

PrimaVera Working Paper Series



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

PrimaVera Working Paper 2006-01

Strategische verschuiving door moment(um) van infrastructuur de beurt aan informatietechnologie

Pieter Wisse

January 2006

Category: academic

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

Copyright ©2006 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.

Strategische verschuiving door moment(um) van infrastructuur de beurt aan informatietechnologie

Pieter Wisse

Abstract: De bedoeling met een stevige, simplistische stelling is vaak het bereiken van schokeffect. Informatietechnologie zou irrelevant zijn, beweert Nicolas Carr. Omdat het wel erg gemakkelijk is om dat ook ergens onzin te vinden, is de schok echter gauw uitgewerkt. Dat is toch jammer. Het klopt inderdaad niet helemaal. Zo blijkt Carr geen rekening te houden met politieke ordening van samenleving. Zijn stelling rust op impliciete veronderstelling van volkomen vrije concurrentie in combinatie met een strikt bedrijfsmatig perspectief. Daardoor heeft nu ook informatietechnologie (IT) het karakter van zgn. gemeengoed (commodity). Voor de aparte onderneming is er, aldus Carr, geen concurrentievoordeel meer met IT te behalen.

Wat Carr mist, is de politieke dimensie van de maatschappelijke schaal. Dat vormt hier aanleiding om zijn begrip van gemeengoed in verband met infrastructuur te brengen. Dan blijkt infrastructuur primaire uitdrukking van overheidsbemoeienis, van politieke ordening dus. Onder de noemer van infrastructuur borgt de overheid gelijke voorzieningen, juist omdat het als zgn. gemeengoed met de vrije markt niet lukt.

Het proces van, zeg maar, infrastructuralisering gebeurt nu met informatietechnologie. Daaraan ligt een verhouding ten grondslag met omgekeerd evenredig strategisch belang. IT doet er voor het aparte bedrijfsbelang steeds minder toe, strategisch dan, want via de overheid telt steeds méér het maatschappelijk belang van IT. Inzicht in deze verhouding vergt dus onderscheid tussen het vooral economische begrip van gemeengoed en het vooral politieke begrip infrastructuur.

Keywords: Infrastructuur, informatietechnologie, gemeengoed, overheid, markt, Nicolas Carr

About the author: Dr ir Pieter Wisse (www.wisse.cc) is informatiekundig ontwerper en oprichter van Information Dynamics, een onafhankelijk advies-/ontwerpbureau voor onderzoek & ontwikkeling van (digitale) infrastructuur voor informatievoorziening met hoge variëteit. Hij is tevens verbonden aan PrimaVera, het onderzoekprogramma in informatiemanagement aan de Universiteit van Amsterdam.

INDEX

1. Inleiding	4
2. DIT is Géén Kunst!	5
3. De crux van concurrentiepositie	6
4. Gemeengoed.....	7
5. Infrastructuur als sociaal contract	9
6. Overheidsfactor	10
7. Waarborg van gelijke behandeling.....	11
8. Het moment(um)	13
9. Waarom heeft Carr nog meer gelijk dan hij beseft?.....	14
Noten.....	17

1. Inleiding

Verzinnen van een provocerende titel is een kunst die Nicolas Carr verstaat. Terwijl leveranciers van informatietechnologie hun markt ijverig nieuwe groei inblazen, komt Carr met het artikel 'IT Doesn't Matter.' Stellig aangespoord door afwerende reacties, publiceert hij kort erna ook nogeens het boek(je) **Does IT Matter?**¹

Het risico met zulke titels is dat de verdere tekst verkeerd begrepen en, waarschijnlijker nog, ongelezen blijft door wie de auteur juist wil beïnvloeden. Vaak verklaart iemand zich op grond van louter zo'n titel simpelweg tot tegenstander, en daarmee uit. Is de reflex "Maar natuurlijk doet informatietechnologie er alles toe!" niet volkomen begrijpelijk?

Hier probeer ik een opbouwende discussie op te rakelen. Ditmaal geldig voor informatietechnologie is er wel degelijk dringend behoefte aan verander(en)d perspectief. Uit Carrs boekpublicatie geef ik zijn voornaamste argumenten weer. In afwijking van zijn titel(s) klinkt zijn nuchtere verhaal genuanceerd en plausibel. Ik ben het gewoon met hem eens dat de huidige stroming van informatietechnologie strategisch niet meer zo telt.² Het is inderdaad steeds lastiger duurzaam concurrentievoordeel ermee te vestigen.

Ho, ho! Ja, tegelijk vind ik nogal wat haperen aan zijn voorstelling, zodat ik ook serieus commentaar heb. Ik voeg enkele overwegingen annex argumenten toe die, wellicht opvallend genoeg, zijn conclusie versterken. Want Carr hanteert nog strikt het handelingsperspectief voor een enkel privaat bedrijf — wat in het Nederlands ook wel een onderneming heet — met zijn strategische ruimte. Maar zodra 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. Voor strategie komt dat neer op omgekeerde evenredigheid, waarvoor Carr helemaal geen oog heeft. Het afnemend strategisch belang voor een winstgericht bedrijf van 'iets' is gegroundvest in het toegenomen strategisch belang dat de overheid eraan hecht.

2. DIT is Géén Kunst!

Wat bedoelt Carr eigenlijk met IT?

It is important to stress that I am talking about the technology itself.³

Ja, maar er staat toch een I voor de T?

I use "IT" [...] as denoting all the technology, both hardware and software, used to store, process and transport information in digital form.⁴

Carr beperkt zich dus tot informatietechnologie en zelfs verder tot Digitale InformatieTechnologie. Met het acroniem DIT valt zijn titel overigens prima naar het Nederlands te vertalen: DIT Maakt Niets Uit, of zoiets als de titel van onderhavige paragraaf, dus: DIT is Géén Kunst! Ikzelf heb echter de verleiding weerstaan om dit gehele artikel zo te noemen; anders had ik het communicatieprobleem van Carr alleen maar gehandhaafd.

Carr maakt nog meer voorbehoud voor zijn redenering:

I am talking about the technologies used for managing information inside and between companies in what has come to be called the developed world.⁵

Zijn toespeling op de 'ontwikkelde wereld' kan ik hier in het midden laten, maar Carrs exclusieve aandacht voor commerciële bedrijven verdient alvast enig commentaar. Gelet op zijn beoogde publiek, te weten lezers van **Harvard Business Review**, lijkt zo'n toespitsing op bedrijfsleven logisch. Naarmate Carr zijn redenering ontvouwt, richt hij zich inderdaad directer tot de bedrijfsleiding van winstgerichte organisaties. Hij komt met aanbevelingen. Naar mijn stellige indruk blijft hij echter uitgaan van nagenoeg complete handelingsvrijheid voor de individuele beheerder (lees ook: manager) van een apart bedrijf. Zeg maar, Carr doet voorkomen alsof een manager goede of slechte keuzes over infrastructuur kan maken, maar dat het onverminderd haar of zijn eigen keuze betreft.

Maar dat is precies wat kwalitatief verandert doordat 'iets' als infrastructuur geldt. De variatie voor individueel gedrag neemt langs bepaalde dimensies af. Dat is nu nèt de bedoeling. Daarover valt dus door een individuele manager niet of nauwelijks meer te beslissen en daaropvolgend onderscheidend te (laten) handelen.

Wat is dan het nut? De beperkingen langs dimensies die voortaan blijkbaar van infrastructuurle aard zijn, moeten leiden tot verruiming van keuzemogelijkheden langs andere dimensies. Van de openbare weg tussen A en B, bijvoorbeeld, kan iedereen gebruik maken. Het weggedrag is weliswaar vergaand geüniformeerd, maar door de vergrote bereikbaarheid van B kunnen er méér mensen voor méér doeleinden terecht. Als het goed is, groeit de totale strategische ruimte voor iedereen uit A. Dat is

echter een macroperspectief. Volgens een microperspectief, dus voor een apart bedrijf of voor wie ook maar als enkele actor in maatschappelijk verkeer telt, kan een bepaalde ontwikkeling-tot-infrastructuur gevarieerd uitpakken. Afhankelijk van vooruitzicht, machtspositie en dergelijke kan een actor invloed op dergelijke ontwikkelingen uitoefenen. Daarom is infrastructuur per definitie resultaat van politiek. Politiek speelt immers, zodra voor het resultaat een keuze onontkoombaar is. Democratie omvat spelregels voor het politieke proces. De overheid ondersteunt politiek.

Vermoedelijk is Carr toch vooral vertrouwd met de Verenigde Staten. In het vlak van infrastructuur heerst daar ogenschijnlijk wellicht een liberaler regime dan in vele andere landen in de ‘ontwikkelde wereld.’ Laissez-faire marktwerking, concurrentie enzovoort voor infrastructuur is en blijft echter ook in de VS gereguleerd (al is het ‘slechts’ door de waarborg van concurrentievoorwaarden). Hoewel de gedaante kan wisselen, speelt altijd politiek. Het enige dat Carr erover schrijft, is eigenlijk:

[P]olicy makers and economists are assessing the broad impact of computers on industrial performance and productivity, which will lead to crucial government decisions about the development of the IT infrastructure throughout the world.⁶

Kortom, in zijn schets vereenvoudigt Carr infrastructurele ontwikkeling of, nauwkeuriger uitgedrukt, de ontwikkeling tot infrastructuur van digitale informatietechnologie veel te sterk. Infrastructuur is niet zomaar “a common resource.” Zijn aanzet is echter waardevol. Daarom rapporteer ik die graag. Waar ik aanleiding voor extra nuance zie, voeg ik zo mogelijk ter plaatse mijn opmerkingen toe. Daarna verlaat ik Carr voor een redenering die in elk geval aan de Nederlandse situatie meer recht doet.

3. De crux van concurrentiepositie

Zoals aangekondigd, volg ik aanvankelijk de lijn die Carr uitzet. Zijn kernbegrip is commerciële concurrentiepositie. Hij redeneert vanuit het concurrerend vermogen van een apart bedrijf en wil verduidelijken hoe digitale informatietechnologie dáár momenteel toe doet.

Wat vindt Carr algemeen van een bedrijf?

Distinctiveness is what in the end determines a company’s profitability and assures its survival.⁷

Wat moet het management dus verzekeren?

The achievement of differentiation is the overriding goal and the final test of every business strategy.⁸

Bedrijfsvoering vergt middelen (Engels: resources). Bedrijfsmiddelen heten strategisch indien ze bijdragen aan enigermate duurzame differentiatie. Hiermee is meteen de kernvraag van Carr verklaard: Is concurrentievoordeel nog gebaat bij digitale informatietechnologie? Nee, antwoordt Carr, want

the core functions of IT—data storage, data processing, and data transport—have become available and affordable to all. Information technology’s very power and presence have begun to transform it from a potentially strategic resource into what economists call a commodity input, a cost of doing business that must be paid by all but provides distinction to none.⁹

4. Gemeengoed

Zijn preoccupatie met privaat bedrijfsleven leid ik ondermeer af van het gemak waarmee Carr infrastructuur blijkbaar opvat als rechtstreeks resultaat van vergemeengoedelijking (excuus voor mijn neologisme; zijn term: commoditization). Wanneer een middel “available and affordable to all” is, verdient het inderdaad het predikaat gemeengoed, verbruiksartikel, consumentenartikel of zoiets (Engels: commodity). Juist concurrentie bevordert lage prijs en beschikbaarheid alom.

Het kritieke punt is echter dat de leveranciers van en voor dergelijke middelen precies dátgene opgeven, wat Carr als wezenlijk voor hun voortbestaan verkondigt. Dat is differentiatie.

Daaraan tegenovergesteld is standaardisatie. Mijn aanname is dat de klant voor het dagelijks leven behoefte heeft aan hergebruik van gedragpatronen. Daarom convergeren feitelijke omgangsvormen, zeg maar bedieningsmethoden, voor middelen (en zoeken leveranciers hun unieke positie te vestigen langs een weg die niet of nauwelijks iets te maken heeft met de onmiddellijke samenstelling, werking enzovoort van hun producten en diensten).

Carr haalt de psychologie van de klant er niet bij. Maar zo beschouwd verloopt vergemeengoedelijking spiraalvormig. Zodra differentiatie in primaire grondstoffen ontbreekt, moeten producenten onvermijdelijk toegeven aan de behoefte aan gedragscontinuïteit bij klanten. Want de klant stelt — doorgaans — geen prijs op iets dat weer ànder gedrag vergt. Het resultaat bestaat zodoende uit eerste fabrikaten die eveneens niet, of alweer minder, door differentiatie gekenmerkt zijn. Dat kunnen halffabrikaten zijn, dus grondstoffen, voor een volgende productieslag, enzovoort.

Wat dit beeld niet schetst, zijn de kansen voor divergentie die zo óók ontstaan. Juist dānkzij principiële standaardisatie bestaat de mogelijkheid tot het — eenvoudiger — scheppen van nieuwe configuraties. Die ontwikkeling als dialectiek van con- en divergentie valt ònmogelijk te voorspellen, zoals ook Carr concludeert:

[T]he introduction of a new infrastructural technology can have complex and often unpredictable consequences.¹⁰

Aan zijn verklaring ontbreekt echter de dialectiek. Het staat daar alsof een bepaald middel wèl opzettelijk als “a new infrastructural technology” kan worden geconcipieerd, ontworpen, ontwikkeld en voor operationeel gebruik gemáákt. Dan staat zo’n middel op een bepaald moment helemaal klaar voor “the introduction.” Tsja, wat er dān gebeurt is helaas onvoorspelbaar.

Natuurlijk verschijnt ook het laatste citaat van Carr hier uit zijn oorspronkelijk verband. Ik doe hem beter recht door te vermelden dat hij toch enig oog heeft voor het ontwikkelingskarakter van infrastructuur. Carr schrijft zelfs expliciet over een transformatie

from a proprietary technology that companies can use to gain an edge over their rivals into an infrastructural technology that is shared by all competitors.¹¹

Wat achteraf wellicht aanwijsbaar is als aanvang van een proces met een bepaalde infrastructuur als resultaat, hoeft natuurlijk niet met “a proprietary technology” te beginnen. Dat geldt voor zgn. collectieve goederen. En ontwikkeling, ook als het zou gebeuren via zoiets als gemeengoed, tot infrastructuur is een maatschappelijk proces. Dat maken bedrijven annex ondernemingen niet onderling uit.

Er is één verschijningsvorm bij uitstek waarom — Carr meent dat — digitale informatietechnologie thans gemeengoed is:

The programmable microprocessor unleashed the full power of the computer, allowing it to be used by all sorts of people to do all sorts of things in all sorts of companies.¹²

Zoals Carr illustreert met historische voorbeelden zoals spoorwegen en nutsvoorziening voor elektriciteit,

as their availability increased and their cost decreased—as they became ubiquitous—they all became commodity inputs. [...] From a strategic standpoint they began to become invisible; they mattered less and less to the competitive fortunes of individual companies.¹³

Ik ben het met Carr eens, uiteraard, dat gemeengoed niet of nauwelijks strategische aandacht vergt. Nota bene, dat geldt inderdaad voor een apart bedrijf. Carr ziet gemeengoed echter als een evenwichtstoestand in concurrentieverhoudingen. Daarin concurreren de leveranciers nog slechts op prijs; differentiatie is verdwenen, standaardisatie in werking gevestigd. Een bedrijfsmiddel dat de 'onzichtbare hand' tot gemeengoed gekneet heeft, bestempelt Carr per definitie tot infrastructuur. Daarover valt echter nog wel iets op te merken.

5. Infrastructuur als sociaal contract

Het is aardig dat Carr historische illustraties benut, maar het lijkt erop dat hij van de weeromstuit een vast patroon aanneemt voor geschiedenis. Hij benadrukt

a distinction between *proprietary technologies* and what might be called *infrastructural technologies*.¹⁷

Carr voegt eraan toe:

At times, however, the distinction between infrastructural and proprietary technologies can blur. In the early phase of its development, an infrastructural technology can, and often does, take the form of a proprietary technology.¹⁸

Dat is op z'n minst ongelukkig uitgedrukt. Wat aanvankelijk ooit in persoonlijk of bedrijfsbezit was, kan natuurlijk wel tot infrastructuur uitgroeien. Dat gaat echter niet vanzelf. Vergemeengoedelijking is nooit genoeg.

Carr interpreteert het verleden stelselmatig vanuit zijn tegenwoordig perspectief. Volgens dat perspectief is digitale informatietechnologie thans infrastructuur. Dus, lijkt hij te poneren, was het altijd al infrastructuur. Door zijn consequente omkering mist Carr, wat infrastructuur onderscheidt van gemeengoed. Ik heb het idee dat de volgende uit- en zelfs tegenspraak representatief is voor zijn self-fulfilling prophecy:

Companies will sacrifice distinctiveness if the resulting cost savings are large enough.¹⁹

Gaat het trouwens altijd wel primair om kostenbesparing? Of, zoals ik hierboven al aangaf, zijn het gewoon de klanten die voor een bepaalde categorie middelen geen behoefte (meer) hebben aan differentiatie? Hoe dan ook, enerzijds koopt het bedrijf zoveel mogelijk gemeengoed in, past zoveel

mogelijk gemeengoed als bedrijfsmiddelen toe en brengt zoveel mogelijk gemeengoed voort. Terecht noemt Carr dat zo'n trend noemens door uitbesteding versterkt kan raken.

When the locus of technological innovation shifts from users to vendors, as it has with software, it becomes ever harder for companies to distinguish themselves.²⁰

En

even the uses of a new technological infrastructure become homogenized as best practices are rapidly disseminated and emulated.²¹

Kijk, daar doet Carr het weer. Hij redeneert terug en dat klopt niet. Daarentegen is er pas sprake van infrastructuur vanaf een bepaald moment in een ontwikkeling. Het bijzondere van infrastructuur is dat zij vóór dat ene moment niet bestaat, althans niet als infrastructuur. Ja, daarvoor kan iets inderdaad gemeengoed zijn. Hoewel, waarom zou de overheid een heus gemeengoed eigenlijk nog tot infrastructuur verklaren? Daarop kom ik verderop terug.

Maar ook wat er ná dat ene moment gebeurt, is karakteristiek. Natuurlijk kan infrastructuur veranderen. Dat gebeurt echter niet langer ... natuurlijk. Infrastructuur gaat met institutionalisering gepaard. Onlosmakelijk waakt een instituut over de infrastructuur, inclusief haar ontwikkeling. De gebruikers van de infrastructuur zijn onderhevig aan een sociaal contract.

6. Overheidsfactor

Het institutionele karakter van infrastructuur onderstreept Carrs stelling, te weten dat inmiddels het strategisch belang met digitale informatietechnologie afneemt. Nota bene, dat belang neemt af voor een apart bedrijf. Wat ik daarvoor in zijn redenering mis, probeer ik hier aan te vullen.

Wat mij opvalt, is dat Carr nagenoeg buiten de overheid rekent. Hij merkt slechts terloops op, zoals hierboven aan het slot van § 2 reeds aangehaald, dat “crucial government decisions about the development of the IT infrastructure” afgeleid zijn van “assessing the broad impact of computers on industrial performance and productivity[.]” Aan het slot van zijn betoog herhaalt Carr zijn bedrijfseconomische insteek:

Determining IT's influence on productivity is critical. It will help economists and politicians make more accurate forecasts of future economic conditions, and it will help guide government decisions about how and where to invest in and otherwise promote the expansion of their countries' and regions' IT infrastructures.²²

Vermoedelijk beseft Carr dat zo'n verklaring toch wat mager is, want hij voegt eraan toe:

But beyond the question of IT's effect on productivity lie other important issues, many of which have not received enough attention.²³

Daarmee houdt het in **Does IT Matter?** echter ook meteen op. Carr voelt zich blijkbaar niet geroepen om die noodzakelijke aandacht daadwerkelijk te besteden.

Ik draai het eens om. Als vertrekpunt voor aanvulling op Carrs redenering neem ik dat er een overheid is. Nu is veralgemenisering tot 'de overheid' ook riskant, want dat komt neer op reductie tot één enkele instelling. Zeker voorlopig doe ik het er echter mee. Dus, er is een overheid, bijvoorbeeld de Nederlandse overheid. Wat doet zij eigenlijk? Naast zoveel anders, staat de opgave voor de overheid op hoofdlijnen in de **Grondwet** bepaald.

7. Waarborg van gelijke behandeling

De **Grondwet** verklaart zichzelf ter inleiding tot "het belangrijkste staatsdocument."²⁴ Want

[z]ij bevat de fundamentele regels voor onze staatsinrichting en legt tevens de grondrechten van de burgers vast.²⁵

Het gaat mij hier natuurlijk primair om bedoelde "grondrechten."

Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.²⁶

Daarop volgt meteen de zin:

Discriminatie [...] op welke grond dan ook [...] is niet toegestaan.²⁷

Mij verging het zo, dat ik deze tweede zin aanvankelijk opvatte als alvast wat uitleg van wat de eerste zin stelt. Dat gebeurde omdat de tweede zin allereerst een opsomming biedt van onderwerpen op "grond" waarvan discriminatie niet toegestaan is. Dat zijn "godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras [en] geslacht." Afgezien van het problematische karakter van categorieën, telt een verschil op dergelijke onderwerpen kennelijk niet om de "gevallen" in kwestie voor behandeling als ongelijk te bestempelen.

De volledigheid van zo'n opsomming is echter eveneens problematisch. Het lijkt mij waarschijnlijk dat er "op welke grond dan ook" aan toegevoegd staat, met de bedoeling om maar niets belangrijks te

missen. Strikt logisch echter, kan de concrete opsomming daardoor vervallen. Want zo staat er gewoon dat discriminatie nooit mag, punt.

Maar het is ook wezenlijk hoe het verbod “op welke grond dan ook” uitpakt op de gedragsregel die voortvloeit uit de eerste zin. Opnieuw strikt logisch verduidelijkt de tweede zin dat er met het oog op behandeling nooit òngelijke gevallen aan de orde zijn. De passage “in gelijke gevallen” is daarom overbodig, nietwaar?

Nee, want er moet óók ruimte zijn voor òngelijke behandeling. De begripsmatige worsteling met maatschappelijk evenwicht, meteen al in het allereerste grondwetsartikel, maakt in elk geval aannemelijk dat de overheid zoiets als gelijke behandelbáárheid bevordert. Naarmate mensen minder verschillen, doet zich tenminste praktisch het probleem van òngelijke gevallen minder gelden. Dit zou het egaliseringsbeginsel voor bestuur kunnen heten. Daarbij neemt de overheid als het ware het initiatief voor gelijke behandeling, opdàt homogeniteit voor toekomstige gevallen toeneemt.

Zo’n initiatief, dat lijkt mij althans,²⁸ ontstaat trouwens meestal niet vanuit de overheid. Dat kan een ontwikkeling zijn die ooit particulier ingezet werd. Vanaf een bepaald moment neemt de overheid zo’n initiatief eventueel óver. Daardoor verandert de ontwikkeling, nota bene, wezenlijk van karakter. In verband met Carrs voorstelling heb ik de indruk dat hij voor informatietechnologie een ontwikkeling schetst die dat moment van overname nog niet bereikt heeft. Dat weerhoudt hem echter niet van meet af aan op basis van ‘infrastructuur’ te redeneren, waardoor hij juist de kern van dat verschijnsel mist. Overheidsbemoeyenis markeert de overgang tot infrastructuur.²⁹

De Nederlandse **Grondwet** spreekt zich inderdaad over overheidsbemoeyenis uit, zij het ‘vanzelfsprekend’ in algemene termen:

Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.³⁰

De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.³¹

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.³²

De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.³³

Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.³⁴

[De overheid] schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.³⁵

Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.³⁶

Hoewel de **Grondwet** zich wederom tot een opsomming beperkt, bestaat in werkelijkheid ook nogeens samenhang tussen de zgn. voorwerpen van zorg. Samenhang maakt de overheidsopgave natuurlijk ingewikkelder. Gelet op de variëteit is het praktisch ondoenlijk — en overigens ter bevordering van maatschappelijke dynamiek ongewenst — om “gelijke gevallen” te vestigen. De inspanningen gericht op gelijkheid verschuiven naar kansen en voorwaarden. De praktische, realistische nadruk op gelijke voorwaarden verklaart puntig, waarom de overheid werk maakt van infrastructuur. Want een infrastructuur bedoelt in elk geval òngelijkheid in bepaálde voorwaarden voor deelname aan “gevallen” te verminderen.³⁷

8. Het moment(um)

De overkoepelende zorg van de overheid voor — voorwaarden voor — gelijkheid wijst precies aan, dus in tegenstelling tot wat Carr beweert, waarom infrastructuur niet resulteert uit vergemeengoedelijking. Een westerse overheid zoals de Nederlandse maakt een bepaald onderwerp daarentegen tot “voorwerp van zorg der overheid,” zodra zij de indruk heeft dat òngereguleerde ontwikkeling nadelig zou uitpakken voor de voorwaarden voor gelijkheid. Met andere woorden, het is dus juist de dreiging, het verschijnen enzovoort van òngelijkheid die de overheid aanzet tot, zeg maar, gelijkrichtende actie. Infrastructuur-als-gelijkheid komt dus voort uit óngelijkheid. De overheid borgt voortaan de voorwaardelijke gelijkheid; er is pas sprake van infrastructuur dankzij de waarborg door gezag.³⁸ Een middel dat feitelijk gemeengoed is, kan gewoon ... gemeengoed blijven.³⁹

Het moment voor heuse infrastructuur breekt aan, indien een middel — wat volgt geldt voor het inzicht dat de overheid erover opdoet — weliswaar gaat gelden als noodzakelijke voorwaarde voor gelijkheid in “gevallen,” maar dat middel de status van gemeengoed niet zal bereiken. Een wèrkelijk gemeengoed geldt als een de facto standaard. Infrastructuur vestigt een de jure standaard; de overheid dwingt tot gelijkheid.

Wellicht is Carr in verwarring geraakt, doordat een de jure standaard doorgaans direct voortkomt uit wat de voornaamste kandidaat lijkt voor de de facto standaard. Nota bene, wat zo ‘lijkt.’ Want voor de overgang tot de formele status van de jure is pas aanleiding, wanneer voor een bepaald middel de de facto standaard er — opnieuw: volgens de overheid — niet inzit. Dat middel blijft dus verwijderd van de status gemeengoed. Infrastructuur is dus niet een vervolgstadium in de ontwikkeling van een gemeengoed, maar juist een overheidscorrectie omdat een gemeengoed uitblijft.

Dergelijke dynamiek is overigens eeuwenoud. Zo beschrijft B. Kempers de staatsontwikkeling van de stadstaat Siena tussen 1250 en 1350 in termen van

de functionele samenhang tussen economische, politieke en culturele processen, differentiatie enerzijds en integratie anderzijds.⁴⁰

Carr vernauwt handel en nijverheid, zeg ook commercie, tot de strategische ruimte van aparte bedrijven. Daarentegen verklaart Kempers de bloeiperiode van Siena, nu een provinciestad in Italië, als volgt:

De economische ontwikkelingen, vaak aangeduid als de ‘opkomst van het kapitalisme’, zijn ondenkbaar zonder een gelijktijdig tot wasdom komend staatsapparaat[. ...] Het netwerk van winstgevende professies, waardoor een integrerend bestuursapparaat bekostigd kon worden, en de bescherming van staatswege van marktverhoudingen zijn de economische en politieke schakels van één sociaal proces. De scheiding tussen ‘vrije’ markt en dwingende dan wel heilzame staat is vooral een vrucht van opopperende, negentiende-eeuwse politieke ideologieën, in het bijzonder liberalisme en socialisme. Historisch en sociologisch gaat het om niet te scheiden facetten van één, tamelijk complexe ontwikkeling. [... C]ommercialisering en pacificatie, belastingheffing en geweldbeheersing grepen als tandwielen in elkaar[.]⁴¹

9. Waarom heeft Carr nog meer gelijk dan hij beseft?

Het merkwaardige is, dat de misplaatste verhouding die Carr veronderstelt tussen gemeengoed en infrastructuur, geenszins zijn stelling ondermijnt. Integendeel.

Voor mijn uitleg breng ik in herinnering, dat Carr mikt op aanbevelingen voor de strategie van een apart bedrijf. De overheid beoefent natuurlijk ook strategie. En om in vertrouwde bedrijfstermen te blijven, daaraan voorafgaand is de overheidsmissie bepaald. Dat is het gedeelte uit de **Grondwet** dat de grondrechten vermeldt. Maar goed, ik haak nu bij strategie aan.

Hierboven meen ik genoeg over de overheid verduidelijkt te hebben om de volgende stelling te poneren. Die luidt dat de overheid bestáát voor ontwikkeling en beheer van maatschappelijke infrastructuur. Indien de overheid dus (ook) een strategie heeft, dan staat infrastructuur daarin zelfs centraal. Daaraan ontleen de gebruikers van infrastructuur zekerheid. In strategisch opzicht zijn

bedrijf en overheid als het ware tegenpolen. Met de benoeming van een middel tot infrastructuur, hecht de overheid er strategisch belang aan. Dat gaat gepaard met waarborg van kwaliteit. Bijvoorbeeld, het middel is continu beschikbaar en het is tevens veilig bruikbaar. Naarmate de waarborg via overheidsstrategie daadwerkelijk geldt, behoeft het bedrijf er navenant minder strategische aandacht aan te besteden. Infrastructuur komt neer op — min of meer — gegarandeerde uitbesteding.

Wat Carr over het hoofd ziet, is nu net de waarborg die aan overheidsstrategie door infrastructuur verbonden is. Een gemeengoed kent zulke borging niet. Omdat Carr het onderscheid niet maakt tussen gemeengoed en infrastructuur, herkent hij ook de strategische nuance nog niet. Als er 'slechts' sprake is van een gemeengoed, ontbreekt de infrastructurele waarborg. Voor risicobeheer moet het bedrijf eventueel iets regelen en dat vermeerdert de zgn. transactiekosten. Het is geen toeval (meer) dat Carr slechts twee alternatieven oppert voor beïnvloeding van zulke kosten:

[I]t makes sense for some business activities to be coordinated by managers within a formal, hierarchical organization, rather than to be coordinated by the marketplace's invisible hand.⁴²

Er bestaat echter een publieke hand die de private hand helpt. De publieke hand is voor Carr niet alleen onzichtbaar, maar bestaat blijkbaar helemaal niet.

Met infrastructuur heeft het bedrijf zelfs geen keuze meer wat risicobeheer betreft; dat is allemaal van overheidswege geregeld. Aangezien werkelijke infrastructuur bepaalde dimensies van bedrijfsvoering als het ware afstelt op een vaste waarde, of op een beperkt waardenbereik, kan een apart bedrijf er nog minder strategische aandacht aan schenken dan aan een gemeengoed dat het toepast. Het strookt met de overheidszorg, indien daardoor ruimte ontstaat voor het bedrijf — en voor de burger — tot ontplooiing langs andere dimensies. Inderdaad, dat is cyclisch. Wat een bedrijf mede dankzij gelijke voorwaarden eenvoudiger ongelijk ontwikkelt, kan achteraf weleens aangewezen worden als iets dat als volgende voorwaarde voor gelijkheid ging tellen, en zo door naar een nieuwe infrastructuur.

Wat Carr ontgaat, is dat het strategisch belang van informatietechnologie niet verdwijnt, maar verschuift. Voor de overheid bestaat er naar haar aard niets strategischer dan infrastructuur voor/van de samenleving. Inmiddels krijgt informatietechnologie groeiend erkenning als categorie van middelen die infrastructurele status verdienen. Carr beweert ten onrechte dat

in general[,] IT's strategic role has diminished rapidly and inexorably.⁴³

In het algemeen klopt dat niet, want voor de overheid stijgt het strategisch belang ervan dus sterk. Daarmee schept de overheid de vóórwaarde dat maatschappelijke actoren zoals burgers en bedrijven zich er in strategisch opzicht minder om hoeven te bekommeren. Het middel is immers ge-regel-d.

Noten

1. Over/in zijn aanvullende boek stelt Carr dat het (p xi) “deepens, expands, and extends a point of view that I originally presented in an article in the May 2003 edition of the **Harvard Business Review**.”
 2. De ondertitel van Carrs boek luidt: “Information Technology and the Corrosion of Competitive Advantage.” Origineel is Carrs zienswijze trouwens niet. J.N. Luftman, bijvoorbeeld, vat eerder in zijn inleiding van **Competing in the Information Age** (Oxford University Press, 1996, samensteller Luftman, p. 5) samen dat “IT [...] is rarely capable of delivering lasting value by itself[, because, e]ventually, a competitor will always find a way of copying or improving upon any new IT system.” Vanwege het publicitaire effect dat hij sorteerde, oriënteer ik me desalniettemin op Carrs publicatie.
 3. N.G. Carr, *Does IT Matter?*, Harvard Business School Press, 2004, p. xii.
 4. Ibid.
 5. Ibid, p. xiii.
 6. Ibid, pp. xvi-xvii.
 7. Ibid, p. 7.
 8. Ibid, p. 8.
 9. Ibid, p. 7.
 10. Ibid, p. 147.
 11. Ibid, p. x-xi. Ik heb sterk de indruk dat Carr met “proprietary” bedoelt dat de ‘eigenaar’ zijn exclusieve toepassing van het productiemiddel in kwestie kan verzekeren.
 12. Ibid, p. 2.
 13. Ibid, p. 11.
 17. Ibid, p. 17.
 18. Ibid, p. 18.
 19. Ibid, p. 43.
 20. Ibid, p. 48.
 21. Ibid, p. 58.
 22. Ibid, p. 145.
 23. Ibid.
 24. De citaten uit **Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2002** zijn ontleend aan de vijfde gewijzigde druk (zie http://www.minbzk.nl/contents/pages/7430/grondwet_NL_6-02.pdf).
 25. **Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2002**, Algemeen, Inleiding.
 26. Ibid, Artikel 1.
 27. Ibid.
- De “Korte toelichting op de inhoud” van de **Grondwet** verklaart in hoofdstuk 1 dat de grondrechten betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de vrijheid van de burger. In de rechtstaat is haar verantwoordelijkheid tweezijdig. “Enerzijds moet zij deze [burgerlijke vrijheid] respecteren. Anderzijds heeft de overheid de taak voorwaarden te scheppen voor het vrij functioneren van de burger.”
- “De grondrechten zijn in beginsel van toepassing op iedereen — ook op groepen of organisaties van personen — die binnen de Nederlandse rechtsorde verkeert.” Let op de keuze voor het werkwoord ‘verkeren.’ En ‘burger’ is dus een ruim begrip.
- Voor mijn aanvulling op Carrs redenering is relevant dat “[g]rondrechten [...] tevens [kunnen] doorwerken in het rechtsverkeer tussen burgers onderling.” Sterker nog, het gaat me hier primair om de infrastructuur voor hun onderling verkeer.
28. Solide onderbouwing vergt nader onderzoek. Ik veroorloof me hier beperking tot formulering van een hypothese.
 29. Er is variëteit in overheidsbemoedening, van louter wet- en regelgeving — inclusief toezicht en handhaving — tot en met operationele uitvoering van een nutsvoorziening.
 30. **Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2002**, Artikel 19, lid 1.

31. Ibid, Artikel 20, lid 1.
32. Ibid, Artikel 21, lid 1.
33. Ibid, Artikel 22, lid 1.
34. Ibid, Artikel 22, lid 2.
35. Ibid, Artikel 22, lid 3.
36. Ibid, Artikel 23, lid 1. Elders in de **Grondwet** staan overigens meer taken benoemt, zoals bevordering van de “ontwikkeling van de internationale rechtsorde” (artikel 90).
37. Hoe de overheid voorwaarden selecteert voor concrete infrastructurale borging, valt buiten mijn bestek. Het gaat mij principieel om, zeg maar, de dialectiek van gelijkheid en ongelijkheid.
38. Ik beseft dat de term ‘infrastructuur’ met allerlei betekenissen voorkomt. Ik doe met dit artikel dus eigenlijk een voorstel voor een redelijk consistente betekenis. Daarvoor oriënteer ik me op overheid. Maar bijvoorbeeld ook binnen één enkele (bedrijfs)organisatie gaat mijn infrastructuurbegrip vergaand op. Wat telt, is de ingreep op basis van formeel gezag.
39. Ja, over die boeg kan de overheid ook maatregelen treffen. Zo waarborgt de overheid toereikende concurrentieverhoudingen in de economische structuur. En ook weer ja, ik overstijg hier inderdaad niet het niveau van een karikatuur van overheidsbemoeienis, want de overheid biedt aan de andere kant in de vorm van het octrooi weer een maatregel ter bescherming van monopolie.
40. B. Kempers, **Kunst, macht en mecenaat**, De Arbeiderspers, 1987, p 142.
41. Ibid, pp. 142-143.
42. N.G. Carr, **Does IT Matter?**, Harvard Business School Press, 2004, p. 99.
43. Ibid, p. 67.