag bij semi-overheidsinstellingen
- aanpassen van gemeentelijke vergunningvoorzieningen en andere verplichtingen ten gunste van breedbandinitiatieven
- steunen van lopende en nieuwe breedbandinitiatieven
- stimuleren van marktpartijen en/of woningbouwcorporaties
- het stimuleren of zelf ontwikkelen van breedbanddiensten

Dit beleid houdt in dat de gemeente afziet van het doen van investeringen in de aanleg van een breedbandinfrastructuur, niet (in strijd met de Europese regels) financieel participeert in particuliere breedbandinitiatieven, maar slechts ondersteunend en aansporend te werk gaat door bijvoorbeeld ondersteuning bij graafwerkzaamheden.

In de zomer van 2004 wordt het visie document ‘Visie op Utrechtse informatisering’ gepubliceerd. In dit document wordt het beleid dat door de wethouder was geformuleerd meerdere malen onderstreept. Zo is te lezen: “Faciliteren van initiatieven voor het benutten van (breedbandig) internet met het oog op het bevorderen van sociale cohesie.” En ook economisch: “Scheppen van voorwaarden voor het gebruik van deze voorzieningen (breedbandinfrastructuur), voor bedrijven, MKB en sociale groeperingen”. Duidelijk is dat de twee speerpunten in breedbandontwikkelingen nog steeds overeind staan: sociale cohesie en economische bedrijvigheid.

Het visiedocument geeft buiten deze bevestiging inzicht in de processen die zich in de gemeente afspelen t.a.v. ICT. Er blijkt een kloof te bestaan tussen de technenuten en bestuurders in de gemeente: “De tweede oorzaak voor het gebrek aan samenhang is de glazen vloer tussen politiek, bestuur en management aan de ene kant en de vakexperts aan de andere kant. De technenuten – vol van de beloftvolle technische mogelijkheden – lijken een andere taal te spreken dan de rest van de wereld. De proceseigenaren – minder besmet met het computervirus –

¹³ M&I Partners, “Utrecht en breedband: advies over te voeren beleid”, Amersfoort, november 2003

¹⁴ College van B&W, “Programmabegroting 2004”, november 2003, par.3.5 “investeringsruimte”

¹⁵ College van B&W, “Voorjaarsnota 2004”, 05-04-2004, hs.3, sectie “ICT en de stad”

¹⁶ Wethouder Economische Zaken, brief aan de commissie Verkeer en Beheer: “ICT”, mei 2003

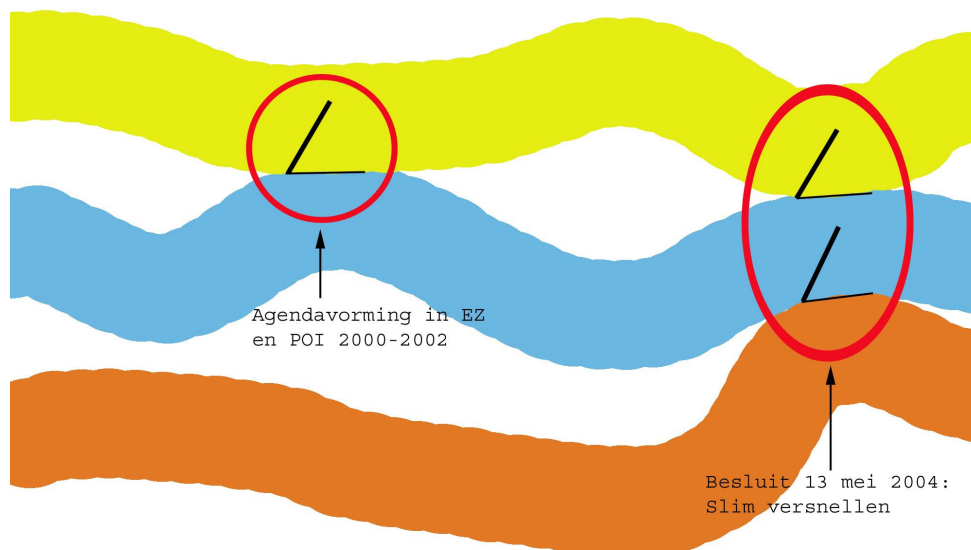
vinden informatisering door de bank genomen lastig, ingewikkeld en duur". Over hetzelfde onderwerp is ook een stuk te lezen van een conclusie van een advies van onderzoeksbureau Zenc aan de gemeente: "Zorgelijk daaraan is, dat er hierdoor onvoldoende stuur staat op de ICT functie. Niet het management trekt aan de teugels, de ICT-ers bepalen vanuit hun professionaliteit wat er gebeurt." Er wordt aangekondigd dat er een adviesgroep Informatisering wordt opgericht die zich richt op besprekingen en beslissingen over ICT. Deze moet "gaten slaan in de glazen vloer tussen techneuten en proceseigenaren".

In het visiedocument wordt de houding van de gemeente tegenover het plegen van ICT investeringen verduidelijkt. Het motto van de gemeente inzake netwerken in de stad is "beperkte inspanning, optimaal resultaat". Verder is het aantoonbaar maken van resultaten van investeringen belangrijk: "Het lijkt verstandig om voor 2004 te kiezen voor een onderwerp dat nu de meeste kans van slagen heeft, zodat de gemeente Utrecht kan aantonen dat ICT werkelijk kan bijdragen. Hiervoor is nodig dat alle projecten die in 2004 worden gedaan zich richten op het economische beleidsveld, om van daaruit olievlekwerking te krijgen. Dit betekent dat het project 2ConnectU, breedbandvoorziening in de stad, doorgaat en dat projecten worden gestart voor de ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf." Uit deze uitspraken kan worden afgeleid dat de gemeente geen geld heeft om grote investeringen in ICT te doen, maar dat het graag wil aantonen dat ICT een belangrijk middel is om te voldoen aan economische doelstellingen. De enige manier om dat zonder veel middelen te bereiken is 'beperkte inspanning, optimaal resultaat'. Dit lijkt ook nodig door de vele doelstellingen die de gemeente heeft op het gebied van de eigen informatievoorziening, zoals bijvoorbeeld Catherijenet.¹⁷

6.2 Analyse van de gegevens

De analyse van de gegevens gebeurt aan de hand van het theoretische kader van hoofdstuk drie.

6.2.1 Identificatie van policy window



Figuur 6.1: Policy window voor case Utrecht (punt vijf uit protocol)

Buiten het besluit van 2004 lijken er nog meer beleidsveranderingen te zijn, maar deze veranderingen kwamen in een periode waarin het beleid voor breedband nog niet helemaal uitgewerkt was. Vóór 2003 was er in het beleid wel sprake van het eventueel aanleggen van breedbandinfrastructuur door de gemeente in de toekomst, maar het beleid heeft echter nooit concrete vormen aangenomen. De gemeente was nog in een verkennende fase voor het ontwikkelen van breedbandbeleid.

¹⁷ Gemeente Utrecht, concern Personeel, Organisatie en Informatisering, "Samenhang scheppen. Visie op Utrechtse informatisering", zomer 2004

De echte beleidsverandering die zich voordoet, lijkt plaats te vinden in mei 2004, wanneer de wethouder een brief stuurt aan de gemeenteraad waarin het beleid voor breedband uiteengezet wordt. Er wordt in dat document gekozen voor een beleidsalternatief 'slim versnellen' dat één van de scenario's is die terug is te vinden in het advies van M&I Partners het jaar ervoor. In de periode ervoor wordt in de beleidsstukken nauwelijks gesproken over breedbandinfrastructuur en wordt er geen duidelijke houding aangenomen. De brief van de wethouder en het aangekondigde beleid zal als policy window worden genomen.

6.2.2 Problemenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zes uit het protocol.

- De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda

Toen in de jaren '90 de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn werd gebouwd, is door de gemeente overwogen om glasvezel tot aan de huizen aan te leggen. Daar is toen geen invulling aan gegeven. In 2000 startte het Kenniswijk project dat breedband onder de aandacht bracht bij gemeenten. Utrecht heeft meegedaan aan de tender van Economische Zaken, maar kreeg de subsidie niet. Het idee was dat de tender niet voor niets was uitgeschreven en er kwam interesse in de mogelijkheden van de gemeente om breedband te stimuleren. Van begin af aan is het de gemeente vooral te doen geweest om de toepassingen die ermee mogelijk waren. Vanuit de regionale politieke is er ook invloed in de vorm van een G4-manifest geweest, dat samen met de subsidieregelingen voor agendering van het onderwerp breedband heeft gezorgd.

- De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband

In de problemenstroom zijn geen urgente zaken terug te vinden die breedband op de agenda van de politici omhoog duwen. Het probleem dat door de tijd heen wordt ervaren is dat er voorwaarden moeten bestaan voor het ontstaan en gebruiken van breedband en dat deze voorwaarden niet door de markt worden geleverd. Er wordt een zorg uitgesproken over de ontwikkeling van bandbreedteaanbod tegenover de vraag ernaar. De visie is dat het bevorderen van breedband de sociale cohesie en de ontwikkeling van de burger in Utrecht zal versterken, bovendien wordt de stad als vestigingsplaats aantrekkelijker. Utrecht wil zich graag profileren als een stad waarin jonge, hoog geschoolde ondernemers zich willen vestigen. In de brief van mei 2004 van Wethouder Van Zanen wordt bij het belang van breedband gerefereerd aan 'Vragen over Glas', van Michael van der Vlis.¹⁸ In dat document wordt gemeentelijke actie met betrekking tot breedband positief geacht voor het bevorderen van welvaart, gelijke rechten en een open platform. Buiten het voorkomen van een te klein aanbod van breedbandaansluitingen in de toekomst speelt ook het voorkomen van graafproblemen in de stad een grote rol. Met name in het stationsgebied, dat geheel op de schop gaat, wil de gemeente dubbel werk voorkomen.

Buiten de problemen die direct gerelateerd zijn aan breedband, zijn er meer problemen te vinden in de problemenstroom. Zo is in de visie op Utrechtse informatisering te lezen dat er op het gebied van ICT basisinfrastructuur tien projecten worden gestart, waarvoor tot juli 2006 minimaal €7 miljoen benodigd is.

- De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente

Vanuit de consultancy hoek (M&I Partners) en ICTrust wordt er meer gedacht aan een actievere rol voor de overheid in breedband. Zij zien de uitblijvende investeringen als een groter probleem dan de gemeente. De visie op de problemen in de gemeente lijkt bevestigd te worden door het voordoen van particuliere initiatieven en het voornemen van woningbouwvereniging Portaal om hun woningaanbod te verglazen, maar is daar niet door beïnvloed.

- Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

Zoals eerder vermeld in de beleidsalternatievenstroom is er weinig polarisatie geweest in de visies.

¹⁸ <http://www.informatieweb.nl/glasd/fadq.htm>, geraadpleegd 01-09-2004

6.2.3 Alternatievenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zeven uit het protocol.

- De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente

De technische alternatieven die een rol hebben gespeeld in de besluitvorming over breedband zijn glasvezel en WiFi. In 2002 werd er gesproken over het stimuleren van glasvezelnetwerken, zowel in het ondertekende G4-manifest, als in de beleidsnota's van de gemeente. In mei 2003 start de gemeente het project 2ConnectU/wireless, waarmee zij de rol van draadloze technieken in de ontwikkeling van breedbandinfrastructuren wil onderzoeken.

Een ander element dat ook in de alternatievenstroom kan worden geplaatst is het particuliere initiatief. In Utrecht zijn verschillende initiatieven ontplooid om glasvezel en WiFi te implementeren. Zo heeft Kersentuin door het gebruik maken van de subsidie breedbandproeven een glasvezelnet aangelegd. In de wijk Lombok is een draadloze proef gestart, genaamd LomboX. De gemeente heeft beide projecten waar mogelijk financieel, met kennis en met procesmanagement ondersteund. De rollen van de gemeente in de proeven zijn aanjager, financieel stimulator (via subsidies van Rijksoverheid), regisseur en vraagbundelaar (alleen bij LomboX).

Samengevat zijn de volgende alternatieven aan de orde geweest:

- Verkennend: Aanleggen van glasvezelnetwerk (2002)
- Verkennend: Aanleggen van draadloos netwerk (2003)
- Besluit: Als regisseur optreden bij particuliere breedbandinitiatieven, 'slim versnellen' (2004)

- De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

Aansluiting van het alternatief op waardepatronen onder wetenschappers heeft geen rol gespeeld in een keus voor een alternatief

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van het aanleggen van een glasvezelnetwerk is niet minder geworden door de tijd heen. Alleen blijken andere punten op de ICT agenda eenvoudiger uitvoerbaar te zijn geworden. Zo heeft de gemeente voor 2005 en 2006 nog talrijke andere projecten op de agenda staan. Al deze ICT agendapunten moeten worden behandeld met een beperkt budget, wat 2,2% van de begroting is (in vergelijkbare gemeenten is dat 4 à 5 procent).

Anticipatie op toekomstige belemmeringen

De economische tegenwind heeft een negatieve invloed gehad op de financiële middelen van de gemeente, daarom werden de financiële risico's van een zwaar beleidsalternatief steeds groter en de overlevingskansen ervan dus kleiner. Buiten het gebrek aan middelen speelde ook de onduidelijkheid mee over de rol die de gemeente in kon nemen in het aanleggen van glasvezelinfrastructuren. De standpunten van Economische Zaken werden met name onduidelijk gevonden.

Buiten de economische risico's en de onduidelijkheden van het standpunt van de Rijksoverheid, speelden ook juridische onzekerheden een rol. Buiten het advies dat M&I Partners heeft gegeven, werd door contact met andere gemeenten duidelijk dat er als gemeente een juridisch risico werd gelopen bij het plagen van investeringen.

- De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente)

De beleidsentrepreneur in mei 2004 is de wethouder. Deze kondigt het te voeren beleid voor breedband aan, dat wordt aangenomen als kennisgeving door de gemeenteraad. Omdat het gewicht van het beleidsalternatief niet groot is, spelen de karakteristieken van de entrepreneur geen grote rol.

- Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief

Het proces van acceptatie is zeer geleidelijk verlopen. Er was weinig polarisatie tussen betrokken personen in de ambtelijke organisatie. Doordat er veel particuliere initiatieven ontstonden die op eigen benen konden staan, doordat er positieve ervaringen waren met het aanbod van glasvezelaansluitingen op de markt en omdat er te weinig middelen waren om een grote investeringsrol te spelen, ontstond het beeld dat het beleidsalternatief een

faciliterende vorm zou moeten hebben. Het advies van M&I Partners zat niet op die lijn, maar dat heeft binnen de gemeente niet tot veel discussie geleid.

- De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan

Doordat er via de breedbandproeven en de proef met draadloos internet al enige ervaring en kennis was opgedaan over de mogelijkheden van breedband en de mogelijke rol van de gemeente erin, is er in de periode voor het nemen van een besluit over het te kiezen scenario, weinig veranderd aan het beleidsalternatief.

6.2.4 Politiek-bestuurlijke stroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt acht uit het protocol.

- Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband

Het politieke klimaat kan in deze case worden opgedeeld in drie delen. Ten eerste is er invloed geweest vanaf landelijk niveau, ten tweede is er invloed geweest vanuit regionaal niveau en ten derde is er invloed geweest van lokaal niveau.

Landelijke klimaat

In 2002 kwam de subsidie breedbandproeven vrij. Daarmee gaf de Rijksoverheid het signaal af dat er veel tijd en energie moest worden gestoken in de ontwikkeling van breedband. De gemeente Utrecht vroeg deze subsidie direct aan voor het opstarten van het Kersentuin glasvezel project. De agendastatus van breedband werd door de subsidie verhoogd en de gemeente besteedde middelen aan het ondersteunen van het initiatief (geen investeringen). Het landelijke politieke klimaat heeft aan de andere kant voor een rem gezorgd op het gewicht van het beleid. Omdat er geen duidelijke kaders waren van hogerhand voor de gemeente om in te bewegen en omdat men wachtte op eventuele financiële steun van de regering, is een investerende rol voor de gemeente uitgesloten gebleven.

Regionaal klimaat

In december 2001 en in juni 2002 ondertekent de gemeente een manifest van de vier grote steden, waarin wordt afgesproken dat de deltametropool op glas wordt aangesloten. Rotterdam, Amsterdam en Den Haag hebben plannen die in een verder stadium terecht zijn gekomen dan die van Utrecht. Het manifest heeft binnen de gemeente via afdeling EZ gezorgd voor een parallelle agendavorming aan die binnen POI. Hierdoor is het onderwerp snel een agendapunt geworden voor heel de gemeente.

Lokaal klimaat

Het lokale klimaat is te kenmerken als weinig regulerend. Uit een raadscommissievergadering van 18 februari 2003 blijkt bijvoorbeeld: De wethouder: "de wethouder is van mening dat de invloed van de overheid op de economische ontwikkeling zeer beperkt is. Binnen de bestaande mogelijkheden moet de gemeente voorwaarden scheppen en keuzen maken. Soms moet er meer en soms juist minder worden gefaciliteerd om ontwikkelingen enigszins te kunnen sturen." Uit het gehouden interview is ook op te maken dat de gemeente de marktontwikkelingen positief acht en dat zij rekening houdt met het lokaal opererende kabelbedrijf.

- Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband

De gemeente is nooit benaderd door een lobby-organisatie, of een partij die op enige manier politieke kracht probeerde uit te oefenen op dit gebied. Er is door het lokale kabelbedrijf Casema wel aangegeven dat investeringen van de gemeente in een nieuw netwerk, desastreus kunnen zijn voor het bedrijf. De gemeente heeft dit feit altijd meegewogen in het vormen van haar beleid. Te meer omdat de gemeente een aantal jaren terug het kabelnetwerk aan Casema heeft verkocht.

- Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces

Er is vanaf 2001 een onderscheid gemaakt in de portefeuilles ICT in de stad en ICT en de bedrijfsvoering. Breedband kwam daarmee ook duidelijk naar voren als apart beleidsveld. De verschuiving van de verantwoordelijkheid is gebeurd met het doel om breedband als beleidsveld beter te isoleren en de gemeente als geheel meer bewust te maken van het belang van het onderwerp.

- Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten

Binnen de afdeling Organisatie en Informatisering is er een grote interesse en enthousiasme voor breedband, wat ook is te lezen in de Visie op Utrechtse Informatisering. Er is een beleidsambtenaar speciaal op dit onderwerp gespecialiseerd, die ook betrokken is geweest bij het opzetten van de breedbandproeven in de gemeente. In de gemeente wordt op concernniveau gewerkt aan breedband bij Organisatie & Informatisering. De betrokken diensten zijn Dienst Stadsontwikkeling (DSO) en Dienst Stadsbeheer (DSB). Binnen Economische Zaken, die valt onder Dienst Stadsontwikkeling, is men ook bezig met het onderwerp breedband. Interlokaal is er weinig competitie tussen bijvoorbeeld wethouders. Utrecht volgt in G4 verband met interesse de andere steden die wel willen investeren, maar voelt zich geenszins genoodzaakt om in hun voetsporen te treden.

6.2.5 Policy Window

Deze subparagraaf is de invulling van punt negen uit het protocol.

- De aanleidingen voor het openen van de policy window

De aanleiding van de policy window is een traject dat in de tijd van de breedbandproeven was gestart. In dat traject is langzamerhand het beeld bevestigd dat de gemeente voorlopig niet moest investeren in de ICT-infrastructuur. Het advies heeft weinig invloed gehad op de koers die de gemeente wilde varen, maar gaf wel meer inzicht in juridische aspecten en in gebruikersbehoeften naar breedband. Het formuleren van specifiek beleid voor het onderwerp is in algemene zin het resultaat van de ambitie om breedband in de gemeente te stimuleren, omdat er positieve effecten vanuit gaan.

- Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan

Er is geen proces geweest van bijstaven van het beleidsalternatief.

- Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen

In de periode tussen het uitkomen van het advies en het nemen van een besluit zijn geen duidelijke externe invloeden geweest op de processen binnen de gemeente. Er zijn in de jaren ervoor wel duidelijk invloeden geweest van buitenaf, zoals het onduidelijke nationale beleid en gemeenten waarmee werd gesproken in Stedenlink verband.

- De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen

Geen.

6.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing

Deze subparagraaf is de invulling van punt tien uit het protocol. In tabel 6.1 is de analyse beknopt weergegeven. Verder worden na de tabel op basis van de analyse van de besluitvorming de mogelijke aangrijppunten voor sturing door VECAI weergegeven.

Tabel 6.1: Analyse van de case beknopt weergegeven

| Stroom / Element | Invulling voor case |
|---|--|
| Problemenstroom | |
| De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda; | Het uitschrijven van de tender voor Kenniswijk in 2000 In mindere mate de ondertekening van het G4 manifest in 2001 |
| De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband; | De mogelijk achterblijvende ontwikkeling van bandbreedte-aanbod in de toekomst, graafproblemen, ontstaan van monopolieposities op infrastructuur |
| De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente | Vanuit consultancy wordt er meer gedacht aan een actievere, interveniërende rol van de gemeente. Gemeente heeft andere visie: meer passief |
| Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen | Binnen de gemeente is weinig polarisatie geweest in visies |
| De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen. | Vooraf de marktontwikkelingen hebben gezorgd voor een bevestiging van de visie die de gemeente in de jaren 2000-2004 heeft ontwikkeld |
| Alternatievenstroom | |
| De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente; | Verkenkend: aanleggen van FttX (2002), verkennend: aanleggen van draadloos netwerk (2003), besluit: faciliterend optreden bij particuliere breedbandinitiatieven, 'slim versnellen', 2004 |
| De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief; | Sterke samenhang met uitvoerbaarheid: andere ICT beleidspunten die makkelijk te realiseren zijn, krijgen meer aandacht. Ook samenhang met toekomstige belemmeringen: financieel en juridisch |
| De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente); | Weinig samenhang door het kleine gewicht van het beleidsalternatief |
| Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief; | Zeer geleidelijk, weinig polarisatie. Positieve ervaringen met marktaanbod van glasvezelaansluitingen en grotere bandbreedtes i.c.m. afnemende middelen |
| De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan. | Ervaring opgedaan en belang van breedband door het doen van proeven onderstreept. Beleidsalternatief heeft geen grote veranderingen ondergaan |
| Politiek-bestuurlijke stroom | |
| Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband; | Landelijk: Agendavorming POI door subsidies; later een rem door onduidelijkheid over breedbandnota Regionaal: Agendavorming in EZ binnen gemeente door G4 manifest Lokaal: Weinig regulerend en passieve houding t.o.v. de markt |
| Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband; | Geen. Wel communicatie met Casema, die aangeeft dat interveniëren door gemeente grote negatieve gevolgen kan hebben voor businesscase. |
| Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces; | Verschuiving in portefeuilles voor breedband, met als doel het beleidsveld breedband beter te isoleren en gemeente bewust te maken van het belang van het onderwerp |
| Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeente en de invloed daarvan op de politieke agenda en de overwogen alternatieven. | Binnen afdeling Organisatie en Informatisering grote interesse voor breedband. Tussen verschillende steden en wethouders geen competitie-element. |
| Policy Window | |
| De aanleidingen voor het openen van de policy window; | Een (ontworpen) traject dat in 2002 is ingezet, met als afsluiting in 2004 het advies van M&I. In algemene zin is er een besluit, omdat er ambitie is om breedband in de gemeente te stimuleren |

| | |
|--|-------|
| Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan; | Geen. |
| Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen; | Geen. |
| De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen | Geen. |

Aangrijppunten voor sturing

Afgezien van het feit dat Utrecht zijn beleid in een voor VECAI gewenste richting heeft afgesteld (niet-investerend), zijn er enkele momenten geweest waarop gestuurd had kunnen worden.

1. Aangrijppunt: Proces van consensusvorming over de visie op de problemen

Utrecht heeft in 2002 besloten een traject in te gaan waarin zou worden onderzocht wat de rol van de gemeente moest zijn in de breedbandontwikkelingen in de stad. Daarbij zijn verschillende proeven gedaan met glasvezel en draadloze technieken. De gemeente stond in die periode open voor nieuwe ontwikkelingen en VECAI had, in samenwerking met het kabelbedrijf Casema, ook een proef op kunnen starten in de gemeente waarbij de mogelijkheden van de kabel konden worden gedemonstreerd.

2. Aangrijppunt: Invloeden op het proces van consensusvorming

Gekoppeld aan het vorige punt had er ook op de publieke opinie kunnen worden ingespeeld, door via de pers positieve ontwikkelingen van breedband en breedbanddiensten op de kabel over te brengen naar de inwoners van Utrecht. Een positieve publieke opinie kan effect hebben op de lokale politieke agenda; de agendastatus van glasvezel had geëvalueerd kunnen worden.

3. Aangrijppunt: Proces van consensusvorming over de visie op de problemen

Toen breedband in 2000, 2001 op de politieke agenda van de gemeente kwam, waren er twee parallelle ontwikkelingen in de gemeente. Ten eerste was er agendavorming in Economische Zaken via de G4 en ten tweede was er agendavorming in POI via de tender Kenniswijk. De G4 waren op dat moment heel expliciet in hun doelstellingen voor het realiseren van glasvezelaansluitingen en dat heeft zijn uitwerking gehad op de politieke agenda van de gemeente. Om dit te compenseren had VECAI kunnen lobbyen bij POI en EZ, waarbij de focus van die lobby lag op het tegemoet komen aan de problemen die de gemeente aan breedband koppelt. Oftewel: onderbouwen dat de kabel nog veel ontwikkelingspotentieel heeft, dat de monopoliepositie op de kabel geen problemen geeft doordat er concurrentie is met andere infrastructuren en dat er samengewerkt kan worden om graafproblemen te voorkomen.

4. Aangrijppunt: Overlevingskansen van het alternatief

Verder had de invloed van de G4 beperkt kunnen worden door de gemeente te overtuigen van de juridische problemen die gemeentelijke investeringen in de markt met zich mee zouden brengen. De agendavorming via de Rijksoverheid (tender Kenniswijk) zou moeilijker te sturen geweest zijn.

Het formuleren van de aangrijppunten die in het besluitvormingsproces in Utrecht hebben bestaan, vormt afsluiting van deze case. In het volgende hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces in de gemeente Amsterdam geanalyseerd.

7. Amsterdam

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de tweede case gepresenteerd. In de eerste paragraaf worden de algemene gegevens van de case en een chronologische beschrijving van het besluitvormingstraject gegeven. In de tweede paragraaf zal de analyse geschieden aan de hand van het theoretische kader.

Algemene gegevens

1. Gemeente: Amsterdam
2. Onderwerp van de besluitvorming: Fiber-to-the-Home in PPS verband
3. Onderzochte tijdsspanne: 1999 tot oktober 2004

7.1 Chronologische beschrijving

Deze paragraaf is de invulling van punt vier uit het protocol.

De gemeente Amsterdam is altijd ambitieus geweest op het gebied van ICT. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld veel gedaan op het gebied van de Digitale Trapvelden. Binnen de gemeente is Dienst Informatisering Amsterdam belast met het uitvoeren van ICT beleid. ICT is in een coördinatieportefeuille ondergebracht, waardoor het onderwerp verdeeld is over verschillende portefeuilles en de verantwoordelijkheid verspreid ligt. In Amsterdam is al een glasvezelnetwerk aanwezig dat 64 publieke hoofdlocaties ontsluit via een gesloten netwerk van de gemeente, e-Net. Verder zijn via een GigaMan vraagbundelingproject 78 locaties ontsloten. De deelnemers betalen hierbij rechtstreeks aan de provider die de tender heeft gewonnen (KPN of Eurofiber).¹

In 1999 start de gemeente het project Cyburg, een ICT-proeftuin in stadsdeel Zeeburg voor de ontwikkeling van ICT diensten. Zeeburg werd in 2000 tweede in de wedstrijd voor de Kenniswijken subsidie. De gemeente stelt €14 miljoen ter beschikking, waarvoor geld aangetrokken werd van het Rijk, Europa, het stadsdeel en het bedrijfsleven en de gemeente zelf. De gemeente investeert €2,6 miljoen uit de centrale begroting en €1 miljoen uit de begroting van de Bestuursdienst Informatisering Amsterdam (BIA).²

Binnen de gemeenteraad blijkt er ambitie te bestaan voor het bevorderen van de gehele telecommunicatie-infrastructuur. Al in 2001 schrijft een raadslid van de PvdA een brief aan de gemeenteraad waarin wordt benadrukt dat de gemeente een actieve rol kan en moet spelen op het gebied van telecominfrastructuur. Het raadslid refereert aan Stockholm, waar een glasvezelnetwerk open is voor gebruik, en aan een stuk van de staatssecretaris van V&W, "breedbandinternet voor/door gemeenten."³ In deze periode in 2001 beginnen er in de raadscommissie (ICT) ook zorgen te komen over de beschikbaarheid van glasvezel voor minder draagkrachtigen, wanneer zou worden begonnen met de aanleg van glasvezel in Cyburg.⁴ Buiten de interne processen is er ook een externe invloed op de ambitie van de gemeente. In december 2001 wordt het G4 manifest door de vier grote steden in Nederland ondertekend. In het manifest is te lezen dat er een ambitie is om als gemeente over te gaan tot het aanleggen van glasvezel. "Wij nemen het initiatief om de Deltametropool op glas te krijgen vanuit de overtuiging dat op het gebied van de telecommunicatie breedband de technologie van de toekomst is, ook gelet op landen waar reeds tot dergelijke publieke investeringen is overgegaan."⁵ In diezelfde periode komt het uitvoeringsprogramma 2001 uit: actieprogramma Economische Structuur. In dit programma is te lezen dat Dienst Economische Zaken Amsterdam samen met de industrieraad twee pilots voor de aanleg van breedband op bedrijventerreinen willen starten.⁶ Er is al vroeg consensus binnen de gemeente over de noodzaak om glasvezel voor bedrijven beschikbaar te stellen. Vanuit de markt blijkt daar ook een vraag naar te bestaan. Later krijgt dit meer vorm wanneer het college €1,1 miljoen beschikbaar stelt voor de aanleg van glasvezel op bedrijventerreinen.⁷

¹ Dialogic, 2004, p.17

² Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 05-09-2001, sectie 4.2 "Operationeel Programma Kennisstad Amsterdam Cyburg"

³ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, afdeling PvdA, Notitie raadslid mevr. Sweet: "E-mail in the city", 04-07-2001

⁴ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 05-09-2001

⁵ Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, G4 Manifest, "De stad in de wereld, de wereld in de stad", december 2001, p.11

⁶ Gemeente Amsterdam, "Actieprogramma Economische Structuur II (1999-2002)", 1998

⁷ Gemeente Amsterdam, "Impuls voor kenniseconomie en ICT", 30-01-2002 (persbericht op Amsterdam.nl) en: Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 07-02-2002

In januari 2002 komt het advies "Amsterdam, the big cherry" uit. Het rapport is geschreven door M&I Partners voor Bureau Informatisering Amsterdam (BIA). In het rapport komt naar voren dat het college door het maken van vijf afwegingen komt tot de conclusie dat zij verdere initiatieven wil ontplooiën om FttH te realiseren. De afwegingen zijn:⁸

- Het college wil omwille van economische perspectieven en het vermijden van ondergrondse chaos, dat Amsterdam vroegtijdig over Fiber-to-the-Home beschikt
- Het uitgangspunt is een universeel toegankelijke infrastructuur
- Gemeente zal zelf een financiële rol spelen in verband met economische en sociale voordelen en voorkomen van graafoverlast
- Gemeente zal initiatief nemen om in PPS verband verder te gaan
- Zo ja, dan verder onderzoeken op o.a. investeringsbereide partijen, gemeentelijke rol, planning, juridische en bestuurlijke constructie, bedrijfsplan, samenwerking met andere steden.

Tijdens de raadscommissievergadering van 13 februari 2002 geeft de directeur van BIA een presentatie over de stand van zaken met betrekking tot het rapport. Hij belicht voornamelijk de patstelling in de breedbandmarkt en de uitblijvende investeringen in glasvezel. Verder benadrukt hij dat de Rijksoverheid de lokale initiatieven met grote interesse volgt. Hij raadt aan om te beginnen met pilots van twee maal 5000 aansluitingen. Na de presentatie komen er vragen vanuit de raadscommissie over de kosten van het project, het daadwerkelijke maatschappelijke nut ervan en eventuele toekomstige juridische belemmeringen. De wethouder antwoordt dat ze pas in een verkennende fase zitten en er eerst goed voorbereid moet worden.⁹

Binnen de raad wordt opnieuw momentum gecreëerd voor het opstarten van een breedbandbedrijf. Een raadslid spoort het college aan: "Ik denk dat we rekening moeten houden met een bedrag om voort te kunnen gaan in de ontwikkelingen op het gebied van ICT binnen Amsterdam. Of het nou om de interne bedrijfsvoering gaat of om de dienstverlening aan de stad, danwel aan digitale trapveldachtige ontwikkelingen, danwel het breedband dat we graag willen aantrekken en wat zeer belangrijk voor de economie is. We hebben de afgelopen periode het glazen stad-project voor vier jaar gefinancierd. Dat houdt nu op. Als daar niet nieuw geld komt, houdt dat hele project op en kunnen we ophouden met datgene wat in lijst 1 staat: de verbetering van de dienstverlening, en dienst stadsdelen bedrijf vragen plannen te ontwikkelen. Ik zou daar dus zeer de aandacht voor willen vragen, vooral omdat ik dit hier nog niet gehoord heb."¹⁰ Binnen de gemeente broeit het nog steeds, want in augustus van dat jaar presenteert directeur BIA het rapport "ICT en de stad Amsterdam, beleid en programma 2002-2005" in de raadscommissie ICT (22 augustus 2002). Een commissielid vraagt naar de ambitie en de concrete plannen van de wethouder ICT op het gebied van breedband, maar deze wil dat pas bij de programmabegroting voor het komende jaar bespreken. De commissieleden willen het onderwerp echter al eerder agenderen, om zodoende voor de begrotingsbehandeling kenbaar te maken wat de wensen van de commissie zijn.¹¹ Op de commissievergadering van 26 september 2002 wordt opnieuw over de nota gesproken. Vanuit de commissie wordt aangegeven dat de nota soms misschien wat te ambitieus is. "Infrastructuur: de gemeente dient deze niet aan te leggen, maar er wel alle mogelijkheidsvoorwaarden te scheppen om te maken dat een hoogwaardige infrastructuur wordt aangelegd". De commissieleden zijn bang dat Amsterdam steeds verder achter gaat lopen op ICT-gebied en vragen de wethouder naar de vorderingen van de commissie Andriessen en stellen voor om doelstellingen op te stellen waarop zij de wethouder kunnen 'afrekenen'. Ook willen de commissieleden dat er meer geld beschikbaar komt voor het experimenteren met ICT. De wethouder geeft aan af te willen wachten op de resultaten van de commissie en zegt dat er wordt geprobeerd Europees geld te werven.¹²

Richting het einde van 2002 zorgen de raadsleden dat het agendapunt breedband in de kijker blijft. Zo vraagt D66 in oktober 2002 ten behoeve van de lijst met bespreekpunten voor de informatieronde 2002 breedband aan als onderwerp voor onderhandelingen.¹³ In de raadsvergadering van 18 december 2002 wordt er een amendement ingediend waarmee het college wordt afgedwongen om te komen met dekking voor uitbreidingsplannen voor

⁸ M&I Partners, 07-01-2002, p.81-85

⁹ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 13-02-2002, sectie 4: "Telecommunicatie"

¹⁰ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, verslag raadsvergadering 27-03-2002

¹¹ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 22-08-2002, sectie IC.1

¹² Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 26-09-2002, sectie IC.1

¹³ Gemeente Amsterdam, "Lijst met bespreekpunten t.b.v. informatieronde 2002", 25-10-2002 (persbericht op amsterdam.nl)

Cyburg: "Overwegende dat Zeeburg een goede lokatie is voor een pilot. Betreft uitbreiden van pilotgebied en toekennen van middelen. Verzoekt B&W om 3 maanden na het advies van Andriessen, en in ieder geval voor de voorjaarsnota, te komen met aanvullende plan voor dekking van het project."¹⁴

Op 16 januari 2003 wordt het rapport "Slagkracht door Glas", waarvoor in juni 2002 opdracht was gegeven, aangeboden aan het college van B&W. In het begeleidende persbericht schrijft de gemeente dat er geadviseerd wordt tot aanleg binnen 7 of 10 jaar van glasvezel naar elk huis, waarbij slechts een kleine investerende rol van de gemeente mogelijk is.¹⁵ Op 12 februari 2003 wordt het vervolgens in de commissie besproken en daarbij wordt een presentatie gegeven door de directeur van BIA. Hij geeft in de presentatie met name aan dat de term 'breedband' geldt voor verbindingen die 10 Mbit/s aankunnen; dat de commissie Andriessen een respectabele groep deskundigen is; en dat er deelonderzoeken zijn uitgevoerd door adviesbureaus. Hij geeft verder aan dat er ook leden in de commissie zaten die aanvankelijk sceptisch waren over het plan. De verwachting wordt uitgesproken dat de markt de ontwikkelingen na start van de verglazing binnen twee of drie jaar zal oppakken. Als er door een commissielid sceptisch wordt gereageerd op de verwachte kostprijs van €50, geeft directeur BIA aan dat de berekeningen hiervoor niet openbaar zijn, maar wel door de commissieleden kunnen worden ingezien. Verder wordt aangegeven dat de 10 Mbit/s verbindingen grote economische en sociale voordelen hebben. Er wordt hierbij verwezen naar de resultaten van Cyburg - die later overigens blijken tegen te vallen¹⁶ - en een onderzoek in de Verenigde Staten naar economische opbrengsten van 10 Mbit/s verbindingen. Om een beter beeld te krijgen van de voor- en nadelen en om het meest objectieve beeld te vormen, wordt door een commissielid voorgesteld om een groep experts van buitenaf aan te trekken waarmee een hoorzitting kan worden georganiseerd. De commissie kan na de zitting een weerwoord geven op de uitkomst van de discussie.¹⁷

Naar aanleiding van het advies van de commissie Andriessen besloot het college op 13 mei 2003 de ambitie uit te spreken om alle woningen, instellingen en bedrijven in de gemeente Amsterdam binnen 7 tot 10 jaar op glasvezel aan te sluiten; het project aan te merken als een grootstedelijk project en de stadsdelen daarbij nadrukkelijk te betrekken; de operationalisering te starten voor een PPS samenwerking; en de op te richten PPS de aanleg en exploitatie te laten verrichten, waarbij de doelstellingen van de commissie worden overgenomen.¹⁸

In de loop van het jaar lijkt er op het gebied van breedband in Amsterdam voor de buitenwereld weinig te gebeuren. Af en toe komen er geluiden naar buiten, waardoor het onderwerp breedband actueel blijft. Zo schrijft wethouder ICT in zijn column op 18 juni 2003 dat een gevoel van urgentie voor breedband nodig is, omdat er filevorming ontstaat op elektronische datasnelwegen. Verder spreekt hij over het succes van een doortastende overheid, daarbij refererend aan de rol van de overheid in Korea bij het aanleggen van een breedbandinfrastructuur.¹⁹ In november 2003 komt UPC met de aankondiging zelf breedbandinternet te willen gaan aanbieden. De gemeente zegt de ontwikkelingen met interesse te volgen. In deze periode wordt ook het advies "Breedband in Beweging" geschreven, dat in februari wordt afgeleverd door M&I Partners aan de stuurgroep Glasnet van de gemeente Amsterdam.

Het rapport "Breedband in Beweging" is een advies dat is geschreven om vorm te geven aan de eerste van vier fasen die doorlopen zullen worden naar de realisering van glas naar de meterkast. De fasen zijn: verkenning, voorbereiding, aanleg eerste tranche en stedelijke uitrol. Het advies heeft betrekking op de eerste fase. In het document worden allereerst recente ontwikkelingen besproken die de uitgangspunten van de commissie Andriessen en de ingeslagen weg door de gemeente steunen. Denk hierbij aan de ontwikkelingen in G4 verband en andere gemeenten, maar ook de inspanningen van Economische Zaken (breedbandnota) en KPN worden aangehaald. Bovendien wordt aangegeven dat de marktpartijen in Amsterdam niet de indruk geven om echt breedbandige verbindingen (> 10Mbit/s) op te gaan leveren. Vervolgens wordt de samenwerkingsconstructie, aanbesteding en de werking in de praktijk ervan besproken. Ook worden doelstellingen gesteld voor de tijdsplanning. Zo is het doel om in maart 2005 de aanbesteding rond te hebben.

In de begroting van 2004 wordt duidelijk dat er in de gemeente consensus heerst over de rol van de gemeente in het aanleggen van een breedbandnetwerk: "Ook op het gebied van ICT wordt de bereikbaarheid van

¹⁴ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Amendement raadslid Marres inzake de begroting van 2003 (pilot glasvezel Zeeburg)", 19-12-2002

¹⁵ Gemeente Amsterdam, "Amsterdam: slagkracht door glas", 16-01-2003 (persbericht Amsterdam.nl)

¹⁶ Steinmetz, B. (Het Parool), "Digitale proeftuin Cyburg mislukt", 31-07-2004

¹⁷ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 12-02-2003, sectie IC.1

¹⁸ M&I Partners, "Amsterdam: breedband in beweging", februari 2004, p.6

¹⁹ Van der Horst, M., "Breedband: gevoel van urgentie is nodig", 18-06-2003 (column op Amsterdam.nl)

de stad verbeterd door de aanleg van een voor iedereen toegankelijk breedbandnet. Deze ambitie wordt samen met private en publieke partners gerealiseerd.”²⁰

Inmiddels wordt in februari 2004 de expertmeeting voor de raadscommissie ICT gehouden. Er is daarbij voornamelijk discussie over het begrip marktfalen, over buitenlandse ontwikkelingen en over juridische problemen die zich voor kunnen doen. Er zijn personen afgevaardigd van verschillende wetenschappelijke instellingen, de kabelsector, KPN en de gemeente Amsterdam. De bijeenkomst wordt als nuttig ervaren door de commissieleden.²¹ Verder wordt op 3 februari door het college ingestemd met het verslag van de eerste verkennende fase, fase van de uitwerking van de commissie Andriessen en ingestemd met de start van de tweede voorbereidende fase van de uitwerking van genoemd advies. Ook wordt besloten om aan het einde van de lopende, tweede fase een definitieve GO/NO GO beslissing te nemen door het college en de Raad. Op 19 mei wordt door B&W aangekondigd dat: “Het college heeft ingestemd met de adviezen uit de notitie ‘Amsterdam: breedband in beweging’ en heeft besloten om te starten met de daadwerkelijke voorbereidingen voor de aanleg van een glasvezelnet in Amsterdam.”²² Het glasvezelnet gaat Citynet heten en zal worden aangelegd in PPS verband. Citynet is een projectgroep van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. De passieve laag zal door een op te richten Ontwikkelingsmaatschappij worden gerealiseerd, mede door aanbesteding. De actieve laag zal worden aanbesteed aan een exploitant die mag opereren op de infrastructuur van de ontwikkelingsmaatschappij.

In de maanden na de aankondiging wordt weinig vernomen van de gemeente. Zij heeft aangekondigd dat zij in deze periode bezig is met het vinden van partijen die de exploitatie van de actieve laag op zich willen nemen. Zodra daar partijen voor gevonden zijn, kan een Europese aanbesteding voor de passieve laag van start gaan. Op 22 juli 2004 wordt een ‘Question & Answer’ meeting georganiseerd door Citynet, waarin vragen worden beantwoord die zijn gesteld na de aankondiging van de tender voor operators op de actieve laag. Citynet beantwoordt vragen die gaan over diensten, prijsniveau, open platform, juridische restricties voor gemeente, mogelijkheden voor het beëindigen van de procedure en technische aspecten. Uit deze meeting blijkt dat Citynet op de volgende categorieën vragen geen antwoord geeft, omdat deze de onderhandelingspositie van de gemeente zouden kunnen schaden. Deze aspecten hebben allemaal invloed op de businesscase.

- Penetratiegraad en –ontwikkeling
- Prijsontwikkeling
- Reserveringen in gemeentelijke begroting
- Gevolgen voor burgers die geen interesse in een aansluiting hebben
- Risico’s voor geselecteerde operator wanneer deze een afgesproken penetratiegraad niet haalt.²³

Uit de commissievergadering van 6 oktober 2004 blijkt dat er in deze periode door de gemeente ook contra-expertise is laten doen op de plannen zoals verwoord door de commissie Andriessen en de Stuurgroep Amsterdam (Breedband in Beweging). Door wie de contra-expertise is uitgevoerd en de resultaten ervan zijn echter niet openbaar. De stuurgroep bestaat overigens uit leden van Cyburg, bureau Informatisering, EZ, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, Stadsdeel Oud West, Woningbedrijf Amsterdam en M&I Partners. Het heeft als doel het begeleiden van het proces richting de realisatie van een glasvezelnetwerk.

Op de openbare vergadering van de commissie ICT wordt het rapport “Breedband in Beweging” gepresenteerd door de directeur van Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA).²⁴ Het doel van de vergadering is een voordracht aan de gemeenteraad van een op te richten Glasvezelnet Amsterdam BV. Tijdens de commissie is er een insprekbeurt van de algemeen directeur van brancheorganisatie VECAI. De spreker benadrukt de innovaties van de laatste tijd op de kabelinfrastructuur, waarbij hij verwijst naar een rapport van TNO. Verder identificeert hij een polarisatie binnen de gemeente, waarbij wordt afgesloten voor ontwikkelingen op de markt en argumenten tegen de handelingen van de gemeente Amsterdam. In de commissie wordt de houding van VECAI door sommigen als polariserend ervaren, alsmede de verslaggeving door de pers, en met name Het Parool.²⁵ In de discussie die na de presentaties kwam bleek dat er onduidelijkheid is over de mate van commitment die het te nemen raadsbesluit met zich meebrengt: “Is hier sprake van een half go-besluit?” De wethouder ICT antwoordt

²⁰ Gemeente Amsterdam, “Jaarplan/begroting 2004”, (geen datum), p.11

²¹ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, “Verslag Expertmeeting ‘Glas naar de meterkast, raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater”, 17-02-2004

²² College van B&W, “Nieuws uit B&W”, 19-05-2004 (persbericht Amsterdam.nl)

²³ Citynet, “Verslag Question & Answer ronde”, 22-07-2004

²⁴ Gemeente Amsterdam raadsgriffie, “Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater”, 06-10-2004

²⁵ Buiten dat heeft ook televisiezender AT5 in deze periode een ‘kritisch’ item over het onderwerp

dat er moeilijk gestopt kan worden. Ten eerste omdat er al commitment was: "We hebben afgesproken dat we dit willen. Als nu partijen akkoord gaan met de condities die wij stellen, zou het toch wel erg vreemd zijn als de gemeente zegt: "toch maar niet"." Ten tweede blijken de ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau op dit punt in de tijd minder invloed te hebben op de koers die de gemeente wil varen. Over de Europese toetsing op marktverstoring: "Het proces in Brussel is in gang gezet, maar we willen niet wachten totdat de procedure is afgerond". Uit de vragen van de commissieleden blijkt dat zij nog geen inzage hebben gehad in de brief van de Europese Commissie. Verder geeft de wethouder aan dat hij het niet eens is met de focus op diensten van de minister van Economische Zaken en dat er geen bemoeienis gewenst is van nationaal niveau. Over het rapport van TNO zegt hij dat het bestuur na de vergadering met een schriftelijke reactie komt. Uit de vergadering blijkt verder dat de benodigde investering van de gemeente wanneer een GO beslissing wordt genomen, €6 miljoen bedraagt. Uit de opzet voor de programmabegroting die het college heeft opgesteld, blijkt de ambitie om de plannen werkelijkheid te maken. De gemeente voegt €1,5 miljoen euro toe aan een zogenoemd weerstandsvermogen. Dit bedrag betreft geen investering in een vennootschap en is bedoeld om de proceskosten – van wat voor aard dan ook - richting de aanleg van het glasvezelnetwerk te bekostigen.²⁶

Op 25 november 2004 is een besluitvoorstel voorgelegd aan de raad dat in de voorgaande commissievergadering was besproken. In het besluit wordt voorgesteld om een Glasvezelnet Amsterdam BV op te richten, waarin gemeenten, woningbouwcorporaties en private partijen participeren. De taken zijn: het door een aanbesteding zekerheid krijgen over de hoogte van de investeringen die nodig zijn voor de aanleg en het onderhoud van de passieve infrastructuur en door onderhandeling met minimaal twee marktpartijen zekerheid krijgen over de condities waaronder de activering en exploitatie plaatsvinden. De incidentele lasten die gemoeid zijn met de oprichting van de BV bedragen €200.000. In het besluit is verder opgenomen dat aandeelhouders nu een morele verplichting hebben om door te gaan met het proces; hier zal de gemeente dus ook toe behoren. Tijdens het bespreken van het voorstel werden er twee moties ingediend. De eerste motie was bedoeld om het proces stil te leggen totdat er zekerheid was over de staatssteun kwestie die bij de Europese Commissie loopt. De tweede motie betrof het vastleggen van de prijs die de consument in de toekomst betaalt voor een dienstenpakket over het glasvezelnetwerk. Beide moties haalden het niet en het besluit werd in de voorgestelde vorm aangenomen.

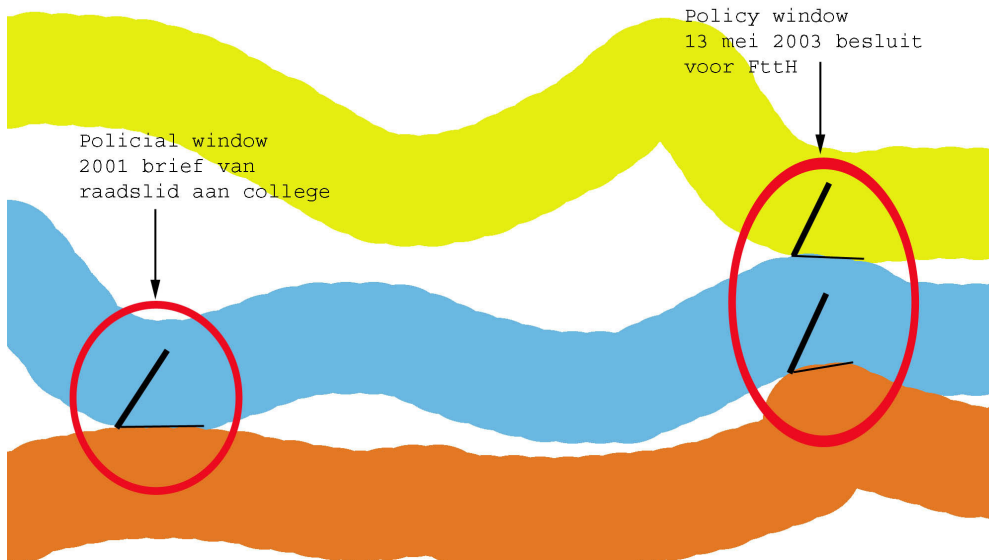
7.2 Analyse van de gegevens

De analyse van de gegevens gebeurt aan de hand van het theoretische kader van hoofdstuk drie.

Naar aanleiding van het adviesrapport van commissie Andriessen "Slagkracht door Glas", besluit het college op 13 mei 2003 door te gaan met het realiseren van een gemeentedeckend glasvezelnetwerk. Daarbij wordt een stappenplan aangehouden dat een aantal jaren beslaat. Omdat er na het besluit nog veel krachten blijken te spelen is deze periode ook meegenomen in de analyse. Vóór 13 mei 2003 is een traject te onderscheiden waarin al jaren over de aanleg van een glasvezelnetwerk wordt gesproken. Glasvezel was in de politieke stroom dus al langer aanwezig en er was ook draagvlak voor onder raadsleden. Daarom is in de figuur nog een 'political' window aangegeven, waarbij de brief van het PvdA raadslid in 2001 als middelpunt wordt genomen.

²⁶ Gemeente Amsterdam, "Begroting 2005", oktober 2004, p.11

7.2.1 Identificatie van policy window



Figuur 7.1: Policy window voor Amsterdam (punt vijf uit het protocol)

7.2.2 Probleemstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zes uit het protocol.

- De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda

De gemeente heeft als doel een koploper te zijn op het gebied van ICT, zoals blijkt uit de houding van de commissieleden in de vergadering van 26 september 2002. De aandacht vanuit de nationale overheid voor glasvezel zet dit onderwerp voor Amsterdam op de agenda. De commissieleden zijn bang dat de gemeente weer verder gaat achterlopen en beschouwen de aanleg van een glasvezelnetwerk als een manier om weer in te lopen. Buiten deze ontwikkeling is er de ondertekening van het G4 manifest, waarin harde doelstellingen worden uitgesproken voor de realisatie van glasvezelaansluitingen in de grote steden.

- De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband

De voornaamste reden voor de ontwikkeling van de plannen zijn de uitblijvende investeringen van marktpartijen in glasvezel cq. 10 Mbit/s internet. In eerste instantie wordt benadrukt dat het om 10 Mbit verbindingen gaat, omdat dit bepaalde economische voordelen zou opleveren. Hierbij wordt gerefereerd aan een onderzoek dat is uitgevoerd in de VS. Ten tweede wordt de verticale integratie in de waardeketen van de marktpartijen als een probleem ervaren; deze zal zonder ingrijpen de komende jaren stand houden. Ten derde wil de gemeente 'cherry picking' tegengaan. Dat wil zeggen dat een vrij marktwerking ervoor zal zorgen dat de minder rendabele gebieden waarschijnlijk niet zullen worden ontsloten. Als laatste probleem wordt de graafproblematiek aangehaald. Openliggende straten en ondergrondse chaos kunnen worden voorkomen door het aanleggen van één open netwerk dat toekomstvast is.

- De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente

Vanuit het Ontwikkelingsbedrijf en vanuit de ambtelijke organisatie onder de verantwoordelijkheid van wethouder Van der Horst bestaat er dezelfde visie op de problemen: deze kunnen alleen op snelle wijze worden opgelost door inmenging van de gemeente bij de aanleg van een glasvezelnetwerk. Binnen de commissie blijken er onduidelijkheden te bestaan waardoor het lastig is om een visie te ontwikkelen. Zo zijn er in de commissievergadering van 6 oktober 2004 nog steeds vragen over het publieke belang van de inspanningen van

de gemeente en de ontwikkelingen over de markt. De wethouder merkt op: "Veel vragen zijn eerder gesteld, nu is sprake van een operationele stap". Er is behoefte aan discussie in de commissie.

- Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

Raadsleden hebben geen brede kennis over de voor- en nadelen van breedband, de ontwikkelingen op de markt, en de mogelijkheden voor een mogelijke gemeentelijke rol in het opzetten van een breedbandbedrijf. De besprekingen vinden voornamelijk plaats in commissieverband, terwijl de gemeenteraad als geheel een hele kleine rol lijkt te spelen.

Er worden in het proces veel rapporten van commissie Andriessen en M&I Partners ingebracht, er worden veel buitenlandse voorbeelden aangehaald, er is twee maal een vergadering geweest met inspraak van derden (deskundigen). Het proces kan gekenmerkt worden als incrementele besluitvorming waarin blijvend wordt gerapporteerd over de mogelijkheden van breedband en een breedbandbedrijf. Er wordt via veel tussenstappen gewerkt naar een doel dat in grote lijnen aan het begin van het traject is vastgesteld; zoals in de nota 'ICT en de stad' en het advies 'Amsterdam, the big cherry', dat door de gemeente is overgenomen. Het proces kenmerkt zich ook door een zekere toename van geslotenheid, met name van het landelijke politieke klimaat. De breedbandnota van minister Brinkhorst wordt bijvoorbeeld als ongewenst afgeschilderd tijdens de commissievergadering van 6 oktober 2004. (Letterlijke woorden: "Brinkhorst wil diensten stimuleren, dat is fout...Mijn visie is dat de overheid voor de basisinfrastructuur moet zorgen.")

- De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen

Er zijn enkele invloeden te onderscheiden in het traject. Ten eerste is er vanuit de centrale gemeenteraad en vanuit de raadscommissie ICT regelmatig momentum gecreëerd voor het doorontwikkelen van de glasvezelplannen. Ten tweede heeft de nationale overheid, en met name het ministerie van Economische Zaken, een rol gespeeld in de agendavorming van de gemeente. Daarbij wordt de verschoven focus van Economische Zaken in de breedbandnota 2004 als vreemd ervaren. Ten derde hebben politieke krachten een rol gespeeld in de expertmeeting, de Q&A ronde voor Citynet en de inspreekbeurt van VECAI. De houding van VECAI werd, samen met de rol van de media, als polariserend ervaren door sommige commissieleden. De discussie die dit uitlokt blijkt uit andere reacties in de vergadering echter welkom. Als laatste belangrijke invloed kunnen de plannenmakers worden genoemd. Hieronder vallen de wethouder, de directeur van BIA en de directeur van OGA.

7.2.3 Alternatievenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zeven uit het protocol.

- De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente

Er is van begin af aan gezinspeeld op beleid waarin gemeente aanjager en regisseur is en er mogelijk een kleine financiële participerende rol is. Buiten dat zullen marktpartijen het meerderheidsaandeel hebben in een op te richten bedrijf die aanleg en exploitatie op zich gaat nemen. Buiten deze opzet is er niet serieus sprake geweest van een ander beleidsalternatief.

- De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

Uitvoerbaarheid

Er wordt van begin af aan aangestuurd op een kleine rol voor de gemeente in de aanleg en exploitatie van een glasvezelnet. In de raad wordt ook aangegeven dat marktpartijen genoeg kennis hebben om het traject binnen enkele jaren over te nemen. Het plan is voor de gemeente goed uitvoerbaar, omdat de aanleg van de infrastructuur wordt uitbesteed via een Europese tender en de actieve laag wordt uitbesteed in de vorm van een concessie van tien jaar.

Anticipatie op toekomstige belemmeringen

Globaal is nooit afgeweken van het plan om als gemeente te investeren in een glasvezelinfrastructuur, terwijl er wel een lang proces is doorlopen waar interne en externe invloeden op hebben ingespeeld. Daarom kan worden

gezegd dat de keus voor een beleidsalternatief weinig samenhang met de kenmerken van overlevingskansen. Hier is een duidelijke rol weggelegd voor de adviserende partijen in de besluitvorming die een grote stempel konden drukken op de beeldvorming van de raadsleden. Wat betreft anticipatie op toekomstige financiële belemmeringen, heeft de gemeente de invloed op de perceptie hiervan redelijk afgeschermd. De deelasvragen van het rapport 'Slagkracht door Glas' zijn niet openbaar voor niet-raadsleden. Verder wordt in de Q&A ronde voor Citynet bijna niet ingegaan op vragen van financiële strekking of haalbaarheid van businesscase. Er wordt hier verwezen naar de "politieke arena". Eventuele juridische belemmeringen worden volgens de wethouder voorkomen, doordat er een officiële weg wordt bewandeld via Den Haag naar Brussel. Hierdoor wordt de juridische haalbaarheid vanzelf getoetst. In het rapport 'Amsterdam the big cherry' uit 2002 worden de juridische kaders al geschetst. Er is niet de indruk dat de handelingen van de gemeente onrechtmatig zijn.

- De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente)

De rol van entrepreneur kan in deze case niet worden gekoppeld aan een enkele persoon. De wethouder is de persoon die op de voorgrond is en de gemeente te overtuigen van het nut van het beleidsalternatief. Hij schrijft columns²⁷ en is via de media veel in beeld. Buiten de wethouder zijn nog twee drijvende krachten aan te wijzen: de directeur van OGA en tevens opdrachtgever van projectgroep Citynet. Deze houdt het onderwerp hoog op de agenda, bijvoorbeeld door het bijhouden van een up-to-date website die alle ontwikkelingen op glasvezelgebied, in en buiten Amsterdam, bijhoudt. Ten tweede heeft de directeur BIA veel gesproken in de raadsvergaderingen. Verder heeft BIA eerder geïnvesteerd in Cyburg.

- Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief

Het proces verloopt in de raad nog redelijk moeizaam. Binnen de raad(scommissie) zijn regelmatig vragen over de opzet van het netwerk, het maatschappelijke nut, vergelijkbare ontwikkelingen elders etc.. De materie is niet onmiddellijk te doorgronden en beeldvorming is lastig. Het verloop van het proces beantwoordt aan de kenmerken van de materie door het regelmatig inschakelen van adviserende partijen, inspreken door deskundigen en geven van presentaties en beantwoorden van vragen door wethouder ICT/breedband, directeur BIA en OGA. De acceptatie lijkt in 2004 ietwat tot stilstand te komen door inmenging van de kabelsector (VECAI) en aandacht in de media. De discussie in de raadscommissie wordt aangewakkerd.

- De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan

Er is geen duidelijke afzwakking van het beleidsalternatief te ontdekken. De doelstelling die in 2002 werden gesteld worden door het ontwerpen van een stappenplan langzaam vormgegeven. Pas in een latere fase (waarschijnlijk 2005) wordt een GO-besluit genomen; in deze periode zal het hele businessplan en het beleid gespecificeerd moeten worden en aan verandering onderhevig kunnen zijn.

7.2.4 Politiek-bestuurlijke stroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt acht uit het protocol.

- Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband

In eerste instantie spelen het lokale, regionale en landelijke klimaat een rol. Later valt het landelijke klimaat af, zoals te zien aan de aandacht voor de breedbandnota in de commissievergadering van 6 oktober. Regionaal is er invloed vanuit G4 verband, maar ook ontwikkelingen in andere steden worden gevolgd.²⁸ Uit de ontwikkelingen in het kader van de G4 blijkt dat de gemeente niet streeft naar beleidsalternatieven waarin de zittende infrastructuurhouders een grote rol spelen. De G4 zouden bij de minister van Economische Zaken hebben aangedrongen op maatregelen die voorkomen dat de operators niet verder zouden investeren in hun netwerken, zoals blijkt uit de woorden van een commissielid op 6 oktober 2004. Op lokaal niveau heerst het streven om als gemeente binnen Nederland koploper te zijn op gebied van ICT.

²⁷ Gepubliceerd op de website van gemeente Amsterdam

²⁸ Zie bijvoorbeeld de website van Citynet: http://www.citynet.nl/index.php?fuseaction=home.showPages&pagenr=xS0gGJ9y&taal=ned_

- Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband

Tijdens de expertmeeting hebben marktpartijen aangekondigd maximale weerstand te bieden tegen de ontwikkelingen in Amsterdam.²⁹ De invloed van VECAI wordt door verschillende commissieleden als polariserend ervaren. Dit heeft vervolgens als effect dat er meer discussie gewenst is voor de andere commissieleden. Er is geen invloed op de politieke agenda van Amsterdam, maar samenhangend met het overwogen beleidsalternatief (Fiber-to-the-Home in PPS verband) komen er wel meer twijfels over het ingebrachte rapport van TNO, risico's in de zeggenschap van de gemeente, juridische aspecten van de aanbesteding en de houding van minister Brinkhorst. De betreffende commissievergadering kent ook een besloten gedeelte, waardoor niet zeker is wat er met die twijfels is gebeurd.

- Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces

Ja, er is een wisseling van portefeuille ICT, maar daarbij is het zo geregeld dat het onderwerp glasvezel speciaal bij de vorige portefeuillehouder blijft. Dit geeft de wethouder meer slagvaardigheid. Binnen het bestuur is ook een groep opgericht met de wethouders van EZ, Stedelijke Ontwikkeling, ICT en de voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Informatisering.³⁰ Buiten deze ontwikkeling zijn er geen belangwekkende wisselingen geweest.

- Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten

Interlokaal is er voor de politici een zekere competitie met andere gemeenten. De gemeente wil koploper zijn op het gebied van ICT-voorzieningen voor burgers en bedrijven. Verder is er veel interesse vanuit Bestuursdienst Informatisering en het Ontwikkelingsbedrijf.

7.2.5 Policy window

Deze subparagraaf is de invulling van punt negen uit het protocol.

De policy window opent zich wanneer er in mei 2003 een besluit wordt genomen over de doelstellingen voor een glasvezelnetwerk. Het besluit van 16 oktober 2004 zal als sluiten van de policy window worden genomen, omdat er in dit besluit een morele verplichting wordt aangegaan voor de deelname in het ontwikkelingsbedrijf. Het gehele traject wordt gekenmerkt door het stapsgewijs komen tot een GO-beslissing, deze wordt waarschijnlijk in 2005 genomen. Doordat dit punt in de toekomst ligt zal het niet als window worden genomen.

- De aanleidingen voor het openen van de policy window

De aanleiding is het resultaat van een lang traject waarin veel is gediscussieerd binnen de commissie, voortgang is geëist door raadsleden en aandragen van adviezen door externen. De directe aanleiding is de perceptie van het bestuur dat de markt niet richting de gewenste vorm van infrastructuur evolueert en dat ingrijpen door de overheid gewenst is. Er wordt verwezen naar andere regio's in Europa en de direct omgeving van Amsterdam. (breedband in beweging, advies voor fase 1: verkenning).

- Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan

Het bestuur van Amsterdam identificeert na het besluit van 13 mei 2003 ontwikkelingen bij Het Rijk en marktpartijen, maar verwacht niet dat marktpartijen zelf een netwerk zullen ontwikkelen zoals de gemeente dat voor ogen heeft. Bovendien wordt er gevreesd voor ontwikkeling richting een 'gesloten' netwerk. Vervolgens worden de doelstellingen van 13 mei gegeven en verder uitgewerkt. Deze waren: een route beschrijven richting een werkend glasvezelnetwerk en het waarborgen van een aantal uitgangspunten, zoals openheid, duurzaamheid

²⁹ Verslag raadscommissie 6 oktober, presentatie van dhr. Tijl, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam

³⁰ M&I Partners, "Amsterdam, breedband in beweging", bijlage A

en prijs. De financiële participatie van de gemeente blijft in de plannen een feit. De plannen veranderen dus niet, maar worden steeds verder gespecificeerd.

- Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen

Vanuit de Europese Commissie is er een onderzoek gestart die de activiteiten van de gemeente mogelijk kunnen blokkeren; dit heeft geen invloed op de vorderingen. Er wordt vanuit het bestuur aangegeven dat er geen problemen worden verwacht van het onderzoek. Verder blijken de media en VECAI een polariserende werking te hebben binnen de gemeenteraad.

- De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen

De interne processen hebben weinig invloed op de vorm van het beleidsalternatief.

7.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing

Deze subparagraaf is de invulling van punt tien uit het protocol.

Tabel 7.1: Analyse van de case beknopt weergegeven

| Stroom / Element | Invulling voor case |
|--|---|
| Problemenstroom | |
| De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda | Ambitie om koploper te zijn in Nederland op ICT gebied, vermoedens dat Amsterdam achter begint te lopen, agendering door nationale overheid en G4 |
| De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband | Achterblijvende investeringen door markt, verticale integratie bij marktpartijen, cherry picking door marktpartijen, graafoverlast |
| De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente | Vanuit ambtelijke organisatie en Ontwikkelingsbedrijf is er 1 visie: alleen inmenging door gemeente kan problemen oplossen. Binnen raadscommissie bestaan er onduidelijkheden waardoor het moeilijk is een visie te ontwikkelen, er is behoefte aan discussie |
| Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen | Voornamelijk tussen wethouder, directeur BIA, OGA en de raadscommissie. Veel inbreng van extern advies, buitenlandse voorbeelden. Proces te kenmerken als incrementeel (veel tussenbesluiten), toenemende mate van geslotenheid, met name van het landelijke politieke klimaat |
| De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen. | Intern wordt er af en toe aangespoord door raad en commissie, nationale overheid heeft rol in agendavorming, politieke krachten, inspreekbeurten door plannenmakers van BIA en OGA |
| Alternatievenstroom | |
| De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente; | Gemeentelijke rol van aanjager en regisseur en kleine investerende rol in de aanleg van een FttH netwerk. Dit alternatief ligt er vanaf het begin van het traject |
| De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief; | Samenhang met uitvoerbaarheid: ja, omdat er getenderd wordt aan marktpartijen en een kleine rol voor gemeente, marktpartijen kunnen de aanleg binnen enkele jaren geheel overnemen. Samenhang met toekomstige belemmeringen: nee, omdat er veel invloed is geweest op proces, maar beleidsalternatief is nooit veranderd. |
| De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente); | Entrepreneur niet duidelijk één persoon. Grote samenhang met karakteristieken van de meest betrokken personen (wethouder en dir. OGA en BIA). Veel expertise, belangrijke posities en bekend in gehele gemeente. Vooral de hoeveelheid gebundelde expertise zorgt voor acceptatie van het beleidsalternatief |
| Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief; | Moeizaam. Binnen raad(scommissie) regelmatig vragen over opzet van het netwerk, maatschappelijk nut, vergelijkbare ontwikkelingen elders etc. Dit wordt opgelost door inbrengen van veel expertise in vergaderingen |
| De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan. | Geen afzwakking van alternatief, alleen onderstrepen van belang van ingrijpen |

| Politiek-bestuurlijke stroom | |
|---|---|
| Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband | In eerste instantie spelen lokaal, regionaal en landelijk klimaat een rol, later valt landelijke invloed weg. Regionaal: aansporing door ontwikkelingen andere steden en G4, lokaal: koploper willen zijn op ICT gebied |
| Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband; | Invloed wordt als polariserend ervaren, maar lokt wel discussie uit. Geen invloed op politieke agenda, maar wel op overwogen beleidsalternatief: er komen namelijk twijfels over het ingebrachte rapport van TNO, risico's voor de gemeente, juridische aspecten van aanbesteding en de houding van minister Brinkhorst. |
| Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces | Glasvezel blijft bij dezelfde wethouder wanneer ICT van portefeuille wisselt, Stuurgroep opgericht met wethouders EZ, Stedelijke Ontwikkeling, ICT en voorzitter van bestuurlijk overleg Informatisering. Invloed op besluitvorming is dat de bestuurders beter georganiseerd zijn en slagvaardiger zijn: versnelling van de besluitvorming |
| Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten. | Veel interesse vanuit BIA en OGA en gemeente wil koploper zijn op ICT gebied. Veel invloed op de politieke agenda en overwogen alternatieven (veel glasvezel op de agenda) |
| Policy Window | |
| De aanleidingen voor het openen van de policy window | Resultaat van een lang traject van discussie, voortgang stimuleren door raadsleden en aandragen van adviezen door externen. Directe aanleiding zijn de uitblijvende marktinvesteringen in glas |
| Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan | Geen veranderingen, alleen verdere specificatie van de plannen |
| Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen | Media-aandacht (krant en televisie) en invloed van VECAI worden als polariserend ervaren. |
| De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen | Geen. |

Aangrijppunten voor sturing

VECAI heeft in Amsterdam direct invloed proberen uit te oefenen op het besluitvormingsproces. De aangrijppunten van deze sturing worden eerst besproken, waarna nog onbenutte aangrijppunten voor sturing zullen worden aangedragen.

1. Aangrijppunt: Overlevingskansen beleidsalternatief (reeds gebeurd)

VECAI heeft op twee manieren de risico's voor de gemeente proberen aan te duiden. Ten eerste was er de inspreekbeurt in de gemeenteraad op 6 oktober 2004. De juridische risico's met betrekking tot de Europese regels voor staatsteun werden onderstreept. Ten tweede is door informatie door te spelen naar dagbladen (Parool, Financieel Dagblad) en een televisiestation (AT5) onderstreept dat de gemeente grote economische risico's loopt. Dit kan ook zijn effect hebben gehad op de publieke opinie, alhoewel het resultaat daarvan niet bekend is. Sturing op dit aangrijppunt heeft gezorgd voor extra discussie in de gemeenteraad.

2. Aangrijppunt: Overlevingskansen beleidsalternatief en proces van consensusvorming over de visie op de problemen (reeds gebeurd)

Door het geven van tegenargumenten in de economische onderbouwing van de plannen van het bestuur (zoals penetratiegraad van netwerk, prijs van dienstenpakket, huidige marktontwikkelingen), is er gepoogd invloed uit te oefenen op de gemeenteraad. De gemeenteraad zal een beleidsalternatief niet serieus overwegen als de aannames hiervoor niet kloppen. Het geven van dit soort informatie lijkt weinig effect te hebben.

3. Aangrijppunt: Overlevingskansen beleidsalternatief en proces van consensusvorming over de visie op de problemen (persoonsgericht)

Uit het vorige punt blijkt dat het geven van andere informatie niet helpt om de visies te veranderen. Naar aanleiding van aangrijppunt één kan echter wel gepoogd worden om een persoonsgerichte lobby op te zetten met de raadsleden die behoefte kregen aan meer discussie. Als deze raadsleden overtuigd kunnen raken van het belang van de marktontwikkelingen die er al zijn en de overlevingskansen (economisch en juridisch) kleiner inschatten, kan dit hindermacht opleveren bij het nemen van besluiten.

4. Aangrijppunt: Proces van consensusvorming over de visie op de problemen

In het besluitvormingsproces worden veel rapporten ingebracht van deskundige partijen, om zodoende de hele gemeente te overtuigen van het belang van interventie door de gemeente. Het (zelf) geven van tegenargumenten blijkt weinig zin te hebben, omdat de adviserende partijen van de gemeente groot aanzien genieten. Het consequent laten uitvoeren van contra-expertise die andere conclusies trekken over de noodzaak en mogelijkheid van overheidsinterventie zou meer effect kunnen hebben.

Het formuleren van de aangrijppunten die in het besluitvormingsproces in Utrecht hebben bestaan, vormt afsluiting van deze case. In het volgende hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces in de gemeente Enschede geanalyseerd.

8. Enschede

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de laatste case gepresenteerd. In de eerste paragraaf worden de algemene gegevens van de case en een chronologische beschrijving van het besluitvormingstraject gegeven. In de tweede paragraaf zal de analyse geschieden aan de hand van het theoretische kader.

Algemene gegevens

1. Gemeente: Enschede
2. Onderwerp van besluitvorming: Subsidiëren van bedrijf dat in één wijk, en later mogelijk meer wijken, FttH aan zal leggen
3. Onderzochte tijdsspanne: 2000 tot medio 2004.

8.1 Chronologische beschrijving

Deze paragraaf is de invulling van punt vier uit het protocol.

Uit de toekomstvisie van Enschede blijkt dat de gemeente zichzelf ziet als een stad waar moderne hulpmiddelen van de ICT worden ingezet in samenwerking met anderen, met name ook met kennisinstellingen.¹ De gemeente heeft op ICT-gebied verscheidene activiteiten ontplooid, zoals:

- Deelname in de Nederlands-Duitse Internet eXchange (NDIX)
- Stimuleren van breedband op bedrijventerreinen en met name op het Business en Science park
- Keuze voor het speerpunt van technologie en zorg
- Deelname in de Stichting Stedenlink
- Innovatieve ontwikkeling van eigen gemeentelijk digitaal loket.

De eerste kennismaking van de gemeente met breedband was via de tender voor Kenniswijk in 2000. In die tijd is ook een studiereis naar Zweden georganiseerd met Stedenlink, waarin een Zweeds glasvezelbedrijf werd bezocht. Vanaf toen stond het onderwerp op de politieke agenda. Op 13 mei 2000 voltrok zich de vuurwerkcramp in Enschede. In het kader van de wederopbouw van de getroffen wijk Roombeek, stelde de provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken een bedrag ter beschikking. In deze zogenoemde kwaliteitsimpuls was ook een bedrag voor ICT stimulering opgenomen van €2,8 miljoen. De verplichtingen van de gemeente werden op 6 december 2001 in een convenant vastgelegd. In juli 2003 besloot het college van B&W om te participeren in een samenwerking met woningbouwcorporaties Domijn en de Woonplaats, Netschap BV. De doelstelling is om de wijk Roombeek te voorzien van een glasvezelnetwerk, waarbij mogelijkheden voor de verdere verglazing van heel Enschede werden open gehouden.² De naam van de wijk werd Kenniswijk Roombeek. Voor de gehele gemeente van 55.000 huishoudens wordt geschat €50 miljoen benodigd te zijn, waarvan €5,6 miljoen voor Roombeek. De gemeente draagt aan het laatste bedrag de helft bij, te betalen uit het bedrag van de kwaliteitsimpuls. De gemeente zal onderzoeken hoe de financiering verder vorm moet krijgen. Aan de oprichting van Netschap BV werd in eerste instantie met een andere doelstelling in het achterhoofd gewerkt; uit de collegevergadering van 28 mei 2002 blijkt dat de Netschap onderwijsinstellingen en (semi-)overheidsinstellingen zou gaan ontsluiten.

'Slim graafwerk' en 'breedbandinternet voor gemeenten' zijn twee documenten die de gemeente in die tijd veel beïnvloed hebben. Daarin werd aanbevolen dat de eindgebruikers van een netwerk het beste de eigenaar van het netwerk konden zijn. Aangezien de woningstichtingen eigenaar waren van veel woningen in Kenniswijk Roombeek, was het logisch om met deze partijen in zee te gaan

Met de aanleg van een glasvezelnetwerk hoopt de gemeente in de toekomst te kunnen voldoen aan de grote bandbreedtebehoefte die zij voorzien door ontwikkelingen op het gebied van 'werkplekconsluiting', tele-leren, tele-zorg en supersnel internet. De huidige infrastructuur van KPN en Essent zullen dit niet aankunnen, aangezien zij naar schatting 20 maal langzamer zijn dan een glasvezelnetwerk. Een glasvezelnetwerk sluit aan op de doelstellingen van de gemeente omdat er nieuwe bedrijvigheid voor Roombeek kan worden gestimuleerd en de sociale wederopbouw en invulling van culturele en educatieve voorzieningen kan worden vormgegeven.

¹ Raadsgriffie Enschede, raadsvoorstel "Realisering Kenniswijk Roombeek", sectie "achtergrond", 10-11-2003

² Bericht n.a.v. collegevergadering, 01-07-2003 (op www.enschede.nl, geraadpleegd op 01-12-2004)

In die tijd was er geen polarisatie binnen de gemeente, want er waren slechts een paar mensen betrokken bij het onderwerp breedband. Namelijk medewerkers van Economische Zaken (binnen gemeente) en van de concernstaf ICT. Economische Zaken ging het voornamelijk om de economische impuls van breedband voor bedrijven en consumenten. De concernstaf had een meer ideologische motief; wat kan je de burger bieden etc.

Tijdens de wederopbouw van Roombeek worden alvast mantelbuizen voor glasvezel aangelegd, waardoor het makkelijk is om later een netwerk te realiseren.³ Het projectbureau Wederopbouw is verder verantwoordelijk geweest voor de besluiten en de voortgang van het besluitvormingsproces. Daarbij waren EZ en de concernstaf ook betrokken. Vooral de directeur van het projectbureau was erg actief. De besluitvorming en marktverkenning e.d. gebeurde allemaal in het projectbureau.⁴

In oktober 2003 werd in de raadscommissie Wederopbouw gesproken over het aanleggen van een glasvezelnetwerk in Roombeek.⁵ De discussie ging voornamelijk over de vraag of het een overheidstaak was om te investeren in ICT-infrastructuur. De wethouder antwoordde dat gemeenten vanuit de Rijksoverheid gestimuleerd werden om dat wel te doen en dat het daarom een klassieke overheidstaak betrof. Verder werd aangegeven dat er een goed overleg was met marktpartijen, zodat de recente ontwikkelingen door de gemeente goed konden worden bijgehouden.

In de daarop volgende raadsvergadering zijn er enkele vragen van de fracties over het voorstel. De PvdA vraagt of het aanleggen van een glasvezelnetwerk niet beter aan de markt kan worden overgelaten, omdat de ontwikkelingen snel gaan en de gemeente deze wellicht moeilijk bij kan houden. Bovendien zijn er geluiden opgevangen over investeringsbereidheid van KPN en Essent. De wethouder antwoordt dat de markt inderdaad in beweging is gekomen, maar dat de marktpartijen zelf volledig beheer willen hebben en de abonnementen (diensten en prijzen) willen bepalen. De gemeente heeft voor het netwerk een nutsfunctie voor ogen, waar de doelstellingen van de woningbouwcorporaties beter op aansluiten. Ook zijn de voorbeelden van glasvezelprojecten in Nederland waarbij de traditionele infrastructuurhouders betrokken zijn, niet de meest kansrijke. De VVD geeft aan dat de gemeente in zijn plannen te weinig heeft onderbouwd waar het rendement ligt, zowel maatschappelijk en financieel. Ook vraagt men zich af of het contract wel in overeenstemming is met de Europese regels m.b.t. aanbestedingsprocedures. Verder wordt er nergens een regeling gezien voor het terugverdienen van de investering van €2,8 miljoen. Daaraan gekoppeld wordt er ook een bedreiging gezien vanuit de markt: een marktpartij zou een eigen netwerk naast CasaNet kunnen aanleggen. De wethouder antwoordt dat er geen garanties kunnen worden gegeven, omdat het geld van het Rijk is ontvangen en er aan de prestatieverplichtingen wordt voldaan. Bovendien is er maatschappelijk rendement, wat het belangrijkste wordt geacht. Er is bewust besloten om geen aandeelhouder te worden in CasaNet, omdat de risico's dan automatisch gedeeld zouden worden. Om die reden kan ook moeilijk aanspraak gemaakt worden op eventuele opbrengsten van de exploitatie van het netwerk. De wethouder onderstreept het gevolg van het mogelijk stemmen tégen de plannen door de fractie VVD; er is al veel moeite gedaan en geld geïnvesteerd en dat gaat verloren als er nu wordt gestopt.

De raad stemde uiteindelijk in met de overdracht van de verplichtingen uit het convenant Kwaliteitsimpuls aan woningbouwcorporaties Domijn en Woonplaats.⁶ Het besluit werd niet aangepast, maar de wethouder moest wel toezeggen dat hij in discussie ging met de raadscommissie over de regie over de uitvoering van de werkzaamheden. In het besluit wordt vermeld dat de corporaties samen zullen deelnemen in een dan nog op te richten CasaNet BV en de verglazing van Roombeek en eventueel geheel Enschede op zich nemen. De gemeente zal €2,8 miljoen overdragen aan de vennootschap. De gemeente wordt expliciet geen aandeelhouder, maar stelt wel enkele voorwaarden, zoals:⁷

- Het netwerk zal geëxploiteerd worden met een nuts-doelstelling, oftewel: de BV heeft geen winstoogmerk
- De prijzen zullen tot stand komen via concurrentie, maar de prijs/prestatie verhouding is tenminste marktconform
- De reeds gemaakte kosten worden overgenomen
- De gemeente stelt een lid aan in de Raad van Commissarissen
- De fysieke infrastructuur wordt onder een aparte rechtspersoon ondergebracht

³ Project wederopbouw, nazomernota 2003, sectie 5.6: "Kenniswaik Roombeek"

⁴ Vertrouwelijk interview met beleidsambtenaar gemeente Enschede, 24-11-2004

⁵ Raadsgriffie Enschede, verslag vergadering raadscommissie Wederopbouw, 21-10-2003

⁶ Raadsgriffie Enschede, besluitenlijst gemeenteraad, 10-11-2003

⁷ Gemeente Enschede, prestatiecontract CasaNet BV, 10-11-2003 (bijlage 1 van raadsvoorstel van 10-11-2003)

De vennootschap staat in de toekomst mogelijk open voor toetreding van andere woningbouwcorporaties, waardoor het beter mogelijk is om het glasvezelnetwerk voor geheel Enschede te financieren en zelfs uit te breiden buiten Enschede. Verder wordt ook de ambitie om de hele gemeente te verglazen onderbouwd met een groei-model: het is de doelstelling om in 2015 ongeveer 55.000 huishoudens te hebben aangesloten op het glasvezelnetwerk, waarvan 70% is geactiveerd.

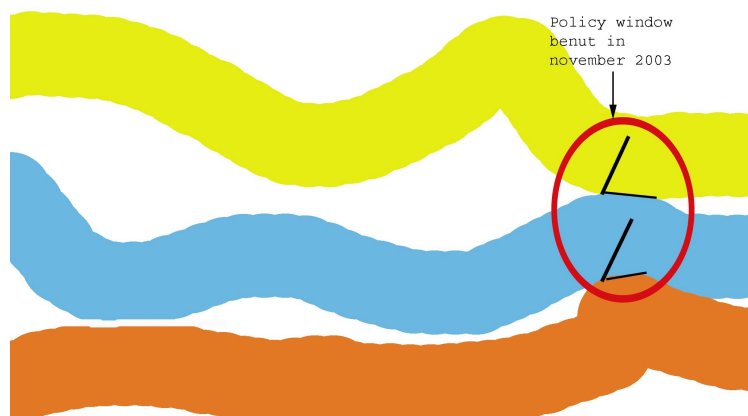
In februari 2004 wordt door het college besloten om de overeenkomst met de woningbouwcorporaties te tekenen en in te stemmen met het overdragen van de €2,8 miljoen.⁸ Vervolgens wordt in maart 2004 een lid van de Raad van Commissarissen benoemd door het college.⁹ In de overeenkomst die uiteindelijk op 26 april 2004 wordt getekend door de gemeente en de corporaties, worden ook voorwaarden opgenomen die bepalen dat de infrastructuur open moet zijn voor iedere dienstenaanbieder en dat er TV/radio, telefonie en internet moet worden geleverd voor ca. €60 per maand.¹⁰

8.2 Analyse van de gegevens

De analyse van de gegevens gebeurt aan de hand van het theoretische kader van hoofdstuk drie.

8.2.1 Identificatie van policy window

De policy window opent zich in oktober 2003 wanneer er in de raadscommissie wordt besloten om een besluit in de volgende raadsvergadering aan de raad voor te leggen. De window sluit zich met het raadsbesluit van 11 november.



Figuur 8.1: Policy window Enschede (punt vijf uit protocol)

8.2.2 Problemenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zes uit het protocol.

- De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda

Door de deelname aan de tender van Kenniswijk en de studiereis naar Zweden komt de gemeente in aanraking met breedband. Verder is het voltrekken van de vuurwerkramp, de wederopbouw van de wijk en het convenant met het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie van grote betekenis geweest.

⁸ College van B&W, Besluitenlijst B&W, 17-02-2004

⁹ College van B&W, Besluitenlijst B&W, 23-03-2004

¹⁰ Bericht van het college, "Gemeente en woningcorporaties ondertekenen overeenkomst over kenniswijk Roombeek", 27-04-2004

- De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband;

De markt zal zelf niet investeren in een glasvezelnetwerk, waardoor er niet van de positieve effecten van breedband wordt geprofiteerd. De problemen worden niet als urgent ervaren, maar het beleidsalternatief ligt wel voor de hand.

- De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente

PvdA heeft geluiden opgevangen over investeringsbereidheid van KPN en Essent (raadsverslag 10 november 2003). De wethouder beaamt dat, maar heeft echter een nuts-functie voor het netwerk voor ogen. De doelstellingen van de corporaties sluiten daar beter op aan. VVD ziet het maatschappelijk of financieel rendement niet. Buiten deze visies in de gemeenteraad is er heel weinig polarisatie geweest binnen de gemeente. Het onderwerp breedband was in het kader van de wederopbouw slechts een heel klein gedeelte en er werd niet veel over gediscussieerd. Verder is er binnen het bestuur en de ambtelijke organisatie eensgezindheid over de te varen koers. Buiten de overdracht van het geld uit de kwaliteitsimpuls er er weinig discussie mogelijk over investeringen in glasvezel, omdat er geen geld voor is.

- Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

Er is nauwelijks een proces nodig geweest. Alleen de raadscommissie en de raad moesten worden overtuigd van het nut van de bestemming van het geld.

Het onderwerp is een aantal keren in de raadscommissie besproken en één keer aan de gemeenteraad voorgelegd. Daarbij heeft alleen de wethouder opgetreden als spreker, dus geen andere voorstanders uit de gemeente.

- De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen

De wethouder heeft door het geven van veel zakelijke stukken en gebruik van begrippen laten merken dat er verstand van zaken was en dat de investering een maatschappelijk doel diende. Verder is er intern weinig invloed uitgeoefend.

Extern is er invloed ondervonden vanuit Stedenlink. Er is zo veel mogelijk gekeken naar andere gemeenten, om geen nieuwe dingen te hoeven bedenken. Daarbij werd alle kennis doorgegeven aan de woningstichtingen¹¹. Verder zijn er geen noemenswaardige externe invloeden ondervonden.

8.2.3 Alternatievenstroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt zeven uit het protocol.

- De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente

Er zijn twee beleidsalternatieven aan de orde geweest:

- Zelf financieren van ontsluiting van instellingen met glasvezel (verkenkend)
- Subsidiëren van een op te richten CasaNet BV die woningen op glasvezel zal aansluiten; faciliteren van verdere breedbandinitiatieven in Enschede. Rollen: Aanjager, regisseur, financieel stimulator.

- De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

Uitvoerbaarheid: de gemeente heeft zich niet bezig gehouden met het feit of het aanleggen van een glasvezelnetwerk in Roombeek goed uitvoerbaar was. Het feit dat de wijk opnieuw moest worden opgebouwd, gaf wel ruimte aan de benodigde graafwerkzaamheden.

¹¹ Vertrouwelijk interview met beleidsambtenaar Enschede, 24-11-2004

Anticipatie op toekomstige belemmeringen: Er wordt in de raadsvergadering van 10 november opgemerkt dat een marktpartij naast CasaNet een eigen netwerk zou kunnen leggen en dit kan niet worden verhinderd. De wethouder gaat in die vergadering niet in op zorgen over juridische belemmeringen. Uit het interview blijkt dat er in die tijd geen juridische toets is gehouden voor het raadsbesluit om het geld over te dragen. In economische zin waren er weinig belemmeringen, omdat het geld van de Rijksoverheid kwam en de gemeente ook geen aandeelhouder werd in CasaNet.

- De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente)

De drijvende kracht achter de ontwikkelingen is de directeur van het projectbureau. Hij zorgde voor de achterliggende stukken voor de besluitvorming, waarbij Economische Zaken en concernstaf ICT adviseerden. Daarbij is ook een goede samenwerking tussen de bestuurders van belang geweest. Er is één wethouder direct betrokken bij het onderwerp, namelijk die van Ruimtelijke ordening en project Roombeek. Samen met wethouder economie en onderwijs en wethouder cultuur, sport en ICT, zijn er doelen gesteld en is er samengewerkt om de Kenniswijk snel te realiseren. Er was een sterke bestuurlijke eenheid waardoor de besluitvorming soepel verliep. De expertise van de wethouder was ten opzichte van de raad groot en dus voldoende om de gemeenteraad te overtuigen van zijn kundigheid en het belang van het glasvezelnetwerk. Er is dus een samenhang van de keus voor het alternatief met de positie (tezamen met de andere wethouders) en expertise (groot ten opzichte van de raad).

- Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief

De acceptatie verloopt vrij soepel. Na het raadsbesluit zijn er geen tegengeluiden meer vanuit de gemeente.

- De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan

Nauwelijks aan de orde geweest.

8.2.4 Politiek–bestuurlijke stroom

Deze subparagraaf is de invulling van punt acht uit het protocol.

- Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband

De landelijke politiek heeft het onderwerp in Enschede geagendeerd. Verder was het lokale politieke klimaat gericht op het stimuleren van ICT, met minimale inzet van middelen. Vanuit andere gemeenten is veel invloed ondervonden, aangezien er voornamelijk is gekopieerd wat in andere gemeenten werd gedaan. Europese politiek is niet van invloed geweest.

- Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband

Geen. VECAI heeft wel bijgedragen aan de beeldvorming binnen de gemeente. Er heeft een stuk gestaan in de Twentse Courant waarin tegen de glasambities van Enschede wordt betoogd. Er is van VECAI geen invloed geweest op de raad en raadscommissie. Vooral de staatssteunkwestie die steeds meer naar voren is gekomen, heeft tot aarzeling geleid bij de gemeente.

- Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces

Het zittende college heeft vanaf 2002 het proces meegemaakt. Er is dus geen invloed geweest van wisseling in bewindspersonen.

- Mate van interesse in en competitie over breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeente en de invloed daarvan op de politieke agenda en de overwogen alternatieven

De interesse bij de bestuurders is groot, vandaar de samenwerking. Er is geen competitie element aanwezig. De drijfveer komt voornamelijk uit het maatschappelijke rendement voor de eigen bevolking.

8.2.5 Policy Window

Deze subparagraaf is de invulling van punt negen uit het protocol.

- De aanleidingen voor het openen van de policy window

De aanleiding voor het openen van het policy window is de ontstane samenwerking tussen de woningbouwcorporaties en de gemeente. Er is een enthousiaste samenwerking geweest tussen de directeurs van de corporaties en bureau wederopbouw. Binnen de gemeente was er een samenwerking in het bestuur, waardoor er snel een besluit kon worden voorbereid. Ten tijde van de policy window zijn er geen veranderingen geweest in het beleidsalternatief.

- Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan

Geen.

- Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen

Geen.

- De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen

Geen.

8.2.6 Samenvatting analyse en aangrijppunten voor sturing

Deze subparagraaf is de invulling van punt tien uit het protocol.

Tabel 8.1: Analyse van de case beknopt weergegeven

| Stroom / Element | Invulling voor case |
|--|--|
| Problemenstroom | |
| De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda | tender van Kenniswijk, studiereis naar Zweden. Verder is het voltrekken van de vuurwerkkramp, de wederopbouw van de wijk en het convenant met het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie van grote betekenis geweest. |
| De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband | De markt zal zelf niet investeren in een glasvezelnetwerk, waardoor er niet van de positieve effecten van breedband wordt geprofiteerd. |
| De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente | In de gemeenteraad verschillende visies bij PvdA en VVD over het maatschappelijk nut van de investering. Verder is er heel weinig polarisatie geweest binnen de gemeente. |
| Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen | Het onderwerp is een aantal keren in de raadscommissie besproken en één keer aan de gemeenteraad voorgelegd. Er is geen intensieve dialoog nodig geweest |
| De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen. | Expertise laten zien aan de raad door de wethouder. Extern invloed van andere gemeenten. |
| Alternatievenstroom | |

| | |
|--|---|
| De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente | Ontsluiten van instellingen met glasvezel (verkenkend) Subsidiëren van CasaNet en faciliteren van verdere breedbandinitiatieven in Enschede |
| De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief | Er was een samenhang met de overlevingskansen, omdat de uitvoerbaarheid goed was en er geen juridische of economische belemmeringen leken te komen. Er is echter geen juridische toets gedaan. |
| De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente); | Samenhang met positie (belangrijk, zeker ism andere wethouders) en expertise. |
| Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief; | Proces verloopt soepel. Na het raadsbesluit geen tegengeluiden meer vanuit de gemeente |
| De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan. | n.v.t. |
| Politiek-bestuurlijke stroom | |
| Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband | Landelijke politiek zorgt voor agendavorming, lokaal klimaat is gericht op ICT, maar met minimale investeringen. Interlokaal/regionaal vanuit andere gemeenten, bevestigend. |
| Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband; | Geen invloed van politieke krachten. |
| Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces | n.v.t. |
| Mate van interesse in en competitie óver breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten. | De interesse bij de bestuurders is groot, vandaar de samenwerking. Er is geen competitie-element aanwezig. De drijfveer komt voornamelijk uit het maatschappelijke rendement voor de eigen bevolking. |
| Policy Window | |
| De aanleidingen voor het openen van de policy window | Samenwerking tussen gemeente en woningstichtingen, samenwerking tussen de directeuren stichtingen en projectbureau, samenwerking in bestuur gemeente. |
| Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan | Geen. |
| Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen | Geen. |
| De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen | Geen. |

Aangrijppunten voor sturing

Het proces in Enschede heeft enkele belangrijke kenmerken die de (mogelijke uitgevoerde) sturing voor een groot deel bepalen. De besluitvorming bij de bestuurders heeft veel invloed gehad van andere gemeenten. Sturing op de ambitie van de bestuurders zal daarom moeilijk zijn geweest. Verder is in het gehele proces weinig polarisatie geweest en is het onderwerp makkelijk door de raad gekomen, waarbij het maatschappelijk rendement het belangrijkste aspect was voor het nemen van het besluit.

- De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (in termen van expertise, positie en bekendheid met de processen in de gemeente)

De expertise van de wethouder ten opzichte van de raad is groot genoeg om draagvlak te krijgen voor de plannen van het bestuur. In absolute zin blijkt de expertise niet groot te zijn, wat een aangrijppunt voor sturing geeft. Een lobby met de commissieraadsleden, waarin de uitgangspunten van de plannen voor CasaNet worden bestreden met tegenargumenten gebaseerd op expertrapporten, kan de geloofwaardigheid van de entrepreneur aantasten. De discussie die volgt, zal vatbaarder zijn voor externe invloeden en biedt dus meer ruimte voor sturing.

- Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief en de samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

De commissieleden en de gemeenteraad hebben het alternatief snel geaccepteerd. Het proces kenmerkt zich door een snelle consensusvorming. Er wordt weinig over de risico's van de investering gesproken. Dat kenmerk biedt een aangrijppunt voor sturing. Een lobby met de raadsleden waarin uitvoerig wordt duidelijk gemaakt op wat voor manier de investering in de toekomst voor juridische problemen kan zorgen en waarin duidelijk wordt dat er een risico is dat de investering veel waarde verliest door bijvoorbeeld marktontwikkelingen, kan zorgen voor twijfels over de maatschappelijke waarde van het alternatief. Meer discussie kan volgen, waardoor er zich meer mogelijkheden voor sturing voordoen.

- Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

Het probleem dat ten grondslag ligt aan de investering in een glasvezelnetwerk is het ontbreken van een investering door marktpartijen in een dergelijke infrastructuur. De visie van de raadsleden is dat er veel maatschappelijk nut is van de investering, omdat de bewoners veel nieuwe diensten kunnen gaan afnemen. Het aankondigen van aanleg van een snel breedbandig netwerk door Essent, dat dezelfde diensten zal gaan leveren, zal zorgen dat de investering door de gemeente veel maatschappelijke waarde verliest. Deze aankondiging zal op een directe manier aan de raadsleden moeten worden gedaan, bijvoorbeeld via brief.

- Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen

Ten tijde van de policy window is er weinig verandering geweest in het beleidsalternatief of op de percepties van risico's en problemen. Na de vergadering van de raadscommissie in oktober 2003 hadden juridische procedures aangekondigd kunnen worden tegen CasaNet wanneer het besluit genomen zou worden. De discussie over staatssteun in de raadsvergadering die volgde geeft aan dat dit onderwerp leefde en moest worden verantwoord door de wethouder. De aankondiging van de procedure had kunnen zorgen voor nieuwe discussie en dus uitstel van het besluit.

De resultaten van case Enschede vormen de afsluiting van het deel 'case studies'. In het volgende hoofdstuk in deel drie van dit rapport, worden de resultaten beknopt weergegeven en wordt er gekomen tot modelvorming.

DEEL III

Conclusies

9. Bevindingen uit case studies

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de case studies gepresenteerd. Als eerste worden de aangrijppunten voor sturing door VECAI besproken, zoals die uit de case studies volgen. Dat geeft het antwoord op deelvraag zes: “Wat zijn de aangrijppunten voor sturing door VECAI in de lokale besluitvormingsprocessen?”

Vervolgens wordt er een analyse gemaakt van de elementen uit de case studies. Deze analyse leidt tot het aanpassen van het model dat is gehanteerd vanaf hoofdstuk drie. De analyse van de elementen is gebaseerd op de invulling van de elementen uit de verschillende cases. Door het samennemen van de resultaten kunnen uitspraken worden gedaan over de kenmerken van de elementen. De weergave van de elementen zal geen letterlijke opsomming zijn van de resultaten van de case studies; er zal zo veel mogelijk worden geclusterd, zodat er een beknopte omschrijving ontstaat van het betreffende element en deze met meer gemak kan worden verwerkt in het model.

In paragraaf 9.1 wordt een analyse gedaan van de aangrijppunten voor sturing. Paragraaf 9.2 tot en met 9.5 geven de analyse van de elementen uit de case study weer. In paragraaf 9.6 wordt het stromenmodel voor glasvezelinvesteringen gespecificeerd weergegeven. Daarbij worden de elementen die tot nu toe zijn gebruikt, aangevuld of verwijderd op basis van de resultaten uit paragrafen 9.2 tot en met 9.5.

9.1 Aangrijppunten voor sturing door VECAI

In deze paragraaf wordt het antwoord gegeven op deelvraag zes: het vinden van de aangrijppunten voor sturing door VECAI. De lijst van aangrijppunten is het resultaat van de analyses in hoofdstuk vijf tot en met acht.¹

Bij elk aangrijppunt worden de volgende vragen beantwoord:

- 1) Waarom is het element geschikt als aangrijppunt voor sturing?
- 2) Op wat voor manier kan VECAI het element als aangrijppunt voor sturing gebruiken?
- 3) Wat voor uitwerking kan de sturing hebben op de lokale besluitvormingsprocessen?
- 4) In hoeverre is de sturing voor VECAI praktisch haalbaar?

De oorzaken voor het verschijnen van breedband op de lokale politieke agenda

- 1) Het verschijnen van breedband op de politieke agenda is geen verschijnsel dat voorkomen moet worden. Het agendapunt kan er echter wel toe leiden dat er ambities ontstaan voor glasvezelinvesteringen. Omdat deze ontwikkeling mede wordt beïnvloed door het beeld dat de gemeente van de breedbandmarkt heeft, is het element geschikt als aangrijppunt voor sturing.
- 2) Sturing op dit element houdt in dat er vooral een preventieve werking moet uitgaan voor het ontstaan van (glasvezel)investeringsambities. VECAI zou in samenwerking met het lokaal opererende kabelbedrijf een gemeente kunnen benaderen voor het gezamenlijk opzetten van een innovatief breedbandproject, waardoor de inspanningen van de gemeente ook ten goede komen aan de kabelsector.
- 3) De gemeente krijgt door deze sturing ook andere mogelijkheden voor het stimuleren van breedband te zien, zodat het investeren in FttH een minder voor de hand liggend alternatief wordt. Bovendien kan de prioriteit van het agendapunt ‘breedband’ in het algemeen lager worden, omdat de markt initiatief toont.
- 4) Het sturen op de oorzaken voor het verschijnen van breedband op de politieke agenda zal voornamelijk op een hoger niveau afspelen en is moeilijk op lokaal niveau te richten. Voornamelijk vanwege de grote hoeveelheid gemeenten in Nederland en de beperkte mankracht bij VECAI. De kabelbedrijven zouden dit soort sturing makkelijker op zich kunnen nemen.

Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

- 1) Het proces is geschikt voor sturing, omdat beïnvloeding van dit element kan leiden tot het uitblijven van consensus, waardoor een glasvezel- of breedbandalternatief in het algemeen minder snel overwogen wordt.
- 2) Hiervoor kan als sturing met name lobby met ambtenaren en (commissie)raadsleden worden gebruikt om positieve zaken van de kabelsector te belichten. Doordat de (commissie)raadsleden mogelijk een positiever

¹ Merk op dat een andere samenstelling van cases van invloed had kunnen zijn op de aangrijppunten zoals hier weergegeven.

beeld van de kabelsector krijgen, zullen ze de problemen die er ten aanzien van breedband spelen (zoals uitblijvende investeringen door marktpartijen) anders beoordelen. Het is hier niet alleen van belang dat de raadsleden met argumenten worden overtuigd, maar dat er ook een positieve cq. aangename dialoog is met VECAI als vertegenwoordiger van de kabelsector.

Het geven van tegenargumenten voor een overwogen alternatief en tegenbewijs voor het bestaan van de problemen die de gemeente wil oplossen heeft weinig zin. In het geval van een gevorderde fase komt dat omdat er veel invloed is van de entrepreneur op het proces. En in het algemeen omdat de (commissie)raadsleden veel verschillende informatie krijgen en niet weten wat voor beeld ze moeten vormen. Het veroorzaken van twijfel door geven van tegenargumenten via de media, brieven aan de raad of plenaire inspraak in raadsvergaderingen, *kan door het aansluitend aangaan van persoonsgerichte lobby op raadsleden, eventueel meer effect hebben.*

- 3) Het effect van de lobby is dat er een positiever beeld komt van de ontwikkelingen in de kabelsector en dat het probleemoplossend vermogen van alternatieven waarmee glasvezelinvesteringen zijn gemoeid kleiner worden geacht.
- 4) Het element is als aangrijppunt voor sturing met name lastig, omdat er vaak expertadviezen worden ingebracht die een grote invloed hebben op de beeldvorming van de raadsleden. Het consequent laten uitvoeren van contra-expertise zou deze invloed mogelijk kunnen doen afnemen, maar is door de hoge kosten hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar.

De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen

- 1) De geschiktheid van sturing vloeit voort uit het vorige aangrijppunt.
- 2) Uit de case studies blijkt dat de berichtgeving in de media een duidelijke invloed op het proces van consensusvorming is. Door het onderhouden van contacten bij kranten, radiostations en televisiezenders kan er worden bereikt dat er items over het onderwerp FttH in het nieuws komen. De berichtgeving wordt door de betrokken actoren binnen de gemeente opgemerkt en speelt een rol in hun beeldvorming.
- 3) Het proces van consensusvorming kan anders verlopen door de berichtgeving. Dat kan op twee manieren: ten eerste kan berichtgeving over positieve ontwikkelingen in het aanbod van breedbanddiensten via de kabel leiden tot het inzicht binnen de gemeente dat de problemen minder urgent zijn. Ten tweede kan een overwogen beleidsalternatief waarin glasvezelinvesteringen een rol spelen kritisch worden neergezet, waardoor het proces van consensusvorming wordt afgeremd en het alternatief eventueel wordt losgelaten.
- 4) Dit soort sturing is voor VECAI geschikt, omdat het goed aansluit bij de kernactiviteiten van de organisatie (communicatie over de branche met de buitenwereld) en het haalbaar is om contacten te onderhouden of te lobbyen bij verschillende media.

De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur

- 1) Het element is geschikt als aangrijppunt voor sturing, omdat VECAI de keus voor een beleidsalternatief wil kunnen beïnvloeden en deze keus samenhang heeft met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur (zoals blijkt uit de case studies, zie ook paragraaf 9.3).
- 2) Een belangrijk kenmerk van de entrepreneur is zijn positie in de organisatie. Een entrepreneur die veel steun heeft vanuit verschillende delen van de gemeente heeft meer kans van slagen om draagvlak te krijgen voor zijn beleidsalternatief in de Raad. De steun die een entrepreneur heeft kan worden ingeperkt wanneer er persoonsgerichte lobby met beleidsambtenaren in de gemeente wordt gestart. De ambtenaren komen positiever te staan tegenover de kabelsector en beoordelen de beleidsplannen voor een alternatief waarin glasvezelinvesteringen een rol spelen mogelijk strenger.
Het gedrag van de entrepreneur biedt ook een mogelijkheid tot sturing. Wanneer de entrepreneur zijn beleidsalternatief bij herhaling op de agenda voor de raadsvergadering zet, wordt de welwillendheid van de Raad tegenover de plannen minder. Wanneer de juistheid van de (achtergrond)informatie van het beleidsalternatief vervolgens met tegenargumenten wordt bestreden kan de welwillendheid van de Raad tegenover de plannen nog verder zakken.
- 3) Een strengere toets op de plannen of het geven van tegenargumenten op een beleidsalternatief dat bij herhaling wordt besproken kan ertoe leiden dat de raadsleden het voorstel te zwak vinden en het afwijzen.
- 4) Het onderhouden van contacten binnen de vele glasvezelgemeenten in Nederland is voor VECAI door de beperkte mankracht niet mogelijk. Het sturen op een herhaling van het onderwerp op de politieke agenda is lastig, omdat in dat geval alle agenda's van raads(commissie)vergaderingen moeten worden gevolgd, wat relatief veel werk is. Hier zou eventueel een taak voor het kabelbedrijf zijn weggelegd.

De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

- 1) Uit de case studies blijkt dat er een duidelijke samenhang is tussen de keus voor een breedbandalternatief en de uitvoerbaarheid van dat alternatief en de toekomstige belemmeringen die voor dat alternatief bestaan.
- 2) *Uitvoerbaarheid:* De uitvoerbaarheid van een beleidsalternatief kan VECAI niet direct sturen, maar wel de perceptie daarop. Door het geven van voorbeelden van glasvezelprojecten waarbij de uitvoering is misgelopen, kunnen (commissie)raadsleden de overlevingskansen van het eigen vergelijkbare beleidsvoornemen lager inschatten

Anticipatie op toekomstige belemmeringen: Er is niet altijd veel samenhang van de anticipatie op toekomstige belemmeringen met de keus voor een beleidsalternatief (zie ook paragraaf 9.3). Wanneer die er wel is, kan VECAI proberen de belemmeringen voor een glasvezelalternatief duidelijker te maken. Het opzetten van een dialoog met de Raad(scommissie) waarin de risico's van het beleidsalternatief worden aangegeven kan het besluitvormingsproces vertragen en kan zorgen voor onrust in de gemeenteraad. Het blijkt echter dat de ambitie voor glasvezel bij de bestuurders niet zal afnemen.

De voorgestelde sturing heeft het meeste effect wanneer het beleidsalternatief (onverwacht) van vorm is veranderd en de raad of de commissie opnieuw moet worden overtuigd van het maatschappelijk belang van het beleidsalternatief. Wanneer een alternatief al langer aan de orde is geweest en er reeds veel beeldvorming is geweest, heeft dit type sturing namelijk weinig effect. Dat komt vooral door de (grote) technische, juridische en bestuurlijke complexiteit die de raadsleden moeten doorgronden en hun afhankelijkheid daarin van de expertise van de plannenmakers in de gemeente.

- 3) Wanneer de overlevingskansen voor een alternatief kleiner worden geacht, is er minder kans dat het beleidsalternatief wordt overwogen in de besluitvorming. De kans dat andere alternatieven worden overwogen wordt dan groter.
- 4) VECAI heeft veel zicht op glasvezelprojecten en de risico's die daar voor gemeenten aan vast zitten en heeft daarom voldoende kennis om de risico's naar de gemeenten te communiceren. De timing van de sturing is echter lastiger. Omdat VECAI geen constant zicht heeft op de besluitvormingsprocessen binnen de gemeenten, kan er niet altijd worden opgemerkt wanneer er een verschuiving is in de overwogen beleidsalternatieven.

Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband

- 1) Het element is geschikt voor sturing, omdat het politieke klimaat zorgt voor de onderwerpen die op de politieke agenda staan. Beïnvloeding van het politieke klimaat kan dus uitwerking hebben op de breedbandonderwerpen die aan de orde komen in de gemeente.
- 2) Een lokaal politiek klimaat dat gunstig is voor de kabelsector kan zorgen voor een politieke agenda die minder snel een beleidsalternatief voor FttH genereert. Het lokale politieke klimaat kan meer 'kabelgezind' worden wanneer VECAI bij de gemeente positieve ontwikkelingen in de kabelsector onder de aandacht brengt. Dit soort sturing heeft veel raakvlakken met het aangrijppunt "oorzaken voor het verschijnen van breedband op de lokale politieke agenda".

De signalen die gemeenten ontvangen van andere initiatieven kunnen bevestigend zijn voor eigen handelen (regionaal politiek klimaat). Door het opzetten van lobby met een gemeente zou VECAI kunnen voorkomen dat andere gemeenten een te grote aansporende werking hebben op het besluitvormingsproces in die gemeente.

- 3) Dit type sturing kan voorkomen dat gemeenten in een stroomversnelling raken door een combinatie van eigen politieke doelstellingen op het gebied van breedband en de stimulerende werking van andere breedbandgemeenten. Het agendapunt breedband op de politieke agenda wordt minder snel gekoppeld aan een glasvezelalternatief, waardoor andere alternatieven mogelijk worden overwogen.
- 4) Het opzetten van een lobby met meerdere gemeenten is een tijdroevende activiteit waar VECAI weinig mogelijkheid toe heeft. VECAI zou zich kunnen beperken tot gemeenten die bijvoorbeeld een samenwerkingsverband hebben met een 'glasvezelgemeente' (wat betreft ICT), omdat het voor die gemeenten waarschijnlijker is dat er door die samenwerking daadwerkelijk glasvezelambities ontstaan. De sturing op het lokale politieke klimaat door het communiceren van de positieve ontwikkelingen in de kabelsector is beter mogelijk, omdat dit per gemeente een eenmalige activiteit kan zijn en de gebruikte informatie kan worden hergebruikt.

Aangrijppunten tijdens een policy window

Wanneer een policy window zich opent zijn er voor een partij als VECAI weinig aangrijppunten meer voor sturing. De percepties zijn grotendeels vastgesteld en het proces is moeilijk omkeerbaar. Wanneer het

beleidsalternatief ongunstig is voor de kabelsector kan een laatste poging tot sturing worden gedaan. Het proces is alleen te beïnvloeden door het opwerpen van blokkades; er kunnen juridische procedures worden gestart tegen een gemeente die besluit te investeren, bijvoorbeeld op grond van de Mededingingswet. Wanneer de procedure wordt gewonnen, moet de gemeente het besluit mogelijk terugdraaien.

In de volgende drie paragrafen wordt de invulling van de elementen uit de case studies geanalyseerd. Deze analyse zal leiden tot het specificeren van de elementen en de verwerking ervan in het model dat is gehanteerd vanaf hoofdstuk drie.

9.2 De probleemstroom

Resultaten van de onderzochte elementen uit de problemenstroom. Bij de bespreking van de elementen zullen af en toe voorbeelden worden gegeven om de resultaten terug te kunnen leiden naar een praktijksituatie uit de case studies.

De oorzaken voor het verschijnen van breedband gerelateerde problemen op de lokale politieke agenda

- Persoonlijke of politieke ambitie binnen gemeente
- Het aanwezig of gereserveerd zijn van ICT-middelen. In Utrecht heeft de afwezigheid van middelen bijvoorbeeld een belangrijke rol gespeeld in het uitblijven van concrete plannen voor glasvezelinvesteringen.
- Voorkomen van het onderwerp in het nationale beleid (meestal Economische Zaken) en beleid van de vier grote steden (G4).
- Locatieafhankelijke oorzaken
 - Ervaring met de voordelen van een glasvezelinfrastructuur
 - Aanwezigheid van nieuwbouwwijk zonder glasvezelinfrastructuur (zoals in rampwijk in Enschede)

De problemen die worden gekoppeld aan het beleidsalternatief voor breedband

De problemen die gekoppeld worden aan en opgelost kunnen worden door een glasvezelnetwerk zijn te vertalen in directe doelstellingen voor een gemeente. De problemen kunnen als volgt worden samengevat:

- Het ontstaan van monopolieposities bij marktpartijen
- Graafoverlast door bestaande infrastructuurhouders
- Het mislopen van economische en/of sociale voordelen door de afwezigheid van een FttX netwerk. Deze misgelopen voordelen kunnen door het besluitvormingsproces heen makkelijk voor elkaar worden ingewisseld. Daarbij wordt met economische voordelen een vorm van FttB en FttI nagestreefd en met sociale voordelen een vorm van FttH (dit incl. FttI en FttB). Zo is in Deventer in het besluitvormingsproces gewisseld van een beleidsalternatief voor FttH naar FttB.

De visies van de betrokken actoren bij de besluitvorming op de problemen die aan breedband worden gekoppeld binnen de gemeente

- Wanneer er geen sprake is van gemeentelijke investeringen, is de visie van de ambtelijke organisatie het belangrijkste. In de cases zijn er gelijke visies door de organisatie heen, maar de urgentie wordt in de verschillende cases anders ingeschat;
- Wanneer er sprake is van gemeentelijke investeringen gaat de betreffende raadscommissie een grotere rol spelen. Deze heeft in de cases aanvankelijk een andere visie m.b.t. het maatschappelijk nut van de investeringen dan de wethouder. Het nut wordt vaak niet ingezien. Zo zijn er in de Raad in Deventer en raadscommissie in Amsterdam veel terugkerende discussies geweest over het maatschappelijk belang waarin de partijen moeilijk van standpunt veranderen.
- De gemeenteraad speelt een kleinere rol en volgt de visie die de commissieleden hebben ten aanzien van een beleidsalternatief;
- Een invloed die op dit element inspeelt, is de persoonlijke ervaring van een (commissie)raadslid of beleidsambtenaar met breedband. Een raadslid kan bijvoorbeeld een lage beschikbaarheid van snelle internetverbindingen thuis projecteren op de besluitvorming binnen de gemeente.

Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen

Het probleem ligt in de toekomst en dit gegeven is van invloed op het karakter van de besluitvorming. Het aantonen van de aanwezigheid van problemen en het belang van het beleidsalternatief vergen veel inzet van de

beleidsentrepreneur. Ook het doorgronden van de technische aspecten van glasvezelnetwerken door de raads(commis)sieleden vergt veel discussie. De twee belangrijkste kenmerken van het proces:

- De discussie vindt voornamelijk plaats in commissieverband en/of in de ambtelijke organisatie, waarin wordt geprobeerd consensus te bereiken door het:
 - inbrengen van externe expertadviezen;
 - geven van praktijkvoorbeelden van succesprojecten;
 - uitvoeren van pilots in de gemeente zelf;
 - refereren aan plannenmakerij in andere gemeenten;
 - geven van presentaties door deskundigen;
 - maken van studiereizen;
 - aansporen van de raadsleden door de al aanwezige enthousiastelingen in raadscommissie en gemeenteraad.
- Een open proces van de wethouder richting gemeenteraad, raadscommissie en buitenwereld is bevorderlijk voor de snelheid van het proces van consensusvorming. Het vertrouwen van de raadscommissie in Deventer in de wethouder was bijvoorbeeld geschaad toen hij onverwachts maandenlang van het politieke toneel verdween.

De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen

- Geven van veel deskundige informatie door de wethouder aan Raad(scommissie) (ook door andere actoren, ambtenaren en externe deskundigen). In Amsterdam werd bijvoorbeeld vaak benadrukt dat de commissie Andriessen, die de gemeente adviseerde over het breedbandbeleid, een zeer deskundige partij is.
- Politieke bevestiging van eigen ambities
 - Referenties aan beleid van nationale overheid door voorstanders van glasvezel;
 - Referenties aan andere gemeentelijke initiatieven voor bevestiging van eigen ambitie. Zo is de gemeente Amsterdam een belangrijk voorbeeld voor andere gemeenten. Ook de gemeente Almere, waar reeds een FttH netwerk in gebruik is, wordt vaak genoemd in de discussies over het belang van een glasvezelnetwerk.
- Invloeden die het proces accelereren of afremmen
 - Verschijnen van berichten in de media: kritiek kan leiden tot vertraging. In Amsterdam bijvoorbeeld leidde berichtgeving in Het Parool tot extra discussie in een commissieraadsvergadering en dreigde het proces te vertragen.
 - Impulsen vanuit de gemeenteraad voor voortgang van het proces;
 - Positieve of negatieve marktontwikkelingen ten aanzien van breedband;
 - Hoe meer ambitie er is in een gemeente voor het aanleggen van een glasvezelnetwerk, des te minder invloed is er van marktontwikkelingen op het proces.

9.3 Alternatievenstroom

In deze paragraaf wordt de invulling van de elementen uit de alternatievenstromen weergegeven.

De beleidsalternatieven voor breedband die aan de orde zijn geweest binnen de gemeente

- In alle gevallen zijn meerdere alternatieven langs geweest
 - Faciliteren van particuliere glasvezelinitiatieven;
 - Stimuleren van particuliere glasvezelinitiatieven;
 - Participeren en investeren in de aanleg van een glasvezelinitiatief;
 - Glasvezelinitiatieven liepen uiteen van FttH, tot het ontsluiten van bedrijventerreinen en (semi-) overheidsinstellingen

De wisseling van de alternatieven is te wijten aan:

- Positieve of negatieve ontwikkelingen in markt en bij marktpartijen;
- Afnemen van financiële middelen;
- Juridische onzekerheid door nationaal en/of Europees beleid. De respondenten van gemeenten Utrecht en Deventer gaven bijvoorbeeld aan dat de mogelijkheid om de staatssteunregels te overtreden ervoor zorgden dat gemeentelijke investeringen minder snel werden overwogen. In Deventer leidde dat o.a. ook daadwerkelijk tot de keus om met marktpartijen te gaan samenwerken.

De aanwezigheid van één of meerdere van de drie genoemde oorzaken voor wisseling, maar het ongewijzigd blijven van het beleidsalternatief, duidt op een hogere mate van geslotenheid van het besluitvormingsproces richting markt en/of hogere overheid. Zo hebben zich in Amsterdam positieve ontwikkelingen aan de aanbodkant van de breedbandmarkt voorgedaan. Daarnaast werd de juridische onzekerheid groter door Europese bemoeienis en veranderd beleid van de Rijksoverheid. De ambitie van het gemeentebestuur veranderde echter niet en de geplande besluiten bleven staan.

De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief

De uitvoerbaarheid heeft veel samenhang met de keus voor een alternatief en wordt groter, wanneer:

- Er meer samenwerking is tussen de technici en de procesbegeleiders;
- Alternatieven een kritische toets op haalbaarheid hebben gehad (ambtelijke organisatie) en zijn gecorrigeerd om het beter te kunnen uitvoeren;
- Er werk wordt uitbesteed aan marktpartijen.

In de gevallen waar het besluitvormingsproces zich sluit voor externe invloeden, neemt de samenhang met anticipatie op toekomstige belemmeringen af, hier verder perceptie van de risico's genoemd. Deze werd in de cases bepaald door:

- De mate van externe financiering (benadrukt levensvatbaarheid alternatief). Zo werd in de gemeenteraad van Deventer een amendement aangenomen waarin de projectgroep werd verplicht tijdens de oprichting van het breedbandbedrijf te zoeken naar alternatieve financieringsmogelijkheden.
- Aanwezigheid van externe kennis (praktijkervaring);
- Lock-in effecten (afnemende mogelijkheid van beleidsverandering door reeds gedane investeringen, proceskosten etc.);
- Juridische risico's voor gemeente (waardoor beleid mogelijk moet worden veranderd in toekomst).

Over de samenhang met waardepatronen onder wetenschappers kunnen op basis van de case studies geen uitspraken worden gedaan.

De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur

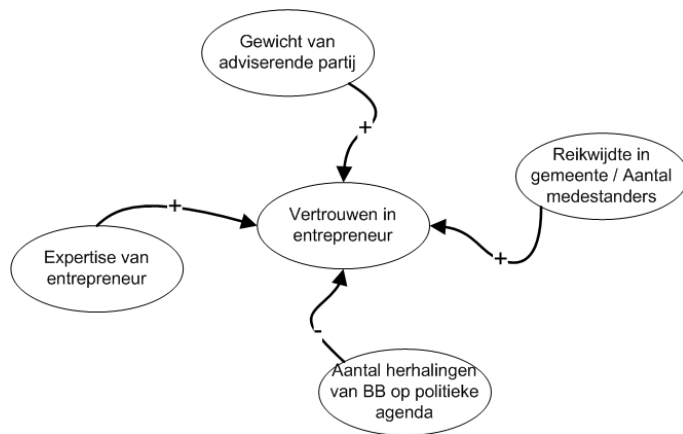
De entrepreneur is in de cases de wethouder, waarbij er steun is vanuit verschillende delen van de gemeente. Er is een positieve samenhang van de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur met de keus voor het beleidsalternatief. De karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur wordt in het vervolg 'vertrouwen in de entrepreneur' genoemd. Het vertrouwen wordt door drie verschijnselen positief beïnvloed.

- Bekendheid met de processen in gemeente (ook door samenwerking met andere actoren in gemeente);
- Kennis van het onderwerp ten opzichte van de (commissie)raadsleden (ook via insprekers);
- Deskundigheid van de adviserende externe partij en mate waarin dat wordt benadrukt (dit verschijnsel is ook besproken bij "invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen" en zal bij dit element worden opgenomen)

En negatief door:

- Herhaling van het onderwerp op de raadsagenda
 - zonder op die momenten draagvlak voor de voorstellen te krijgen;
 - waarbij er aan het onderwerp gerelateerde projecten in het verleden zijn mislukt.

De laatste twee punten hebben zich beide voorgedaan in de gemeente Deventer. Een mislukt project voor interactieve televisie en het verwijderen van een geagendeerd breedbandonderwerp voor de raadsvergadering schonden het vertrouwen van de Raad in de wethouder.



Figuur 9.1: De factoren die het vertrouwen van de gemeenteraad in de entrepreneur bepalen

Het proces van acceptatie van het gekozen breedbandalternatief

Wanneer breedband onder de aandacht is gekomen van de politici en ambtenaren, volgt er een proces van consensusvorming over het belang van de interventie en de rol die de gemeente moet gaan spelen in de breedbandontwikkelingen. Er zal al een globaal idee zijn van de vorm van het beleidsalternatief, zoals bijvoorbeeld Fiber-to-the-Home of Fiber-to-the-Institute, in PPS verband of niet etc. Tijdens het vormen van consensus kan het voorkomen dat het pakket van oplossingen en problemen wordt veranderd. Dit kan komen door de verandering van de percepties, of door praktische zaken, zoals het stuklopen van een onderhandelingsproces met marktpartijen.

Het proces heeft veel overlap met het proces van consensusvorming over de visie op de problemen, omdat de vorm van het beleidsalternatief al vroeg in het besluitvormingsproces ter sprake is. Het proces van acceptatie van het breedbandalternatief is een zeer geleidelijk proces, vanwege de moeilijk te vatten technische informatie. Raadsleden die het beleidsalternatief eenmaal hebben geaccepteerd, laten het andersom moeilijk weer los, omdat de beeldvorming over het probleemoplossend vermogen van het alternatief al is geschied. In het proces van acceptatie speelt het gevoel voor maatschappelijk nut een grote rol. Het laten vallen van een FttH alternatief in de besluitvorming kan daarom een rem zetten op het proces.

Het maatschappelijk nut kan worden omschreven als de impact die het beleidsalternatief heeft op de lokale bevolking en bedrijfsleven. Een beleidsalternatief met een breed maatschappelijk nut zal voor veel groepen profijt opleveren en zal bijdragen aan het besef dat het beleidsalternatief van belang is voor de lokale samenleving. Het afzwakken van een beleidsalternatief dat een groot maatschappelijk nut naar een alternatief dat minder doelgroepen heeft, zal een negatieve invloed hebben op de kans op politieke acceptatie.

De mate waarin een beleidsalternatief door een proces van 'softening up' is gegaan

- Proces start al ver voordat er concrete voorstellen komen voor een gemeentebreed beleid door het uitvoeren van proeven. Doel is kennis opdoen en het bekendmaken van de gemeente met breedband. In Utrecht heeft de gemeente bijvoorbeeld meerdere initiatieven ondersteund op het gebied van FttH en WiFi. Deze ervaring is vervolgens meegenomen in het formuleren van het breedbandbeleid.
- Herschrijven van de overwegingen en achtergrondinformatie in beleidsstukken, zodat deze positiever overkomen op de betrokken personen;
- Het benadrukken van het belang van het alternatief en het inperken van de perceptie van de risico's. Dit gebeurt in zekere mate voordat het agendapunt op de beslisagenda komt, maar vooral tijdens de periode op de beslisagenda;
- Het toevoegen van risicoanalyses en contra-expertises.

9.4 Politiek-bestuurlijke stroom

Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband

Er kunnen vier verschillende niveaus van politiek klimaat worden onderscheiden: lokaal, interlokaal/regionaal, landelijk en Europees. In de case studies speelt het politieke klimaat in op zowel de lokale politieke agenda, als het proces van consensusvorming.

Lokale politieke klimaat

- Er is een remmende werking op het proces van consensusvorming en de agendastatus wanneer er eerder gefaald is op het gebied van ICT en er weinig resultaten te zien geweest zijn;
- Er is een stimulerende werking op het proces en de agenda wanneer ambtenaren en politici bekend zijn met de voordelen van ICT;
- Ook geschaard onder lokaal politiek klimaat is de aanwezigheid van financiële middelen, deze hangt samen met de politieke agenda (zie ook "oorzaken voor het verschijnen van breedband op de politieke agenda"). Geen kapitaal, geen beleidsvoornemen met gemeentelijke investeringen.

Interlokaal/regionaal politiek klimaat

- Grote invloed vanuit andere gemeenten op de ambitie van bestuurders en dus de lokale politieke agenda;
- Invloed kan worden omschreven als een versterking in het denkproces en een bevestiging van het belang van eerder gedane inspanningen op breedbandgebied. Speelt daarom ook in op het proces van consensusvorming;
- Invloed speelt het meeste in op gemeenten die in de achterhoede lopen van 'breedbandgemeenten'. Zo blijkt in Enschede een voorbeeld te zijn genomen aan de opzet van het project Kenniswijk in Eindhoven en wordt er op de website van Citynet (de overkoepelende BV. voor het FttH netwerk in Amsterdam) gerefereerd aan vorderingen in andere glasvezelgemeenten.

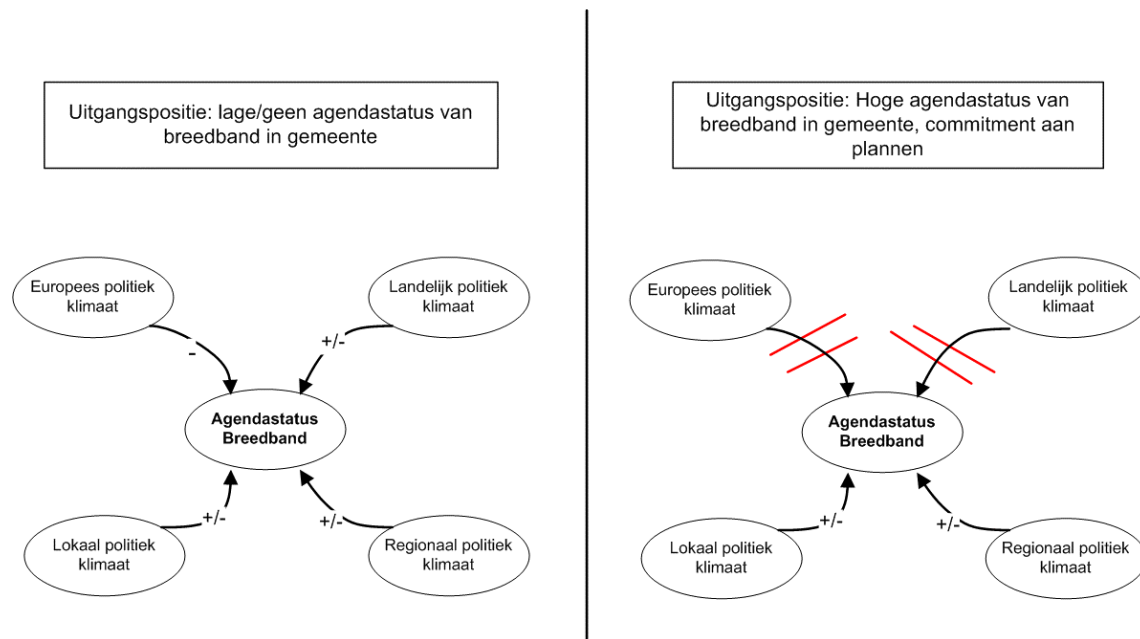
Landelijk politiek klimaat

- De Rijksoverheid heeft een positieve invloed op de lokale politieke agenda, met name bij 'ICT-minded' gemeenten;
- Het verschoven standpunt van Economische Zaken, heeft binnen gemeenten voor enige verwarring gezorgd en heeft een remmende werking op het proces van consensusvorming;
- De invloed van het landelijke politieke klimaat neemt af in gevorderde besluitvormingsprocessen. Zo gaf de wethouder ICT in de gemeente Amsterdam aan dat de Breedbandnota 2004 geen enkele invloed had op het proces richting het voorgenomen besluit voor de FttH investeringen.
- Gemeenten die in een verkennende fase zijn, zullen makkelijker worden afgeremd door een negatiever wordend landelijk klimaat (ten opzichte van een actieve rol van gemeenten in de realisatie van FttH netwerken).

Europees politiek klimaat

- Invloed op lokale politieke agenda door aandacht op EU-top in Lissabon;
- Tussen 2000 en 2004 geen invloed op de ontwikkelingen op lokaal niveau;
- Ondernomen actie door Europese Commissie in september 2004 heeft negatieve invloed op de agendastatus van breedband in verkennende gemeenten;
- Geen negatieve invloed op proces van consensusvorming en politieke agenda in gemeenten waar besluitvorming is gevorderd. Dit komt door preventief optreden van entrepreneur.

In figuur 9.2 is de invloed van het politieke klimaat van de vier verschillende niveau grafisch weergegeven. Wanneer er nog geen agendastatus is voor breedband, dan zal er invloed worden ondervonden van alle vier de niveaus, waarbij het voor de drie lagere niveaus zowel positief als negatief kan zijn voor de agendastatus van breedband. Wanneer de agendastatus hoger is en er al enig commitment is gedaan aan de plannen voor het aanleggen van glasvezel, dan hebben alleen de twee lagere niveaus invloed op de agendastatus; zowel positief als negatief.



Figuur 9.2: Het verschil in invloed van de verschillende niveaus van politiek klimaat op de agendastatus van breedband in een gemeente: in een gemeente waar een lage/geen agendastatus is versus een gemeente waar inmiddels een hoge agendastatus is voor breedband

Georganiseerde politieke krachten en de invloed daarvan op de samenstelling van de lokale politieke agenda en de overwogen beleidsalternatieven inzake breedband

- Er is geen invloed vanuit de politieke krachten op de politieke agenda of overwogen alternatieven;
- Slechts VECAI oefent in de cases duidelijke kracht uit op de besluitvormingsprocessen;
- Alleen waar intensief wordt gestuurd, wordt er discussie uitgelokt. Zo zorgde een inspreker van VECAI in de raadscommissie in Amsterdam voor een hernieuwde discussie over het nut van een FttH netwerk.
- Oorzaak is dat de raad openstaat voor (afschermende) invloeden vanuit de gemeentelijke organisatie;
- Het proces kan zich door de tijd heen sluiten voor externe krachten door een actievare houding van de plannenmakers.

Verandering in samenstelling van de gemeenteraad, B&W of beleidsambtenaren en de mate van invloed op het gehele besluitvormingsproces

Breedband kan door een gemeente als beleidsveld worden gedefinieerd, waardoor de verantwoordelijke wethouder slagvaardiger is en er sneller besluiten kunnen worden genomen. Een dergelijke portefeuillevreiding geeft aan dat de gemeente beleid voor het onderwerp gaat voorbereiden en ambities kan hebben voor een glasvezelnetwerk. Zo werd breedband in Utrecht onder de aandacht gebracht door het verdelen van de portefeuille ICT in ICT voor de gemeentelijke organisatie en gemeentebrede ICT.

Verder heeft een verandering in raad of college geen invloed op het besluitvormingsproces.

Mate van interesse in en competitie óver breedband tussen de verschillende politici (interlokaal) en tussen de verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeente en de invloed daarvan op de politieke agenda en de overwogen alternatieven

- Het aanwezig zijn van interesse bij wethouder én verschillende ambtenaren lijkt een goede combinatie voor het terugkeren van glasvezel op de politieke agenda;
- Competitie-element tussen gemeenten heeft een positieve invloed op voorkomen van breedband op politieke agenda (is te scharen onder interlokaal/regionaal politiek klimaat);
- Er is invloed van de interesse in, en competitie over breedband bij de politici op de overwogen alternatieven binnen de gemeente.

9.5 Policy Window

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.4 (bespreking policy window in stromenmodel) zal er een policy window openen, wanneer er een besluit wordt ingepland voor een raadsvergadering. De policy window zal zich over het algemeen sluiten door het nemen van dat besluit.

De aanleidingen voor het openen van de policy window

- In de gevallen waar grote ambitie en persoonlijke interesse is, wordt veel gezocht naar openingen om een beleidsalternatief voor glasvezel door de raad te krijgen;
- Wanneer er middelen van de gemeente worden geïnvesteerd, blijkt dat er een lang proces van consensusvorming nodig is, dat grillig zal verlopen. De aanleiding voor het openen van de window is het bereiken van consensus;
- Een lage ambitie bij de bestuurders ten aanzien van breedband, zal de kans dat er een investerende rol voor de gemeente in het beleid wordt opgenomen, verkleinen. In gemeente Utrecht is bijvoorbeeld nooit sprake geweest van een gemeentelijke investering in FttH. De wethouder gaf daar ook geen blijk van speciale ambities omtrent dit onderwerp, terwijl dit in de andere gemeenten wel het geval is.

Veranderingen die het beleidsalternatief ondergaat in de periode na openen van de policy window tot het sluiten ervan

- Er zijn geen veranderingen tijdens de policy window;
- Er kunnen (bij uitzondering) verschuivingen in de investeringen optreden wanneer het proces nog openstaat voor externe invloeden. Zo zijn de investeringen in Deventer op het laatste moment verschoven richting marktpartijen.
- Gevolg voor het op te stellen model is dat er geen onderscheid is tussen de periode voor een policy window en tijdens een policy window.

Externe invloeden op de politiek-bestuurlijke processen tijdens de acceptatie van het beleidsalternatief en het effect op die processen

Wanneer het proces open wordt gehouden, is er veel invloed van:

- het beleid van ministerie van Economische Zaken op de perceptie van de juridische risico's;
- het optreden van Europese Commissie op de perceptie van de juridische risico's;
- de markt op de perceptie van de haalbaarheid van het beleidsalternatief.

De interne processen die invloed hebben op de vorm van het uiteindelijke beleidsalternatief en het effect van die processen

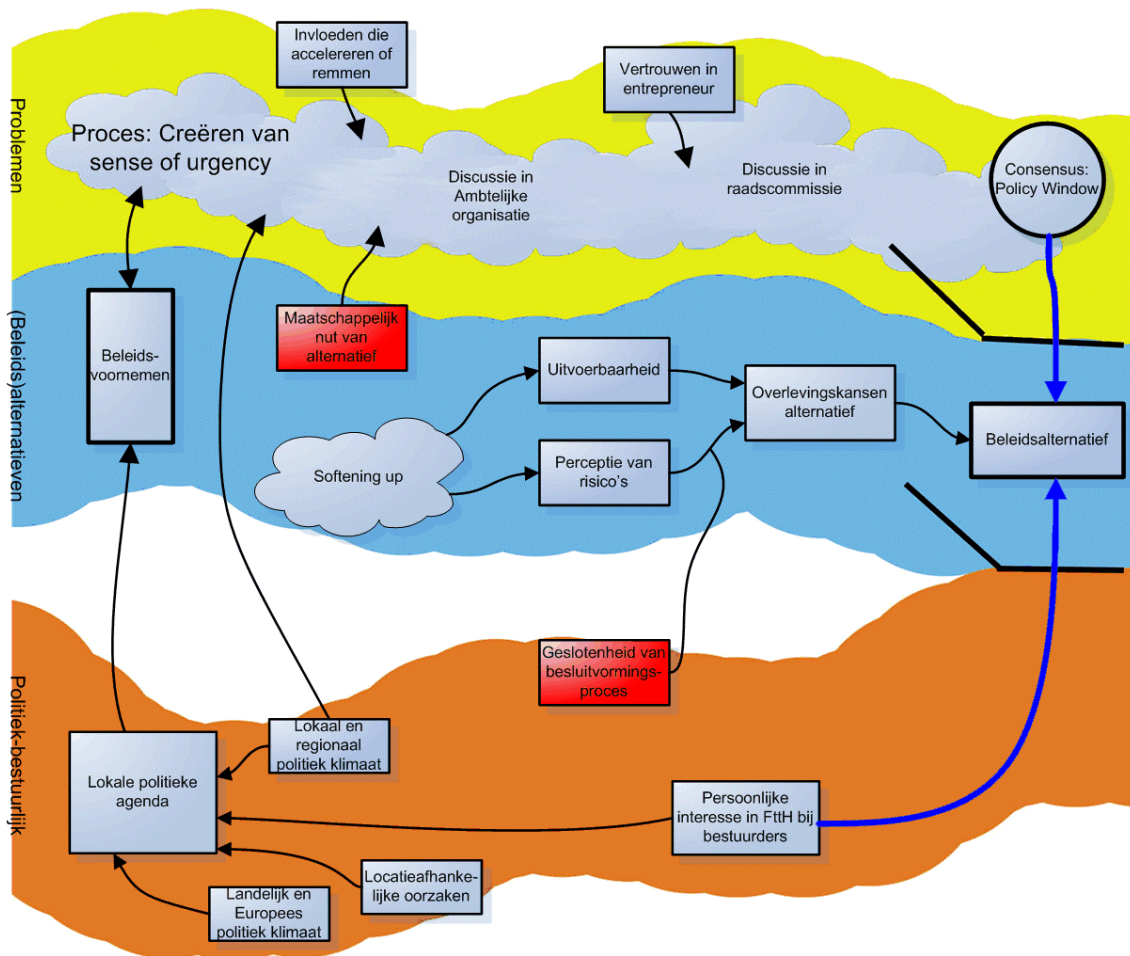
De interne processen zijn gedefinieerd als softening up, percepties van problemen, perceptie van overlevingskansen alternatief en veranderingen in politieke agenda.

- Het proces van softening up vindt vooral plaats voordat een policy window zich opent;
- In de case studies zijn geen gevallen van veranderde politieke agenda's gevonden;
- De visie op de percepties van de problemen is een langdurig proces van consensusvorming en blijkt moeilijk te veranderen wanneer deze consensus eenmaal is bereikt; weinig invloed tijdens policy window;
- De overlevingskansen van het beleidsalternatief zijn ook grotendeels vastgesteld in de eerdere periode en de perceptie hierop verandert niet tijdens policy window.

9.6 Gespecificeerd model

De invulling van de elementen is in de voorgaande paragrafen beschreven. De elementen kunnen nu worden geherstructureerd in een nieuw model. In het model zijn sommige elementen samengevoegd, hernoemd, of gescheiden. De veranderingen zijn doorgevoerd op basis van de bespreking van de elementen uit paragraaf 9.2 tot en met 9.5.

Het gespecificeerde stromenmodel is weergegeven in figuur 9.3. Na de weergave van het model volgt een tekstuele uitleg.



Figuur 9.3: Het stromenmodel gespecificeerd voor lokale besluitvorming rondom FttH.

Legenda bij figuur 9.3:

- Lichtblauwe vakken: elementen uit theorie, toegespitst op lokale besluitvorming rondom Fiber-to-the-Home netwerken;
- Rode vakken: toegevoegde elementen op basis van case studies, niet uit theorie;
- Lichtblauwe wolken: processen in de besluitvorming.

Koppeling van problemen- en alternatievenstroom

De eerste grote verandering die opvalt is de constante koppeling van de problemen- en alternatievenstroom. Deze koppeling komt voort uit het feit dat de elementen 'het proces van consensusvorming over de visie op de problemen' uit de problemenstroom en 'het proces van acceptatie van het gekozen alternatief' uit de alternatievenstroom, veel overlap hadden. De processen waren in feite niet te scheiden.² De twee stromen kunnen wel tijdelijk ontkoppeld raken wanneer er een beleidsalternatief geblokkeerd raakt. Een nieuw beleidsvoornemen zal ontstaan, waarna de stromen weer gekoppeld raken. De twee processen zijn in het nieuwe model samengevat als 'het proces van creëren van sense of urgency', wat het kenmerken van de processen doeltreffender omschrijft.

² Het nog specifiek operationaliseren van de elementen had mogelijk een andere uitkomst gehad. Desalniettemin is deze constatering typerend voor dit soort besluitvormingsprocessen en het model blijft daarom bruikbaar voor toekomstige analyses

De lokale politieke agenda en de politiek-bestuurlijke stroom

In de politiek-bestuurlijke stroom zorgt de lokale politieke agenda voor de beleidsvoornemens die er bestaan binnen de gemeente. De aanwezigheid van Fiber-to-the-Home op de agenda wordt bepaald door persoonlijke interesse bij de bestuurders van de gemeente en door politieke ontwikkelingen van lokaal tot Europees niveau. Het lokale en regionale politieke klimaat is gescheiden van het landelijke en Europese politieke klimaat, omdat de laatst genoemde met name in de periode van agendavorming voorkomen en de eerste twee het hele proces door hun invloed hebben.

De beleidsvoornemens en de alternatievenstroom

Parallel aan de lokale politieke agenda zullen er binnen de gemeente beleidsvoornemens ten aanzien van breedband (en dus mogelijk FttH) heersen. Het beleidsvoornemen wordt behalve door de politieke agenda ook door het proces van 'creëren van sense of urgency' beïnvloed. Het beleidsvoornemen zal tijdens dit proces mee veranderen (wanneer dat nodig is) totdat er consensus is bereikt binnen de gemeente over het te voeren beleid. Het beleidsvoornemen dat op dat moment bestaat in de alternatievenstroom zal dan in een policy window tot beleidsalternatief worden gemaakt. Het beleidsvoornemen zal wel voldoende overlevingskansen moeten hebben om overwogen te worden voor beleid. Deze zijn opgebouwd uit de uitvoerbaarheid van het alternatief en de perceptie van risico's. De perceptie van risico's kan een kleinere rol gaan spelen wanneer het besluitvormingsproces zich sluit tegenover invloeden van buitenaf. De overlevingskansen zijn onderwerp van een proces van 'softening up'. In dit proces staat het aantonen 'dat het kan' centraal, in tegenstelling tot het proces van creëren van sense of urgency, waarin het aantonen 'dat het moet' centraal staat. Het proces kan bestaan uit het doen van proeven en pilots, het uitvoeren van risico analyses en het vergelijken van ervaringen in andere gemeenten en andere landen.

Sense of urgency en de problemenstroom

Het belangrijkste proces in de besluitvorming is het creëren van sense of urgency. Het proces wordt intensiever van aard en langduriger wanneer er investeringen van de gemeente bij het beleidsvoornemen betrokken zijn. Het proces kan bestaan uit het uitvoeren van onderzoek, doen van studiereizen, geven van presentaties en organiseren van hoorzittingen, etc. Het proces zal eindigen wanneer er voldoende draagvlak is in heel de gemeente om een besluit te nemen en het beleidsvoornemen uit te gaan voeren. In de figuur te herkennen aan de policy window. In het proces zijn enkele zaken van belang.

Ten eerste zijn er ontwikkelingen die het proces kunnen versnellen of afremmen. Aan de ene kant kunnen dat negatieve of positieve marktontwikkelingen zijn die de sense of urgency kunnen doen toe- of afnemen. De invloed van de markt kan afnemen wanneer het proces zich sluit voor externe ontwikkelingen. Verder kan de gemeenteraad druk uitoefenen om het onderwerp prioriteit te geven, of juist de aandacht verleggen naar andere dringende zaken. De laatste invloed onder deze noemer is de berichtgeving in de media. Deze kan impact hebben op de beeldvorming van de gemeenteraad, omdat het nieuwe feiten en heersende meningen over de breedbandplannen van de gemeente aan het licht kan brengen.

Ten tweede is het maatschappelijk nut van het alternatief van belang voor het proces. Een beleidsvoornemen dat positieve effecten voor veel verschillende bevolkingsgroepen en bedrijven met zich meebrengt zal als nuttiger worden ervaren, waardoor de sense of urgency stijgt. Een beleidsvoornemen dat afzwakt en minder maatschappelijk nut heeft, kan zorgen voor een verlaagde sense of urgency.

Ten derde speelt het vertrouwen in de entrepreneur een rol. Zoals eerder besproken bestaat het vertrouwen in de entrepreneur uit expertise, reikwijdte binnen de gemeente (eventueel via andere actoren), herhalingen op politieke agenda en het gewicht van de adviserende partij die is ingehuurd. Wanneer het vertrouwen in de entrepreneur zakt, zal de sense of urgency mogelijk ook kleiner worden. Het onderwerp breedband is namelijk lastig te doorgronden materie voor de raadsleden en ze zullen voor een deel moeten vertrouwen op het oordeel van de plannenmakers.

Als laatste hebben het lokale en regionale politieke klimaat een rol in het proces. Gemeenten kunnen ambities hebben om een koploperspositie te bekleden tussen de lagere overheden. Ontwikkelingen in andere gemeenten kunnen daarom stimulerend werken voor de politieke wil om een beleidsvoornemen uit te voeren. Daarop aansluitend kan het lokale politieke klimaat ten aanzien van ICT zorgen voor een rem of stimulant voor het proces. Positieve ervaringen en eerdere successen met ICT projecten kunnen het besef van het belang van het beleidsvoornemen voor glasvezel doen toenemen.

Consensus binnen de gemeente en de policy window

Wanneer er consensus is bereikt binnen de gehele gemeente, zal het policy window zich openen en zal het beleidsvoornemen dat er op dat moment bestaat worden geformuleerd als beleid en worden uitgevoerd. De twee blauwe pijlen geven aan wat de twee belangrijkste zaken zijn voor het openen van de window, namelijk de interesse bij de bestuurders in FttH en de consensus die daarover is bereikt binnen de hele gemeente.

De verandering van gewicht van elementen in het besluitvormingsproces

In de voorgaande paragrafen is soms al naar voren gekomen dat de elementen een verschillende rol kunnen vervullen op verschillende momenten in de besluitvorming. Er zijn twee oorzaken daarvoor aan te wijzen. Ten eerste kan het besluitvormingsproces zich in de loop van de tijd sluiten voor invloeden van buitenaf. Dat kan een rol spelen in gemeenten waar middelen worden gereserveerd voor het investeren in een glasvezelnetwerk. Wanneer het proces zich sluit voor invloeden van buitenaf, is er minder invloed van marktontwikkelingen en is er minder samenhang met de perceptie van de risico's. Tegelijkertijd speelt het vertrouwen in de entrepreneur een grotere rol.

De tweede oorzaak voor verandering van het gewicht is wat hier genoemd zal worden 'de traagheid' van de besluitvorming. Het is makkelijker om een besluitvormingsproces in gang te zetten, dan hem af te remmen. Dit verschijnsel is voornamelijk af te lezen aan de invloed van het politieke klimaat. In de fase van agendavorming zal er van lokaal tot Europees niveau invloed zijn. Daarbij kan er een remmende of stimulerende werking uitgaan van de niveaus, behalve van het Europese niveau, dat alleen een remmende werking kan hebben. De remmende werking van het Europese en nationale niveau wordt kleiner naar mate het proces vordert, waardoor het proces moeilijk af te remmen is.

Hoofdstuk negen behandelde de laatste deelvraag. In het volgende hoofdstuk wordt overgegaan tot het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

10. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken aan de hand van de hoofd- en deelvragen die zijn opgesteld in hoofdstuk één. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan aan de probleemeigenaar, VECAI.

10.1 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe verloopt het proces in de lokale besluitvorming t.a.v. de gemeentelijke rol in de uitrol van Fiber-to-the-Home netwerken en wat zijn voor VECAI de aangrijppunten voor sturing in het proces?

De beantwoording van de deelvragen die zijn opgesteld voor de hoofdvraag vormt de conclusie van het onderzoek.

Deelvraag één: Wat zijn de motieven voor de lokale overheid om een rol te spelen in de realisatie van FttH netwerken?

De Europese Raad sprak in 2000 de ambitie uit dat Europa de meest dynamische en competitieve regio ter wereld moest worden, gekenmerkt door duurzame economische groei, toenemende werkgelegenheid en sociale samenhang.¹ Een middel om dat doel te bereiken was het stimuleren van breedband en het profiteren van de positieve effecten die er aan werden toegeschreven. De Nederlandse Rijksoverheid nam de doelstellingen van de EU over en stelde daarom beleid op dat gemeenten de ruimte gaf om te investeren in glasvezelnetwerken. De gemeenten blijken met name de volgende doelstellingen te willen bereiken door het stimuleren van glasvezelnetwerken (gevonden in verschillende publicaties en eigen analyse in hoofdstuk twee):

- Versterken vestigingsklimaat²
- Vergroten van sociale cohesie³
- Minder druk op vervoer en milieu⁴
- Verbeteren van voorzieningen in zorg, onderwijs en veiligheid⁵
- Verbeteren van de eigen elektronische dienstverlening
- Voorkomen graafoverlast
- Realiseren van een open netwerk voor Service Providers.

De subsidies die op landelijk niveau werden ingesteld gaven enkele gemeenten meer financiële ruimte om te experimenteren en lokale initiatieven te ondersteunen. Het blijkt dat er verschillende rollen kunnen worden ingenomen, die de gemeente een faciliterende, stimulerende of 'zelf aanleggende' status kunnen geven. Om de rollen vorm te geven beschikt de gemeente over drie soorten hulpbronnen, namelijk: financiële middelen, regulerende macht binnen de gemeente en technische en organisatorische kennis met betrekking tot ICT-infrastructuren.

Deelvraag twee: Wat zijn de motieven voor VECAI om sturing uit te oefenen op de lokale besluitvormingsprocessen waarin voornemens bestaan om te investeren in de realisatie van een FttH netwerk en met welk doel wordt er gestuurd?

Het motief voor VECAI om sturing uit te oefenen is het bewaken van de eerlijke concurrentie die er in de breedbandmarkt bestaat. VECAI acht niet-technologie neutrale gemeentelijke investeringen (lees: glasvezelinvesteringen) concurrentieverstorend. Volgens VECAI wordt de opmars van de breedbandmarkt in Nederland door die investeringen bedreigd.

¹ Ministerie van Economische Zaken, *De kenniseconomie in zicht: de Nederlandse invulling van de Lissabon-agenda voor 2001, 2000*, p.1

² Expertgroep Breedband, 2002, p.6

³ Expertgroep Breedband, 2002, p.6

⁴ MU-Consult, *ICT, ruimte en mobiliteit*, oktober 2003, p.4

⁵ www.kennisland.nl

De sturing door VECAI richt zich op het beschermen van de concurrentie; het doel van de sturing is dus het voorkomen dat een gemeente besluit om te investeren in een Fiber-to-the-Home netwerk dat dezelfde markt bedient als het kabelbedrijf dat in dat gebied opereert.

Deelvraag drie: Wat is het theoretische kader waarmee de lokale besluitvorming kan worden geanalyseerd?

Uit praktijkervaring van VECAI blijkt dat het innemen van een rationeel standpunt ten aanzien van de sturing leidt tot weinig resultaat en geen recht doet aan de kenmerken van de besluitvorming. Rationeel wil zeggen dat er door het logischerwijs afwegen van de feiten wordt gekomen tot één mogelijke uitkomst. In een rationeel proces zou het aandragen van nieuwe informatie moeten leiden tot een nieuwe afweging van alternatieven en uiteindelijk mogelijk tot een andere keus. Het verschuiven van het rationele standpunt naar een grillig standpunt komt dichterbij de kenmerken van de besluitvorming (analyse paragraaf 3.2). De belangrijkste kenmerken van een grillig proces zijn dat er veel complexiteit in de inhoud van het besluitvormingsproces is en dat er meerdere actoren zijn met verschillende belangen en percepties.⁶

Een theoretisch besluitvormingsmodel dat grillige processen beschrijft is het stromenmodel van Kingdon. De kenmerken van de besluitvorming blijken goed aan te sluiten bij de kenmerken van dit model. In het stromenmodel van Kingdon worden de stromen 'problemen', 'beleidsalternatieven/oplossingen' en 'politiek-bestuur' onderscheiden. De drie stromen leiden tot een besluit wanneer ze gekoppeld raken. Dat moment wordt in het model een policy window genoemd. Kingdon biedt theoretische concepten waarmee de dynamiek in de stromen kan worden beschreven. Deze concepten (verder 'elementen' genoemd) kunnen worden gespecificeerd voor breedband en bieden een theoretisch kader voor de analyse van de besluitvorming. De gespecificeerde elementen in de stromen en policy window zijn opgesomd in tabel 4.3 (hoofdstuk vier).

Deelvraag vier: Volgens welke methode kan het theoretische kader worden gebruikt om de empirie te bestuderen?

Het blijkt dat in beleidssituaties waarin complexiteit en omgeving een grote rol spelen, één van de mogelijkheden het uitvoeren van een gevalstudie is. Een gevalstudie, of case study, draagt bij aan het vinden van een antwoord op een probleemstelling door één of meerdere gevallen te bestuderen. Karstanje [1989] geeft drie kenmerken van beleid die aanleiding geven voor het gebruiken van de gevalstudie als methode:

- Het verschijnsel is moeilijk te isoleren van contextuele factoren;
- Het aantal te onderzoeken cases is klein in verhouding tot het aantal te onderzoeken variabelen;
- Bruikbaarheid van kennis in het beleid is van belang, oftewel: actoren grijpen kansen aan om kennis in het proces toe te passen in hun belang.

De drie gegeven kenmerken voor het uitvoeren van een casestudy zijn van toepassing op het onderwerp van dit onderzoek. Case study kan als methode worden gehanteerd om de dynamiek in het theoretische kader te onderzoeken.

Deelvraag vijf: Hoe verlopen de lokale besluitvormingsprocessen in de praktijk?

In hoofdstuk vijf tot en met acht zijn de besluitvormingsprocessen in resp. Deventer, Utrecht, Amsterdam en Enschede geanalyseerd met behulp van het theoretische kader. Hieronder zijn de besluitvormingsprocessen kort verwoord.

In 2002 maakte de gemeente Deventer gebruik van de subsidieregeling Breedbandproeven en startte een samenwerking met woningbouwcorporaties, het Deventer Ziekenhuis en een stichting CAI Media. De samenwerking had als doel om een gemeentelijke dekkend glasvezelnetwerk aan te leggen. De samenwerking liep stuk en woningbouwcorporatie Rentré ging verder met het verglazen van het eigen woningaanbod. De gemeente wilde vervolgens de bedrijven in Deventer aansluiten op een glasvezelnetwerk. Na discussie in de betreffende raadscommissie en gemeenteraad besloot het College en de Raad tot het opzetten van een breedbandbedrijf. Na enkele maanden kwam een samenwerking tot stand met KPN en Essent, waarbij de gemeente als vraagbundelaar voor de bedrijven optreedt.

Het besluitvormingsproces in Deventer kende twee drijvende krachten, namelijk de wethouder ICT en de programmamanager Publieke Dienstverlening. De Raad en de betreffende Raadscommissie waren in eerste

⁶ Van Heffen, 1993, p.67-81

instantie moeilijk te overtuigen van de voorgenomen investeringen door de wethouder (2002 tot begin 2004), maar zijn na veel discussie (ook met experts) overtuigd van het nut van het netwerk. De wethouder is afwisselend open en gesloten geweest richting de gemeenteraad over de plannen. Het besluitvormingsproces in het geheel is redelijk vatbaar geweest voor externe ontwikkelingen, zoals beleidsveranderingen op nationaal niveau en ontwikkelingen in de markt van infrastructuraanbieders.

De gemeente Utrecht laat haar ambitie om een Fiber-to-the-Home netwerk te realiseren in de stad blijken door het ondertekenen van het G4 manifest in 2001. In verschillende beleidsnota's is in 2002 en 2003 te lezen dat de gemeente mogelijk een rol gaat spelen in de aanleg van breedbandinfrastructuren. In 2002 en 2003 ondersteunt en start de gemeente enkele breedbandinitiatieven in de stad. Daarbij wordt gebruik gemaakt van subsidies van de Rijksoverheid. In november 2003 laat de gemeente zich door M&I Partners adviseren over de gemeentelijke rol die moet worden ingenomen in de breedbandontwikkelingen. Het advies luidt om een investerende en stevig interveniërende rol te spelen, maar het College besluit in mei 2004 om een faciliterende rol in te nemen, waarbij niet wordt geïnvesteerd. Het onderwerp is niet besproken in gemeenteraad of raadscommissie en het besluit is conform overgenomen.

Het proces in Utrecht is te kenmerken door een duidelijke ambitie voor het realiseren van een glasvezelnetwerk, maar met een afwachende houding van de overheid. De afwachtheid is voornamelijk te verklaren door het gebrek aan middelen en de positieve marktontwikkelingen (op infrastructureel gebied) die de gemeente zag voltrekken. De concernstaf Personeel, Organisatie en Informatisering en de dienst Economische Zaken zijn voornamelijk bezig geweest met het ontwikkelen van een beleidsalternatief voor de gemeentelijke rol in de realisatie van een glasvezelnetwerk. Het is politiek gezien geen item geweest.

De gemeente Amsterdam deed ook mee met de Kenniswijk tender met hun project Cyburg. De gemeente werd tweede in de tender, maar had nog steeds de ambitie om een glasvezelnetwerk te realiseren. De gemeenteraad drong bij het bestuur aan om met plannen te komen. In 2002 liet het bestuur zich door de M&I Partners adviseren over de rol die de gemeente in de realisatie kon innemen. Het advies luidt om een financiële rol te spelen en het verder onderzoeken van samenwerking, planning, bedrijfsplan etc. Na het advies komen in 2003 en 2004 nog twee adviezen van resp. commissie Andriessen en M&I Partners uit die dezelfde koers aanhouden en de plannen verder vorm geven. Op 24 november 2004 besluit de Raad conform het voorstel van het College om te participeren in een samenwerking met woningbouwcorporaties en private partijen om de aanleg van een gemeentelijk dekkend glasvezelnetwerk te realiseren. Het besluit om te investeren in de aanleg moet nog plaatsvinden.

Het proces in Amsterdam is meer dan de andere cases te kenmerken door complexiteit. Er zijn veel partijen betrokken: Raad, Raadscommissie, wethouder, ontwikkelingsbedrijf, dienst informatisering, Citynet, adviserende partijen, etc. De drijvende krachten zijn verspreid in verschillende delen van de gemeente. Er bestaat kritiek op de gang van zaken in Amsterdam van de kant van bijvoorbeeld VECAL, enkele journalisten en de Europese Commissie, maar de gemeente is volhardend en zwakt zijn ambitie niet af. Amsterdam is de enige case waarin het beleidsvoornemen niet is veranderd door de tijd heen en is de enige gemeente die haar eigen middelen wil investeren in de aanleg van het netwerk.

De gemeente Enschede deed eveneens mee aan de tender voor Kenniswijk in 2000. In 2000 vond in Enschede de vuurwerkramp plaats, waardoor de wijk Roombeek opnieuw opgebouwd moest worden. De provincie en het Rijk stelden een kwaliteitsimpuls in voor het stimuleren van ICT in de nieuwe wijk. De gemeente wilde het geld aanwenden voor de aanleg van een breedbandinfrastructuur gebaseerd op glasvezel. Er ontstond een samenwerking tussen de gemeente en twee woningbouwcorporaties, die ook ambities hadden om hun woningaanbod te verglazen. De gemeente besloot in november 2003 om het bedrag van de kwaliteitsimpuls over te dragen aan de corporaties, waarvoor zij een prestatiecontract tekenden. De corporaties hebben de intentie om ook andere wijken in te verglazen, mogelijk ook buiten hun eigen woningaanbod. De gemeente zal daar in de toekomst een ondersteunende rol in spelen.

De drijvende krachten in het besluitvormingsproces in Enschede zijn drie wethouders die een samenwerking aangingen, de directeur van het projectbureau wederopbouw en de directeurs van de twee betrokken woningbouwcorporaties. De investering van de gemeente werd betaald uit de kwaliteitsimpuls en de overdracht van het geld was geen belangrijk politiek onderwerp. Het opbouwen van de rampwijk tot een wederom aantrekkelijke woonomgeving stond voorop; de aanleg van een netwerk was slechts één van de vele besluiten die in dat kader moest worden genomen.

In paragraaf 9.1 tot en met 9.4 zijn alle elementen, hun interactie en dynamiek in de empirie besproken. In paragraaf 9.5 zijn de elementen opnieuw gestructureerd in een model. Enkele van de elementen zijn samengevoegd, gescheiden, of hernoemd om de dynamiek in de empirie nauwkeuriger te kunnen beschrijven.

De processen in de problemenstroom en de alternatievenstroom blijken veel overlap te hebben en dienen hetzelfde doel, namelijk het creëren van *sense of urgency* binnen de gemeente, waardoor er meer draagvlak komt voor de beleidsvoornemens. Dit is het belangrijkste proces in het gespecificeerde model. Het verloop en de uitkomst van dit proces wordt beïnvloed door het vertrouwen in de entrepreneur (voorheen karakteristieke kenmerken van entrepreneur), het maatschappelijk nut van het beleidsvoornemen, het lokale en regionale politieke klimaat en invloeden vanuit de gemeente of markt die het proces remmen of versnellen. Het vertrouwen in de entrepreneur is opgebouwd uit de expertise die hij heeft omtrent het onderwerp, de reikwijdte in de gemeente via andere actoren, het gewicht van de adviserende partij en het aantal herhalingen van het onderwerp op de politieke agenda.

In de politiek-bestuurlijke stroom zorgt de lokale politieke agenda voor de beleidsvoornemens die er bestaan binnen de gemeente. De agenda wordt bepaald door persoonlijke interesse bij de bestuurders van de gemeente en door politieke ontwikkelingen van lokaal tot Europees niveau. Het lokale en regionale politieke klimaat hebben tijdens de hele periode van agendavorming een remmende of stimulerende invloed. Het nationale en Europese politieke klimaat hebben tijdens het vorderen van het besluitvormingsproces een steeds kleinere remmende werking.

Parallel aan de lokale politieke agenda zijn er binnen de gemeente beleidsvoornemens ten aanzien van Fiber-to-the-Home. Het beleidsvoornemen wordt behalve door de politieke agenda ook door het proces van 'creëren van *sense of urgency*' beïnvloed. Het beleidsvoornemen zal tijdens dit proces - wanneer dat nodig is - namelijk veranderen van vorm, totdat er consensus is bereikt binnen de gemeente over het te voeren beleid. Het beleidsvoornemen dat op dat moment bestaat in de alternatievenstroom zal dan in een policy window tot beleidsalternatief worden gemaakt. Het beleidsvoornemen zal voldoende overlevingskansen moeten hebben om overwogen te worden voor beleid. Deze zijn opgebouwd uit de uitvoerbaarheid van het alternatief en de perceptie van risico's. De perceptie van risico's kan een kleinere rol gaan spelen wanneer het besluitvormingsproces zich sluit tegenover invloeden van buitenaf. De overlevingskansen zijn onderwerp van een proces van 'softening up'. In dit proces staat het aantonen 'dat het kan' centraal, in tegenstelling tot het proces van creëren van *sense of urgency*, waarin het aantonen 'dat het moet' centraal staat.

Wanneer er consensus is bereikt binnen de gehele gemeente, zal het policy window zich openen en zal het beleidsvoornemen dat er op dat moment bestaat worden geformuleerd als beleid en worden uitgevoerd. In de periode dat de policy window zich opent, is er weinig verandering van koers in de besluitvorming.

Deelvraag zes: Wat zijn de aangrijppunten voor sturing door VECAI in de lokale besluitvormingsprocessen?

In paragraaf 9.1 zijn de aangrijppunten geïdentificeerd op basis van de analyses aan het einde van elke case study. Het blijkt dat VECAI zijn sturing op zeven elementen in de besluitvorming kan richten, namelijk:

- De oorzaken voor het verschijnen van breedband op de lokale politieke agenda
- Het proces van dialoog tussen de betrokken actoren waarin consensus bereikt wordt over de visie op de problemen
- De invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen
- De samenhang van de keus voor het beleidsalternatief met de karakteristieken en het gedrag van de entrepreneur
- De samenhang van de keus voor een breedbandalternatief met de overlevingskansen van dat alternatief
- Het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband
- Aangrijppunten tijdens een policy window

De sturing houdt voornamelijk in dat er wordt voorkomen dat er ambities ontstaan voor glasvezelinvesteringen door de gemeente. De meest kansrijke aangrijppunten voor VECAI zijn "de invloeden die op het proces van consensusvorming inspelen" en "het politieke klimaat en de invloed ervan op de totstandkoming van het beleid van de gemeente t.a.v. breedband". Hierbij spelen het gebruik van de media en het verstrekken van informatie een grotere rol; het soort sturing is redelijk eenzijdig, wat een minder tijdrovende activiteit is. Bij de andere

aangrijppunten is er hoogstwaarschijnlijk een tweezijdige sturing nodig, dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld een lobby of dialoog wordt opgestart met individuen binnen een gemeente.

Vanwege de timing die van belang is bij de sturing, is het soms nodig om de besluitvorming binnen een gemeente te blijven volgen, totdat er zich een mogelijkheid tot sturing voordoet. Dat kan bijvoorbeeld zijn wanneer een nieuw beleidsvoornemen ontstaat, of deze van vorm verandert. Dit soort activiteit is voor VECAI ook niet praktisch haalbaar. Uit hoofdstuk negen blijkt dat het inzetten van de kabelbedrijven bij het actief volgen van de besluitvorming een oplossing zou kunnen bieden.

Uit de bespreking van de aangrijppunten voor sturing blijkt dat informatie-uitwisseling nog regelmatig een rol speelt. Dit kan wijzen op een rationele benadering van de besluitvormingsprocessen. Het onderkennen van het belang van timing en 'finetuning' van sturing (bijv. sturing op een ambtenaar in plaats van een gemeentebestuur) geeft echter aan dat er geen sprake is van een volledige rationele benadering. In een rationeel model is namelijk alleen de feitelijke informatie van belang en niet de manier waarop deze wordt ingebracht in een proces.

10.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen aan VECAI.

10.2.1 Aanbevelingen voor sturing op de lokale besluitvormingsprocessen

Wanneer er sturing wordt uitgeoefend op de lokale processen, kunnen de volgende vuistregels in acht worden genomen.

Word actief wanneer het beleidsvoornemen binnen de gemeente verandert

Voor raadsleden is de breedbandmaterie vaak lastig te doorgronden. Wanneer eenmaal een beeld is gevormd, zal deze door de inhoudelijke complexiteit niet snel veranderd meer kunnen worden. Wanneer een beleidsvoornemen om welke reden dan ook verandert, zal het proces (gedeeltelijk) opnieuw moeten plaatsvinden. VECAI kan op dat moment in het proces bijdragen. Bovendien kan het vertrouwen in de entrepreneur geschonden zijn, waardoor draagvlak voor andere alternatieven groter kan zijn geworden.

Stuur door middel van persoon- en partijgerichte lobby

De argumenten die VECAI gebruikt om de ambitie van gemeenten af te remmen kunnen effectiever zijn wanneer er een dialoog wordt gestart met individuen of partijen binnen de gemeenteraad, in plaats van bijvoorbeeld inspraak in een vergadering. Deze vorm van communicatie is vrij intensief, maar kan effect hebben wanneer de partij of raadslid zijn standpunt aanpast richting dat van VECAI en vervolgens uitstraalt naar de andere partijen of individuen. Deze manier van creëren van draagvlak wordt ook door de bestuurders gebruikt en zou om die reden het effect van *plenaire* inspraak van VECAI tenietdoen.

Gebruik juridische procedures als laatste redmiddel

Wanneer er zekerheid bestaat dat een investeringsbesluit van een gemeente niet legitiem is, en er vóór het voorstel is gestemd, kan er een juridische procedure gestart worden om het besluit van de gemeente terug te laten draaien. Behalve de invloed op het beleid van de gemeente zijn er nog enkele consequenties verbonden aan een dergelijke actie. Ten eerste zullen vooral kleinere gemeenten die nog in een verkennende fase in de besluitvorming zitten, hun ambities mogelijk laten varen na het vernemen van de procedure van VECAI. Ten tweede zal het imago van VECAI veranderen, waardoor de lokale besluitvormingsprocessen zich elders kunnen sluiten voor invloed ervan. In subparagraaf 10.2.3 wordt meer gezegd over de rol van het imago van VECAI.

10.2.2 Aanbevelingen voor sturing op alle niveaus

Bij het ontwerpen van de sturingsstrategie in het algemeen kunnen er drie situaties worden onderscheiden. De situaties onderscheiden zich door de fase van besluitvorming waarin een gemeente zich bevindt.

- Gemeenten die weinig besluitvorming rondom breedband hebben gehad en geen ambities voor FttH hebben: sturing op landelijk niveau op basis van zachte instrumenten
- Gemeenten die in een beginfase van besluitvorming zijn en voornemens hebben voor investeringen in FttH: sturing op basis van zachte en harde instrumenten

- Gemeenten die in een gevorderd proces van besluitvorming zijn en voornemens hebben voor investeringen in FttH: sturing op basis van harde instrumenten

Zie voor een inventarisatie van het sturingsinstrumentarium en uitleg over het type instrument (hard/zacht) bijlage VII.

Gemeenten die nog geen ambities hebben

Gemeenten die nog geen beleidsvoornemens hebben ten aanzien van breedband, staan open voor allerlei invloeden van buitenaf. Om te voorkomen dat gemeenten in deze fase overgaan tot het formuleren van een beleidsvoornemen voor het investeren in de realisatie van een FttH netwerk, maar kiezen voor een beleidsvoornemen dat gunstiger is voor de kabelsector, kunnen de volgende instrumenten worden ingezet. Het type instrument kan als ‘zacht’ worden gekenmerkt en de sturing als preventief.

- Lobby bij landelijke overheid en instellingen, gericht op het overbrengen van positieve ontwikkelingen in de kabelsector
- Opzetten van of deelnemen in maatschappelijk ‘breed vertegenwoordigde’ platforms
- Participeren in adviescommissies t.a.v. breedband
- Reclame maken voor kabel en breedbanddiensten
- Participeren in relevante platforms, zoals innovatieplatforms (promoten van opwaardeermogelijkheden voor kabelnetwerken)
- Communicatie over activiteiten en breedbandontwikkelingen via (landelijke) media

Gezien de effectiviteit van de sturing op lokaal niveau in het verleden en de beperkte hoeveelheid aangrijppunten voor sturing die zijn geïdentificeerd in dit onderzoek, is het aan te raden om voornamelijk op de hogere bestuurlijke niveaus van besluitvorming actief te zijn (dus nationaal en Europees) en daarmee te sturen op gemeenten die nog geen ambitie hebben ten aanzien van breedband.

Gemeenten die ambities krijgen en beleidsvoornemens hebben

Wanneer gemeenten beleidsvoornemens hebben ten aanzien van Fiber-to-the-Home, zal de sturing zich gedeeltelijk kunnen gaan richten op de betreffende gemeente. De sturing bestaat uit zachte en harde instrumenten en is te omschrijven als het ‘ombuigen’ van de ambities. Bijbehorende instrumenten:

- Gemeente wijzen op, of overhandigen van marktonderzoek naar vraag glasvezelaansluitingen
- Lobby bij adviserende partijen van lokale overheid
- Informatie/tegenargumenten geven via persoon- of partijgerichte lobby of via media, die aannames voor glasvezelplannen tegenspreken

Gemeenten die zich in een gevorderde fase van de besluitvorming bevinden

Dit soort gemeenten heeft een beleidsvoornemen voor het realiseren van een glasvezelinfrastructuur en komen richting het nemen van een besluit daarover. Bijsturen van de ambitie is op dat moment niet meer mogelijk op basis van zachte instrumenten, maar alleen op basis van harde instrumenten:

- Lobby bij mogelijk betrokken glasvezelinvesteerders om ambitie te laten varen
- Aan de kaak stellen van wetsovertredingen i.v.m. glasvezelprojecten bij bijv. Economische Zaken of de Europese Commissie
- Aandragen van rechterlijke uitspraken ten nadele van gemeentelijke glasvezelprojecten
- Dreigen met juridische procedures (eventueel door kabels)

10.2.3 Discussie ten aanzien van de sturing door VECAI op basis van de aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek en met name de aanbevelingen voor sturing, is er op enkele punten een discussie mogelijk.

1. Hoe verschilt de huidige manier van sturen door VECAI met de aanbevelingen?

In het onderzoek is aanbevolen om drie fasen van besluitvorming te onderscheiden waarin gemeenten zich kunnen bevinden. Per fase zal de aanbevolen sturing worden vergeleken met de sturing die VECAI in de praktijk uitvoert.

- Fase: gemeente heeft geen ambitie en geen beleidsvoornemen ten aanzien van FttH-investeringen

De aanbevolen sturingsinstrumenten voor deze fase zijn lobby bij landelijke overheid, participatie in (breedband)platforms, reclame voor breedband etc. en zijn bedoeld ter voorkoming van (ex ante) FttH-investeringen door gemeenten. Dit soort sturing vindt uitgebreid plaats. Zoals blijkt uit de inventarisatie van de sturing in het onderzoek, lijkt de effectiviteit ervan hoog te zijn.

De sturing grijpt mede aan op een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van ambities ten aanzien van glasvezelinvesteringen. Namelijk het beeld dat een gemeente kan hebben van de kabelsector; dat kabelbedrijven er alles aan doen om hun machtspositie te handhaven en zo weinig mogelijk investeren in het upgraden van hun infrastructuur. Dit beeld is voor een gemeente een incentive om na te denken over beleidsalternatieven waarin investeringen een rol spelen. Of iets pessimistischer: dit beeld geeft een rechtvaardiging voor ambities die reeds bij bestuurders heersen. In beide gevallen kan het beeld worden ontzenuwd door een landelijke campagne waarin maatschappelijke betrokkenheid van de sector wordt onderstreept en waarmee glasvezelambities dus mogelijk worden voorkomen.

- Fase: gemeente heeft beginnende ambitie en een beleidsvoornemen met FttH-investeringen is ontstaan

Sturing op deze fase in de besluitvorming lijkt er niet veel te zijn; VECAI reageert op een later tijdstip op de ontwikkelingen. De sturingsinstrumenten die in deze fase worden aanbevolen (gemeente wijzen op, of overhandigen van marktonderzoek naar vraag glasvezelaansluitingen, lobby bij adviserende partijen van lokale overheid, berichtgeving via de media, maar vooral persoonsgerichte lobby in gemeente) zijn instrumenten die volgens de inventarisatie in het onderzoek op andere actoren en bestuurlijke lagen wel effectief door VECAI worden ingezet. Later zal een oplossingsrichting worden aangedragen om ook op lokaal niveau van deze effectiviteit te profiteren.

De huidige (gebrekkige) inzet van sturingsinstrumenten behorende bij deze fase is ineffectief, omdat in deze periode de beeldvorming plaatsvindt bij de politieke actoren die moeten gaan beslissen over de uiteindelijke investering. Uit het onderzoek blijkt dat de beeldvorming grotendeels afhangt van het vertrouwen in de expertise van de plannenmakers en hun adviseurs. Naar gelang de beeldvorming vordert, staat de sense of urgency die aan het beleidsvoornemen voor FttH wordt toegekend steeds verder vast. Een afwezige VECAI/kabelsector zorgt ervoor dat de beeldvorming ongestoord plaatsvindt en dat de sense of urgency voor FttH-investeringen onomkeerbaar wordt. De kans dat de FttH-plannen door de Raad uiteindelijk worden afgewezen wordt in deze fase daarom snel kleiner.

- Fase: gemeente is in een gevorderd besluitvormingsproces en heeft een beleidsvoornemen t.a.v. FttH investeringen

Bij sturing op deze fase – wat niet vaak is voorgekomen – worden door VECAI instrumenten ingezet die behoren bij de hiervoor besproken fase. VECAI is dus te laat met het inzetten van de instrumenten. In deze fase is het geven van tegenargumenten in de besluitvorming niet effectief meer en bovendien moet er niet meer op de gemeente zelf worden gestuurd, maar op andere actoren en bestuurlijke lagen. Beeldvorming is grotendeels geschied en het gaat in deze fase om het uitwerken van de plannen. Uit het onderzoek blijkt dat er bovendien een kans bestaat dat het proces zich sluit voor externe ontwikkelingen. Dit heeft mogelijk te maken met het prestigieuze karakter van de beleidsonderwerp en het willen voorkomen van gezichtsverlies door de bestuurders. Op basis van het onderzoek kan dit echter niet met zekerheid worden gezegd. Lobbycontacten binnen een gemeente kunnen helpen om het proces in deze fase te frustreren, maar die zouden dan reeds aanwezig moeten zijn.

Door de zware taak die VECAI krijgt in het (te laat) afremmen van de processen, lijkt het dat het een ‘reputatie van blokkeren’ heeft opgebouwd. Dit is te verklaren door het feit dat VECAI in de laatste fase van de besluitvorming harde⁷ instrumenten inzet die voornamelijk in een eerdere fase effectief hadden kunnen zijn. Het imago van VECAI hindert haar om zachte sturing op lokaal niveau uit te voeren. Onder punt drie wordt de discussie vervolgd.

2. Hoe kan VECAI effectiever zijn in het sturen van de lokale processen?

Er kan geconcludeerd worden dat VECAI zijn sturing effectiever kan maken door de instrumenten in een eerdere fase van de besluitvorming in te zetten en daarbij bovendien het accent te leggen op persoonsgerichte lobby bij de

⁷ Harde sturing houdt in dat het object van sturing wordt gepoogd van richting te laten veranderen; het heeft een dwingend karakter. Bij zachte sturing wordt het object positief gestimuleerd om een bepaald gedrag te vertonen.

gemeente of berichtgeving in de lokale media. Het probleem is dat VECAI te weinig capaciteit heeft om meerdere gemeenten te volgen en beginnende ambities te detecteren. Om dezelfde reden kunnen bovendien niet overal lobbyactiviteiten worden opgezet. Het is aan te bevelen om de kabelbedrijven een actieve rol te laten spelen. Deze zouden – zover dat nog niet gebeurt - de besluitvorming in de gemeente kunnen volgen en zelf contacten kunnen onderhouden met ambtenaren, raadsleden of bestuurders. Wanneer een gemeente een beleidsvoornemen ontwikkelt waar glasvezelinvesteringen mee gemoeid zijn kan VECAI worden ingeschakeld en kan eventueel van het netwerk van het kabelbedrijf gebruik worden gemaakt om te lobbyen. Ter ondersteuning van deze strategie zou een informatie systeem kunnen worden ontwikkeld, waarbij in een centrale database alle contactgegevens van de gemeente en waarnemingen van de besluitvorming kunnen worden verzameld. VECAI kan door het raadplegen van de database efficiënt reageren op lokale ontwikkelingen.

3. Wat voor rol speelt het imago van VECAI in de sturingsstrategie?

De oorspronkelijke functie van VECAI is om de vele verschillende aangesloten kabelbedrijven te vertegenwoordigen. Een collectieve inspanning is vaak effectiever dan individueel optreden en daarom is VECAI een geschikte speler om op landelijk niveau te lobbyen en te communiceren over de breedbandontwikkelingen in de kabelsector. Uit het onderzoek blijkt dat dit type zachte sturing ervoor kan zorgen dat bij gemeenten in de eerste fase geen glasvezelambities ontstaan.

Door de harde sturing van VECAI is het imago een barrière geworden voor het communiceren met gemeenten. Uit de case studies blijkt namelijk dat gemeenten, en met name bestuurders, niet openstaan voor een dialoog. Buiten het feit dat VECAI weinig sturingsmogelijkheden meer heeft op lokaal niveau, kan het veranderde imago ervoor zorgen dat de slagvaardigheid van de landelijke lobby- en communicatieactiviteiten afnemen. Het op een ‘zachte’ manier overbrengen van positieve ontwikkelingen in de kabelsector door een partij die bekend staat om zijn harde opstelling ten opzichte van gemeenten, kan afdoen aan de geloofwaardigheid van de boodschap. Het is daarom aan te bevelen om het imago van VECAI te verbeteren, zodat er in ieder geval effectief op landelijk niveau gecommuniceerd kan blijven worden.

4. Zullen de aanbevelingen voor sturing daadwerkelijk iets veranderen bij de gemeenten?

De politieke ontwikkelingen van het afgelopen jaar rondom de gemeentelijke rol in FttH kunnen ervoor gezorgd hebben dat de relevantie voor de kabelsector kleiner is geworden. Als steeds meer gemeenten in Nederland hun ambities laten varen en de relevantie van het onderwerp nog verder daalt, dan is het niet nodig om de aanbevelingen over te nemen. Voornamelijk omdat dit als gevolg zou hebben dat de sector als geheel een grotere inspanning zal moeten leveren ten aanzien van het volgen van de lokale processen.

Mocht de politieke wind omslaan en er ontstaan nieuwe ‘glasvezelgemeenten’, dan is het nut van de aanbevelingen groter en zouden ze kunnen worden doorgevoerd. In dat geval blijft het nog de vraag of het lukt om de vele kabelbedrijven op één lijn te krijgen en een gezamenlijke strategie te volgen.

10.3 Reflectie op het onderzoek

Methode: case studies

Het model dat in hoofdstuk negen is gespecificeerd is het resultaat van een viervoudige case study. Er zijn twee nadelen verbonden aan deze keus in het onderzoek. Ten eerste is de samenstelling van de selectie cases van invloed op de verzamelde empirische gegevens en uiteindelijk op het model dat is gevormd. De besluitvormingsprocessen in de cases zijn achteraf gezien meer verschillend dan vooraf was ingeschat. Zo zijn er verschillen in: wel politiek debat vs. geen politiek debat; weerstand vanuit Raad vs. drijvende krachten vanuit Raad; investeringen vanuit gemeentegelden vs. investeringen vanuit Rijksgelden etc. Met dit in het achterhoofd kan je je afvragen of een andere selectie van vier cases een homogener samenstelling had opgeleverd. Mijns inziens is dat een lastige opgave, omdat geen enkele gemeente op een andere lijkt. Om toch een accuraat beeld te vormen van de empirie, en nu komen we bij het tweede nadeel, hadden er meer case studies uitgevoerd kunnen worden. Hoe meer gevallen er onderzocht worden, des te meer kans is er dat de verzamelde gegevens een gemiddeld beeld weergeven. Vier cases op een totaal van vele tientallen verschillende (glasvezel)gemeenten kan als gevolg hebben dat uitschieters in de variabelen (dus de invulling van de elementen) een vertekend beeld geven van de werkelijkheid.

Theorie van Kingdon: de rol van problemen

De theorie van Kingdon draait om het verklaren van het openen van een policy window. Kingdon geeft aan dat het gebruik van een policy window verschillende oorzaken kan hebben. Politici zijn op zoek naar problemen én oplossingen, waarmee een policy window kan worden benut en policy entrepreneurs zijn op zoek naar problemen om te koppelen aan hun oplossing en vervolgens te plaatsen in een policy window⁸. Problemen en oplossingen spelen een grote rol. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanwezige problemen niet als urgent kunnen worden omschreven en daarom is er weinig theorievorming mogelijk over de dynamiek die de problemen in de besluitvorming veroorzaken. Het gebruik van het stromenmodel voor het betreffende beleidsveld, heeft als gevolg dat een gedeelte van de theorie van Kingdon op een andere manier benut wordt, dan hij wellicht zelf voor ogen heeft gehad. Het hanteren van de theorie van Kingdon voor het theoretische kader heeft echter een bruikbare 'analyse-tool' opgeleverd voor het doen van case studies. Bovendien is de belangrijke rol van oplossingen en met name de losse koppeling ervan aan problemen, een zeer waardevol uitgangspunt wanneer besluitvorming rondom glasvezelnetwerken wordt geanalyseerd.

De bruikbaarheid van het model in de toekomst

De Europese Commissie heeft een groot onderzoek aangekondigd m.b.t. Europese staatssteunregels en glasvezelinvesteringen door Nederlandse gemeenten. Als de Commissie deze investeringen verbiedt, zal het onderwerp waarschijnlijk wegzakken op de lokale politieke agenda. Als dit niet gebeurt kan de ontwikkeling zich doorzetten. De nationale overheid stelt naar aanleiding van het advies van de Impulscommissie namelijk mogelijk een garantiefonds in, waardoor gemeenten financiële steun krijgen bij het uitrollen van breedbandinfrastructuur. Het onderwerp van dit onderzoek zal dan nog vele jaren actueel blijven, waardoor het model in de toekomst bruikbaar blijft.

Buiten het feit dat het onderwerp nog jaren actueel kan blijven, is het model dat is gespecificeerd in hoofdstuk negen waarschijnlijk in een bredere context te gebruiken. De elementen zijn op dit moment vaak gespecificeerd op 'breedband', maar kunnen makkelijk in algemene termen worden geformuleerd en zouden vervolgens op andere beleidsonderwerpen met gelijkenissen met breedband van toepassing kunnen zijn. Het gaat dan om onderwerpen waarbij inhoudelijke onzekerheid bestaat (technisch, juridisch, bestuurlijk), nationaal en Europees overheidsbeleid nog niet uitgekristalliseerd zijn, etc. (zie voor een volledige lijst kenmerken par. 3.2). Uit de bredere toepassingsmogelijkheden van het model is te concluderen dat deze een algemeen inzicht biedt in de lokale besluitvormingsprocessen in Nederland.

10.4 Aanzet tot vervolgonderzoek

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek, kunnen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan.

Nader onderzoek naar de geslotenheid van de besluitvorming

In dit rapport is een kader ontwikkeld waarmee besluitvormingsprocessen kunnen worden geanalyseerd. In de case studies die daarvoor zijn uitgevoerd, bleek dat sommige processen duidelijk meer gesloten waren dan anderen. Dat gold met name voor de processen in Amsterdam en voor een gedeelte in Deventer. Hoe die geslotenheid kan worden herkend en hoe er mee kan worden omgegaan is beschreven, maar het achterhalen van de oorzaken van de geslotenheid kan aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van de sturingsstrategie van VECAI.

Uitbreiden van case studies

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het beperkte aantal case studies mogelijk een vertekend beeld geeft van de werkelijkheid. Om meer zekerheid te krijgen over de juistheid van de huidige vorm van het model, kunnen er meer case studies worden gedaan. De case studies kunnen worden gebruikt om het model te valideren en eventueel aan te passen.

Het uitwerken van de aangrijppunten en aanbevelingen voor sturing tot een strategie

Dit onderzoek stopt bij het formuleren van de aangrijppunten voor sturing. Deze aangrijppunten kunnen als input worden gebruikt bij het formuleren van een strategie ten aanzien van gemeentelijke investeringen in glasvezelnetwerken. De aanbeveling is om het onderzoek op dit punt een vervolg te geven.

⁸ Kingdon, 1984, p.167-170

Literatuurlijst

- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M., *Methoden en Technieken*, Stenfert Kroese, Leiden, 1995
- Baumgartner, J., "DOCSIS: the next generation", *Communications, Engineering and Design*, juli 2004
- Berenschot, *Mid-term Review Kenniswijk*, Utrecht, 23-03-2004
- Berghout, *Fiber-to-the-Home in a Broad Perspective: Multi Dimensional Modelling of the First Mile*, Delft/Leidschendam, 2002 (scriptie)
- Cheng, J.Z., Yu, H.C., Sincoskie, W.D., "Meeting the broadband access infrastructure demands: The promise of Gigabit Ethernet", Elsevier, 2004
- Commissie-Elzinga, *Dualisme en lokale democratie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2000
- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof, E.F., *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Houten, 1994
- Dialogic innovatie & interactie, *Quickscan glasvezel G30*, Utrecht, februari 2004
- EG, Verordening nr. 69/2001
- Europese Commissie, *Electronic Communications, the Road to the Knowledge Economy*, Brussel, 11-02-2003
- Europese Kaderrichtlijn, artikel 11, lid 2.
- Europese Servicerichtlijn, 92/50/EEG
- Expertgroep Breedband, *Nederland breedbandland. Advies aan de regering*, Den Haag, 30-05-2002
- Fijnvandraat, M.L., *Innovatie, acceleratie, domesticatie*, Delft, 03-06-2003 (scriptie)
- GigaSURF BV, *Technologieoverkenning. Aansluiten van woningen met glasvezel*, november 2001
- Heffen, O. van, "Beleidsontwerpen en omgevingsfactoren: vier alternatieve strategieën", in: O. van Heffen en M. van Twist, *Beleid en Wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993
- Hoogerwerf, A. (red), *Overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1982
- Hoogerwerf, A., Aquina, H.J., (red), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983
- Impulscommissie Breedband, *Naar een nationale strategie voor breedband*, Utrecht, 11-10-2004
- Interdepartementale Commissie Marktwerking, werkgroep breedband en marktordening, *Aanbevelingen breedbandactiviteiten Publieke Organisaties*, 23-09-2004
- Kabinet, "Kabinetstandpunt: breedband als vervolg op het advies van de Expertgroep Breedband van mei 2002", 02-12-2002
- Kabinet, "Kabinetstandpunt: heroverweging van het wetsvoorstel markt en overheid", 12-02-2004
- Karstanje, P.N.: "Gevalstudie als methode van beleidsonderzoek", in *Praktijkgericht onderzoek*, B.C. Swaans-Joha en J.J. Hox (red.), 1989
- Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, HarperCollins College Publishers, New York, 1984
- Klink, E., *Pleitbezorgers en policy windows, de institutionalisering van emancipatie-aspecten in het nieuwe adviesstelsel*, 2000 (scriptie)
- Koppenjan, J.F.M., *Management van de beleidsvorming: een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1993
- KPMG BEA, *Succes- en faalfactoren breedbandtoepassingen*, Platform Nederland Breed, Den Haag, mei 2004
- Logica Consulting BV., *Whitepaper, Verwerving van managed dark fiber door lokale overheden, een juridisch assessment*, 2002
- Ministeriële regeling, "Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst", 01-05-2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, "Factsheet Digitale Broedplaatsen", 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*, Den Haag, 21-04-2004
- Ministerie van Economische Zaken, "Antwoord op vragen van het Kamerlid Atsma (CDA) tijdens het Algemeen Overleg over Kabel d.d. 2 juni 2004", 13-07-2004
- Ministerie van Economische Zaken, "Antwoord op kamervragen (742) van Depla, Kruijssen en Van Dam aan de ministers van VROM en EZ", december 2003, aanhangsel 1573-1574
- Ministerie van Economische Zaken, "Kamerbrief: aanbieding rapport impulscommissie Deetman en rapport interdepartementale Commissie Marktwerking", 11-10-2004
- Ministerie van Economische Zaken, "Subsidieregeling breedbandproeven", 2002

- Ministerie van Economische Zaken, *De kenniseconomie in zicht: de Nederlandse invulling van de Lissabon-agenda voor 2001*, 2000
- Ministerie van Economische Zaken, *De breedbandnota. Een kwestie van tempo en betere benutting*, 2004
- Ministerie van VROM, "Besluit huurprijzen woonruimte" (Bijlage I), 18-04-1979
- Minnecre, *Businessmodellen voor breedband: een mogelijke rol voor gemeenten?*, Delft, 2002 (scriptie)
- MU-Consult, *ICT, ruimte en mobiliteit*, oktober 2003
- Nma/OPTA internetteam, *Rapportage Internettoegang*, Den Haag, 14-12-2001
- Planet.nl, "@Home snelheidsaanval op ADSL", 05-09-2003 (persbericht)
- Platform Nederland Breed, *Breedband, economie en maatschappij*, Den Haag, oktober 2004
- Rietbergen, M., Westerhof, H., Groeneveld, S., *Breedbandsteden*, Stichting Nederland Kennisland, Amsterdam, maart 2004
- Staatscourant, "Regelingen vergoedingen OPTA 2004", nr. 249, 24-12-2003
- Teisman, G., "De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en rondren", in *Beleid en wetenschap*, Van Heffen en Van Twist (red.), Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993
- Telecompaper, "More than 2 million broadband users in the Netherlands", 06-10-2004 (persbericht)
- Telecompaper, "Verschil tussen ADSL en kabelinternet: 11.000 aansluitingen", 06-10-2004 (persbericht)
- TNO-Telecom, *Ontwikkeling van diensten en kabelinfrastructuur*, Platform Nederland Breed, Den Haag, oktober 2004
- TNO Fysisch en elektronisch laboratorium, *Capaciteitsaspecten Breedband Toegang*, TNO, Den Haag, april 2002
- TNO Fysisch en elektronisch laboratorium, *Realisme in breedband, opties voor infrastructuur*, TNO, Den Haag, maart 2003
- Ultee, W.C., "Bestuurskunde en sociologie" in *Bestuurskunde, jaargang 4, nummer 3, p.94-102*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1995
- Webwereld, "Snelheidsrecord kabelfoon voor kabelinternet", 02-10-2002 (persbericht)

Case Utrecht

- College van B&W, "Programmabegroting 2003", november 2002
- College van B&W, "Programmabegroting 2004", november 2003
- College van B&W, "Voorjaarsnota 2004", 05-04-2004
- College van B&W, "Voorjaarsnota 2003", 28-03-2003
- College van B&W, "Voorjaarsnota 2002", 26-03-2002
- Gemeente Utrecht, concern Personeel, Organisatie en Informatisering, *Samenhang scheppen. Visie op Utrechtse informatisering*, zomer 2004
- Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, *G4 Manifest: De stad in de wereld, de wereld in de stad*, december 2001
- Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, *G4 Manifest: Uitvoeren!*, juni 2002
- ICTrust, "2ConnexU / Wireless: beschouwingsnotitie", 01-10-2003
- M&I Partners, *Utrecht en breedband: advies over te voeren beleid*, Amersfoort, november 2003
- Stichting Kersentuinen.net, gemeente Utrecht, M&I Partners, *Handreiking breedband bewonersinitiatief Kersentuinen*, mei 2003
- Stichting LomboX, *Breedbandinternet voor de toekomst, een onderzoek naar het internetgebruik en de behoefte aan breedbandinternet bij de bewoners van Lombok*, Utrecht, januari 2003
- Stichting LomboX, *Evaluatie proefproject WiFi-net Lombok*, Utrecht, januari 2004
- Wethouder Economische Zaken, brief aan de commissie Verkeer en Beheer: "ICT", mei 2003

Case Amsterdam

- Bestuursdienst Informatisering Amsterdam, *ICT en de stad Amsterdam, beleid en programma 2002-2005*
- Citynet, "Verslag Question & Answer ronde", 22-07-2004
- College van B&W, "Nieuws uit B&W", 19-05-2004 (persbericht Amsterdam.nl)
- Gemeente Amsterdam, *Actieprogramma Economische Structuur II (1999-2002)*, 1998
- Gemeente Amsterdam, "Begroting 2005", oktober 2004
- Gemeente Amsterdam, "Impuls voor kenniseconomie en ICT", 30-01-2002 (persbericht op amsterdam.nl)
- Gemeente Amsterdam, "Jaarplan/begroting 2004", (geen datum)
- Gemeente Amsterdam, "Lijst met bespreekpunten t.b.v. informatieronde 2002", 25-10-2002 (persbericht op amsterdam.nl)
- Gemeente Amsterdam, "Amsterdam: slagkracht door glas", 16-01-2003 (persbericht Amsterdam.nl)

- Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, *G4 Manifest: De stad in de wereld, de wereld in de stad*, december 2001
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Amendement raadslid Marres inzake de begroting van 2003 (pilot glasvezel Zeeburg)", 19-12-2002
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 05-09-2001
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 07-02-2002
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag Expertmeeting 'Glas naar de meterkast, raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 17-02-2004
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 13-02-2002
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 22-08-2002
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 26-09-2002
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, afdeling PvdA, Notitie raadslid mevr. Sweet: "E-mail in the city", 04-07-2001
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 12-02-2003
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag van de openbare vergadering raadscommissie Cultuur, Telecommunicatie, Lokale Media, Milieu, Openbare Ruimte en Beheer Binnenwater", 06-10-2004
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag raadsvergadering", 27-03-2002
- Gemeente Amsterdam raadsgriffie, "Verslag raadsvergadering", 24-11-2004
- Steinmetz, B. (Het Parool), "Digitale proeftuin Cyburg mislukt", 31-07-2004
- Van der Horst, M., "Breedband: gevoel van urgentie is nodig", 18-06-2003 (column op Amsterdam.nl)
- Commissie Andriessen, *Slagkracht door Glas*, 2003
- Gemeente Amsterdam, " 'Amsterdam, the big cherry?': naar een glasvezelnetwerk in Amsterdam", 13-02-2002 (persbericht Amsterdam.nl)
- M&I Partners, *Amsterdam, the big cherry. Beleidsissues ten aanzien van glas-naar-de-meterkast*, Amersfoort, 07-01-2002
- M&I Partners, *Amsterdam: breedband in beweging*, februari 2004

Case Deventer

- College van B&W, raadsvoorstel "Breedband in Deventer", 09-12-2003, voorstelnr. 2003.24016
- Deventerbreed, "Doorbraak glasvezelbreedband in Deventer", week 28, 08-07-2004 (persbericht Deventerbreed.nl)
- Gemeente Deventer, "Nota Deventerbreed raadsbesluit", 14-11-2002 (notanr. 2002.21403)
- Gemeente Deventer, "Verslag raadsvergadering", 01-03-2004
- Gemeente Deventer, "Verslag raadsvergadering", 26-05-2003
- Gemeente Deventer, "Notulen cie.vergadering Bestuur en Middelen", 08-01-2004
- Gemeente Deventer, "Notulen cie.vergadering Bestuur en Middelen", 26-02-2004
- Stichting Kennisland, *Gesprekverslagen breedbandproef*, 2003

Case Enschede

- College van B&W, "Besluitenlijst B&W", 17-02-2004
- College van B&W, "Besluitenlijst B&W", 23-03-2004
- College van B&W, "Gemeente en woningcorporaties ondertekenen overeenkomst over kenniswijk Roombeek", 27-04-2004 (persbericht)
- Gemeente Enschede, "Prestatiecontract CasaNet BV" als bijlage van "Raadsvoorstel realisering Kenniswijk Roombeek", 10-11-2003
- Raadsgriffie Enschede, "Raadsvoorstel realisering Kenniswijk Roombeek", 10-11-2003
- Raadsgriffie Enschede, "Verslag vergadering raadscommissie Wederopbouw", 21-10-2003
- Raadsgriffie Enschede, "Besluitenlijst gemeenteraad", 10-11-2003
- Projectbureau wederopbouw Roombeek Enschede, *Nazomernota*, 2003 (geen datum)

Geraadpleegde internetsites

www.almerekennisstad.nl
www.amsterdam.nl
www.bzk.nl
www.cai-media.nl
www.caiway.nl
www.casamet.nl
www.cedmagazine.com
www.citynet.nl
www.deventer.nl
www.deventerbreed.nl
www.europadecentraal.nl
www.ez.nl
www.gigaport.com
www.informatieweb.nl
www.kennisland.nl
www.kenniswijk.nl
www.linksys.com
www.lombox.nl
www.nederlandbreed.nl
www.nmanet.nl
www.rotterdam.nl
www.trapveld.nl
www.utrecht.nl
www.vecal.nl

Bijlage I: Transmissiesnelheid van vaste infrastructuren

Voor de technische beschrijving van de architectuur van de netwerken is gebruik gemaakt van werk van Fijnvandraat [2003], Gigaport [2001] en TNO [2002, 2003].

In deze beschrijving zal worden uitgelegd waarom een Fiber-to-the-Home netwerk wordt beschouwd als de meest toekomstvaste ICT-infrastructuur. Voor het glasvezelnetwerk, kabelnetwerk en ADSL netwerk worden allen de architectuur, de belangrijkste factoren die de maximale transmissiesnelheid bepalen en de meest toekomstvaste capaciteitsvergroting gegeven. Als eerste zullen de wet van Moore en de wet van Shannon worden besproken.

De wet van Moore

In 1965 merkte Gordon Moore op dat het aantal microcomponenten dat op een microchip met de laagste productiekosten kon worden geplaatst, elk jaar verdubbelde. Hij voorspelde dat deze trend zich in de toekomst zou voortzetten. Deze observatie werd in de jaren erna, door het vele citeren ervan, de wet van Moore. In de afgelopen jaren is de verdubbelsnelheid afgenomen en is de wet, met Moore's goedkeuring, aangepast op een verdubbelsnelheid van 18 maanden.¹

De wet van Moore houdt voor de transmissiesnelheid van vaste infrastructuur in, dat de apparatuur die in netwerken wordt gebruikt steeds sneller wordt en dat er door de netwerkelementen onderling steeds sneller gecommuniceerd kan worden. De transmissiesnelheid van een netwerk wordt - buiten de snelheid van de apparatuur - begrensd door het medium dat de apparatuur verbindt. Een netwerk dat in theorie op een hogere transmissiesnelheid is begrensd, is in technische zin toekomstvaster dan andere netwerken. In 1948 is door Shannon een natuurkundige wet ontdekt die de maximale datatransmissiesnelheid van een medium bepaalt.

De wet van Shannon

Shannon heeft in 1948 een formule ontwikkeld waarmee de maximale transmissiesnelheid voor een medium kan worden berekend. De formule geeft de theoretische grens aan voor de datasnelheid van een medium, ongeacht van de apparatuur waarmee dat gebeurt, de protocollen die ervoor worden gebruikt etc.²

De formule is:

$$c = b * \log_2(1 + S/N)$$

c = capaciteit in bits/s

b = bandbreedte in Hz

S/N = signaal/ruis verhouding

Volgens Shannon is de overdrachts capaciteit van een medium een functie van de bandbreedte en de logaritme van de signaal ruisverhouding. Ruis kan verschillende oorzaken hebben. In ieder medium treedt als gevolg van de beweging van de elektronen thermische of Johnsonruis op. Thermische ruis is zogenaamde witte ruis en is te berekenen door de vermenigvuldiging van de bandbreedte, de absolute temperatuur van het medium en een constante. Witte ruis is verdeeld over de volledige bandbreedte. Hoe hoger de ruis, hoe kleiner de signaal/ruis verhouding en des te kleiner de capaciteit van het medium.

¹ IT-specific encyclopedia: "Moore's Law" op www.whatis.techtargt.com, geraadpleegd op 13-12-2004

² In 'OSI-terminen' gaat het om de fysieke laag

Door de eigen weerstand van het medium zal het signaal gedempt worden. Het signaal zal hierdoor na een bepaalde afstand versterkt moeten worden. Een versterker kan het signaal alleen verbeteren wanneer de signaal/ruis verhouding niet te groot is.

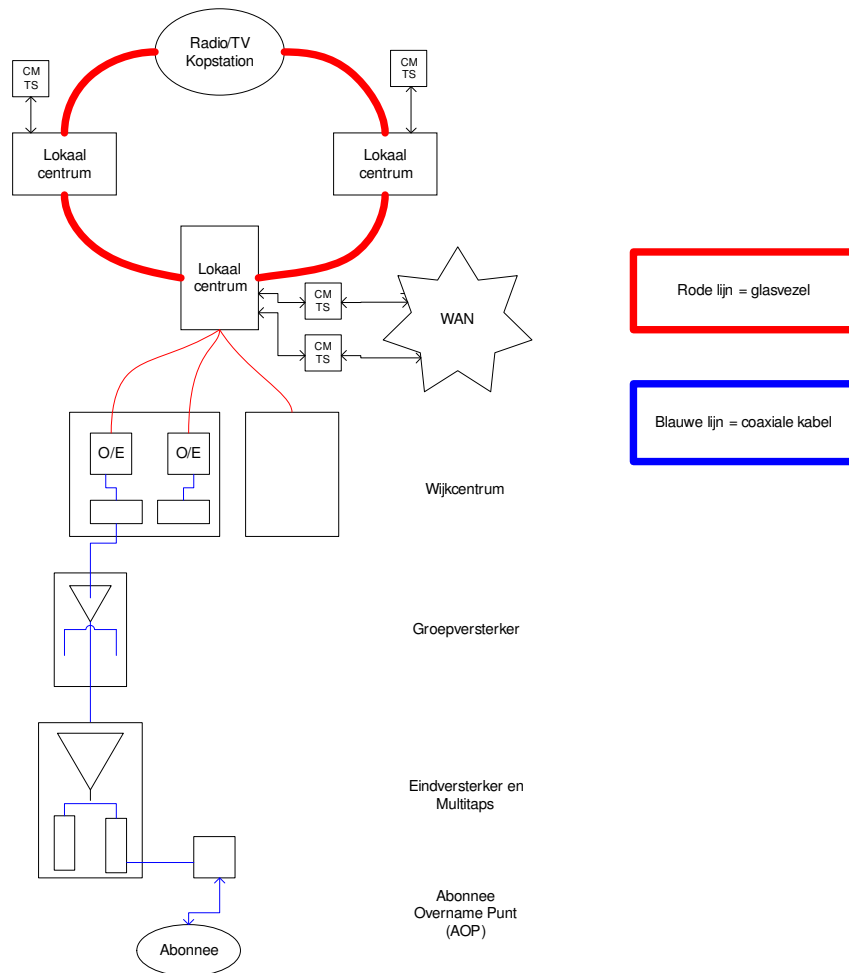
Signaalversterkers versterken zowel het signaal als de ruis en voegen daar echter nog een beetje eigen ruis aan toe. In een medium dat weinig demping uitoefent op het signaal zal de signaal/ruis verhouding over grotere afstanden hoog blijven. Als gevolg van minder benodigde versterkers wordt ook minder ruis toegevoegd.

De signaal/ruis verhouding voor een systeem kan worden verbeterd door het signaalniveau aan de ingang van het systeem te vergroten. Een versterker die een te sterk signaal krijgt aangeboden, vervormt dit signaal echter.

Een systeem voor datatransmissie is concluderend een compromis tussen vervorming, ruis, afstand en bandbreedte, waarmee de capaciteit vastligt.

Huidige kabelnetwerken in Nederland

Nederlandse kabelnetten kennen door hun geschiedenis een grote diversiteit in architectuur. Er is over het algemeen wel een configuratie te geven die overeenkomt met veel van de netten. In figuur BI.1 is de opbouw van het systeem gegeven.



Figuur BI.1: Nederlands HFC netwerk³

³ TNO, 2002, p.21

Het signaal komt via het kopstation binnen en wordt via glasvezelkabels over meerdere ringen naar een lokaal centrum vervoerd. Vanaf hier worden gemiddeld ongeveer 4.000 tot zelfs 30.000 huizen verbonden. In de Lokale centra zijn de Cable Modem Termination Systems (CMTS) geplaatst en op dit punt kunnen de service providers (SP) aankoppelen op het netwerk. Via glasvezel legt het signaal enkele kilometers af naar het wijkcentrum. Afhankelijk van de provider, wordt het wijkcentrum met het lokale centrum verbonden in een ring- of sterstructuur (in de figuur is een sterstructuur te zien). In het wijkcentrum wordt het dataverkeer opgesplitst door een optisch/elektrische omzetter in meerdere signalen die over coaxiale kabel de laatste kilometer naar de eindgebruiker in een getrapte sterstructuur zullen afleggen. Dat gebeurt via straatniveau, waar het signaal wordt versterkt en via substraatniveau. Het aantal gebruikers dat op dit laatste stuk (vanaf wijkcentrum) is aangesloten kan variëren van 50-1600. Het aantal gebruikers op de laatste 50 meter vanaf de laatste eindversterker ligt rond de 20. Het signaal moet op de coaxkabel veelvuldig worden versterkt, omdat er anders dataverlies kan optreden, vooral bij de hogere frequenties. Vanuit het substraatniveau wordt het signaal gemultitapt (oftewel verdeeld) en naar de eindgebruiker verzonden. Hier wordt het signaal via een signaal overgave punt ontvangen door de Network Termination Unit (NTU).

1. Wat bepaalt de snelheid?

Datatransport op het coax gedeelte van een kabelnetwerk geschiedt door een elektromagnetisch signaal. In een coaxiale kabel is de demping van het signaal frequentieafhankelijk. Hoe hoger de frequentie, hoe groter de demping. Hogere frequenties kunnen daarom over minder grote afstanden getransporteerd worden. Gerelateerd aan de demping zal de beschikbare bandbreedte over een grotere afstand kleiner worden. De capaciteit van een coaxverbinding neemt af met de te overbruggen afstand. De bandbreedte wordt voor kabelnetwerken meestal beperkt tot 860 MHz. Daarbij is de signaal/ruis verhouding voor de toegepaste apparatuur vastgelegd in een norm⁴, waardoor de capaciteit van coax theoretisch is begrensd op 4,7 Gbps.⁵ Het grootste deel van de capaciteit van de kabelnetwerken wordt op dit moment gebruikt voor het verzenden van een analoog televisiesignaal.

Omdat de systeemeisen aan het begin van het netwerk (headend) en het eind van het netwerk (gebruiker) liggen vastgelegd, is de te overbruggen afstand bij een gegeven van 4,7 Gbps een functie van de kwaliteit van het systeem waarover het signaal wordt verzonden. Wanneer deze veel ruis toevoegt, zal de afstand afnemen en vice versa. In werkelijkheid zal de afstand tussen de 300 en 1000 meter bedragen om de signaal/ruis verhouding binnen de norm te houden.⁶

2. Wat is de snelheid voor de gebruiker?

Tabel BI.1: De maximale transmissiesnelheid per aangeslotene voor het gemiddelde kabelnetwerk in Nederland

| Type netwerk | Snelheid in Mbit/s | Shared / Dedicated |
|--------------|----------------------|--------------------|
| HFC | 50 down, 2,5 of 5 up | shared |

3. Capaciteitsvergrotingen

Voor de kabelnetten in Nederland zijn verschillende methoden om te komen tot een snellere datatransmissie. Zo kan de CMTS worden opgewaardeerd naar een intelligentere versie, gebruik worden gemaakt van technieken die werken met Ethernet en hogere frequentiebanden (bijv. Narad Networks), of het leggen van coaxkabels van iedere woning naar de wijkcentra (Maxi-ster net).⁷ Ook kan gebruik worden gemaakt van digitale technieken in plaats van analoge technieken, wat door een efficiënter spectrumgebruik capaciteitswinst oplevert. De meest toekomstvaste capaciteitsvergroting ligt op de fysieke laag en is het verder verglazen richting eindgebruiker. Bij het verglazen kan tegelijkertijd Wave Division Multiplexing worden toegepast op de glasvezelringen, zodat er daar geen bottleneck ontstaat voor het datatransport.

⁴ Voor systeemeisen van het kabelnetwerk: EN50083-7, voor consumentenapparatuur: CISPR??

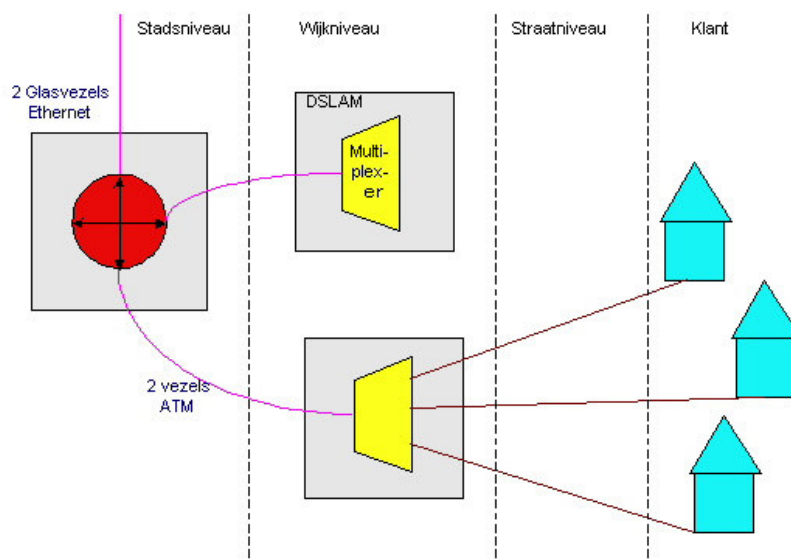
⁵ De norm voor signaalruis verhouding is 44 dB*microvolt. De bandbreedte is 860 MHz. Invullen in formule geeft 4,7 Gbps.

⁶ Gesprek met J. Wehrmeijer, technisch specialist bij VECAI, 13-12-2004

⁷ Fijnvandraat, 2003, p.57-60

Huidige ADSL netwerken in Nederland

De architectuur van een ADSL netwerk is in figuur BI.2 weergegeven.⁸ Het netwerk kan typisch worden opgedeeld in vier niveau's. De beschrijving gaat van de hoogste laag richting de klant.



Figuur BI.2: Architectuur van een ADSL netwerk

Op stadsniveau zit een acces router aangesloten op de backbone. De acces router zet het dataverkeer van de backbone op 2 glasvezels naar wijkniveau. Op dit niveau wordt het verkeer dat via glasvezels wordt aangeleverd 'gemultiplexed' in de DSLAM (DSL Acces Multiplexer) en op een koperen twisted-pair gezet. Multiplexing is het verzenden van meerdere signalen in de vorm van één complex signaal, waarbij de ontvanger dit signaal weer omzet in aparte signalen.

DSLAM's zijn geplaatst in nummercentrales, die voorheen alleen voor telefonie werden gebruikt. Op de DSLAM's kunnen Service Providers inkoppelen en hun diensten aan de klant leveren. De DSLAM functioneert als een communicatiemiddel met de ADSL modems die de klanten thuis hebben staan. Het heeft over het algemeen 400 poorten waarop individuele klanten worden aangesloten. Vanuit de DSLAM wordt het verkeer op een koperen twisted pair gezet, waarbij het meestal zonder onderbreking via een splitter bij de klant, die telefoonverkeer en internetverkeer scheidt, naar de ADSL modem bij de klant wordt verzonden. Dit laatste stuk kan variëren in lengte van enkele honderden meters tot vijf kilometer.

1. Wat bepaalt de snelheid?

De maximaal mogelijke snelheid wordt met name beïnvloed door de lengte van het koperen deel van het netwerk (vanaf de nummercentrale). Net als bij een kabelnetwerk is demping (en dus een slechte signaal/ruis verhouding) door het koper een grote bron van capaciteitsbeperking.

2. Wat is de snelheid voor de gebruiker?

ADSL biedt in Nederland een maximale snelheid van 8Mbit/s downstream en 2Mbit/s upstream, terwijl dat voor de synchrone tegenhanger SDSL, 2,3 Mbit/s is.⁹

⁸ TNO, 2003, p.A.30

⁹ abonnementenoverzicht op www.internetten.nl, geraadpleegd op 13-12-2004

Tabel BI.2: transmissiesnelheid bij eindgebruiker voor ADSL en tegenhanger SDSL

| Type netwerk | Snelheid in Mbit/s | Shared / Dedicated |
|--------------|--------------------|--------------------|
| ADSL | 8 down / 2 up | Dedicated |
| SDSL | 2,3 symmetrisch | Dedicated |

3. Capaciteitsvergrotingen

Er zijn vele manieren om een ADSL netwerk te innoveren. Zo kan er worden overgestapt op ADSL2 of ADSL2+¹⁰, of gebruik worden gemaakt van Etherloop¹¹, maar de beste manier om het netwerk op een toekomstvaste manier op te waarderen is door het vervangen van het koperen gedeelte door glasvezel, uiteindelijk resulterend in glasvezel tot aan het huis (FtTH). Een bekende tussenstap tussen ADSL en FtTH is VDSL.

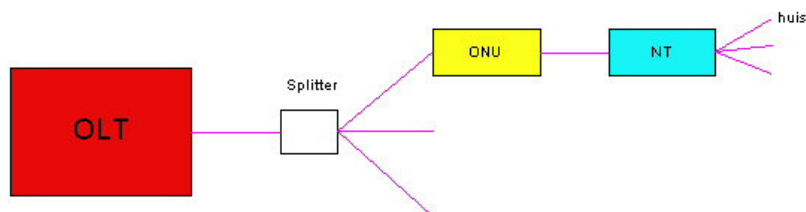
Bij VDSL wordt een deel van het koperen stuk vervangen door glasvezel. Hiermee komt de glasvezel via een switch tot op wijkniveau in plaats van de nummercentrale op stadniveau. Deze vorm van DSL wordt ook wel FttN genoemd (fiber to the neighbourhood). De DSL Acces Multiplexers moeten nu in de wijkcentra worden ingebouwd. De snelheid van VDSL hangt sterk af van de overbrugde afstand. Door leveranciers kan er een snelheid worden behaald van 52 Mbit/s downstream, maar dit heeft een sterk asymmetrische bandbreedte ten gevolge (52/16). Op dit moment zijn in de standaard snelheden opgenomen van 28 Mbit/s symmetrisch voor een afstand van 440 meter.¹²

Glasvezelnetwerken cq. optische netwerken

Er zijn twee soorten optische netwerken te onderscheiden:

- Passieve optische netwerken
- Actieve optische netwerken

De passieve netwerken zijn op hun beurt weer te verdelen in netwerken die gebruik maken van ATM (APON) en die gebruik maken van Ethernet (EPON). De actieve netwerken (AON) maken bijna altijd gebruik van Ethernet en er wordt meestal gerefereerd aan een dergelijk netwerk met 'Optisch Ethernet' (OE).¹³



Figuur BI.3: Globale architectuur van een passief optisch netwerk

Het PON systeem (figuur BI.3) is ontwikkeld om zo goedkoop mogelijk glasvezel in het aansluitnet te kunnen gebruiken. Een PON systeem maakt gebruik van een passieve splitter die tot maximaal 64 aansluitingen kan verbinden met een centraal concentratiepunt, waar zich de de Optical Line Termination (OLT) bevindt. Het aantal glasvezels blijft laag, omdat door gebruik te maken van verschillende golflengtes voor up- en downstream verkeer één kabel vaak genoeg is, i.t.t. bijvoorbeeld Optisch Ethernet (een actief optisch netwerk).

Passieve Optische netwerken verbinden de OLT met de eindgebruikers door glasvezels en splitters via een point-to-multipoint netwerk. Er bestaan twee soorten passieve optische netwerken, namelijk op Ethernet gebaseerde en op ATM gebaseerde netwerken.¹⁴

¹⁰ TNO, 2003, p.A36

¹¹ Fijnvandraat, 2003, p.52

¹² TNO, 2003, p.A.54

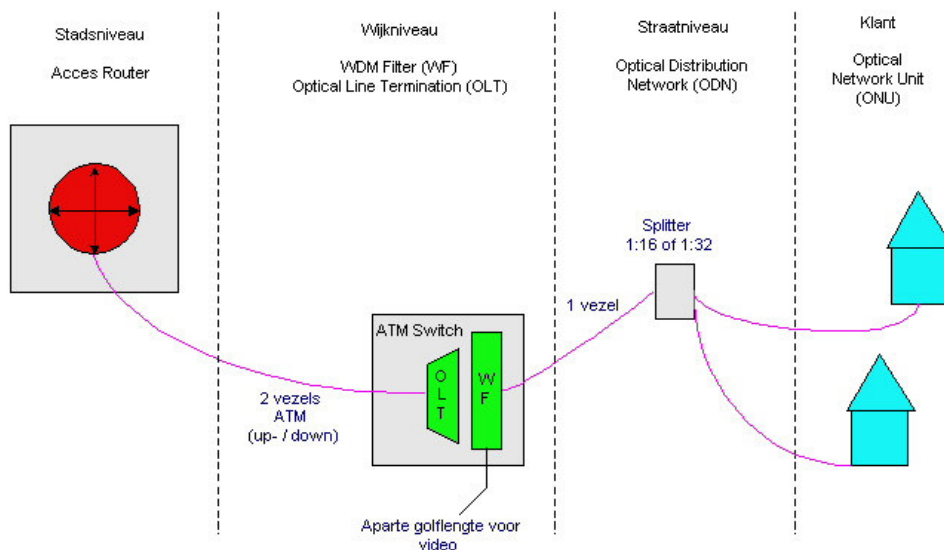
¹³ GigaSURF, 2001, p.16

¹⁴ TNO, 2003, p.A7-A19

Architectuur van een ATM Passief Optisch Network (APON)

Het gekozen ATM protocol biedt de mogelijkheid tot Quality of Service (QoS) (garantie voor de kwaliteit van de verbinding), het makkelijk aansluiten van SP's op de OLT en Optical Network Units (ONU) en door het gebruik van Virtual Circuits is het dataverkeer van de verschillende SP's goed te scheiden.

Op stadsniveau biedt de acces router toegang tot de backbone (zie figuur BI.4). Vanaf daar gaan er twee glasvezelkabels naar de OLT's op wijkniveau. Op dat niveau kunnen ook verschillende golflengtes worden gefilterd, om bijvoorbeeld een apart videokanaal te realiseren.¹⁵ Op straatniveau wordt het signaal opgedeeld door de splitter en via één glasvezel per afnamepunt verder getransporteerd. Up- en downstream verkeer wordt voor dit laatste stukje over dezelfde kabel getransporteerd.



Figuur BI.4: Architectuur van een ATM Passief Optisch Network¹⁶

Architectuur van een Ethernet Passief Optisch Network (EPON)

EPON maakt van dezelfde architectuur gebruik als APON, maar gebruikt in plaats van het ATM protocol het Optical Ethernet protocol. Ethernet kan goed worden gebruikt in situaties waar datapakketten in een onregelmatige stroom worden verzonden. In tegenstelling tot ATM kan Ethernet geen gebruik maken van een QoS standaard, maar er worden wel Classes of Service ontwikkeld voor Ethernet.

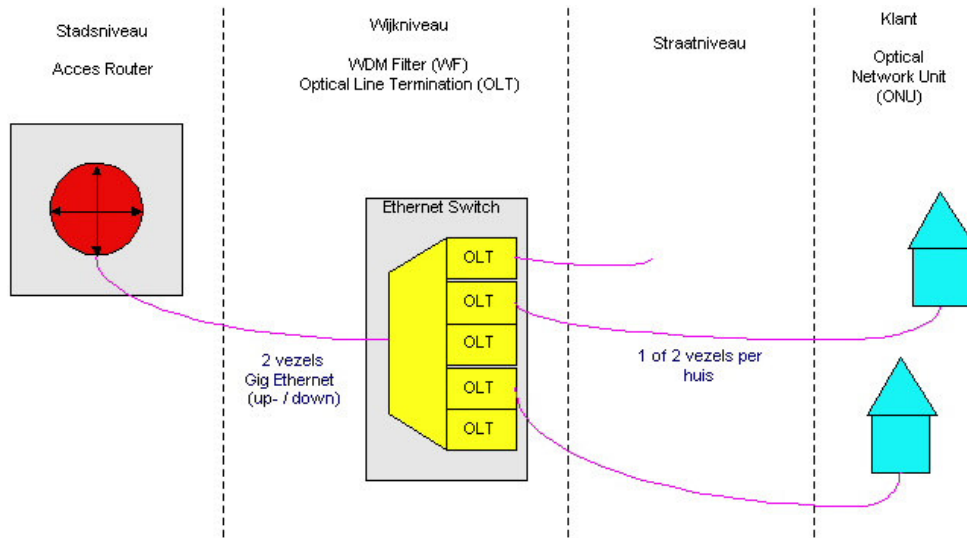
Architectuur van een Actief Optische Netwerken (AON)

In tegenstelling tot een passief optisch netwerk, komt bij AON elke glasvezel tot aan huis. Dat heeft als gevolg dat er veel intelligentie in het netwerk richting de eindgebruiker zit. In de straatkasten bevindt zich actieve netwerkapparatuur die de eindgebruiker met de Ethernet Switch op wijkniveau verbindt in single-mode of multi-mode (zie figuur BI.5). De meest gebruikte vorm van AON is Optisch Ethernet en daarom worden deze twee termen vaak door elkaar gebruikt. Voordeel van Optisch Ethernet is dat het al jaren wordt gebruikt in de MAN en WAN wereld. Daarom zijn er vaak geen problemen met het door elkaar gebruiken van apparatuur van verschillende leveranciers en is er een goede kostenontwikkeling.¹⁷

¹⁵ Voor het leveren van een videopakket met de omvang zoals we dit nu gewend zijn, is het netwerk nog niet geschikt

¹⁶ TNO, 2003, p.A7-A19

¹⁷ TNO, 2003, p.A7-A19



Figuur BI.5: Architectuur van een AON

1. Wat bepaalt de snelheid?

De natuurkundige eigenschappen van licht zorgen er voor dat de methode van datatransport met licht de snelste is die we kennen. Een glasvezelverbinding heeft een lagere demping en een grotere beschikbare bandbreedte. De signaal/ruisverhouding blijft daardoor over langere afstanden acceptabel. Glasvezel heeft daarmee een grotere capaciteit dan coaxiale koper kabel. De fundamentele grens voor datatransport met licht wordt verwacht te bestaan bij 100 Tbit/s.¹⁸

Een belangrijk element voor de maximale transmissiesnelheid is dispersie. Daarbij is er een verschil in single mode of multimode glasvezel. In single mode reist een lichtsignaal alleen door de vezel. De vezel is zo smal dat de lichtbundel niet kan divergeren. Een lichtbundel die divergeert is op een gegeven moment door de ontvanger niet meer te detecteren. Het divergeren van de bundel wordt dispersie genoemd. Daarbij geldt: hoe groter de afstand, hoe meer dispersie en hoe kleiner de bandbreedte en capaciteit. In multimode reizen de lichtsignalen parallel aan elkaar door de vezel, waardoor er voldoende ruimte is voor het optreden van dispersie. De capaciteit voor multimode glasvezel kan bij een toenemende afstand sterk afnemen.¹⁹

2. Wat is de snelheid van het netwerk

Tabel BI.3: Transmissiesnelheden van verschillende soorten optische netwerken

| Type netwerk | Snelheid in Mbit/s | Shared / Dedicated |
|--------------|---------------------------|--------------------|
| EPON | 155 tot 622 symmetrisch | Shared |
| APON | 1000 symmetrisch | Shared |
| AON | 100 tot 10000 symmetrisch | Dedicated |

3. Toekomstvast capaciteitsvergrotingen

Er zijn twee manieren om optische netwerken netwerk op te waarderen:

1. Gebruik maken van meerdere golflengtes per glasvezelkabel, zodat de capaciteit wordt vermenigvuldigd met het aantal golflengtes (Wave Division Multiplexing, WDM)
2. Het overgaan van multimode naar singlemode, wat inhoudt dat er slechts één signaal per vezel wordt verzonden.²⁰

¹⁸ TNO, 2002, p.D1

¹⁹ TNO, 2002, p.D2

²⁰ TNO, 2003, p.A18

Conclusie

Uit de transmissiesnelheden die zijn weergegeven voor de infrastructuren, blijkt dat optische netwerken die tot aan huis lopen een veel hogere maximale capaciteit hebben dan de huidige kabel en ADSL netwerken in Nederland. De kabel en ADSL netwerken in Nederland kunnen op veel manieren worden geïnnoveerd, waardoor de maximale transmissiesnelheid dichterbij die van optische netwerken komt, maar uiteindelijk zal alleen het vervangen van bekabeling met glasvezel kunnen zorgen voor een gelijke prestatie. Dat is te verklaren door de natuurkundige eigenschappen van het medium waar de datatransport over heen gaat; licht door glas heeft het minste last van demping en biedt de grootste bandbreedte.

Het innoveren van de bestaande netwerken op andere plaatsen dan de fysieke laag kan nog veel transmissiesnelheid opleveren voordat de theoretische grens is bereikt. In dat licht blijft het de vraag of de behoefte aan transmissiesnelheid de theoretische maximale transmissiesnelheid van de bestaande infrastructuur zal overstijgen, waardoor het noodzakelijk is om de kabels te vervangen door glasvezel. Verder is het van belang hoe de kosten van de verschillende infrastructuur zich in de toekomst zullen verhouden. De verschuiving in de kosten zal voornamelijk plaatsvinden in de netwerkapparatuur. Dat komt omdat de markt voor netwerkapparatuur nog aan schaalveranderingen onderhevig is. Wanneer de kosten voor een glasvezelnetwerk niet lager worden dan die van een kabel- of ADSL netwerk en wanneer het capaciteitsaanbod van de bestaande infrastructuur blijft voldoen aan de vraag ernaar, dan zal de uitrol van fijnmazige glasvezelnetwerken mogelijk stagneren.

Bijlage II: Regulerend kader

Het onderwerp van dit onderzoek heeft op drie manieren te maken met regulering. Bij het aanleggen en exploiteren van (openbare) telecommunicatienetwerken en een aanwezige rol van de overheid hierin zullen de juridische randvoorwaarden in grote lijnen worden gevormd door:

- De Mededingingswet
- De Telecommunicatiewet
- Europese Richtlijnen

1. De Mededingingswet

De NMa

Deze wet heeft als doel marktverstoringen te voorkomen die het gevolg zijn van afspraken die concurrentie belemmeren of het misbruiken van machtsposities door marktpartijen. De naleving ervan wordt gecontroleerd door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).¹ Voor het toepassen van de mededingingsregels zijn een aantal criteria opgesteld. De regels worden toegepast wanneer:

- Er gehandeld wordt door ondernemingen
- Een overheid wordt ook als onderneming aangemerkt als er sprake is van economische activiteiten door die overheid
- De regels worden op vorige situatie toegepast wanneer de betreffende activiteiten niet tot overheidstaken behoren én
- Als de activiteiten de mededinging merkbaar beperken

Markt en overheid

Als een overheid deelneemt in een organisatie die een telecommunicatienetwerk aanbiedt, dan zal zijn gedrag worden beoordeeld volgens de mededingingswet. In het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel "Markt en Overheid" werd gepoogd gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en ondernemingen tot stand te brengen. Samengevat kwam het toestaan van de overheid als marktpartij neer op de volgende afweging:²

- Het publieke belang dat wordt gediend
- De gevolgen voor de inwoners en de ondernemingen in de relevante markt
- De hoeveelheid financiële middelen die de overheid investeert.

Over het intrekken van het wetsvoorstel zegt het kabinet het volgende: *"De kern van de alternatieve aanpak is gericht op het voorkomen van oneerlijke concurrentie door het optreden van overheden die als onderneming economische activiteiten verrichten, bestaande uit het op een markt leveren van goederen of diensten aan derden."*³ Hieruit blijkt dat het doel nog steeds hetzelfde is, alleen zal het via andere middelen bereikt worden. Waarschijnlijk via het aanpassen van de Mededingingswet, waarbij gedragsregels worden opgenomen voor overheden die participeren in marktactiviteiten.

Gedragsregels

De regels waaraan een overheid zich moet houden bij het verrichten van marktactiviteiten liggen nu vastgelegd in een ministeriële regeling.⁴ De regels m.b.t. het verrichten van marktactiviteiten die niet tot de overheidstaken behoren en ook niet voortvloeien uit internationale verplichtingen zijn, kort samengevat, de volgende:

- De financiële middelen mogen alleen worden gebruikt voor marktactiviteiten als de kosten volledig worden doorberekend in de prijzen
- Werkzaamheden t.b.v. de marktactiviteiten en de daaraan verbonden loon- en personeelskosten worden volledig doorberekend in de prijzen

¹ www.nmanet.nl, geraadpleegd op 01-09-2004

² Berghout, 2003, p.73

³ Kabinetsstandpunt 'Heroverweging van het wetsvoorstel markt en overheid', 12-02-2004

⁴ Ministeriële regeling: "Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst", geldig vanaf 01-05-2003

- De prijzen worden verhoogd met de gewoonlijke vennootschapsbelasting en omzetbelasting en er wordt een redelijke winstmarge aangehouden
- Financiële middelen productiemiddelen en personeel voor het uitvoeren van de marktactiviteiten worden zodanig geadmistreerd dat er een duidelijke scheiding is met de rest van de administratie.
- Gegevens die zijn verkregen bij het uitvoeren van een overheidstaak en waarvan het gebruik voor marktactiviteiten is toegestaan, moet ook beschikbaar zijn voor derden.

De pijlers van de Mededingingwet

De NMa handhaaft de wet op de volgende punten:

- Concurrentiebeperkende afspraken (kartel)
- Misbruik van machtsposities
- Concentratietoezicht

Kartelverbod

“Kartels zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde gedragingen die de concurrentie op (een deel van) de markt beperken”. Concurrentiebeperkende afspraken kunnen betrekking hebben op de vaststelling van prijzen, het verdelen van voorzieningsbronnen, leveringscondities en beperking van productie of afzet.

Verbod op misbruik van economische machtsposities

Het hebben van een machtspositie is op zich niet strafbaar. Het misbruiken van die positie in de vorm van hanteren van extreem hoge prijzen, onredelijke leveringsvoorwaarden, uitsluiten van afnemers, prijsdiscriminatie e.d. is wel strafbaar. Voordat een marktpositie kan worden beoordeeld, zal eerst moeten worden vastgesteld om wat voor product en geografische markt het gaat.

Het verbod geldt ook voor publieke instellingen, maar deze kunnen ontheffing krijgen als de wet hen beperkt in het correct uitvoeren van hun taken. De Nederlandse Mededinging Autoriteit (NMa) zal dan bepalen of de gedragingen noodzakelijk zijn om goed te kunnen functioneren.

Concentratietoezicht

Concentratietoezicht houdt zich uitsluitend bezig met ondernemingen die samen een joint venture hebben en een compleet bedrijf vormen. Het is niet waarschijnlijk dat dit soort concentraties voorkomen in het onderzoek.

2. De Telecommunicatiewet

Wanneer geldt de Telecommunicatie wet?

Als een netwerk te omschrijven is als een openbaar communicatienetwerk, valt deze onder de Telecommunicatie wetgeving.

“elektronisch communicatienetwerk = transmissiesystemen, waaronder mede begrepen de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, die het mogelijk maken signalen over te brengen via kabels, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen, waaronder satellietnetwerken, vaste en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt en netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie”⁵

“openbaar elektronisch communicatienetwerk = elektronisch communicatienetwerk dat geheel of hoofdzakelijk wordt gebruikt om openbare elektronische communicatiediensten aan te bieden, waaronder mede wordt begrepen een netwerk, bestemd voor het verspreiden van programma’s voor zover dit aan het publiek geschiedt”⁶

De communicatiewet is per mei 2004 gewijzigd door het invoeren van de Europese Richtlijnen in de nationale regelgeving. Waar voorheen sprake was van telecommunicatienetwerken én omroepnetwerken, is nu sprake van elektronische communicatienetwerken. Daarmee wordt onderstreept dat er een convergentie is tussen de

⁵ Tw, artikel 1.1, sectie e

⁶ Tw, artikel 1.1, sectie h

verschillende netwerken. Technisch gezien zijn steeds meer diensten via verschillende communicatienetwerken te leveren.

Gevolgen van het openbaar / niet-openbaar zijn van een communicatienetwerk

Als een netwerk niet als openbaar geïnclassificeerd kan worden, zal deze niet geregistreerd hoeven te worden bij de OPTA en ook niet aan verplichtingen tot interconnectie, aftapbaarheid, graven en toegang moeten voldoen. Omdat ook de gedoogplicht van de lokale overheid komt te vervallen, heeft deze het recht om precariobelasting op de aanbieder van het netwerk te verhalen.

De OPTA bepaald voor elk specifiek geval of deze als openbaar of niet-openbaar moet worden beschouwd. De OPTA geeft deze richtlijnen voor het bepalen van de niet-openbaarheid:⁷

- Het gaat uitsluitend om diensten die beschikbaar zijn voor een besloten gebruikersgroep
- De groep van deelnemers is beperkt
- Het gebruik van het netwerk door de deelnemers is beperkt tot eigen gebruik
- Er worden geen openbare telecommunicatiediensten verleend aan het publiek.

Als de lokale overheid zelf een communicatienetwerk aanbiedt, dan zal geen precariobelasting worden geheven, omdat het netwerk over eigen grond gaat. Wanneer er ook andere partijen deelnemen in de aanbiederende organisatie, dan zullen deze wél belasting moeten betalen. Als deze niet wordt geïnd door de overheid, dan is er sprake van ongeoorloofde staatssteun of discriminatoir handelen door de overheid.

Registratie van een netwerk

Een openbaar telecommunicatienetwerk moet geregistreerd worden bij de OPTA.⁸ De registratie kost de aanbieder jaarlijks € 7760,-.⁹

“Voor het aanleggen of aanbieden van een openbaar telecommunicatienetwerk, huurlijnen of een omroepnetwerk, dan wel voor het aanbieden van een openbare telecommunicatiedienst of een systeem voor voorwaardelijke toegang is een registratie door het college vereist.”

Voor sommige diensten of inrichtingen is geen registratie nodig.

*“a. waarvoor bij of krachtens deze wet een vergunning is vereist;
b. die behoren tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van diensten of van inrichtingen van geringe omvang of betekenis.”*

Gedogen van aanleg en onderhoud kabels¹⁰

“Eenieder is, behoudens artikel 5.2 en onverminderd het in dit hoofdstuk geregelde recht op schadevergoeding, verplicht de aanleg en instandhouding van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en de aanleg en instandhouding van niet gevulde mantelbuizen in en op openbare gronden, alsmede de opruiming daarvan, te gedogen.”

Deze gedoogplicht geldt ook voor kabels boven grond, water of gebouwen. Dit geldt niet voor percelen van individuen en bovendien mag er geen verandering aan de grond worden toegepast, zodat de bestemming voor die grond verandert. De gemeente moet het geheel coördineren in de aanleg/onderhoud en mag geen remmende werking uitoefenen op de werkzaamheden. De netwerkaanbieder moet vergunning aanvragen bij B&W. Aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken moeten hun voorzieningen, zoals kabelbehuizing, tegen redelijke voorwaarden openstellen voor andere aanbieders van netwerken, eventueel tegen vergoeding.

⁷ Logica Consulting Bv, “Whitepaper: verwerving van managed dark fiber door lokale overheden, een juridisch assessment”, 2002, p.10

⁸ Tw, hoofdstuk 2

⁹ OPTA, “Regelingen vergoedingen OPTA 2004”, *Staatscourant*, nr. 249, 24-12-2003

¹⁰ Tw, hoofdstuk 5

Interoperabiliteit van diensten

“Een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten, die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleert, treedt op verzoek van een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten met die aanbieder in onderhandeling met het oog op het sluiten van een overeenkomst op basis waarvan de nodige maatregelen worden genomen, waaronder zo nodig door middel van interconnectie van de betrokken netwerken, opdat eind- tot eindverbindingen tot stand worden gebracht.”¹¹

Dit houdt in dat bijvoorbeeld kabelexploitanten en telefonie-exploitanten toegang moeten geven aan andere aanbieders van netwerken, maar ook aan aanbieders van slechts diensten. In de oude wetgeving werd vooral gericht op de toegang en interconnectie op het telefonienetwerk en het verlenen van toegang door KPN. Maar door de technologische ontwikkeling en de zogenoemde convergentie van infrastructuren is de wetgeving algemener geformuleerd.

3. Europese richtlijnen

De wetgeving zoals die er in Nederland is en wordt gehandhaafd, wordt gebaseerd op zes Europese richtlijnen. Deze richtlijnen dragen bij aan drie algemene doelen.

Doelstellingen:

- Het versterken van een verenigde Europese markt
- Het bevorderen van concurrentie
- Het beschermen van de belangen van de inwoners

Richtlijnen:

- Kaderrichtlijn
- Toegangsrichtlijn
- Machtigingsrichtlijn
- Universele dienstrichtlijn
- Privacyrichtlijn
- Richtlijn Mededinging Elektronische Communicatiesector

Hantering van begrippen

Het belangrijkste gevolg van de nieuwe Europese richtlijnen is dat de begrippen ‘telecommunicatienetwerken’ en ‘omroepnetwerken’ zijn vervangen door één enkele term, namelijk “elektronische communicatienetwerken”. Hiermee wordt het probleem opgevangen van de dienstneutrale breedbandnetwerken die zowel omroepdiensten als datatransport kunnen verzorgen. De nieuwe richtlijnen van 18 juni 2002 worden verwacht eind 2004 in de Nederlandse wetgeving verwerkt te zijn.

Toekennen van graafrechten

De nieuwe kaderrichtlijn bepaalt dat een overheidsinstelling die eigenaar is of inspraak heeft in het aanbieden van telecommunicatiediensten moet zorgen dat de betreffende afdeling gescheiden is van de afdeling die gaat over het toekennen van graafrechten.¹² Dit geldt overigens niet alleen voor het toekennen van graafrechten, maar voor het verlenen van elk soort instemmingsbesluit. De verantwoordelijkheid voor het verlenen van een instemmingsbesluit moet structureel gescheiden zijn, d.w.z. doorzichtige procedures en non-discriminatie, van de activiteiten die verband houden met de eigendom of zeggenschap in een onderneming die elektronische communicatienetwerken en/of diensten exploiteert.

Technologie neutraal beleid

Volgens de Europese kaderrichtlijn moeten nationale regelgevende instanties hun beleid technologie neutraal formuleren. Dat betekent dat bepaalde technologieën niet bevoordeeld mogen worden ten opzichte van anderen.

¹¹ Tw, artikel 6.1, lid 1

¹² Europese Kaderrichtlijn, artikel 11, lid 2.

Verplicht uitschrijven van tender

In de Europese dienstenrichtlijn staat dat lokale overheden verplicht zijn tot het uitschrijven van een tender als de investeringssom van het uit te voeren project hoger is dan €200.000.¹³ Zo'n procedure moet voldoen aan de volgende eisen:

- Verstrekking van de uitbesteding zal geschieden op vooraf opgestelde criteria
- Een transparante procedure
- Geen discriminatie tussen deelnemers uit verschillende landen

Ongeoorloofde staatssteun

Vanuit de Europese richtlijnen kan gezegd worden dat er een verbod is op staatssteun. Staatssteun omvat het geven van financiële middelen door een overheid aan de markt, maar ook het hanteren van niet gebruikelijke fiscale voordelen en het anders hanteren van regels.

Bij gedeeltelijke staatssteun in samenwerkingsverband kan ook de markt verstoord worden en dus door de Europese Commissie worden afgekeurd. Er moet in ieder geval gezorgd worden voor het juist doorberekenen van de kosten aan de eindgebruiker en het consequent hanteren van regels. Het is volgens een Europese Verordening¹⁴ mogelijk voor een overheid om in beperkte mate subsidie te verlenen aan een onderneming. Er kan een maximum van €400.000 worden verleend per telecommunicatieproject. Bovendien mag maar €100.000 per organisatie per jaar worden verstrekt. Binnen deze grenzen zouden (lokale) overheden dus rechtmatig handelen.

Het handhaven van het verbod op staatssteun is een taak van de Europese Commissie. Op nationaal niveau is hierover geen regelgeving te vinden. De NMa zal in geen geval ingrijpen op de Nederlandse markt als er sprake is van overheidssteun. Dit is zelfs ondenkbaar, aangezien de NMa niet geheel zelfstandig is, maar onderdeel van de Rijksoverheid en dus zou handelen in strijd met zijn eigen belangen.

¹³ Europese Servicerichtlijn, 92/50/EEG

¹⁴ Verordening (EG) nr. 69/2001, 12-01-2001

Bijlage III: Lokaal bestuur

Dit stuk is hoofdzakelijk gebaseerd op twee documenten:

- Rapport commissie-Elzinga "Dualisme en lokale democratie", 17 januari 2000
- VNG: Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (www.vernieuwingsimpuls.nl)

Op 30 september 1998 kreeg de commissie-Elzinga van de regering de opdracht mee om te onderzoeken hoe dualisering in het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden en wat de juridische aspecten en overige consequenties daarvan waren. Het idee van de 'gekozen burgemeester' speelde daar een belangrijke rol in. Voor dit onderzoek is dat echter niet van belang.

In deze tekst zullen de belangrijkste gevolgen van de nieuwe wet worden besproken, waarna er als laatste wordt toegespitst op de uitwerking van de gemeentewet voor de breedbandproblematiek. Het belang van dit stuk ligt in het begrip van de besluitvorming m.b.t. breedband dat zich op lokaal niveau afspeelt.

1. Wet Dualisering Gemeentebestuur

Voor begrip van de processen binnen de lokale overheid is het van belang een beeld te vormen van de taken en procedures die liggen vastgelegd. Op 7 maart 2002 is de wet Dualisering Gemeentebestuur ingegaan, die de oude Gemeentewet wijzigt. De belangrijkste veranderingen liggen in de scheiding tussen de bevoegdheden en posities tussen Raad en College, wat wordt geïmpliceerd met 'dualisme'. Grofweg kunnen de taken van de twee organen als volgt worden omschreven:

- Het college houdt zich bezig met het dagelijkse bestuur van de gemeente
- De raad stelt daar de kaders voor, controleert het besturen door het college en staat in contact met de burgers.

2. De raad

De raad is de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau. In het dualisme wordt deze functie nog duidelijker onderstreept. De raad houdt zich bezig met het signaleren van problemen, het identificeren en formuleren van beleidsmogelijkheden en onderhoudt contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. De raad wordt elke vier jaar direct door het volk gekozen, waarna de raad het bestuur benoemt.

Met de nieuwe wet wordt gestreefd naar het bevorderen van het inhoudelijke debat in de gemeenteraad. Doordat raad en bestuur nu gescheiden zijn, hoeven bestuurlijke zaken nu niet te worden afgehandeld in de vergaderingen. Doordat de raad meer kaderstellend, controlerend en het volk vertegenwoordigd, kan politiek beter naar voren komen. Het is de bedoeling dat door het nieuwe systeem politieke standpunten sneller en beter naar voren kunnen worden gebracht en dat kiezers meer uitwerking zien van de politieke agendapunten waar ze voor gestemd hebben. De politieke profilering moet op drie manieren uitwerking krijgen:

Doordat de gemeenteraad bij vergaderingen of debatten wordt voorgezeten door een raadslid is er meer ruimte voor het kenbaar maken van politieke voorkeuren en het debatteren over de daaraan gerelateerde stellingnames. Dat gebeurt in raadsvergaderingen of raadscommissievergaderingen, waarbij daarna als geheel een positie kan worden ingenomen t.o.v. het college.

Fracties zullen zich ook beter politiek profileren, doordat ze in de raad hun politieke voorkeuren kunnen laten doorwerken in de kaders die ze willen stellen voor het bestuur. Bovendien is het door het meer inhoudelijke karakter van de raadsvergaderingen mogelijk om politiek relevante onderwerpen op de agenda te zetten. Wethouders mogen niet meer aanwezig zijn bij de fractievergaderingen, omdat hier nu duidelijk een structurele scheiding tussen zit.

Als laatste is het voor de individuele raadsleden makkelijker om persoonlijke voorkeuren die zij vormen door in gesprek te gaan met de burgers, door te laten werken in hun politieke stellingname.

Kaderstellende rol van de gemeenteraad

Kaderstelling betekent dat de raad van te voren vaststelt wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten zijn van het te voeren beleid. Het college zal het beleid moeten uitvoeren en kunnen daar op worden 'afgerekend' als zij buiten de vastgestelde kaders treden.

Interactiviteit met omgeving

Het is in het nieuwe bestuursmodel belangrijk om interactief te zijn met de omgeving. Door in overleg te treden met burgers, maatschappelijke instellingen kunnen oplossingen worden gevonden of beleid geformuleerd dat breed gedragen wordt door de maatschappij. Bovendien wordt van meerdere kanten kennis gebruikt. Het gebruik van ICT kan de interactiviteit bevorderen.

Het is een taak van de raad om in dialoog te treden met de burger. In het dualistische systeem wordt dat makkelijker, omdat dat kan gebeuren voordat de plannen zijn uitgewerkt. De politieke partijen en de raad kunnen door dialoog met de burger makkelijker kaders stellen aan het bestuur van het college. Het college kan ook in gesprek gaan met de burgers, om zodoende in de besluitvorming sneller aan te passen aan de dynamiek onder de bevolking

3. De nieuwe rol van de burger

De burger krijgt in het nieuwe systeem meer mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden. Zo is er het burgerinitiatief, dat de mogelijkheid biedt voor burgers om items op de agenda te plaatsen die door raadsleden nog niet zijn opgepakt of die anders zijn vertaald uit de dialoog met de burger. Aan de mogelijkheden voor burgerparticipatie kan de raad zelf randvoorwaarden stellen.

Verder bestaat er nog burgerparticipatie, die het mogelijk maakt om burgers actief deel te laten nemen in de raad of raadscommissies. Er zijn drie vormen burgerparticipatie:

- Schaduwfractieleden; door het deelnemen in raadscommissies kunnen fracties hun werk spreiden. De burgers fungeren bijvoorbeeld als klankbord.
- Spreekrecht; burgers kunnen in raads- of commissievergaderingen kritiek uiten op of vragen stellen over het beleid.
- 'Gast in de raad' houdt in dat burgers een dag mee kunnen lopen met een raadslid, om zodoende meer begrip te krijgen voor de gemeente.

4. Ambtelijke ondersteuning

Ieder gemeenteraadslid heeft recht op ambtelijke bijstand. Samen met fractieondersteuning en de griffier vormt het de ambtelijke ondersteuning. Informatievoorziening en ondersteuning van de raad zijn nu voornamelijk taken van de griffier. Beleidsambtenaren blijven echter belangrijke informatieleveranciers voor de raad en het college. Om conflicten te voorkomen en het dualisme te handhaven, moeten er afspraken worden gemaakt over de manier waarop ambtenaren hier mee omgaan. De ondersteuning door beleidsambtenaren aan de raad bestaat uit:

- Informatievoorziening
 - De beantwoording van vragen van raadsleden (passief)
 - Elk individueel raadslid heeft het recht tot vragen. De raad heeft meer informatie nodig als hij zich actief en zelfstandig profileert, op eigen initiatief voorstellen ontwikkelt en kritischer controleert. Actieve informatieplicht vindt plaats op initiatief van het college. Het college is verplicht de raad te informeren over belangrijke zaken
- Bijstand
 - Voorbereiding van initiatiefvoorstellen, moties of amendementen
 - Voorbereiding van schriftelijke en mondelinge vragen
 - Secretariaat van de commissie
 - Opzet en uitvoering van interactief beleid
 - Opzet en uitvoering van onderzoek of enquêtes
 - Ondersteuning van de rekenkamerfunctie

Griffier, secretaris en griffie

In het nieuwe systeem is er aparte ondersteuning voor de raad als het college. De griffier ondersteunt de raad door het medeondertekenen van stukken, administratieve, procesmatige taken of inhoudelijke ondersteuning. De gemeentesecretaris vervult die taken voor het college. De griffie is een mogelijke aanvulling op de griffier, waarbij de griffie meer algemene taken op zich neemt.

5. De burgemeester

In het nieuwe systeem blijft de burgemeester voorzitter van de raad als van het college. De raad en het college zijn nu meer onafhankelijke delen die minder samenwerken, maar de burgemeester blijft de bindende factor. Hij zal het belang van de raad wel boven die van het college moeten stellen. Het voorzitterschap van het college krijgt door drie bepalingen een ander karakter dan voorheen:

- Burgemeester zorgt voor de eenheid van het beleid
- De burgemeester kan nieuwe zaken agenderen in de collegevergaderingen
- En mag ook eigen onderwerpen inbrengen in een collegevergadering

De burgemeester heeft enkele zorgplichten, zoals:

- Het toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid
- Het coördineren van de personen die daar bij betrokken zijn
- Een goede behartiging van de gemeente t.a.v. andere gemeenten en overheden

6. Commissies

Raadscommissies

Een raadscommissie heeft als functie het voorbereiden van de besluitvorming en het verlichten van de taken van de raad. Raadscommissies zijn niet verplicht om te worden ingesteld. Een raad zonder bijbehorende raadscommissies zal vaker moeten vergaderen. In het dualistische systeem bestaat een raadscommissie alleen uit raadsleden en zijn collegeleden uitgesloten.

Buiten de ondersteuning van de raad door bijvoorbeeld vooronderzoek en het onderverdelen van de stukken in bepaalde categorieën, overlegt een raadscommissie ook met het college. Daarbij gaat het niet om het inbrengen van wijzigingen door het college in de stukken, maar meer om het stellen van kaders aan het beleid van het college.

Bestuurs- en adviescommissies

Een bestuurscommissie kan door het college of de raad worden ingesteld om enkele bevoegdheden over te dragen met bijvoorbeeld als doel het ontvlechten van die bevoegdheden. Het instellen van een bestuurscommissie was in het oude systeem niet mogelijk.

Adviescommissies adviseren het college, de burgemeester of de raad over regelgeving of voorgenomen beleid. Net zoals bestuurscommissies kunnen adviescommissies door de raad en/of het college worden ingesteld. Vergaderingen van adviescommissies hoeven niet openbaar te zijn en worden gevormd door personen buiten de gemeentelijke overheid.

Agendering en agendacommissies

Programma's van college en raad worden eerst vertaald naar een programmabegroting. In zo'n begroting wordt per onderdeel aangegeven hoe veel budget er voor beschikbaar is, wat het doel van het programma is en hoe het beleid uitgevoerd dient te worden. Door suggesties van fracties, raadsleden of burgers kan de agenda worden aangepast. Er kan in een gemeente een agendacommissie zijn die de agenda's vaststelt. In die commissie zitten fractievoorzitters of commissievoorzitters.

7. Breedband als onderwerp in lokale besluitvorming

Prioriteit van ICT in nieuwe wet

Als eerste kan worden gezegd dat ICT en breedband in het adviesdocument en de nieuwe wet een prominente rol krijgen toebedeeld. De besluitvorming moet interactief zijn met de omgeving en het vergaren van kennis middels ICT wordt belangrijk geacht. De aandacht voor ICT in de nieuwe wet werkt hoogstwaarschijnlijk door in de gemeenten zelf. De prioriteit en agendastatus van ICT is daarmee verhoogd.

Gevolgen van het dualistische systeem voor externe beïnvloedingsmogelijkheden

Voor mensen of organisaties buiten de gemeente is er meer mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het inhoudelijke debat in de raad. Omdat leden van het college niet meer participeren in de raad en dagelijks bestuur

dus geen onderdeel meer is van de discussie kan er makkelijker invloed worden uitgeoefend op de agendavorming binnen de gemeenten. Dit biedt mogelijkheden voor belanghebbenden in de breedbandproblematiek. Zij kunnen makkelijker informatie uitwisselen met raadsleden, waardoor in de raadsvergaderingen sneller nieuwe feiten kunnen meewegen in de besluitvorming. De maatschappelijke discussie over de gevolgen van bepaald beleid kan worden beïnvloed, wat gunstig kan uitpakken in de kaders die de raad stelt aan het beleid van het college.

De rol van beleidsambtenaren

Deze groep mensen hebben binnen de gemeente een invloedrijke rol met betrekking tot de vorming van het inhoudelijke debat. Zij fungeren als informatiebron voor de raadsleden. De samenstelling van de groep en de persoonlijke ambities van de beleidsambtenaren hebben grote gevolgen voor de besluiten die worden genomen. In het dualistische systeem moet de functie die de beleidsambtenaar invult voor het college enerzijds en de raad anderzijds worden gescheiden.

Adviescommissies en breedband

In de totstandkoming van breedbandbeleid lijken adviescommissies in de praktijk een grote rol te spelen. Zo is de commissie Andriessen een bekende. Deze commissie adviseerde bijvoorbeeld de gemeente Den Haag en Amsterdam over de mogelijkheden voor het bevorderen van breedband binnen de gemeente. Adviescommissies bestaan uit personen die niet verbonden zijn aan de gemeenten. Ze zullen bestaan uit experts op het beleidsgebied waar de commissie voor is ingesteld. Omdat de vergaderingen niet openbaar hoeven te zijn, is de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het te vormen advies klein. Bovendien wordt een adviesrapport van een groep experts hoog aangeschreven en de getrokken conclusies uit het rapport kunnen daarom grote invloed hebben op de perceptie van de problematiek en de besluitvorming er omheen.

Bijlage IV: Actoranalyse

Om de probleemanalyse meer diepgang te geven en om een beter inzicht te krijgen in de omgeving van de probleemeigenaar, is een actoren analyse een nuttige opgave. Deze actorenanalyse zal de volgende inzichten geven:

- Een overzicht van de relevante betrokken actoren
- De hulpbronnen van de actoren en de consequenties daarvan voor VECAI
- De percepties van het probleem van de belangrijkste actoren
- Karakterisering van de mogelijke sturing door VECAI op de probleemsituatie
- Inzicht in het netwerk van VECAI in termen van vijanden en mogelijke bondgenoten

De analyse zal gebeuren aan de hand van de probleemformulering die is gemaakt in de inleiding van het rapport:

- “Inzicht krijgen in lokale besluitvorming t.a.v. Fiber to the Home netwerken”
- Centraal in de analyse staan lokale besluitvorming t.a.v. FttH netwerken en de opdrachtgever, VECAI.

Eerst zullen alle relevante actoren worden opgesomd en worden gekenmerkt door het stellen van enkele vragen. Daarna zal uit de gestructureerde lijst van actoren worden opgemaakt welke de belangrijkste rol spelen in de omgeving van VECAI t.a.v. het onderzoeksobject. Dat gebeurt aan de hand van kenmerken als vervangbaarheid van hulpbronnen van de actoren en afhankelijkheid van VECAI. Hierna worden de aangrijppunten voor sturing en de soorten sturing voor VECAI ingedeeld in categorieën. Vervolgens kunnen de actoren worden ingedeeld in termen van sleutelposities in het netwerk van VECAI (“critical actors”) en relevantie van het probleem voor de actoren (“dedicated actors”). Door de laatste indeling kan worden bepaald hoe VECAI in algemene zin zijn netwerk het beste kan onderhouden en wat/wie de meeste aandacht moet krijgen.

Scannen van betrokken actoren

Voor het vinden en beschrijven van de betrokken actoren zijn enkele kenmerken opgesteld die in tabel BIV.1 zijn terug te vinden voor de getallen twee tot en met vijf.

1. Actoren die een rol in of een belang hebben bij het probleem zoals gesteld in de bovenstaande probleemformulering
2. Actoren die beschikken over bevoegdheden die bij het ontstaan of verhelpen van de probleemsituatie een rol spelen
3. Actoren die beschikken over andere hulpbronnen die voor het probleem van belang zijn
4. Actoren waar verwacht van kan worden dat zij op enig moment betrokken willen zijn
5. Actoren die waarschijnlijk niet actief zullen participeren, maar wel door de problematiek worden geraakt

Tabel BIV.1: Relevante actoren en hun kenmerken

| Actoren (1) | Kenmerken | | | |
|--|-----------|---|---|---|
| Overheden | | | | |
| Lokale overheid | 2 | | 4 | |
| Provinciale overheid | 2 | | 4 | |
| Nationale overheid | 2 | | 4 | |
| Europese Commissie | 2 | | | 5 |
| Bedrijven | | | | |
| Aannemers | | | | 5 |
| Investeerders in glasvezel | | 3 | 4 | |
| Woningbouwcorporaties | | | 4 | |
| Kabelbedrijven | 2 | | 4 | |
| KPN/Versatel/bbnd | 2 | | 4 | |
| Service providers | | 3 | 4 | |
| Consultants | | 3 | 4 | |
| Belangenverenigingen (bijv. VECAI) | | 3 | 4 | |
| Maatschappelijke organisaties | | | | |
| Wetenschappelijke instellingen (bijv. TNO) | | 3 | 4 | |
| Niet georganiseerde belangen | | | | |
| Consumenten | | 3 | | 5 |

Vervangbaarheid van hulpbronnen en afhankelijkheid van actoren

In tabel BIV.2 is de lijst van actoren nogmaals weergegeven, nu met een lijst van andere kenmerken. De hulpbronnen zijn nu expliciet weergegeven en tevens zijn vervangbaarheid van die hulpbronnen, de afhankelijkheid van VECAI van de betreffende actor en de sleutelposities in het netwerk te zien. Met een sleutelpositie wordt bedoeld een grote afhankelijkheid van VECAI t.o.v. de actor en de beschikking van de actor over belangrijke hulpbronnen. De sleutelposities worden ingenomen door de volgende spelers.

- Lokale overheid

De lokale overheid heeft speciale bevoegdheden die alle andere bevoegdheden en hulpbronnen van andere critical actors overstijgen. Dit komt door de besluiten die het kan nemen t.a.v. bestemmingsplannen, graafrechten, begroting van overheidsgeld etc. Omdat deze bevoegdheden en de aanwending ervan cruciaal lijken voor de vorm van de plaatselijke ICT-infrastructuur én omdat VECAI sterk afhankelijk is van het handelen van deze actor, is hij aan te merken als critical actor. Zie ook de paragraaf over pluriformiteit.

Tabel BIV.2: Vervangbaarheid van hulpbronnen, afhankelijkheid van actoren en identificatie van sleutelposities

| Actoren | Hulpbronnen | Vervangbaarheid hulpbron(nen) | Afhankelijkheid van actor | Critical Actor? |
|--|--|-------------------------------|---------------------------|-----------------|
| Overheden | | | | |
| Lokale overheid | Realisatiemacht, instemmingsbesluiten openbare ruimte en graafwerk | Gering | Hoog | Ja |
| Provinciale overheid | Formuleren beleid | Gering | Matig | Nee |
| Nationale overheid | Beleid, Financiën, wet- en regelgeving | Gering | Matig | Nee |
| Europese Commissie | Wet- en regelgeving | Gering | Matig | Nee |
| Bedrijven | | | | |
| Aannemers | Geld, kennis m.b.t. graven en liggende infrastructuur | Groot | Gering | Nee |
| Investerders in glasvezel | Kapitaal | Gering | Matig | Nee |
| Woningbouwcorporaties | Toegang tot afzetkanalen breedband | Groot | Gering | Nee |
| Kabelbedrijven | Afzetkanalen, koppelverkoop marktkennis, kapitaal | Gering | Hoog | Ja |
| KPN/Versatel/bbnd | Afzetkanalen, koppelverkoop marktkennis, kapitaal | Gering | Hoog | Ja |
| Service providers | Machtpositie t.a.v. positie in waardeketen breedband | Gering | Matig | Nee |
| Consultants | Kennis, uitgebreid netwerk | Groot | Matig | Nee |
| Belangenverenigingen (bijv. VECAI) | Kennis, uitgebreid netwerk | Groot | - | Nee |
| Maatschappelijke organisaties | | | | |
| Wetenschappelijke instellingen (bijv. TNO) | Kennis | Gering | Matig | Nee |
| Niet georganiseerde belangen | | | | |
| Consumenten | Keuze voor afzetkanaal, betalingsbereidheid | Gering | Hoog | Ja |

- Infrastructuurhouders (kabel en telefonie)

Infrastructuurhouders hebben geen bevoegdheden die in de buurt komen van een overheid, maar hebben door het gezamenlijke landelijke netwerk en de rechten voor het aanleggen en onderhouden van kabels een grote machtspositie t.o.v. de andere actoren. Buiten de bevoegdheid om het netwerk te exploiteren en uit te breiden, hebben deze actoren zeer brede afzetkanalen richting de consument en de beschikking over een grote hoeveelheid kapitaal die zij kunnen gebruiken voor nieuwe investeringen. Daarbij moet gezegd worden dat de financiële positie van KPN wellicht beter is dan die van de kabelsector, door de grote investeringen die de kabelbedrijven in hun netwerk hebben moeten doen de laatste jaren.

- Consumenten

De uiteindelijke invloed op het aanbod in de breedbandmarkt zou in een vrije markt moeten aankomen op de consument. Omdat er marktfalen is geconstateerd en overheden hebben ingegrepen op de breedbandmarkt, kan dit effect in sommige gevallen (deels) verloren zijn gegaan. De consument heeft echter nog steeds een groot aandeel in het slagen van een glasvezelinitiatief, omdat aan de hand van de vraag die zij genereren een businessplan wordt gemaakt. Bij het onderhouden van het netwerk door VECAI zal rekening moeten worden gehouden met de wensen van de consument.

Probleempercepties, doelen en belangen van de critical actors

Om een beter inzicht te krijgen in de bedoelingen en de achterliggende drijfveren van de belangrijkste actoren (critical actors en VECAI), zullen nog enkele aspecten in kaart worden gebracht. Deze inventarisatie biedt samen

met een structurele indeling van het actorennetwerk ('dedicated' en 'critical actors') mogelijkheden voor het identificeren van sturingsmogelijkheden.

De probleemperceptie wordt aan de hand van een aantal vragen in kaart gebracht. De vragen staan hieronder opgesomd. De beantwoording is weergegeven in tabel BIV.3 en BIV.4.

- Wat zijn de doelen en belangen van de actoren?
- Welke maatstaf hanteren de actoren bij het beoordelen van de situatie?
- Wat is hun perceptie van de bestaande en/of te verwachten situatie. Wat is de kern van het probleem? In hoeverre en in welk opzicht is er volgens de betrokken actoren sprake van een kloof? Hoe bakenen ze deze af?
- Wat zijn volgens hen de belangrijkste oorzaken van de probleemsituatie?
- Welke beïnvloedingsmogelijkheden/middelen onderscheiden zij ten aanzien van de probleemsituatie en zijn oorzaken?

Tabel BIV.3: De belangen en doelen van de belangrijkste actoren

| Actor | Belangen | Doelen |
|-----------------------|--|---|
| VECAI | Bedrijfscontinuïteit, belangen van kabelsector nastreven | Gunstige wet- en regelgeving voor kabelbranche, standaardisatie van techniek, communicatie over branche. |
| Lokale overheid | Stemmers vertegenwoordigen en herkozen worden | Aantrekkelijk leefomgeving, goed vestigingsklimaat |
| Infrastructuurhouders | Bedrijfscontinuïteit, marktaandeel behouden | Tegemoet komen aan de wensen van de consument, marktaandeel veroveren van de concurrent, breedband meer bekendheid geven. |
| Consument | Een prettige leefomgeving | ICT diensten tegen goede prijs/kwaliteit verhouding afnemen, keuzevrijheid behouden. |

Tabel BIV.4: Probleemperceptie voor de belangrijkste actoren

| Perceptie | VECAI | Lokale overheid | Infrastructuurhouders | Consument |
|----------------------------------|---|--|---|---|
| Maatstaf inzake probleemsituatie | Lokale besluitvorming moet transparant en rationeel verlopen | De inwoners van een gemeente moeten gebruik kunnen maken van up-to-date elektronische communicatienetwerken | Investeren in het netwerk zal alleen gebeuren als dat rendabel is, m.a.w. er moet voldoende markt vraag zijn | De consument wil dat het dienstenaanbod aansluit bij zijn wensen in termen van samenstelling dienstenpakket, service, kwaliteit, prijs etc. |
| Perceptie, kern probleem etc. | Door de niet rationele overwegingen die binnen een gemeente worden gemaakt t.a.v. breedband, krijgen concurrerende glasvezelnetwerken een steeds groter marktaandeel op de breedbandmarkt. | Er zijn zeer snelle technologieën beschikbaar. De infrastructuurhouders implementeren deze niet, waardoor breedbanddiensten niet worden ontwikkeld en er niet kan worden geprofiteerd van de positieve effecten ervan. | Door de kleine vraag naar glasvezelaansluitingen is het niet verstandig grote bedragen te investeren. Door de verschillende glasvezelinitiatieven wordt de machtspositie op het niveau van de fysieke infrastructuur aangetast. | De perceptie kan per individu sterk verschillen, maar de situatie zal over het algemeen niet als probleem gepercipieerd worden |
| Oorzaken van probleem | Persoonlijke ambities van ambtenaren in lokale overheid, winstbejag van consultants, conflicterend beleid op Europees/nationaal/lokaal niveau van laatste jaren | Geldtekort infrastructuurhouders, ontbreken diensten, angst van infrastructuurhouders voor het verliezen van huidige positie | Ontbreken breedbanddiensten, grote investeringskosten, ambitie van gemeenten op het gebied van breedband. | - |
| Beïnvloedingsmogelijkheden | Communicatie met publiek (promoten kabel), communicatie met nationale overheid (glasvezelinitiatieven blokkeren), communicatie lokale overheid (beïnvloeden van besluitvormingsprocessen), juridische procedures tegen investerende gemeenten, breedbanddiensten populairder maken etc. | Faciliteren of stimuleren (in elke vorm dan ook) van een nieuw aan te leggen aansluitnet, promoten van breedbanddiensten of zelf ontwikkelen ervan. | Uitbreiden van dienstenpakket op kabel, investeringen plegen in netwerk, participeren in glasvezelinitiatieven, samenwerkingsverband en met dienstenontwikkelaars aangaan | Keuze t.a.v. infrastructuur en/of service provider. |

Karakterisering van het netwerk

Na de indeling in critical en non-critical actors en het beschrijven van de percepties, belangen en doelen, kan er nog een indeling worden gemaakt in de lijst van actoren. In tabel BIV.5 zijn de actoren ook ingedeeld in dedicated en non-dedicated actors (toegewijde en niet toegewijde). Deze indeling is handig wanneer er een strategie moet worden bedacht voor het onderhouden van een netwerk. Het ontwerpen van een strategie is een ander vakgebied waar niet over zal worden uitgewijd, maar het karakteriseren van het netwerk geeft wel meer inzicht in de probleemsituatie waar VECAI mee te maken heeft.

Tabel BIV.5: De omgeving van VECAI gestructureerd weergegeven

| Richting van perceptie: | Dedicated actors | | Non-dedicated actors | |
|---|--|---|----------------------|---------------------|
| | Critical Actors | Non-critical actors | Critical Actors | Non-critical Actors |
| Gelijkgerichte percepties, belangen en doelen | Kabelbedrijven, KPN/Versatel/bbnd, service providers | Wetenschappelijke instellingen | Consument | |
| Tegengestelde percepties, belangen en doelen | Lokale overheid | Nationale en regionale overheid, investeerders in glasvezel, woningbouwcorporaties, consultants, Wetenschappelijke instellingen | Consument | Aannemer |

In de tabel is te zien dat er maar één speler is die een sleutelpositie bekleed en tegelijkertijd tegengestelde percepties, belangen en doelen heeft, de lokale overheid. Deze speler verdient dan ook veel aandacht en zal constant in de gaten moeten worden gehouden. Mogelijke bondgenoten liggen in de velden met gelijkgerichte percepties. Voor “wetenschappelijke instellingen” is ook het veld van tegengestelde percepties ingevuld, omdat het er tussenin hangt (er zou ook niks ingevuld kunnen worden voor de beide velden). De nationale en regionale overheden, investeerders, woningbouwcorporaties en consultants zijn geen ‘gevaarlijke’ spelers, maar kunnen door hun talrijkheid een negatief klimaat voor VECAI creëren door het uiten van kritiek. Investeerders en consultants zouden door intensieve lobby mogelijk een veld omhoog kunnen schuiven en potentiële bondgenoten kunnen worden. Verder verdient de consument veel aandacht, omdat zijn klandizie uiteindelijk de belangen van VECAI dient.

Bijlage V: Interviewverslagen

De interviewvragen en -verslagen zijn opgenomen in de vertrouwelijke versie van deze scriptie.

Bijlage VI: Begrippen

▪ Aansluitnet

Een ICT-infrastructuur kan landelijk uitgerold zijn, zoals het geval is bij telefonie of kabel. Dataverkeer over een netwerk zal zich qua snelheid aanpassen aan de zwakste schakel in het traject, ook wel de bottle neck genoemd. Aangezien 95% van onze kabel- en telefonienetwerken uit het snelle medium glasvezel bestaan en deze ontwikkeling zich heeft voorgedaan vanuit de kern van de netwerken (backbone), bevindt de bottleneck zich in de praktijk bijna altijd op het laatste stukje richting de eindgebruiker. Dit laatste stuk – van één of enkele kilometers lang – wordt het aansluitnet genoemd. Het onderzoek richt zich op dat stuk van de infrastructuur. Een aansluitnet wordt overigens ook wel met ‘local loop’ aangeduid. Het kan voorkomen dat deze twee begrippen in het rapport door elkaar worden gebruikt.

▪ Breedband(infrastructuur)

In dit onderzoek wordt er gesproken over breedbanddiensten en -infrastructuren. Er bestaat weinig consensus over de betekenis van deze begrippen. Breedbanddiensten zijn diensten die een breedbandinfrastructuur vereisen om geleverd te kunnen worden, maar dan blijft de vraag wat breedbandinfrastructuur is. Er zijn drie kenmerken die over het algemeen onderkend worden. Een breedbandinfrastructuur heeft een:

- ‘Always-On’ verbinding
- Flat fee, oftewel een vast bedrag dat onafhankelijk van het gebruik wordt betaald¹
- Multimedia ondersteuning²

Over de bitrate van een breedbandige infrastructuur zijn de meningen verdeeld. Zo hanteert de NMa een definitie die alles boven de 128 kbit/s als breedband aanmerkt³, terwijl Expertgroep Breedband een definitie hanteert van 10 Mbit/s sustained in beide richtingen.⁴ In de ‘volksmond’ wordt van breedband gesproken als men het heeft over ADSL of kabelinternet aansluitingen. Het is belangrijk om te bedenken dat transmissiesnelheid in zijn geheel niet het belangrijkste is voor het kenmerken van een breedbandinfrastructuur. De drie eerder gegeven kenmerken (always-on, flat-fee en multimedia) zijn minstens even belangrijk. Bovendien is transmissiesnelheid een dynamisch begrip, terwijl de andere kenmerken door de tijd heen vast lijken te staan.

Als er wordt gekeken binnen het kader van dit onderzoek, dan lijkt er nog een verschil te bestaan in het hanteren van de definitie voor breedband. Door de marktpartijen (kabelexploitanten, ADSL aanbieders) wordt met breedband bedoeld op de snellere internetverbindingen zoals die nu bestaan⁵; daar vallen ook de (huidige) snelle ADSL- en kabelinternet abonnementen onder.⁶ In de publieke sector en met name binnen gemeenten lijkt de lat veel hoger te worden gelegd en wordt vaak gesproken over 10 Mbit/s of hoger, waarbij er veelal wordt gesproken over het gebruik van glasvezel, ook wel aangeduid met het begrip ‘optische netwerk’.⁷ De minder snelle ADSL en kabelinfrastructuren worden in dat geval aangeduid met ‘mid-band’. Merk op dat de transmissiesnelheden voor de kabel- en telefonie-infrastructuren steeds dichterbij de 10 Mbit/s komen te liggen en dus de potentie hebben om in de toekomst binnen deze definitie te vallen.

Tijdens het onderzoek wordt de laatste tweedeling in het achterhoofd gehouden. Er kan worden gesproken over breedband zoals bedoeld door marktpartijen, maar ook over breedband zoals bedoeld door overheden, waarbij glasvezel de dragende infrastructuur is. In het rapport zal, waar nodig, het verschil worden aangegeven. Omdat er geen consensus lijkt te bestaan over de transmissiesnelheid die een infrastructuur aan moet kunnen om te worden gekenmerkt als breedband én omdat dit een dynamisch aspect is, zal ik in mijn definitie geen waarde voor deze snelheid opnemen. Een begrip wat ik van belang acht voor de definitie van breedband is toekomstvastheid. Een infrastructuur is toekomstvaster dan een andere, wanneer deze een groter

¹ Recent is er van ADSL een ‘metered’ versie op de markt gekomen; dit valt bij wijze van uitzondering binnen de definitie

² Ondersteuning van meer dan één soort dienst, zoals telefonie, internet en televisie/video

³ Nma: “Rapportage Internettoegang”, 14 december 2001

⁴ Expertgroep Nederland Breedbandland, advies aan de regering, 2002

⁵ d.w.z. snelheden die licht voorlopen op het gebruik door de massa

⁶ bbned biedt bijvoorbeeld 8 Mbit/s; kabelfoon biedt bijvoorbeeld 6 Mbit/s (www.speedtest.nl, juli 2004)

⁷ Zie bijvoorbeeld Amsterdam (www.citynet.nl) of Almere (www.almerekennisstad.nl)

ontwikkelingspotentieel heeft. Wanneer bijvoorbeeld de vereiste datasnelheden stijgen, zal een infrastructuur met een groot ontwikkelingspotentieel makkelijker kunnen voldoen aan de nieuwe eisen en daarom toekomstvaster zijn dan een ander met minder ontwikkelingspotentieel.

- **Definitie van breedband**

Een infrastructuur is als breedbandig aan te merken wanneer deze een multimedia ondersteuning biedt en voor een vast bedrag per maand een 'always on' verbinding heeft. Verder is een infrastructuur breedbandiger dan een ander wanneer deze toekomstvaster is.

Door het hanteren van deze definitie vallen bijvoorbeeld ADSL en kabelinternet binnen de definitie, maar zal een glasvezelnetwerk als breedbandiger kunnen worden aangeduid dan de twee voorgaande.

Bijlage VII: Sturingsinstrumentarium van VECAI

Tabel B-VII.1 (opgesteld d.m.v. gesprekken met technisch, juridisch en public affairs specialisten binnen VECAI). (K) = instrument voor de kabelbedrijven

| Typering instrument Aangrijppunt in het stromenmodel | Beperkend / Hard | Verruimend / Zacht |
|--|---|---|
| Geven van informatie | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatie/tegenargumenten geven in lokale/nationale besluitvorming die aannames voor glasvezelplannen tegenspreken | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanprijzen van allerlei breedbandtechnologieën, behalve glasvezel ▪ Marktonderzoek naar vraag glasvezelaansluitingen (zoals TNO, KPMG, 2004) ▪ Participeren in raadsvergaderingen |
| Wijzen op regelgeving | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Naar buiten treden met rechterlijke uitspraken ten nadele van gemeentelijke glasvezelprojecten ▪ Dreigen met juridische procedures (K) ▪ Aanklagen van op de markt opererende gemeenten die afwijken van procedures (instemmingbesluiten etc.) (K) ▪ Aanvechten van ongelijke behandeling door rechtenorganisaties inzake vergoedingen voor auteursrechten (K) | |
| Lobby bij betrokken partijen | Lobby bij mogelijke glasvezelinvesteerders om ambitie te laten varen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Persoonsgerichte of partijgerichte lobby ten gunste van kabelsector bij gemeente of Rijksoverheid ▪ Lobby bij adviserende partijen van (lokale) overheid |
| Deelnemen in een proces | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aan de kaak stellen van mededingingsovertredingen bij EC ▪ Aantonen van onbevoegd handelen door woningbouwcorporaties bij VROM | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participeren in adviescommissies t.a.v. breedband ▪ Participeren in innovatie-bijeenkomsten met industrie (zoals Siemens) ▪ Participeren in initiatieven (zoals haalbaarheidsstudie Den Haag) ▪ Opzetten van of deelnemen in maatschappelijk 'breed vertegenwoordigde' platforms ▪ Inbreng van breedband (kabel) in projecten met sociaal-maatschappelijke doelen |
| Publieke opinie / Communicatie via de media | Besluitvorming rondom glasvezel negatief in beeld brengen via de pers | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lobby gericht op overbrengen van positieve ontwikkelingen in kabelsector (via pers) ▪ Reclame maken voor kabel en breedbanddiensten |

De indeling van rijen in de tabel zijn ontleend aan de rijen van tabel 1.1 uit hoofdstuk één. De tabel is een weergave van sturingsinstrumenten die VECAI kán gebruiken om de glasvezel- en breedbandontwikkelingen in het algemeen gunstig te beïnvloeden.

Typering van de instrumenten (indeling van de kolommen)

De instrumentenfamilie waar de meeste potentiële sturing in zit is de communicatieve familie. De uitwerking van de instrumenten is in ieder geval te scharen onder deze familie en daarmee is een typering gegeven voor het instrumentarium. Voor een verdere functionele splitsing lijkt een beperkend-verruimende dimensie geschikt. Dit is een onderscheid dat vaker kan worden gemaakt bij communicatieve instrumenten.¹ Met beperkende communicatieve instrumenten worden hier bedoeld instrumenten die op een – voor zover mogelijk bij communicatieve instrumenten – redelijk ‘harde’ wijze het gedrag van een actor probeert te beïnvloeden cq. af te remmen. Met verruimende communicatieve instrumenten wordt bedoeld de communicatie die er op gericht is om actoren positief te stimuleren t.a.v. de doelverwezenlijking van de probleemeigenaar. De laatste categorie instrumenten lijkt voornamelijk ex-ante te zijn, dat wil zeggen instrumenten die preventief worden ingezet op negatieve ontwikkelingen. De categorie met beperkende of harde instrumenten lijken meer ex-post cq. regressief te zijn, wat wil zeggen dat ze worden ingezet nadat de negatieve ontwikkelingen zich al hebben voorgedaan.

¹ J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1994, p.142