

# Infrastructuurcommissaris informatieverkeer

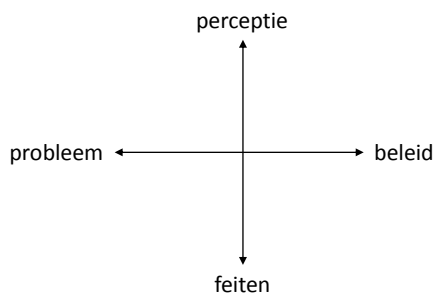
Pieter Wisse

Over de instelling door het kabinet van een Nationale Commissaris Digitale Overheid, kortweg [Digicommissaris](#), licht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per brief dd. 28 mei 2014 de Tweede Kamer in. Daarbij verwijst de minister naar “(digitale) dienstverlening van de overheid.” Die “moet voldoen aan eisen.” Daarvoor is “de overheidsbrede digitale basisinfrastructuur van Nederland” gedacht. Blijkbaar wil het daarmee niet zo vlotten, want anders schrijft de minister niet dat

[h]et [...] nodig [is] om [die] infrastructuur [...] robuust en toekomstbestendig te maken, de sturing erop te versterken [...] en het gebruik [...] aantrekkelijker te maken en verder te laten toenemen.

Ook “de opdracht [om] beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen” wijst niet bepaald op baanbrekend succes gedurende de voorafgaande periode. Dat vraagt alles bijelkaar, zo vervolgt de minister, om “een stevige overheidsbrede regisseur.”

Ook de niet eens zo aandachtige lezer krijgt luid en duidelijk de boodschap mee, dat het kabinet zich belast weet met een zgn hardnekkig probleem. In het Engels in de aanduiding wicked problem gangbaar. Over dergelijke problemen hebben M. Arentsen en W. Trommel de bundel **Moderniteit en overheidsbeleid, Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken** (Coutinho, 2005) samengesteld. In hun inleidende hoofdstuk opereren zij een analytisch kader ter verkenning van “de achtergronden van hardnekkige beleidsproblematiek.” Onderstaande figuur is overgenomen uit genoemde bundel (aldaar eveneens figuur 1).



figuur 1: “beleidsproblemen en hun oorzaken,” in: **Moderniteit en overheidsbeleid**.

Problematische hardnekkigheid is volgens Arentsen en Trommel nooit enkelvoudig gepoold, maar zit ‘m in verwevenheid van wat zij opsommen als (p. 16-22)

probleemontwikkeling, stijgende verwachtingen en reflexiviteit, ontoereikend beleid [en] quasi-autonome beleidsdynamiek.

Ook voor Digicommissaris als – tijdelijk bedoeld – instituut is het dan de vraag, of het die samenloop kwalitatief kan beïnvloeden. Voor gunstige invloed moet het anders. Indien Digicommissaris echter exemplarisch is voor aanhoudende, zelfs groeiende institutionalisering, bestaat volgens Arentsen en Trommel juist het extra risico van averechtse (pp.25-26)

sociale effecten (verwachtingen van het publiek), cognitieve effecten (definities van de werkelijkheid), normatieve effecten (rechtvaardigingen van de beleidsinterventie) en reguleringseffecten (instrumentatie en organisatie).

Als ik afga op de positionering van Digicommissaris door de minister heb ik een dringende suggestie voor “beleidsontwikkeling en vernieuwing.” Het zgn object kan ònmogelijk “de overheidsbrede digitale basisinfrastructuur van Nederland” zijn.

**1.** Ik kan me geen voorstelling maken van waarin basisinfrastructuur verschilt van, zeg maar gewoon, infrastructuur. Wat weet de minister meer? Indien hij de kwalificatie met basis relevant acht, blijft kennelijk infrastructuur over waarom Digicommissaris zich niet hoeft te bekommeren. Maar wat is de samenhang tussen de vermeende basis en de rest, en wie trekt zich dat dan wèl aan? Enfin, ik houd het erop dat de toevoeging basis eenvoudig kan vervallen.

**2.** Een andere kwalificatie is die met digitaal. Waarvàn iets gemaakt is, zegt nog weinig tot niets over waarvóór het dient. Het lijkt mij begrijpelijker om iets in termen van doel te duiden. Wat hebben u en ik eraan? Volgens mij is het voor ons allemáál een kwestie van informatieverkeer. Dergelijk verkeer is natuurlijk niets nieuws. Er is ook al sinds mensenheugenis aandacht voor onder de noemer van infrastructuur. Wat er is bijgekomen, samengevat als digitale technologie, zijn middelen met deels nieuwe mogelijkheden voor informatieverkeer, inclusief nieuwe risico's van dien. Denk aan een stad waarin iedereen zich te voet of per fiets verplaatste. Voor verkeer met die middelen bestaat stellig infrastructuur. Met de introductie van de auto is er echter nogal wat verandert. Nog steeds lopen en fietsen mensen, maar sinds sommige mensen dat deels in dezelfde verkeersruimte en tegelijkertijd doen als waarin en wanneer andere mensen per auto onderweg zijn, hebben we de infrastructuur voor fysieke mobiliteit drastisch moeten aanpassen (en dat gaat door). Daarbij gaat het om op elkaar afgestemde materiële èn immateriële voorzieningen. Nota bene, voor fysieke mobiliteit is asfalt zeker niet alles. Netzomin als we ivm fysieke mobiliteit spreken over asfaltinfrastructuur oid is de aanduiding digitale infrastructuur zinvol voor facilitering van informatieverkeer. Aan de orde is informatieverkeer in publiek domein. Voor informatieverkeer met inhoud in digitale vorm zijn vanwege nieuwigheid tot dusver vooral ad hoc voorzieningen getroffen. Vanwege het – groeiend – aantal verkeersbewegingen met informatie, het belang ervan, enzovoort blijkt dat inmiddels òndoelmatig. Een infrastructurele inhaalslag is hoognodig voor informatieverkeer op maatschappelijke schaal. Daarvoor geldt alom beschikbare digitale technologie zeker als katalysator, maar infrastructuur voor informatieverkeer was er altijd al èn de volgende versie omvat veel méér dan digitale technologie. In dit verband vind ik het geen vraag meer of de naam Digicommissaris op termijn zo gelukkig is gekozen.

**3.** Het trekken van een nationale (staats)grens is voor informatieverkeer contraproductief. Juist om belangen van individuele verkeersdeelnemers (privacy, intellectuele eigendom) beter te beschermen, moet infrastructuur grenzeloos opgevat zijn met nationale staten elk verantwoordelijk voor beheer van een onderdeel van het geheel. Slechts in federatief verband kunnen verkeersregels worden bepaald, gehandhaafd enz. die noodzakelijkerwijs algemeen gelden voor het totale infrastructurele bereik. Overambitieuw? Anders is het nog steeds géén infrastructuur. Kortom, voor informatieverkeer is de infrastructuur dus niet vàn Nederland, laat staan exclusief. Nota bene, hieruit volgt o.a. dat Nederland niet in isolement standaarden (waaronder zgn technische) kan bepalen voor infrastructurele

componenten. Sterker nog, Nederland is op de reële schaal van – wereldwijde – infrastructuur voor informatieverkeer zó onbeduidend klein, dat ‘we’ ons het in dat opzicht gemakkelijk kunnen maken door ontwikkelingen elders te volgen. Uiteraard kunnen èn moeten we daarop met steekhoudende suggesties invloed proberen uit te oefenen. Van kritiek belang is eenduidige ordening van reële betekenissenvariëteit; daarmee staat of valt m.i. infrastructuur voor informatieverkeer.

4. Tja, als met Nederland ònterecht een grens gesteld is voor infrastructuur voor informatieverkeer, dan slaat de verdere beperking tot overheidsbreed zelfs nergens op. Ik zie niet wat er breed aan is, als ik het met fysieke mobiliteit vergelijk, dat ik als burger voor het ophalen van mijn paspoort een apart fietspadennetwerk moet gebruiken. Omdat ik er verder nooit gebruik van maak, raak ik er nooit vertrouwd mee. Wat is er qua verkeer in ...naam ànders aan dan het wegennet dat iedereen vertrouwd is en blijft door de talloze keren dat wij naar ons werk gaan, familie, vrienden en kennissen bezoeken, inkopen doen ... Die overheidsapartheid is niet breed, maar eng.

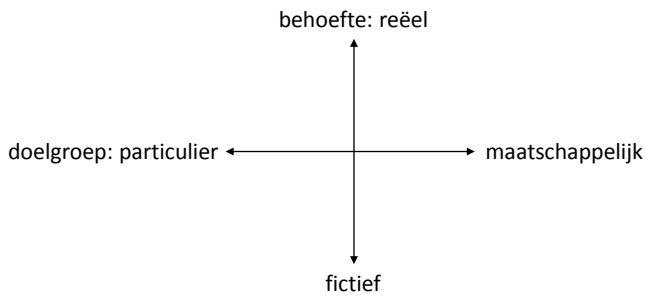
Die zinsnede over “de overheidsbrede digitale basisinfrastructuur van Nederland” vind ik een opstelling uitdrukken die in het schema van Arentsen en Trommel rechtsboven past. Daaraan is dus volkomen òngepasst, dat er zelfs een averechts verband bestaat met de feitelijke behoeften aan infrastructuur voor informatieverkeer. Ik neem toch aan dat de minister méér wil dan slechts het beleid positief te laten klinken (perceptie). Begrijp me goed, ik ben helemaal vóór een pakkende boodschap. Die moet echter wel redelijk kloppen.

Let wel, Digicommissaris is navenant – véél en véél – belangrijker. Als infrastructuurcommissaris voor informatieverkeer zou hij zich eigenlijk van de Nederlandse overheid in eerste aanleg niets moeten aantrekken. Aan de ene kant kan hij zich in Nederland oriënteren op daadwerkelijke deelnemers aan informatieverkeer. Met in hoofdzaak hun onderlinge verkeer zijn dat dus burgers, medewerkers namens bedrijven en, vooruit, af en toe een ambtenaar namens een overheidsorganisatie. Op infrastructuur is aan de andere kant internationale oriëntatie geboden. Zodra de Nederlandse overheid begrijpt dat ze daar beleidsmatig precies tussenin zit, en aldus voor operationalisering feitelijk geen kant meer op kan, laat staan een eigen kant, heeft Digicommissaris m.i. zijn taak prompt overdonderend succesvol volbracht. Op zijn conto schrijf ik dan ook graag dat er een einde kwam aan de ontelbare zgn ict-projecten die vanwege hun apartheid tot herhaald en alsmaar kostbaarder mislukken gedoemd waren.

#### **opmerkingen**

- De argumenten die ik hierboven opbreng onder de punten 1 tot en met 4 zijn allemaal al uitvoerig te vinden in de nota [Informatieverkeer in publiek domein: schetsboek over architectuur en ontwikkelpaden voor de elektronische overheid](#) (Ictu/programma Architectuur Elektronische Overheid, 2004).
- Aspecten van ordening van betekenissenvariëteit staan samenhangend verduidelijkt in [Metapatroon, handboek stelselmatig informatieverkeer](#) (Information Dynamics, vanaf 2010 bijgehouden gerubriceerde toegang tot bronnen vanaf 1991).
- Volgens mijn opvatting over overheidsbemoeienis is elke minister vooral zèlf infrastructuurcommissaris, dwz voor een bepaald maatschappelijk thema. Tussen thema's zijn geen duidelijke grenzen te trekken. En juist informatieverkeer loopt overal doorheen. Voor een vroege poging tot agendering, zie [Minister](#) (In: **Informatie Management**, 1998, nr 1/2).
- Het verklaringsschema van Arentsen en Trommel gaat m.i. mank aan vooringenomenheid met

beleidsmatige fictie. Daarom vind ik het extra toepasselijk voor kritiek op de gebrekkige veronderstelling van “de overheidsbrede digitale basisinfrastructuur van Nederland.” Structureel stel ik een ander schema voor.



Tot dusverre voorziet een Nederlandse overheidsorganisatie bij voorkeur apart, zeg ook maar particulier, in wat zij opvat als háár informatiebehoefte. Dat is grotendeels fictie, want het bestaansrecht van een overheidsorganisatie ligt in de behoeften van deelnemers aan maatschappelijk verkeer, te weten aan hùn onderling evenwichtige(r) verhoudingen. Daarvan zijn via doelbinding de behoeften van de overheidsorganisatie in kwestie afgeleid. Het is de omgekeerde veronderstelling die verlamt. Daaraan verandert principieel niets met deels gemeenschappelijker overheidsvoorzieningen. Daarvoor is de term infrastructuur dan ook verwarrend. De beleidspositionering moet langs de behoefte-dimensie omhoog en langs de doelgroepdimensie naar rechts. Rechtsboven in dit schema is – pas – sprake van infrastructuur. Voor aparte overheidsorganisaties is bekostiging een heikel punt. Dat leidt er sinds tientallen jaren toe, dat ze liever geld blijven verspillen aan hun particuliere, anti-infrastructurele projecten dan risico van budgetverlies lopen. Dat heeft stellig al een veelvoud gekost van wat met financiering uit algemene middelen allang had kunnen slagen (mits, over beleid gesproken, met voorrang adequate maatregelen voor stelselmatige ordening van reële betekenisvariëteit voorgeschreven waren). Het hele gedoe met zgn business cases is voor heuse infrastructuur contraproductief (want plaatst onverminderd een particulier belang voorop).

28 juni 2016, webeditie 2016 © Pieter Wisse