

## 7 Dynamiek in de gemeentelijke basisadministratie

Ellen Boschker, Peter Castenmiller & Arre Zuurmond

### 7.1 Inleiding

Het is van alle tijden dat overheden gegevens van hun onderdanen registreren. De opmars van informatie- en communicatietechnologie (ICT) gedurende de twintigste eeuw heeft een belangrijke invloed gehad op deze registraties.

De omvang en de kwaliteit van registraties zijn daarmee sterk toegenomen. Ook is de functie van registraties veranderd. Sommige registraties hebben de functie van basisregistratie gekregen. Hiermee wordt een register bedoeld dat in de gegevenshuishouding van overheden en verwante organisaties fungeert als authentieke bron van gegevens over objecten of personen. In Nederland hebben we bijvoorbeeld de gemeentelijke basisregistratie persoonsgegevens (GBA), de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), de basisregistratie kadaster en topografie en de basisregistratie bedrijven. Het stelsel van basisregistraties heeft tot doel de onderlinge gegevensuitwisseling tussen overheden, overheidsorganisaties en zorginstellingen, en daarmee de kwaliteit van overheidsdiensten en zorg, te verbeteren.

De discussie rond basisregistraties heeft meestal betrekking op een zo efficiënt mogelijke inrichting ervan, waarbij het gemak van de burger vooropstaat. Ten onrechte raakt daardoor de bredere politieke en maatschappelijke betekenis van basisregistraties op de achtergrond. Dit politieke en maatschappelijke belang van basisregistraties wordt in dit essay uitgewerkt aan de hand van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Op basis van een historische schets van de ontwikkeling van de GBA willen we in dit essay laten zien dat basisregistraties niet alleen nodig zijn voor het zo goed mogelijk functioneren van de overheid, maar dat zij tevens van betekenis zijn voor de rechtsstaat en de samenleving. We betogen dat in het gebruik van basisregistraties een spanning tussen beheersing en emancipatie schuilt. Basisregistraties kunnen zowel als instrument van de overheid worden ingezet om de samenleving te beheersen, als een emancipatoire functie voor de samenleving vervullen.

Dit argument wordt als volgt uitgewerkt. In de volgende paragraaf wordt de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens als casus geïntroduceerd. Daarna worden de centrale begrippen van het essay uiteengezet, te weten beheersing en emancipatie. In de vierde paragraaf volgt een schets van de historische ontwikkeling van de gemeentelijke basisadministratie. Deze historische schets maakt zowel het belang van registraties voor rechtsstaat en samenleving inzichtelijk als ook de spanning tussen emancipatie en beheersing. Vervolgens beschrijven we de huidige ontwikkelingen, inclusief de belang-

rijke rol die informatisering daarin speelt. In de laatste paragrafen vatten we onze bevindingen samen en doen we aanbevelingen voor de modernisering van de GBA.

### 7.2 De gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

Zoals in de inleiding gesteld, maakt de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens deel uit van het stelsel van basisregistraties. Basisregistraties bevatten gegevens over alle burgers, bedrijven en instellingen en zijn van groot belang voor een goed functioneren van de overheid. De GBA is op 1 oktober 1994 in Nederland ingevoerd. Het Agentschap Basisadministratie Personen en Reisdocumenten (BPR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheert de GBA. De GBA kan worden omschreven als "(...) een geheel van gemeentelijke geautomatiseerde basisadministraties van persoonsgegevens die door middel van een datacommunicatienetwerk met elkaar en met andere overheden in verbinding staan" (Lütter & Van Troost 2008, p. 21).

Deze definitie bevat twee kernelementen van de GBA. Ten eerste legt de gemeente de bevolkingsadministratie in een geautomatiseerd systeem van persoonslijsten vast. De GBA bevat alle algemene persoonsgegevens en wijzigingen daarop, van geboorte tot overlijden. Van elk lid van de Nederlandse bevolking wordt in de GBA een elektronische persoonslijst aangelegd. Het gaat hierbij om de volgende gegevens:

- burgerlijke staat (naam, geslacht, geboortedatum, geboorteplaats, persoonsgegevens van de ouders, huwelijksgegevens, geregistreerd partnerschap, kinderen en overlijden);
- gegevens over kinderen en over het ouderlijk gezag;
- nationaliteit;
- verblijfsrecht (bij vreemdelingen);
- de gemeente waar iemand is ingeschreven en het adres in die gemeente;
- gegevens over het verblijf en het vertrek uit Nederland (als mensen hier tijdelijk verblijven);
- administratienummers van de ingeschreven persoon en van zijn of haar ouders, (eerdere) echtgenoot of geregistreerde partner en kinderen;
- burgerservicenummer (BSN) van de ingeschreven persoon en bovengenoemde relaties;
- gebruik van de achternaam van de (ex-)partner.

Ten tweede vindt er via een elektronisch communicatienetwerk uitwisseling van berichten plaats met andere gemeenten en afnemers, bijvoorbeeld een adreswijziging of een melding van overlijden. De GBA is een 'authentieke' basisregistratie voor alle (semi)overheidsinstanties die voor de uitvoering van hun taak over persoonsgegevens moeten kunnen beschikken. Het gaat hier om honderden afnemers. Voorbeelden zijn de Belastingdienst, de waterschappen, de Sociale Verzekeringsbank en pensioenfondsen. Alle instanties met een publieke taak zijn verplicht de GBA te gebruiken als basis voor persoons-

gegevens. De GBA is bijvoorbeeld maatgevend om iemand al dan niet een voorziening van de (rijks)overheid toe te kennen. Iemand heeft alleen recht op een AOW-uitkering als hij volgens de gegevens van de GBA daarvoor in aanmerking komt. Via de GBA kan dit recht ook worden ingenomen. Als een persoon overlijdt, wordt vanuit de GBA een bericht doorgegeven aan de Sociale Verzekeringsbank en wordt de uitkering van de AOW stopgezet. De GBA is dus de bron van informatie aangaande persoonsgegevens.

Begin 2001 is met de tijdelijke Adviescommissie Modernisering GBA (commissie-Snellien) het startsein gegeven voor de modernisering van de GBA. Dit traject moet in 2010 afgerond zijn. Volgens de commissie moet onder andere de toegankelijkheid van de GBA voor gebruikers verbeteren door de GBA online raadpleegbaar te maken. Afnemers moeten 7 dagen per week en 24 uur per dag toegang hebben tot alle GBA-gegevens van iedere gemeente in Nederland (Lütter & Van Troost 2008).

### 7.3 Beheersing en emancipatie

De moderne staat berust op de bureaucratie als organisatievorm. Een moderne bureaucratie heeft systemen nodig van gestandaardiseerde registratie om burgers te identificeren, aan te spreken en informatie over hen te vergaren. De overheid heeft deze informatie nodig om te 'beheersen'. Vanuit het perspectief van de burger kunnen registraties daarnaast een emancipatoire functie krijgen. We zullen hieronder beide aspecten toelichten.

Onze kijk op de moderne staat stoelt in belangrijke mate op de bureaucratie-theorie van de Duitse socioloog Max Weber (1978/1922). Weber heeft de bureaucratie als rationele organisatievorm bestudeerd. Weber stelt dat de bureaucratie als toppunt van rationele administratieve organisatie onvermijdelijk is. Aan de ene kant moet dit volgens hem positief worden geïdentificeerd, omdat organisaties alleen op die manier rationeel, zorgvuldig en onpartijdig kunnen functioneren. Aan de andere kant (voorzag Weber ook dat in vergaande bureaucratisering gevaren schuilen. Zonder politieke waarborgen bestaat het gevaar dat bureaucratie in eigenmacht verandert en wildgroei ontstaat. De bureaucratie vormt zowel een voorwaarde voor democratie, als een bedreiging ervan. Met andere woorden, in Athene schuilt Orwel.

In het dagelijks gebruik heeft het begrip 'beheersing' vaak de laatstgenoemde, negatieve connotatie; bij ons echter niet, of beter gezegd: niet bij voorbaat. Zoals Weber aangeeft is het beheersingsaspect van identificatie en registratie wezenlijk voor het functioneren van de bureaucratie. Zo kan met gegevens uit de GBA de overheid toezien op het nakomen van de belastingplicht. Door middel van het handelsregister kan vastgesteld worden of een organisatie die zich presenteert als onderneming, dat ook daadwerkelijk is. Alleen dan kunnen marktpartijen op betrouwbare wijze onderling zakendoen. En het Kadaster verschaft de garantie dat bepaalde onroerende goederen daadwerkelijk eigen-

dom zijn van degene die ze te koop of te huur aanbiedt. Deze voorbeelden laten zien dat door middel van (basis)registraties de samenleving beheersbaar wordt.

De emancipatoire kant van persoonsregistraties blijft vaak onderbelicht.

Dit terwijl registratie en documentatie essentieel zijn om personen mee te laten tellen in een complexe, grootschalige en moderne wereld. Talloze (negatieve) voorbeelden illustreren dit. Denk bijvoorbeeld aan de positie van burgers in ontwikkelingslanden. Nog altijd hebben grote groepen mensen geen toegang tot onderwijs, omdat zij door de staat niet als staatsburger erkend worden. Weliswaar garanderen internationale verdragen en handvesten van de VN dat elke persoon bepaalde rechten heeft, maar zonder een adequate registratie, zonder 'officiële papieren', zijn deze rechten lastig te verzilveren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het stemrecht en het recht op onderwijs of zorg. Zonder persoonsregistratie is iemand ook niet vrij om te reizen (want beschikt niet over geldige reisdocumenten zoals een paspoort), kan geen bedrijf opzetten (want kan zich niet registreren in het handelsregister of bij het Kadaster) en kan geen stem uitbrengen (want staat niet geregistreerd). Met andere woorden, hij kan de rechten van een vrij individu niet uitoefenen. Deze emancipatoire dimensie ligt ook ten grondslag aan het dictum 'Ieder kind zal meteen na de geboorte geregistreerd worden en een naam hebben' uit het United Nations International Covenant on Civil and Political Rights van 1966.

Zoals we hierna zullen betogen, schuilt tussen beide aspecten van het gebruik van persoonsregistraties – beheersing en emancipatie – een continue spanning. Deze spanning hangt samen met de vormgeving van de relatie tussen burger en overheid. De positie van de overheid wordt versterkt wanneer de registratie primair gericht is op beheersing. Wanneer daarentegen veel aandacht uitgaat naar het realiseren van rechten, versterkt de registratie juist de positie van de burger (Caplan & Torpey 2001). In aansluiting bij Weber stellen wij dat beide aspecten in evenwicht dienen te zijn om de samenleving bestuurbaar te houden en tegelijkertijd te voorkomen dat de bureaucratie in eigenmacht verandert.

### 7.4 De ontwikkeling van de gemeentelijke basisadministratie

Deze paragraaf schetst in grote lijnen de historische ontwikkeling van persoonsregistraties. Hiermee willen we de spanning tussen beheersing en emancipatie die eigen is aan het stelsel van persoonsregistraties inzichtelijk maken.

#### 7.4.1 Het ontstaan van de eerste registers

Tegen de achtergrond van een groeiende handel, de opkomst van steden, de invoering van de geldeconomie en een toenemende bevolking, kortom een complexere samenleving, werd de behoefte aan regelgeving en informatie in de zestiende eeuw groter. Deze behoefte werd ervaren door zowel de machthebbers, met het oog op het efficiënter innen van allerlei belastingen onder hun steeds rijkere onderdanen, als door de onderdanen zelf, die behoefte hadden aan regulering en garanties in het onderlinge zakelijke verkeer. Het gold ook

voor kerkelijke autoriteiten die greep wilden blijven houden op het morele gedrag van hun volgelingen. Doop-, trouw- en begrafenisregisters van de kerk werden ingevoerd om misstanden als bigamie, het leven in concubinaat, huwelijken met minderjarigen en incest tegen te gaan.

Om belasting te kunnen heffen had vanaf de late middeleeuwen elk gewest zijn eigen belastingregister met informatie over belastingheffing op huizenbezit (haardsteden, vuurplaatsen en schoorsteengeld), grondbezit (de verponding) en vermogen en vererving. Daarmee wordt het beheersingsaspect van registratie geïllustreerd. Maar ook toen werden registraties reeds gekenmerkt door emancipatoire aspecten. Stadsrechten, die vanaf de dertiende eeuw worden verleend, garandeerden enige mate van zelfstandigheid van inwoners van een stad ten opzichte van de ‘willekeur’ van de wereldlijke heren. Om daarop een beroep te kunnen doen, moest een persoon ingeschreven zijn als ‘poorter’. In het poorterregister werd bijgehouden welke burgers het poortrecht, oftewel het burgerrecht dat gold in de middeleeuwse steden, bezaten. Een poorter kon binnen de poorten van een stad met stadsrechten wonen. Vrijwel alleen de personen die zichzelf financieel konden redden en een bijdrage konden leveren aan het welzijn van de stad, kregen – al dan niet tegen betaling – dit poorterrecht (Holthuisen-Seegers & Wens 1993).

#### 7.4.2 De vastlegging en uitvoering van vrijheidsrechten

Tot in de zestiende eeuw lag het accent in registratie op het beheersingsaspect van identificatie en registratie, vooral met het oog op belastingheffing. Het was vooral in de zestiende eeuw dat, zeker in de Nederlanden, stadsrechten en privileges van steden en hun inwoners een politiek thema werden, in het verzet tegen de Habsburgse machthebbers Karel V en zijn zoon Filips II. In de zeventiende en in de loop van de achttiende eeuw kwam in Europa het emancipatoire aspect steeds sterker naar voren. Kenmerkend voor deze tijd was het opkomende streven, vooral in Engeland en Frankrijk, naar bescherming van de burger tegen de macht van de koning. De zogenoemde klassieke vrijheidsrechten als het recht op meningsuiting en het recht op eigendom werden geformuleerd en met toenemende kracht gepropageerd.

Volgens Bovens (1998) werd in deze tijd de liberale laag van de rechtsstaat gevormd, die de burger bescherming biedt tegen de macht van de overheid. Met de vastlegging van eigendomsverhoudingen konden de opkomende burgerij en de grootgrondbezitters hun economische vrijheden en zakelijke belangen veiligstellen tegenover de ‘almachtige’, grillige en al te veeleisende monarch. De vastlegging van eigendomsrechten emancipeerde de opkomende burgerij en maakte verdere economische ontwikkeling mogelijk (Bovens 1998; Hoof & Ruyssveldt 1996). Natuurlijk was het niet eenvoudig om deze rechten ten opzichte van de koning af te dwingen, zeker niet omdat de onafhankelijke rechtspraak zich nog nauwelijks ontwikkeld had. Een sprekende illustratie daarvan vormde de legitimatie van de Nederlandse opstand als een verdediging van

door de Spaanse koning geschonden stadsrechten en privileges. Er was vervolgens wel een ‘tachtigjarige’ oorlog voor nodig om de vermeende schending van rechten erkend te krijgen. In Engeland uitte deze strijd zich in decennialang touwtrekken tussen de koning en het Lagerhuis, waarbij de laatste er stapje voor stapje in slaagde om voorrechten te ontnemen aan de koning. In Frankrijk duurde het tot achter in de achttiende eeuw voordat de koning, met veel geweld, het veld moest ruimen.

#### 7.4.3 De invoering van de burgerlijke stand en de bevolkingsadministratie

Ook in de negentiende eeuw kunnen we zowel het emancipatoire als het beheersingsaspect van identificatie en registratie ontwaren. In het uitgebreide rijk van Napoleon waren centralisatie van bestuur en een uniforme wetgeving onontbeerlijk om het rijk te kunnen besturen. Daarvoor was inzicht in de bevolkingsomvang en -structuur een vereiste. Op grond daarvan kon de dienstplicht ten behoeve van het leger beter worden afgedwongen en kon een efficiëntere belastingheffing worden ingevoerd. In 1811 voerde Napoleon de burgerlijke stand in het grootste deel van Nederland in. Daarmee werden de kerkelijke huwelijks-, geboorte- en overlijdensregisters overgedragen aan de overheid (Holthuisen-Seegers & Wens 1993).

Met de burgerlijke stand werd ook *le droit citoyen* ingevoerd. Deze ontwikkeling is van groot belang geweest voor de emancipatie van de burger. Burgers kregen hiermee een gelijke status voor de wet en ten opzichte van elkaar. Vrije individuen werden als dusdanig erkend. In Frankrijk en Nederland betekende dit bijvoorbeeld dat de Joodse gemeenschap kon participeren en integreren in de maatschappij (Caplan & Torpey 2001). Door de registratie van personen konden voorts politieke rechten als kiesrechten en het recht van demonstratie uitgeoefend worden. De democratische laag van de rechtsstaat vormde zich (Bovens 1998).

In de negentiende eeuw werd de aftrap voor de huidige gemeentelijke basisadministratie gegeven. In 1815 werd in Nederland een constitutionele monarchie uitgeroepen en ontstond het Koninkrijk der Nederlanden. In 1828 werd de bevolkingsregistratie een rijksaangelegenheid. Ze verving de tienjarige volkstellingen. Hierbij werd in eerste instantie gewerkt met vastbladige registers, dat wil zeggen dat de akten met de pen geschreven werden in een tevoren ingebonden boek. Later werd overgestapt op losbladige gezinskaarten. De voordelen van een losbladig systeem betroffen de leesbaarheid en de mogelijkheid om met behulp van carbon origineel en duplicaat uniform en in één handeling te maken. In 1938 werd besloten dat elke gemeente een persoonskaartensysteem moest invoeren. De persoonskaart gaf naast de personalia van de betrokkene (geslachtsnaam en voornaam, nationaliteit, woonadres, geboortedatum en -plaats, plaats in het gezinsverband, beroep en verhuizingen) ook vaak de namen en personalia van de ouders en kinderen weer (Centraal bureau voor genealogie 2009). De bevolkingsboekhouding dient

niet verward te worden met de burgerlijke stand. De burgerlijke stand geeft een momentopname en enkel gegevens rondom geboorte, huwelijk, scheiding of overlijden weer. In de bevolkingsboekhouding werden veranderingen in de totale levensloop van burgers opgetekend (Holthuisen-Seegers & Wens 1993).

#### 7.4.4 Emancipatie en beheersing in uitersten

De twintigste eeuw werd gekenmerkt door uitersten als het gaat om de spanning tussen beheersing en emancipatie. Aan de ene kant stonden de gruwelijkheden van het naziregime, aan de andere kant de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De grote dienst die de bevolkingsboekhouding en de identificatieplicht de bezetters tijdens de Tweede Wereldoorlog bewezen bij het opsporen van onderduikers, verzetsmensen en Joden, ligt nog vers in het geheugen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd duidelijk dat het vastleggen van identiteitsgegevens perverse gevolgen kan hebben.

In de verzorgingsstaat komt daarentegen het emancipatoire aspect sterk tot uitdrukking. Deze kreeg vorm in sociale grondrechten als het recht op bijstand, het recht op onderwijs of pensioenvoorzieningen. Met de groei van het aantal overheidstaken nam ook het aantal persoonsregistraties explosief toe. Zo vroeg de uitbreiding van het onderwijs om bestanden van leerplichtige kinderen, vereiste de gezondheidszorg een overzicht van werknemers met een ziektekostenverzekering en noopte het pensioenstelsel tot een overzicht van pensioenberechtigten. Verder werden er gegevens verzameld ten behoeve van bijstandregelingen, eenmalige uitkeringen en huursubsidies (Holthuisen-Seegers & Wens 1993).

Maar de verzorgingsstaat werd tevens gekenmerkt door – een vergaande mate van – beheersing. In het streven om alle burgers adequaat te bedienen, waren omvangrijke persoonsregistraties nodig. In dat proces dreigt het gevaar van overbureaucratisering, waarbij ‘cliënten’ verworden tot niet meer dan een dossiernummer. Dit gevaar is door Weber reeds voorzien. Volgens hem wordt in de moderne wereld de individuele vrijheid van een persoon bedreigd door een verstikkende bureaucratie: de mens raakt gevangen in een ‘ijzeren kooi’.

#### 7.4.5 De intrede van de computer

Door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat ontstond een explosieve groei in het gebruik van persoonsgegevens. Dit werd nog eens in de hand gewerkt door het toenemend gebruik van computers, die het werk van de ambtenaren op de registrerende afdelingen enorm vergemakkelijkten. Eind jaren zeventig beschikte een groot aantal gemeenten over een geautomatiseerd systeem van bevolkingsboekhouding. Nog altijd werden echter binnen de gemeente onafhankelijk van elkaar in verschillende bestanden mutaties aangemaakt. In 1984 kondigde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een nieuwe opzet aan van de gemeentelijke bevolkingsadministratie, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In 1994 was de GBA een feit. Het computertijdperk

en de invoering van de GBA zorgden ervoor dat persoonsregistraties beter en nauwkeuriger verwerkt, aangepast, uitgebreid, geraadpleegd en toegepast konden worden (Holthuisen-Seegers & Wens 1993).

#### 7.5 Huidige ontwikkelingen: voortschrijdende informatisering

De modernisering van de GBA en – recenter – de introductie van het burger-servicenummer (BSN) en de Digitale Identiteit (DigiD) geven vorm aan de gemeentelijke basisadministratie en identiteitsinfrastructuur van tegenwoordig. De gemoderniseerde GBA moet overheidsorganisaties efficiënter laten werken en beter laten samenwerken en de dienstverlening verbeteren (www.bzk.nl). Het hiervoor benodigde elektronisch verkeer tussen overheidsorganisaties onderling en met burgers wordt op steeds grotere schaal gerealiseerd.

De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de technische vervolmaking en een efficiëntere inrichting van de overheid. Prins en Ham (2008, p. 10) zien het streven naar efficiëntie als dominant: “We streven alleen nog naar efficiëntie, voeren onze taken volledig gestandaardiseerd uit en technologische middelen zijn doelen op zich geworden.” De mogelijkheden van ICT hebben dit streven alleen maar versterkt. De voortschrijdende informatisering heeft daarnaast grote invloed op de hoeveelheid verzamelde gegevens. In eerste instantie werden gegevens vooral vastgelegd om de toenemende wet- en regelgeving te kunnen uitvoeren, en maakte de invoering van de computer dit werk gemakkelijker. In hun onderzoek constateren Schermer en Wagemans (2009) echter dat tegenwoordig bij nagenoeg alle processen en handelingen in onze informatiemaatschappij persoonsgegevens worden vastgelegd.

Informatisering leidt dan ook tot versterking van de beheersingsdimensie waardoor de balans tussen overheid en burger dreigt door te slaan. Zuurmond (1994) betoogt dat de ‘ijzeren kooi’ van de klassieke bureaucratie meer en meer vervangen wordt door een ‘virtuele vesting’. Elektronische databases zijn behalve veelomvattender ook dwingender dan klassieke kaartenbakken. De computer is tussen de ambtenaar en de burger komen te staan en laat nog minder ruimte voor persoonlijke interactie en ‘afwijkende’ gevallen.

Informatisering maakt het registreren van gegevens gemakkelijker en tegelijkertijd normaler, waardoor meer gegevens dan ooit worden vastgelegd. Alleen al in de periode van 1988 tot 2000 vertienvoudigde het aantal databases bij de overheid en semioverheid, van circa 3500 tot 30.000 (Schermer & Wagemans 2009). Zoals gezegd, kent de GBA alleen al honderden afnemers. Bovendien worden bestanden van instanties steeds vaker aan elkaar gekoppeld via verwijsindexen en inlijfingfuncties als Suwimet en het elektronisch kinddossier. Overheidsinstanties krijgen daarmee een steeds completer beeld van de burger. De burger wordt in feite transparant voor de overheid.

## 7.6 Dynamiek in de basisregistratie

Zoals we in de vorige paragraaf hebben kunnen zien, maakt vandaag de dag het vastleggen van identiteiten deel uit van een schijnbaar ingesleten en vanzelfsprekende administratieve routine. In menig eerste contact met een overheidsinstantie worden als eerste formele handeling NAW-gegevens ofwel ter plaatse ingevoerd in een registratiesysteem of 'opgehaald' uit het bestaande systeem. Het is de vanzelfsprekendheid waarmee de burger wordt verzocht zijn 'klimnummer' of burgerservicenummer bij de hand te houden als deze een dienst van de overheid verlangt. Deze vanzelfsprekendheid blijft echter niet zonder gevolgen.

In het voorgaande hebben we betoogd dat het registreren van personen invloed heeft op de (machts)relatie tussen overheid en burger. Volgens Caplan en Torbey (2001) vormt identificatie een primaire bron van interactie en communicatie tussen burger en staat. Dit kan zowel beheersingsdoelen dienen – zoals het heffen van belasting – als de burger beschermen tegen de willekeur van machthebbers. Ook liggen persoonsregistraties ten grondslag aan de ontwikkeling van onze democratische rechtsstaat en de effectivering van klassieke, politieke en sociale rechten. Registraties zijn daarom niet zomaar een papieren of elektronische aangelegenheid, maar bij uitstek een politieke aangelegenheid. In dit licht kan de GBA dan ook worden beschouwd als een onderdeel van de moderne rechtsstaat, waarin de macht van de overheid wordt gereguleerd en beperkt. De GBA registreert immers niet alleen belastingbetalers maar ook uitkeringsgerechtigden en kiezers.

Tevens hebben we gezien dat in de loop van de twintigste eeuw de voortschrijdende informatisering het gebruik van registraties ingrijpend heeft veranderd. Daarbij valt op dat deze 'modernisering' vooral wordt beschouwd als een technische aangelegenheid, gericht op verbetering van efficiëntie en doelmatigheid. Door deze eenzijdige aandacht voor efficiëntie dreigt de balans tussen emancipatie en beheersing door te slaan naar het laatste. Caplan en Torpey (2001) omschrijven de continue spanning tussen beheersing en emancipatie als een kat-en-muisspel tussen staat en burger. Hun voorlopige conclusie is dat, ook al is het spel nooit van tevoren uitgemaakt, de kat (de overheid) vooralsnog de betere kaarten in handen heeft (Caplan & Torpey 2001, p. 7). Het evenwicht in de relatie tussen overheid en burgers dreigt te worden verstoord door een overmaat aan bureaucratisering en beheersingsdenken, dat vooral leidt tot nieuwe afhankelijkheden van de burger. Dit gevaar wordt alleen maar bestendigd door de discussie over de modernisering van registraties zoals de GBA alleen in termen van efficiëntie en techniek te blijven voeren, in plaats van ook het belang en de mogelijkheden die de modernisering biedt voor de emancipatie te onderkennen.

## 7.7 Conclusies: op zoek naar evenwicht

Voor de huidige discussie is het van belang de emancipatoire kant van registraties te blijven benadrukken en voldoende waarborgen te ontwikkelen voor een nieuw evenwicht tussen overheid en burger. Dat roept de vraag op hoe de positie van de burger ten opzichte van de overheid kan worden versterkt. Het nog steeds groeiende informatieoverzicht dat de overheid heeft ontwikkeld ten opzichte van de burger, behoeft een nieuw systeem van *checks and balances*. Bescherming van privacy beschouwen wij als een belangrijk onderdeel van deze checks and balances maar is vooral defensief van aard. Ze doet onvoldoende recht aan het emancipatoir potentieel dat persoonsregistraties van oudsher kenmerkt. Wij willen juist aandacht vragen voor de mogelijkheden die de modernisering van registraties biedt voor een verdere emancipatie van burgers. Ter afsluiting willen wij enkele 'openingszetten' in deze discussie doen, waarbij de terminologie al aangeeft dat we in dit stadium niet de pretentie hebben een 'winnende variant' op het bord te kunnen toveren. Regievoering door burgers over de eigen persoonsgegevens staat in onze aanzet centraal.

Regievoering betekent kort gezegd *inzicht* hebben in en *invloed* hebben op de verwerking van persoonsgegevens door de overheid. Regie door de burger gaat verder dan alleen inzicht geven in de gegevens die over hem of haar worden verwerkt en het voldoen aan wettelijke informatieplichten. Het gaat vooral om een bepaalde mate van zeggenschap van burgers over hun gegevens en om het kunnen uitoefenen van invloed op de wijze waarop gegevens worden verwerkt op basis waarvan door anderen (lees: de overheid) besluiten worden genomen die van invloed zijn op hun leven (N2L/Zenc 2002).

Inzicht in gegevensverwerking is vooral afhankelijk van de transparantie van die verwerking en de kennis die de burger heeft van het feit dat die verwerking plaatsvindt. Openbaarheid en transparantie vormen dan ook belangrijke voorwaarden voor regievoering door de burger. Hierbij gaat het grotendeels om in de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) opgenomen verplichtingen en daaraan gekoppelde rechten voor betrokkenen, zoals het inzage- en correctierecht. Het inzage- en correctierecht is echter vaak geen 'actief' recht. De burger heeft over het algemeen geen directe inzage, maar moet hiervoor een schriftelijk verzoek indienen. De site [www.mijnoverheid.nl](http://www.mijnoverheid.nl) vormt hierop een uitzondering. Op deze site kunnen burgers inzicht krijgen in een aantal gegevens die de overheid over hen vastlegt. Het gaat vooralsnog om gegevens uit de GBA, het Digitaal Klantdossier, de Rijksdienst Wegverkeer en het Kadaster. In aanvulling hierop zou de overheid bij elke beschikking een bijlage kunnen toevoegen waarin staat op welke gegevens van de aanvrager de beslissing is gebaseerd. Ook dat biedt de aanvrager de mogelijkheid om te controleren of de overheid geen verkeerde gegevens heeft gebruikt. Dat voorkomt dat burgers een bijna kansloze gang door bureaucratische krochten moeten maken om onjuistheden over hun persoonlijke situatie te laten corrigeren.

Een balans tussen overheid en burger vraagt evenwel vooral om meer invloed van de burger op voor hem relevante gegevensverwerking. Hiervoor biedt de WBP geen mogelijkheden. Burgers kunnen immers niet zelf hun gegevens wijzigen. Toegepast op de GBA zou de site [www.mijnoverheid.nl](http://www.mijnoverheid.nl) de burger meer mogelijkheden moeten bieden om (bepaalde) gegevens te kunnen wijzigen. Zo zou de mogelijkheid kunnen worden geschapen dat burgers zelf kunnen aangeven of ze met hun meisjesnaam willen worden aangesproken. Een andere mogelijkheid is om hen zelf in staat te stellen om op basis van eigen gegevens inkomensondersteunende voorzieningen aan te vragen.

Met deze voorbeelden willen we illustreren dat persoonsregistraties niet noodzakelijkerwijs alleen toegesneden hoeven te zijn op efficiëntieverhoging. Registraties kunnen ook zo worden ingericht dat ze het burgers gemakkelijker maken wijzigingen in hun registratie aan te brengen of in aanmerking te komen voor bepaalde rechten. Bestanden kunnen aan elkaar worden gekoppeld, waar door bijvoorbeeld niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen inzichtelijk wordt. Zowel de overheid als de burger kunnen daarvan profiteren. Het zijn dus juist de ontwikkelingen in de ICT die uitgelezen mogelijkheden bieden voor het versterken van de positie van de burger. Aan de rechten en plichten die in de vorige paragrafen aan bod kwamen, kunnen dan ook informatierechten van de burger en informatieplichten van de overheid worden toegevoegd (zie ook Bovens 1998). Met behulp van ICT kunnen nieuwe checks and balances worden toegevoegd, waardoor de muis niet langer met huid en haar is overgeleverd aan de kat.