

Semantische operabiliteit:
Verkenning van de vraag, of
ingewikkelde en van elkaar afwijkende wettelijke definities
met elkaar in verband kunnen worden gebracht
om zodoende
beter geschikt te zijn
voor de *uitvoeringspraktijk*

Willem Sloots
maart 2011

in opdracht van:
Bureau Forum Standaardisatie

1. Vooraf: een schets van het vraagstuk en van de aanpak

"Waarom wil je iets waarvan je weet dat het een probleem wordt?" zei Corien Prins aan het eind van het gesprek, dat ik midden januari 2011 met haar had over de voorgenomen geboorte van deze notitie.

Goede vraag. Waarom zou je tientallen wettelijke definities op elkaar willen afstemmen of (elektronisch) met elkaar vergelijkbaar willen maken, zodat de uitvoeringspraktijk er beter mee uit de voeten kan? Laten we dat eerst verkennen.

1.1. Differentiatie aan de voorkant

Al die wettelijke definities hebben immers hun eigen historie en binnen die historie hun (meestal heel valide) redengeving. Dat in de Wet op de ruimtelijke ordening onder "grond" tevens "water" moet worden verstaan heeft de eenvoudige maar goede reden, dat je aan water een bestemming wilt kunnen toekennen. Dat bv. in verband met de veiligheid van ons land de waterstaatswetgeving het onderscheid tussen land en water doorgaans scherper hanteert, doet daar niet aan af.

Er zijn ook andere oorzaken te duiden. Sommige termen hebben nu eenmaal meerdere betekenissen. Je kunt een pand niet in pand geven, omdat een pand een onroerende zaak is. Als zekerheid voor de aflossing van een schuld kan daarop alleen een hypotheek worden gevestigd.¹ Een pand is immers moeilijk onder te brengen in een pandjeshuis. Nu we toch in het onroerend goed zitten: er zit een makelaar onder het dak van mijn huis. Die steunt op de hanebalken en ondersteunt op zijn beurt weer de nok². Er zit ook een makelaartje *op* mijn dak, aan de kop van de gevel; dat is authentiek en decoratief. Als er daarentegen een makelaar in mijn woonkamer staat, zijn er mogelijk kopers in aantocht. Maar als die makelaar een bouwkundig geschoold klein mannetje is, die ten behoeve van de voorgenomen verkoop de kwaliteit van de dakisolatie verifieert, dan zit er wellicht toch even een ander makelaartje op mijn dak dan ik zo-even bedoelde.

Dan is er de categorie "duidelijk maar niet zo nauwkeurig". Met het begrip "perceel" wordt in vrijwel de hele Nederlandse regelgeving geduid op het kadastrale perceel, of dat er nu met zoveel woorden ook staat, of niet. Uitzonderingen: de landbouw-wetgeving, want door het graven van een slootje kun je een perceel in tweeën de-

¹ Burgerlijk Wetboek, artikel 3:227 zegt: 1. Het recht van pand en het recht van hypotheek zijn beperkte rechten, strekkende om op de daaraan onderworpen goederen een vordering tot voldoening van een geldsom bij voorrang boven andere schuldeisers te verhalen. Is het recht op een registergoed gevestigd, dan is het een recht van hypotheek; is het recht op een ander goed gevestigd, dan is het een recht van pand. 2. (...)

² Ik woon in een huis met een zadeldak, zoveel moge duidelijk zijn.

len, op beide delen iets anders verbouwen en dat is allemaal van belang voor de mestboekhouding, het krijgen van subsidies en dergelijke. Nog enkele uitzonderingen: de afvalstoffenregulering, de Opiumwet en de geneesmiddelenwetgeving. Daar wordt met "perceel" geduid op iets dat elders als adres wordt aangeduid of – in de milieuwetgeving – als "inrichting". Dat had dus mogelijk preciezer gekund. Zij het dat die term "inrichting" in de verschillende wetsfamilies ook niet steeds op dezelfde wijze wordt ingevuld. Denk aan het onderscheid tussen de milieuwetgeving, de Drank- en horecawet en het gezondheidsrecht.

Dit waren wat voorbeelden. Daarvan zijn er veel meer denkbaar. De wetgever, die een algemene term "in deze wet" definieert met inbegrip van een aantal specifieke eigenschappen, die nuttig zijn voor het realiseren van het specifieke doel van de regeling die op dat moment ontworpen wordt, is een van de veroorzakers. Het feit dat betekenissen van begrippen in de loop der tijd wijzigen, en sommige nog actuele wetgeving tientallen jaren oud is. Het gegeven dat de rechtspraak ons recht steeds in specifieke gevallen toepast; zo valt onder "eengezinshuis" tegenwoordig ook het gebouw (de woning), waarbinnen enkele mensen met beperkingen (die geen familie van elkaar zijn) gezamenlijk leven met inzet van enige begeleiding vanuit een zorgorganisatie³.

1.2. Ongemak bij de uitvoerders

Uitvoerende diensten zijn belast met specifieke taken. We kennen ruim 400 gemeenten met een veelheid aan taken, een onbekend (maar vermoedelijk in de honderden lopend) aantal zbo's en pbo's, gemeenschappelijke regelingen en een al helemaal onbekend aantal private organisaties, die publieke (lees: wettelijk geregelde) taken uitoefenen; denk aan onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, openbaar vervoer. Dat bestand aan organisaties en -onderdelen en uit te voeren taken wijzigt intussen vrijwel constant.

De betrokken medewerkers zijn doorgaans goed geschoold in hun eigen vakgebied maar – veronderstel ik – minder daarbuiten en zeker minder "alles overziend". Ze hebben evenwel voor hun werk gebruik te maken van reeds beschikbare gegevens van personen en objecten, hetzij omdat het "zonde is" om wat reeds bekend is opnieuw in te winnen, hetzij omdat we dat hebben voorgeschreven. Het "hoe is je naam, Bommel?" zou tot het verleden moeten behoren. Terecht, uit oogpunt van efficiënt openbaar bestuur en klantvriendelijkheid jegens bedrijf en burger.

³ ABRvS 25-11-2009, nr. 200906425 en een aantal gekoppelde zaken.

Dat betekent echter ook het volgende. Zowel de WOZ-aanslagregelaar, de medewerker BWT waar het gaat om de Omgevingsvergunning/bouw, de beoordelaar van een claim inzake planschade, de man (m/v) achter het loket waar de parkeervergunningen voor gehandicapten worden uitgegeven, de provinciaal milieuambtenaar en (vermoedelijk) nog legio andere functionarissen hebben hier te maken met de begrippen "perceel" en "adres". Die begrippen zijn binnen overheidsland beschikbaar en beschreven – zij het dat laatste, helaas, op verschillende manieren. Welke dus te gebruiken? En waarom niet een van de andere? Toegegeven, ze verschillen onderling niet veel, maar de wel aanwezige verschillen kunnen er net toe leiden dat niet een juist besluit wordt genomen. Of dat de milieudienst niet precies weet, in welk pand welke chemicaliën mogen worden bewaard of feitelijk worden bewaard.

Er worden pogingen gedaan om de gegevens en hun inhoud (definities dan wel feitelijke begrenzing) preciezer en vooral meer eenduidig vast te leggen. Zo kent het programma Renoir een begrippenlijst binnen de Stelselcatalogus en heeft KING een gegevenswoordenboek ten behoeve van de gemeenten samengesteld. Daargelaten dat daardoor soms weer tot nieuwe omschrijvingen wordt gekomen, een dergelijke aanpak legt keuzes vast binnen de waargenomen diversiteit maar harmoniseert niet – althans niet zonder vertaalslag naar de in wet- en regelgeving bestaande variëteit of naar de variëteit in gebruikerswensen. Deze woordenboeken zouden met beide variëteiten moeten worden verrijkt, willen ze hun doel kunnen bereiken. Ze zouden van woordenboek moeten worden opgewaardeerd tot thesaurus. Op papier of – vermoedelijk doeltreffender – in elektronisch formaat.

Zo lang dat niet is bereikt, zullen uitvoerders eigen oplossingen zoeken voor eigen taken. Dat moeten ze ook: ze hebben immers hun eigen taken met de grootst mogelijke zorgvuldigheid voor te bereiden en uit te voeren. Ze kunnen daartoe – hoewel stelselmatig bepaald niet bedoeld – toch zelf gegevens willen uitvragen dan wel, als dat tot behoorlijke resultaten lijkt te leiden, gegevens uit basisregistraties, zo nodig op een zelf gemodificeerde wijze, gebruiken.

1.3. Het is een probleem

Degene, die gegevens definieert, doet dat vanuit een context. Of dat nu de maker (de wetgever, de registratiehouder of de rechter) is of de gebruiker. Die maker stelt vast, hoe een gegeven behoort te worden gedefinieerd resp. wat de inhoud er van moet zijn, wil het toepasbaar zijn in de omgeving waarvoor het is bedoeld. Dat geldt echter ook de gebruiker, die een gestandaardiseerd gegeven gebruikt: dat is voor hem een bruikbaar gegeven, mits aangevuld met, of ontdaan van. Gegevens ontle-

nen hun betekenis in het bijzonder aan de omgeving waarin, de omstandigheden waaronder, ze worden gebruikt. Aan hun context.

Met het voorgaande is daarom de aanvankelijke vraag "waarom wil je iets waarvan je weet dat het een probleem wordt?" beantwoord. Maar anders dan de vraagsteller bedoelde. Het vraagstuk *wordt* geen probleem, het *is* het al. Registerhouders, gebruikers en intermediaire organisaties spannen zich in om de gegevenshuishouding van de overheid-als-geheel op orde te krijgen. Dat leidt – heeft geleid – tot een veelheid aan acties en een knap bedrag aan investeringen, maar (nog) niet tot het doel: universeel gebruik binnen alle overheidsorganisaties van unieke, authentieke gegevens in alle werkprocessen. En realisatie van dat doel lijkt ook niet dichterbij te komen. *Dat* is een probleem. *Het* probleem.

Daar iets aan willen doen kan dat probleem wellicht verkleinen. Een eventueel nieuw probleem – "het kon wel eens moeilijk worden" – valt daarbij eigenlijk in het niet.

1.4. Conceptie en wijze van werken

Een beknopte verantwoording over de totstandkoming van de voorliggende notitie lijkt op zijn plaats.

1.4.1. Beoogd resultaat

"Maak voor ons een verkenning", zei de opdrachtgever. "Wil eens kijken of er een tooltje, een stukje gereedschap, te bedenken zou zijn om complexe wettelijke definities of op meer manieren in regelgeving aangeduide objecten, zodanig zijn te sorteren of te markeren dat bestuurders en ambtenaren niet op het verkeerde been worden gezet, ook niet als ze zo'n object met een computer benaderen." Dat was een ruim geformuleerde en betrekkelijk vrije opdracht. Om welke gegevens zou het moeten gaan? Welke zouden daarbij kansrijk kunnen zijn? Waar en hoe zou je een contextueel markerinkje, een herkenningspunt, het best kunnen plaatsen? Of zou er meer aan vraagsturing vanuit afnemers gedaan kunnen worden? Het gaat om een eerste stap, dus kijk maar waar je uitkomt.

Een tamelijk open opdracht betekent intussen niet een vrijblijvende opdracht. Nadrukkelijk was het de bedoeling om zowel de problematiek, de oorzaken als eventuele (desnoods alleen maar theoretische) oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Dat bovendien op een zodanige manier, dat ze te plaatsen en te begrijpen zijn voor een breder publiek dan dat van vakgenoten onderling, of dat nou juristen zijn, informatiekundigen of meer bestuurlijk ingestelde personen. Zinnvolle gesprekken tussen dergelijke op verschillende disciplines georiënteerde personen – die bij vraag-

stukken als deze allen betrokken behoren te zijn – verlopen doorgaans niet vanzelfsprekend zonder misverstanden. Een verkenning, kortom, die presentabel zou moeten zijn en vervolgstappen mogelijk zou moeten maken.

1.4.2. Wijze van werken

Deze verkenning is het resultaat van vooral een zoektocht. Met als begin een vrij summiere en overigens heel open opdracht heb ik gezworven door de Nederlandse bestuurspraktijk en de rechtspraak. Ik heb eindeloos wetten.nl geopend en rechtpraak.nl alsmede websites van tal van overheidsorganisaties afgetapt. Ik heb enkele oud-collega's geraadpleegd en een tiental personen gericht bevraagd, van hoogleraren via intermediairs tot gebruikers. Enkelen van hen reageerden nog weer op de manier, waarop ik mijn gespreksverslagjes had samengesteld. Dank voor de beschikbaar gestelde kennis en tijd. Ik heb me steeds proberen te verplaatsen in de ambtenaar die een subsidiebesluit voorbereidt, een aanslag oplegt, een bouw aanvraag toetst, zorg gaat toewijzen of een zendmachtiging wil intrekken. Met de opdrachtgever (in wisselende personele samenstelling) zijn tijdens het proces voortgang en tussentijdse bevindingen besproken. Voorliggende resultaat is evenwel de uitsluitende verantwoordelijkheid van de auteur.

Het was ook een prachtige tocht. Geweldig om te ontdekken op hoeveel manieren het ook gewoon goed gaat in dit land, zelfs als er bestuurders en ambtenaren bij zijn betrokken. Hoe er steeds oplossingen zijn bedacht voor problemen, die er voorheen niet waren. Hoe oudere bestuurlijke en juridische bouwwerken in het nieuwe stadsbeeld zijn opgenomen, soms onderhoud behoeven maar minstens zo vaak beeldbepalend zijn of een nieuwe functie hebben gekregen. Ontzettend leuk om te helpen bedenken, hoe dat wellicht in de komende tijd allemaal kan blijven en tegelijkertijd steeds beter zou kunnen gaan. Ook met inzet van digitale middelen als nieuw soort cement.

2. Managementsamenvatting

Bureau Forum Standaardisatie heeft als taak het ondersteunen van het College en het Forum Standaardisatie. Hoog op de (beleids-)agenda staat het thema 'semantiek'. Gaandeweg is daarbinnen vastgesteld dat er een grote diversiteit bestaat in de wijze, waarop binnen de Nederlandse wet- en regelgeving met de duiding, beschrijving en definiëring van begrippen is en wordt omgegaan. Dat is niet erg, zo lang zender en ontvanger elkaar maar begrijpen. Dat is tussen mensen vaak het geval, omdat mensen onderling niet in woorden communiceren, maar in een taal: woorden in een bepaald zinsverband of met een bepaalde toelichting. Ze zijn geplaatst in een context. Een 'wiel' is een landschapselement, maar gebruik je die term in combinatie met overige voertuiggegevens zal niemand die eerste betekenis zelfs maar voor zich zien. Dat gaat dus meestal wel goed.

Bestuurlijk Nederland bedient zich evenwel in toenemende mate van geautomatiseerde gegevensverwerking waarbij bovendien de eenmaal ingewonnen gegevens meermalen zouden moeten worden gebruikt. Maar computers kenmerken zich door het relatieve ongemak, dat zij bij het signaleren van een term – een gegeven – niet (of althans: niet zonder meer) die term of dat gegeven in de juiste context weten te plaatsen. Of omgekeerd: twee verschillende termen, waarmee hetzelfde object wordt aangeduid, niet zonder meer met elkaar in verband kunnen brengen.

Deze verkenning is er op gericht het vraagstuk in kaart te brengen en mogelijke oplossingen aan te dragen. Dat gebeurt vooral vanuit de bestuurlijke hoek. Het doel is immers het dichterbij brengen van een beter functionerend openbaar bestuur. In paragrafen 3 tot en met 5 worden, geïllustreerd met voorbeelden, de verschillende invalshoeken van het vraagstuk verkend. de verschillende paragrafen lopen daarbij wat in elkaar over.

In paragraaf 3 komt vooral de spanning tot uitdrukking tussen de bestuurlijke praktijk van alledag in relatie tot de relatieve strakheid, het niet goed 'passen', van de voor die praktijk geldende regels. Paragraaf 4 zoomt daarna in op de vraag, welke objecten en personen worden geregistreerd en waar automatische gegevensverwerking dus mogelijk tot bestuurlijk ongemak zou kunnen leiden. Dat indiceert in elk geval al enigszins, welk type gegevens van een extra markering zouden kunnen worden voorzien om direct het juiste achterliggende object of de juiste betekenis te duiden dan wel de gebruiker niet op de automatische piloot te laten voortgaan. In paragraaf 5 komt naar voren welke oorzaken aan het niet steeds op elkaar aansluiten van regel en praktijk ten grondslag kunnen liggen. Daar blijkt, dat we in een aantal gevallen dat hebben te accepteren – zo hebben rechters niet alleen het volste

recht, maar ook de wettelijke opdracht om algemeen geformuleerde regels toe te passen op aan hen voorgelegde, concrete situaties. Dat valt niet op voorhand in te kaderen, nog daargelaten dat zich nieuw aandienende situaties lang niet altijd tevooren zijn te voorzien. De gezamenlijke regelstellers zouden wel strakker in het gareel kunnen blijven, maar hebben soms goede redenen om dat niet (zonder meer) te doen. De concluderende subparagraaf brengt dan mede als probleem naar voren, dat regelstellers, registratiehouders en eindgebruikers elkaar doorgaans niet kennen en ook niet kunnen kennen. Alleen al daarom is het lastig om in een alomvattend gebaar voor alle situaties passende regels te stellen.

De zesde paragraaf bevat aanzetten – en nog niet meer dan dat! – voor oplossingsrichtingen. Ze begint met een contextueel gerichte benadering, waarbij door het toevoegen van eigenschappen aan een object de materiële inhoud of betekenis ervan steeds scherper wordt ingekaderd. Daaraan koppelt het stuk direct de waarschuwing dat de omgekeerde weg in een aantal gevallen niet zonder meer te bewandelen zal zijn. Verder gaat dit deel in op de vraag, op welke plaats de markering van die eigenschappen dan wel het beste plaats kan hebben. Dat blijkt wellicht afhankelijk van het type geregistreerde gegeven cq. de aard van het achterliggend object, alsmede de aard van het gebruik van dat gegeven.

Paragraaf 7, tenslotte, noemt een aantal aandachtspunten bij het willen nemen van verdere stappen op het ingeslagen pad.

3. Is er een probleem, voor wie en waarom?

Woorden hebben soms meerdere betekenissen, eenzelfde inhoudelijke betekenis kan worden toegeschreven aan verschillende woorden, betekenissen van woorden wijzigen soms door het enkele verloop van de tijd, in andere gevallen als gevolg van bv. rechterlijke uitspraken. Woorden met eenzelfde betekenis hebben voorts niet altijd dezelfde (materiële) inhoud.

Zo bepaalt artikel 1 van de Wegenwet dat onder 'wegen' tevens wordt verstaan voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik, alsmede bruggen. Bruggen zijn dus wegen – maar vast niet altijd. In de Landinrichtingswet worden naast wegen steeds de daarbij horende kunstwerken afzonderlijk genoemd. Ze behoren in dat verband dus kennelijk niet automatisch tot de weg. Bruggen zijn in waterstaatkundige termen kunstwerken, al is dat in artistieke zin maar zelden het geval. Een gemeentebestuur mag ingevolge de Gemeentewet reclamebelasting heffen ter zake van reclame, die vanaf de openbare weg zichtbaar is. Die openbare weg kan hier zelfs een plantsoentje zijn. Dat is anders bij de beschrijving van wegen in de wegenlegger dan wel de keur van een waterschap; daar immers bepaalt de precieze omschrijving van de weg de bevoegdheid (en plicht) tot onderhoud en daarmee de kosten er van. Mogelijk zelfs de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van gebrekkig onderhoud. En op de enige plaats, waar in de Wet BAG gesproken wordt van 'openbare weg' is, gelet op de verdere systematiek binnen die wet, vermoedelijk 'openbare ruimte' bedoeld.

Naar de mate bestuursorganen meer gebruik maken van elektronische hulpmiddelen voor het uitoefenen van hun taken – feitelijke werkzaamheden en het nemen van besluiten – worden gegevens elektronisch verwerkt. Daaronder – vanzelfsprekend – de aanduiding van personen en objecten, waarop die taken betrekking kunnen hebben. Termen dus, die in wettelijke voorschriften zijn vervat. En hier ontstaat een probleem. Computers kunnen niet, althans niet zonder meer, steeds zelf signaleren waar een bepaalde term op duidt. Daar is vaak meer informatie voor nodig, die (nu) niet aan de wettelijke term is verbonden. In veel gevallen zal er een contextuele relatie moeten worden gelegd. Zo zal bij het nemen van een verkeersmaatregel helder zijn dat het gaat om de 'weg in zijn functie': er wordt aan een zijde een parkeerverbod ingesteld of voor een wegvak gaat een snelheidsbeperking gelden. Maar in het onderhoudsplan van een afdeling Openbare werken zal het gaan om stenen en asfalt – behalve als het vanwege zo'n verkeersmaatregel gaat om het plaatsen van verkeersborden. In juridisch opzicht is dat plaatsen van borden – toch een feitelijke handeling – eveneens van belang: het bepaalt de ingangsdatum van het besluit.

Maar het kan ingewikkelder zijn dan alleen maar het aangeven van de context als eigenschap bij een bepaalde term. Dat houdt er mee verband dat de wetgever⁴ zich niet altijd op dezelfde wijze uitdrukt. Een voorschrift kan luiden dat men in bepaalde gevallen zijn adres moet opgeven. Soms staat dat er letterlijk, soms staat er 'adres en woonplaats', soms 'woonadres'. Maar soms ook, dat betrokkene moet aangeven 'waar hij woont'. Dat vergt een andersoortige vertaalslag van een wettelijke omschrijving naar de begripsinhoud van een gegeven: eerst in terminologie, daarna verrijkt met context.

Dit alles zo zijnde streven we toch naar een overheid die dienstbaar en publiek-vriendelijk is, weinig tot geen fouten maakt, niet naar de bekende weg vraagt, etc. Een overheid, kortom, die zijn werkprocessen zodanig inricht dat een optimale en snelle dienstverlening als vanzelf tot stand komt. Een overheid die, als gegevens eenmaal bekend zijn, ze opslaat en in een volgend werkproces weer gebruikt. Dat scheelt het bestuursorgaan werk, bevordert de juistheid bij uitvoering van haar taken en zou dus tot kosteneffectief en publieksvriendelijk uitoefenen van taken moeten leiden.

En zover in de redenering aanbeland begonnen de uitvoerders te grommen. Het bevordert de juistheid bij uitvoering van haar taken immers soms helemaal niet. De term 'adres' heeft alleen al in gemeenteland wel minstens zes functies die onderling verschillen. Het kan een belastingobject betreffen, een verblijfseenheid, een kadastraal perceel, een vastgoedelement, een woonadres of een vestigingsadres. Dus fijn, dat we een adres weten. Maar er moet wel bijstaan waar we het voor kunnen gebruiken. En dat is nu in elk geval niet (steeds) het geval. Dat kan het omgekeerde van een juiste taakuitoefening bewerkstelligen: iets niet goed doen, daarover een klacht krijgen, die moeten onderzoeken om het vervolgens opnieuw, maar dan beter te doen.

Er is dus op zijn minst een probleem bij de uitvoerders van regelingen. En niet alleen met de term 'adres', al is dat natuurlijk wel een veel gebruikt gegeven. Ook voor een belangrijke categorie veroorzakers, de wetgevers, kan een probleem manifest worden. Vermoedelijk geldt datzelfde voor de houders van registraties, die immers de norm van de wetgever als eerste hebben te interpreteren. Immers, in de loop van de tijd kan de inhoud van een begrip zich wijzigen, omdat het spraakgebruik wijzigt en de rechter dat op zeker moment volgt. Dat kan bv. voortvloeien uit maatschappelijke veranderingen. Zo is het begrip 'eengezinswoning' aan erosie onderhevig als (1) een grotere woning door een gezin wordt bewoond terwijl een van de grootou-

⁴ Ik gebruik de term 'wetgever' en 'wettelijke voorschriften' in dit document voor elke regelsteller en elke denkbare vorm van regulering.

ders komt inwonen⁵ – hetgeen in termen van op de maatschappij rustende zorglasten zou kunnen worden toegejuicht – maar (2) die handelwijze eerst leidt tot aan- en uitbouwen, of vervolgens (3) ook tot een kleine woning in de tuin, al dan niet via een inpandige route te bereiken⁶? Waar zit het substantiële verschil met de woning van het gezin dat een geloof belijdt waarbinnen het niet ongebruikelijk is om een dozijn kinderen te krijgen? Kortom, waar eindigt de eengezinswoning en begint de meergezinswoning? Voor de schrijver van een belastingverordening is dat niet zonder belang. Voor de planwetgever bij het herzien van een bestemmingsplan geldt hetzelfde.

De last komt niet alleen tot uiting bij 'lagere' wetgevers. Ook op rijksniveau, waar wijziging van of voortbouwen op bestaande wetgeving meer regel dan uitzondering is, wordt de wetgever geconfronteerd met wijziging van de inhoud van bestaande begrippen. Dat kan door het enkele tijdsverloop zowel als door rechterlijke interpretatie van bestaande begrippen. Voor wat betreft het tijdsverloop als oorzaak lijkt nauwelijks toelichting nodig. Wie zou zo'n 30 jaar geleden bij het begrip 'perceel' associaties hebben gehad met het aanbestedingsrecht? Voor wat betreft de rechter zal vaak moeten worden nagegaan of een uitspraak een incident betreft ("in het algemeen is te oordelen als X, maar onder de gegeven omstandigheden mocht de aanvrager er van uitgaan dat X₁ van toepassing is") dan wel al zo vaak navolging heeft gekregen, dat wettelijke begripsverfijning nodig gaat zijn. Ik kom hier in paragraaf 5 op terug.

Dan is er de groep registratiehouders. Op het oog hebben ze 'slechts' te registreren wat de wetgever hen opdraagt te registreren. Maar juist op dat niveau blijkt de weerbarstige maatschappelijke werkelijkheid nogal eens af te wijken van de in regelgeving vervatte systematiek en gemaakte onderscheidingen. Zo bevat het Handelsregisterbesluit o.a. alle in Nederland voorkomende rechtspersonen en samenwerkingsverbanden. Uitstekend, want die moeten zich alle inschrijven. Maar dan meldt zich bij het loket de beheerder of bestuursvoorzitter van het Hofje, dat in 18zoveel per legaat in het leven is geroepen. Om die reden rechtspersoon, eigenaar ook van enkele tientallen huisjes, ontvanger van restauratiesubsidies en wat niet al. Of er bedenkt iemand een gemotoriseerd voertuig op twee wielen die – hetgeen de

⁵ Het begrip 'erosie' is hier eigenlijk niet juist. De geschetste situatie kwam kort na WO II vrij massaal voor. In de stad woonde het jonge gezin op de etage en oma of opa op de begane grond. Op het platteland kenden boerderijen vaak een kleine woning als bijgebouw voor de teruggetreden grootouders. Heette een van de eerste beleidsnota's over overheid en ICT niet Terug naar de toekomst?

⁶ Vgl. ABRvS 14-7-2010, nr. 200903222/1/R3. Woningaanbieders adverteren al gericht met zgn. kangeroewoningen; zie. o.a. Vidomes. Dit begrip heeft inmiddels ook de Kamerstukken bereikt; zie o.a. TK 27 562, 51, bijlage.

registratie onmogelijk maakt – niet in een van de 'erkende' categorieën motorvoertuigen past en dus registratietechnisch niet kan bestaan.

Gebruikers, registratiehouders en wetgevers werken overigens op elkaar in. Omdat bepaalde toepassingen 'in het veld' door de (formele) wetgever op zeker moment als minder gewenst worden gekwalificeerd, gaat nieuwe regelgeving ontstaan. Daarbij zal wellicht de inhoud van een begrip kunnen worden verruimd of soms juist ingeperkt.

De conclusie van deze paragraaf lijkt evident. Ja, er is een probleem. En waar regelgeving steeds vaker zal worden uitgevoerd op basis van elektronisch opgeslagen gegevens, is dat een probleem voor de hele overheid: het doel van beter, sneller, publieksvriendelijker en met minder fouten, komt niet dichterbij als we niet regelgeving en uitvoeringspraktijk in één semantisch bestel weten te brengen. Iedereen roept dan ook: "doe iets!"

Volledigheidshalve: met het *spraakgebruik* gaat dat niet lukken – maar het is wel van invloed. Ook dit komt terug in paragraaf 5. En vrijwel ongemerkt zal komen bovendien dat zelfs de term 'gegeven' meerdere beelden kan oproepen.

4. Over welk type gegevens hebben we het?

Het is vanzelfsprekend ondoenlijk en vermoedelijk ook volstrekt overbodig om de hele Nederlandse wetgeving in dat ene semantisch bestel te brengen. Dat gaat de geschetste probleemstelling ver te buiten. Het lijkt wel zinnig om de vraag te stellen, welke typen gegevens het 'waard zijn' om bij de kop te pakken. Dat het 'waard zijn' duidt vanzelfsprekend op de vragen: (1) is er kans op misinterpretatie van (de inhoud van) een gegeven en (2) valt er door contextuele (of andere) verbijzondering daadwerkelijk winst te behalen in (samengevat) de kwaliteit van dienstverlening door de overheid?

Bij een selectie van in dit verband mogelijk relevante gegevens valt het oog vanzelfsprekend als eerste op de authentieke gegevens. Dat zijn immers de gegevens die – in een taalkundig foutief maar ingeburgerd spraakgebruik – door alle bestuursorganen verplicht moeten worden gebruikt. En door gebruik buiten de context, waarbinnen (of het doel, waarvoor) ze zijn verzameld, neemt de kans toe op verschillen in interpretatie en dus in toepasbaarheid. Het is, naar zijn aard, dus een kwetsbare categorie⁷. Toch is die kwetsbaarheid geen kenmerk van de categorie 'authentieke gegevens' als geheel. Bij het adres bleek dat evident wel het geval te zijn, met zes bronnen waaruit het adres geput kan worden omdat er even zo vele wettelijke grondslagen zijn. Bij de natuurlijke persoon lijkt het omgekeerde te gelden. Maar bij een voertuig? De Wegenverkeerswet onderscheidt een veelheid aan soorten voertuigen. Maar de registratiehouder, de Dienst Wegverkeer (RDW), miskent daarbinnen de door een paard getrokken wagen jammerlijk. Kortom, binnen de categorie 'authentieke gegevens' is dus een selectie nodig.

Een dergelijke selectie kan niet alleen zien op de authentieke begrippen zelf. Er zal moeten worden nagegaan, of de benaming en definitie van een authentiek gegeven elders in de wetgeving een equivalent heeft met een andere omschrijving. Zo is de woonplaats, zoals die bedoeld is in de Wet BAG, op meerdere – maar niet alle waar die als zodanig bedoeld is! – plaatsen in de Nederlandse wetgeving materieel omschreven: het is 'daar, waar je woont', in enigerlei zinsverband. Op de combinatie 'adres en woonplaats' had ik al gewezen; ze zou er niet toe moeten leiden dat in dergelijke gevallen de woonplaatsnaam twee keer wordt gemeld. Als de hier geponeerde opvatting juist is, zou de hele Nederlandse wetgeving dus moeten worden gescreend op mogelijke equivalenten van de definitie van een authentiek gegeven. Daarna zou moeten worden beoordeeld of er misverstanden en dus onjuist gebruik van dat gegeven kunnen ontstaan. Dat lijkt op voorhand een hele klus, ook al kan

⁷ Al wordt vaak vergeten (of in de uitvoering niet onderkend) dat er vier uitzonderingen op dat verplichte gebruik zijn, waaronder het 'niet goed kunnen vervullen van de publieke taak'.

datzelfde elektronische gegevensbeheer hier behulpzaam zijn. Een verdere selectie kan plaatsvinden aan de hand van de vraag, of er een zeker risico bestaat op gebruik van onjuiste gegevens.

Het ligt voor de hand om ook te kijken naar (definities van) gegevens, waarvan (wettelijk of in bv. het spraakgebruik) meerdere betekenissen gangbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het begrip 'perceel', dat in paragraaf 1.1 al genoemd werd.. Dat is in de hele Nederlandse wetgeving gebezigd als 'kadastraal perceel', ook al staat dat er niet met zoveel woorden. Maar er gelden enkele belangrijke uitzonderingen. Zo kent de landbouw (in navolging van zowel uit de EU afkomstige regelgeving als vanuit de landbouwpraktijk) een eigen invulling van dit begrip. In de Nederlandse wetgeving wordt de term 'perceel' ook in een eigen, afwijkende betekenis gebruikt in de geneesmiddelenwetgeving en de Opiumwet. In dit soort omstandigheden is een contextuele verbijzondering denkbaar in de zin van 'het is [de standaardbetekenis], behalve als X of Y'.

Zo eenvoudig is het echter niet altijd. Wij kennen de onderneming in vele gedaanten die elkaar vaak voor een fors deel, maar soms nauwelijks of niet overlappen. In economische zin en daarmee in het spraakgebruik is het eenvoudig. In een onderneming worden grond, arbeid en kapitaal bijeengebracht om van daaruit winst te maken. Juridisch ligt dat ingewikkelder. Een onderneming is een onderneming, omdat de ondernemer zich als zodanig meldt bij het Handelsregister en wordt ingeschreven. De Belastingdienst toetst echter zelfstandig of er winst uit onderneming wordt gemaakt dan wel of er sprake is van neveninkomsten, niet zijnde loon. Dat heeft fiscaal gezien gevolgen, o.a. voor de ondernemersaftrek. Maar ook een ministerie is een onderneming, althans bezien in het (EU-)medezeggenschapsrecht. En de afdeling Administratie van een zbo is een onderneming in termen van het mededingingsrecht als ze haar diensten aanbiedt aan andere overheidsorganen. Een zbo is dat zelf overigens ook, als ze diensten aanbiedt die ook op de markt verkrijgbaar zijn (tegenwoordig bv. ook: forensisch onderzoek) en een gemeentelijke dienst idem; vergelijk de discussie over het aanbesteden in het openbaar vervoer. Tot slot: de huisdrukkerij (of schoonmaakploeg) van een bedrijf is een onderneming in de zin van het arbeidsrecht als de betreffende activiteit wordt uitbesteed; dan gelden (ook weer EU-rechtelijk geïnspireerde) voor de werknemers beschermende bepalingen.

Hier (en in andere situaties) kunnen we dus niet volstaan met eendimensionale contextuele verbijzonderingen. Het gaat ook om relaties die 'als-dan' te buiten gaan, en 'als-dan niet' behelzen. Er is bovendien een combinatie van eigenschappen denkbaar: 'als A plus B maar niet C' en dat in (ook uitgebreidere) varianten. Te zoeken is

naar een betere en meer uitgebreide inventarisatie van dit type (feitelijkheden en) gegevens.

Zou het zinvol zijn om (als eerste) vooral te zoeken naar in de bestuurlijke praktijk veel (in de zin van: frequent) gebruikte termen of gegevens? Dat zou het geval kunnen zijn. Immers, hoe vaker een gegeven (of type gegeven) in een administratief of bestuurlijk proces wordt gebruikt, des te groter de kans dat er daarmee iets fout gaat. Of dit een zinvolle invalshoek oplevert valt niettemin te bezien. Het gaat immers ook om de vraag of het een authentiek gegeven betreft of niet, of dat het een term betreft die deel uitmaakt van de wettelijke definitie van een authentiek gegeven. Om deze vraag te beantwoorden is meer gedetailleerd onderzoek nodig.

Het laatste type gegevens waarvan het zinvol zou kunnen zijn om die nader te specificeren is die van de gerelateerde of in samenhang gedefinieerde gegevens. Denk, als voorbeeld, aan het bestemmingsplan, waarbinnen de woonfunctie wordt verfijnd tot 'gestapelde bouw' of 'eengezinswoningen' en dat alles met een subbestemming waarin een bedrijf aan huis wel of niet is toegestaan, de tuin voor een bepaald percentage mag worden bebouwd, en dergelijke. Dat lijkt de systematiek van basisregistraties te ontstijgen, maar dat is niet zonder meer het geval: waar immers eindigt het pand? wat mag er op het perceel? en vergelijkbare vragen dienen zich aan. Bij een onderneming kan er een onderscheid worden gemaakt naar de vraag, wie, waartoe gemachtigd is, alleen of samen met een andere bestuurder. Bij een adres kan aan de orde komen, waarbinnen een (binnen de systematiek van de Wet BAG onbekende) onzelfstandige woonruimte aan de orde is. En in welke verscheidenheid het begrip 'weg' aan de orde kan komen, had ik al geïllustreerd.

Relevant is voorts dat verschillende van de in deze paragraaf gepresenteerde verbijzonderingen in combinatie kunnen voorkomen. Dat maakt dat niet van een- of tweedimensionale vergelijkingen sprake kan zijn, maar vaak (of: vaker) van een meervoudigheid van relevante factoren die de inhoud van een begrip bepalen. Het zal nog een kunst zijn om die veelheid en veelkleurigheid systematisch te ordenen en in een model onder te brengen.

5. Wie/wat veroorzaken het probleem?

Zo veel is duidelijk: er bestaat een discrepantie tussen datgene wat de regelgevers beogen en dat, waar de registratiehouders en de uitvoerders mee hebben te dealen. De wetgever weet of begrijpt niet waar de uitvoerder tegenaan loopt, de uitvoerder kan niet uit de voeten met de strikte omschrijvingen van de wetgever en de registratiehouder moet alles maar in het juiste laatje zien te schuiven, of het nu past of niet. De verschillende actoren kennen niet alleen elkaar niet, maar ook elkaars' probleem niet. Dat hindert bepaald de aansluiting tussen regelstelling, gegevensverwerking en uitvoering.

Daarnaast – of eigenlijk: daaraan voorafgaand – zijn er semantische vraagstukken die zich aandienen in al bestaande regelgeving. Daar is dus geen sprake van iemand of iets, die een probleem veroorzaakt. Het gaat om een bestaand vraagstuk, van mogelijk ruime omvang. Deels zijn de betreffende teksten relatief 'jong' en zou je – met de wijsheid van nu – kunnen zeggen dat semantische verschillen vermeden hadden kunnen worden. Voor een belangrijk deel gaat het echter om bestaande teksten van oudere datum. Wat daarvan zij: ze hebben één ding gemeen: ze zijn geldend recht en we hebben het daar maar mee te doen. Ze zijn geformuleerd om een maatschappelijk vraagstuk te reguleren (of het hoofd te bieden) zoals het zich toen aandienende maar behoren ook in de actuele omstandigheden te worden toegepast.

5.1. Bestaande regels en termen

De terminologie binnen bestaande wetgeving mag dan een gegeven zijn, daarbinnen zijn wel onderscheidingen denkbaar. Het is zinvol om die in kaart te brengen, omdat daardoor wellicht kan blijken dat, als er semantische problemen zijn ontstaan, deze op verschillende manieren kunnen worden benaderd. Hieronder een poging tot ordening.

5.1.1. Spraakgebruik en algemene termen

Het gangbare spraakgebruik is voor ordenaars van termen en begrippen, als je er even over nadenkt. een bron van vreugde. Dat werkt op zijn minst twee kanten op.

De eerste invalshoek is die van bijzonder frequent aangeduide objecten. Daar is vaak een veelheid aan (bijna) synoniemen voor beschikbaar. Als ik zeg "ik ga maar eens naar huis", weet iedereen wat ik bedoel. Als ik zou zeggen: "ik ga naar het verblijfsobject met het adres waar ik als ingezetene ben ingeschreven" dan zeg ik – maar dan in termen van BAG en GBA – hetzelfde. Niettemin zouden mijn gesprekspartners misschien toch het vermoeden gaan koesteren dat ik me beter kan melden

bij een instelling, waar liefdevolle verzorging gepaard gaat met op genezing gerichte behandeling. Wat ik immers bedoel te zeggen is: "ik ga naar de woning, die ik bewoon". Dat begrip 'woning' komt voor in de Wet-WOZ, in gemeentelijke bestemmingsplannen en in de belastingverordeningen van het waterschap. Al wordt bij bevolkingstellingen en in streekplannen de aanduiding van buurtschappen wel weer gesproken van 'verspreide huizen'. Wil er iets van semantische operabiliteit kunnen ontstaan tussen de hier bedoelde begrippen zal dus moeten worden vastgelegd, welke van deze begrippen met elkaar corresponderen en op welke manier of onder welke omstandigheden dat het geval is.

Al iets complexer, maar in vergelijkbare zin: in de Nederlandse regelgeving worden niet zelden gelijkkluidende termen gebruikt voor op het oog gelijksoortige objecten. Het begrip 'weg' komt voor in een veelheid aan wetten en regelingen van andere overheden. Als het een plaatsaanduiding betreft waar iets gebeurt – "op de openbare weg" – leidt dat doorgaans nog niet tot problemen. Wel als het bv. gaat om de vraag, wie verantwoordelijk is voor het onderhoud.

Omgekeerd zijn er termen die evident alleen maar zinnvolle betekenis hebben in combinatie met een zekere context. In het begin van deze notitie kwam de term 'pand' aan de orde. Een pand is een zekere constructie met een dak er op, dan wel een borg ter zekerstelling van een lening. Beide betekenissen komen binnen het overheidsdomein aan de orde: de ene in de sfeer van bouwen en wonen, de andere bij schuldhulpverlening vanuit diensten voor sociale zaken. Bij deze term hebben we voorlopig het relatieve geluk dat gegevens rond het geven van onderpand nog niet in (basis-)registraties zijn opgenomen. Maar hoe lang blijft dit zo? En geldt dit ook voor andere termen waaraan, afhankelijk van de context, twee of meer geheel verschillende betekenissen kunnen worden toegekend? Denk aan de 'inrichting', die in verschillende wetgevingscomplexen een verschillende inhoud heeft, maar in betekenis op macroniveau weer samenvalt: een ruimte, die ergens toe (d.i.: met een zeker doel) is ingericht. Ik kom daar onder 5.2. bij de 'gestichten' nog even op terug.

Een in dit verband wellicht wat vermakelijk voorbeeld levert de roep om regie rond het stelsel van basisregistraties op. Betrokkenen hebben het over "het stelsel" en "stelselmatig" zaken willen aanpakken. Tussen die betrokkenen heerst er geen misverstand over wat daarmee wordt bedoeld. Om die regie te versterken zou wellicht een Stelselwet een goed instrument kunnen zijn. Ogen open graag: de Nederlandse rechtsorde kent al een Stelselwet. Dat is de Wet van 12 juli 1821, houdende de grondslagen van het stelsel van 's Rijks belastingen. Zij geldt nog steeds.

5.1.2. Historische teksten en termen

Een categorie regelingen welke tot verwarring zou kunnen leiden is die van oudere datum. Daarin komen niet zelden begrippen voor die inmiddels zijn ingeruild voor andere, of situaties, die niet (of nauwelijks) meer feitelijk bestaan. Bij dat laatste ware te denken aan de Wegenwet, waarin is vastgelegd dat in de wegenlegger⁸ moet worden opgenomen of een weg openbaar is dan wel slechts 'ter bede toegankelijk'. Daarnaast kan een weg weliswaar niet openbaar toegankelijk zijn maar wel voor een beperkt publiek: de 'buurweg'⁹. Voorts kent ons geldend recht ook nog steeds 'gestichten van publiek onderwijs en weldadigheid', dat is: een gebouw waarin een onderwijsvoorziening is gehuisvest resp. een voorziening – die term hadden we nog niet – voor zorg of maatschappelijke dienstverlening. En inderdaad, die voorziening voor zorg is weer een inrichting voor volksgezondheid: een open of soms een gesloten inrichting.

Soms wijzigt in de regelgeving de aanduiding van een persoon, een object of een situatie in de loop van de tijd omdat het spraakgebruik wijzigt. Het 'dolhuis' zal in actuele regelgeving geen rol van betekenis meer spelen. De term 'gestoord' is in het spraakgebruik verworden tot een denigrerende aanduiding, maar komt in de Nederlandse wetgeving (overigens in geheel neutraal bedoelde zin) nog wel voor¹⁰. Soms echter vraagt 'het beleid' om bv. steeds (voor het gevoel) minder stigmatiserende aanduidingen. Zo is de 'lichamelijk gehandicapte' uit 1985 eerst 'de in zijn bewegingen beperkte mens' geworden en later de 'motorisch gehandicapte' of 'persoon met lichamelijke beperkingen'. Dit voorbeeld is niet dominant in de regelgeving, maar is nog wel aan de orde bij beschikkingen.

5.2. Actuele actoren

Tot hier waren gegevens aan de orde. Zaken, begrippen en betekenissen zoals ze zijn, omdat ze ooit voor een specifiek doel zijn ontworpen en uitgeschreven. Binnen een bepaalde context, ter ondervanging van een (soms specifiek) probleem. En de ontwerpers hadden geen notie van het feit, dat we die begrippen en hun inhoud

⁸ Let wel: dat is een registratie van wegen, naast (en voorafgaand aan) die van de openbare ruimten in de Wet-BAG.

⁹ Op grond van artikel 719 BW (oud), dat bepaalde dat voetpaden, dreven of wegen aan verscheidene burens gemeen, en welke hun tot uitweg dienen, niet dan met gemene toestemming kunnen worden verlegd, vernietigd of tot een andere gebruik gebezigd, dan waartoe dezelfde bestemd zijn geweest. Dit artikel is van toepassing gebleven op grond van artikel 160 Overgangswet NBW dat in verband met de omstandigheid dat het huidige BW het instituut van de buurweg niet kent, bepaalt dat geen wijziging wordt gebracht in de rechten, bevoegdheden en verplichting met betrekking tot een buurweg die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen is ontstaan.

¹⁰ Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, maar ook bv. art. 1:35 BW.

en betekenis ooit zouden willen onderbrengen in iets dat we nu als 'elektronische overheid' aanduiden: een ceel aan gegevens, die duiden op objecten, elk met hun specifieke inhoud, betekenis en waarde. Het is gekomen, zoals het is gekomen en het is daarom, zoals het is. We zullen het er mee moeten doen. De actuele vervolgvraag is, of we dergelijke uiteenlopende betekenissen, verschillen in semantiek, in het vervolg zouden kunnen vermijden. Daartoe richten we nu een blik op de potentiële daders in de toekomst.

5.2.1. Wetgevers

Beginnen we met de regelschrijvers, de wetgevers. Dat zijn er vele en velerlei. Ze zijn ook in verschillende disciplines en op verschillende niveaus geschoold. Ze werken bij uiteenlopende typen organisaties – 'de overheid' is een veelkoppig monster – met zeer uiteenlopende taken. Sommigen hebben van het ontwerpen van regels hun beroep gemaakt, anderen doen het incidenteel naast hun reguliere werkzaamheden. Of dat overigens verschil uitmaakt is (bij mijn weten) niet onderzocht. Wat ze gemeenschappelijk hebben, is dat ze met hun regelgeving steeds een bepaald doel proberen te bereiken, een maatschappelijk vraagstuk oplossen, 'regelen'. Maar dat doel kan, ook als het steeds de zelfde materie betreft, tussen de verschillende regelstellers heel erg uiteenlopen.

Neem als voorbeeld nogmaals mijn huis. Daarop is de Woningwet van toepassing, die bedoeld is om het bouwen en gebruiken van bouwwerken voor het hele land te reguleren. Wil ik een aan- of uitbouw realiseren, dan zal die moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit (een amvb) en de gemeentelijke Bouwverordening. De eerste regelt (samengevat) de technische en constructieve vereisten, de tweede zegt iets over bereikbaarheid, gebruik van de uitbouw en andere restonderwerpen, zoals bouwen op wellicht vervuilde grond. En alle betrokken regelaars kijken dus vanuit hun eigen optiek naar de fenomenen 'woning': wordt die stevig genoeg? ga ik er geen activiteiten uitvoeren die niet zijn toegestaan? Maar om dat laatste te beoordelen is weer het bestemmingsplan nodig: welke functie is daarin aan mijn huis toebedacht? hoeveel m² en hoeveel m³ mag het ten hoogste worden? en is dat inclusief of exclusief bestaande bijgebouwen? Om bij het onderwerp te blijven: al de hier genoemde regels kennen hun eigen begripsbepalingen¹¹, toegesneden op het doel van de betreffende regeling.

Volledigheidshalve: met de hier genoemde regelgeving ben ik er nog niet. Voor die aan- of uitbouw is ook de milieuregelgeving van belang (geurcirkels en geluid aan de

¹¹ Het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Kapelle telt 89 begripsbepalingen, hetgeen leidt tot 7 pp. tekst.

gevel), de provinciale Landschapsverordening, de keur van het waterschap dat ten onzent de buitenwegen in beheer heeft. Ook al deze regels kennen hun eigen definities. En om de complexiteit te completeren: dat waterschap kijkt ook naar aspecten van bereikbaarheid maar weer met een heel ander oogmerk dan dat, waarmee de gemeentelijke Bouwverordening is geschreven.

5.2.2. Input van buitenaf

Die bonte vlucht regelwulpen is overigens niet altijd zelf schuldig aan het ontstaan van diversiteit bij het hanteren van begrippen. Zo heeft elke bestuurslaag te dealen met de inhoud van begrippen, die hem van hogerhand zijn toegeworpen. Dat is soms lastig, want dat toewerpen gebeurt vanuit verschillende kanten – van beleidsmakers die ieder voor zich verschillende doelen hebben te dienen. Het gemeentebestuur heeft iets te vinden van de uit- of aanbouw van mijn huis. Dat bleek al complex genoeg. Maar stel dat ik in die uitbouw nou eens mijn bescheiden werkplek inricht¹² en juist op de gevel van die uitbouw in de nachtelijke uren een geluidsnorm wordt overschreden, zoals die voor woningen is vastgesteld. Heb je dan in de woning of in het ('s nachts doorgaans niet in gebruik zijnde) kantoortje te veel lawaai¹³?

In het algemeen geldt: hoe lager een bestuursorgaan in de gezagskolom zit, des te meer het heeft rekening te houden met een diversiteit aan niet te negeren input. Het begrip 'adres' heeft – zie boven – alleen al Kadastraal en binnen de Wet-BAG een verschillende inhoud. Niettemin: afkomstig van (ook in de vorige situatie) hetzelfde ministerie, maar ontwikkeld met twee heel verschillende doelen (en in dit geval ook: in heel verschillende tijdsgewrichten). De Kamers van Koophandel hebben het Handelsregister in te richten naar normen en met de systematiek op basis van de Handelsregisterwet, maar de door hen te verwerken objecten en andere gegevens worden goeddeels ontleend aan wetgeving met een justitiële achtergrond.

Zelfs op rijksniveau is er sprake van 'hogere overheden', die roet in het semantische eten kunnen gooien en dat ook daadwerkelijk doen. De in paragraaf 4 opgevoerde onderneming is daar een sprankelend voorbeeld van. Zo goed als wij ministeries

¹² Volgens meergenoemd bestemmingplan mag 'kantoor' alleen een ondergeschikte functie zijn binnen het gebruik van het woonhuis.

¹³ De door VROM in 2008 uitgegeven factsheet over het aspect geluid in het Activiteitenbesluit meldt daarover in een voetnoot: de verwarring over het begrip 'woning' is opgelost met introductie van de begrippen geluidsgevoelig gebouw, geluidsgevoelig terrein en geluidsgevoelig object. Vindplaats: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicatiespb51/activiteitenbesluit-geluid/11fs2007g568-2008131-10527.pdf> - -

kennen met eigen taken en verantwoordelijkheden kent Brussel zijn directoratengeneraal. En arbeidsverhoudingen, mededinging, medezeggenschap en al die andere, voor veel ondernemingen relevante onderwerpen kennen binnen de Unie hun eigen inner circle. Daarbij komt dat Brussel zich richt op (nu) 27 landen, elk met hun eigen bestuurlijke stelsel en elk met een eigen rechtssysteem en bv. taakverdeling tussen overheid – centraal en decentraal – en private sector. Richtlijnen en verordeningen van de EU moeten in elk van die stelsels passen. Dat betekent dat ze niet zelden vrij algemene, veel beschrijvende bepalingen kennen, waarbij in een lange considerans de te realiseren doelen zijn uitgesponnen. Het zelfde geldt, mutatis mutandis, in wisselende mate de veelheid aan andere internationale organisaties.

Een bijzondere categorie 'van buitenaf' komt eigenlijk niet van buiten, maar uit de eigen (vaak politieke) omgeving. Hoezeer wetgeving een ambacht is waarbinnen eigen technieken worden gepraktiseerd, één ding doet de wetgever (de ontwerper van de regeling) doorgaans niet zelf: het formeel vaststellen van die regeling. Dat doet de opdrachtgever – de minister, B&W, het bestuur van een zbo – of een democratisch gekozen orgaan binnen de organisatie. Die kunnen, binnen de ontworpen regeling, een verfijning willen: een iets bredere of juist meer toegespitste toepassing dan aanvankelijk was bedacht. Gaat het om vaststelling door (grosso modo) dagelijkse bestuurders, dan komt de ontworpen regeling doorgaans bij de schrijvende actor terug met de vraag om de gewenste wijziging vorm te geven. Gaat het echter om formele vaststelling door een democratisch verkozen orgaan (dat doorgaans wel regelmatig, maar niet altijd frequent vergadert) dan kunnen leden van dat orgaan zelf wijzigingsteksten ontwerpen. En zeker als de gewenste wijziging niet strookt met de opvattingen van het (dagelijks) bestuur is de kans niet denkbeeldig, dat de amendering in kwestie door haar formulering ook onbedoelde gevolgen gaat hebben.

5.2.3. Hulp van intermediairs

Tot zover de verschillende categorieën wetgevers en anderen, die de inhoud van regelingen en de daarin voorkomende begrippen bepalen. Maar het is niet alles kommer en kwel: er bestaan hulptroepen die de wetgevers bijstaan in hun werk, ook waar het semantiek en begripsharmonisatie betreft. Op verschillende niveaus binnen de Nederlandse overheid zijn organisaties actief met het doel, wetgevers te ondersteunen. Dat biedt kansen. Aan de andere kant: hun invloed is doorgaans beperkt: ze kunnen ondersteunen, maar het gebruik maken van die ondersteuning is niet verplicht, althans niet afdwingbaar.

Zo is op rijksniveau het Kenniscentrum Wetgeving actief, bestaan er Aanwijzingen voor de regelgeving en modelteksten en worden voorstellen getoetst voordat ze in procedure worden gebracht. In internationaal verband wordt – naar verluidt: nog voorzichtig – gewerkt aan een juridische ontologie¹⁴. In dat laatste worden basale begrippen met elkaar in verband gebracht, zodat meer helder wordt welk begrip wanneer en waartoe kan worden gebezigd. Ongemak bij het ontwerpen van regelgeving ontstaat evenwel op het moment dat er bv. heel snel iets moet geregeld, hetgeen vaak voorkomt. Dan is er nauwelijks tijd om alles te raadplegen; er moeten immers zo véél procedures worden doorlopen¹⁵. Ook werken veel wetgevers op enige routine of op basis van veel ervaring. Dat maakt het raadplegen van hulptroepen of hulpmiddelen als deze gevoelsmatig minder noodzakelijk. Daarbij, de hoeveelheid hulptroepen binnen Justitie is beperkt. Per saldo: de ondersteuning is aanwezig, ook van hoge kwaliteit, maar de effectiviteit ervan lijkt minder optimaal dan wenselijk zou zijn.

Gemeenten en waterschappen organiseren het tot stand brengen van gedegen en uniforme regelgeving anders. Hun koepelorganisaties ontwerpen ten behoeve van de leden – gemeenten en waterschappen – modelverordeningen. Dat ontwerpen gebeurt door juristen binnen VNG resp. UvW, maar steeds ook met inzet van medewerkers van gemeenten dan wel waterschappen. Zo wordt de praktijk van de betreffende bestuurlijke organisaties ingebracht bij het ontwerpen van de aan de orde zijnde modelregeling. Dat is een evident voordeel. De achterkant daarvan is echter, dat steeds verschillende specialisten op het betreffende terrein bij elkaar aan tafel zitten. Zij brengen elk hun eigen ervaring, maar ook de in hun gemeente of regio bekende onregelmatigheid of uitwas binnen. Het gevaar daarvan kan zijn, dat regelgeving (en daarbinnen de omschrijving van begrippen) te gedetailleerd raakt en soms zelfs zinledig is. Zo kent de belastingverordening van vrijwel alle waterschappen de 'beklemde meier' als potentieel belastingplichtige¹⁶.

Daarbij komt nog het volgende. Die groepjes gemeentelijke specialisten op de verschillende terreinen wisselen onderling niet (zichtbaar) hun resultaten uit. Louter als voorbeeld dit. Het model voor de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van gemeenten kent sinds enkele jaren als doorwerking van de Wet-BAG een ten opzichte van eerdere bepalingen gewijzigde regeling, die inhoudt dat B&W straten

¹⁴ Zie bij <http://www.leibnizcenter.org/projects>.

¹⁵ Het komt niet zelden voor dat het ontwerpen van een regeling op rijksniveau minder tijd kost dan het doorlopen van alle procedures tussen de PC van de ontwerper en secretariaat van de minister-raad. Dat is niet precies een incentive om tijdens het ontwerpen bv. het voldoen aan alle Aanwijzingen te verifiëren.

¹⁶ De beklemde meier is (zeer samengevat) een in en rond Groningen zetelende pachter met meer dan gemiddeld sterke pachtrechten. De figuur dateert uit de jaren 1800.

('openbare ruimten') een naam mogen geven en bevoegd zijn om woningen ('verblijfsobjecten') van een nummer te voorzien. Daarnaast wijzen ze ligplaatsen en standplaatsen aan ten behoeve van woonschepen en bv. kiosken, van waaruit snacks of bloemen kunnen worden verkocht. Maar daarnaast bestaat er ook een model voor een Marktverordening, waarbinnen het begrip 'standplaats' een geheel andere betekenis heeft dan in het bedoelde deel van de APV. En dat niet alleen, er gelden voor die standplaatsen op de fysieke markt ook heel andere regels dan voor de 'vaste' standplaatsen waar de Wet-BAG en de APV op doelen. Al kent de markt zelf ook weer een onderscheid tussen 'vaste' en eenmalig te vergeven standplaatsen voor marktkooplieden¹⁷ en kan er sprake zijn van toestemming op basis van de APV om bv. een dagdeel per week met een verkoopkraam op een zekere locatie (buiten de markt) 'standplaats in te nemen'. Hier valt nog een wereld te winnen.

Als intermezzo wijs ik op de beschikbare opleidingen: de Academie voor wetgeving, enkele universitaire initiatieven (soms in de vorm van een keuzevak tijdens de studie, soms als afzonderlijk aanbod), de bestuursscholen en andere Hbo-instellingen. Ook commerciële organisaties bieden incidenteel wel colloquia onder de titel 'wetgeving' aan, vaak gericht op specifieke terreinen. Over aard en inhoud van dat opleidingsaanbod durf ik hier geen algemene uitspraken te doen. Het voorliggend vraagstuk lijkt echter te specifiek om te mogen verwachten dat het binnen deze opleidingen meer dan zeer incidentele aandacht kan krijgen.

De laatste categorie hulpverleners zijn eigenlijk geen ondersteuners, maar leveranciers van (concept-)regelingen. Het zijn doorgaans bedrijven. Te denken valt aan ingenieurs- en ontwerpbureaus die complete bestemmingsplannen leveren, inclusief de daarbij horende toelichting en voorschriften. Een andere categorie is die van de juridische adviesbureaus, die diensten leveren aan ministeries, zbo's, provincies, waterschappen en gemeenten. De aard van hun dienstverlening wisselt. Nu eens detacheren ze medewerkers binnen een overheidsorganisatie, dan weer leveren ze een afgerond product. Hun wijze van kwaliteitsborging verschilt van bedrijf tot bedrijf. Die opmerking diskwalificeert overigens niet: als ze onvoldoende kwaliteit leveren zal de markt zijn werk doen. Een evident voordeel van deze dienstverleners is, dat ze werken binnen alle overheidslagen en –organisaties en dus verbanden kunnen zien (of aanbrengen) tussen de verschillende niveaus van regelgeving.

¹⁷ Weer te onderscheiden in standplaatsen voor kramen, te vergeven aan 'wachters', wanneer vaste standplaatshouders verstek laten gaan en plaatsen voor standwerkers.

5.2.4. *Rechtensrecht: levend(ig)e begrippen*

Wetgeving is gemaakt voor 'alle gevallen'; ze is bedoeld om (eigenlijk) altijd te kunnen gelden. Rechtens spreken recht in individuele gevallen, in specifieke situaties. Als ik mijn ogen fijn samenknijp en door de oogharen naar al die rechtspraak kijk, dan zie ik daar grofweg twee categorieën in. De eerste betreft evidente of tamelijk evidente gevallen, waarbij een of enkele betrokken partijen zich niet bij het geldend recht willen neerleggen. Ze vinden de onderliggende regeling niet deugen, er kan sprake zijn van een al langer bestaand ongemak dat de bloeddruk toch al had doen stijgen of ze voelden zich – wellicht door de overheid en wellicht ook in heel andere situaties – toch al miskend. De tweede categorie is die, waarbij de uitkomst niet zo voor de hand ligt. Dan gaat het om de vraag of een bepaalde uitkomst die in het algemeen bij toepassing van een wettelijke regeling zou volgen ook in dit specifieke geval wel juist, rechtvaardig, etc. is. Of de vraag of een gegeven definitie dan wel de 'gebruikelijke' invulling daarvan, in het voorliggende geval wel tot een redelijke uitkomst leidt. Die tweede categorie is de meest spannende. Zij gaat immers altijd over randgevallen, over specificaties.

Dat leidt overigens tot uitkomsten die ook weer in verschillende categorieën zijn in te delen. Het komt voor dat een rechter oordeelt, dat "onder deze omstandigheden" iets een net andere, bredere of juist smalle betekenis of inhoud heeft dan in het algemeen. Daarmee maakt hij, bij letterlijke lezen, een uitzondering voor het ene aan de orde zijnde geval. Dat kan ook verwoord worden als "in het algemeen geldt X, maar onder de geschetste omstandigheden mag daaraan niet de betekenis worden gehecht die [partij] daaraan toegekend wil zien". Maar de rechter kan ook overwegen dat "onder omstandigheden als deze", en dat klinkt dan al weer een stukje meer als iets dat breder toepasbaar kan zijn. De rechter kan hier de ABRvS zijn. In uitspraken van de Afdeling komt ook regelmatig een overweging voor die luidt "zoals de Afdeling in eerdere uitspraken heeft overwogen (onder meer [datum en nummer eerdere zaak] ...)". Het zou de moeite waard kunnen zijn om te onderzoeken, welke frase precies in die eerdere uitspraak is gehanteerd.

Maar misschien leidt dat in het geheel niet tot (voor deze verkenning) opzienbarende ontdekkingen. Het kan immers ook zo zijn dat de gemaakte specificatie in het geheel geen betrekking heeft op de inhoud, de betekenis van een bepaalde term, dus de semantiek in eigenlijke zin. Het kan ook gaan om een eigenschap van een object, de toepasbaarheid of een waardering van de kwaliteit. Dat zou dan – en dit zeer veronderstellenderwijs – op zijn best tot de conclusie kunnen leiden, dat de inhoud van het begrip niet wordt veranderd, maar de toepassing er van – incidenteel of in alle vergelijkbare gevallen – juist wel of juist niet aangewezen is. Wat niet

wegneemt dat het in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning gegeven voorbeeld van de eengezinswoning, waarin een groepje licht zorgbehoevende personen samenwoont, leert dat de rechter wel degelijk de inhoud (en dus de betekenis) van begrippen kan wijzigen. Dit voorbeeld komt in de volgende paragraaf overigens opnieuw terug.

Dan is er de factor 'tijd' waarin inzichten veranderen. Het gebeurt niet dagelijks, maar het komt voor dat rechterlijke colleges 'om gaan'. Soms is dat zichtbaar, als de rechter memoreert "Anders dan in eerdere uitspraken is [de rechter] nu van oordeel, dat ...". Soms gebeurt het stilzwijgend of wordt het in een annotatie opgemerkt. In hoeverre dat ook de inhoud van (wettelijke) begrippen raakt zou moeten worden uitgezocht.

5.2.5. Registratiehouders en andere uitvoerders

Van belang is om (opnieuw) vast te stellen dat houders van registraties precies die gegevens in hun registratie opnemen, die de wetgever heeft aangewezen. En in de meeste gevallen vooral ook: voor het doel dat de wetgever als doelstelling voor het registreren heeft vastgelegd. Het adres in de Wet-BAG dient er toe om een zeker verblijfsobject aan te duiden. Het adres dat het Kadaster gebruikt leidt tot rechtszekerheid omtrent eigendom en (beperkt) zakelijke rechten met betrekking tot een perceel, al dan niet voorzien van opstallen. Niet alleen de inhoud van de begrippen dekt elkaar niet precies, zelfs de verzameling adressen in macrotermen verschilt: in de BAG is immers geen adres toegekend aan het (bos-)perceel, waarop zich geen verblijfsobject bevindt¹⁸. Maar dat zo zijnde: dat bosperceel heeft wel een kadastraal nummer, is aanwijsbaar op een (kadastrale) kaart en de eigenaar er van heeft een woon- of vestigingsadres. De aanslag WOZ kan dus worden bezorgd.

Maar er zijn woningen denkbaar waar dat minder eenvoudig het geval is. De aanslag WOZ richt zich op (a) degene die aan het begin van het kalenderjaar het genot heeft van de onroerende zaak krachtens eigendom, bezit of beperkt recht; en (b) degene die (...) de onroerende zaak al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebruikt. Nemen we nu weer die eengezinswoning in gedachten, waarin een groepje licht zorgbehoevende personen samenwoont, die geen familie van elkaar zijn. De aanslagregelaar zal bij het opnemen van die woning vast kunnen stellen dat er sprake is van (zeg) zes zelfstandige wooneenheden, elk met een eigen natte cel, naast een gezamenlijke leefruimte en een kamer ten behoeve van een verzorgende. De conclusie van deze aanslagregelaar zal al snel zijn, dat hij met een zorgcentrum van doen heeft. Die conclusie wordt bevestigd door de status van de

¹⁸ De vraag of een vogelkijkhut een adres in de BAG zou verdienen blijve nu even onbesproken.

eigenaar: de stichting [naam zorgverlener], die meerdere tehuizen in de omgeving bezit en aan wie dus meerdere vergelijkbare aanslagen worden opgelegd. Hij verifieert de status van het onroerend goed daarom bij de BAG, waarin hij ziet dat het pand is opgetrokken met als doel de functie 'wonen' te realiseren. En doet bij de BAG een terugmelding, omdat gereede twijfel is gerezen aan de aard van die functie.

Uiteindelijk zal het inhoudelijk allemaal wel goed komen. Bij het verlenen van de vergunning tot verbouw van de oorspronkelijke woning is immers vastgesteld dat het om bewoning door zes licht zorgbehoevenden gaat, zodat er is getoetst op brandwerende voorzieningen, vluchtwegen, en dergelijke. Een formeel brondocument, waarmee een wijziging van de bestemming van het pand tot stand is gekomen, ontbreekt echter. De bestemming in termen van gebruik, zoals die moet worden vastgelegd binnen het regime van de ruimtelijke ordening, is immers niet gewijzigd. Er is immers niet een vrijstelling van het bestemmingsplan verleend¹⁹, maar de ABRvS heeft vastgesteld dat het beoogde type bewoning door een klein gezelschap jongeren met een lichte beperking gelijkgesteld mocht worden met bewoning door een gezin. Dat 'allemaal wel goed komen' geldt vervolgens ook de adressenregistratie zelf. De Wet-BAG kent in artikel 10 de mogelijkheid van een ambtelijke constatering, waarvan proces-verbaal wordt opgemaakt. En voila!, daar is het brondocument. Maar, al met al, het was wel een hoop werk.

5.2.6. Ze kennen elkaar niet...

Die laatste verzuchting leidt me tot een afzonderlijke paragraaf. Die eigenlijk alleen maar voor het voetlicht wil brengen dat al die wetgevers, rechters, registratiehouders en gebruikers in veel gevallen van elkaars bestaan, laat staan werkzaamheden, laat nog meer staan behoeften, geen weet hebben. Maar intussen regelt de wetgever het een en ander vanuit het oogmerk een maatschappelijke activiteit een bepaalde vorm of begrenzing te geven, om daar voorwaarden aan te verbinden of om daar kosten voor in rekening te kunnen brengen dan wel daar geld aan uit te kunnen geven. Dat leidt tot definities van objecten die geregistreerd worden. Van die registratie maakt een veelheid aan overheidsorganisaties in grote diversiteit gebruik. Maar wel voor heel andere doelen dan waarvoor de oorspronkelijke registratie is opgezet. Hetgeen dus kan leiden tot bv. terugmelding op eigenschappen, waar de registratiehouder niet alleen niet aan gedacht heeft, maar waar hij vaak zelfs geen weet van zal (of zelfs maar kan) hebben.

"Overheidsbreed verplicht gebruik": het is een geweldige ambitie die in zijn kern (en op termijn) een prachtig resultaat dichterbij kan brengen. Maar laat ik nu eens de

¹⁹ Dat stond het bestemmingsplan in dit geval ook niet toe.

veronderstelling uiten dat het volstrekt onmogelijk gaat zijn dat elke overheidsdienaar weet gaat hebben van het hele scala aan overheidshandelen²⁰. Dan zullen we dus moeten zorgen dat bij gebruik van gegevens, die door een ander verzameld en geregistreerd zijn, op gepaste momenten een lichtje gaat branden 'verifieer welke van de X mogelijkheden aan de orde is', 'geef aan of er van een van de volgende omstandigheden sprake is' of dat een keuzemenu verschijnt. Anders gezegd: we zullen het pad van overheidsbreed gegevensgebruik op een of andere manier moeten bewegwijzeren. Of een routeplanner installeren.

²⁰ Waarbij heeft te gelden dat gegevensgebruik vooral 'op de werkvloer' plaats vindt, dus door medewerkers met vooral specifiek gerichte opleidingen.

6. Mogelijke oplossingsrichtingen

In het voorgaande is de veelkleurigheid van semantiek binnen het recht vanuit de meest relevante invalshoeken geïllustreerd. Die invalshoeken zijn wel zichtbaar gemaakt, maar nog niet benoemd. Dat gebeurt hierna. Het onderscheiden er van is nodig om te bezien, welke oplossingsrichtingen in welke situaties of onder welke omstandigheden denkbaar zouden kunnen zijn. Vervolgens zullen een aantal oplossingsrichtingen de revue passeren.

6.1. Inhoud of eigenschappen van een begrip?

We kennen dus in onze taal en in onze regelgeving woorden met meerdere betekenissen. Een pand is van steen en heeft een dak, of dient als zekerheid bij een lening. Daar komt echter bij het meervoudig gebruik van gegevens uit basisregistraties vermoedelijk niet zo snel een probleem uit voort. Immers, het 'pand' in de zin van 'onderpand' komt in basisregistraties (tot heden althans) niet voor. Hier is het semantisch probleem dus tamelijk theoretisch; het vraagt niet als eerste om een oplossing. Anders is dat met bv. de standplaats. Deze komt niet alleen op verschillende wijzen voor, er kunnen ook verschillende rechtsgevolgen aan verbonden zijn. Het aantal varianten, waarin het voorkomt, is echter beperkt en zou naar eigenschappen te onderscheiden moeten zijn.

Nog anders ligt dat met het adres. Weliswaar heeft die term zes authentieke bronnen en daarmee zes niet-identieke, maar wel erg overlappende betekenissen. Maar waar de term 'adres' buiten registratieland in wettelijke voorschriften wordt gebezigd, is toch in verreweg de meeste gevallen het woon- of vestigingsadres bedoeld. Dat zo zijnde zou je dus kunnen denken aan een markering bij het begrip 'adres', die vraagt of het om een regulier woon- of vestigingsadres gaat of om een bijzonder geval, zoals het adres van een perceel. Met andere woorden: of het een 'standaard-adres' is dan wel een adres met een extra eigenschap of waaraan juist de eigenschap van het zijn van woon- of vestigingsadres ontbreekt.

Een woonadres is het adres van een woning. De groep woningen in een bepaald gebied vormt een deelverzameling van de groep verblijfseenheden binnen dat gebied. Om het predicaat 'woning' te kunnen verkrijgen moet in het algemeen aan een aantal bouwkundige eisen worden voldaan, zoals de aanwezigheid van een keukenunit en een zgn. 'natte ruimte'. Daarenboven moet planologisch de bestemming 'wonen' zijn toegekend. Deze specifieke vorm van een verblijfseenheid moet dus een aantal eigenschappen bezitten en er moet een besluit over worden genomen, waarmee er een status aan wordt toegekend. Als dat allemaal het geval is, vloeien daar (rechts-)gevolgen uit voort. In algemene zin: iemand (of een gezin) mag

er wonen. Vervolgens is het toekennen van meerdere eigenschappen denkbaar: het is een één- of een meergezinswoning, het is wellicht een woning die valt binnen de sociale huursector. In dat laatste geval is het denkbaar dat de bewoner gerechtigd is tot huursubsidie, maar bv. ook dat de bewoning afhankelijk is gesteld van een systeem van woningtoewijzing. Een andersoortige verfijning is ook mogelijk, zoals het toekennen van een bestemming als bedrijfswoning, of woning waarbinnen ook een weinig publiektrekkende kantoorfunctie is toegestaan. Het blijft echter allemaal binnen de definitie van het begrip 'woning'.

Het is echter oppassen bij het andersom aflopen van die denklijn. Een verblijfseenheid kan een natte cel en een keuken omvatten, kan zelfs deel uitmaken van bouwblok, een rijtje woningen, en toch geen woning zijn. Bestaande voorbeelden hiervan zijn bv. het vestigen van een tandartsenpraktijk in een als woning gebouwde verblijfseenheid. Dat kan al of niet onder de voorwaarde dat na beëindiging van de praktijk op die plaats de verblijfseenheid weer een woonfunctie moet kunnen vervullen. De praktijk in kwestie kan gerealiseerd worden op basis van een vrijstelling van het bestemmingsplan dan wel via een wijziging van de bestemming²¹. In het eerste geval blijft het formeel om een woning gaan, in het tweede geval niet. Maar voor bv. de WOZ of de voorschriften inzake brandveiligheid

6.2. Waar te beginnen?

Begrippen binnen het Nederlandse rechtssysteem hebben dus niet zelden meerdere betekenissen, afhankelijk van een soms complexe en zeker niet steeds eenduidige context. Omgekeerd geldt, dat gelijksoortige fenomenen soms met verschillende termen worden aangeduid. En om deze complexiteit te vervolmaken gelden nog enkele noties. Deze begripsverwarring is deels in het verleden ontstaan, kan nog steeds ontstaan en voor beide geldt: op verschillende (vaak ook weer contextueel bepaalde) manieren. En het spraakgebruik maakt dat niet beter. Gemeentebesturen kunnen een inwoner de vraag stellen of deze een parkeerplaats heeft op eigen terrein, maar ook besluiten om de parkeerplaats bij een publieksvoorziening uit te breiden. Het gaat dan niet alleen om geheel verschillende oppervlaktes, maar ook om een verschil in (rechts-)gevolgen.

Er is dus een forse kans op een mismatch tussen de inhoud van in registraties opgenomen gegevens en de gegevens, die afnemers nodig hebben voor het uitoefenen van hun publieke taken. Vraag en aanbod sluiten niet altijd goed op elkaar aan, en dat kun je 'aan de buitenkant' niet steeds even goed zien. Sterker: gegevensbeheer-

²¹ Vgl. ABRvS 12-01-11, nr. 20100473/1/H1 (vrijstelling) en ABRvS 20-01-10, nr. 200904351/1/R3 (wijziging van de bestemming).

ders met een brede taak kennen ze, maar aan de kant van de registratiehouders of van de 'eindgebruikers' is dat vaak veel minder het geval. Aan het voorkomen van een mismatch zou je in theorie wat kunnen doen op drie plaatsen in de keten van gegevensverwerking: bij de registratiehouders, op het moment van 'doorgeven', van levering, althans als dat via een centrale faciliteit gebeurt, en bij de afnemer, de gebruiker. Ik zal deze drie plaatsen hierna aanduiden als de 'voorkant', de doorle-verfaciliteit en de gebruikers. Dat impliceert geen waardeoordeel of een voorkeursvolgorde; het volgt simpelweg de keten bij gegevensleveranties.

6.2.1. Aanpak aan de voorkant

Het markeren van de materiële inhoud van begrippen kan in beginsel uitstekend plaatsvinden aan de voorkant. Die 'voorkant' omvat vooreerst het bestaande recht en de bestaande inhoud van begrippen en de betekenis van definities. Dan kom je dus uit bij de registratiehouder die veelal ook de houder van het brondocument zal zijn. Deze weet immers precies 'wat hij in huis heeft', welk gegeven van welk object hij beheert en wat er de eigenschappen van zijn²². Daar staat echter tegenover dat hij niet weet – en ook niet kan weten! – welke afnemers voor welke taak zijn gegevens nodig zouden kunnen hebben. Dat laatste weet zelfs iedere afnemer niet op voorhand. De in ons land geldende wetten en andere regels zijn immers vrij continu in beweging en daar komen rechterlijke interpretaties nog eens overheen. Dan laat ik uiteenlopende en steeds nieuwe wensen en verlangens van burgers en bedrijven, nieuwe technische mogelijkheden die zich aandienen en dergelijke nog maar onbesproken.

Is het daarom op voorhand zinloos om gegevens bij registratiehouders te markeren, hun eigenschappen te benoemen? Geenszins, en het gebeurt ook al. Uit de GBA kan een bevolkingssegment worden gedestilleerd dat bestaat uit vrouwen, geboren in de jaren 19XX tot en met 19YY en wonend in een bepaald gebied. We gebruiken dergelijke extracten voor bv. het doen uitvoeren van een bevolkingsonderzoek onder personen met een kwetsbare leeftijd. Het Handelsregister kan alle starters binnen een zeker gebied in een bepaald jaar produceren, al dan niet gesorteerd naar branches. Kenmerk van dergelijke extracten is dat ze bestaan uit een verzameling gegevens (i.c. van personen of ondernemingen) die aan een beperkt aantal criteria voldoen, terwijl die criteria zich digitaal laten benoemen. Het gaat om: voldoet wel/ voldoet niet. Bovendien worden dit soort dataleveranties doorgaans op verzoek samengesteld, hoewel de gevraagde eigenschappen bij de objecten al wel bekend

²² Denk voor een relatief eenvoudig voorbeeld aan de bewaarder binnen het Kadaster, die per perceel niet alleen kan zien wie eigenaar is, maar ook of het perceel is belast met een erfdiensbaarheid.

zijn. De verzoeker geeft per bevraging aan, op welke eigenschappen hij een sortering wenst.

Het tweede deel van de voorkant is dat van de regelgevers. In theorie een kansrijke aanvliegroute, omdat tijdens het ontwerpen van regelgeving nog alle begrippen in hun juiste definities – kan het zijn: overeenkomstig of ten minste gerelateerd aan bestaande – kunnen worden 'gegoten'. Dat is echter al jaren het geval, het is op rijksniveau ook voorgeschreven, meerdere categorieën hulptroepen (zie 5.2.3.) bevorderen het met overtuiging. En ondanks alles is het nog steeds niet gelukt. Op voorstel van het KC Wetgeving ook verdere hulpmiddelen ontwikkeld. Maar als het gebruik er van niet verplicht wordt – en veel wetgevers vinden dat ze al genoeg verplichtingen hebben – of als de wetgevingstoets bij Justitie ze niet als vaste 'maatlat' hanteert, blijven het vrijblijvende instrumenten. En dan heb ik het alleen nog maar over het niveau van het Rijk gehad, terwijl we zo veel wetgevers hebben. Die zijn vaak niet te beïnvloeden – Europa en anderen – of brengen om (inhoudelijk soms heel goed te begrijpen) redenen hun eigen lokale nuances aan. Dan laat ik de vele rechterlijke mogelijkheden tot begripsinterpretatie²³ nog maar voor wat ze zijn. Het bestuur zal de rechter immers niet sturen.

Deze praktijk is dus op zijn minst weerbarstig. Dat is echter geen reden om er mee op te houden, integendeel. Elke toekomstige begripsharmonisatie of aansluiting bij bestaande definities is winst. Het feit dat we er vermoedelijk geen wonderen van moeten verwachten laat onverlet, dat daar, waar de harmonisatie al bij de geboorte van nieuwe regels lukt, de divergentie tussen regels en geregistreerde gegevens enerzijds en de behoeften van afnemers in de bestuurlijke praktijk niet groter wordt en wellicht op termijn zelfs afneemt. Er is dan weer een 'tooltje', een vertaaldingetje, minder nodig.

6.2.2. Aanpak binnen een centrale doorleverfaciliteit

Indien het zo zal zijn dat gegevens vanuit basisregistraties niet rechtstreeks, maar via een centrale doorleverfaciliteit naar afnemers zullen gaan²⁴, ontstaat daar een interessant knooppunt. Daar komen dan immers ook categorieën van afnemers aan de virtuele deur. Voor hen hoeft dan misschien geen individueel maatwerk worden geleverd, maar kan wellicht wel per categorie een gegevensset worden samengesteld. Daarin kunnen dan gegevens worden opgenomen die alle een specifieke

²³ Naast het nu wel uitgekauwde voorbeeld van de eengezinswoning: waar eindigt het vlot en begint de plezierboot? Vgl. Rb. Amsterdam, 4-12-2010, LJN BO6966.

²⁴ Hoe dat er uit gaat zien weet ik niet en ik ga daar verder ook voorbij. Maar het lijkt me in elk geval ondenkbaar dat alle afnemers – dat zijn er nog (veel) meer dan alle overheidsorganisaties – ieder voor zich alle registraties gaan bevragen.

groep eigenschappen bezitten. Voorbeeld: de aanslagregelaar voor de WOZ heeft twee typen adres nodig, dat van het perceel waarop de aanslag betrekking heeft en het woon- of vestigingsadres van de belastingplichtige. Dat is: het actuele woon- of vestigingsadres van de persoon of de organisatie, die per 1 januari van het betreffende belastingjaar eigenaar of gebruiker was van het belaste perceel. Maar die specifieke uitvraag geldt alle met de WOZ belaste ambtenaren in alle gemeenten.

Op dit moment valt niet te overzien om hoeveel van dergelijke categorieën afnemers het zou kunnen gaan, welke gegevens het betreft en of die gegevens betrekkelijk eenduidig zijn te markeren. Met dat laatste bedoel ik: of de betreffende kenmerkende eigenschappen zich lenen voor een sortering zoals zojuist beschreven. Mogelijk ook is het nog te vroeg om dit in kaart te brengen, omdat een dergelijke doorleverfaciliteit er nog niet is. Anderzijds: als we een dergelijk type zijspan ooit aan de motorfiets willen bevestigen, moet al bij de bouw van die laatste het frame voldoende sterk gemaakt en in de juiste vorm worden gegoten. En als er centraal eigenschappen kunnen worden gemarkeerd in plaats van bij een dozijn basisregistraties of bij een veelheid aan afnemers, dan is dat in elk geval al winst voor de minister van Financiën en mogelijk ook voor klantvriendelijkheid van de overheid en rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

Per saldo: mogelijk lastig, misschien nu nog prematuur maar niet zonder kansen.

6.2.3. Aanpak bij de gebruikers

Bij het benaderen van het vraagstuk bij gebruikers van gegevens uit basisregistraties zijn verschillende invliegroutes te bedenken. De eerste is: wie is eigenlijk een gebruiker? Is dat het overheidsorgaan of het bestuursorgaan? Met andere woorden: is het de gemeente of is het de ambtenaar BWT, de directeur Zorg en Activering, de aanslagregelaar WOZ, ieder voor zich? Zij hebben vaak de zelfde gegevens met de zelfde eigenschappen nodig, zoals het woonadres van de aanvrager of de belastingplichtige. Maar vaak ook gegevens met voor hun (deel-)taak specifieke eigenschappen. Niettemin, omdat binnen een overheidsorgaan het niet zo moet zijn dat gegevens van dezelfde objecten in deelregistraties worden bewaard waarbij er verschillende eigenschappen aan verbonden zijn (met het risico van 'zwerven' van gegevens en dus gebruik voor een doel, waarvoor andere eigenschappen relevant zijn), bestaat er binnen veel gemeenten ook al een afzonderlijke eenheid Gegevensbeheer. In feite functioneert die als een soort 'decentrale doorleverfaciliteit', waarvoor (geheel of ten dele) het gestelde in de vorige paragraaf kan gelden.

Niettemin lijkt voor in ieder geval een aantal gegevens een benadering vanuit de 'eindgebruiker' kansrijk, zeker in termen van zorgvuldig handelen. Die eindgebruiker

weet immers precies, welk gegeven met welke eigenschappen hij voor zijn werk nodig heeft. Nog maar even het opleggen van die aanslag WOZ: het actuele adres – d.w.z. het laatstbekende woonadres – van degene die op 1 januari van het belastingjaar belastingplichtig was. Of, bij een voorgenomen verbouwing van een te betrekken oudere woning, het in de BAG opgenomen adres van de verblijfseenheid waaraan de functie van woning is toegekend en het actuele adres van de aanvrager van de Omgevingsvergunning/bouw. Dat kan het adres van de architect of de aannemer zijn, maar ook dat van de toekomstige bewoner. Dit laatste voorbeeld is nog te compliceren met aspecten als de eventuele noodzaak om vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan of medefinanciering van de verbouw vanwege diezelfde gemeente, omdat de verbouwing noodzakelijk is vanwege de handicap van een van de gezinsleden van de koper van het pand, terwijl dat gezinslid tot de verbouwing klaar is in een tehuis woonachtig is – etc.

Zo bezien zou het kansrijk en dus wenselijk kunnen zijn dat gegevens uit basisregistraties altijd 'kaal' worden aangeleverd – d.w.z.: uitsluitend voorzien van vaste en bij afnemers bekende eigenschappen – aan (eind-)afnemers/gebruikers. Dezen kunnen die gegevens dan naar hun eigen behoeften voorzien van andere (specifieke) kenmerken en ze aldus 'op maat' gebruiken. Zij kennen de precieze context ter plaatse immers het beste, en al zeker beter dan de 'onpersoonlijke', neutrale (of op andere aspecten gefocuste) registratiehouder ergens ver weg of een nog onpersoonlijker centrale doorleverfaciliteit.

Dat is allemaal waar, maar het kent tevens een 'achterkant'. Die bestaat er (onder meer) uit, dat het een heel bewerkelijke systematiek oplevert: per geval moeten keuzes worden toegevoegd die wellicht ook eerder in de keten als (voor dergelijke situaties) 'standaard' hadden kunnen worden toegevoegd. Dat is (macro gezien) niet alleen meer werk, maar vergroot ook de kans op fouten en – omdat in een gemeente van ook maar enige omvang, agentschap of zbo er steeds sprake zal zijn van meerdere medewerkers die dezelfde taken uitvoeren – van rechtsongelijkheid: maakt iedereen altijd de zelfde keuzes?

6.2.4. Een benadering over drie fronten

Zo veel mogelijkheden, zo veel kanttekeningen. Maar daaruit moet niet de conclusie getrokken worden dat 'we' het nog niet weten. Veeleer ligt de conclusie voor de hand dat, afhankelijk van het type gegeven en de aard van de gebruiker, het nu eens voor de hand lijkt te liggen om de ene keuze de voorkeur te geven en in andere gevallen een andere. Dat is geen zwaktebod. Het leidt tot een mogelijkheid om meerdere wegen te beproeven en wellicht tot de opvatting dat inderdaad nu eens

de ene weg de voorkeur verdient en dan weer de andere. Standaardisatie is mooi, maar het gaat hier om standaardisatie van gegevens, niet om de route om dat te bereiken. Al te vaak wordt beleid 'groot ingezet' door voor alles en iedereen de marsroute voor te schrijven²⁵: "dit hebben we bedacht en we gaan het allemaal zo doen". De in deze verkenning gegeven voorbeelden illustreren en indiceren het nut van een genuanceerde, voorshands verder verkennende aanpak. Als je van A naar B wilt kies je vaak ook een andere route wanneer je een auto tot je beschikking hebt dan wanneer een fiets het vervoermiddel is.

6.3. Met welke gegevens te beginnen?

Er is een veelheid aan (categorieën van) gegevens die verwerkt worden in basisregistraties en van daaruit in opnieuw een veelheid aan gevallen op meerdere plaatsen worden gebruikt. Of van contextuele standaardisatie sprak kan zijn vergt nader doordenken, nader onderzoek, vermoedelijk een proeftuin. Sommige gegevens lenen zich naar verwachting beter voor standaardisatie dan andere. Van sommige gegevens is relevant dat ze in veel verschillende bestuurlijke situaties worden gebruikt – zoals het woonadres – en van andere staat vast, dat het om tamelijk specifieke gegevens gaat; denk aan het inkomen in de BR Inkomen of voertuigspecificaties in de BR Voertuigen²⁶.

Maar om te beginnen ligt het natuurlijk voor de hand om een eerste selectie te maken uit de groep van authentieke gegevens. Daarbij kan het gaan om betrekkelijk 'enkelvoudige' gegevens (zoals het pand in de BAG) of juist meer complexe (zoals bepaalde typen persoonsgegevens). Een andere benadering kan zijn die naar gegevens die slechts in een beperkt aantal situaties van bestuurlijk handelen worden gebezigd (zoals het inkomen) of die juist in een groot aantal verschillende bestuurlijke processen van belang zijn (zoals het woonadres). Als derde benadering is denkbaar een keuze tussen gegevens die een grote 'uitstraling' of impact kunnen hebben voor andere gegevens (voorbeeld: de verblijfseenheid en de daaraan te koppelen functies) of juist andere gegevens of eigenschappen daarvan wel wat, maar inhoudelijk nauwelijks kunnen beïnvloeden maar misschien wel weer relevant zijn voor meerdere bestuurlijke processen (bv. de monumentenstatus van een pand²⁷). Hoe dat zij, er zou een selectie gemaakt kunnen worden van een beperkt aantal authen-

²⁵ En misschien is het ongeclausuleerde "overheidsbreed verplicht gebruik" van gegevens, met voorbijgaan aan de wettelijk ook geformuleerde uitzonderingen, hiervan wel een voorbeeld.

²⁶ Voertuigspecificaties worden als authentiek aangemerkt omdat er typegoedkeuringen worden verleend; elke [merk], [type], [subtype] moet voldoen aan de zelfde specificaties. Ware dat anders, dan zou het systeem van typegoedkeuring omvallen en zou elk voertuig individueel gekeurd moeten worden.

²⁷ Volledigheidshalve: relevant in het domein van bouwen wonen zowel als dat van de fiscaliteit.

tieke gegevens om te bezien, ten behoeve van welke afnemers en op welke plaats optimaal een verrijking met specifieke eigenschappen zou kunnen plaatsvinden.

Met het voorbeeld van het monumentenpand schuif ik eigenlijk al een categorie in die de authentieke gegevens ontstijgt. Een monumentenpand is immers een pand – waarmee een authentiek gegeven is geïdentificeerd – maar wel met een bepaald kenmerk: die monumentenstatus, waarmee er een eigenschap aan dat pand is gekoppeld²⁸. Ik kom daarbij (bewust) op een terrein van niet authentieke gegevens, die wel een nadrukkelijke relatie hebben met daarmee verbonden of verweven wel authentieke gegevens. Denk aan de verfijning in bestemmingsplannen die binnen een woonfunctie of op bedrijfsterreinen voor bedrijfsgebouwen kunnen worden aangebracht: wat voor type bewoning, welke aard van bedrijvigheid?

Er kan dus aanleiding zijn om ten behoeve van verdere exploratie van het vraagstuk dat aan de orde is ook een aantal gegevens te selecteren die zelf niet authentiek zijn, maar die wel met authentieke gegevens zijn verwant, daaraan zijn gekoppeld of waarbij van wederzijdse invloed sprake kan zijn. Dat kan vooral van belang blijken als de keuze komt bovendrijven om specifieke eigenschappen van authentieke gegevens pas op gebruikersniveau aan dat authentieke gegeven te koppelen, met het oog op gebruik in combinatie met het te selecteren niet-authentieke gegeven. Denk als voorbeeld aan de mogelijkheden, die een bestemmingsplan biedt om perceelsdelen die als 'tuin' zijn aangemerkt toch te bebouwen.

²⁸ Het Monumentenregister is geen basisregistratie waarin authentieke gegevens zijn opgenomen. Dat neemt niet weg dat iedereen zich wel heeft te houden aan de aan de monumentenstatus verbonden voorschriften.

7. Te maken keuzes

Was dit alles nu een heel lange aanloop om vervolgens maar een akelig klein sprongetje te maken? Geenszins. De aanloop eindigt niet met een sprongetje, maar precies op de springplank. Richting en hoogte van de sprong moeten nu vooreerst door anderen worden bepaald. Dat lijkt onder te verdelen in de volgende stappen.

7.1. Go dan wel no go

De eerste te nemen beslissing is die, of al het voorgaande kan leiden tot de beslissing om het voorgaande verder uit te diepen en stappen te ontwikkelen, die tot een betere kennis van het vraagstuk kunnen leiden. Dat lijkt (sprak de opsteller van deze verkenning) de moeite waard. De aard van het vraagstuk is duidelijk en – zo bleek uit gesprekken op de werkvloer – ook problematisch. Anders gezegd: de moeite waard om aan een oplossing te werken. Een betere kennis van het vraagstuk kan vervolgens mogelijke oplossingen dichterbij brengen.

Dat hoeft niet ogenblikkelijk te leiden tot een project met een brede inzet waarmee per maand vele tienduizenden euro's zijn gemoeid. Sterker, voor de aard van het vraagstuk lijkt een stapsgewijze aanpak de moeite waard, waarbij na elke stap kan worden besloten tot een volgende en zo ja: in welke richting die gezet zou mogen worden. 'Trial and error' zou wel eens een goede systematiek voor de aanpak kunnen blijken of – zoals een van de respondenten aangaf – de 'Vlaamse methode': probeer hier wat en daar wat, bouw voort op wat er slaagt of kansrijk lijkt en laat de rest voor wat het is.

7.2. Verbreding denkkraft

Als deze eerste vraag tot een positief antwoord leidt, lijkt vervolgens een verbreding van de betrokken denkkraft aan de orde. Daarmee is het volgende bedoeld. Het opstellen van deze verkenning was een uitdagende en spannende bezigheid maar het resultaat kent wel de beperkingen van zijn herkomst. Het is – met respect voor de inbreng van gesprekspartners – wel vooral het werk van één persoon. Het verdient zonder twijfel aanbeveling om de inbreng in het gedachtegoed en de uitwerking er van te verbreden. Dat kan op zijn minst op twee manieren.

De eerste is, dat de verdere ontwikkeling van een opzet als deze wordt vormgegeven vanuit een team van mensen met een verschillende achtergrond. Een 'team', allen al om de kwetsbaarheid van de aanpak te verminderen en mogelijkheden voor draagvlak te vergroten: drie weten meer dan één. Maar vooral de verschillende achtergrond is van belang. Het gaat om juridische begrippen met een uitstraling naar bestuurlijk behoorlijk handelen, maar met inzet van informatiekundig bepaalde ge-

gevensverwerking. Eerder gaf ik aan dat de verschillende betrokken disciplines niet vanzelfsprekend op natuurlijke wijze altijd goed met elkaar communiceren. Bij een betere aanpak van semantische interoperabiliteit lijkt dat echter wel noodzakelijk. Even noodzakelijk lijkt dan gecombineerde – om niet te zeggen: integrale – betrokkenheid van die disciplines vanaf het begin.

De tweede manier gaat over het openstaan voor signalen van buiten. Te veel en te vaak nog worden beleidsmaatregelen – ook als die op de uitvoering zijn gericht – bedacht van achter een bureau en over het land uitgestrooid als per definitie heilzaam. Daardoor gaat er wel eens wat mis. De oplossing van een project of een probleembenadering als in deze verkenning beschreven kan aan waarde winnen – verdient het – als ruimhartig gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen van hen, die daadwerkelijk met het probleem worden geconfronteerd en er mee hebben te dealen: hoe los ik dit of dat deelvraagstuk op? Dat impliceert naar mijn opvatting de noodzaak van ten minste twee acties. Voor de korte termijn is dat terugkoppeling van deze verkenning naar de eerdere respondenten met een vraag om commentaar. Voor de langere termijn is dat het inrichten van een discussieplatform, waarin betrokkenen – zie hierna voor wellicht een beperking van dit begrip – kunnen meepraten over aard van de aanpak, gekozen richtingen en andere gemaakte keuzes, voortgang, hick-ups. Voorwaarde voor het slagen van dat laatste is overigens een volwaardige en snelle wijze van beantwoording van inkomende reacties.

7.3. Selectie begrippen

Mocht er een experiment komen (of, als voorloper daarvan, een nadere gedachtebepaling geformuleerd gaan worden), dan is het zaak om goed na te denken over de daarbij te betrekken gegevens/begrippen. In paragraaf 6.3. is daarvoor een afwegingskader geschetst, waarnaar ik korthedshalve nu verwijs. Maar op zijn plaats is ook de aanbeveling van een van de respondenten: "hou het klein!", beheersbaar, overzienbaar. Pak niet de hele wereld tegelijk aan om over (wellicht) minder relevante onderdelen van de aanpak te struikelen.

7.4. Selectie betrokken organisaties /gebruikers

Afhankelijk van de gekozen begrippen (lees: vooral authentieke en daaraan direct gerelateerde gegevens) zal moeten worden bepaald welke basisregistraties en welke uitvoerders/afnemers/ gebruikers bij een verdere gedachteontwikkeling worden betrokken. Daarbij zijn een paar overwegingen van belang.

Dat betreft vooreerst de vraag, of een volstrekt openlijke en openbare proef in gang gaat worden gezet, of juist niet. Prevaleert die openbaarheid, dan is inbreng van

een veelheid aan derden/andere betrokkenen denkbaar. Dat kan de opbrengsten van een proef verrijken. Een meer besloten experiment kan er evenwel toe leiden dat deelnemers zelf – in het bijzonder: uitvoerders – zich meer openstellen voor het experimentele karakter van zo'n proef en meer open reageren. Een veilige omgeving kan vervolgens leiden tot meer diepgaande uitingen van betrokkenheid en betere – vergeef me even het woord – terugmeldingen, reacties op ontwikkelingen en resultaten. Zodanige keuze leidt dan vermoedelijk wel tot het uitsluiten van anderen, ook bij het reageren op ontwikkelingen en het onderkennen van mogelijkheden en (on-)mogelijkheden, zoals ze zich in een eventuele proef aandienen. Zo'n meer besloten experiment kan zich bv. beperken tot een aantal gemeenten, KING en een enkele basisregistratie.

Het omgekeerde is echter ook waar. Volstrekte openheid en openbaarheid kunnen leiden tot een veelheid aan reacties en (bruikbare) tips om het proces, de gedachteontwikkeling, een praktijkproef, beter te laten verlopen, meer (potentiële) resultaten in beeld te brengen. Het zal wel een investering vergen in bereikbaarheid, reactiesnelheid en het vermogen om daadwerkelijk inhoudelijk te kunnen reageren. Maar ook dat is een keuze.

7.5. Selectie begeleiding en (project-)organisatie

Zojuist gaf ik al aan dat het wijs lijkt om de inbreng aan denkkraft te verbreden. Dat was een inhoudelijk gerichte opmerking. Ik realiseer me dat er aan het entameren van een eventueel vervolg op deze verkenning ook formele randvoorwaarden zijn verbonden. Ik doe daar de volgende uitspraken over.

Het bevorderen van de eenheid in semantiek binnen basisregistraties en tussen deze en de veelheid aan gebruikers/afnemers is potentieel een taak van, een opdracht voor, meerdere organisaties en organen binnen de rijkdienst, zo niet: binnen de organisatie van de overheid als geheel. Als daar activiteiten uit voortvloeien dan behoren die gecoördineerd en aangestuurd te worden door en vanuit daartoe aangewezen organen en organisaties. In het voorliggende geval dient zich primair het Forum Standaardisatie aan. In een later stadium kan de verbinding worden gelegd met de Programmaraad Stelsel, een organisatie vanuit de wetgevers en mogelijk andere te betrekken gremia. Wat bepalend zou mogen zijn is de inhoudelijke betrokkenheid vanuit de verschillende invalshoeken. Waar het om gaat is enerzijds de inhoudelijke breedte van de betrokkenheid en anderzijds het daarmee te genereren draagvlak.

Maar daar ligt wat naast. Dat is het verschil, de afstand, tussen de wereld van de wetgevers en van de uitvoerders, van het Rijk tot de loketambtenaar. Dat is een

behoorlijk wezenlijk verschil. Het gaat om 'wat willen we macro?' versus 'hoe werkt dat uit in [Lutjeknor]?' Dat markeert nu precies het probleem, waarmee deze verkenning begon. En dat probleem miskennen 'gaat dus niet werken'. Het verdient niet alleen aanbeveling, maar het is noodzakelijk dat gebruikers op enigerlei wijze bij de voortgang van dit dossier betrokken worden en blijven. Misschien formeel – ook in termen van te verkrijgen draagvlak en voor het helpen zoeken naar de juiste richtingen – maar zeker ook informeel. Dan kan de échte praktijk mee aan tafel.