

PrimaVera Working Paper Series



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

PrimaVera Working Paper 2008-09

Verkeersbegrip van algemeen belang

geschiedenis van infrastructurele stelselmatigheid voor toekomst van informatieverkeer

Pieter Wisse

December 2008

Category: academic

University of Amsterdam
Department of Information Management
Roetersstraat 11
1018 WB Amsterdam
<http://primavera.fee.uva.nl>

Copyright ©2008 by the Universiteit van Amsterdam

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Verkeersbegrip van algemeen belang

geschiedenis van infrastructurele stelselmatigheid voor toekomst van informatieverkeer

Pieter Wisse

Abstract

Information society, or network society as it is also called, requires an infrastructure facilitating citizens' large and structurally ever changing (!) variety of informational interactions (sign exchanges). However, developments now labelled as electronic government usually frustrate rather than promote such an infrastructure at the appropriate scale of society as a whole. At least, that is the author's informed analysis of Dutch society. Its government is still failing to adapt to, and genuinely adopt, the general perspective of social dynamics. In actual practice, it prefers instead to continue to rely on its separate agencies (municipalities, provinces, national ministries, etcetera) to improve so-called services, only taking citizens as their respective clients.

The literally one-sided emphasis on government services has all but eliminated seriously attending to the public interest. Often, an explicit appeal to public interest promoted development of infrastructure based on earlier technologies. It may have been misrepresented all along, though, as a selected history of infrastructure shows. In this paper, it is argued that a balanced concept of public interest essentially connects it to interoperability as equitable potential for interactions. Indeed, infrastructure is government's key responsibility.

Language

Dutch.

Keywords

Information society, network society, civil information engineering, civil information management, infrastructure, public interest, system of systems, electronic government.

About the author

Pieter E. Wisse (www.wisse.cc) is founder and president of Information Dynamics, an independent company operating from the Netherlands and involved in research & development of complex, civil information engineering/management.

Pieter holds an engineering degree (mathematics and information engineering) from Delft University of Technology and a PhD (information management) from the University of Amsterdam where he is now affiliated with PrimaVera as a research fellow.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Beheersing door stelselmatigheid als metamethode	5
3. Onderhoud van stelselbegrip	6
4. Infrastructuur vanuit algemeen belang	7
5. Het doordringende karakter van stelselmatigheid	10
6. Algemeen belang voor de toekomst	12
7. Achterhaald overblijfsel als absoluut geldig begrip	14
8. Van coöperatie naar expliciete verkeersinfrastructuur	16
9. Dialogisch referentiekader voor infrastructuur	18
10. Neoliberale beleidsvernauwing	21
11. Overheid is géén zakelijk dienstverlener	22
12. Voorbeeldige rem op infrastructuur	25
13. Remwerking vervolgd	29
14. Toekomst?	33
literatuur	35

1. Inleiding

Het netwerkpotentieel van digitale technologie is betrekkelijk nieuw. Met andere technologieën verloopt dagelijks leven natuurlijk allang via allerlei netwerken respectievelijk verkeersstelsels. Van voetpad tot elektriciteit, van schrift tot vliegtuig vormen ze tevens de basis van infrastructuur. Mensen gedragen zich vergaand volgens verwante, doorgaans sterk impliciete maatschappijvisies. En mede als gevolg van wat infrastructuur veroorzaakt, moet ook zijzelf weer in ontwikkeling blijven.

De nieuwigheid van wat bekend staat als de informatie- of netwerkmaatschappij valt door reële vergelijking met bijzondere aandacht voor infrastructuur dus reuze mee. Als voornaamste bron voor dit opstel raadpleegde ik *Een nieuwe wereld, Het ontstaan van het moderne Nederland*.¹ Auke van der Woud schreef een prachtig boek dat rijk is aan aanknopingspunten, want hij

behandelt de infrastructuur voor massacommunicatie en massamobiliteit, een van de belangrijkste pijlers van onze huidige samenleving. [Zijn] boek gaat over de eerste ontwikkelingsstadia van onze infrastructuur, het beschrijft in zekere zin de prehistorie van onze massale drang om te communiceren en te bewegen.[23:14]

Van der Wouds “selectie [...] van het moderne” acht ik met nadruk óók relevant voor de stelselmatige infrastructuurontwikkeling die thans gaande is, herstel, thans gaande zou moeten zijn onder impuls van digitale technologie. Elders schets ik civiele informatiekunde als wetenschappelijke discipline annex praktische beroepsuitoefening gericht op infrastructuur voor informatieverkeer.[20, 21] Inherent aan infrastructuur vind ik maatschappelijke schaal.[19] Dat is tevens de schaal waarop zelfs principieel een begrip zoals het algemeen belang speelt, herstel, wederom expliciet zou moeten spelen.

Vooraf het algemeen belang zoals Van der Woud het begripmatig voorstelt, verdient naar mijn idee echter aanpassing. De wereld is inmiddels alweer zoveel nieuwer dan Nederland tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw. En de praktisch bereikbare wereld, zeg ook maar de reële schaal voor dagelijks verkeer, is tegelijk zoveel groter!

Daarom ontwikkel ik algemeen belang hier als verkéersbegrip op maatschappelijke schaal.

Nadrukkelijk bedoel ik er een schaal mee die qua infrastructuur niet beperkt mag zijn door traditionele territoriale grenzen, bijvoorbeeld die van het Koninkrijk der Nederlanden anno 2008. Dat heeft niets met warrige utopie te maken, wèl alles met feitelijk netwerkpotentieel van digitale technologie.

Omdat het maatschappelijk verkeer betreft, dus gaat om betrekkingen met verschillende partijen, kies ik (ook) voor algemeen belang vanzelfsprekend het zgn dialogisch perspectief dat kenmerkend is voor civiele informatiekunde. Algemeen belang vormt, zoals ik verderop uitleg en hopelijk ook praktisch toepasbaar maak, als het ware een ‘relatief’ neutraal platform voor deelnemers met hùn

¹ Voor de leestip ben ik J.W. Lintsen dankbaar. Graag geef ik hier zijn aanbeveling door om Van der Wouds belangrijke, toegankelijke geschiedenisverhaal te lezen!

respectievelijke belangen. Daarop kunnen zij (sociale) betrekkingen voeren (of kunnen er juist van worden weerhouden), zodat het een maatschappelijk verkeersplatform is.

Vanuit dat dialogisch verkeersperspectief analyseer ik vervolgens de planning van de elektronische overheid, stand eind 2008. Mijn conclusie vind ik zeer verontrustend. Die luidt dat het algemeen belang compleet verwaarloosd is voor elektronische overheid. Het is domweg niet aan de orde, punt. Dat verklaart volgens mij ondermeer het rampzalig gebrek aan wèrkelijke stelselmatigheid. Zoals Van der Woud de aanleg beschrijft die karakteristiek is voor eerdere infrastructuur, is stelselmatigheid daarvoor echter wezenlijk. Samengevat, zonder passend algemeen belangbegrip en bijbehorend stelselmatige aanpak blijft infrastructuur voor informatieverkeer ònbereikbaar. Dat is ernstig. Zachtjes uitgedrukt, zo langzamerhand verdient ook infrastructuur voor informatieverkeer erkenning als “een van de belangrijkste pijlers van onze samenleving.”[23:14]

2. Beheersing door stelselmatigheid als metamethode

Waarò m meent Van der Woud dat Nederland vanaf het midden van de negentiende eeuw “een nieuwe wereld” is, of “modern” zoals hij ook schrijft? Simpel uitgedrukt was het, in mijn woorden, een samenloop van motief en gelegenheid.

Dat motief om de natuur (lees ook: de aardse wereld) te beheersen is oeroud. Als het ware de gelegenheid, zeg ook maar de katalysator, was echter

[h]et nieuwe element dat er rond 1850 bij kwam, [te weten] dat de middelen en de kracht om de natuur te beheersen fenomenaal toenamen.[23:14]

Inmiddels weten we eveneens, herstel, behoren we te weten, dat mensen met hun technieken of, algemener uitgedrukt, met hun cultuur als onlosmakelijke elementen *in* de wereld verkeren. Dat sluit absolute, total(itair)e beheersing uit. De vaststelling van dergelijk principieel onvermogen heeft trouwens wel iets weg van het natuurkundig onzekerheidsprincipe van Heisenberg. Hoogstens lukt beheersing plaatselijk. En tijdelijk. Vaak gaat het juist mis door valse ambitie. Destijds, in tweede helft van de negentiende eeuw, moet echter de indruk van

de groeiende macht over tijd en ruimte [23:21]

voor invloedrijke mensen nagenoeg lineair geweest zijn, dus met die macht open voor grenzeloze extrapolatie ofwel zònder grenzen aan de groei ... van hun invloed. Ik laat trouwens maar in het midden of die houding in brede kring veel veranderde.

De ervaring van het kleinere succes (lees ook: voordeel) met beheersing roept gauw de behoefte aan het grotere succes op. Het was (en is) zeker niet zo, dat die succeservaring algemeen was (of is). Maar de selecte groep die het genoot, kon mede dankzij het eerdere succes ook verdere successen nastreven.

Dat leidde wèl tot een algemenere methode om beheersing ... beheersbaar te krijgen. Van der Woud geeft de noemer als volgt aan:

Nieuwe werkwijzen, bewegingen, handelingen heten opvallend vaak ‘stelselmatig’, ‘systematisch’. In de tweede helft van de negentiende eeuw kwamen op alle terreinen systemen tevoorschijn.[23:11-12]

Dergelijke “terreinen” werden doorgaans geïsoleerd opgevat, wat trouwens nog altijd gebeurt. Maar in de ene werkelijkheid doordringen systemen elkaar natuurlijk. Dat vergt dan weer een overkoepelende benadering. Technocratisch blijft de voorkeursoriëntatie voor beheersing echter ontleding, dus stelsels die op hun beurt weer uit andere, kleinere stelsels waren opgebouwd[. ...] In de negentiende eeuw werd het systematische ‘normaal’.[23:12]

Met stelselmatigheid als metamethode kwam de vaart pas goed in het beheersingsstreven:

Precies omdat die logica altijd en overal gold — dus ook in de toekomst — werd het mogelijk om de toekomst op een wetenschappelijke manier voorstelbaar te maken. [... D]e toekomst werd iets om zelf te maken.[23:12]

3. Onderhoud van stelselbegrip

Maakbaarheid, beheersing, dat zijn al veel langer ònomkeerbare thema’s. Wat dat betreft toont de negentiende eeuw een kwantiteits-, géén kwaliteitssprong. Elke mens is cultuurmens en elke cultuurmens is een makend mens.

Het is verleidelijk om van gefrustreerd positivisme te vluchten in afwijzing van beheersing. Die veiligheid is echter schijn.

Beheersing en haar handlanger stelselmatigheid vormen nu eenmaal onvermijdelijke, zelfs noodzakelijke bestaansvoorwaarden voor de cultuurmens. We bestaan niet zònder; daaraan is minder modern dan het kan lijken in de tijdelijke slagschaduw van een nieuwe technologie.

In het groeiend besef van risico’s met stelselmatige inzet van technologieën moeten we (samenhangende) betekenissen van technologie, beheersing, stelsel (!) en dergelijke wèl nadrukkelijk aangepast houden. Exemplarisch voor stelselmatige wetmatigheid is besef van terugkoppeling. Zo moeten we niet lineair volgen dat beheersing goed is, dus méér beheersing altijd beter, enzovoort. Met andere woorden, wat stelselmatigheid tegenwoordig optimaal betekent is alweer (heel) iets anders dan het precybernetische begrip zoals Van de Woud het schetst als in opkomst en toegepast voor de vroege aanleg van infrastructuur.

Weliswaar vergt, zeg maar, primaire variëteit vervolgens passende variëteit voor beheersing, maar in de ene werkelijkheid is zulke beheersings- of sturingsvariëteit subiet óók primaire variëteit. Daaraan valt niet te ontsnappen. Ongeremde extrapolatie herkennen we daarom, althans, behoren we tegenwoordig zelfs te herkennen als anti-stelselmatig.

Dynamisch evenwicht, dat is stelselmatig voor de toekomst. We zoeken optimale verhoudingen in het besef van onzekerheid erover. We maken voor optimale beheersing daarom tevens ruimte voor het onbeheersbare. Dat is geen paradox, maar praktisch. Zo optimaliseren wij veiligheid in relatie tot natuurkrachten. Want absolute veiligheid blijkt een gevaarlijke illusie. Inspanningen met dat doel miskennen realiteit; er raken middelen verspild die relatieve, kortom reële veiligheid (sterk) hadden kunnen bevorderen.

Iets dergelijks geldt voor maatschappelijke ontwikkeling door individuele vrijheden. Zodra een mens gedragsbeperkingen als remmend voor zijn persoonlijke ontwikkeling ervaart, stopt duurzame dynamiek op maatschappelijke schaal. De persoonlijke vrijheid als ruimte waarin het individu onvoorspelbare resultaten voortbrengt, betekent inherent onzekerheid. Dat gaat inderdaad vaak verkeerd en heet dan misdaad oid. De middelen om misdaad absoluut te proberen te elimineren zijn stellig erger dan de kwaal. Want misdaadruimte is principieel gelijk aan weldaadruimte, nog afgezien van de betrekkelijkheid van waardering. Het klinkt inderdaad merkwaardig om in verband met criminaliteit, terrorisme en dergelijke over evenwicht te spreken. Maar stelselmatigheid mikt niet langer op lineaire exploitatie, maar zo precies mogelijk op zulk veranderlijk evenwicht. Daarbij gaat het om kansen voor ontwikkeling. Dat is nu eenmaal onzeker.

Vergeleken met een zgn kansspel heerst zelfs dubbele onzekerheid. In een kansspel is de verzameling van de mogelijke uitkomsten bekend. Wat vooraf ontbreekt, is slechts zekerheid over de daadwerkelijke uitkomst van een specifieke speelgang. Naarmate maatschappelijke vrijheid groter is, zijn (ook) uitkomsten zelf onzekerder.

Infrastructuur op stelselmatige leest biedt optimale voorzieningen voor dergelijk onvermijdelijk onzekerheidsevenwicht. Wat kunnen we daarvoor leren van c.q. moeten we juist afleren uit de infrastructurele beginperiode die Van der Woud voor Nederland documenteerde?

4. Infrastructuur vanuit algemeen belang

Maatschappelijk verkeer is voor een aanzienlijk deel informatieverkeer. Omgekeerd valt daarom te verwachten dat andere mogelijkheden (en belemmeringen) voor informatieverkeer tot verandering van maatschappelijk verkeer leiden (waarvan informatieverkeer immers samenstellend onderdeel uitmaakt). Volgens Van der Woud is het

niet vergezocht om [...] verbanden te leggen tussen stelselmatigheid, de idee van vooruitgang, de opbouw van de maatschappij en de beschaving.[23:13]

Zijn conclusie baseert Van der Woud op negentiende-eeuwse mogelijkheden voor natuurbeheersing,² niet op de mogelijkheden van de latere digitale technologie. Hier gaat het mij steeds om de algemenere strekking met het oog op toekomstige infrastructuur. In wisselwerking veranderde inderdaad ook wat maatschappij betekent:

‘Maatschappij’ was geen vrijblijvend woord; het wees na het midden van de [negentiende] eeuw steeds meer op een ideaal dat moest worden nagestreefd, op een vooruitgang die moest worden gerealiseerd, op een innerlijke en uiterlijke orde die voor iedereen zou moeten gelden en die ‘beschaving’ werd genoemd.[23:13]

Op het vroege toneel van de Nederlandse veranderingen speelt Thorbecke de hoofdrol als ontwerper van de Grondwet van 1848 die

de omslag van de oude politiestaat naar de nieuwe rechtsstaat [23:279]

formaliseerde. Daarmee was natuurlijk niet in één klap een modern maatschappijbegrip breed gevestigd. In de rechtsstaat liggen de verhoudingen anders, maar hoe precies?

Voor de aanleg en de exploitatie van de infrastructuur voor communicatie en mobiliteit was duidelijkheid over de grens tussen het publiek en het privaat domein uitzonderlijk belangrijk. De kern van de discussie lag in de definitie van het algemeen belang [...] en de manier waarop de staat zich voor het algemeen belang verantwoordelijk maakte.[23:166]

Van der Woud spitst aldus de ontwikkeling van het maatschappijbegrip toe, te weten op het algemeen belang. Want

[h]et algemeen belang, de positie van de staat, de aanleg van de infrastructuur en de regelgeving voor de openbare ruimte hangen zeer nauw met elkaar samen. [...] Het is vanwege die samenhang nodig om te zien hoe het denken over het algemeen belang en de staat [...] veranderde.[23:170]

Hij stelt als leidraad voor dat

[a]lle besluiten die de rijksoverheid voor de nationale infrastructuur nam, weerspiegelden opvattingen over het algemeen belang.[23:279]

Tegenwoordig is dat verband onverminderd geldig, zo algemeen uitgedrukt. De noodzaak om aan het algemeen belang steeds een optimale betekenis te verlenen, wordt scherp geïllustreerd door de (eerdere) veranderingen in betekenis die Van der Woud schetst. Direct ná aanvaarding van de nieuwe Grondwet, dus

[i]n de jaren vijftig van de negentiende eeuw waren die ideeën [over het algemeen belang] duidelijk genoeg voor de juridische inrichting van de staat[. ...] Om ingrijpende beslissingen over een nieuwe nationale infrastructuur te kunnen nemen, waren deze opvattingen echter nog te abstract[.][23:279]

² Volgens een vergelijkbare aanpak schreef David Blackbourn met *The Conquest of Nature* “a book about the reshaping of the German landscape that also tries to show how modern Germany itself was shaped in the process.”[2:19] Enerzijds kiest Blackbourn een kleiner thema door zich te concentreren op waterbeheer, anderzijds behandelt hij een langere periode, te weten vanaf het midden van de achttiende eeuw tot heden.

Dat veranderde vlot, bijvoorbeeld door

een nieuwe onteigeningswet die in 1851 van kracht werd [en] was [...] bedoeld [...] om het algemeen belang een goede juridische positie te geven. [...] De wet van 1851 maakte [...] meteen duidelijk dat onteigening nooit een particulier doel kan dienen, dat die alleen in het algemeen belang kan gebeuren en dat het algemeen belang publiek domein is.[23:168]

Overigens,

[d]eze juridische duidelijkheid over het openbaar domein was nodig, niet alleen in geval van onteigening. Ze was vooral nodig voor de grote bestuurlijke operatie die in de tweede helft van de negentiende eeuw zou gaan plaatsvinden: de exacte begrenzing en reglementering van de openbare ruimte.[23:168]

Mede daardoor was

[i]n de jaren zestig [...] de idee van het algemeen belang [...] voldoende uitgekristalliseerd om het voor de infrastructuur te kunnen concretiseren. Het algemeen belang had toen nog [...] een ‘algemeen’, voor elk landsdeel gelijkwaardig karakter.[23:280]

Maar daarbij bleef het niet:

De filosofische en egalitaire opvatting van het algemeen belang die rond 1850 de toon aangaf, was rond 1900 in een pragmatische en selectieve veranderd[.][23:281]

Aan de orde was een ontwikkeling die, eenmaal ingezet en op gang gekomen, zichzelf versterkte:

[I]nfrastructuur bepaalde de richting waarin Nederland zich ruimtelijk, economisch en sociaal zou ontwikkelen. Op de plek waar de infrastructuur de meeste capaciteit en het intensiefste gebruik kreeg, groeide het hart van het land[.][23:17] Zware, dichte infrastructuur bepaalde na het derde kwart van d[e negentiende] eeuw waar het centrum en waar de periferie was.[23:280] [...] Waar de publieke opinie nauwelijks klonk — in de periferie van het land — kreeg ook het nationale belang een licht gewicht.[23:281]

Zo golden al gauw verhoudingen die, bij gebrek aan voldoende tegenwicht, nog steeds heersen, en wel selectief, want de optelsom van alle deelbelangen veronderstelt een instantie die de optelsom maakt en de conclusie trekt. Rond 1850 was de idee verbreid dat de maatschappij een organisme is en een stelselmatige bouw en groei heeft; rond 1900 was die idee nog springlevend. Het had alleen net als het algemeen belang een aangepaste inhoud gekregen. In de jaren zeventig werd het organisme, voorheen nog wat abstract en vormloos, een lichaam met een hart, met een hoofd dat de richting bepaalde, en met ledematen die hun dienende positie kregen. De sturing geschiedde niet alleen door het verstand maar ook door het gevoel.[23:281]

Ook voor selectiviteit als thema geldt tegenwoordig dat het zelfs onontkoombaar is:

[H]et publiek domein [werd] niet zo staatrechtelijk meer [...] opgevat als rond 1850 gebeurde, toen het algemeen belang alleen betrekking had op zaken die voor iedere staatsburger van belang waren.[23:222]

Daarom is voor de individuele burger zijn subjectieve gevoel van rechtvaardige verdeling zo belangrijk voor zijn netzo individuele (bereidheid tot) bijdragen aan maatschappelijke ontwikkeling inclusief informatieverkeer. Ik merk in verband hiermee alvast op dat een overheid die erover klaagt (zoals tegenwoordig vele Nederlandse bestuurders en hogere ambtenaren doen) dat burgers weinig vertrouwen in haar stellen, burgerschap vernauwt tot onmiddellijke relaties. Van de weeromstuit zoekt de overheid het in betere dienstverlening. Dat werkt zelfs averechts, zoals ik verderop uitvoeriger

betoog. Ik herhaal, een burger (wat politici, bestuurders enzovoort zelf natuurlijk óók allemaal zijn) moet als burger vooral kunnen herkennen dat de overheid ‘staat’ voor rechtvaardige verdeling. Een bevredigd rechtvaardigheidsgevoel, wat van mens tot mens verschilt, betekent solidariteit en kan ondermeer aan vertrouwen afgemeten zijn. Zoals gezegd kom ik hierop terug, waar blijkt dat de overheid met retoriek van dienstverlening het zo begeerde burgervertrouwen zelfs schaadt.

5. Het doordringende karakter van stelselmatigheid

De belangrijkste geschiedenisles die ik ontleen aan Van der Wouds *Een nieuwe wereld* is zijn nadruk op stelselmatigheid. Op haar beurt laat hij dat begrip immers samenhangen met algemeen belang, infrastructuur en zo verder. En hoewel hun betekenissen naar omstandigheden (moeten) wijzigen, blijft zijn stelling van samenhang ertussen krachtig overeind. Op die structurele manier verschaft juist stelselmatigheid inzicht in ontwikkelingen op maatschappelijke schaal. Voor de toekomst van infrastructuur als wezenlijke ontwikkelingsfactor is het daarom nuttig om wat van de geschiedenis te kennen. Wat was er zo typisch aan de stelselmatigheid die van Nederland ‘een nieuwe wereld’ hielp maken?

[Z]onder orde was beschaving ondenkbaar: dat stond sinds eeuwen niet meer ter discussie. [Maar d]e tweede helft van de negentiende eeuw voegde daar iets aan toe, namelijk dat die orde stelselmatig, ‘normaal’ was.[23:13]

Wat gevestigd raakte, was

de manier van denken, van feiten verzamelen, die belangrijk was om de nieuwe infrastructuur te kunnen realiseren. [...] Hun systematische aanpak die het nieuwe Nederland gestalte moest geven, was in feite een nieuwe visie op de werkelijkheid; op allerlei manieren werden de stelselmatigheid, de onaantastbaarheid van harde feiten, van exacte en zeer precieze metingen in de samenleving verbreid.[23:16]

Dus ook

resten van het aloude rechtsbestel moesten wijken voor de stelselmatigheid die in 1848 was ontdekt.[23:237]

Op zijn beurt diende het nieuwe bestel als voorwaarde voor verdere ontwikkeling. Er was een grootschalig sociaal proces aan de orde, met ingrijpend effect op het subjectieve voorstellingsvermogen:

De mensen die zich deze werkelijkheid voorstelden [...] waren het die elkaar leerden ‘normaal’ te denken.[23:18]

Zo veranderde in hoog tempo wat gold als

de waarden en normen waaraan een collectieve betekenis wordt toegekend.[23:20]

Van der Woud stelt:

[Z]o neutraal als dat maar mogelijk is, zouden we waarschijnlijk wel kunnen constateren dat de hoogste waarden en normen in de huidige tijd vooral praktisch en materieel van aard zijn, en verbonden met massacommunicatie, massamobiliteit, massaproductie en massaconsumptie van energie. Voor onze beschaafde wereld zijn deze vier letterlijk van levensbelang.[23:20]

Inmiddels beschikken we inderdaad over

een nog veel krachtiger infrastructuur voor de cultuur van de eeuwigdurende beweging [23:24]

dan waarvan sprake was aan het einde van de periode die Van der Woud behandelt. Daarvan begint de praktische ontwikkeling dus vanaf het midden van de negentiende eeuw. Tevens de gelegenheid ervoor bestaat

dankzij de stelselmatige precisie waarmee het ontwerp werd gemaakt en het rekenwerk werd gedaan. [...] De wil om massale communicatie en mobiliteit mogelijk te maken [kende] geen onneembare barrières meer.[23:32]

Daarin versterken elementen en aspecten elkaar:

De mechanisatie en organisatie die na het midden van de negentiende eeuw steeds belangrijker werden, groeiden met de infrastructuur voor communicatie en mobiliteit mee. [...] De relatie tussen mechanisatie, organisatie en infrastructuur werd normaal.[23:78]

Zoals Van der Woud het schetst, had het alles weg van een geloof waaraan dankzij prille successen voorlopig geen twijfel opkwam. In elk geval kreeg eventuele twijfel blijkbaar geen serieus gehoor. Eenmaal ontketend wint zo'n stroom snel aan kracht, waardoor die ontwikkeling van binnenuit niet geremd kan worden, of zelfs maar bijgestuurd. Het was

de tijd waarin de wereld 'geleidend' begon te worden. De nieuwe vorm van samenwerking had alles met de nieuwe infrastructuur te maken.[23:79]

Ook de "commerciële rationaliteit" veranderde en

[s]nelheid in communicatie en transport werd [daar]door [...] steeds belangrijker.[23:79]

Van der Woud wijst

ook [op] de sterke emotionele effecten van die infrastructuur: het publiek genoot van beweging, het raakte verzot op snelheid.[23:96]

Kortom,

[h]et was [...] onvermijdelijk dat met de nieuwe wereldwijde samenwerking ook een ander wereldbeeld ontstond en dat die nieuwe vormen van mechanisatie, organisatie en infrastructuur ook andere waarden en normen met zich meebrachten, en andere opvattingen over cultuur.[23:80]

Voor een deels overlappend tijdvak en met extra nadruk op invloed van technologische ontwikkelingen op zgn cultuur schetst Stephen Kern een vergelijkbaar beeld in *The Culture of Time and Space 1880-1918*. [12] Over waarden en normen gesproken, zoals Van der Woud schrijft,

[n]aast het woord ‘stelselmatig’ werd het woord ‘nuttig’ een sleutelbegrip bij de verovering van de macht over tijd en ruimte, die in Nederland in de jaren vijftig van de negentiende eeuw op gang kwam.[23:109] [...] Het succes van het nut begon al dringend om een plaats in de beschaving te vragen.[23:125]

Als wezenlijke methodische veranderingen, zeg ook maar de techniek van stelselmatigheid, noemt Van der Woud:

Zodra de verbinding tussen construeren met ijzer en wiskunde was gelegd, werd bouwen een kwestie van rekenen.[23:129] [...] De methode die hier precies bij paste was de differentiaal- en integraalrekening. [...] Overall bleken processen van oneindig kleine veranderingen te zijn die, eerst wiskundig, daarna fysiek, onder controle moesten worden gebracht. [23:130] [...] De systematiek van de technische tekening bleek eenvoudig te integreren met de systematiek van de constructieberekening. [...] De manier van denken over Nederland als een functioneel geheel [...] ontwikkelde zich [...] volgens de protocollen van de moderne wetenschap, die met de verzameling van echte feiten oorzaken en gevolgen opspoorde en nuttige inzichten nastreefde.[23:132] [...] [Er] begon de tijd waarin de visuele weergave [...] erg belangrijk zou worden, omdat de overdracht via gesystematiseerde visuele beelden sneller, indringender en in sommige opzichten ook informatiever, vollediger zou worden dan de weergave via tekst.[23:144]

Dat droeg allemaal bij aan

het karakteristieke beeld dat na het midden van de negentiende eeuw zo sterk naar voren kwam: het beeld van een tijd waarin oorzaken van stagnatie werden weggenomen omdat beweging natuurlijk was.[23:261] [...] De nieuwe netwerken [...] waren niet essentieel lokaal maar eerder plaatsloos, relaties in ruimte en tijd. Hun stelselmatigheid was het voorbeeld voor de aanpak [...] Communicatie en mobiliteit waren de kenmerken van de natuurlijke orde die in de wildernis moest worden aangebracht.[23:272]

Herhaaldelijk wijst Van der Woud op het adagium dat

de reglementering [...] was bedoeld om het maatschappelijk verkeer in het publiek domein vrij van storing te maken en tot meer productiviteit te brengen. De meest concrete voorbeelden van zulke reglementering waren de verkeersregels.[23:238] [...] Reglementeren is normaliseren, de stroom van gebeurtenissen en contacten in het publiek domein vrij van storing en stagnatie maken.[23:334] [...] Reglementeren is normaliseren, normalisatie versnelt de stroom.[23:379] [...] Mobiliteit vereist het elimineren van stagnatie.[23:399]

Aanduidingen zoals “vrij van storing” en “meer productiviteit” verraden een technocratisch perspectief. Daarbinnen lijken ze waardevrij. Dat klopt ruimer, dus maatschappelijk beschouwd natuurlijk niet. Daarom wijs ik op de noodzaak van een bewust onderscheid. Stelselmatigheid geldt principieel als middel. Als zodanig moet stelselmatigheid ruimte faciliteren voor maatschappelijke partijen. Dat verandert verder eigenlijk niets aan stelselmatigheid als middel respectievelijk methode, maar die expliciete aanname beïnvloedt wézenlijk de uitkomsten van haar toepassing.

6. Algemeen belang voor de toekomst

Het geschiedenisverhaal dat Van der Woud schreef,³ loopt tot ongeveer 1900. Alweer ruim honderd jaren later lijkt de infrastructurele vaart er soms behoorlijk uit. Vooral de voorbereidende besluitvorming voor een publiek werk neemt soms tientallen jaren in beslag. Dat wijst erop dat het referentiekader dat hij als modern beschrijft inmiddels zo modern niet meer is. Naar mijn idee is algemeen belang inderdaad het sleutelbegrip, maar anders!

Zoals Van der Woud het begrip introduceert, zo is mijn indruk althans, helpt algemeen belang om de nieuwe staatsinrichting te onderscheiden van de oude. De absolute macht berust volgens de Grondwet niet langer bij de monarch als soeverein heerser. Daarvoor komt verdeling over een gelede opzet in de plaats, dwz een stelsel (!) van actoren al dan niet verenigd in organen die voor resulterend evenwicht opzettelijk gedifferentieerde taken en verantwoordelijkheden hebben. Wat alle verschillende partijen bindt, zou dan hun annex het algemeen belang zijn.

Zo beschouwd is algemeen belang inderdaad een nieuw begrip voor de nieuwe wereld. De parlementair-democratische betekenis ervan is, met een ander woord, modern. Wie dat aanneemt, kan bij Van der Woud de betekenisontwikkeling van algemeen belang klakkeloos lezen als verdergaande modernisering van het begrip. Dat levert als het ware voor 1900 een tussenstand op. In termen van vooruitgang lijkt de betekenis in dat stadium gevorderd tot “een pragmatische en selectieve.”[23:281] Op het eerste gezicht kan tevens de hedendaagse lezer zich daarmee stellig identificeren. Uiteraard, zo meent z/hij wellicht, is die selectiviteit sindsdien sterk dóórgegroeid. Dat is logisch, nietwaar, vanwege verdere individualisering.

Bij nader inzien valt daarop nogal wat af te dingen. Want het leidt tot tegenstrijdigheid om selectiviteit onder één noemer met algemeen belang te brengen. Dat blijkt door radicalisering van selectiviteit, waardoor het selectie criterium uiteindelijk strikt individueel geldt. Het algemene dat strikt individueel geworden is, betekent in niets meer algemeen. Nauwkeurige (her)lezing van Van der Woud lijkt te bevestigen dat hij dat probleem reeds aanvoelde:

[Het] getouwtrek [...] kan alleen worden begrepen als een strijd tussen principes over het algemeen belang.[23:222] [...] De voorbereiding van grote openbare werken heeft [...] veel tijd nodig.[23:273] [...] De merkwaardige situatie deed zich voor dat [...] iedereen zich tevens leek in te spannen om de realisatie

³ Zie ook zijn boek *Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*: ‘Het plaatselijke en particuliere belang domineerde tot tenminste het begin van de negentiende eeuw [...] het algemeen belang. [...] Het is duidelijk dat het algemeen belang na 1795, hoe dan ook, ‘algemener’ werd.”[22:123] Zo komt Van der Woud inderdaad uit op de stelling dat “er waarschijnlijk nog nooit een tijd geweest is waarin het algemeen belang een zo dominante plaats had als in onze huidige tijd.”[22:123] Welke betekenis van algemeen belang hij daar bedoelt, maakt Van der Woud echter niet duidelijk.

ervan tegen te houden.[23:304] [...] [E]r [werden] geen lessen uit de behandeling van de andere vormen van infrastructuur getrokken.[23:362]

Ook schrijft hij:

De grootste en meest langdurige politieke en staatsrechtelijke problemen werden niet veroorzaakt door de infrastructuur op het nationale schaalniveau[. ...] De problemen kwamen bij [...] de fijnmaziger infrastructuur[. ...] Hier ontstond het afstemmingsprobleem tussen de twee partijen die allebei het algemeen belang dienden, maar dat op een verschillend niveau deden[.][23:175]

Veelbetekenend voegt Van der Woud er met waterstaat als voorbeeld aan toe:

De tegenstelling tussen ‘boven’ en ‘beneden’ was waarschijnlijk zelfs fictief, omdat de Nederlandse waterstaat een stelsel was waarin op het nationale, regionale en het lokale schaalniveau een sterke interactie plaatsvond.[23:179] [...] H]et algemeen belang dat [de waterschappen] dienden, zou voortaan nooit meer puur lokaal zijn.[23:182]

Wie historische lessen nadrukkelijk voor de toekomst wil benutten, kan die begrippenspanning niet laten aanhouden op het punt waarop Van der Woud met zijn behandeling eindigt. Het belang van ... algemeen belang als begrip lijkt evident. De vraag moet echter opkomen of we op het goede spoor zitten door het als modern begrip op te vatten, dat vervolgens ook méemoderniseerde.

7. Achterhaald overblijfsel als absoluut geldig begrip

De omgekeerde veronderstelling luidt dat algemeen belang destijds helemaal géén nieuw begrip vormde, integendeel. Laat ik daarom eens aannemen dat het in 1848 nagenoeg ongewijzigd overbleef respectievelijk meekwam uit de zedelijke boedel van de absolute monarchie.

Het overheersende wereldbeeld eiste als het ware één enkele gezaghebbende instantie. Zoals eerder de staat een instrument was van de absolute vorst, werd de vorst een instrument van de absolute staat.

Weliswaar was voor betrokken partijen zo’n wijziging van (machts)verhouding ingrijpend, maar geabstraheerd bleef het ordeningsschema vooralsnog gelijk. Wat algemeen belang ging heten stond onverminderd ‘op kop.’ Er zijn overigens talloze begrippen die met zulke absolute pretentie geopperd zijn en nog altijd worden, zoals (de monotheïstische) god, volk, (grond)gebied, geest, wet, taal, leider ... waarvoor andere verschijnselen dan per definitie instrumenteel (lees ook: onderdanig) moeten zijn.

Dit perspectief maakt m.i. zelfs begrijpelijker hoe de ontwikkeling verliep gedurende de periode van een halve eeuw die Van der Woud behandelt. In opbouwend opzicht vind ik de hypothese van onkritische overlevering van algemeen belang hier vooral helpen om ruim anderhalve eeuw later de impasse met infrastructuur scherper duiden en een weg aan te wijzen waarlangs verdere ontwikkeling

kan gebeuren.⁴

Hierboven haalde ik reeds Van der Wouds bewering aan:

[I]nfrastructuur bepaalde de richting waarin Nederland zich ruimtelijk, economisch en sociaal zou ontwikkelen.[23:17]

Daar hoort als wezenlijk kenmerk de psychologische ontwikkeling bij. Dat gebeurde natuurlijk niet met Nederland, maar met aparte mensen. Dat inzicht was destijds echter geen gemeengoed:

Het besef van ordening en stelselmatigheid bepaalde niet alleen de wetenschap maar ook het denken over de samenleving[. . .] De negentiende-eeuwse Nederlandse bronnen gebruikten het woord ‘maatschappij’ en duiden daarmee een sociale structuur waarin individuen, relaties en gebeurtenissen hun specifieke plaats, betekenis en verband hebben.[23:13]

In dit citaat valt “sociale structuur” wederom te duiden als zo’n bovenliggend, absoluut geldig begrip dat als zodanig immuun verklaard is voor beïnvloeding; de “individuen” zouden er slechts in passen. Maar dat “verband” is nooit zo simpel geweest. Elke individuele mens is steeds resultante van een unieke sociaal-psychologische ontwikkeling. Wie onderscheid maakt tussen sociaal en psychologisch, mag daardoor niet één van beide verder als irrelevant beschouwen. Als verschijnselen constitueren ze elkáár. Onder heersend conformisme valt die wisselwerking natuurlijk niet zo op, maar Van der Woud schetst geen tegenstrijdigheid met zijn toelichting:

[O]pvallende sociale kenmerken van deze nieuwe wereld waren nivellering, conformisme en individualisme.[23:24]

Wie louter kijkt naar infrastructuur zèlf, herkent met voorrang de noodzaak om het gedrag van de gebruikers ervan te normaliseren[.][23:238]

Het effect erdóór op gebruikers kan juist sterk differentiërend uitpakken. Gelet op de tijdgrens voor zijn ontstaansgeschiedenis “van het moderne Nederland,” nogmaals, zo rond 1900, komt Van der Woud er echter niet aan toe om juist het “individualisme” productief voor zijn verklaring te maken. Hij beschouwt vooral nog

de infrastructuur als de oorzaak van massavorming[.][23:75]

Daar bespeur ik verwarring met massaliteit in de zin van ópschaling. Nogmaals, de praktische schaal waarop ‘de individuele mens’ kan deelnemen aan sociale betrekkingen nam door infrastructurale verkeersvoorzieningen sterk toe. Ik pas daarom de aanloop wat aan om een opbouwende richting te kunnen aanwijzen voor toekomstige infrastructuur.

⁴ Vergelijkbaar opmerkelijk is de contraproductieve continuïteit van de betekenis van de trias politica. Op z’n laatst met de invoering van algemeen kiesrecht zou juist (de) burger zelfs als éérste macht erkend moeten zijn, wat dus een tetras oplevert. En al helemaal in een informatiemaatschappij is voorts een gescheiden registermacht onmisbaar voor borging van evenwichtig verkeer. Kortom, van trias naar pentas politica: burger, wetgevende macht, uitvoerende macht, rechterlijke macht èn registermacht. De toevoeging van burger en registermacht strookt met en bevordert operationalisering van *iDNA Manifest: beginselen van de open informatierechtsstaat*. [11] Zie ook voetnoot 12.

8. Van coöperatie naar expliciete verkeersinfrastructuur

Gemakshalve sta ik mij hier losjes het gebruik van de term project toe. De uitvoering van een project vergt offers.

Wie beschikt over vele middelen, kan grote projecten ondernemen. Met zijn (erkende) status als absolute monarch was koning Willem I daarom tijdens zijn regeerperiode (1813/1815 – 1841) ‘in staat’ allerlei projecten te laten uitvoeren waarvoor verder niemand in Nederland alleen of in samenwerking de nodige middelen kon opbrengen. Maar wat niet in de visie of luim van de absolute heerser paste, gebeurde dus ook niet.

Met een parlementaire democratie ontstaat een geregeld(er) forum voor inbreng en afweging van belangen. De aanvankelijke reikwijdte was echter beperkt, omdat door het toenmalig (beperkte) kiesrecht slechts de nagenoeg ongewijzigde maatschappelijke elite vertegenwoordigd was. Onder dergelijke omstandigheden heeft het algemeen belang vooral het karakter van een coöperatie. De zgn leden hebben onder zo’n noemer allemaal een vergaand vergelijkbaar, onmiddellijk belang dat gediend is met gemeenschappelijke aanpak respectievelijk inzet van bijeengebrachte middelen. Daar lijkt het toch sterk op, als Van der Woud verklaart:

[D]e ondernemers en de gemeentebesturen zochten groei en wisten dat die door mobiliteit zou komen.[23:399]
Nota bene, met het resultaat bedoelen de zgn coöperatielieden (nog) helemaal geen infrastructuur. Sterker nog, vaak zal een coöperatie namens haar leden een drempel ertegen willen opwerpen dat andere partijen eveneens voordeel hebben van de gerealiseerde voorzieningen. Privilege en uitsluiting vallen ideologisch echter lastig te verdedigen in een staat die als herverdelingsmechanisme beschikt over algemene middelen. Met voorzieningen in ‘de open lucht’ zou tevens een werkbare toegangsgrens praktisch méér extra kosten dan, ik blijf me korthedshalve losjes uitdrukken, de schade bedraagt door gratis voordeel voor niet-leden. Voorts zijn er afgeleide effecten van dergelijke voorzieningen waartegen geen enkel obstakel voor primaire toegang iets uitricht. Van zgn bijverschijnselen ondervinden niet-leden overigens vaak eerder ná- dan voordeel! Hoe dan ook, slechts in een politiestaat zijn (gewone) mensen onderhevig aan pogingen tot totalitaire gedragsbeheersing waaronder die afgeleide effecten automatisch ook vallen. Maar juist die politiestaat was in 1848 voor Nederland formeel afgeschaft. Onvermijdelijk gaan coöperatief opgezette voorzieningen daarom tevens tellen als infrastructuur en krijgt hun infrastructurele betekenis de overhand.

Nederland veranderde als geografische ruimte, voorzien van nieuwe netwerken, en als ‘wereld’, dat wil zeggen: de werkelijkheid die men zich subjectief voorstelde.[23:107]

Het succes van, pas achteraf aldus benoembaar, infrastructureel gebruik ondermijnt dus vroeg of laat de identificatie van algemeen belang met een selecte coöperatie. Karakteristiek of zelfs definiërend

voor een coöperatie is vergaande homogeniteit van de belangen die de leden ermee willen bevorderen. Het hoofdeffect van infrastructureel gebruik, eenmaal op gang gekomen, is echter een veelsoortige sociale groei.[23:15]

Maar terwijl Van der Woud tevens benadrukt

dat de massa [die] door de infrastructuur voor communicatie en mobiliteit ontstaat, zich één voelt en in staat is om als één wezen te ervaren en te handelen[,] [23:23]

wijs ik erop dat veelsoortigheid scherp zichtbaar raakt, pas een operationeel begrip oplevert als individualisering. Tegelijk zijn individu en gemeenschap (dit laatste door de maatschappelijke schalen heen, inderdaad inclusief massa) zoals gezegd niet tegenstrijdig of sluiten elkaar zelfs uit, maar vertonen wisselwerking in en door hun ontwikkeling.

Waarom het mij ter verklaring gaat, is dat de schijn van een coöperatie aanvankelijk nog redelijk voldeed voor de schaal waarop het algemeen belang als leidend beginsel werd gepropageerd. De feitelijke variëteit van, letterlijk, heersende belangen was daarvoor (blijkbaar) nog beheersbaar genoeg. Zoals Van der Woud aangeeft:

De reglementering was relatief eenvoudig waar het ging om infrastructuur waarvan het openbaar karakter voor de wet en voor het rechtsgevoel van de burger evident was.[23:169]

Overigens zijn tegenwoordig dergelijke voorzieningen inclusief de besturing ervan niet verdwenen. Het spreekwoordelijke voorbeeld is en blijft de nutsvoorziening (en privatisering ontkent de onveranderlijk coöperatieve grondslag ervan; van reële concurrentie blijkt daarom ook nooit sprake). Naarmate meer mensen ruimte verwierven voor hun belangen die, door precies dezelfde ontwikkeling enzovoort, ook nog eens gedifferentieerder dan ooit waren, voldeed voor allerlei voorzieningen het algemeen belang à la coöperatie niet langer. Wat oorspronkelijk hoogstens secundaire effecten waren, pakte vaak juist primair uit. Anders gezegd, de voorzieningen waren niet zozeer in directe zin gunstig voor een verder passieve actor (die zich ter verwerving tot contributie voor de nutsvoorziening kon beperken). Wat ze blijkbaar boden was de mogelijkheid tot actieve(re) deelname aan onderling verkeer in ruime zin van dat woord, te weten het aangaan, onderhouden e.d. van betrekkingen. In samenhang met zulk verkeer zijn hier met betrekkingen altijd sociale betrekkingen bedoeld.

Wie zich niet in dat verkeer mengde dat steeds meer op gehele maatschappelijke schaal gefaciliteerd werd, profiteerde dus ook niet. De eerdere betekenis van algemeen belang blijkt aldus achterhaald (geraakt). Gebruik van zulke verkeersvoorzieningen is nu eenmaal niet uniform, maar gedifferentieerd met onthouding respectievelijk intensief gebruik als de twee uiterste opties.

Als intermezzo suggereer ik een nadere verdeling van wat Van der Woud allemaal infrastructuur noemt. Allereerst zijn er nutsvoorzieningen; die zijn en blijven levensvatbaar tot zelfs praktisch noodzakelijk indien een zeer ruime meerderheid van burgers feitelijk geldt als evenzovele leden van een desbetreffende coöperatie. Ten tweede zijn er verkeersvoorzieningen. Daartoe behoren tevens voorzieningen die dienen ter voorbereiding op ànder verkeer; hiervan is de school het

spreekwoordelijke voorbeeld en bestaat leerplicht.

De problemen met infrastructuur die Van der Woud reeds aanstipt, blijken dan rondom verkeersvoorzieningen te spelen. In het algemeen is tekenend dat hij aanvoert dat

veel plannen voor projecten van algemeen belang werden vanwege jaloezie niet uitgevoerd.[23:107]

Zo'n zinsnede geeft eigenlijk aan dat het veronderstelde "algemeen belang" er in feite niet (meer) was. Volgens de literatuur die Van der Woud aangeeft, gebeurde dat al vóór 1860. Zodra infrastructuur in de zin van verkeersvoorzieningen aan de orde is, maken mensen er differentieel gebruik van. Voordeel van dergelijke voorzieningen raakt dus ongelijkmatig verdeeld. Daarom leidt die òngewijzigd overgeleverde betekenis van algemeen belang zelfs tot (extra) verwarring. Moeten we die term verder vergeten, of de betekenis ervan aanpassen?

9. Dialogisch referentiekader voor infrastructuur

Wij kunnen niet zonder een begrip dat aanspoort tot expliciete afweging. Daarvoor blijft algemeen belang m.i. geschikt. In de betekenis van een absoluut beginsel is het echter contraproductief en zelfs gevaarlijk. Want door sociale verhoudingen waarin individuele mensen steeds gedifferentieerdere belangen (kunnen) hebben, blijft onder die traditionele noemer voldoende vereniging juist praktisch onbereikbaar en gebeurt er dus niets voor verdere verkeersvoorzieningen als infrastructuur op maatschappelijke schaal.

Als aanknopingspunt komt voor de afzienbare toekomst in aanmerking: verkeer. Op zijn beurt kan het verkeersbegrip nader ingedeeld worden. Zo is er het èchte verkeer. En er is verkeer waarmee iemand zich voorbereidt op dat echte verkeer.

Deelname aan het echte verkeer staat iemand (zoveel mogelijk) vrij. Het gedrag tijdens verkeersdeelname is echter niet volledig vrij. Er gelden regels die iemand leert tijdens deelname aan voorbereidend verkeer; gedrag tijdens dergelijke voorbereidingen is dienovereenkomstig in mindere mate vrij.

De vrijheid tijdens het echte verkeer bedoelt productief resultaat op te leveren voor de deelnemer in kwestie. Z/hij kent één of ander motief voor deelname.

In het besef van wat infrastructuur allemaal aan het bereikte resultaat bijdroeg, wil de deelnemer op zijn beurt (lees ook: is z/hij tevens gemotiveerd tot) bijdragen aan beheer en verdere ontwikkeling ervan. Op die manier gaat het onvermijdelijke rekensommetje aardig op.

Het is verleidelijk om infrastructuur altijd als een toegevoegde waarde te schetsen. Gelet op zijn eigen belangen/motieven kan iemand er echter ook last van ondervinden. Dat kan van alles betekenen. Als iemand per se links wil rijden, terwijl rechts rijden als de (verkeers)regel geldt, is principiële

onverenigbaarheid van gedragingen voor (bestaande) verkeersvoorzieningen aan de orde. Nou ja, zolang als het duurt tot de botsing die de overtreder uitschakelt; daarvan zijn echter stellig andere deelnemers de dupe. Infrastructuur is ook tot last indien iemand zijn belangen bij verkeersdeelname erdoor ontkend ziet. Dat is het lot van vele mensen met een handicap. Ontkenning van hun reële behoeften hoeft trouwens geen kwade trouw of machtsmisbruik door bestuurders en hun entourage te betekenen; gebrekkig inlevingsvermogen is genoeg. In *De Staat van Verschil* noemt Paul Frissen het de tegenstelling tussen het verschil dat mensen willen maken en de institutionele arrangementen die uniformiteit bevorderen.[9:11]

Daar speelt tegenwoordig stellig de mediadruk op politici, bestuurders e.d.⁵ Wie ertegen bestand is en het zelfs leuk vindt dan wel nodig heeft, moet eigenlijk wel ijdel zijn en die eigenschap correleert natuurlijk slecht met inlevingsvermogen.

(On)verenigbaarheid biedt in redelijkheid een bruikbaar criterium. Zolang verkeersgedragingen door deelnemers verenigbaar blijven, komen voorzieningen ervoor in aanmerking onder de noemer van infrastructuur. Sterker nog, infrastructuur máákt verkeersgedragingen verenigbaar. Dat lukt nooit perfect. Omdat verkeersdeelname een gemotiveerde beperking vergt, kan het misgaan (lees: leidt tot een ongeluk) zodra een deelnemer verkeershandelingen vanuit een afwijkend motief pleegt.

Ongelukken zijn inherent aan de schaal van infrastructuur. Dergelijke risico's kunnen op voorhand nooit volledig uitgesloten zijn. De ontwerpogave draait om de vraag hoe ze desondanks zo beheersbaar mogelijk zijn. Dat leidt tot infrastructuur als mengsel van pro- en reactieve verkeersvoorzieningen, zowel materiële als immateriële.

Wat verandert er daardoor? Infrastructuur biedt een burger als lid van de samenleving eenvoudiger, of zelfs überhaupt, de mogelijkheid van betrekkingen (met dus altijd karakteristieke risico's inbegrepen).

In terminologie van technische(r) oorsprong, infrastructuur borgt interoperabiliteit.

Het algemeen belang verkrijgt met verenigbaarheid een betekenis die een potentieel dekt, terwijl het vroeger feitelijk ging om een actueel belang van de ene heerser. Als configuratie van verkeersvoorzieningen kan dergelijke infrastructuur de ene persoon dus in relatie brengen tot iets anders, vaak een andere persoon (die op zijn beurt door zo'n interactie natuurlijk óók verkeersdeelnemer is). De infrastructuur is optimaal, indien zij specifieke betrekkingen van (verkeers)deelnemers zo onpartijdig mogelijk faciliteert.

Het passende referentiekader is daarom wezenlijk dialogisch. Dat wijkt kwalitatief af van wat algemeen belang als absoluut geldig begrip nog veronderstelt, te weten de monoloog vanuit zulke absoluteheid. Er is aldus zelfs een begripsmatige omkering aan de orde: wat ooit de enkele partij was met erkende belangen, moet vervangen zijn door het infrastructurele beginsel van onpartijdigheid

⁵ Zie voetnoot 9, verderop, voor een collage van relevante citaten uit *No Time to Think*. [13]

opdat burgers als evenzovele individuele partijen in hun onderlinge betrekkingen gelden. Daardoor wordt ook pas begrijpelijk hoe Frissen de staat positioneert:⁶

Juist omdat de staat maatschappelijke conflicten en strijd beheerbaar moet houden, kan hij zelf niet een morele instantie zijn. De plaats van de macht moet leeg zijn — de democratie is een willoze institutie. Juist omdat de staat over immorele instrumenten beschikt, mogen zijn oogmerken niet moreel zijn. [...] Alleen zo kan de differentie worden gerespecteerd.[9:291-292]

Ik merk hierover nog op dat de nadruk op “conflicten en strijd” natuurlijk te eenzijdig is. Met minstens zoveel ‘recht’ gaat het over beheersing van kansen, mogelijkheden voor ontplooiing.

Dankzij de dialogische benadering kunnen we voor afweging meteen overslaan wat de één of andere voorziening voor direct effect heeft op individuele mensen en hun eventuele organisaties. Voor algemeen belang, even afgezien van de traditionele nutsvoorzieningen, komen immers slechts verkéersvoorzieningen in aanmerking. Dat zijn voorzieningen voor sociale betrekkingen.

Dat spitst de beschouwing, afweging enzovoort sterk toe. Nogmaals, nu gaat het met voorrang om de betrekkingen die mensen kunnen onderhouden ... eenvoudiger, beter enzovoort. Hoe ziet de verdeling van voor- en nadelen van interacties volgens zo'n verkeersschema eruit? Hoe algemeen toegankelijk zijn die voorzieningen voor het èchte verkeer? Hoe relevant zijn ze voor de respectievelijke deelnemers in termen van het resultaat dat ze mede dankzij die infrastructuur behalen? En in verband met die twee laatstgenoemde vragen, hoe algemeen toegankelijk zijn allereerst de voorbereidingsvoorzieningen?

Een infrastructuur voor irrelevant geachte betrekkingen waarvoor voorbereidingen dus netzo irrelevant tellen, tja, wie is bereid daaraan bijdragen voor ontwikkeling, beheer enzovoort te leveren? Nu zijn naar de aard van verkeer niet alle voorzieningen ervoor even relevant voor iedereen. Welke criteria gelden dan voor redelijke verdeling van middelen over verschillende verkeersvoorzieningen? Is het meeste-stemmen-gelden voor èlk verkeerspotentieel? Vølgen we de reële behoeftenverdeling? Gaan we die pro-actief (proberen te) stùren? Er is geen ontkomen aan. Infrastructuur is politiek. Het algemeen belang in de vergaand geïndividualiseerde samenleving is géén onveranderlijk doel. Politiek is óók maatschappelijk verkeer en politieke deelname vergt een verkeersvisie met vervolgens netzo praktische politiek als beïnvloeding volgens zo'n (dynamische) visie.

Omdat het einde aan gesocialiseerde individualisering niet aangebroken lijkt, verschaft bij uitstek de verkeersoriëntatie opbouwende betekenis aan algemeen belang. Wat zijn de verkeerseffecten, niet louter gemeten aan een enkele deelnemer, maar juist meer in het algeméén naar ruimte en tijd in hun samenleving? Wat op enig moment als toekomstperspectief het algemeenste belang lijkt (met opnieuw mijn excuus voor los woordgebruik), verdient voorkeur. De concrete afweging kan trouwens echter

⁶ De Epiloog van Frissen in *De Staat van Verschil* [9] doet mij extra denken aan de utopische schets (uit 1933!) *The Shape of Things to Come, The Ultimate Revolution* [16] door H.G. Wells.

snel (moeten) veranderen door veranderde omstandigheden, maar stellig kan dat verkeersperspectief nog wel een tijdje (en ruimte) mee.

In de rest van dit opstel hanteer ik het verkeersbegrip van algemeen belang met bijbehorend perspectief voor een analyse van planning van de zgn elektronische overheid. Daarvoor verwissel ik de historische oriëntatie aan de hand van Van der Woud voor mijn toekomstblik volgens civiele informatiekunde: infrastructuur voor maatschappelijk informatieverkeer.

10. Neoliberale beleidsvernaauwing

Maar dat gedoe over algemeen belang is toch allemaal overbodig? In Nederland beschikt toch zowat iedereen inmiddels over aansluiting op het Internet, of heeft op z'n minst gemakkelijk toegang? Inderdaad is volop informatieverkeer gaande met behulp van digitale technologie. Werkt de markt daarom niet juist prima? Wat moet een overheid daaraan nog toevoegen, eventueel ingrijpen? Kan de marktwerking misschien nog wat beter? Zet de overheid daarom haar macht als inkopende marktpartij in met beleid voor open standaarden en open source software? Ik laat in het bestek van dit opstel gemakshalve in het midden hoe belangenzwanger standaardisatieprocessen zijn. In *ICT-Agenda 2008-2011* uitgebracht door het ministerie van Economische Zaken (EZ) staat het als volgt:

De overheid neemt haar eigen verantwoordelijkheid door onder andere [...] bij de aanschaf van ICT-producten en -diensten het gebruik van open standaarden als norm te hanteren.[6:4]

Daar telt die norm instrumenteel voor “een vijftal prioriteiten,” te weten:

1. eVaardigheden
2. Elektronische dienstverlening door de overheid
3. Interoperabiliteit en standaardisatie
4. Maatschappelijke domeinen en ICT
5. Diensteninnovatie en ICT

[...] De[ze] prioriteiten houden echter zeer zeker ook een uitnodiging in aan bedrijven en maatschappelijke organisaties om hier actief aan bij te dragen. Het private initiatief is absoluut noodzakelijk om de ambities van deze ICT-Agenda te kunnen waarmaken.[6:4]

Blijkbaar wordt ordelijk verkeersverloop onverminderd verwacht van bereidwilligheid op zo'n “uitnodiging” in te gaan. Verderop beargumenteer ik verder, nota bene, hoezeer “de overheid [...] haar eigen verantwoordelijkheid” daardoor principieel miskent. De ondertitel van *ICT-Agenda 2008-2011* vermeldt dat “de gebruiker centraal [staat] in de dienstenmaatschappij.” Daar komt echter niets van terecht, dus uiteindelijk óók niet met “gebruiker” in de betekenis waartoe EZ zich wellicht

onwillekeurig beperkt, dwz die van een bedrijf.⁷ Het is nu eenmaal zo dat een zakelijke producent of dienstverlener onwillekeurig partijdig is, moet zijn, ... ten gunste van het eigen zakelijk belang. Daaraan valt dus nooit borging voor evenwichtige voorwaarden voor sociale betrekkingen te ontfemen die infrastructuur wèl moet bieden. De spanning tussen zakelijk gemeengoed (commodity) en infrastructuur behandel ik overigens uitgebreider in het opstel Strategische verschuiving door moment(um) van infrastructuur:

[Z]odra het infrastructurele potentieel van een technologiestroming eenmaal duidelijk is, en nu geldt dat dus bij uitstek voor digitale informatietechnologie, raakt de overheid namens het publiek domein onherroepelijk betrokken. Haar actieve sturing van infrastructuur bedoelt een concurrentiefactor te elimineren, opdat dankzij selectief verminderde ongelijkheid de totale maatschappelijke kwaliteit vermeerdert.[19:4]

Wat ik daar “publiek domein” noem, kan gerust ook als algemeen belang opgevat zijn.

11. Overheid is géén zakelijk dienstverlener

Het probleem met herpositionering⁸ van algemeen belang is dat het ten principale een structuurbegrip is. Ofwel, het ontleent zijn betekenis aan dynamische samenhang met andere begrippen. Dat blijkt moeilijk hanteerbaar voor ongeoefende plannenmakers. Walter Schönwandt biedt in *Denkfallen beim Planen* een ontluisterende verzameling “gehirnimmanenten Denkschwächen.”[14:10]

Voor het politiek-mediacomplex dat het van snelle aandacht meent te moeten hebben, waarbij zulke

⁷ Het ministerie van Economische Zaken heeft ondermeer in zijn beleidsportefeuille a. innovatie en kennisbescherming en b. open standaarden en open source software. Over beide onderwerpen biedt de ministeriële website www.minez.nl nadere informatie.[7: geraadpleegd op 23 oktober 2008]. De zgn achtergrond ad a. luidt dat “[e]en goed werkend IE systeem [...] de economische groei [bevordert].” De afkorting IE betekent intellectuele eigendom. Als achtergrond ad b. blijkt hetzelfde ministerie echter voorstander van het “[b]evorderen van [zowel] een gelijk speelveld op de softwaremarkt [als] van de innovatie en de economie door het gebruik van open source software krachtig te stimuleren en bij opdrachten de voorkeur te geven aan open source software bij gelijke geschiktheid.” Wat is het nu?

⁸ Waarom waag ik mij aan begripsontwikkeling? Kan ik daarvoor niet terecht bij de politieke filosofie? Mijn oriëntatie van, toegegeven, beperkte duur en diepgang gelet op de beschikbare literatuur, leverde echter geen begrip voor algemeen belang op dat (mij) passend leek voor toekomstig informatieverkeer in de netwerkmaatschappij. Ik zag de geringe, zo niet ontbrekende kans ergens een passend begrip te ontdekken nogeens bevestigd door het lemma public interest ‘op’ Wikipedia: “The public interest is central to policy debates, politics, democracy and the nature of government itself. While nearly everyone claims that aiding the common well-being or general welfare is positive, there is little, if any, consensus on what exactly constitutes the public interest.”[17]

aandacht slechts uitgaat naar behapbare Internetblogs en journaalitems op televisie,⁹ (b)lijkt zo'n wezenlijk samengesteld begrip nogeens extra moeilijk. Daardoor maken we een optocht van vervalsingen, vergissingen of simplificeringen met bijbehorende mislukkingen mee.

⁹ In deze voetnoot zijn alle citaten afkomstig uit *No Time to Think, The Menace of Media Speed and the 24-hour News Cycle* door H. Rosenberg en C.S. Feldman.[13] Daarom verwijzen de getallen die hier in deze voetnoot verder tussen rechte haken staan allemaal direct naar respectievelijke pagina's in hun boek.

Niet alleen is "news increasingly aping entertainment," maar inmiddels is het ook zo dat "some entertainment moves closer to news." [51] Het betreft echter "for the most part [...] material designed to consume space, hold an audience and, most important, keep advertisers happy." [53] "[A]nyone with an audience has power." [81] Aldus "[c]hanging the definition of news also meant branding self-promotion as news[.]" [54] Zulke "relentless self-adulation" leidde tot een "robust self-celebration movement[.]" [55] Zachtjes uitgedrukt, "[w]hat any of this had to do with journalism was not immediately apparent[.]" [57] want "the line separating news and opinion [...] is buried[.]" [60] "[M]uch of what is advertised as news is not news, it's opinion, speculation[.]" [173] [...] "*opinion disguised as news and analysis[.]*" [209] Dat maakt het mogelijk voor media om zgn nieuws "[to r]eport it before it actually happened" [61] en "reacting to news that hadn't occurred." [119] Is het eigenlijk ... nieuw dat "the reporting of the news becomes the story when there is no news?" [162] Bijvoorbeeld, "opinion polls [...] are a vital element of that age-old media malady, horse race coverage—the who's winning/who's losing today syndrome[.]" [124-125] Aangedreven door "an enormous amount of pressure for competitive reasons,[176] [...] predicting the news had become far more compelling to many in the media than simply waiting to report it." [125] "It goes back to this desire [the media] have not to wait. They want to create the issues." [177] Zij zijn "happy to pump anything available into the bottomless black hole they call editorial space." [210] Vooral "TV-choreographed events [...] celebrate hair-trigger ab-libs and quick, agile wit—the stuff of good TV but not necessarily of good governance." [127] "[E]verything is presented in this hyper game show-type atmosphere that lends itself more to the superficial response than more thoughtful responses." [177] Tegelijk is er nota bene het "Internet and its growing throng of citizen journalists[. ...] The simplicity here is stunning, the process strikingly visceral. No time is wasted on deep—or any other kind of—thought. You see ... you like or don't like. You see ... you react, and react instantly [... with] your opinion about what you're watching and what should be done about it." [104] "Rarely have so many filled so much time saying so little with so much conviction [114] [... a]s if an instant response was somehow more meaningful than a thoughtful one." [130] Voor serieuze journalistiek lijkt in "this increasingly wired culture" geen bestaansrecht, omdat "a promising business model" [141] ontbreekt. Het tekort aan nauwkeurigheid neemt de vorm aan dat "online operations infrequently make corrections in the classic sense, preferring instead to make continuous updates." [143] Hoewel "it's being advertised as journalism[, ... i]t is really theater, that's all." [168] Zijn burgers slechts passief publiek? "Ultimately, consumers [ik zou dus liever, want ruimer, zeggen: citizens] must prepare themselves to assume control of their own media destinies." [198] Dat vergt vooral "teaching [our] children to analyze the character and influence of media[.]" zeg maar "media literacy[.]" [201] zodat "everyone ultimately will be equipped to better assess information zooming toward them at warp speed." [202] Want "there is no such thing as a truly objective message, so beware[.]" [202]

Het is duidelijk dat de ééndimensionale, zelfs absolute betekenisclaim van algemeen belang in diskrediet raakte. Zoals ik hierboven probeer te verklaren, is die afwijzing terecht. Een vervangende term helpt echter niet, zolang de betekenis ervan hetzelfde manco kent. Dienst maakt verwarring zelfs (veel) erger. Volgens Herman van Erp:

Door de individualistische benadering van de aard van de menselijke verlangens en de veranderende ideeën omtrent de natuur kan in de moderne tijd het algemeen belang niet meer eenvoudig als het gezamenlijke belang van een natuurlijke menselijke gemeenschap worden begrepen.[8:46-47]

Nota bene, Van Erp

laat zien hoe dat in de hedendaagse politieke theorie resulteert in een neiging om het begrip algemeen belang als zodanig uit de theorie te *eliminieren*. [mijn cursivering, 8:47]

De overheid, wat dat ook is, beweert tegenwoordig niet langer het algemeen belang te vertegenwoordigen. Nee, zij levert diensten. Aan klanten.

Volgens de gangbare, zakelijke betekenis van dienst ... en van klant klopt daar weinig tot niets van. De bemoeienis van de overheid is vrijwel nooit direct erop gericht om een behoefte van één burger zelf te vervullen, laat staan dat het gebeurt uitsluitend gericht op die ene burger. Pas zodra afwijkende belangen eventueel kunnen leiden ofwel daadwerkelijk geleid hebben tot conflicterende gedragingen (negatieve verhoudingen), respectievelijk elkaar in positieve zin (kunnen) versterken, bestaat behoefte aan algeméner geldige orde. Of zoals Van Erp aangeeft:

Deze constellatie, die erin bestaat dat we niet alleen belanghebbenden zijn met betrekking tot onze eigen behoeftenbevrediging, maar ook met betrekking tot de levenswijze van anderen, betekent dat onze vrijheden slechts bestaan als vrijheden jegens elkaar, dat we met elkaar als vrije personen verbonden zijn.[8:67]

Met zulke verbondenheid gaat onherroepelijk maatschappelijk verkeer gepaard. Laat ik het afgekloven voorbeeld van de kapvergunning nemen. Stel dat ik die vergunning aanvraag. Als er al klanten zijn van die vergunning, zijn dat mijn burens en, vooruit maar, de rest van de samenleving. Die vergunning, eigenlijk is dat het verleningsproces op basis van wet- en regelgeving, geeft ze de waarborg dat ik niets met die boom uithaal dat indruist tegen wat verondersteld wordt hùn belangen te zijn. Wat ik wil, is immers allang duidelijk genoeg zodra ik om die vergunning kom. Mijn kapbehoefte moet ik dus uitstellen, wat vanuit mijn perspectief allesbehalve een dienst is. Ander voorbeeld, rechts houden op de openbare weg, of stoppen voor rood licht. Bewijst de overheid mij een dienst daarmee? Wat zulke regels en materiële voorzieningen bevorderen, is het verkeer. Voor mij geldt rechts houden als verplichting. Daardoor is mijn verkeersgedrag voorspelbaar(der) voor andere deelnemers en kunnen zij zich veiliger bewegen. Vandaar de naam 'verkeerslicht.' Nota bene, dat voordeel geniet ik omgekeerd ook, omdat zij dezelfde verplichting kennen. Met mijn verontschuldiging voor de reïficatie van verkeer, als de overheid al een 'dienst' bewijst doet ze dat aan het verkeer als geheel. Zo ben ik weer keurig bij de aangepaste betekenis van algemeen belang als verkeersinfrastructuur. Een politieagent is 'in dienst' door werk in het kader van verkeerstoelicht en –handhaving. Daarvoor geeft

z/hij soms aanwijzingen aan individuele verkeersdeelnemers, of bekeurt iemand die een verkeersovertreding maakte. Wie dat vergelijkt met commerciële dienstverlening aan een individuele klant, slaat domweg de plank mis.

12. Voorbeeldige rem op infrastructuur

Exemplarisch voor huidige begripswirwar met bijbehorend stagnerende, vaak zelfs averechtse activiteiten voor ontwikkeling van infrastructuur voor informatieverkeer is *Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid* (ministerie van BZK). Ik duid dat plan verder afgekort als Nup aan. Daaraan ging *Het uur van de waarheid* (cie. Wallage-Postma) vooraf met een oproep voor een nationaal urgentieprogramma. Dat is een uitvoeringsprogramma geworden, maar diverse planningsfouten zijn onveranderd overgenomen. Het is daarom verhelderend om eerst dat adviesrapport kort te bespreken. Daarin redeneren ook Wallage en Postma vanuit de elektronische overheid. In die optiek is een overheidsinstelling verder vernauwd tot een dienstverlener die de individuele burger als een klant beschouwt en aldus bedient. Het klinkt weliswaar politiek correct dat [h]et belang van de burger [...] het uitgangspunt [vormt om] het verkeer tussen overheid en burger zo veel mogelijk langs elektronische weg [te laten] plaatsvind[en], met als doel betere dienstverlening, betere handhaving en bevordering van inspraak en zeggenschap.[15:4]

Maar zolang de beperking geldt dat slechts “het verkeer tussen overheid en burger” aan de orde is, dus met altijd een overheidsinstelling als deelnemer, is de aanduiding als infrastructuur natuurlijk vals. Opmerkelijk genoeg geven Wallage en Postma dat feitelijk al aan, want ze schrijven dat het verhelderend [is] een vergelijking te maken met het fysieke wegennet.[15:12]

Wat ze verhelderen blijkt echter het omgekeerde van wat ze bedoelen. Frappant vind ik dat zij “incidentele belangentegenstellingen” toespitsen op de drie bestuurslagen. Afgezien van het eufemisme “incidentele” gaan zij domweg eraan voorbij dat overheid-als-geheel haar bestaansrecht heeft in de dynamische orde van de gevarieerde, onontkoombaar ook tegenstrijdige belangen van alle maatschappelijke actoren (inclusief als zodanig weer de overheid). Want vergelijkenderwijs is “het fysieke wegennet” zeker niet uitsluitend

de noodzakelijke voorwaarde [...] voor een goed [...] verkeer tussen overheid en burger.[15:12]

Daarentegen maakt (ook) “het fysieke wegennet” onderdeel uit van infrastructuur, omdat het vergaand beschikbaar is zònder onderscheid naar verkeersdeelnemers, hun bedoelingen enzovoort. De overheid blijft echter hardnekkig haar eigen deelname propageren als constituerend voor infrastructuur voor slechts elektronische overheid. De veronderstelling dat infrastructuur voor informatieverkeer afhankelijk is van overheid als een noodzakelijke déélnemer aan gefaciliteerde interacties leidt meteen

al in de verkeerde richting. Een overheidsinstelling kan uiteraard een verkeersdeelnemer zijn. Zo rijden er ook politiefietsen en –auto’s op de openbare weg. De overheidsbemoeyenis als verkeersdeelnemer mag echter niet verward zijn met haar borgzorg voor infrastructuur als impuls voor algemeen belang in de zin van algemeen beschikbare voorzieningen voor bijzondere (sociale) betrekkingen. Dat heb ik eerder proberen te verduidelijken in *Informatieverkeer in publiek domein*. [18]

Pas zodra enkele begrippen als het ware in omgekeerd verband worden gebracht, schiet het met “de noodzakelijke voorwaarde” op. Dat begint met positionering van infrastructuur voor informatieverkeer, dus in ruimste betekenis. Dergelijke infrastructuur is een verantwoordelijkheid van de overheid, wat simpelweg volgt uit bestemming als infrastructuur. De infrastructurale kwaliteit valt af te meten aan de variëteit van het informatieverkeer dat erdoor gefaciliteerd is. Het is, zachtjes uitgedrukt, een alleszins redelijke eis van de overheid-als-infrastructuurvoorzieners dan wel -burger dat tevens de nauw verwante overheidsinstellingen-als-verkeersdeelnemers ermee uit de ‘weg’ kunnen. Maar waarom zouden ze voorrang verdienen? Zolang het om heuse infrastructuur gaat, stoort het ook alweer veel minder dat overheidsinstellingen ten onrechte suggereren dat het bereik van bemoeyenis met deelname slechts die ene burger betreft. En als een bestuurder zich geliefder waant door over dienstverlening te praten, laat dan maar zo.

Het aanhoudende onbegrip over wat infrastructuur naar haar (moderne) karakter is, tonen Wallage en Postma eveneens door hun aandacht voor “autonome beslissers” en “zelfstandige beslissingen.” In combinatie met infrastructuur zijn dat tegenstrijdigheden, punt. Met *Leadership for the Common Good* behandelen John Bryson en Barbara Crosby de aanpak van problemen in de onloochenbare werkelijkheid van “a no-one-in-charge, shared-power world.” [4:30]

Het emotionele probleem is blijkbaar dat algemeen belang in relatie tot (bestuurlijke) autonomie als een verlies geldt. Dat is onzin. Er was allang infrastructuur. Die verandert en als het goed is neemt daardoor per saldo de mogelijkheid van opbouwende gedragsvariëteit voor leden van de samenleving toe. Wie dat als bestuurder tegenhoudt, plaatst feitelijk zichzelf centraal, niet de zgn burger.¹⁰ Daarbij is het ook de vraag of die bestuurder dat eigenbelang wel scherp ziet; dat lijkt dankzij verruimde blik toch óók gediend met verbeterde infrastructuur. Wie eronder lijdt dat z/hij door nieuwe verkeersmogelijkheden aandacht moet gaan delen, was natuurlijk al niet zo geschikt als bestuurder. De

¹⁰ Het is wellicht niet zo vernaauwend bedoeld, maar nota bene in een publicatie als *Filosofie van de bestuurswetenschappen* stelt A. van Braam: [3:23] “Bestuurskennis is een voor de bestuurder waardevolle verzameling van wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke waardeoordelen. Een waardeoordeel is voor de bestuurder waardevol als het zijn situatie verheldert of als hij er in positieve of in negatieve zin iets mee kan ter bereiking van de doeleinden die hij zich heeft gesteld, ter realisatie van de belangen die hij behartigt of de idealen die hij nastreeft.” De maat van (openbaar) bestuur vind ik nu juist niet vooral de bestuurder zelf.

vrees is trouwens volkomen ongegrond. Besef eens hoeveel èxtra aandacht een ruimer bereik kan opleveren! Maar voor wie ijdel is, telt blijkbaar de exclusiviteit van aandacht zwaarder dan de hoeveelheid. Dat zou het onder bestuurders wijdverspreide autonomiestreven verklaren.

Intussen is de stelselmatigheid van methoden en technieken die Van der Woud zo benadrukt (als noodzakelijk) voor de infrastructurele ontwikkeling tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw, eigenlijk (dus?) volkomen zoek in ondermeer *Het uur van de waarheid*. De tweekoppige commissie meldt

dat drie dingen nu goed geregeld worden: de sturing, de financiering en de verankering op bestuurlijk niveau.[15:5]

Voor het opstellen van hun advies

hebben [Wallage en Postma] interviews gehouden met een aantal belangrijke betrokkenen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Deze interviews waren in eerste instantie gericht op het verzamelen van bestuurlijke opvattingen.[15:4]

Er is zelfs niet de minste aanwijzing dat het zelfs maar kon opkomen bij de opdrachtgever (staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de opdrachtnemers (de commissieleden) om oorzaken te vermoeden buiten de aspecten waarmee zij als bestuurders vertrouwd zijn. Gemakkelijk klinkt het:

Er is grote consensus over wat e-overheid betekent.[15:9]

Dat is overduidelijk ònwaar. Zou die overeenstemming bestaan, dan was er toch geen probleem met infrastructuur?

Netzo simplificerend stellen Wallage en Postma:

De projecten zijn te veel het domein van de technische deskundigen gebleven[,]

waaraan zij de conclusie verbinden

dat onvoldoende beleidsmatige prioriteiten worden gesteld in de gewenste volgorde van invoering.[15:9]

Was het maar zo, dat suboptimale “volgorde van invoering” het enige effect is van grote vrijheid voor technici. Wat ze ontgaat, is dat wie zij deskundig achten, dat doorgaans helemaal niet zijn. Voor eerdere verkeerstechnologieën stelt Van der Woud:

Technici [...] begrepen veel eerder dan de politici dat de stelselmatigheid [...] harde eisen aan de besluitvorming en de exploitatie stelden.[23:323]

Deskundigen annex “technici” die informatieverkeer reeds op civiele schaal problematiseren tot en met opbouwend kunnen ontwerpen zijn nog dun gezaaid. Zij bezetten (dus) op z’n gunstigst een marginale positie. In academische kring schiet het voorlopig trouwens evenmin op.¹¹ Bijelkaar

¹¹ Ik prijs me gelukkig met het klimaat van *PrimaVera*, het onderzoeksprogramma in informatiemanagement van de Universiteit van Amsterdam. Over civiele informatiekunde verschenen daar mijn opstellen *Civiele informatiekunde vergelijkenderwijs* [20] en *Civil information management, a short introduction*. [21]

ontbreekt enige invloed op wie slechts kijkt volgens overgeleverde machtsverhoudingen. Reëel begrip van toekomstontwikkelingen dringt niet door tot beslissers.

Was het ook maar zo, dat

[d]e fase van implementatie [...] de bottleneck [15:10]

vormt. Het èchte probleem is dat bestuurders een voorstelling van bestuur kennen die geen ruimte laat voor hun inherente verantwoordelijkheid voor infrastructuur. Zij hebben daardoor geen besef van de noodzaak van stelselmatigheid. Ook Wallage en Postma laten de klok rustig verder tikken, de aansprekende titel van hun rapportage en verdere urgentieretoriek ten spijt. Nèrgens daagt daar inzicht dat het gaat om informatieverkeer en dat het daarom weleens kan lonen het karakter van dergelijk verkeer op maatschappelijke schaal serieus te nemen. De dorpschaal van hun oriëntatie komt ondermeer tot uitdrukking in de nadruk die allerlei “gemeentelijke” en nota bene zelfs “binnengemeentelijke” (wat is het verschil?) voorzieningen krijgen. Daarmee bedoelen ze stellig dat daar de zgn bestuurlijke autonomie ongemoeid moet blijven. Daaruit spreekt eerder urgentie om te remmen dan om voortgang te bevorderen. Dat, zoals Wallage en Postma het stellen,

[h]et gevoel van urgentie ontbreekt [15:7]

is helemaal niet zo ernstig. Wat wezenlijk opbreekt, is het gevoel van reële verhoudingen zoals ze thans onmiskenbaar bestaan. De schaal van het informatieverkeer is immers maatschappelijk, zelfs internationaal. Dat vergt nu eenmaal óók informatiekundig een dienovereenkomstig perspectief. Die òpschaling van infrastructureel bereik omvat, het lijkt in eerste aanleg tegenstrijdig, juist fijnmaziger regeling van autorisatie. Daarvoor vormt op zijn beurt algemene regeling van informatie-eigendom een noodzakelijke voorwaarde.¹²

(Bestuurders zoals) Wallage en Postma en in hun kielzog nog verreweg de meeste betrokken beleidsambtenaren en commerciële dienstverleners hebben echter nog niet het flauwste benul van infrastructuur voor informatieverkeer, laat staan voor wat er allemaal bij komt kijken. Van der Woud herinnert aan

¹² Dat gaat (veel) verder dan traditionele intellectuele eigendom. Paul Jansen en ik stellen ‘persoonsinformatie is persoonseigendom’ zelfs nadrukkelijk als eerste beginsel voor; zie *iDNA Manifest: beginselen van de open informatierechtsstaat*. [11] Daarom viel mij vervolgens extra op, hoe Van der Woud de “nieuwe onteigeningswet die in 1851 van kracht werd” [23:168] zo’n prominente betekenis toekent voor modernisering. Want ordelijke ònteigening is natuurlijk pas uitvoerbaar, wat hij als voorwaarde niet vermeldt, op de maatschappelijke basis van ordelijk eigendom (srecht). Dat geldt eveneens voor immateriële goederen (lees praktisch: informatie), zij het dat daarvoor nog geen dekkende rechtsorde gevestigd is. Toegegeven, die is (nog) lastiger dan voor materiële goederen. *iDNA Manifest* is (grond)wettelijk stellig gebrekkig opgesteld, maar probeert het cruciale thema van informatie-eigendom tenminste te agenderen.

het ideaal van de doorgaande lijnen[. ...] Het was inderdaad rationeel dat de regering [...] de tijd nam om te zien op welke manier de nationale infrastructuur met het oog op de internationale verbindingen moest worden ontwikkeld.[23:242]

Deze aangehaalde passage is extra belangwekkend. Dat komt niet omdat het nog altijd klopt, integendeel, maar nota bene omdat de omstandigheden door digitale technologie weer zodanig wijzigden dat rationaliteit thans als het ware in omgekeerde richting geldt.

[A]lle drie schaalniveaus: lokaal, regionaal en (inter)nationaal [23:14] zijn door “infrastructurele netwerken” sterk geïntegreerd geraakt als ruimte voor sociale betrekkingen. De opgave met informatieverkeer is daarom heel praktisch niet om allereerst het accent te plaatsen op “nationale infrastructuur,” laat staan op een aparte organisatie, om vervolgens “de internationale verbindingen” te realiseren. Op internationale schaal bestaat infrastructuur voor informatieverkeer daadwerkelijk vergaand en vormt hoe dan ook voor realistisch bereik de passende schaal. Dat kan een land zoals Nederland met misplaatste trots ontkennen, maar het is nu eenmaal zo dat het voor informatieverkeer vooral een kwestie is van nationaal geldig verklaren wat internationaal allang gebeurt. Daarbij telt dus de rationele vraag wat de Nederlandse overheid daar nog zo’n bijzondere invloed op heeft.

13. Remwerking vervolgd

Met de ondertitel ‘burger en bedrijf centraal’ houdt in Nup de verwarring onverminderd aan.

Infrastructuur heet basisinfrastructuur en

omvat een selectie uit de bouwstenen van de e-overheid.[1:7]

Het lijkt erop dat met “bouwstenen” hetzelfde bedoeld is als “basisvoorzieningen.” Toch is het blijkbaar niet zo dat omgekeerd “basisvoorzieningen” de “basisinfrastructuur” uitmaken. Want

[v]oor alle duidelijkheid[, die selectie] betekent dat er ook andere basisvoorzieningen blijven bestaan.[1:7]

Hoe zit dat dan? Het criterium blijkt “prioriteit:”

Immers, niet alles kan tegelijkertijd worden gerealiseerd met de beschikbare menskracht en middelen.[1:7]

De toevoeging “randvoorwaardelijk” helpt echter niet, want aan de opgesomde “basisvoorzieningen die nu dus als prioriteit worden aangemerkt” valt weinig tot niets stelselmatig in informatiekundig opzicht te herkennen. Sommige zgn basisvoorzieningen lijken meer op webtoepassingen waaraan de direct betrokken ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken blijkbaar voorrang geven. Daarvoor plaatsen zij vooral zichzelf centraal. Vergelijkbaar aanbod van andere ministeries en/of overheidsinstellingen ontbreekt in de opgesomde “basisinfrastructuur e-overheid.” Verder ontbreken componenten die juist wezenlijk zijn voor heuse infrastructuur, zoals

voor stelselmatige betekenisordening (die, inderdaad, als voorwaarde geldt voor inrichting van de meeste overige componenten).

Het ligt natuurlijk voor de hand dat infrastructuur standaardisatie inhoudt. Ook Nup kijkt daarvoor niet naar alle deelnemers aan het informatieverkeer, maar concentreert zich op deelnemende overheidsinstellingen. Het klopt dat overheidsbestedingen een instrument voor industriepolitiek kunnen zijn. Als zodanig valt eventuele voorkeur voor zgn open standaarden en vooral open source software begrijpelijk te duiden. Maar het is natuurlijk de vraag of dergelijke overheidsklanten representatief zijn voor de gehele populatie verkeersdeelnemers. Daar komt als verwarrend aspect bij dat het ministerie van Economische Zaken zich bemoeit met bescherming van de intellectuele eigendom met hetzelfde argument, te weten bevordering van innovatie. Nu kan dat situationeel uiteraard verschillend liggen, maar wat zijn dan relevante verschillen?

Het voert hier te ver om Nup gedetailleerd te behandelen. Op hoofdlijn zet Nup de verkeerde richting van *Het uur van de waarheid* voort. Dus, positionering als dienstverlener ondermijnt haar geloofwaardigheid als overheid. De nadruk op overheid als deelnemer aan informatieverkeer ondermijnt de daarvoor benodigde voorzieningen als infrastructuur. De burger of het bedrijf staat feitelijk allesbehalve centraal. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verklaring dat

het rijk [zal] bezien of markt- of bedrijfsmiddelen kunnen worden ingezet op een manier dat aansluitende overheden geen last hebben van het naast elkaar gebruiken van verschillende authenticatiemiddelen.[1:22]

Geen last? Wie? Is de opzettelijke bedoeling van betere dienstverlening niet administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven? Zo klinkt dat daar echter niet. Verder is het natuurlijk prima dat de overheid met DigiD een forse aanzet wilde maken met een authenticatiemiddel. Maar op maatschappelijke en al helemaal op internationale schaal is een federatieve opzet van authenticatie onontkoombaar en dus logisch. Daar moet Nup niet verdedigend over doen, maar ronduit kiezen voor infrastructuur. Dat lukt echter nergens, omdat deugdelijk begrip van infrastructuur ontbreekt.

Omdat het infrastructuur voor informatieverkeer moet zijn, blijft het zachtjes uitgedrukt hoogst merkwaardig dat voor informatiekundige wetmatigheden op die schaal geen enkele ruimte is. Nup geeft aan dat

wordt afgesproken om die basisregistraties te prioriteren die de meeste inspanningen van de bestuurslagen vereisen.[1:24]

Weliswaar zou dat informatiekundig goed kunnen uitpakken, maar als dat gebeurt is het natuurlijk puur geluk. Als criterium voor stelselmatigheid slaat het nergens op. Nog ervan afgezien dat een basisregistratie inhoudelijk ‘leeg’ is in een informatiestelsel dat conceptuele redundantie kwijt is dankzij contextuele verbijzondering van (eigenschaps)informatie, de prioriteit moet minstens de informatiekundige samenhang erkennen. Vervolgens zou volgens de ondertitel het criterium van ‘burger en bedrijf centraal’ moeten gelden. Zo dienstverlenend zijn de “bestuurslagen” echter blijkbaar niet.

Zo staat Nup vol met ongetwijfeld goedbedoelde, maar informatiekundig op z'n best beunhazige toespelingen. Met de gemeente als heilige bestuurskoe blijkt een aparte registratie van zgn niet-ingezetenen noodzakelijk. Ter geruststelling staat erbij dat het bijelkaar "een sluitend stelsel van registratie van natuurlijke personen"[1:26] oplevert. Nou ja, daar moet wel een zgn "terugmeldfaciliteit"[1:33] bij. Dergelijke aparte voorzieningen vormen echter nooit als bij toverslag een samenhangende infrastructuur. De noodzakelijke samenhang ontstaat pas als resultaat van informatiekundig ontwerp op de civiele schaal. Daar is bijvoorbeeld ook de *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur* [10] vèr vanaf, omdat het niet wèrkelijk insteekt op het verkeer als ontwerpobject. Afgezien van de verwarring die de term 'architectuur' sorteert, moet de zoveelste nadruk op 'overheid' opvallen terwijl de verkeersvoorzieningen er niet vooral, laat staan uitsluitend van en voor overheid moeten zijn. Het klopt dat een referentiemodel toegevoegde waarde kan hebben, zolang het als (ontwerp)aanzet dient voor een meervoud van vergaand overeenkomstige, maar (vooral) afzonderlijk werkende middelen/voorzieningen. Er is, als het goed is, echter één verkeersstelsel. Dat vergt dus één model, zodat met de toevoeging 'referentie' eveneens tot uitdrukking komt dat van heuse infrastructuur blijkbaar geen sprake is. Met consequente oriëntatie op (informatie)verkeer is het ook nog de vraag waarom Nederland een bijzondere behandeling verdient. Wat het wèl moet zijn is, gewoon, een verkeersmodel. Dat vergt echter een aangepast begrip van algemeen belang. Voor bestuurders blijkt dat ongrijpbaar. Zij houden vast, ieder voor zich, aan de overheidsinstellingen die zij apart besturen. Het is alsof iedereen een eigen voertuig heeft, maar een verkeersstelsel ontbreekt. Het idee komt (nog) niet op om de voordelen van mobiliteit (sterk) te vergroten door juist zo'n verkeersstelsel, infrastructuur dus, op te zetten enzovoort. Liever blijft, want daar komt het domweg op neer, iedereen aan haar/zijn eigen voertuig (laten!) sleutelen. Dat helpt natuurlijk niets, kost wel (heel) veel geld en moeite, staat haaks op 'burger en bedrijf centraal' zolang ordelijke, dwz stelselmatige verkeersvoorzieningen ontbreken.

In Nup zijn termen als samenhang en afhankelijkheid overigens niet van de lucht. Dat lijkt daar een reactie op *Het uur van de waarheid*, waarin Wallage en Postma herhaaldelijk hun beklag doen over "onvoldoende samenhang," maar daarmee dus louter doelen op bestuurlijke inspanningen. Nader wijdt ook Nup niet meer dan een korte paragraaf aan "afhankelijkheden e-bouwstenen onderling." [1:51] Wat daar als bouwstenen opgevoerd staat, zijn dat helemaal niet. Overwegend schetst Nup gebruik in de zin van een (kleine) deelverzameling van informatieverkeer. (Ook) dergelijk overheidscentrisch verkeer is uiteraard gebaat bij èchte infrastructuur. Zonder infrastructuur in de door-en-door stelselmatige betekenis van het woord zijn de beoogde effecten met o.a. die "bouwstenen" echter onbereikbaar.

Wie in Nup en verwante documenten zoals *Het uur van de waarheid* zoekt naar een visie op algemeen

belang treft niets aan. Het dichtste bij komt Nup met vermelding van “publiek belang.” Wat het zgn publiek belang inhoudt, verklaart Nup niet. Maar er staat dat

voor standaardisatievraagstukken met een publiek belang is [...] het College Standaardisatie ingesteld.[1:10] Hoezeer ‘de aparte bestuurder centraal’ feitelijk geldt als perspectief, ook weer volgens Nup, blijkt als volgt:

In het College Standaardisatie nemen topambtenaren deel van het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, grote uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten. De leden van het College hebben samen afgesproken dat ze besluiten van het College in hun eigen organisatie zullen implementeren.

Oh ja,

[d]aarnaast hebben ze afgesproken elkaar te zullen aanspreken op het nakomen van gemaakte afspraken.[1:10] Als borging van standaarden als wezenlijk voor ordelijk verkeersgedrag op maatschappelijke schaal boezemt het geen vertrouwen in. Daar komt bij dat volgens *Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie* het bereik van het publiek domein ook weer beperkt blijft tot informatieverkeer met altijd minstens één overheidsinstelling als deelnemer. De hoofdtaak van het College betreft

de al dan niet open standaarden die overheden kunnen hanteren voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers.[5:1]

Waarom staat het er niet precies omgekeerd?! Met voorzieningen die het informatieverkeer bevorderen tussen burgers en bedrijven, loopt het minimale aandeel met een overheidsinstelling als deelnemer gewoon méé. Een politieagent loopt, fietst of rijdt toch ook op de openbare weg? De openbare weg is toch in gebruik door veel meer andere mensen (dan politieagenten) voor hun gevarieerde betrekkingen? Kortom, waar blijft voor informatieverkeer op digitale leest, zoals het in de negentiende eeuw wel lukte voor eerdere vormen van communicatie en mobiliteit,

de nieuwe infrastructuur zoals die met de nieuwe stelselmatige visie en kennis werd aangelegd?[23:16]

Voor informatiekundige aspecten van “nieuwe stelselmatige visie en kennis” lijkt echter mede door het overheersende microbestuur geen ontwerp- en ontwikkelruimte gegund. De samenhang ‘door de schalen heen’ blijft belemmerd. Voor de weerstand wijst Van der Woud op een verklaring:

Meteen was duidelijk dat kiezen voor deze stelselmatigheid ook organisatorische consequenties had.[23:201]

En

[w]aar het bij alle conflicten in essentie over ging, was de vraag wie de rekening voor het onderhoud moest betalen.[23:381]

Dat lijkt tegenwoordig versterkt, zelfs verlamd aan de orde. De preoccupatie, alle retoriek ten spijt, met louter gevolgen voor haar/zijn eigen (overheids)organisatie houdt menig moderne bestuurder blind voor stelselmatigheid op maatschappelijke inclusief internationale schaal. Daardoor roepen ze uiteraard juist de gevolgen af die ze vrezen, maar dat valt ze dus onmogelijk te verklaren. Zo ‘verkeert’ de ontwikkeling van infrastructuur voor informatieverkeer in een patstelling (terwijl onsamenvangende projecten dóórgan). Van der Woud wijst op

de verwarring, de stelselloosheid van het tijdperk dat in 1850 eindigde: de onmogelijkheid die toen bestond om de juiste prioriteiten te stellen.[23:199]

Zonder ruimte voor stelselmatigheid, ditmaal van informatieverkeer met inzet van digitale technologie, blijft “de onmogelijkheid [van] de juiste prioriteiten” heersen.

14. Toekomst?

Rapportages en plannen zoals *Het uur van de waarheid* en *Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid* zijn dus slechts volgens enige interne consistentie en bijbehorende logica te beoordelen vanuit de aanname dat aparte overheidsinstellingen vooral ongemoeid wensen te blijven. Die hardnekkige aanname respectievelijk doel (!) leidt op maatschappelijke schaal echter tot groeiende inconsistentie. Burgers verliezen vertrouwen. In die verwarring blijft tevens een achterhaald informatiekundig referentiekader van kracht: uitsluitend nadruk op enkele zgn toepassingen is véél te beperkt is voor de reële vraagstukken van informatieverkeer ‘door de schalen heen.’ Projecten mislukken. Overheidsinstellingen bejveren zich voorlopig echter verder op dood spoor door hun nadruk op (eigen) dienstverlening.

Het vergt een ander paradigma om te herkennen hoe overheidsinstellingen wezenlijk bijdragen aan evenwichtige voorzieningen voor maatschappelijk verkeer (ipv ontwrichtend te werken). Mijn voorstel luidt om daarvoor het begrip van het algemeen belang te revitaliseren, nota bene met betekenis die aangepast is aan solidaire individualisering. De omstandigheden zoals Van der Woud ze schetst voor “het ontstaan van het moderne Nederland” zijn immers voor de toekomst nota bene dóór dat “ontstaan” en verdere ontwikkeling gewijzigd. De enkele, soevereine vorst van vóór 1848 is als algemeen belang vervangen door het dynamische veelvoud van intermenselijke betrekkingen. De algemene aanwijzing van Van der Woud blijft echter onverminderd geldig:

Het was een kwestie van politieke visie op de inhoud van het algemeen belang en de betekenis van het publiek domein.[23:169]

Dat kan inderdaad

nog lang voor politiek geharrewar blijven zorgen, omdat [opties voor overheidsbemoeyenis met nieuwe infrastructuur] ten nauwste samenhangen met de politieke opvattingen over het algemeen belang en de betekenis van de staat.[23:174]

De bestuurder die zichzelf met een overheidsorganisatie als haar/zijn onveranderlijk instrument slechts ziet als individuele deelnemer en de politicus die bestuurders zulke enge ruimte gunt, beseffen blijkbaar niet dat elke verkeersdeelname gebaat is bij algemenere voorzieningen, infrastructuur dus. Rara, wie regelt die infrastructuur voor informatieverkeer? Met gezaghebbend bereik komt daarvoor

alleen de overheid in aanmerking. Die opgave vormt zelfs het bestaansrecht van overheid in een democratische samenleving. Dat lukt welke overheid dan ook trouwens niet vanuit de hoogste positie in een nationale hiërarchie, maar vergt vanuit internationaal perspectief een federatieve opzet.

In afwijking van wat Van der Woud in een andere passage beweert, vind ik het allesbehalve overbodig om dat gevoel van vanzelfsprekendheid aan de orde te stellen.[.][23:78]

Hij stelt te algemeen dat

immers ook voor ons is de relatie tussen mechanisatie, organisatie en infrastructuur de gewoonste zaak van de wereld.[23:78]

Want “dat gevoel van vanzelfsprekendheid” geldt blijkbaar niet (meer?) voor ‘onze’ politici en bestuurders. Van der Woud schetst in *Een nieuwe wereld* dat

[i]n de jaren zestig [van de negentiende eeuw] werd het verband tussen infrastructuur en het ontstaan van nieuwe maatschappelijke organisatievormen duidelijker.[23:78]

Zover zijn vele mensen met inzicht in digitale netwerktechnologie nog niet. Dus,

[v]oor degenen die de nieuwe infrastructuur min of meer vanuit het niets zagen ontstaan, lag dat echter anders.[23:78]

Wat Van der Woud daar onvermeld laat, is wat hij elders wèl voorbeeldig verduidelijkt. Dus, overheidsbemoeyenis is onmisbaar voor infrastructuur. Dat is bepaald door het verkeerskarakter van infrastructuur. Verkeer is zowat synoniem met (sociale) betrekkingen. Daarin zijn individuele mensen deelnemers. Elke deelnemer kent netzo persoonlijke belangen met een betrekking. Een betrekking is steeds een vereniging van zulke belangen. Bevordering van productieve betrekkingen en belemmering van onproductieve vergt infrastructuur als maatschappelijke orde(maatregelen).

literatuur

1. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van, *Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid*, versie 1.2, 25 september 2008.
2. Blackbourn, D., *The Conquest of Nature: Water, Landscape, and the Making of Modern Germany*, W.W. Norton, 2006.
3. Braam, A. van, *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Martinus Nijhoff, 1989.
4. Bryson, J.M. and B.C. Crosby, *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, Jossey-Bass, 1992.
5. Economische Zaken, minister van, Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie, in: *Staatscourant*, 7 april 2006, nr 70, p. 8.
6. Economische Zaken, ministerie van, *ICT-Agenda 2008-2011: De gebruiker centraal in de digitale dienstenmaatschappij*, juni 2008.
7. ———, www.minez.nl.
8. Erp, H. van, *Het politiek belang: Over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Boom, 1994.
9. Frissen, P.H.A., *De Staat van Verschil, Een kritiek van de gelijkheid*, Van Genneep, 2007.
10. Ictu / Kenniscentrum, *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur*, versie 2.0, 25 april 2007.
11. Jansen, P.L. en P.E. Wisse, *iDNA Manifest: beginselen van de open informatierechtsstaat*, versie 3, 2008, gepubliceerd op www.wisse.cc.
12. Kern, S., *The Culture of Time and Space 1880-1918*, Weidenfeld and Nicolson, 1983.
13. Rosenberg, H. en C.S. Feldman, *No Time to Think, The Menace of Media Speed and the 24-hour News Cycle*, Continuum, 2008.
14. Schönwandt, W., *Denkfallen beim Planen*, Friedr. Vieweg & Sohn, 1986.
15. Wallage-Postma, commissie, *Het uur van de waarheid*, 20 december 2007.
16. Wells, H.G., *The Shape of Things to Come, The Ultimate Revolution*, Hutchinson, 1933.
17. Wikipedia. public interest. lemma (Engelstalig), geraadpleegd op 10 november 2008.
18. Wisse, P.E. (samensteller), *Informatieverkeer in publiek domein*, Ictu / Architectuur Elektronische Overheid, september 2004.
19. Wisse, P.E., Strategische verschuiving door moment(um) van infrastructuur: de beurt aan informatietechnologie, in: *PrimaVera*, working paper 2006-01, Universiteit van Amsterdam, januari 2006.
20. ———, Civiele informatiekunde vergelijkenderwijs, in: *PrimaVera*, working paper 2007-10, Universiteit van Amsterdam, januari 2007.
21. ———, Civil information management, a short introduction: an information discipline for society and the metaphor of traffic, in: *PrimaVera*, working paper 2007-21, Universiteit van Amsterdam, januari 2007.
22. Woud, A. van der, *Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Meulenhoff, 1987.
23. ———, *Een nieuwe wereld, Het ontstaan van het moderne Nederland*, oorspronkelijk verschenen in 2006, Bert Bakker, 2007.