Opinie

‘De adoptie van de telegrafie in Nederland en Nederlands-Indië 1845-1914: Politieke sturing en economische betekenis’, door Fons Borm[1]

*Egbert Dommering**

Een beschouwing over de macht van datanetwerken

1. Inleiding

Dit boek werd dit jaar als proefschrift verdedigd aan de universiteit van Utrecht. Het onderzoekt de adoptie van de telegrafie in de periode 1845-1915 in Nederland en Nederlands-Indië. De dissertatie vormt een goede aanleiding om bij de huidige gebreken van het internet stil te staan. De dissertatie behandelt de periode aan de vooravond van de 1e wereldoorlog en is het begin van het telecommunicatietijdperk. Die geschiedenis loopt parallel met die van het Verenigd Koninkrijk, de VS, en het trans-Atlantische verkeer maar bespreekt deze niet expliciet.

In het boek *Verschil van Mening* heb ik er een apart hoofdstuk 25 aan gewijd. Daar omschreef ik het probleem als volgt:

‘De telegraaf versterkte het bewustzijn dat ruimte en tijd konden worden overbrugd. Het staatsbelang gaf de impuls voor aanleg van de eerste telegraaflijnen. Daarmee werd een directe (militaire) bevelslijn gelegd vanuit het centrum naar de verste uithoeken van een staatsterritoir of het te veroveren gebied. De telegraaf werd een belangrijk instrument in de imperialistische oorlogen buiten Europa. (…) Zij openden een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van de communicatie: hoe was het mogelijk om de rijkdom van de menselijke taal om te zetten in elektronen.’

De telegraaf werd later weer ingehaald door het gesproken woord via de telefonie waarmee twee mensen op grote afstand van elkaar met elkaar konden praten. Het tweede hoofdstuk van de dissertatie ‘Omvang en snelheid van de adoptie van de telegrafie’ laat zien hoe deze adoptie moeizaam (o.a. de mislukte poging en eerst zeekabel aan te leggen tussen het VK en de VS) in Europa inzette in de periode 1852-1858. Maar de eerste grote groei was in de Nederland en Groot-Brittannië in hun Aziatische koloniën, mede doordat de torenhoge tarieven snel daalden: voor Nederland lag die groei in de periode na 1903. Die werd mede behaald door de ruggensteun die de koloniale ondernemingen kregen van de staat. Hier kwam ook de vorming van een internationale samenwerking uit voort. P. 57: ‘*Het omslagmoment van opbouw naar groei werd in gang gezet door het lidmaatschap van de Gouvernementstelegraaf in 1871 van de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU), waardoor de binnenlandse telegrafie werd gestroomlijnd met internationale regels. Deze ontwikkeling leidde tot een groeischok van 52% in 1871 en 28% in 1873.*’

2. De analyse van het boek

In Europa ging Nederland een knooppunt vormen voor internationaal transitverkeer (zoals het die functie ging vervullen later bij het wereldverkeer van het internet).

De schrijver besteedt een heel (derde) hoofdstuk aan, wat hij noemt: ‘*De politieke formatie van de ‘gemeenschap’*. Hij omschrijft dit begrip als:

‘Een politiek instrument voor de vorming van nationale, koloniale en Europese gemeenschappen. Het was Thorbecke die in 1852 met de Telegraafwet voor Nederland expliciet de politieke koppeling legde tussen elektromagnetische telegrafen en ‘gemeenschap’ binnen Nederland en Europa’

De analyse van de schrijver richt zich op de vorming van deze ‘gemeenschap’, die hij onderscheidt in een Nederlandse, een Europese, het ‘wereldtelegraafnet’, een Europees-koloniale en een Aziatische. Die gemeenschappen worden dan voornamelijk gevormd door handelsbelangen en behoeften die door de overheden worden ondersteund en worden ondergebracht bij een staatsbelang dat zich vooral richt op orde en veiligheid. Dit leidt tot de vorming van een publieke dienst, zij het dat particuliere exploitatie met een overheidsvergunning onder bestuurlijk toezicht werd toegestaan. In 1852 werd een en ander in een Telegraafwet geregeld. Maar Thorbecke maakte er een politiek instrument met een exclusieve staatstaak van. Later zou dit een duale structuur van een staatsbedrijf en particuliere bedrijven worden. *‘Thorbecke definieerde de gemeenschap in politieke zin als de Nederlandse verbonden naar Europese landen.’* De hiermee gemoeide essentiële verbindingen en kantoren moesten een staatsdienst zijn. Er moesten nationale rijkskantoren komen opdat de bedrijven met hun communicatie behoeften deel uitmaken van het nationale met het internationale verbonden netwerk. Vanuit deze zelfde filosofie werd de gemeenschap ‘Europa’ gevormd. In het VK dacht men meer vanuit commerciële bedrijven, Pruisen was van meet af aan, een staatsbedrijf dat met andere nationale staatsbedrijven moest samenwerken.

Het valt op in deze analyse dat het belang van het gewone publiek nauwelijks een rol speelt. Staatsbelang is handelsbelang. Internationaal gaat het om de vorming van de latere VN-organisatie, de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU).

* Emeritus-hoogleraar informatierecht aan de UvA.

1 Uitgeverij Verloren: Hilversum 2026.

In Nederlands-Indië gaat het om handelsbelangen en een instrument van koloniale politiek, met nadruk op het laatste. De oprichting van de Gouvernementstelegraaf in 1855 was een puur koloniaal bestuurlijk machtsmiddel 'voor de versnelde werking van het bestuur.' 'Particuliere initiatieven werden afgewezen omdat het Gouvernement telegrafie zag als een integraal onderdeel van het verdedigingsstelsel.' Het koloniaal bestuur gebruikte de telegraaf als 'instrument voor de centralisatie van politiek toezicht en perscontrole, voor militaire doeleinden door onder andere het gebruik van mobiele telegrafen en de snelle inzet van politie.' Sumatra werd pas in 1871 met het Verdrag van Sumatra geheel gekoloniseerd, d.w.z. dat Nederland als koloniserende natie toen pas 'soevereine rechten' over deze gebieden (die men 'buitengebieden' noemde) kon uitoefenen. De verdediging van de zogenaamde "buitengebieden" door de 'telegrafische gemeenschap' was in de kolonie dus een puur bestuurlijke/militaire. Zonder dit instrument was een behoorlijke verdediging van de kolonie niet denkbaar. Dat had de stichter van de kolonie Jan Pieterszoon Coen in 1614 al goed begrepen. Deze berichtte de heren XVII in dat jaar: *Uit ervaring behoort u, mijne heren, toch te weten dat in Azië de handel alleen gedreven en gehandhaafd kan worden onder de bescherming en de gunst van uw eigen wapenen. Daarom is het niet mogelijk de handel zonder de oorlog noch de oorlog zonder de handel vol te houden en voort te zetten.*[2] En evenals Coen toen, moest het gouvernement in de 19e eeuw strijd leveren tegen de in Azië oprukkende Engelsen.[3] Ook de Engelsen hadden in de 19e eeuw een krachtige telegraaf naar Azië aangelegd. Zij probeerde daarmee een monopolie op het telegraafverkeer richting Azië te vestigen dat de Nederlanders probeerden te breken. De schrijver noemt de gouvernementstelegraaf terecht een 'tool of empire'.

Daarnaast was de telegraaf ook een middel om de economie te ontwikkelen. Hoofdstuk 4 van het boek is geheel aan de economische betekenis van de telegraaf gewijd. De studie gaat niet in op de vraag hoe de telegraaf het algemene publiek bereikte. Nog tot de jaren vijftig van de 20ste eeuw was het 'telegram' een bekend communicatiemiddel voor het algemene publiek bij feestelijke gebeurtenissen maar ook bij spoedeisende noodsituaties. De telegraafkantoren gingen op in postkantoren met telegramloketten het communicatiemiddel aan het algemene publiek aanbieden. In de jaren zeventig van de twintigste eeuw werd het ook nog voor spoedeisende schriftelijk zakelijke verkeer gebruikt. Ik herinner me dat ik in die tijd, toen ik als advocaat vreemdelingen bijstond, gebruik makend van het telegramjargon waarin je telkens als een zin eindigde het woord 'stop' moest gebruiken, de staatssecretaris van justitie in een urgente zaak een telegram stuurde met de tekst 'stop de uitzetting van X. stop'.

In die tijd werd het zakelijk verkeer echter vrij snel overgenomen door de telex en fax, toen nog genoemd 'telecopier'.

Een belangrijk kenmerk van dit telegraafnetwerk verzuimt Borm te behandelen. Het was een netwerk waar de boodschap die verstuurd werd geheim was, d.w.z. alleen bestemd was voor de *geadresseerde*. De netbeheerder en niet geadresseerden mochten er geen kennis van nemen. Het volgde dus het postnetwerk dat deze eigenschap beschermde met het *briefgeheim*.

3. De universele dienst

Voor telefonie werd het mantra van 'de gemeenschap' een geheel ander dan dat van het telegraafnetwerk. In de ONP-spraak richtlijn[4] van de Europese Gemeenschap wordt dit samengevat als:

'Een gedefinieerd minimumpakket van diensten van een gegeven kwaliteit dat beschikbaar is voor alle gebruikers onafhankelijk van hun geografische locatie en, in het licht van de specifieke nationale omstandigheden tegen een betaalbare prijs.'

Dat was de zogenaamde 'universele dienst'. Nederland kende ook al vroeg een dergelijke dienst: iedereen moest waar hij ook woonde een aansluiting op de telefoondienst kunnen krijgen voor een betaalbare prijs. In het onderwijs in de telecommunicatie dat in de jaren zeventig-tachtig van de twintigste eeuw in Nederland werd gegeven was populair de 'weduwe in Apelscha', die, woonachtig op een desolate plek in Groningen toch met een telefoondraad verbonden moest worden om dezelfde telefoondienst te ontvangen als iemand in de stad. De 'gemeenschap' van de telefoondienst – in de terminologie van Borm-, was dus de democratische staat en haar inwoners.

4. Omroepnetwerken

In de eerste helft van de twintigste eeuw ontwikkelde zich een nieuw openbaar netwerk dat tot iedereen gericht was: de omroep. Aanvankelijk was dit ook 'een publieke dienst', later – met de Verenigde Staten als voorbeeld – werden ook commerciële diensten toegelaten, zeker toen de communicatiesatellieten aan de horizon verschenen. Het beoogde, anders dan de netwerken tot dusver, juist informatie bestemd voor iedereen te verspreiden: een openbare boodschap dus. Het regulerende principe werd de *vrijheid van meningsuiting*.

5. Datanetwerken; het internet

Naast deze telefoondienst en de omroepdienst ontwikkelden zich zogenaamde 'datadiensten', aanvankelijk alleen voor het zakelijke verkeer (bijvoorbeeld het betalingsverkeer). Ook dit verkeer had het kenmerk van het geheime karakter. Deze datadiensten zullen uiteindelijk de doorbraak van het internet veroorzaken. Het internet heeft voor het elektronisch informatieverkeer een groot datanet gemaakt dat volgens de universele standaard van het internet een wereldwijde dekking geeft om elke vorm van informatie onder elke soort van publiek verspreidt.[5] Het op dit net functionerende *World Wide Web* verbond al de informatie aan elkaar en stond daarmee aan de basis van de ontwikkeling van de taalsystemen van AI.[6]

2 Jur van Goor, *Jan Pieterszoon Coen 1587-1629 Koopman-Koning in Azië*, Boom, Amsterdam 2015, p. 219.

3 Van Goor a.w. passim.

4 13 december 1995, 95/62/EG. E.J. Dommering c.s. *Handboek Telecommunicatierecht*, SDU-uitgeverij Den Haag 1999, p. 190.

5 Voor een gedetailleerde beschrijving van de wording van het internet en het World Wide Web, zie Egbert Dommering *De Europese informatie rechtsorde*, De Lex Amsterdam 2019, p. 62 e.v

6 Over het World Wide Web, E.J. Dommering, *Het Verschil van Mening*: Uitgeverij Prometheus, Amsterdam, 2016, hoofdstuk 28.4 en over AI: E.J. Dommering 'De Grondwet en Artificiële Intelligentie', in: De Grondwet en de nieuwe technologie: klaar voor de toekomst? P 69-85, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrijkrelaties 2024.

In het 'pre-internet' VOC- '*Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie)* rapport van 1990 van Prof. Arnbak, Prof. Cuilenburg, en mijzelf[7], geschreven in opdracht van de nog steeds belangrijke speler, de Staat, staat een profetische passage:

'*Verbinding in de communicatie duidt op processen waarbij de grenzen tussen de "communicatiesferen", die eens duidelijk gescheiden ware, vervagen en zelfs verdwijnen, waardoor die sferen steeds meer één geheel vormen. (…) Ontvlechting is een min of meer tegenovergesteld verschijnsel, dat zich soms tegelijkertijd, maar ook wel in reactie op processen van verbinding voordoet. Anders dan bij verbinding gaat het bij ontvlechting om zaken als segmentatie, specialisatie, ontkoppeling en differentiatie in communicatiesferen. (…). De informatiepatronen verschuiven onder invloed van maatschappelijke en technische veranderingen van de openbare diensten naar niet-openbare diensten.* ***Informatiesoorten die van oudsher in één pakket vanuit één informatiecentrum ter beschikking werden gesteld, vallen uitéén in geselecteerde informatieporties die aan deelpublieken op aanvraag in de gewenste presentatievorm worden geleverd en op een de gebruiker gewenst moment worden geconsumeerd.'***

In deze passage herkennen we – in het jargon van de jaren negentig- het 'sociale media' communicatieproces van dertig jaar later!

Een gemeenschap zoals Borm die beschrijft bij de telegrafie is het internet in het begin van zijn bestaan wel geweest maar al lang niet meer. Het internet is het transportmiddel van de 'sociale media' geworden die alle communicatiepatronen en publieksoorten op één grote hoop gooit.

Aanvankelijk werd deze 'convergentie' die alle communicatiesoorten 'verbond en ontvlocht' als de moderne tijd begroet. Nu is het een symptoom van een diepe crisis van de democratie. Theresa Seipp omschrijft die in haar proefschrift *Media concentration 2.0* als volgt[8]:

'The largest platforms today are much more than mere economic parties, by controlling digital technologies, implementing AI tools algorithms, and managing significant amounts of data and communications flaws. Platforms' ability to infuence individual and public opinionformation within the media ecosytem leads to wielding what we call "opinion power", with potentially serious implications for democracy'

Wat zou Thorbecke hiervan gevonden hebben?

7 J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg en E.J. Dommering m.m.v. N.A.N.M van Eik, L.G. Portielje en P. Slaa, *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie,* Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam 1990, p. 57 en 58.

8 Theresa Seipp, *Media concentration 2.0 Regulating Platform Opinion Power in a concentrated digital Media Ecosustem,* Amsterdam2024, p. 42.