

PrimaVera Working Paper Series



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

PrimaVera Working Paper 2009-03

Basispuzzel met stelselmatige registerstukjes

Pieter Wisse

September 2009

Category: academic

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

Copyright ©2009 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.

Basispuzzel met stelselmatige registerstukjes

Pieter Wisse

Abstract

For several decades, the government of the Netherlands is trying to implement so-called basic records (Dutch: basisregistraties). The idea is that original information on key objects in society is registered only once. With better guarantees for quality, such common, even standard information should subsequently be available for reuse throughout the public sector.

Success has so far been elusive, though. This paper investigates assumptions. Especially what basic is taken to mean, often implicitly, is shown as a misconception under conditions of networked interactions with characteristic variety.

Singular meaning is clearly insufficient, even harmful, for supporting variety. For semantic interoperability, it should be recognized that differences are really basic. Otherwise, failures continue to accumulate.

Language

Dutch.

Keywords

Basic records, information society, network society, infrastructure, 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. Register komt van rex ...	4
3. Registers in een bestuurlijk netwerk	5
4. Associatie met absoluut, altijd, alom en alles	6
5. Wezenlijke relativering: soms, situationeel, specifiek ...	6
6. Pluriforme belangen met conforme grenzen	8
7. Basisvoorraad, herstel, -voorraden	8
8. Objectregisters	9
9. Bronnen van verwarring	9
10. Reële verbijzondering als bron van authenticiteit	10
11. Het gehele netwerk <u>is</u> de basis	12
12. Principiële verwevenheid van registers	13
13. Extra verwickelingen door verdeelde gemeenschap	14
14. De betekenis van kruispunt	15
15. Wettelijke variëteit voor netwerksamenleving	15
16. Evolutionaire ontwikkeling	16

1. Inleiding

Zou het kunnen dat we met basisregistraties enkele ernstige, tja, basisfouten maken? Een sluipend gevaar met zo'n term is inderdaad valse vanzelfsprekendheid. Wat een registratie is, begrijpt toch iedereen? En wat basis betekent, ligt ook voor de hand, nietwaar? Dat is, hoe moet je dat nu zeggen, ... gewoon basis, dus! Dat klopt echt wel.

Of? Eenvoudig is het blijkbaar allerminst, zoals haperende ontwikkelingen helaas uitwijzen. Hier probeer ik (zomaar een boodschapper) te verklaren dat we voor een grote, ingewikkelde puzzel staan (graag aandacht voor de boodschap). Die lossen we daarom pas netjes op met passende stukjes.

Op de reële schaal van modern informatieverkeer, dus met maatschappelijk karakter inclusief internationaal bereik, staan we zelfs voor een vergaand nieuwe puzzel. Dat biedt natuurlijk tegelijk nieuwe kansen. Daarvoor moeten we niet zozeer die stukjes apart regelen, maar met voorrang hun samenhang. Anders ontwrichten we in plaats van dat we verkeer ermee stroomlijnen.

Ook omdat het zoveel stukjes betreft, redden we het nooit met ad hoc verbindingen voor zgn interoperabiliteit. Infrastructuur vergt veralgemenisering van veranderlijke verbijzondering. Wát?! Dat staat beter bekend als stelselmatigheid.

En dat het nu eenmaal moet met verschillende stukjes, geef ik als onbetwistbare voorwaarde aan. Wat komt vervolgens allemaal als stukje in aanmerking en vooral, nogmaals, hoe krijgen en houden we ze onderling optimaal passend?

2. Register komt van rex ...

... en registers komen van links. Laat ik met de suggestie van verwijzingen (Engels: links) echter niet vooruitlopen op de stelselmatige oplossing voor het meervoud. Uitgaande van de term basisregistratie begin ik met registratie.

Het woordenboek dat ik raadpleegde, onderscheidt tussen registratie en register. Daarbij geldt registratie als activiteit, zeg maar het inschrijvingsproces. Voor naslag gebeurt dat in een boek, te weten het register in kwestie.

Hèt? Ja, de associatie van register met enkelvoud is van oudsher nauw. Daarvoor bestaat een simpele etymologische verklaring. Want op zijn beurt is register afgeleid van rex, dat koning betekent.

Typisch voor een koning of, algemener uitgedrukt, een vorst is, zoals bekend, dat er altijd maar eentje van is op enig moment met een bepaald territorium. Goed, uitzonderingen zijn er zeker, maar het overheersende idee blijft desondanks helder.

Onder zulk geografisch voorbehoud is zijn gezag per definitie centraal, zo niet absoluut verondersteld. Daar hoort als middel voor gezagsuitoefening gauw een enkel, noem het gerust maar netzo centraal register bij. Kortom, dat ene register omvat niet alleen het resultaat van méér registraties. Tevens geldt dat zelfs alle registraties in het ene register terecht komen. Althans, dat was in de oude tijd.

Toegegeven, ik schets een karikatuur. Door gerichte overdrijving probeer ik een wezenlijk kenmerk te benadrukken. Dat is de alledaagse betrekkelijkheid van het register in enkelvoud. Het ene koningsboek is en blijft immers beperkt tot een enkel koninkrijk, waarvan er altijd gewoon méér zijn en ook nogal eens met elkaar in strijd. Op ruimere schaal bekeken zit daarom een tegenstrijdigheid besloten in het registerbegrip, zolang het heersend enkelvoud moet faciliteren (want op die schaal bestaat wèrkelijk meervoud).

Wat komt eigenlijk in aanmerking voor registratie in een register? Dat hangt dus van de manier af, waarop de vorst regeert. Meestal begint het met de behoefte aan strakkere, liefst naadloze greep op belastingheffing met bijbehorende verwachting van hogere opbrengst. Wat telt als heffingsgrondslag en wie (dus) belastingplichtig is, moet in het register vermeld staan.

Voor Engeland liet Willem de Veroveraar — kan een naam exemplarischer voor strijd zijn? — het Domesday Book samenstellen. Dat was in de elfde eeuw. De naam verwijst naar de Dag des Oordeels. De suggestie dat eeuwigdurend (on)heil ervan afhing, moet bedoeld zijn als aansporing om vooralsnog voor de aardse afrekening niets van belang voor de vorst achter te houden.

3. Registers in een bestuurlijk netwerk

Het Domesday Book is als register niet slechts centraal. Voorts moest het als middel van de absolute heerser tevens een allesomvattend register zijn, kortom Het Register. Nou ja, voor wingewest Engeland dan.

Dat simpele uitputtende streven valt in een samenleving met alsmaar groeiende complexiteit echter onmogelijk vol te houden. Er kwamen en komen registers voor verschillende, zeg maar even, onderwerpen en/of activiteiten (taken). Maar dat niet alleen. Diezelfde maatschappelijke ontwikkeling leidde van — het idee van — een enkel absoluut gezagpunt naar tegenwoordig een systeem, naar een heus netwerk van talloze — nota bene daardoor — relatieve gezagpunten.

Kenmerkend voor een gezagpunt is onverminderd dat het greep op ... iets zoekt. Een register met registraties over dat ... iets ... vormt daarvoor meer dan ooit een praktisch onmisbaar middel.

Is dat eigenlijk wel zo? De geschiedenis van ooit, illusie of niet, één register voor alles naar tegenwoordig vele, vele registers voor steeds iets alsmaar specifiekers biedt een aanwijzing voor een

thans veelgemaakte fout. Die komen we alweer wat nader op het spoor dankzij problematisering van basis als samenstellend onderdeel van de term basisregistratie, herstel, basisregister.

4. Associatie met absoluut, altijd, alom en alles

Het Domesday Book kan model staan voor au fond betrekkelijk ongecompliceerde betekenis. Let wel, dat lukt bij de gratie van de feodale omstandigheden destijds. Ik wil maar zeggen, die oplossingsrichting kiezen we voor infrastructuur van de democratische informatiemaatschappij dus zeker niet. Dan zou er nog een grove basisfout bijkomen.

De vorst heerste absoluut, want enkelvoudig. Dat boek was volgens d(i)e ... baas domweg het enige register, dus in zijn zin vormde het eenduidig de ... basis. Ook bestond geen misverstand over het territorium dat het ene register bestreek. Die geografische ... basis raakte evenmin ondermijnd door intensief interterritoriaal verkeer van mensen en goederen (althans, nadat de verovering voltooid was). En qua thematiek moest kennelijk alles opgetekend staan; dat vergt praktisch ook geen nadere overwegingen en biedt in die zin daarom ook een ... basis.

5. Wezenlijke relativering: soms, situationeel, specifiek ...

Het moderne openbaar bestuur draagt eigenlijk een precies omgekeerd karakter. Vergaand ongedifferentieerde onderdanen voor uitbuiting werden individuele burgers die hun welzijn gefaciliteerd willen krijgen. Er zijn bijgevolg zgn publieke taken in allerlei soorten en maten. Retoriek van deregulering ten spijt, dat kunnen er in een drukkere en veranderlijkere wereld slechts meer worden.

Hun reële variëteit komt ondermeer in werkverdeling tot uitdrukking, functioneel en/of geografisch. Daarvoor staan verschillende overheidsorganisaties ingericht; dat kan in de praktijk evenmin anders en die moet toch tellen.

Met zo'n aparte organisatie gebruiken mensen middelen voor — bijdragen aan een — publieke taak. Daar hoort informatie bij.

Toen informatietechnologie nog geen zgn real-time informatie- en communicatietechnologie was, dwongen de plaatselijke beperkingen van dergelijke hulpmiddelen als het ware tot taakspecifieke registraties met neerslag in een dienovereenkomstig aparte verzameling. Die informatieverzameling heet(te) doorgaans eveneens (een) register. Elk apart register moest de taakgerichte informatiebehoefte

compleet dekken, zolang het praktisch onmogelijk bleef om relevante informatie onmiddellijk (en betrouwbaar) van andere registers te betrekken. Als gevolg van werkverdeling is er dus niet één register, maar dat zijn er ook voor het Nederlands openbaar bestuur een heleboel geworden. Wat valt in bestuurlijke netwerkverhoudingen onder de gezagsnoemer nog eenduidig, laat staan enkelvoudig, als basis aan te wijzen?

Het territorium heeft eveneens aan dekking ingeboet als impliciet basiscriterium. Er was een periode dat gebied sterk correleerde met duurzame vestiging. Fysieke grens bepaalt fysiek verblijf en gemeenschap.

Dan gaat er nog weinig mis, indien bijvoorbeeld een personenregister strikt geografisch begrensd is. En zolang mensen honkvast (moeten) blijven, gaat dat natuurlijk meteen aardig op voor hun materiële bezittingen (voor zover ze die hebben).

Gaandeweg verwierven mensen ook bezittingen, vervoermiddelen, inderdaad, waarmee ze zelf juist gemakkelijker grenzen van geografisch bepaalde bestuurgebieden konden overschrijden. Of ze laten hun bezittingen een fysieke grens passeren die gebieden met verschillend bestuur scheidt.

Bijvoorbeeld, iemand woont in de ene, werkt in een andere gemeente. Toen een mens meestal op één en dezelfde plaats woonde en werkte, kon over de betekenis van ingezetene geen verwarring ontstaan. Blijkbaar geldt tegenwoordig als criterium de locatie van de huishouding waarvan iemand deel uitmaakt, of nog specifiekler zijn min of meer reguliere slaappleaats. In dat licht is de term ingezetene zelfs misleidend; nu de meeste mensen zittend hun werk verrichten, zou eerder de werkpleaats moeten bepalen waar iemand als ingezetene geldt.

Dit is uiteraard een flauw woordspelletje. De serieuze boodschap luidt dat we moeten oppassen, of een term voor veranderde omstandigheden nog productief is.

Het is een veelgemaakte, in dit vroege netwerkstadium nog bijna onvermijdelijke fout om een betekenis in één moeite door, impliciet dus, als aanduiding van haar context te beschouwen.

Dat ontnemt echter zicht op reële variëteit van betekenissen. Daardoor zijn voorzieningen met passende variëteit onbereikbaar geworden. Want daarvoor is de stelselschaal maatgevend, met zelfs kenmerkende betekenissenvariëteit.

Het vermijden van dergelijke fouten respectievelijk het benutten van nieuwe kansen op ruimere schaal vergt het vermogen om per betekenis te verbijzonderen volgens context en tijd. Op die manier laat meervoud zich eenduidig ordenen (beheersen) en valt authenticiteit stelselmatig te borgen.

6. Pluriforme belangen met conforme grenzen

Als rechtsstaat met lidmaatschap van de internationale statengemeenschap stelt Nederland voorts rechten en plichten voor personen die anders, ik noem het maar, bestaan (en bekend zijn) dan als zgn ingezetene van een Nederlandse gemeente. Nogmaals, moderne communicatiemiddelen faciliteren gemeenschap die traditionele, fysieke grenzen kan overstijgen. Er valt niet langer een publieke taak, een bestuursorgaan simpelweg als de basis te veronderstellen. Dat is allang voorbij, voor zover het trouwens ooit een reële koninklijke optie was.

Zo is een wirwar van registers ontstaan, alleen al in Nederland. Daarbij is het nuttig om te beseffen dat voor elk apart register toch zoiets als het streven naar dag-des-oordeels bereik overeind gehouden bleef. Het betreft weliswaar een specifieke publieke taak, maar dáárvoor moest het eigen register van de betrokken overheidsorganisatie tot voor kort compleet zijn.

Wat nog altijd onverminderd het etiket basis verkrijgt, is in ruimer verband principieel relatief. Overheidsorganisaties blijven het ieder voor zich vaak onder de noemer van autonomie opvatten als zijnde van absolute betekenis. Zo noemt een overheidsorganisatie de informatieverzameling(en) die zij beheert, gauw basisregister(s). Voor haar letterlijk kenmerkende aandeel, dus gedeeltelijk, klopt dat trouwens prima; zie verderop mijn beschouwing over de specifieke (publieke) taak als bron van authentieke informatie. Wat basis daarbij betekent, is echter radicaal veranderd vergeleken met basis in de koninklijke zin van enkelvoudig gezag, onomstreden bereik respectievelijk complete dekking. Voor autonomie in absolute zin bestaat onder omstandigheden van netwerkverhoudingen, tja, per definitie geen basis; die veronderstelling werkt contraproductief.

7. Basisvoorraad, herstel, -voorraden

Wie de registerwirwar probeert te overzien, meent gauw herhaling op herhaling te herkennen. Het opvallendst is uiteraard persoonsinformatie. Want hoe we het ook wenden of keren, wezenlijk gaat bestuur over rechten en plichten van mensen. Daar zijn overige verhoudingen als het ware aan vastgeknoopt. Het is daarom volstrekt logisch dat een zekere meerderheid van de verspreide publieke taakregisters (minstens) persoonsinformatie bevat.

Dat leidt dan bijna netzo gauw tot de gedachte om daarvan een gemeenschappelijke (informatie)voorraad aan te leggen. Daaruit kunnen, zo gaat het idee verder, bevoegde overheidsorganisaties putten voor hun publieke taken. Door synthese van digitale informatie- met communicatietechnologie werd dat realistisch. Informatie kan vlot genoeg van, zeg maar, het ene

voorraadmagazijn naar een willekeurig bewerkingsstation getransporteerd worden. Voor digitale informatie komt er het gemak bij, dat daar slechts een kopie hoeft te worden bezorgd.

Voor personen zou voordelig zijn, dat zij niet steeds opnieuw voor elke publieke taak, maar slechts eenmalig hun desbetreffende persoonsinformatie plus informatie over zgn maatschappelijke objecten hoeven te (laten) registreren. Voor de overheidsorganisaties zouden beheersinspanningen kunnen vervallen, terwijl hergebruik van steeds dezelfde informatie-exemplaren gunstig zou uitpakken voor de kwaliteit ervan.

Wat sinds enkele decennia met een basisregistratie bedoeld wordt, is zo'n gemeenschappelijke informatievoorraad. De opzet verschilt principieel eigenlijk maar op één punt van bijvoorbeeld het Domesday Book. In plaats van één register, is er sprake van diverse basisregisters.

Vanuit de eenheid van de (rechts)staat gezien, zijn dat feitelijk deelregisters. Welke criteria worden voor de indeling toegepast?

8. Objectregisters

Dat begon met aanwijzing van soorten maatschappelijke objecten. Per soort, mits van evident belang voor verscheidene publieke taken, was een basisregister gedacht. Voorbeelden van relevante objecten zijn personen (ook wel subjecten genoemd of natuurlijke personen), bedrijven en overige organisaties (wat dan — overige — rechtspersonen zijn), adressen en gebouwen.

Inmiddels lijkt als criterium te zijn toegevoegd de mate van hergebruik. Zo rekenen vele publieke taken o.a. met het inkomen van een (natuurlijk) persoon. Zijn inkomen is echter niet opgenomen in het basisregister voor persoonsinformatie. Voor inkomen wordt daarom een extra basisregister ingericht, hoewel het niet gebruikelijk is om het als maatschappelijk object te bestempelen.

Algemeen beschouwd moet de opzet volgens meerdere deelregisters reeds de vraag naar hun samenhang oproepen. Het voorbeeld van het persoonlijk inkomen onderstreept heel praktisch de noodzaak van stelselmatig verband.

9. Bronnen van verwarring

Neem voor Nederland het zgn burgerservicenummer (bsn). Dat nummer verschijnt ter identificatie van de bijbehorende ontvanger tevens in o.a. het basisregister voor inkomen. Maar als, zeg maar, basisinformatie hoort bsn in het basisregister voor (natuurlijke) personen. Dat kan overigens ook

anders, zoals ik verderop betoog.

Het blijkt dat niet alle informatie in een basisregister ... basisinformatie hoeft te zijn, althans niet in oorspronkelijke zin. Indien het basisregister voor (natuurlijke) personen als bron voor bsn functioneert, met andere woorden de basis ervoor biedt, heet die informatie dáár authentiek.

Maar ook met de aanduiding bron is het weer oppassen. Een persoon krijgt 'zijn' bsn door de overheid toegewezen. De registratie van de toewijzing inclusief uiteraard het bsn zelf gebeurt bijgevolg oorspronkelijk eveneens door de overheid in een ... overheidsregister, dat daarom terecht de (informatie)bron genoemd kan worden.

Het basisregister voor inkomen is op die manier echter géén bron, maar veeleer zoiets als een verzamelbekken. Zijn inkomen verkrijgt een persoon door beloningen voor arbeid, in de vorm van uitkeringen, uit zijn vermogen, door schenkingen e.d. Daarvoor liggen de eventueel gevarieerde wèrkelijke bronnen dus bij zijn (arbeids)relatie met een werkgever en/of uitkeringsinstantie, bij hemzelf als eigenaar van vermogen, bij zijn relatie met een begunstiger enzovoort. Dergelijke bronnen vormen de ... basis voor het basisregister voor inkomen.

Dat overheidsregister lijkt hoogstens een absolute basis voor wie slechts kijkt naar informatiebehoeften vanuit verdere publieke taken. Indien zgn basisinformatie daarvoor niet voldoet, kan dat aan aggregatie liggen; in de verzamel- annex verdichtingsslag gingen kennelijk relevante details verloren.

Inkomen is inderdaad een duidelijk voorbeeld, dat het-er-maar-van-afhangt welke betekenis relevant is. Zo is de grondslag voor heffing van inkomstenbelasting (IB) niet zomaar het resultaat van de optelsom van bepaalde financiële opbrengsten. Daar mogen bepaalde financiële bestedingen van afgetrokken worden. Een hypotheekverstrekker kijkt daar weer anders naar, enzovoort. Tegelijk kan soms zelfs nauw verband (moeten) bestaan tussen verschillende betekenissen. De hypotheeknemer voegt immers een besteding toe, die (nog) aftelt naar de heffingsgrondslag voor IB.

10. Reële verbijzondering als bron van authenticiteit

Indien een overheidsorganisatie voor haar publieke taak niet uitkomt met wat geproclameerde basisregisters kunnen bieden, raadpleegt zij daarvoor alsnog de èchte ... bron. Zij is immers verantwoordelijk voor die taak in kwestie, nietwaar? Grofweg komt dat neer op zgn uitvraag bij een burger of bedrijf. Het antwoord leidt als regel tot registratie in haar specifieke taakregister, van de overheidsorganisatie in kwestie dus.

Nota bene, omdat geen andere overheidsorganisatie erover beschikte, verdient juist die extra informatie dáár het om, precies, authentiek te heten. En als authentiek vormt zulke informatie ... de

basis voor eventueel hergebruik voor publieke taken elders.

Zo geredeneerd, met vooralsnog de beperking tot louter overheidsregisters, kan èlk publieke taakregister basisinformatie in authentieke zin bevatten en daarom voor dat aandeel meetellen als basisregister.

De redenering van basis-is-gemeenschappelijk naar gemeenschappelijk-is-authentiek is precies verkeerdt òm.

In een willekeurig taakregister is dat basis- ofwel authentieke aandeel doorgaans verhoudingsgewijs gering. Maar dat maakt de vraag naar de zgn bron(nen) van de overige informatie zelfs des te indringender. Elk niet-authentiek, zeg ook maar afgeleid informatie-element in een bepaald register heeft immers elders zijn grondslag in de vorm van de authentieke informatie aldaar.

Een basisregister als gemeenschappelijke voorraad kan daarom geen zelfstandige status claimen wat authenticiteit betreft van de informatie die het voor eventueel hergebruik beschikbaar heeft. Zo'n register kan wellicht doelmatigheid van uitvraag bevorderen. Voor de ene taak zijn niet langer uitvraagcontacten met wie weet talloze taakregisters nodig, maar zou het kleinere aantal contacten met enkele basis-als-voorraadregisters kunnen volstaan.

De vergelijking met boekendistributie lijkt aardig op te gaan. De authentieke publicaties gebeuren door auteurs bij hun uitgevers. Elke uitgever kan van een boek een aantal exemplaren op voorraad leggen bij het Centraal Boekhuis (CB). Dan lijkt het erop dat de boekhandel door het CB geleverd krijgt. Die organisatie is echter intermediair.

Nee, zo werkt het met informatiedistributie voor publieke taken nog lang niet. De meeste overheidsorganisaties herhalen de zgn uitvraag met, naast waarnaar zij nota bene exclusief moeten vragen, hoogstens pseudo-authentieke informatie als resultaat. Daarvan valt nooit klakkeloos te veronderstellen, dat de burger of bedrijf gelijk antwoordt. In plaats van getrouwe herhalingen die inderdaad zonder kwaliteitsrisico kunnen vervallen dankzij een gemeenschappelijke informatievoorraad, gaan afwijkingen aandacht vereisen.

In dit verband speelt de basisfout op, dat ongelijke antwoorden zouden wijzen op inconsequent gedrag van burger en bedrijf. Maar juist reële verschillen zijn consequent. De burger of het bedrijf houdt kennelijk wèl rekening met de publieke taak in kwestie.

De bron van authenticiteit ontspringt voor informatie uit het contactmoment met, respectievelijk over maatschappelijke objecten. Die gebeurtenis is altijd onlosmakelijk ingebed in een specifieke publieke taak (die overigens zelfs om die reden van registratie ingericht kan zijn, wat ik overigens afraad).

Tenzij het voeren van het basisregister als gemeenschappelijke voorraad als publieke taak geformaliseerd is, blijft de status van authenticiteit problematisch voor de zgn basisinformatie aldaar. Dat is theorie.

De uitweg van aparte formalisering zal voor een compleet basisregister echter praktisch geheid

verkeerd uitpakken. De burger die, of het bedrijf dat de verlangde informatie moet verschaffen, herkent daarin zijn belang niet. Alle nadruk op administratieve lastenverlichting ten spijt, bijgevolg is de informatie onbetrouwbaar die op die manier ‘op’ gemeenschappelijke voorraad ligt. Voor overheidsorganisaties met een, zeg maar, normale publieke taak vormt dat een extra prikkel om tenminste hun eigen registers werkbaar te houden. Daarvoor kunnen zij nog redelijk rekenen op medewerking, gelet op het directe belang dat burger en bedrijf erbij ervaren. Met dwang valt zo’n vicieuze cirkel onmogelijk te doorbreken.

11. Het gehele netwerk is de basis

Moderne communicatietechnologie maakt duurzaam opslaan enzovoort van gekopieerde informatie voor eigen verwerking (vrijwel) overbodig. Verwijzing naar de authentieke informatie volstaat. Mits passende autorisatie bestaat, komt informatie naar behoefte per informatiedienst beschikbaar voor een relevante taakdoorgang. Merk op dat volgens deze opzet niet de grondstoffen (basis?) voor de dienst beschikbaar komen, maar uitsluitend het resultaat van de verwerking; daarnaar was de vraag immers. Dergelijke netwerkdynamiek zal echter stellig op zich laten wachten. Bestuurders zien er blijkbaar een risico in. Dat komt ondermeer, poneer ik als hypothese, omdat ze organisatie- en informatiegrens niet van elkaar kunnen onderscheiden. Menen zij wellicht dat hun toestemming voor doorgaand informatieverkeer de continuïteit van de organisatie bedreigt?

Zo ja, het tegendeel is juist realistisch. Handhaving van isolement bespoedigt, althans in de huidige werkelijkheid van de netwerksamenleving, dat een organisatie irrelevant is. Invloed groeit door deelname.

Van stimulerend openbaar bestuur kan geen sprake zijn volgens het idee van de zgn zero-sum game. Het gaat juist om borging van evenwichtige verhoudingen, opdat de voordelen van deelname door de een de voorwaarden vormen voor deelnamevoordelen voor de ander. Dankzij gestroomlijnd verkeer groeit de koek die te verdelen valt.

Wie bang is zijn stukje te verliezen, kauwt kennelijk nog op de oude koek.

Wat in zomaar een taakregister gauw opvalt, te weten dat niet-authentieke inclusief pseudo-authentieke informatie daar (meestal) het grootste volume uitmaakt (maar nu net niet de kritieke factor voor de dienst), kenmerkt wel degelijk óók de registers die formeel tot basisregisters verklaard zijn. Dat besef lijkt echter nog nauwelijks doorgedrongen. Daarvoor is nodig om, netzoals met organisatie- en informatiegrens, onderscheid te kunnen maken tussen enerzijds een maatschappelijk object zèlf, anderzijds informatie erover.

12. Principiële verwevenheid van registers

De reële objecten zijn (vaak) principieel atomair verklaard. Dat betekent zoveel dat ze elkaar wezenlijk (ontologisch) niet doordringen, althans niet volgens die aanname. Concreet is, bijvoorbeeld, een persoon compleet verschillend gedacht van een bedrijf en dat weer van een gebouw.

Dergelijke verschillen zijn door registratie niet alleen minder duidelijk. Het is zelfs zo dat informatie over het ene object dient als informatie over een ander object, vice versa. Zo is een bepaald bedrijf ondermeer bekend als wat het is door de functie die een bepaalde persoon er vervult, door het gebouw waarin het gevestigd is ... netzoals omgekeerd als kenmerk van dat gebouw geldt dat een zeker bedrijf het als zijn vestiging benut, iemand er ooit woonde ...

Voor de opzet van de formeel voorgestelde basisregisters geldt de analoge aanname, opnieuw overigens verraderlijk impliciet, dat maatschappelijke objecten onafhankelijk van elkaar beschreven staan. Volgens die aanname lijkt het logisch, dat bijbehorende (deel)registers principieel evenmin onderlinge afhankelijkheid vertonen. Dat is echter zo'n basisfout.

Verwevenheid van informatie begint ook niet bij wat thans als basisregisters aangewezen is, of houdt daar juist op. Wat telt is het reële bereik van informatieverkeer. Alle registers die daarvoor relevant zijn, bevatten informatie die wederzijds constituerend optreedt.

Dit strookt met het taalbegrip dat F. de Saussure ontwikkelde. Betekenis of waarde resulteert stelselmatig, vandaar structuralisme, uit relaties.

Indien informatie inderdaad door-en-door relationeel is, bestaat relatielose informatie dus zelfs niet. Ontkenning van stelselmatigheid leidt prompt tot strijd over welke registers dan ook. Die strijd kan zonder overgang naar stelselmatige aannames nooit eindigen.

In het daadwerkelijke netwerk van betekenissen botst het streven naar een-dimensionale hiërarchie op weerstand. Daarbij valt te hopen dat in elk geval de beoogde hiërarchie niet wint. Want als dat gebeurt, ontstaat prompt het verlies bij burgers en bedrijven. De publieke taken gaan onherroepelijk mank aan gemis van hun inherent authentieke, gevarieerde betekenissen. Dat is weliswaar uiteraard nooit de uitgesproken bedoeling met basisregisters geweest, integendeel, maar vormt domweg het effect zolang de opzet ervan uitgaat van de aanname van relatielose informatie.

Voor borging van stelselmatigheid en alles waarvoor die samenhang op haar beurt nodige en voldoende voorwaarde is, is niet het aparte informatie-element cruciaal, maar de relatie tussen dergelijke elementen.

13. Extra verwickelingen door verdeelde gemeenschap

Het zicht op valse aannames wordt bemoeilijkt door inrichtingskeuzes voor basisregisters. Hierboven passeerden criteria de revue voor wat op de relevante schaal feitelijk deelregisters zijn. Primair is een apart basisregister ontleend aan een veronderstelde klasse, ofwel soort, maatschappelijke objecten. Ter illustratie haal ik wederom (natuurlijke) personen aan. Het klopt niet dat persoonsinformatie in één basis(deel)register wordt bijgehouden. Daarentegen bestaan voor dergelijke informatie concreet vèrder verbijzonderde registers, dus zoiets als deeldeelregisters. Dáárvor geldt als (eerste) criterium de gemeente die de persoon in kwestie als ingezetene kent.

In een nagenoeg statische samenleving levert die verdere opsplitsing nauwelijks (extra) problemen. De werkelijkheid is anders, want steeds dynamischer. Er zijn mensen die naar een andere gemeente verhuizen. Voorts is een persoon ondermeer bekend door de relaties met andere personen, zoals ouders, eventueel echtgenoot/partner en kind(eren). Die mensen kunnen ingezetene ‘van’ een andere gemeente zijn, als ze al in Nederland wonen.

De keuze voor deeldeelregisters vergt aldus een coördinatiemechanisme alleen al voor maatschappelijke objecten van dezelfde soort. Praktisch kan dat slechts een centraal verwijsregister zijn. Maar wat is dan waar eigenlijk de basis?

De minimale voorziening voor zulke coördinatie bestaat uit een apart informatie-element (lees: nummer) dat uniek is voor de persoon aan wie dat toegewezen is. Inderdaad, dat is in Nederland nu het burgerservicenummer (bsn).

Het centrale verwijsregister voor persoonsinformatie bevat de uitgegeven en geldig veronderstelde nummers. Per nummer moet aanvullend vermeld staan in welk deeldeelregister de (verdere) basisinformatie opgenomen is over de bsn-persoon. Voor nadere persoonsinformatie kan de gemeente met dat deeldeelregister worden geraadpleegd.

Dat is natuurlijk een reuze gedoe. Van de weeromstuit omvat het centrale verwijsregister méér persoonsinformatie. De zgn afnemers kunnen zo vlotter bediend worden, zeker omdat voor hùn informatiebehoeften meestal niet relevant is in welke gemeente een persoon als ingezetene bekend is. Was dat wèl zo, dan zou het immers geen afnemer zijn, maar een onderdeel van de gemeente in kwestie die zijn vraag niet aan het centrale verwijsregister hoeft te stellen.

Het lijkt er alles bijelkaar op, dat de opzet nogeens nodeloos èxtra ingewikkeld geraakt is door verwarring over het basisidee van basisregisters.

Wie ruimer kijkt dan de ene gemeente, herkent gauw dat persoonsinformatie zoals geslachtsnaam niet bepaald is door of anderszins gerelateerd is aan de gemeente waarvan de persoon op enig moment als ingezetene telt. Het is bestuurskundig misschien even wennen, maar daarom is de gemeente ongeschikt als basis voor dergelijke persoonsinformatie.

Als ondubbelzinnige basis komt de gemeente wèl in aanmerking wat de persoon, precies, als ingezetene betreft en alles wat daarvan verder afhangt.

14. De betekenis van kruispunt

Wat gebeurt er verder, zodra het centrale verwijsregister bsn openlijk kan functioneren als, in navolging van de Belgische opzet, kruispunt? Daar kan gerust verdere persoonsinformatie op voorraad liggen, nota bene met intermediaire status voor de authenticiteit ervan, die geldt met het accent op éénheid in de decentrale eenheidsstaat die Nederland formeel is. Dat is simpel; de schaal van het register moet passen bij de schaal van de publieke taak in kwestie. Nationaliteit, bijvoorbeeld, is nu eenmaal ... internationaal relevant.

Nogmaals, wat gebeurt er verder? Er zijn personen die nergens in een Nederlandse gemeente als ingezetene gelden, maar waarmee wel een relatie moet bestaan volgens de Nederlandse rechtsstaat. Die mensen heten niet-ingezetenen in overheidsjargon.

Goed, dezelfde algemene persoonsinformatie over niet-ingezetenen past keurig in het wat opgekrikte centrale verwijsregister. De gemeenten zullen ze per definitie niet missen, want het betreft immers niet-ingezetenen. Er kan ook geen behoefte bestaan aan informatie volgens het specifiek genomen perspectief van ingezetene, want dat zijn ze nu eenmaal niet.

Dit wijst er wel op dat het centrale verwijsregister als aanvulling niet louter de verwijzing naar een gemeentelijk deeldeelregister met, vooruit, basisinformatie over ingezeteneheid moet (kunnen) bevatten. Het ingezetenenbeheer is immers één van talloze publieke taken. Het verwijsregister moet daarom naar alle relevante (deel)deelregisters met taakspecifieke, dus aldaar authentieke persoonsinformatie (kunnen) verwijzen. Dan is het pas een heus kruispunt.

15. Wettelijke variëteit voor netwerksamenleving

Op weg naar toekomstvaste kruispunten voor maatschappelijk informatieverkeer ligt voor basisregisters nog een obstakel in de vorm van naïef wetsbegrip. Om dat te verduidelijken grijp ik terug op mijn karikatuur van de absolute vorst. Zijn woord was wet, punt. Het Register past dus bij De Wet.

Dat is uiteraard wat er principieel mis mee is. Want De Wet als enkelvoud past niet bij een pluriforme, ook nog eens sterk veranderlijke samenleving. Ja, maar de Grondwet dan?

Een toekomstvaste Grondwet is opzettelijk algemeen gesteld. Het zijn de lijnen van de gehele omtrek, niet van een specifieke route. Als er al een onderwerp specifiek vermeld staat, volgt steeds onmiddellijk het voorbehoud dat het bij wet geregeld moet zijn.

Er zijn dus allerlei wetten. Zijn de bepalingen volgens een ... bepaalde wet universeel, nou ja, voor Nederland, geldig? Dat is natuurlijk onzinnig. De maatschappelijke dynamiek, die het immers van variëteit moet hebben, zou in één klap gefrustreerd raken. Daarom maakt de beschrijving van haar nadere werkingsdomein onlosmakelijk onderdeel uit van de wet in kwestie. Methodisch beginsel: betekenis in context. Alweer met minder formele status kent elke wet toelichting en verder wordt ruimte aan de rechter gelaten om zonedig rekening te houden met afwijkende omstandigheden (waaronder de bepalingen uit andere wetten).

Een basisregister dat informatie wil bevatten volgens uniforme betekenis strookt evenmin met de reële variëteit van het wettelijk bestel. Het is ook precies de onwerkelijke richting om dan maar van wetten enzovoort te eisen dat een begrip overal dezelfde betekenis moet krijgen. Dat streven is zelfs onwezenlijk, zodra tot die uniformiteit gedwongen gaat worden door nota bene de betekenis à la basisregister dan maar ... wettelijk vóór te schrijven.

16. Evolutionaire ontwikkeling

Het is niet mijn bedoeling om in dit bestek de stelselmatigheid voor informatieverkeer in de netwerksamenleving zelfs maar schetsmatig verder uit te werken. Ik heb een poging gewaagd om opbouwende kritiek te leveren op het gangbare begrip basisregistratie. Er is kritisch aan, dat het anders moet. En opbouwend ben ik door te benadrukken hoe dat lukt door de atomaire insteek door de relationele te vervangen.

Tenslotte merk ik op, dat ook wat er anders moet zijn aan de benadering, betrekkelijk is. Door een andere manier hoeft er aan het resultaat zo weinig mogelijk te veranderen. Het is immers pas door juist de relatie apart te erkennen, dat wat erdoor gerelateerd is zo intact mogelijk behouden blijft.

De methode van contextuele betekenisverbijzondering valt in dit opzicht te vergelijken met zgn minimaal-invasieve chirurgie. Dankzij nieuwe techniek blijft de ingreep minimaal, is de kans op herstel beduidend groter en verloopt veel sneller, kost aanzienlijk minder geld enzovoort.

Daarentegen komen de geplande basisregisters neer op revolutie. Omdat ze voorts feitelijk geen basis vormen, zijn ze verkeerd gemikt en pakken averechts uit. Dat verstoort gewenste evolutie dus dubbel. De stelselmatige aanpak komt bij menigeen wellicht (nog) revolutionair over. Prima, laat het een revolutionaire methode zijn. Maar juist omdat zij methodisch iets nieuws biedt, faciliteert zij op de reële stelselschaal bij uitstek evolutionaire ontwikkeling met versterking van betrekkelijke autonomie.

In een netwerksamenleving is dergelijke betrekkelijkheid geen nadeel, maar wezenlijk kenmerk met voordeel.