

MACHT EN TOEZICHT

Bevolkingsadministratie en reisdocumenten instrumenten tot beheersing?

Gijsbert A.C. Boon

Begeleider: prof. dr. F.C.J. Ketelaar

Doctoraalscriptie Archiefwetenschap UvA

Deventer, augustus 2003

WOORD VOORAF

Nu de laatste zinnen van de scriptie geschreven zijn, past een terugblik. Tijdens de opleiding ontstond een vaag idee om iets met Foucault en archieven te gaan doen. Met de ideeën van Foucault kwam ik voor het eerst in aanraking op de hogeschool Windesheim te Zwolle. Meer dan het bijeenbrengen van een grote hoeveelheid materiaal was het niet. Het afgelopen jaar kregen de vage ideeën meer vorm ook dankzij de bemoeienissen van Eric Ketelaar. Hij gaf mij de ruimte om mijn eigen weg te vinden en deelde zijn rijke kennis met mij. Naast hem waren anderen belangrijk voor de afronding van de scriptie. Als eerste Phia, zij heeft mij altijd gesteund. De kinderen informeerden altijd hoe ver 't was en ook andere betrokkenen die dit bleven vragen, steunden mij. Het is jammer dat mijn ouders de voltooiing van de scriptie niet hebben kunnen meemaken. Het meeste ben ik hen verschuldigd.

Deventer, augustus 2003.

Gijs Boon

INHOUDSOPGAVE

1.	PROBLEEMSTELLING	P. 7
1.1	Inleiding	7
1.2	Probleemstelling	7
1.3	Scriptie-indeling	11
2.	SOCIALE BEHEERSING	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Karl Mannheim's visie op kennis	12
2.2.2	Karl Mannheim's visie op planning	13
2.2.3	Karl Mannheim's visie op beheersing	14
2.3.1	Foucault: geen machtscentrum	15
2.3.2	Morele technieken	15
2.4.1	Frissen: netwerken	16
3.	BUREAUCRATIE	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Omschrijving van de bureaucratie en haar werkwijze	19
3.3	De oorzaken van de bureaucratie	20
3.3.1	Het rationaliseringsproces	20
3.3.1.1	Classificeren	21
3.3.2	Het kapitalisme	22
3.3.3	Democratisering	23
3.4	Toezicht en macht	24
3.5	Registratie	26
3.6	Redenen om te registreren	27
3.7	Registraties door de overheid	28
3.7.1	Registraties met een militair karakter	28
3.7.2	Registraties met een politiek karakter	28
3.7.3	Topografische beschrijvingen	29
3.7.4	Economische registraties	29
3.7.5	Overige registraties	30
3.8	De verschriftelijking	30
4	BEVOLKINGSADMINISTRATIE	32
4.1	Inleiding	32
4.2	Persoonsregistraties tot de Bataafse tijd	32
4.3	De Bataafse tijd van 1795 tot en met het Koninkrijk Holland 1806-1810	33
4.4	Burgerlijke stand	34
4.4.1	Het doel van de burgerlijke stand	34
4.4.2	De burgerlijke stand een instrument tot beheersing?	34
4.5	Bevolkingsregister	35
4.5.1	De verdere ontwikkeling van de bevolkingsregisters	36
4.5.2	Het doel van de bevolkingsregisters	36
4.5.2.1	Statistiek	37
4.5.2.2	L.A.J. Quetelet	38
4.5.3	De bevolkingsregisters een instrument tot beheersing?	38
4.5.3.1	Discussies en de praktijk	40

4.5.3.2	De Tweede Wereldoorlog	41
4.6	Problemen bij beheer	42
5.	IDENTIFICATIE EN DE CONTROLE VAN PERSONEN	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Naamsaanneming	44
5.3	Paspoort	45
5.3.1	De ontwikkeling van het Nederlandse paspoort	45
5.3.2	De functies van een paspoort	46
5.3.3	Het paspoort een instrument tot beheersing?	47
5.4	Monopolisering van de middelen om zich te kunnen verplaatsen	50
5.5	De mens een nummer?	51
6	CONCLUSIES	52
	BIBLIOGRAFIE	55

1 PROBLEEMSTELLING

INLEIDING

30 juli 2002, Punta Gorda, Florida. In de openbare bibliotheek schuift Nigel B. Gates (45) achter de computer. Hij surft naar de websites over Bagdad, president George W. Bush, de terroristische aanslagen van 11/9 en technieken voor het verstoppen van metalen voorwerpen. Dertig minuten later. Door de ingang van de bibliotheek stormen agenten van de Southwest Florida Bomb Squad, het Punta Gorda Fire Department, de Charlotte County Sheriff's Office en een horde andere rechercheurs en geüniformeerd personeel van gemeentelijke hulpdiensten. Agenten ondervragen Gates, die een Britse burger blijkt te zijn. Als ze in zijn rugzak flessen vinden met daarin een onbekende vloeistof ontruimen ze de bibliotheek. Ze arresteren Gates. Zo begint het artikel *Verloren onschuld*¹ in de Groene Amsterdammer, waarin de film *Minority Report* van Steven Spielberg besproken wordt. De strijd tegen het terrorisme, een machtige veiligheidsministerie en de heersende nervositeit passeren de revue. Een ander voorbeeld schetst Kuitenbrouwer in zijn rede die hij uitsprak bij de aanvaarding van de Belle van Zuijlenleerstoel aan de universiteit van Utrecht. Na drie elektronische betalingen blijkt dat de boekhouder Andersson niet op cursus is, maar er een vriendin op na houdt. De koppeling van computers en de noodzaak massaal toezicht per computer beter te controleren is het thema van Kuitenbrouwer.²

Twee voorbeelden die niet losstaan van de werkelijkheid waarin wij leven. Zijn er redenen tot zorg, is de democratische rechtsstaat in gevaar ?

1 PROBLEEMSTELLING

Auteurs als Dandeker, Gandy en Lyon hebben publicaties het licht doen zien, waarin zij toezicht, in de vele verschijningsvormen, in de huidige samenleving beschrijven. Deze sociale wetenschappers spelen een prominente rol in het debat. Alle drie auteurs erkennen hun schatplichtigheid aan Foucault.

Zijn publicatie *Surveiller et punir, naissance de la prison* verschijnt in 1975. Het boek handelt over macht, uitsluiting en disciplineren. In de samenleving lopen verschillende machtsstrategieën door elkaar. *De macht is er niet, er is wel "een onophoudelijk duwen en trekken, dat maar zelden tot het gewenste machts-evenwicht leidt"*.³ Macht is geen `ding` in bezit van een persoon of een groep, het is strategie en heeft van doen met netwerken en taktiek(en). Macht is een continu proces van strijd.⁴ De macht toont zich in disciplineren. Op de verschillende plekken en instituties als gezin, school, kerk, werk, leger en natuurlijk de gevangenis worden mensen "in de maatschappelijke gewenste vorm geslagen."⁵ Traditionele macht is zichtbaar, manifesteert zich, disciplinerende macht daarentegen is in uitoefening onzichtbaar.⁶ Het panopticum wat hij beschrijft voldoet hieraan. Een ringvormig gebouw met in het midden een toren met grote ramen en daar omheen de cellen. De bewaker ziet iedereen, de gevangenen, zieken of welke categorie personen er ook mogen zitten, zien hem niet en men ziet elkaar niet. De kunst is de gedetineerde te laten beseffen dat hij gezien wordt, ook al

¹ G. Keyser, 'Verloren onschuld' in: *De Groene Amsterdammer*, 126 (2002)32-33.

² F. Kuitenbrouwer, *Wanneer computers koppelen... Over de noodzaak massaal toezicht per computer beter te controleren* (Deventer 1990)

³ J. Sperna Weiland, *De mens in de filosofie van de twintigste eeuw* (Amsterdam 1999) 326.

⁴ C. Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990) 23.

⁵ Weiland, *De mens*, 325.

⁶ M. Foucault, *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis* (Groningen 1989) 260.

is dat niet zo.⁷ De gedetineerde is een individu “het fictieve atoom (...) gefabriceerd (...) door de specifieke technologie van de macht die ‘discipline’ heet”.⁸ Het penitentiaire panopticum is gelijk (aan) een permanent en individualiserend documentatiesysteem.⁹ Foucault stelt dat in de achttiende eeuw de samenleving door een “complexe documentaire organisatie met een gigantische politieke tekst overdekt wordt”.¹⁰ Disciplineren verbindt hij met militaire ontwikkelingen, nogal voor de hand liggend: het leger is de disciplinerende instelling bij uitstek.

Dandeker wijst in zijn boek *Surveillance, Power and Modernity* op de militaire oorsprong van toezicht. De militaire macht die naar buiten is gericht wordt gaandeweg in de tijd meer bureaucratisch. De interne pacificatie, binnen het eigen grensgebied, is verbonden met de militaire macht die naar buiten is gericht. Beide vereisen een toenemend toezicht en de nodige middelen. Dandeker verbindt bureaucratie (Weber) en toezicht (Foucault) en analyseert de opkomst van bureaucratisch toezicht in de moderne wereld. Hij introduceert Machiavelli, in navolging van Anthony Giddens, die stelt dat conflicten en strijd een onafgebroken, een eeuwigdurend kenmerk van het sociale leven zijn.¹¹

Gandy kijkt in *The Panoptic sort*¹² meer naar het bedrijfsleven en de mogelijkheden die de rationalisatie (Weber) en het panopticum van Foucault bieden op het terrein van de marketing. Het “panoptic sort” is voor hem het alziende oog van de verschilsmachine die het wereldwijde kapitalistische systeem leidt en het is verbonden met de notie van het sorteren, het filteren van “broken material or damaged goods.”¹³ Gandy spreekt hier over mensen! In zijn conclusie maakt hij zich zorgen en ziet anti-democratische tendensen. Het belang van het disciplinaire toezicht is enkel om het kapitalisme in stand te houden. Hij erkent dat Marx een belangrijke inspirator voor hem is. Betrokkenheid en vertrouwen lijken het te verliezen. De kritische (een bijvoeglijk naamwoord uit vervlogen tijden) wetenschap rest enkel de problemen te verwoorden en te verspreiden. Gandy sluit af met: “My project is not the lion’s roar, just a tiny rent in the screen. There is much more to be seen. Make a hole for yourself, or help me to widen the one that I have already begun.”¹⁴

David Lyon met *The Electronic Eye* en *Surveillance society*¹⁵ moet nog genoemd worden. Het eerste boek schetst de opkomst van de maatschappij waar het toezicht enkel toeneemt, het tweede boek is duidelijk verbonden met het eerste. *Surveillance society* constateert trends en de gevolgen ervan. Het wil de Orwelliaanse angst(en) niet veronachtzamen, maar er op wijzen dat mensen uitgesorteerd worden in verschillende sociale categorieën. Lyon begint *Surveillance Society* met “verdwijnende lichamen”; ter vergelijking Foucault begint deel één van *Discipline, Toezicht en Straf* met “het lichaam van de veroordeelde” en boven deel drie staat “de gehoorzame lichamen” en sluit hij af met “gevangenis”. Lyon eindigt zijn betoog met personen “re-embodiment persons” en de zorg voor de Ander¹⁶ niet over te laten aan het elektronisch toezicht.

⁷ Ibidem, 276-278

⁸ Ibidem, 269

⁹ Ibidem, 345

¹⁰ Ibidem, 295

¹¹ A. Giddens, *Nation-State and Violence* (Cambridge 1985) 53.

¹² O.H. Gandy Jr., *The Panoptic Sort. A Political Economy of Personal Information* (Boulder, San Francisco, Oxford 1993)

¹³ Gandy, *The Panoptic sort*, 1-2.

¹⁴ Ibidem, 231.

¹⁵ D. Lyon, *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society* (Cambridge 1994). *Surveillance society. Monitoring everyday life* (Buckingham, Philadelphia 2001)

¹⁶ De Ander, een kernbegrip uit de filosofie van Emmanuel Levinas (1906-1995) zie: J. Serna Weiland, *De mens in de filosofie van de twintigste eeuw* (Amsterdam 1999) 343.

Foucault en Gandy schetsen een somber perspectief, al blijven hun analyses belangwekkend en boeiend. Luuk van Middelaar bekritiseert Foucault in zijn publicatie. Ik maak hier even een uitstapje, omdat ik van mening ben dat zijn noties van belang zijn voor het vervolg. Van Middelaar merkt op dat de burger, de wet en de staat, kortom alle politiek bij Foucault uit het beeld verdwijnt. Zijn blinde vlek is de staat. Er is enkel macht: werkzaam via netwerken en praktijken.¹⁷ Foucault stelt de maatschappij voor als een gevangenis en ziet parallellen, en meer dan dat, tussen het gevang, de school, de fabriek en het ziekenhuis. Van Middelaar verwijst met instemming naar Michael Walzer die constateert dat de liberale staat de grenzen van de disciplines en disciplinaire instituties onderhoudt en hun intrinsieke principes versterkt. Totalitaire staten doorbreken de grenzen.

Onderwijs is daar indoctrinatie, een gekkenhuis een gevangenis en een gevangenis een concentratiekamp.¹⁸ De staat maakt juist het verschil. Een revolutie is voor Foucault zonder zin, er is immers geen politiek centrum. Rest er slechts een virtuele staat?¹⁹ Van Middelaar meent dat Foucault geen vijand van de macht is, maar dat hij verlangt naar macht die de overtreding gevaarlijk en glorieus maken. Verzet is voor hem een existentiële noodzaak.²⁰ De neo-nietzscheanen, waar van Middelaar Deleuze en Foucault toe rekent, zien een voortdurende strijd tussen individuen en niet tussen klassen en/of groepen.

Hij vat de politieke filosofie van het Franse neonietzscheanisme samen in het beeld van “ één superieur mannetje dat zich met hand en tand verzet tegen de macht van de massa”.²¹

Het *toezicht* wat bij iedere genoemde auteur steeds opnieuw aan de orde wordt gesteld behoeft nadere definiëring. Toezicht is het kernwoord van deze scriptie.

In Van Dale's Groot woordenboek der Nederlandse taal wordt toezicht als volgt omschreven:

- aandacht, oplettendheid en voorzichtigheid (verouderde betekenissen);
- het waken dat een persoon of zaak zich gedraagt of bevindt, dat een handeling geschiedt, overeenkomstig een bepaalde norm; hoede, zorg, controle.

Machtsuitoefening is onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van toezicht. Het woord *surveillance*²² heeft twee gezichten. Een ouder kan vragen om op zijn/haar kind te letten, de achterliggende gedachte is dan bescherming. Dezelfde ouder kan opnieuw dezelfde vraag stellen, maar dan om te voorkomen dat zijn/haar kind katekwaad gaat uithalen. Morele criteria komen hier om de hoek kijken en zaken als dirigeren, voorschrijven en controleren.²³

Lyon noemt een samenleving die afhankelijk is van communicatie- en informatietechnologie voor de administratief-bestuurlijke en controle processen een toezicht-samenleving.²⁴

Toezicht omschrijft Lyon als volgt: de verzameling en bewerking van persoonlijke data, identificeerbaar of niet, met het doel om de personen wiens gegevens verzameld zijn te beïnvloeden of te sturen. Het gaat niet om stadswachten of camera's die een oogje in het zeil houden. Het gaat om *stukjes* informatie, “it seeks out factual fragments abstracted from individuals”²⁵ die bijeengebracht worden om het toezicht te optimaliseren.

¹⁷ L. Middelaar, *Politicide. De moord op de Franse politiek* (Amsterdam 1999)107.

¹⁸ Ibidem, 108.

¹⁹ P.H.A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal* (Schoonhoven 1998)

²⁰ Middelaar, *Politicide*, 111.

²¹ Ibidem, 113.

²² Het woordenboek geeft als vertaling: *toezicht*. De auteur, P.H.H. Zeef, van het proefschrift *Tussen toezien en toezicht. Veranderingen in bestuurlijke toezichtsverhoudingen door informatisering* (Den Haag 1994) vertaalt het eerste deel van de titel met *Between surveillance and control*.

²³ Lyon, *Surveillance society*, 3.

²⁴ Ibidem I.

²⁵ Ibidem, 2.

Dandeker ziet *surveillance* niet als het bespioneren van mensen, maar als het verzamelen van informatie over en het toezicht houden op personen in organisaties.²⁶

Hij verbindt de informatie-samenleving met de eeuw van de bureaucrativering. Bureaucratisch toezicht is de basis voor het handelen van, volgens hem belangrijkste institutionele sectoren, het leger, de politie en het bedrijfsleven.²⁷ Ten tijde van oorlog of bij de voorbereidingen ervan neemt toezicht toe.²⁸ In het vervolg zal het begrip bureaucratie aan de orde komen, nu toch alvast één opmerking. Dandeker deelt de visie van Weber en Tocqueville dat in moderne samenlevingen, waar democratisering en de roep om gelijkheid belangrijke waarden zijn, bureaucrativering als (bijna) vanzelf volgt.²⁹

Gandy omschrijft toezicht als een technologie, die informatie over individuen en groepen verzamelt en verwerkt. Informatie die is voortgekomen uit hun dagelijks leven als burger, werknemer en consument en vervolgens gebruikt wordt om de toegang tot goederen en diensten te coördineren en te controleren.³⁰

Kennis, macht en toezicht zijn voor Foucault verbonden. De indruk die na lezing van Foucault's werk blijft hangen is er één van een machteloze gebondenheid van het individu. De Nederlandse vertaling van *Surveiller et punir, naissance de la prison*, uit 1989, heeft een omslag met een gemaskerde persoon, waarvan de handen zich geketend boven het hoofd bevinden. Nu is dit uiteraard het werk van zijn uitgever, maar het komt ook naar voren in publikaties. Zijn definiëring van het begrip *bestuur* is hierbij illustratief: het geheel van instellingen en praktijken waardoor mensen worden geleid: beginnend met het administratief apparaat tot aan het onderwijs, enzovoort noemt hij bestuur.³¹ Een definiëring die wel heel erg ruim is. Het toezicht, de disciplinerende macht zit in ons, door de opvoeding en de vorming van de persoonlijkheid meegegeven. Dit is alleen mogelijk in het liberale Westen en zijn liberale regime. Een soortgelijke machtsuitoefening over individuen in andere politieke en sociale systemen als, de absolute monarchie, het feodalisme en dergelijke, zou niet mogelijk zijn geweest.³²

De doelen van *toezicht* verschillen bij de auteurs:

- Foucault stelt disciplineren en beheersing, het leiden van mensen, voorop;
- Dandeker heeft de pacificatie binnen en buiten de grenzen van een specifiek territorium voor ogen en ziet in *toezicht* een goed instrument om dit te realiseren. Buitenlandse veiligheid en binnenlandse veiligheid zijn nauw op elkaar betrokken. Beheersing is hier ook het leit-motiv;
- Gandy benadrukt het onderscheiden, de sortering ten behoeve van commerciële toepassingen, dit is eveneens beheersing.

Genoemde auteurs verbinden toezicht met personen, respectievelijk met lichamen, met als doel beheersing. Beheersing is het thema van het tweede hoofdstuk. Mannheim's visie op beheersing is genuanceerder en zal dan ook een belangrijke rol spelen binnen dit onderzoek. Binnen de bestuurlijke wereld wordt *toezicht* in enkele gevallen onpersoonlijk omschreven. De Rekenkamer definieert toezicht als volgt: "het verzamelen van informatie over de vraag of

²⁶ C. Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990) vii. Een nadere uitwerking geeft hij in het tweede hoofdstuk van zijn boek.

²⁷ Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity*, 2,3.

²⁸ Ibidem, 104.

²⁹ Ibidem, viii.

³⁰ O.Gandy Jr., *The Panoptic Sort. A Political Economy of Personal Information* (Boulder, San Francisco, Oxford 1993) 15.

³¹ M. Foucault, *Ervaring en waarheid* Duccio Trombadori in *gesprek met Michel Foucault Te Elfder Ure 1985*, 91.

³² Foucault, *Ervaring en waarheid*, 86.

een zaak of handeling aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”³³

Iedere vorm van toezicht begint met het verzamelen van data, informatie zoals sommige auteurs het ook noemen. Ik zal deze begrippen door elkaar gebruiken en geen onderscheid aanbrengen. Registratie, op papier of digitaal, is altijd het begin voordat er met data gewerkt kan worden.

Mijn keuze in deze scriptie is om na te gaan in welke mate het verzamelen van persoonlijke data van overheidswege bedoeld is om individuen te bedienen respectievelijk te controleren.³⁴

Twee instrumenten om toezicht te realiseren zullen aan de orde komen. Ten eerste de persoonsregistratie, van overheidswege, en de mogelijkheden die er waren en zijn om de beheerde informatie aan te wenden voor andere doeleinden, dan oorspronkelijk bedoeld was. De burgerlijke stand en de bevolkingsregisters zijn het voorwerp van onderzoek. Als tweede zal het paspoort (een tastbaar document), als bewijs van registratie en identiteit, aan de orde worden gesteld. Samenvattend kom ik tot de volgende vraagstelling:

Hoe hebben in het huidige Nederland, de persoonsregistratie en de door overheid verstrekte documenten, die als bewijs van registratie golden voor de betrokkene, zich ontwikkeld?

Functioneerden de persoonsregistratie en de genoemde documenten, meer in het bijzonder het paspoort, als instrumenten voor sociale beheersing?

1.2 SCRIPTIE-INDELING

In hoofdstuk 2 zal het begrip beheersing uitgewerkt worden.

Hoofdstuk 3 toont aan dat voor de beheersing een bureaucratisch apparaat nodig is, welk registreert en classificeert om het toezicht te effectueren.

In hoofdstuk 4 zullen de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters, aan bod komen. Deze vormen van registratie werd met reden(en) opgezet, welke waren deze? Zat er een beheersingsideaal achter?

In hoofdstuk 5 draait het om de “control of movement”. Het paspoort, relatief jong maar nog steeds van grote waarde, staat hier centraal.

Het zesde en laatste hoofdstuk vat de bevindingen samen.

De literatuurlijst maakt ‘toezicht’ op mijn gebruik van bronnen mogelijk.

³³ Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Den Haag 1997)

³⁴ H. Bos, *Privacy begint in je genen. Cookies van eigen deeg voor de burger* (Groningen 2000) 12.

2 SOCIALE BEHEERSING

2.1 INLEIDING

Toezicht zoals het gedefinieerd is in het eerste hoofdstuk heeft als doel sociale beheersing. Sociale beheersing of controle is het geheel aan factoren, die door bewuste of onbewuste beïnvloeding een evenwicht in de maatschappij tot stand probeert te brengen.¹

De bepalende factoren zijn onder andere normen en waarden, gekoesterd door een heersende groep, die huns inziens goed zijn voor allen. Het zijn ook de wetten en de sancties die hieruit voortkomen. De eerste actor op dit terrein is voor Randraad de staat. De vraag is of deze visie geheel juist is.

Beheersing wil de “individuele aarzelingen” ten opzichte van het grote geheel, de overheid of de organisatie, beheersen. Op een onbewust niveau zal een “ingreep in iemands persoonlijkheid” gepleegd worden.²

Beheersing heeft een negatieve connotatie en in een eerder stadium van dit onderzoek zag ik sociale beheersing min of meer als tegengesteld aan het *algemeen belang* en had het opgenomen in de probleemstelling. Deze gedachte is niet te handhaven. Een gemeentebestuur dat een drugsprobleem en de hieruit voortkomende overlast probeert te beheersen, dit betekent dat het probleem niet definitief opgelost wordt, maar binnen zekere grenzen blijft en de overlast beperkt, dient het algemeen belang.

Mannheim verbindt beheersing met planning, dit woord is te vervangen door *beleid*.

Het begrip beleid kent een veelheid aan betekenissen en definiëringen. In dit verband wil ik er één noemen, die van Becker “beleid is georganiseerde sociale beheersing.”³ Het kan hier om overheidsinstanties of andere betrokkenen gaan. De visie van Becker is gedateerd. Beleid is meer dan het bedenken, vaststellen en uitvoeren van een plan. Bij het bedenken en vaststellen en het uitvoeren zijn vele personen en organisaties met verschillende wensen en belangen betrokken. Het is voorwerp van politieke argumentatie en debat en van politieke oordeelsvorming. Een plan is alleen dan beleid als het politiek bekrachtigd is.⁴ Voor de volledigheid zij opgemerkt dat een besluit om niet te handelen ook beleid is.

In dit hoofdstuk zullen drie denkers voorbij komen: Karl Mannheim, Michel Foucault en Paul Frissen. Als eerste Mannheim’s ideeën over kennis, planning en beheersing.

2.2. Karl Mannheim’s visie op kennis

Zijn denken is te verdelen in kennis- en planningsociologie en deze twee beïnvloeden elkaar. Mannheim benadrukte het algemene ideologische karakter van alle kennis. Hij zag het handelen en denken van mensen verbonden met de sociale en historische context waarin ze leefden. Ideeën staan onder grote invloed, zonet volledig van de maatschappelijke positie en de rol die zij geacht worden te spelen. Mensen met een andere maatschappelijke positie

¹ H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing* (Assen 1960) 6. Gevonden bij N. Randraad ‘Negentiende-eeuwse bevolkingsregisters als statistische bron en middel tot sociale beheersing’ in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 21^e jaargang, nummer 3, augustus 1995, 319-342.

² L. Schönbeck, *Onerbiedige wijsbegeerte van het management. Een wijsgerig-antropologische verhandeling over randvoorwaarden van moderne organisaties* (Schiedam 2001) 31.

³ H.A. Becker, ‘Over sociologen en beleid’, in: A. Hoogerwerf (red), *Beleid Belicht. Sociaal-wetenschappelijke Beleidsanalyse*, 2 delen (Alphen aan de Rijn 1972) dl.I, 26.

⁴ H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde* (Muiderberg 1992) 45-46. Voor de geschiedenis en de definiëringen van het begrip *beleid* zie: pagina 15-17 en 43-46 van *Beleid en politiek*.

hebben een ander perspectief op de werkelijkheid en zien andere ‘feiten’ en komen tot afwijkende oordelen. Een vraag blijft of alle uitspraken tijd-, plaats- en positiegebonden zijn of zijn er uitspraken met een algemene strekking? Een definitief antwoord heeft Mannheim hier niet op gevonden.⁵

2.2.2 Karl Mannheim's visie op planning

Een korte uiteenzetting van het begrip ‘planning’ zoals Mannheim het zag.

In 1933 werd Mannheim ontslagen als hoogleraar in Frankfurt, vanwege zijn joodse afkomst, hij kreeg asiel in datzelfde jaar in Engeland. Zijn ervaringen in de Weimar Republiek deden hem inzien dat een stabiele en humane samenleving niet opgebouwd kon worden op de beginselen van ‘laissez-faire’ en ‘muddling through’. Hij zag planning als een noodzaak.⁶ Net als Weber achtte hij de rationaliteit van grote waarde, hij was de irrationaliteit van het nationaal-socialisme niet voor niets ontvlucht. Hij zag in planmatige ordening het middel om de crisis te overwinnen. Geen totale planning, van de wieg tot het graf, van hogerhand van ieder individu. Het ging hem om de grote lijnen, volgens sommigen is de verzorgingsstaat een uitdrukking van een aantal door Mannheim geformuleerde beginselen. Een voortdurende systeemkritiek achtte hij van belang. De kritiek neigde bij hem niet naar anarchistische richting (en), een systeem dat niet deugde werd afgeschaft en vervangen door een betere. Hij stond voor een flexibele planmatigheid en het democratisch onder controle houden van elites.⁷ In zijn denken zijn spanningen waarneembaar, Mannheim stelde zichzelf al de vraag: “Who plans those who are doing the planning”.⁸ De bezwaren van de romantici, met hun opkomen voor de traditionele, organische benadering, waarin dingen geaccepteerd worden zoals zij zich aandienen, waren invoelbaar voor hem. Toch zag hij dat mensen op steeds meer levensterreinen deze houding loslieten en actief en doelbewust gingen handelen. Anders gezegd: planmatig handelen.⁹ Dit kan alleen onder de volgende voorwaarden:

1. er dient een grondwet te zijn met daarin de vrijheidsrechten vastgelegd om de planners (politici en ambtenaren) te binden;
2. de aanwezigheid van een parlementaire democratie die de hoofdlijnen van de planning bepaalt en de uitvoering ervan controleert;
3. en stimulering van de politieke deelname door middel van publieke discussie en overheidsvoorlichting om de bevolking te bereiken en de planners het grote belang van individuele autonomie voor te houden.¹⁰

⁵ H. Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek 1. De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim en Schumpeter* (Amsterdam 2001) 102.

⁶ Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 108.

⁷ H.P.M. Goddijn, *Geschiedenis van de sociologie. Achtergronden, hoofdpersonen en richtingen* (Meppel/Amsterdam 1977) 280.

⁸ K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (London 1951) 74. Geciteerd bij: Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 153.

⁹ Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 122-123.

¹⁰ J.W. de Beus, ‘Politieke autonomie’ in: P. B. Lehning en M.P.C.M. van Schendelen, *Actualiteit van politieke filosofie* (Amsterdam 1981) 18.

2.2.3 Karl Mannheim's visie op beheersing

Mannheim spreekt van sociale technieken, die hij toepast op de mens en zijn sociale relaties. Sociale technieken ziet hij als praktijken en instellingen die tot doel hebben het menselijk gedrag en de sociale verhoudingen te vormen. Het gaat dan over: gewoonten, normen, bureaucratieën, legers en propagandapraktijken en – instellingen.¹¹

Moderne techniek maakt het mogelijk het gedrag van mensen eenvoudiger te beheersen en het bevordert de centralisatie van de macht.

Hij onderscheidt twee vormen van sociale beheersing:

- Directe beheersing is zichtbaar in de onmiddellijke omgeving, het gezin, het dorp. Een zichtbaar persoon, een vader, een leraar of een chef oefent de controle uit. Gewoonten zijn het product van deze vorm van beheersing.
- Indirecte beheersing is subtieler en minder zichtbaar en daar waar er sprake is van een ontwikkelde maatschappij.

Over deze vorm van indirecte beheersing wil ik iets meer zeggen.

Arbeidsdeling maakt mensen meer afhankelijk van elkaar en van de samenleving. Nieuwe soorten van controles ontstaan, controles waar niet duidelijk van is welke persoon of instelling verantwoordelijk is. In veel gevallen is er sprake van een onzichtbare druk, velen doen 'gewoon' wat er van hen verwacht wordt.

Mannheim onderscheidt de verschillende indirecte beheersingstechnieken:

1. Beheersing door middel van traditionele instituties, gebruiken en conventies. Dit is zichtbaar in gemeenschappen als families en dorpen. Hier is geen sprake van planning, men is lidmaat door geboorte. De sociale controle handhaaft de geldende normen en gebruiken. De industrialisatie heeft hier veel van doen verdwijnen.
2. Het rationaliseren van gedrag door een veelomvattend rationeel stelsel van regels en reglementen. Deze vorm is vooral zichtbaar bij ondernemingen en overheidsbureaucratieën, zij zijn er om een bepaald doel te realiseren. Het raakt slechts een deel van het leven van de leden en het lidmaatschap is vrijwillig.
3. Een ander middel tot beheersing zijn de 'veldstructuren', een variant tussen concrete groepen en grootschalige organisaties. Een veldstructuur omvat meerdere groepen en landen en is een netwerk van wederzijdse afhankelijkheden. Mannheim noemt de handel als voorbeeld hiervan. De economische uitwisseling, transport, het reizen, de boekhouding en wat dies meer zij, een specifiek denk- en gedragspatroon is het gevolg.
4. Als laatste middel om mensen te beheersen noemt hij competitie, arbeidsdeling en machtsverdeling. Competitie komt veel voor, in de economie, maar ook in het leger en bij allerlei instellingen. De impact hiervan is groot, zo verandert het de houding tegenover het werk en de collega's.¹²

De vraag blijft: hoe waren beheersing en planning te verzoenen met vrijheid en democratie? Mannheim vat de geschiedenis van de parlementaire democratie samen als een geschiedenis van een pogen tot beheersing van de macht ('the history of control of control'). De staatssoevereiniteit verving de beslissingsbevoegdheid van plaatselijke autoriteiten over zaken van recht en orde. Andere gevolgen waren de eenwording en coördinatie van de vormen van sociale beheersing. Het parlementaire systeem werd de manier om belangenconflicten vreedzaam op te lossen en de parlementaire democratie ging de planners beheersen. De pogingen van de staat om enige orde te scheppen in de chaos, die op conto staat van de vrije

¹¹ Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 123.

¹² *Ibidem*, 126-129.

markt, deed de invloed van de staat toenemen. De gedachte dat de staat er alleen was voor rechts- en ordehandhaving werd losgelaten. De verzorgingsstaat¹³ kwam binnen het gezichtsveld. Het onderwijs had in zijn optiek een belangrijke taak om de sociale consensus te bevorderen. Waarden als fatsoenlijkheid, broederschap ed., van vitaal belang voor de maatschappij, moesten worden verspreid. Het zou de 'psychologische anarchie van het liberale kapitalisme' en doorgeslagen competitiegeest moeten temperen.¹⁴

De veldstructuren waar Mannheim over spreekt zijn mijns inziens moeilijk en misschien zelfs wel in het geheel niet te sturen en te controleren. Een veldstructuur omvat namelijk meerdere groepen en landen en is een netwerk van wederzijdse afhankelijkheden. Een centrum is hier niet zichtbaar, wie of wat is aanspreekbaar? Waar ligt de verantwoordelijkheid? Deze veldstructuren komen in de buurt van Foucault's anonieme machtsstructuren, de macht die zich manifesteert in dagelijkse praktijken en in het vervolg hiervan ook met Frissen. Ondanks het voorgaande baseert Mannheim zijn ideeën over planning en beheersing op de gedachte van één politiek machtscentrum, een gedachte die door Foucault wordt afgewezen.

2.3.1 Foucault: geen machtscentrum

De moderne mens is niet vrij, hij zit gevangen in een structuur van machtsrelaties. Foucault schetst een 'Grote Opsluiting' die vanaf de zeventiende eeuw begonnen is. Armen, gekken, allen uit de lagere klassen, die niet meededen aan het maatschappelijk verkeer, werden opgesloten en het doel was ze om te vormen (te produceren) tot volgzame en gedisciplineerde individuen.

De traditionele macht werd belichaamt door de soevereine vorst. De macht was gebonden aan een persoon, deze macht was onbetwistbaar en de vorst dwong tot gehoorzaamheid.

De moderne macht is niet gebonden aan één persoon, maar is geïnstitutionaliseerd en wordt zichtbaar in menselijke verhoudingen. De machtsuitoefening is anoniem, de zichtbare heerser(s) zijn vervangen door anonieme machtsstructuren. Foucault ziet geen centrale macht die het leven domineert en de mensen ondergeschikt maakt, macht is geen externe kracht, maar manifesteert zich in dagelijkse praktijken. In die dagelijkse praktijken wordt bepaald wat normaal en abnormaal is.

De macht is niet repressief, maar productief. Het gaat om het participeren, de uitsluiting staat niet meer centraal. Normalisering en disciplineren zijn de woorden waar het om gaat. Er is sprake van een individualisering: het 'geval' ontstond. Het gaat niet meer om de misdaad, maar om de dader en zijn intenties. De persoonlijke voorgeschiedenis wordt onderzocht, er is sprake van een psychologisering.¹⁵ Het straffen van het lichaam werd vervangen door het corrigeren van de geest van de overtreder.

2.3.2 Morele technieken

Foucault ziet emancipatie en het gelijkheidsstreven als morele technieken. Het humanistische ideaal van de Verlichting is een dekmantel voor de wil tot macht. De technieken die ingezet worden zijn subtiel, Foucault spreekt van een 'micro-fysica' van de macht. Het in gevangnissen, ziekenhuizen en fabrieken ontwikkelde systeem van bewaking en toezicht

¹³ Is niet elke maatschappij die georganiseerd is rond utilitaire waarden, zoals een verzorgingsstaat, bezig met het 'opbergen en controleren van nutteloze mensen en eigenschappen' vraagt A. W. Gouldner zich af in zijn *De naderende crisis van de westerse sociologie* (Bilthoven z.j.) 101.

¹⁴ Ibidem, 133-136.

¹⁵ H. Oosterling, *De opstand van het lichaam. Over verzet en zelfveraring bij Foucault en Bataille* (Amsterdam 1989) 41.

verbindt hij met het panopticum (zie inleiding). Eén toezichthouder ziet alles, maar blijft zelf onzichtbaar, doel is dat de externe controle zelfcontrole wordt. Het is een machtsuitoefening zonder zichtbare en directe geweldsmiddelen.

Foucault bespreekt vier disciplinerende machtstechnieken:

1. Ruimtelijk, het voorbeeld is de afzondering in de gevangenis. De ruimtelijke scheiding maakt toezicht eenvoudiger. Het hebben van een vaste woon- en verblijfplaats is in dit kader relevant.
2. Oefening, te denken is aan de vele voorschriften die betrekking hebben op het lichaam en de houding ervan. Het leger en het werk in de fabrieken zijn voorbeelden hiervan.
3. Tactiek, individuen moeten bij elkaar en/of uit elkaar gehaald worden. In de meeste gevallen gaat het om de afstemming van het individu op het gezamenlijke handelen. Ging het eerst in fabrieken om diefstal te verhinderen en de verspilling van grondstoffen tegen te gaan, gaandeweg richtte de disciplinerende zich op de verbetering van de vaardigheden, efficiëntie en productiviteit.
4. Onderzoek, individuen moeten te categoriseren, te beschrijven en te analyseren eenheden zijn. Het gebruik van dossiers en rapporten is kenmerk van de moderne tijd.

De technieken werken alleen dan wanneer alles zichtbaar is. Voetbalsupporters tot een clubkaart verplichten maakt ieder van hen tot een afzonderlijk individu, dat te volgen en zonodig uit te sluiten is. Een andere vereiste is het voortdurend toezicht.

In moderne samenlevingen wordt het gedrag van mensen voortdurend getoetst door anderen. Kantoren, scholen, snelwegen waar worden we niet getoetst en zonodig gecorrigeerd?

2.4.1 Frissen: netwerken

Frissen vertelt in zijn *Virtuele staat* een verhaal¹⁶ van een toenemende diversiteit en fragmentatie die het politieke primaat aantasten. De politiek als het centrum van de samenleving neemt in belang af.

De netwerkmaatschappij is de overheersende vorm van sociale organisatie in deze tijd. Het is de sociale structuur, gevormd door informatienetwerken. De sociale structuur heeft betrekking op menselijke relaties, productie, consumptie, ervaring en macht. Een netwerk heeft knooppunten, maar **geen** centrum. Knooppunten kunnen verschillen in omvang en functie, als ze hun waarde verliezen worden ze vervangen door nieuwe productieve knooppunten. Een netwerk is een automaat, het zijn de sociale actoren en – instituties die de netwerken programmeren. Is dit geschiedt dan leggen de informatienetwerken hun structurele logica op aan hun menselijke componenten.¹⁷

Frissen onderscheidt enkele karakteristieken in de netwerkmaatschappij:

1. Een *horizontalisering* in de maatschappelijke verhoudingen. Organisaties worden netwerken, de piramidestructuur, zichtbaar in hiërarchie en bureaucratie, neemt in betekenis af. Het anarchisme, even de machtsvrijheid en absolute gelijkheid loslatend, heeft de toekomst.
2. *Deterritorialisering* wil zeggen dat de plek aan betekenis verliest. Er lijkt een verband met de globalisering.

¹⁶ Voor het volledige citaat: "...ik wil en kan slechts *een* verhaal vertellen. Dan is fantasie vaak belangrijker dan methodologische validiteit. Wie zich wil laten bekoren of overtuigen, is welkom, wie dat niet wil kan naar een ander verhaal 'zappen'. Uit: *De virtuele staat, politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal* van P.H.A. Frissen (Schoonhoven 1998) 208. Zie ook: Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 271.

¹⁷ M. Castells, 'Epiloog: Informationalisme en de netwerkmaatschappij' 158-159, in: P. Himanen, *De hacker-ethiek en de geest van het informatietijdperk* (Amsterdam 2001).

3. *Virtualisering* is de komst van een wereld zonder materiële grondslag, een wereld waarin een identiteit aangenomen kan worden en met hetzelfde gemak vervangen kan worden door een nieuwe.

Een decentreringsproces wordt zichtbaar, het gaat van één centrum naar **vele** (machts)centra. Maar wie beheerst wie en wat en waar liggen de verantwoordelijkheden? En is het waar dat de centra wegvallen?

Brown en Duguid wijzen erop dat grootste fusies in het bedrijfsleven in 1998 plaatsvonden, de grote mediaconcerns in handen zijn van enkelen. De ‘verdwijning van de plek’ lijkt mee te vallen. Silicon Valley, Wallstreet en Brussel zijn er nog steeds. Specifieke (beroeps)groepen willen nog steeds in elkaars nabijheid vertoeven en elkaar inspireren en uitdagen. De voorspellingen over het *einde* van de bureaucratische organisatie(s), de politiek, de natie en de plek verbinden zij met de voorspelling van de New York Times uit 1938 die het einde van het potlood voorzag.¹⁸ Zij zien naast de beperkingen ook de extra mogelijkheden van grote organisaties en verwijzen naar Giddens die meent dat “in plaats van de onvermijdelijke neiging naar starheid, (formele) organisaties gebieden produceren van autonomie en spontaniteit die eigenlijk vaak minder gemakkelijk te bereiken zijn in kleinere groepen”¹⁹

¹⁸ J.S. Brown en P. Duguid, *De waarde van informatie. Een holistische benadering voor organisatie en samenleving* (Amsterdam 2000) 10 en 12.

¹⁹ *Ibidem*, 176. 176.

3 BUREAUCRATIE

To be governed is to be under surveillance, inspected, spied on, superintended, legislated, regulated, restrained, indoctrinated, preached at, controlled, appraised, assessed, censored, commanded.... To be governed is to be noted, registered, enumerated, accounted for, stamped, measured, classified, audited, patented, licensed, authorized, endorsed, reprimanded, prevented, reformed, rectified, and corrected, in every operation, every transaction, every movement.

- Pierre-Joseph Proudhon¹

3.1 INLEIDING

Zagen we al dat toezicht, het verzamelen van informatie, als doel sociale beheersing heeft. In dit hoofdstuk komt het instrument voor de informatieverzameling aan de orde, de bureaucratie.

Eén van de kenmerken van moderne samenlevingen is de aanwezigheid van grote, bureaucratische organisaties. Dandeker begint zijn eerste hoofdstuk met bureaucratie, toezicht en de moderne samenleving. Hij doet dit, omdat bureaucratie één van vier componenten is van de moderniteit.

De basis hiervoor vindt hij in het boek *The Nation-State and Violence* van Anthony Giddens. Giddens onderscheidt de volgende zaken:

- Een gecentraliseerd geweldsmonopolie;
- Grootschalige organisaties produceren en distribueren goederen en diensten;
- De coördinatie van de arbeidsverdeling wordt ondersteund door het gebruik van rationele technologie. Het gebruik van informatie is belangrijker dan grondstoffen;
- Een goede coördinatie van organisaties, in het bijzonder organisaties die macht/invloed hebben en ermee werken, kan niet zonder bureaucratie.²

Een gigantische hoeveelheid persoonlijke informatie is opgeslagen bij diverse organisaties met betrekking tot uitkeringen, bankrekeningen en bij politieautoriteiten om er een paar te noemen. De eeuw van de bureaucratie is ook het tijdperk van de informatiesamenleving, aldus Dandeker.

Ieder van ons is in toenemende mate afhankelijk van bureaucratische organisaties, die ons controleren en informatie van en over ons willen hebben. Foucault en Giddens hebben deze administratieve logica van de moderniteit gevat en omschreven met woorden als `uitbreiding van toezicht` en de groeiende mogelijkheden van `informatie verzameling`, vooral door het bedrijfsleven en de overheid. De rationele bureaucratie is de meest effectieve vorm van toezicht en beheersing.³

In dit hoofdstuk zal de bureaucratie en haar werkwijze aan de orde komen. Vervolgens zullen de oorzaken van de opkomst van deze vorm van organisatie behandeld worden. De gevolgen van de democratisering en bureaucrativering, twee zaken die met elkaar samenhangen, zullen besproken worden.

¹ J. Caplan en J. Torpey:, `Introduction` in : J. Caplan en J. Torpey ed., *Documenting individual identity. The development of state practices in the modern world* (Princeton 2001) 1-12. [oorspr. titel : *Idée générale de la révolution au XIXe siècle : choix d'études sur la pratique révolutionnaire et industrielle*, Garnier Paris 1851]

² Geciteerd in:C. Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990) 1-2.

³ Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity* , 2.

3.2 OMSCHRIJVING VAN DE BUREAUCRATIE EN HAAR WERKWIJZE

De bureaucrativering is de tweede belangrijke tak, na de economische rationalisering, van het rationaliseringproces. Bureaucratie is een vorm van formeel legale overheersing en het is een organisatievorm, die toepasbaar is op vele soorten organisaties.

Bureaucratie en Max Weber zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Weber onderscheidde drie soorten gezag:

- Traditioneel gezag, de legitimiteit berust op het gegeven dat het altijd zo is geweest.
- Charismatisch gezag steunt op de buitengewone eigenschappen die aan specifieke personen worden toegedicht. Charismatische leiders hebben buitengewone eigenschappen daarom kunnen en mogen zij de traditie afschaffen of wijzigen. Charismatisch gezag is revolutionair, innovatief en creatief, het daagt het traditionele gezag uit.
- Het legaal-rationeel gezag is gebaseerd op de wet en rationeel verklaarbare procedures. Elke daad van machtsuitoefening leunt op specifieke wettelijke voorzieningen. Dit type gezag komt veelal voor in het Westen, de bijbehorende administratieve vorm is de bureaucratie.

De bureaucratie zoals die in de private en publieke ⁴ sector te vinden is bezit volgens Weber enkele wezenlijke kenmerken.⁵

- Wetten en/of regelgeving definiëren wie of wat welke bevoegdheid bezit om wat te doen. Er zijn vaste grenzen aan de jurisdictie en de competentie.
- Er zijn hiërarchische verhoudingen en er moet verantwoording worden afgelegd, aan een bovengeslikte of tegenover een instantie van buitenaf.
- Alle bestuurshandelingen worden schriftelijk vastgelegd en bewaard in archieven. Alles draait uiteindelijk om in dossiers verzamelde kennis.⁶ Binnen een hiërarchische structuur is er een massa aan boodschappen die van het ene bureau naar het andere moet stromen en op de een of andere manier moet worden opgeslagen, aldus Berger.⁷ De regels en normen en de acties die naar aanleiding hiervan worden ondernomen en worden vastgelegd ⁸ dienen er toe dat ze slechts voor één uitleg vatbaar zijn. De eenheid van uitvoering, de duidelijkheid, zekerheid en controleerbaarheid worden hierdoor bevorderd.

⁴ H. Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek I. De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim en Schumpeter* (Amsterdam 2001) 307. Een verklaring voor het feit dat Weber weinig aandacht besteedt aan private bureaucratieën is gelegen in het gegeven dat deze minder aanwezig waren in het toenmalige Duitsland. Schumpeter (1883-1950) emigreerde in 1932 naar de Verenigde Staten, zag verschillende private bureaucratieën aldaar en publiceerde erover.

⁵ Weber, *Gezag en bureaucratie*, 67.

⁶ Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 278. "Ik heb wel eens tegen mijn ambtenaren gezegd: het is voor jullie belangrijker dat die loodgieterstassen met stukken morgen terugkomen, dan dat ik zelf terugkom. Want het gaat jullie vooral om mijn parafen. Al staat er de grootste lulkoek in een ambtelijk stuk, het gaat om de paraaf. Dan kan het hele apparaat weer verder." Aldus oud-minister van buitenlandse zaken Hans van Mierlo in *de Volkskrant* (24-4-1999)

⁷ Berger, P.L. en B. Berger, *Sociologie een biografische opzet* (Baarn 1988) 165

⁸ I.M.A.M. Pröpper, *Inleiding in de organisatie-theorie* (Den Haag 1998) 54. Henri Fayol (1841-1925) een Franse mijningenieur waarschuwde voor geschreven communicatie. Meningsverschillen en misverstanden worden verscherpt door schriftelijke communicatie. Het beste is als de communicatie mondeling verloopt, dit komt een winst aan snelheid, duidelijkheid en harmonie ten goede.

- De selectie van personeel geschiedt op grond van deskundigheid, men dient de vereiste diploma's te bezitten
- De bureauwerkzaamheden vergen een volledige werктаak, het is geen erefunctie meer die in vroegere tijden naast het gewone werk werd gedaan. De werknemer ontvangt een salaris in geld, er is geen reden om de functie als eigendom te zien.
- Het beheer geschiedt op basis van abstracte en veelal uitputtende regels. Persoonlijke privileges en gunsten zijn niet relevant voor de verhoudingen en relaties. Persoonlijke invloeden en emoties mogen geen rol spelen bij beslissingen. Een bureaucratie wil "objectief" zijn en berekenbaar. Een gevolg is dat de verrichtingen zeer voorspelbaar zijn.
- Er wordt gewerkt met door de organisatie ter beschikking gestelde middelen.

3.3 DE OORZAKEN VAN DE BUREAUCRATIE

Het aanwijzen van de eerste oorsprong(en) van bureaucratie is niet mogelijk. Na de verdrijving van het Taliban-regime uit Afghanistan verscheen in één van dagbladen een foto, waarop een controlepost te zien was. Midden op de weg was een bureau neergezet met daarop een mitrailleur en enkele strijders van één van de krijgsheren waren aanwezig om de controles uit te voeren. Bureaucratie die uit de loop van het geweer komt: het klassieke begin? De literatuur noemt het rationaliseringsproces, het kapitalisme en de democratisering als belangrijke drijfveren voor bureaucrativering.

3.3.1 *Het rationaliseringsproces*

Weber zag twee revolutionaire krachten in de geschiedenis: charisma en rationalisering. Beide zijn een vijand van de traditie en te(r)gen gevestigde institutionele ordes, beider doel is ingrijpende wijzigingen doorvoeren.

Rationalisering is "het proces waardoor, op steeds meer terreinen van het sociale leven, doelen en middelen worden verbonden door rationeel ontworpen en rationeel begrijpelijke procedures".⁹ De belangrijkste institutionele uitdrukking van een gerationaliseerde samenleving is de bureaucratie.

In alle culturen zijn wetenschap en kunst aanwezig, maar de westerse cultuur gaat in de rationalisering verder. Vijf terreinen zijn er te onderscheiden waar de rationalisering zich heeft voorgedaan. De techniek, de wetenschap, de kunsten, de staatsinrichting en het terrein van de voortbrenging van goederen.

Voorbeelden uit de wetenschap zijn: het rationele bewijs, het systematische experiment, een rationele omschrijving van concepten en het streven naar objectiviteit. In de muziek zijn er het notenschrift en het rationeel georganiseerde orkest. Op het terrein van het openbaar bestuur is er de toename van wet- en regelgeving. Het onderwijs draagt ook bij aan de rationalisering met vele verschillende opleidingen en bijbehorende kwalificaties. Het *Fachmenschentum* is overal en overheersend. De *Fachbeamte* is essentieel voor het bedrijfsleven en de overheid.¹⁰ De speciaal opgeleide deskundige vervult binnen grote organisaties een sleutelrol. Binnen het bestuur, op het slagveld en in de bedrijven. De bureaucratie waarbinnen de deskundige functioneert is technisch superieur. De bureaucratie is een machine, andere vormen van organisatie zijn niet-mechanisch, aldus Weber.

⁹ Berger, *Sociologie*, 264.

¹⁰ Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 58.

Enkele kenmerken van de bureaucratie op een rij: nauwkeurigheid, snelheid, duidelijkheid, kennis op basis van schriftelijke stukken, continuïteit, discretie, uniformiteit, strakke onderschikking, minimalisering van wrijvingen.....¹¹ Dankzij moderne communicatiemiddelen en verbeterde transportvormen kan het ook allemaal.

Weber ziet een *kwantitatieve* en een *kwalitatieve* uitbreiding van bestuurstaken binnen organisaties. Het geldt voor overheden, vakbonden, kerken, partijen, kortom het hele maatschappelijke spectrum. Een grote staat die zijn lange grenzen wil bewaken heeft een omvangrijk leger nodig en een uitgebreid bestuur om de interne eenheid en samenhang in stand te houden. Hetzelfde is van toepassing voor een multinational of een onderwijskoepel. De *kwantitatieve* uitbreiding heeft van doen met de omvang, de *kwalitatieve* uitbreiding heeft te maken met de groeiende complexiteit van de samenleving. Meer sturing en coördinatie is dan nodig tussen de vele en verschillende maatschappelijke actoren. In Egypte, volgens Weber het oudste land met een bureaucratisch staatsbestuur, ziet hij een voorbeeld van deze kwalitatieve ontwikkeling. De technisch-economische noodzaak om van boven af gemeenschappelijk de waterhuishouding voor het hele land te regelen, was de reden om een groep schrijvers-ambtenaren in het leven te roepen.¹²

3.3.1.1 Classificeren

Deze vaardigheid is een bij-product van de rationalisering met wortels in de Verlichting. Het in klassen rangschikken of verdelen, ordenen, maar ook het in deeltjes van gelijke grootte scheiden, is de omschrijving van het woordenboek. De ordening van de wereld in verschillende categorieën, noemt Darnton het "schuiven met het geestelijk meubilair". Foucault bespreekt in *De woorden en de dingen* de Chinese encyclopedie van Jorge Luis Borges. De dieren kunnen verdeeld worden in: die de Keizer toebehoren, gebalsemde, tamme, speenvarkens, sirenen, fabeldieren, loslopende honden, dieren die met een fijn, kameelharen penseeltje getekend zijn etc.¹³ Een opmerkelijke indeling, velen zouden anders hebben gedacht.

De ordening van de werkelijkheid geschiedt volgens categorieën die we kennen, ze zijn gegeven. Zaken blijven bij elkaar, omdat ze binnen het classificatieschema vallen. Classificeren heeft met macht van doen. Een wetenschap met het predikaat *zacht* krijgt vaak minder middelen toebedeeld. Een tegenstander als onmenselijk betitelen, maakt de weg vrij voor totale uitroeiing.

De grensgevallen, die de categorieën doorbreken zijn fascinerend en beangstigend. Monsters als een 'wolvengong' fascineren en beangstigen, ze doorbreken grenzen. Grenzen zijn gevaarlijk, daarom moeten ze bewaakt worden. Zoniet dan vervagen ze en storten onze categorieën in en kan onze wereld tot chaos vervallen.¹⁴

Classificeren heeft van doen met meten en wegen, er worden categorieën gevormd en gemiddelden bepaald.¹⁵ Verschillen die niet nader geduid zijn doen er niet toe, die bestaan niet. Alleen dat kan gemeten, meegenomen worden wat zichtbaar is.

Gandy merkt op dat met de huidige technologie ook dat wat niet zichtbaar is meegenomen en gewogen kan worden.¹⁶ Het classificeren is een product van de technische rationaliteit.¹⁷

¹¹ M. Weber, *Gezag en bureaucratie* (Rotterdam/Antwerpen 1972) 178.

¹² Weber, *Gezag*, 176.

¹³ M. Foucault, *De woorden en de dingen. Een archeologie van de menswetenschappen* (Bilthoven 1973) 14.

¹⁴ R. Darnton, *De grote kattenslachting & andere episoden uit de culturele geschiedenis van Frankrijk* (Amsterdam 1986) 217-219.

¹⁵ Foucault, *Discipline, straf en toezicht*, 263.

¹⁶ Gandy, Jr. O.H., *The Panoptic Sort. A Political Economy of Personal Information* (Boulder, San Francisco en Oxford 1993) 82-83.

Spraken we over rangschikking van zaken, zo is dit ook mogelijk met personen.

Waren het eerst de leprozen die buiten de gemeenschap en de stadspoorten moesten leven, andere groepen volgden. Foucault vertelt het verhaal van de waanzin, die tegen het eind van de achttiende eeuw gerangschikt werd onder geestesziekten.

Ketelaar wijst in zijn inaugurele rede op de rubrieken waarin de informatie werd verzameld. Zigeuners zijn te vinden onder 'administratie van de politie', ontplofbare stoffen onder 'spoorwegen'.¹⁸ Wat er bewaard is, de klassering die toegepast is, de inventarissen die gemaakt zijn, dit alles is een "wijze van introductie". Foucault hierover: "Dat wil zeggen: een manier waarop in de reeds vastgelegde taal, en in de sporen die die taal heeft nagelaten een orde wordt geïntroduceerd, die van dezelfde aard is als die welke men onder levenden pleegt op te stellen."¹⁹

Bestuurders vereenvoudigen de werkelijkheid waarin we leven veelvuldig door haar te categoriseren en te classificeren. Wat buiten de schema's valt bestaat niet. Niet-geregistreerde werklozen krijgen geen geld, illegalen, in Frankrijk *sans-papiers* geheten, bestaan niet. Personen en groepen worden zo teruggebracht tot een categorie. De categorieën maken het mogelijk dat de sortering van personen, de 'verschilsmachine' van Gandy, die in de inleiding aan de orde is gesteld, kan doordraaien.

Het kan misschien niet zonder te classificeren, maar problematisch blijft het, er wordt vaak geen recht gedaan aan de complexe en veelkleurige werkelijkheid.²⁰ Daarom zijn indelingen in klassen, volgens Bonnet, "zuiver nominaal" ze zijn niet meer dan "middelen met betrekking tot onze behoeften en tot de grenzen van onze kennis."²¹

3.3.2 Het kapitalisme

Het kenmerk van het kapitalisme is niet het winstbejag, maar het streven naar een *voortdurend vernieuwde* winst, naar *rentabiliteit*. Een bedrijf moet wel wil het niet ten onder gaan door de concurrentie.

Ondernemingen namen in omvang toe, moesten snel reageren op veranderingen in de markt en wilden dat allen met wie zij van doen hadden eveneens snel handelden. Het bedrijfsleven eiste van de overheid dezelfde stiptheid en snelheid en wilde een betrouwbare en geen onvoorspelbare overheid.²² Ondernemingen en bureaucratieën in het algemeen kunnen niet makkelijk met onzekerheden en irrationaliteit omgaan. Het is daarom dat zij steeds meer van de omgeving willen controleren (lees bureaucratiseren). Het proces stopt niet en is een bedreiging voor de vrijheid en de menselijkheid. Het nastreven van economische belangen lukt het best met een zakelijke taakvervulling, 'zonder aanzien des persoons' en volgens *berekenbare regels*.

De specifieke aard van de bureaucratie, welke onderworpen is aan het beginsel 'sine ira ac studio'²³ is het kapitalisme welkom.

¹⁷ C. Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990) 147.

¹⁸ F.C.J. Ketelaar, *Archivalisering en archivering: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam op vrijdag 23 oktober 1998* (Alphen aan den Rijn 1998) 9.

¹⁹ Foucault, *De woorden en de dingen*, 154

²⁰ U. Rosenthal e.a., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan den Rijn 1996) 122-123.

²¹ Ch. Bonnet, 'Contemplation de la nature' 1^e deel (Oeuvres complètes, d. IV, p. 36-39), voor het eerst uitgegeven in 1764, geciteerd in: Foucault, *De woorden en de dingen*, 170; zie ook pagina 427 noot 40.

²² Weber, *Gezag*, 179.

²³ Met dank voor de vertaling aan H. Blokland. *Sine ira ac studio* betekent 'zonder toorn en zonder partijdigheid of voorliefde' in: *Een rehabilitatie van de politiek*, 278

“Haar specifieke aard (...) komt des te volkomener tot ontwikkeling, naarmate ze meer `onmenselijk` wordt (...) het uitschakelen van liefde, van haat en van alle zuiver persoonlijke, zich aan berekening onttrekkende gevoelselementen bij het vervullen van het ambt.”²⁴ Een beschrijving die binnen het geheel van Weber’s betoog past en te begrijpen is, maar die geen weldenkend volledig kan onderschrijven. De moderne cultuur verlangt een “*vakman*”, die menselijk niet bij zijn beslissingen is betrokken en daarom strikt ‘*zakelijk*’ is, aldus Weber.

3.3.3 Democratisering

Het idee van *gelijkheid* speelde bij alle democratische revoluties, hieraan gelieerd was het ideaal van *vrijheid*. Het tegendeel van vrijheid is tirannie en deze is te omschrijven als willekeur en ongelijke behandeling. Democratie koestert de overtuiging dat alle burgers gelijke rechten hebben.

De bescherming van het individu tegen over de staatsmacht en de scheiding der machten, de Trias Politica, was het thema van Montesquieu in zijn *De l’Esprit des Lois*. De Trias Politica richtte zich vooral tegen het absolutisme, met name dat van de vorst. Volgens Kortmann ging het niet zozeer om de strikte scheiding van de drie machten, maar om een machtsevenwicht.²⁵

Om de vrijheid van de burger te beschermen, werd de uitoefening van de overheidsbevoegdheden over voldoende schijven (verschillende machten) verdeeld, om willekeur te voorkomen.²⁶ Na deze historische terugblik is het moment om aan te geven waarom bureaucratisering en democratisering samenvallen. Weber hierover: “Binnen het staatsbestuur zelf blijkt de voortgang van de bureaucratie in Frankrijk, Noord-Amerika en Engeland duidelijk parallel te lopen met de democratie.”²⁷ Eén van de democratische eisen is de gelijkheid voor de wet, hier komen noodzakelijkerwijs een zekere abstractheid, objectivering en afstandelijkheid uit voort. Gelijkheid voor de wet, gelijke rechten voor alle burgers kunnen niet samengaan met privileges, persoonlijke voorkeuren en persoonsafhankelijke beoordelingen van geval tot geval.

Democratie vraagt om bureaucratisering, democratisering wil afstandelijke deskundigen en vervangt notabelen door beambten. Weber merkt nog op dat aan bureaucratisering en democratisering, hoewel efficiënter, een hoger prijskaartje hangt. Het overlaten van het plaatselijk bestuur aan een adellijk grondheer is goedkoper.

Hans Blokland constateert een Weberiaanse paradox: democratie bevordert de bureaucratie en komt hier vervolgens mee in strijd. Alle burgers hebben in een democratie gelijke rechten. Hieruit volgt dat voorkomen moet worden dat gesloten statusgroepen van functionarissen opkomen en hun autoriteit moet enigszins beperkt blijven. Posities moeten voor een ieder toegankelijk te zijn. Sociale afkomst is niet meer relevant, enkel of men de juiste diploma’s bezit. Het gevaar is aanwezig dat er een geprivilegieerde kaste van bureaucraten opkomt, die privileges eisen die eerder de notabelen hadden. Een verzekerd carrière-perspectief, ouderdomsvoorzieningen om enkel zaken te duiden.²⁸ Dezelfde ambivalentie heeft Weber ten aanzien van examens. Examens zijn een selectie van gekwalificeerden uit alle sociale lagen, in plaats van honoratioresgezag. Hij ziet een diploma een zelfde functie vervullen als in

²⁴ Weber, *Gezag*, 180.

²⁵ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (Deventer 1994) 275. Dezelfde gedachte is eveneens te vinden bij P. Gerbenzon en N.E. Algra in: *Voortgangh des rechttes. De ontwikkeling van het Nederlandse recht tegen de achtergrond van de Westeuropese cultuur* (Groningen 1975) 160.

²⁶ Kortmann, *Constitutioneel recht*, 28 en 315.

²⁷ Weber, *Gezag*, 191.

²⁸ Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, 73-74. Zie ook Weber, *Gezag*, pagina’s 211-212.

vroeger tijden het bewijs van adellijke afstamming als voorwaarde voor standsgelijkheid en benoembaarheid voor bepaalde functies.²⁹

Voor Weber moet democratie de *tegenstandster* zijn van het gezag van de bureaucratie, hoezeer deze ook verbonden zijn en elkaar nodig hebben.³⁰ Hoewel de literatuur de democratisering als één van de oorzaken van bureaucrativering noemt wil de voorgaande uitspraak van Weber enige nuancering aanbrengen. Democratisering is niet gelijk aan bureaucrativering. Andere niet-democratische motieven leiden ook tot bureaucrativering. Egypte is het oudste land met een bureaucratisch bestuur genoemd, het Frankrijk van vóór de revolutie van 1789 kende al een uitgebreid bureaucratisch apparaat, Darnton schrijft hierover in zijn *Kattenslachting*. Voor de voormalige communistische landen gold hetzelfde. Het is een geschiedenis van de uitbreiding en centralisatie van de machtsmiddelen, economisch, politiek en militair.³¹ De democratische variant van centralisatie en het daarbij horende bureaucratische apparaat is vanaf de Bataafs-Franse periode geïntroduceerd in Nederland. Het was de centrale overheid die het toezicht uitbreidde en met behulp van de bureaucratie allerlei vormen van registraties en tellingen initieerde.

3.4 TOEZICHT EN MACHT

Toezicht is niet iets nieuws, het is eeuwen oud. Mensen bekijken anderen en zichzelf, toezicht is een kenmerk van sociale relaties.

Toezicht is niet het bespioneren van anderen, maar het verzamelen van informatie over en het toezien op personen en groepen van personen in organisaties.³²

Het uitoefenen van toezicht is verbonden met de volgende activiteiten:

1. Het verzamelen en opslaan van informatie over personen en objecten;
2. Het toezien op activiteiten van personen en objecten door het uitvaardigen van regelgeving, bijvoorbeeld ten behoeve van het ontwerp van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Specifieke architectuur of stedelijk ontwerp kan het toezicht vereenvoudigen;
3. Het toepassen van de ingewonnen informatie op de objecten en de personen, die onder het toezicht vallen. Met betrekking tot personen: is het gedrag in overeenstemming met de regelgeving?³³

Oscar Gandy spreekt in zijn boek *The panoptic sort. A political economy of personal information* over het proces van het verzamelen van data van personen en op grond van deze informatie beslissen of een cliënt bijvoorbeeld wel of niet in aanmerking komt voor een kredietverlening. Dit proces wat Gandy discriminatoir noemt omschrijft hij als een “panoptic sort, the all-seeing eye of the difference machine that guides the global capitalist system”, anderen spreken over een cybernetische kapitalisme.³⁴ Het is “the totalizing system of social control, process, and share massive amounts of personal information to track, to command, coordinate, and control each and every one of us to an extent we would not have considered

²⁹ Weber, *Gezag*, 210-211.

³⁰ *Ibidem*, 200.

³¹ C. Wright Mills, *Macht en mensen. Tien essays met een nawoord van W.G. Wolters* (Amsterdam 1968/1969) 9.

³² C. Dandeker, *Surveillance, Power and modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990) vii.

³³ Dandeker, *Surveillance*, 37.

³⁴ O. H. Gandy Jr., *The panoptic sort. A political economy of personal information* (Boulder, San Francisco, Oxford 1993) 1.

possible”, citeert Gandy de bedenkers van de term `cybernetisch kapitalisme` Kevin Roberts en Frank Webster.³⁵

Met zijn eigen woorden : “ I see the panoptic sort as a kind of high-tech, cybernetic triage through which individuals and groups of people are being sorted according to their presumed economic or political value.”³⁶

Toezicht en macht zijn altijd met elkaar verbonden, een nadere omschrijving van macht is daarom wenselijk.

Weber definieert het begrip macht als “elke kans (mogelijkheid) om binnen een sociale betrekking de eigen wil door te zetten, ook tegen weerstand in, onverschillig waarop deze kans berust”.³⁷ Niet terzake doende is met welke middelen de weerstand overwonnen wordt. Het woord ‘kans’ beklemtoont dat machtsuitoefening nooit absoluut zeker is, een troostrijke gedachte voor velen.

Machthebbers willen zich laten gelden, op de eerste plaats in het eigen territorium, maar even zo vaak er buiten. Intern moeten de zaken op orde zijn, de grenzen veilig gesteld, liever nog verkennen en verleggen de machthebbers de grenzen.

Volgens Dandeker is de staat een “warlike entity”³⁸, niet uitgesloten is dat hij dacht aan de woorden van Weber: “Alle politischen Gebilde sind Gewaltgebilde”.³⁹

Macht en toezicht vallen nagenoeg samen in tijden van grote spanningen.

Oorlog is een reden dat het bureaucratisch toezicht in militaire en niet-militaire sectoren van de maatschappij toeneemt en consolideert zodoende de natiestaat.⁴⁰ De huidige strijd tegen het terrorisme laat dit goed zien. De schaduwkant van de strijd tegen het wereldwijde terrorisme is de inperking van democratische vrijheden.⁴¹

Dandeker beschrijft drie theorieën die leven binnen de sociale wetenschappen en samenhangen met toezicht. In kort bestek gaat het om:

1. De theorie van de industriële samenleving ziet bureaucratisch toezicht als een rationeel antwoord op de omvang en de complexiteit van de bestuurlijk taken.
2. De marxistische theorie ziet de toename van toezicht verbonden met de eisen van het kapitalisme en de klassenstrijd
3. De `machiavellistische`theorie verbindt toezicht met de geopolitieke en militaire strijd tussen wedijverende staten.

De theorie van de industriële samenleving ziet bureaucrativering als het antwoord op de technische eisen van de industriële samenleving. Hiërarchische systemen zijn onvermijdelijk bij technisch complexe organisaties. Bureaucratisch toezicht is een uitdrukking van moderne wetenschap en een humanistische cultuur en bestuurlijk antwoord op de technische eisen en een structureel gedifferentieerde samenleving. Het gaat om het dienen van het algemeen belang, niet om *power over* maar *power to*. De politie is in deze visie een dienaar van een

³⁵ Gandy, Panoptic sort, 1.

³⁶ Ibidem, 1-2.

³⁷ M. Weber, *Gezag en bureaucratie* (Rotterdam/Antwerpen 1972) 30 Vertaling van *Wirtschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie Studienausgabe* (Köln Berlin 1964)

³⁸ Dandeker, *Surveillance*, 199.

³⁹ M. Weber, *Soziologie*Weltgeschichtliche Analysen*Politik* (Stuttgart 1956) 80.

13 H. van Erp en W. van Gils, *Mensen en macht. Een geschiedenis van het sociaal- filosofisch denken* (Amsterdam 1987) 64.

⁴⁰ C. Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990)225-226,224.

⁴¹ M. Ressler, ‘Oorlog buiten ondergraft rechtsstaat thuis’ in: *De Groene Amsterdammer* , 127 (3 mei 2003)12-13.

neutrale staat, die strijdt tegen criminelen die buiten de samenleving staan.⁴² Saint Simon en Emile Durkheim en August Comte waren de grondleggers van deze visie.

De marxistische theorie is duidelijk een reactie op de eerste theorie. Lastig in deze optiek is het verklaren van de aanwezigheid van een bureaucratisch apparaat in socialistische samenlevingen.

De `machiavellistische` theorie legt het primaat meer bij de politiek. Er is een eeuwige strijd om de macht gaande tussen landen, in afzonderlijke landen en in organisaties. Het gaat niet alleen om economie en klassenstrijd. Deze benadering is pessimistischer dan de eerste twee benaderingen, samenleven is conflict, is strijd om macht. Echte democratie lijkt bijna onmogelijk en de "iron law of oligarchy"⁴³ onafwendbaar. Boeiend is dat volgens sommige vertegenwoordigers van de laatstgenoemde stroming ook eigen belang van deskundigen uit bureaucratische organisaties ertoe kan leiden dat de toezichtmogelijkheden van de betreffende organisaties worden uitgebreid.⁴⁴

De eerste twee theorieën zijn het meest gangbaar en zien de belangrijke veranderingen beginnen vanaf de industriële revolutie en in het bedrijfsleven, militaire ontwikkelingen zijn minder relevant. Beide visies zijn eveneens utopisch en teleologisch, toezicht bijvoorbeeld is het teken dat de samenleving haar conflicten op een humanitaire wijze oplost, geweld is primitief. Bureaucratie is in deze optiek het instrument om collectieve belangen te realiseren. Dandeker erkent de waarde van de eerste twee theorieën, maar is van mening dat de strijd om de macht, de geo-politiek, waar Weber het ook al over had, nu extra nadruk behoeven en de tekortkomingen van de heersende visies kunnen aanvullen. Dandeker's visie in deze deel ik.

3.6 REGISTRATIE

Enkele weken de gedrukte media volgen en het is opmerkelijk hoe vaak er gesproken wordt over registraties van een veelheid van zaken.

Het gedrag van bezoekers van Prada-winkels wordt vastgelegd met oogvolgsystemen. De `blikvangers` registreren hoe lang een bepaald schap bekeken wordt en welke uitstallingen nauwelijks aandacht krijgen. Het hoofd van de soa-kliniek van de GGD Amsterdam wil een landelijke soa-registratie. De Volkskrant meldde dat minister Donner de politie tegemoet komt die af wil van strenge registratieregels.⁴⁵

De etymologie onthult het nodige over het karakter van registratie. Het woord `registrum` schijnt afgeleid te zijn van `regesta`. De oorsprong hier van kan zijn `regerere` wat te vertalen is met `her-doen`, `op lijsten schrijven` van zaken en gebeurtenissen.⁴⁶ Een verklaring van `regerere` is dat `re` `wederom, terug` betekent en `gerere` te omschrijven is met: `dragen, brengen, in zich hebben, regelen en beheren`.⁴⁷

Registreren is het optekenen in een register, inboeken, maar ook het optekenen door middel van een instrument om het verloop van een werking of verschijnsel te kunnen volgen. Als laatste betekenis is te noemen het vaststellen en waarnemen.⁴⁸

⁴² Dandeker, *Surveillance*, 5.

⁴³ Ibidem, 199.

⁴⁴ Ibidem, 6.

⁴⁵ A.E. Cha, Achter de ogen van de klant. Zorgen over privacy door chips en camera's in winkels, in: *NRC* van 25-7-2002, vertaling door J. Engelsman uit de *Washington Post*;

E. Brandt, De onderkant, vragen, in: *Trouw* van 1-8-2001;

N. van Bommel, Zachte informatie in een hard dossier, in: *Volkskrant* van 13-1-2003.

⁴⁶ Verhoeven, *De mythe van het schrijverschap* (s-Gravenhage 1980) 37.

⁴⁷ P.A.F. van Veen [in samenwerking met N. van der Sijs], *Etymologisch woordenboek. De herkomst van onze woorden* (Utrecht/Antwerpen 1990) 628.

⁴⁸ Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse taal* (Utrecht/Antwerpen 1984) 2359.

Om te kunnen registreren is het nodig te weten welke categorieën relevant zijn. De instelling en/of organisatie die gegevens zoekt, wil niet alles weten. Het categoriseren of classificeren is beproefd middel hiervoor.

3.7 REDENEN OM TE REGISTREREN

De Franse en Bataafse revoluties van 1789 en 1795 hebben op velerlei terreinen veranderingen in gang gezet. De Bataafs-Franse overheid hield zich intensief bezig met in het verzamelen van informatie. Vragenlijsten, tellingen en registraties werden veelvuldig door de nationale overheid geëntameerd. De honger naar informatie was groot. Er werd gezocht naar financiële middelen, naar jonge mannen voor het leger, naar verzetshaarden en meer in het algemeen naar informatie om beleid te kunnen ontwikkelen. Om het kort samen te vatten: tot registratie wordt besloten als er een probleem is of als er een probleem dreigt. Het woord 'probleem' is te vervangen door bijvoorbeeld een interne of externe dreiging, dit kan een militaire vijand of opkomend virus zijn. Niet onbelangrijk bij dit alles is om op te merken is dat de verschriftelijking van het bestuur sterk doorzette en registratie om overzicht te houden op het administratie alleen al nodig was.

De Republiek kende een federalistische structuur die in 1795 vervangen werd door een centralistische bestuursvorm, de nationale eenheidsstaat was een feit. De nieuwe nationale staat had een andere informatiebehoefte om nationale wetgeving en beleid te kunnen ontwikkelen. In het Frankrijk van Napoleon was het opstellen van statistieken al een overheidstaak geworden. Statistieken waren een goed instrument om een overzicht te krijgen van de natuurlijke bronnen en bestaansmiddelen, welke voor de oorlogvoering ingezet konden worden, maar ook om de voortgang van de revolutie te laten zien. De verzamelde gegevens zouden kunnen bijdragen tot meer steun aan het regime en de nationale ideologie. Naast deze beheersingsaspecten die in veel tellingen en registraties waar te nemen zijn, waren er vele tellingen, registraties en enquêtes die zich richtten op het vinden van oplossingen voor allerlei problemen. De enquête naar krankzinnigen, blinden en doofstommen uit 1812 is hier een voorbeeld van.

Het vergaren van gegevens en deze verwerken in statistieken was al gebruik sinds de achttiende eeuw onder wetenschappers en in het bedrijfsleven. De opkomende industrie had voortdurend kapitaal, grondstoffen, arbeid en een goede infrastructuur, voor de aan- en afvoer, nodig. Om het geheel draaiende te houden was het zien van een samenhang en een zekere systematiek noodzakelijk. Hiervoor was de werkwijze van de Franse fysiocrate opkomende industrie had voortdurend kapitaal, grondstoffen, arbeid en een goede infrastructuten uitermate geschikt, zij gebruikten wiskundig-statistische, op cijfers berustende methoden om tot winstmaximalisatie te komen.

De overheid betrad dit terrein later, ongeveer vanaf de Franse Revolutie. Er kwam een toenemende belangstelling naar de plaats van de mens in de samenleving, de eerste sociologen deden van zich horen. De gedachte van de maakbaarheid van de maatschappij kwam op. Om de maatschappelijke processen goed te kunnen sturen was kennis nodig, allerlei instituties, instellingen en diensten werden in het leven geroepen en moesten voorzien in de productie van betrouwbare kennis over de samenleving. Het adagium luidde: kennis is macht.⁴⁹

⁴⁹ U.Rosenthal e.a. , *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan den Rijn 1996) 264,265.

3.8 REGISTRATIES DOOR DE OVERHEID

Overheden wilden weten wat er speelde en de veiligheid van de burgers tot een zekere hoogte garanderen en risico's en bedreigingen minimaliseren.

Op nationaal niveau werd besloten, alvorens een besluit te nemen, dat er informatie verzameld diende te worden. Gebruikelijk was dat een minister een circulaire schreef waarin bepaald werd door wie en welke informatie bijeen gebracht moest worden. De circulaire ging naar de gewestelijke besturen, die vervolgens de lokale overheden aanschreven en het tijdstip van retournering vastlegden. De verzamelde informatie volgde dezelfde weg terug. In een aantal gevallen bracht het gewestelijk bestuur de informatie bij elkaar en kreeg de minister enkel de totaalcijfers. In andere gevallen waren de gewestelijke besturen slechts een tussenstation en zagen zij er op toe dat de lokale overheden hun verplichtingen nakwamen.⁵⁰

De vele tellingen en registraties verschilden van karakter en achtergrond. De volgende indeling is ontleend aan het artikel van Jeurgens en Klep.⁵¹ Eerst zullen die tellingen en registraties aan de orde komen met een meer duidelijk beheersingsaspect, het militaire en politieke motief is hier overheersend. De economische en overige tellingen zijn vooral uitgevoerd om het beleid te kunnen ontwikkelen.

3.8.1 *Registraties met een militair karakter*

Van oudsher hebben verschillende tellingen en registraties direct of indirect te maken met de oorlogvoering. In tijden van oorlogsdreiging werden lijsten van weerbare mannen opgemaakt om een overzicht te hebben wie stad of dorp zouden kunnen verdedigen en welke wapens er waren. De lijsten werden veelal in opdracht van de staten van een provincie opgemaakt. Telling van conscripts en de opgave van de aanwezige paarden spreken voor zich. De lotings- of militieregisters bleven tot de invoering van het Burgerlijk Wetboek in 1838 van kracht. Zo was de bruidegom verplicht om bij zijn huwelijk te bewijzen dat hij zijn dienstplicht had voldaan.⁵² Een illustratief voorbeeld van de informatiebehoefte van de overheid beschrijft Jeurgens. De definitieve lijst van de lokale elite, die deel uitmaakte van de Gardes d'Honneur registreerde de volgende gegevens: personalia, persoonlijk vermogen, vermogen van de familie, motieven, zeden, genoten onderwijs e.d.⁵³ Vele tellingen zijn uiteindelijk terug te brengen tot het inventariseren wat er zoal beschikbaar was voor het militaire apparaat cq. oorlogvoering.

3.8.2 *Registraties met een politiek karakter*

Het verzoek om de opgave betreffende de denkbeelden bij de Friezen uit 1797 is een veelzeggend voorbeeld van het toezicht op het denken van overheidswege. De eerste vraag zocht naar de ware geest van de bewoners van Friesland. De vijfde vraag vroeg naar de mening van de Friezen over de nieuwe constitutie.⁵⁴

Na iedere staatsgreep en regeringswisseling wilde het nieuwe bestuur de trouw van de ambtenaren zwart op wit. Ambtenaren moesten eed-formulieren ondertekenen, waarin zij onder andere het stadhouderschap, de aristocratie en het federalisme afwezen. De overheden

⁵⁰ Ch. Jeurgens en P.M.M. Klep, *Informatieprocessen van de Bataafs-Franse overheid 1795-1813* (Den Haag z.j.) 16-17.

⁵¹ K.J.P.F.M. Jeurgens, 'Een nieuw verschijnsel: enquêtes en registraties door de overheid', in: J.G.M. Sanders (eindred.) *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse tijd 1794-1814* (Hilversum 2002)

⁵² R.F. Vulmsma, *Burgerlijke stand en bevolkingsregister* (Den Haag 2000) 77.

⁵³ Jeurgens, *Een nieuw verschijnsel*, 9.

⁵⁴ NA, 2.01.01.01 / 567, Gedrukte decreten Nationale Vergadering, 25 maart 1797

wilden de namen weten van hen die de eed afgelegd hadden en van hen die geweigerd hadden.⁵⁵

Het onderzoek naar de fondsen van armbesturen en kerkgenootschappen is een ander voorbeeld. Volgens het sociale gelijkheidsprincipe moest de staat het monopolie krijgen over de armenzorg. De samenleving had een plicht om werk te verschaffen aan gezonden en zieken, wezen en ouden van dagen in hun levensonderhoud te voorzien. Een inbeslagname van de middelen van kerken zou een aanval zijn op het grondwettelijke beschermde eigendom en de bereidheid deze instellingen geld te legateren wel eens de nek om kunnen draaien.⁵⁶ Het begin van 'de verstatelijking van de verzorgingsarrangementen'⁵⁷ was een feit.

3.8.3 Topografische beschrijvingen

Het in kaart brengen van gebieden is vanouds een militaire aangelegenheid. De legerleiding had een goede kennis van het gebied nodig waarop de strijd zich zou afspelen.

Uiteraard waren er meer redenen om een gebied te beschrijven en/of te inventariseren. Veiligheidsredenen speelden een belangrijke rol bij het in kaart brengen van rivieren en dijken. Onder koning Lodewijk Napoleon werden de departementen uitvoerig beschreven, waar de woeste gronden lagen, waar de industrie aanwezig was, maar ook of er hospitalen en monumenten waren.⁵⁸

3.8.4 Economische registraties

Landbouw en de voedselvoorziening werden als een nationale aangelegenheid gezien. Dit blijkt uit de benoeming van een aparte Commissaris voor de Landbouw. In 1805 werden gewestelijke commissies van landbouw ingesteld, die o.a. tot taak hadden het verzamelen van gegevens.⁵⁹

Het tegengaan van veeziekten had hoge prioriteit. Na een uitbraak van runderpest in Utrecht (1796) verplichtte de Nationale Vergadering de besturen van Brabant, Gelderland en Utrecht haar te melden wanneer in hun gewest de runderpest was waargenomen. In 1800 vond de eerste rundveetelling plaats, dit in het kader van een belasting op rundvee ten behoeve van het Veefonds (1806). Besmette runderen werden direct afgemaakt en de eigenaren kregen een uitkering uit het Veefonds.⁶⁰

De landbouw was één van de deelgebieden die onder de verantwoordelijkheid vielen van de Agent van Nationale Oeconomie, Johannes Goldberg. Een ander terrein welk eveneens onder zijn verantwoordelijkheid viel was: de nijverheid.

Rond 1800 werden op last van Goldberg gegevens verzameld over de staat van fabrieken, trafieken, werkhuizen, scheepvaart en handel. De invulling van de vragenlijsten was niet eenvoudig, verschillende gemeenten kregen de ingevulde lijsten retour gezonden met de mededeling meer nauwkeurigheid te betrachten. De lokale besturen werden aanhoudend

⁵⁵ NA, 2.01.01.01 / 561, Wetgevende Colleges, gedrukte decreten Nationale Vergadering, decreet 28 september

⁵⁶ Ch. Jeurgens en P.M.M. Klep, *Informatieprocessen van de Bataafs-Franse overheid 1795-1813* (Den Haag z.j.)10-11.

⁵⁷ A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg* (Amsterdam 1983) 31.

⁵⁸ K.J.P.F.M. Jeurgens, 'Een nieuw verschijnsel: enquêtes en registraties door de overheid', in: J.G.M. Sanders (eindred.) *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse tijd 1794-1814* (Hilversum 2002) 15.

⁵⁹ H.F.J.M van den Eerenbeemt, 'De Patriotse-Bataafse-Franse tijd (1780-1813)', in: J.H. van Stuijvenberg (red.) *De economische geschiedenis van Nederland. Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel* (Groningen 1977) 186.

⁶⁰ Jeurgens, *Een nieuw verschijnsel*,12-13.

bestoort met informatieverzoeken over papierfabrieken, jeneverstokerijen, armenzorg en faillissementen etc.⁶¹ Goldberg had de gegevens nodig om zijn welvaartsbeleid te kunnen voeren. Tegelijkertijd was de bevordering van nieuwe industrie voor hem een anti-Engelse daad en een noodzaak, bepaalde producten waren op het vasteland niet meer te krijgen. Het bestuur van de Republiek had de fabrieken niet gesteund en het waren vooral de Engelsen die in deze hadden tegenwerkt.⁶²

3.8.5 Overige registraties

Enkele voorbeelden van tellingen en registraties die Jeurgens en Klep noemen:

Verzoek om opgave van de hoeveelheid stro in de gewesten (1796);

Verzoek om opgave van vreemdelingen (1797);

Verzoek om opgave van onwaardige ambtenaren (1798);

Verzoek om opgave van salarissen van predikanten (1808);

Verzoek om opgave over voorstellingen en theaters (1810).⁶³

De auteurs hebben in de periode 1795-1813 zo'n driehonderd verschillende informatieverzoeken gevonden en stellen duidelijk dat er nog meer moeten zijn.

3.9 DE VERSCHRIFTELIJKING

Ambtenaren en dossiers horen bij elkaar betoogde Weber. Raadschelders signaleerde een uniformering op administratief terrein en een verdergaande verschriftelijking⁶⁴ van het bestuur. Eerder zagen we al dat de centrale overheid een veelheid aan inlichtingen probeerde in te zamelen door middel van tellingen, registraties en enquêtes. Het doel was op de eerste plaats om te inventariseren: wat is er en waar? Het tweede doel was: wat te doen? De verzamelde gegevens werden gebruikt om beleid te ontwikkelen en achteraf te evalueren. Daarbij vorderde de overheid in de Gemeentewet van 1851 vastlegging van diverse verslagen, bijvoorbeeld het gemeenteverslag. Steeds meer verzoeken aan gemeentelijke bestuurders moesten schriftelijke ingediend worden om aan wetgeving als die van de Hinderwet (1875), de Gezondheidswet (1901 en 1933), de Woningwet (1901) te kunnen voldoen. Deze juridisering van het bestuur bevorderde de verschriftelijking.⁶⁵

De verschriftelijking of moeten we spreken van het 'disciplinerende schrijven' zoals Foucault het noemde, is verder te vinden bij het leger, de politie, het onderwijs en in de ziekenhuizen. Foucault zag de hospitalen uit de achttiende eeuw als 'de laboratoria voor registratie- en documentatiemethoden'. Het bijhouden van de registers, het circuleren ervan tijdens visites en de boekhouding van de sterfgevallen, de ingebruikname van dossiers om enkele te noemen. Het individu is een 'geval' geworden. Eerder werd de gewone man en vrouw niet beschreven, dat was enkel voor de geprivilegieerden. Vanaf de achttiende eeuw kwam de verandering: de

⁶¹ Ibidem, 14-15

⁶² Eerenbeemt, *De Patriotse-Bataafse-Franse tijd*, 165

⁶³ Jeurgens, *Informatieprocessen*, 38-46.

⁶⁴ Pionierswerk op dit terrein voor de middeleeuwen is verricht door M. Clanchy in zijn studie *From Memory to Written Record. England 1066-1307* (London 1979), zie ook: *Oraliteit en schriftcultuur* onder redactie van R.E.V. Stuip en C. Vellekoop (Hilversum 1993).

⁶⁵ J.C.N Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (proefschrift verdedigd aan de Rijksuniversiteit te Leiden 1990)171.

gek, het kind, de zieke en de veroordeelde werden subject van beschrijving. Het monument voor toekomstige gedachtenis werd vervangen door het document voor eventueel gebruik.⁶⁶ Het leger werd in de loop der tijden een bureaucratische organisatie bij uitstek “omdat veel handelingen en materiële componenten voortdurend gekoppeld, opgeslagen en verplaatst moeten worden; vandaar een omvangrijke administratie, vele formele regels en een grote hoeveelheid papierwerk. Er moet een complexe hiërarchie van managers zijn om de vele componenten te coördineren (...).”⁶⁷

De staat van dienst van de officieren werd in dossiers vastgelegd die de basis vormden voor mogelijke promoties. Lichamelijke straffen werden afgeschaft en militaire rechtbanken werden ingevoerd. Allemaal zaken die de verschriftelijking verder deden toenemen. Een andere ontwikkeling deed zich nog voor. Het leger en de politie kunnen alleen dan functioneren als zij informatie hebben. Natuurlijk dienen er dan mogelijkheden te zijn om de informatie te verzamelen. Registraties, allerlei bestanden, diverse koppelingen die tussen bestanden dankzij de ict-technologie mogelijk zijn, dat is wat Kuitenbrouwer ‘het informatiewapen’ heeft genoemd.⁶⁸ In het huidige tijdsgewricht is er eigenlijk geen sprake meer van verschriftelijking, maar van een voortgaande digitalisering.

⁶⁶ Foucault, *Discipline, straf en toezicht*, 263-266.

⁶⁷ J.Goudsblom, B. van Heerikhuizen en J. Heilbron (red.), *Hoofdstukken uit de sociologie*, 199.

⁶⁸ F. Kuitenbrouwer, *Het recht om met rust gelaten te worden. Over privacy* (Amsterdam 1991) 94-102.

4 BEVOLKINGSADMINISTRATIE

“Wij hebben een naam omdat wij voorkomen in een administratie. Die naam maakt ons administratief hanteerbaar. De boer geeft zijn koeien misschien een naam, omdat ze voor hem stuk voor stuk individuen zijn met hun eigen karakter, maar waarschijnlijk nog meer omdat dit de administratie vergemakkelijkt. Wat bestaat is `ingeschreven`, vastgelegd in een reflexief systeem waarin de wereld op papier verdubbeld wordt. Wat geen naam heeft en niet ingeschreven is bestaat niet. Het inschrijven (...) reduceert een bestaande werkelijkheid tot een plaatsje op een lijst (...)

“Het unieke in een systeem denken,`schrijft Derrida,`het daar inschrijven, dat is het gebaar van het oer-schrift: oergeweld, verlies van het eigene (...)

Het schrift staat op deze manier in dienst van een categoriserend systeem. Dat categoriseren op zich is al gewelddadig, omdat het een uiting is van abstraherend, universaliserend denken, zwart op wit. Het schrift tiranniseert het denken (...)

Volgens hem (Lévi-Strauss) heeft de uitvinding van het schrift de uitbuiting vergemakkelijkt. In handen van de heersende klasse is de geheime kunst van het schrijven een instrument tot onderdrukking”.¹

4.1 INLEIDING

Vroege beschavingen kenden al vormen van een bevolkingsadministratie, getuige de woorden van Lucas: “En het geschiedde in die dagen, dat er een bevel uitging vanwege keizer Augustus, dat het gehele rijk moest worden ingeschreven...”.² Willem de Veroveraar, koning van Engeland van 1066 – 1087 hield in het Domesday Book, een nauwkeurig overzicht van de fiscale bronnen en van zijn onderdanen bij. Koninklijke ambtenaren verzamelden gegevens over de omvang van de landgoederen, de kwaliteit van de grond, de namen van eigenaren, van de leenmannen, het aantal ploegen en molens.³

De rol van Napoleon bij de invoering van de Burgerlijke Stand is genoegzaam bekend.

Duidelijk is wel dat heersers en registratie in de meeste gevallen in één adem te genoemd kunnen worden. Machtigen willen weten en houden graag een oogje in het zeil.

In dit hoofdstuk zullen de persoonsregistraties uit de voor-Bataafse tijd en invoering van de Burgerlijke Stand en de bevolkingsregisters behandeld worden. Verder zal gekeken worden naar het gebruik van de registraties.

4.2 PERSOONSREGISTRATIES TOT DE BATAAFSE TIJD

Het concilie van Trente (1545-1563) bepaalde dat alle gedoopten met namen van peter en meter moesten worden opgeschreven in doopregisters en dat deze bewaard moesten worden. Voor de trouwregistratie gold hetzelfde. Dit alles natuurlijk om toepassing van specifieke regels van het kerkelijk recht mogelijk te maken. De kerkelijke autoriteiten wilde een einde maken aan zaken als geheime huwelijken, polygamie en incest.⁴

De registratie van begrafenissen kwam later. In eerste aanleg fungeerde deze vooral met de bedoeling als kasboek voor de opbrengsten die werden verkregen uit de begrafenissen.

¹ C. Verhoeven, *De mythe van het schrijverschap* ('s-Gravenhage 1980) 33-34.

² Lucas 2:1-5, NBG-vertaling 1951

³ G.H.J. Seegers en M.C.C. Wens, *Persoonlijk gegeven. Grepen uit de geschiedenis van bevolkingsregistratie in Nederland* (Amersfoort 1993) 14.

⁴ Seegers en Wens, *Persoonlijk gegeven*, 18.

De oudste kerkboeken in de Nederlanden zijn uit 1482, van de St-Goedele kerk te Brussel en uit 1542 van de Maria-kerk te Deventer.

Met de komst van de Reformatie in de Republiek begonnen plaatselijke kerken hun lidmaten te registreren. Alleen lidmaten hadden toegang tot het Avondmaal.

In Amsterdam verplichtten de burgemeesters in 1714 de doopsgezinden om geboorteboeken aan te leggen. De aanleiding in dit geval was dat doopsgezinden die poorter van de stad wilden worden geen geboorte- c.q. afstammingsbewijs kon overleggen, omdat doopsgezinden geen kinderdoop kennen.⁵

Niet enkel de kerk registreerde individuen, ook in notariële-, weeskamer- en rechterlijke archieven werden veel persoonlijke data vastgelegd. De lijst kan makkelijk uitgebreid worden, eentje wil ik er nog noemen: de poortersboeken.

Het poorterschap verkreeg men al dan niet tegen betaling, maar ook door geboorte of huwelijk. Steden lieten niet alle nieuwkomers toe, bij voorkeur alleen diegenen die bestaansmiddelen hadden en de stad iets te bieden hadden.⁶

De beschreven registraties dienden om misstanden tegen te gaan, sloten individuen uit en gaven uitsluitel over iemands afkomst om bijvoorbeeld toegang te kunnen verkrijgen tot het poorterschap. Aspecten van beheersing zijn zichtbaar in de beschreven registraties. Blijft toch dat het vóór 1795 vooral om de belastinginning ging.⁷ De (kerkelijke) registraties van de zeventiende en achttiende eeuw beperkten zich tot het noteren van de familienaam, de doopnaam en de leeftijd. Niet vermeld werden de datum en de plaats van geboorte, de woonplaats en het beroep werden eveneens niet genoemd.

4.3 DE BATAAFSE TIJD VAN 1795 TOT EN MET HET KONINKRIJK HOLLAND, 1806-1810

Na de vlucht van de laatste stadhouder was de Bataafse Republiek (1795-1806) een feit.

Om het inwonertal van de nieuwe Republiek te bepalen en voor de verkiezingen werd een volkstelling gehouden (1795/1796). Voor de ordehandhaving en de misdadbestrijding werd bij wet geregeld dat in iedere gemeente alle inwoners van twaalf jaar en ouder geregistreerd moesten worden. Zij die verantwoordelijk waren voor de registratie werden bij fouten en/of niet nauwkeurig vervullen van hun plicht(en) financieel aansprakelijk gesteld voor veroorzaakte schade door misdaad en geweld in hun gebied.⁸

Met de vlucht van de stadhouder werd tegelijkertijd het decentrale bestuur losgelaten, definitief was de breuk met de komst van het Koninkrijk Holland, onder Lodewijk Napoleon. Zijn opvattingen weken op wezenlijke punten af van zijn broer. Toen een Engelse invasie in Zeeland mislukte en hij zelfs de wapenen wilde opnemen tegen de Franse legers, greep Napoleon in en zette hem af. Het Koninkrijk werd ingelijfd bij Frankrijk en de Franse wetboeken werden van toepassing.

Een ander type van overheidsorganisatie en –administratie, het Napoleontische ‘model’ “een alomtegenwoordige overheid gebaseerd op een uniforme verdeling van het grondgebied, een uniforme organisatie van het administratieve apparaat (hiërarchisch, eenheid van bevel), een administratie ook die gescheiden is van de politiek en die bemand wordt door een

⁵ R.F. Vulmsma, *Burgerlijke stand en bevolkingsregister* (Den Haag 2002) 6.

⁶ Seegers en Wens, *Persoonlijk gegeven*, 23.

⁷ A. Knotter en A.C. Meijer (red.), ‘De gemeentelijke bevolkingsregisters 1850-1920’ in: *Broncommentaren 2* (Den Haag 1995) 79.

⁸ *Ibidem*, 26.

ambtenarenapparaat intern beheerst door administratief recht en aangeworven op grond van deskundigheid”⁹, werd geïntroduceerd. In de Bataafse periode werden de fundamenteën gelegd voor de bureaucratie, een traditie die hier niet bekend was.¹⁰

Gevolg van de veranderingen was een verdere verschriftelijking van het bestuur en een enorme toename van archiefbescheiden. In hoofdstuk vier is een en ander nader uitgewerkt. De Franse wetgeving, in het bijzonder het Burgerlijk Wetboek, schreef een burgerlijke stand voor. Met de invoering van de Burgerlijke Stand was de scheiding van kerk en staat een feit.

4.4 BURGERLIJKE STAND

In Frankrijk werd de burgerlijke stand in 1792 ingevoerd, voor Nederland is 1811 het jaartal. Gebieden die eerder onder Franse invloed kwamen als Limburg en Zeeuws-Vlaanderen al in 1796. Na de Franse overheersing (1813) werd de burgerlijke stand en veel Franse wetgeving gehandhaafd. De toenmalige overheid wilde juiste persoonsgegevens, bijvoorbeeld voor de belastingheffingen, voor het onder wapenen roepen van dienstplichtigen (conscriptie).

4.4.1 *Het doel van de burgerlijke stand*

De akten van de burgerlijke stand worden in de literatuur vaak omschreven als ‘foto’s’ van de hoogtepunten uit het leven. Een momentopname ter gelegenheid van een geboorte, huwelijk of een overlijden. De burgerlijke stand heeft als taak om van de belangrijke rechtsfeiten in ’s mensen leven, zoals geboorten, huwelijken, geregistreerde partnerschappen en overlijden, authentiek bewijs in akten vast te leggen, in registers te bewaren en in de vorm van afschriften of uittreksels te verstrekken.¹¹ De burgerlijke stand heeft tot doel inzicht en zekerheid te verschaffen ten aanzien van de staat van personen.¹² Het karakter van de burgerlijke stand is juridisch wat al blijkt uit het vastleggen van feiten in akten.

Het lijkt mij evident dat met de uitbreiding van de Europese Unie en de internationalisering in het algemeen het belang van de burgerlijke stand groot blijft. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de juistheid van een uit een buitenlands document over te nemen gegeven. Sinds 1949 is door de minister van Justitie een Permanente commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand en voor nationaliteitsaangelegenheden ingesteld. Vertegenwoordigers van justitie, binnenlandse – en buitenlandse zaken, van het openbaar ministerie en ambtenaren hebben zitting in deze commissie.¹³

4.4.2 *De burgerlijke stand een instrument tot beheersing?*

De burgerlijke stand heeft een statisch en behoudend karakter. Als een rechtsfeit eenmaal is vastgelegd is het wachten op het volgende rechtsfeit, dit kan zich snel aandienen of na langere tijd. De burgerlijke stand oogt “traag”, de informatie is niet up-to-date, toch zijn er voorbeelden te geven, waar de politiek de informatie van de burgerlijke stand inzet als instrument voor (nieuw) beleid en als instrument tot beheersing.

⁹ F.C.J. Ketelaar, ‘Door eenheid tot orde en vastheid. Vernieuwing van de overheidsadministratie in de Bataafse tijd’ in: *Nehalennia Bulletin van de Werkgroep Historie en Archeologie van het Koninklijk Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen en de Zeeuwse Vereeniging voor Dialectonderzoek*, 109 (1995) 41.

¹⁰ J.Kloek en W. Mijnhardt, *Nederlandse cultuur in Europese context. 1800. Blauwdrukken voor een samenleving* (Den Haag 2001) 568.

¹¹ J. Kampers, *Inleiding tot de burgerlijke stand* (Alphen aan den Rijn/’s-Gravenhage) 18.

¹² Kampers, *Inleiding*, 13.

¹³ *Ibidem*, 16-17.

Politieke veranderingen als revoluties, nieuwe machthebbers en veranderde politieke inzichten leiden tot nieuwe vragen en andere vormen van toezicht.

Enkele voorbeelden hiervan:

- De eis dat een ieder een familienaam moest aannemen, personen werden zo makkelijker ‘herkenbaar’, maakte het oproepen van individuen voor de dienstplicht een stuk eenvoudiger.¹⁴
- Onder de Duitse bezetting werd de ambtenaren van de burgerlijke stand door middel van circulaire erop gewezen door de secretaris-generaal van Justitie dat bepaalde voornamen als provocatie konden worden opgevat.¹⁵
- Een trouwkandidaat, die met een niet-Nederlandse partner wil huwen moet kunnen aantonen dat de relatie stabiel is en dat hij in vast dienstverband ten minste het minimumloon verdient. Het voornemen is dat deze laatste eis opgetrokken wordt tot 120 procent van het minimumloon.¹⁶

Over het algemeen is te stellen dat de burgerlijke stand zich minder leent tot instrument van beheersing of als bron voor beleid, dit in tegenstelling tot de bevolkingsregisters. Bij de burgerlijke stand gaat het om de hoofdmomenten uit het leven van afzonderlijke personen. Het informatiegehalte van de opgemaakte akten is niet groot. De burgerlijke stand is hoofdzakelijk een juridische bron.

4.5 BEVOLKINGSREGISTER

Maassluis zag al vroeg het belang in van een goede bevolkingsadministratie, in de tweede helft van de achttiende eeuw werd die ingevoerd. Zoetermeer was later, maar toch vroeg vergeleken met andere gemeenten, namelijk 1817.¹⁷

De volkstellingen¹⁸ lagen ten grondslag aan de ontwikkeling van de bevolkingsregisters. De telling had een nadeel: na de uitvoering was de telling al verouderd, het was een momentopname. De eerste nationale volkstelling werd in 1828 gehouden. Artikel I van het Koninklijke Besluit uit 1828 vermeldde het doel van de telling, deze “heeft hoofdzakelijk ten doel, om op elke plaats uitvoerige Volksregisters te doen aanleggen, bevattende alle zodanige opgaven en berigten, betreffende de bevolking, welke kennis in het belang van den Staat, nuttig en noodzakelijk is bevonden”.¹⁹

Enkele provincies nemen rond 1825 het initiatief voor het bijhouden van de bevolkingsadministratie. De Staten van Zuid-Holland droegen in 1845 de plaatselijke besturen op de huizen te nummeren en plaatsen met meer dan 100 huizen in wijken te verdelen. Aangifte van verhuizing en vertrek werd eveneens verplicht gesteld.²⁰

Bij de telling van 1849 werd bepaald dat de verkregen gegevens het uitgangspunt zouden worden voor een bevolkingsregister. De eerste januari van 1850 is als beginpunt van de bevolkingsregisters te markeren.

¹⁴ Seegers en Wens, *Persoonlijk gegeven*

¹⁵ Vulsma, *Burgerlijke stand*, 24.

¹⁶ A. van Hooff, ‘Vreemdeling meets Kafka anno 2003’ in: *NRC Handelsblad* (12-6-2003)

¹⁷ R. van Drie, N. Plomp en A. van der Tang, *Genealogie van stam tot familiegeschiedenis* (Utrecht / 's-Gravenhage 1988) 37.

¹⁸ In steden was al lang ingezien dat het wenselijk was om de loop der bevolking voortdurend bij te houden. Zo vond in 1481 in Leiden een telling plaats van alle poorters tussen de 20 en 60 jaar. Maastricht gaf in 1584 de kerspelmeesters (wijkmeesters) de opdracht om eens in de veertien dagen de veranderingen van de eerder vastgelegde gegevens uit de wijk te noteren, zie Vulsma, *Burgerlijke stand*, 107-108.

¹⁹ *Ibidem*, 109.

²⁰ *Ibidem*, 109-110.

4.5.1 De verdere ontwikkeling van de bevolkingsregisters

De ambtenaar van de burgerlijke stand hield aanvankelijk het bevolkingsregister bij, in 1861 werd vastgesteld dat het bijhouden van de registers een taak van de gemeentebesturen was.²¹ De inrichting en het bijhouden van de registers berustte op een Koninklijk Besluit en de vraag of aan overtredingen van koninklijke besluiten, die geen grondslag hebben in enige formele wet, ook sancties verbonden konden worden, was een strijdpunt. In 1887 kwam dan ook de Wet Bevolkings- en Verblijfsregisters en de toevoeging dat de nadere regeling van de bevolkingsregisters in aparte koninklijke besluiten zou worden vastgelegd. Overtreding was niet meer straffeloos.

Er was een veelheid aan registers, van instellingen, voor militairen, voor schippers, voor dienstboden en in enkele gemeenten zelfs voor badgasten.²²

De bevolkingsregistratie werd eerst op buurt, vervolgens op straat en op huisnummer ingedeeld, alle bewoners van een huis werden genoteerd. Van gemeente tot gemeente kon het verschillen of per wijk of alfabetisch per gezinshoofd de gegevens werden genoteerd. De eerste registers waren vastbladig (periode 1850-1920), maar door de vele mutaties deed het kaartsysteem zijn intrede. Zo ging Amsterdam in 1893 over op het systeem van gezinskaarten (periode 1920-1940), in 1920 werd gebruik van losse gezinskaarten gesanctioneerd bij Koninklijk Besluit. Een persoonskaart die met de persoon in kwestie mee zou verhuizen werd als eerste te Leiden getest. In 1938 werd de persoonskaart (op de kaart van het gezinshoofd waren ook de kinderen vermeld) verplicht gesteld. Vanaf 1 januari 1940 moest van iedere in Nederland woonachtig persoon, ook zij die een andere nationaliteit hadden, een persoonskaart (periode 1940-1994) aanwezig zijn in het bevolkingsregister. De huidige bevolkingsadministratie is geautomatiseerd.²³

4.5.2 Het doel van de bevolkingsregisters

Het doel van de telling van 1849, voorafgaande aan en uitlopend in de bevolkingsregistratie werd als volgt omschreven:

“de nauwkeurige kennis van het zielental of van den stand der bevolking op den 19 November aanstaande en het aanleggen van nauwkeurige volksregisters in iedere gemeente, bevattende alle zoodanige opgaven nopens de bevolking wier kennis uit een maatschappelijk oogpunt in eene welgeordende maatschappij, zoowel door de Regering en der verdere besturen als voor de enkele individuen bij de uitoefening van hun regten als staatsburgers kunnen gerekend worden nuttig en noodzakelijk te zijn.”²⁴

Het ging de overheid erom te weten wie politieke rechten hadden, de leeftijdsopbouw van de bevolking in verband met nationale militie en de schutterij. In het kader van de armenzorg was van belang te weten welke de domicilie van onderstand was. Zij die in het bevolkingsregister waren ingeschreven genoten recht op onderstand. Dit gold ook voor vreemdelingen: zij werden dan gezien als ingezetenen. Ingeschrevenen bij het bevolkingsregister werden lager aangeslagen voor de patentbelasting. Vreemde marskramers die niet ingeschreven waren in het bevolkingsregister betaalden twee keer zoveel

²¹ Ibidem, 111.

²² Ibidem, 114.

²³ Ibidem, 115-116.

²⁴ Nationaal Archief (2^e afd. Arch. Biza, 8^e afd. (=tot 1857: 1^e afd.) Statistiek, inv. Nr 1, minuut uitgaande brief 27 oktober 1849 nr. 3. Geciteerd uit: A. Knotter en A.C. Meijer (red.), ‘De gemeentelijke bevolkingsregisters 1850-1920’ in: *Broncommentaren 2* (Den Haag 1995)80.

patentbelasting.²⁵ Een bewijs van inschrijving werd in enkele grote steden ook gevraagd voor opname in een ziekenhuis.²⁶

Verder was de informatie relevant bij de ontwikkeling van toekomstige kies-, provincie- en gemeentewetgeving.²⁷

Het was de tijd dat de centralistische bestuursvorm van Napoleon en de regerende koning veranderingen behoefde. Thorbecke gaf onder andere het lokale bestuur weer een plaats, naast de vele andere hervormingen, die deels of grotendeels door de revolutiedreigingen, die in 1848 door Europa rondwaarden, werden geïntroduceerd.

Elke registratie wil gegevens bijeenbrengen en juist de liberale staat en de statistiek stonden in een nauwe relatie. Bevolkingsregisters zijn een rijke bron van gegevens.

Het bevolkingsregister registreerde het leven van personen tussen geboorte en overlijden. De verhuizingen, de kinderen die geboren werden, elke verandering werd vastgelegd als een film. Het bevolkingsregister is meer dynamisch. Na te gaan was waar een persoon vandaan kwam, waar hij of zij woonde of de persoon gedecoreerd was en naar welke plaats de persoon in kwestie vertrokken was.

4.5.2.1 Statistiek

In het begin van de negentiende eeuw leek de belangrijkste taak, voor de overheid, gelegen in het bewaken van grenzen. De zorg voor de economie kwam na verloop van tijd in beeld, handelsstatistieken waren de eerste statistieken in Nederland. Het ministerie van Financiën publiceerde vanaf 1829 de staten van de 'in-,uit- en doorvoer'.²⁸ Na 1850 nam het aantal terreinen waar de overheid actief ingreep toe, te denken valt aan de armoede bestrijding, gezondheidszorg en onderwijs. De overheid wilde informatie die als basis moest gaan dienen voor het te voeren beleid in dezen. Op veel terreinen had de overheid gebrek aan informatie: het inwonertal, het aantal weerbare mannen, het aantal schepen, welke kerktorens voor brandsignalering beschikbaar waren, het was niet bekend. Hoe deze informatie te vergaren, welke methoden te gebruiken was niet duidelijk.²⁹

Ik sprak van de nauwe relatie tussen de liberale staat en de statistiek, maar nuancering is nodig, er was ook support uit een andere politieke hoek. Het socialistische kamerlid F. Domela Nieuwenhuis pleitte rond 1890 tot drie maal toe voor de oprichting van een statistisch bureau.³⁰ Het poldermodel was in deze periode al zichtbaar, ondanks tegenstemmen. Een vertegenwoordiger van de sociaal-democratische arbeidersbeweging R. van Zinderen Bakker was lid van de Centrale Commissie voor de Statistiek, waarin ook fabrikanten zitting hadden, D.W. Stork was één van hen. Een medestander van Van Zinderen Bakker, de heer G. Bennink, was tegen het verstrekken van informatie over de vakverenigingen aan de regering via het lidmaatschap van de CCS.³¹

Het vertrouwen tussen publiek en het statistisch bureau moest ten allen tijde gehandhaafd en gekoesterd worden. Idenburg omschreef het in 1954 met de woorden: "De geheimhouding van individuele gegevens is de kurk waarop de statistiek drijft, (...) Naar mijn mening mag

²⁵ M. Schrover, *Een kolonie van Duitsers. Groepsvorming onder Duitse immigranten in Utrecht in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2002) 74.

²⁶ *Gemeentestem*, 2-9-1921, 3649.

²⁷ *Ibidem*, 89

²⁸ A. Kuijlaars, *Het huis der getallen. De institutionele geschiedenis van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS), 1899-1996* (Amsterdam 1999) 32.

²⁹ J.Kloek en W. Mijnhardt, *Nederlandse cultuur in Europese context. 1800. Blauwdrukken voor een samenleving* (Den Haag 2001) 568-569.

³⁰ Kuijlaars, *Het huis der getallen*, 40.

³¹ *Ibidem*, 41. Zie ook de pagina's 124-125 met betrekking tot de arbeiderskringen. De werkgevers waren uit concurrentieoverwegingen eveneens huiverig om gegevens te verstrekken, zie de pagina's 125-127.

hier geen enkele twijfel ontstaan; elke twijfel aan de geheimhouding ondermijnt de Nederlandse statistiek”.³² Nederland liep met de statistiek niet voorop, in de zuidelijke Nederlanden, het latere België, is het belang van de statistiek eerder ingezien.

4.5.2.2 L.A.J. Quetelet

De Belgische astronoom en statisticus Quetelet (1796-1874) is te beschouwen als de vader van statistiek in de Nederlanden met invloed daarbuiten, o.a. in Italië. Hij was de organisator van het Internationaal Statistisch Congres, het eerste congres vond in 1853 en het laatste congres in 1876 plaats, een totaal van acht congressen. De bevolkingsstatistiek had de bijzondere aandacht. Op het congres in Brussel (1853) namen de deelnemers een resolutie met betrekking tot de aanleg van de bevolkingsregisters aan.³³

Volkstellingen zijn momentopnamen en de informatie is reeds gedateerd met het afsluiten van de telling. Andere methoden werden daarom gezocht. Quetelet meende met anderen dat er wetten waren die de bevolkingsbeweging beheersten. Om deze op het spoor te komen, dienden er zoveel mogelijk feiten te verzameld worden. De staat had als enige hiertoe de middelen. Als de ontdekte wetmatigheden van het sociale leven bekend waren, kon de overheid de maatschappelijke welvaart beter dienen. De staat moest dan enkel die tendenties corrigeren die een goede maatschappelijke ontwikkeling konden verstoren.³⁴ Met nadruk moet gezegd worden dat het om het verzamelen van zoveel mogelijk feiten ging, dus geen steekproeven en kansberekening.

In het nieuwe België vergeleek Quetelet, om een voorbeeld te noemen, de geboortecijfers op de verschillende momenten van de dag, met de seizoenen en locaties, steden of op platteland. Hij keek verder nog naar de `neiging tot misdaad` en andere zaken en kwam zo tot zijn theorie van *l'homme moyen*. De `gemiddelde mens` rees op uit de vele metingen die betrekking hadden op fysieke en sociale aspecten van de mens en zijn doen en laten. Voor de `gemiddelde mens` waren lange cijferreeksen nodig. Bevolkingsregisters waren een goed instrument om al deze gegevens te verzamelen. Ging het Quetelet en de zijnen om de `gemiddelde mens` op het spoor te komen met behulp van de bevolkingsregisters, later werden dezelfde registers het instrument om de individuele mens te(rug) vinden.³⁵ De fantastische hoeveelheid verzamelde informatie was te waardevol om enkel voor statistische doeleinden te gebruiken. Al bleef nog gedurende lange tijd de nauwe relatie tussen statistiek en bevolkingsregistratie duidelijk zichtbaar. De Rijksinspectie van de bevolkingsregisters werd pas in 1932 losgemaakt van het Centraal Bureau voor de Statistiek.³⁶

4.5.3 De bevolkingsregisters een instrument tot beheersing?

De opgelegde bevolkingsregistratie maakte een controle van bovenaf eenvoudiger. Binnen de `nachtwakerstaat` was de impact van die controle beperkt, maar met de opkomst van de `sociale staat` nam de controle toe.³⁷ In de beginperiode van de invoering zagen de Friese grietmannen de vrijheid van de ingezetenen en de doorgang van de scheepvaart bedreigd door de bevolkingsregisters. Zij beschouwden het als een politie maatregel en enkel in het belang

³² Ibidem, 477.

³³ N.Randeraad, 'Negentiende-eeuwse bevolkingsregisters als statistische bron en middel tot beheersing' in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 21, nr.3 (augustus 1995) 320.

³⁴ Ibidem, 325.

³⁵ Ibidem, 327.

³⁶ Vulsma, *Burgerlijke stand*, 124-125.

³⁷ Ibidem, 321.

van het Rijk. Deventer was de mening toegedaan dat de zelfstandigheid van de gemeente in het geding was.³⁸

Om de informatie actueel te houden moest een ieder meewerken. Een verhuizing, een geboorte moest gemeld worden. Gemeentebesturen werd daarom opgedragen politieverordeningen te maken om de aangiften te controleren (art 11, Koninklijk Besluit van 22 december 1849, Staatsblad no. 64). Zo werden in Amsterdam in 1850 263 buurtmeesters aangesteld om o.a. de bevolkingsregisters bij te houden. De controleurs maakten een rondgang langs de huizen, in kleinere plaatsen waar deze functionarissen niet bestonden was het een taak van de politie.³⁹

De commissarissen des Konings inspecteerden jaarlijks de bevolkingsregisters van de gemeenten. Zij die geen vaste verblijfsplaats hadden genoten bijzondere aandacht van de overheden. Dienstbodes, schippers, `zigeuners`, landlopers moesten `vastgelegd` worden. Gezonde volwassenen zonder vaste verblijfplaats werden als sterk beschouwd anders waren ze niet in staat rond te trekken. Deze krachtige, rondzwervende en actieve armen dienden "driewerf bestreden te worden."⁴⁰ Een niet onbelangrijke bijkomstigheid is dat met de opkomst van de industrialisatie het belang van verbindingswegen toenam. Veiligheid trachtte te men te verhogen door meer toezicht op de wegen te houden.

Binnen het kader van deze paragraaf een korte blik op de bevolkingsadministraties van enkele Europese landen en het beheersingsaspect van de registers.

Dat de voortdurend controle tevens een vorm van orde handhaving was is terug te vinden in de Belgische situatie. De politie daar had de taak om personen op te sporen die geen aangifte van vestiging of verhuizing hadden gedaan.⁴¹ Een ander voorbeeld is terug te vinden in het Oostenrijkse Milaan. Het bevolkingsregister, de *Anagrafe*, was er vooral om de bestaande openbare en politieke orde te handhaven. In de bevolkingsregisters werden aantekeningen van een verblijf in de gevangenis, prostitutie en politieke activiteiten gemaakt.⁴²

De Italiaanse bevolkingsregisters kenden een tweedeling: een register voor de *popolazione stabile* en het *popolazione mutabile*, welk bevolkt werd door studenten, bewoners van gestichten, vondelingen en dergelijke. De Italianen gaven de aanzet voor het latere persoonskaartensysteem in Nederland. Het register voor de vaste bevolking kenden bladen voor het huis, familiebladen en individuele bladen, met gegevens als geboortedatum, beroep etc.⁴³ Pruisen kende ook meerdere registers: voor de vaste bevolking, de vlottende bevolking en de *latitirende Bevölkerung* een ander woord voor het gevaarlijke proletariaat. De politie was er verantwoordelijk voor de registratie van domicilie en de burgerlijke stand.⁴⁴

In het Duitsland van 1937 werd door de SD-subsectie II 112 informatie verzameld over een andere vijand van het volk: de joden, hun organisaties en instellingen. Eén van de projecten was de *Judenkartei*, iedereen van joodse afkomst moest hierin terug te vinden zijn. Verder werkte men aan een register van vooraanstaande joden in het buitenland en hun onderlinge relaties. Joodse organisaties in Duitsland en daarbuiten werden eveneens geregistreerd. Eichmann meldde in een lezing over het 'Wereldjodendom' dat er duidelijke verbanden tussen een Frans-joodse organisatie, een joods comité in Amsterdam en het (joodse) Unielever, met vestigingen in Nederland en Duitsland, waren en een mislukte aanslag op Hitler. De sectie II 112 leverde ook informatie aan ten behoeve van paspoortcontroles.⁴⁵ Een organisatie die

³⁸ Ibidem, 329-330.

³⁹ Ibidem, 331.

⁴⁰ A.de Swaan, *Zorg en staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam 1990) 28-29.

⁴¹ Randraad, *Bevolkingsregisters*, 332.

⁴² Ibidem, 333.

⁴³ Ibidem, 334.

⁴⁴ Ibidem, 335.

⁴⁵ S. Friedländer, *Nazi-Duitsland en de joden. Deel I: de jaren van vervolging 1933-1939* (Utrecht 1998) 233-237

grensoverschrijdend gegevens verzamelde ten behoeve van de strijd tegen het wereldjodendom. Na de tweede Wereldoorlog zagen velen het niet als een probleem dat de politie bij het bevolkingsregister een eigen loket had en dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst vrij toegang had tot de persoonskaarten.⁴⁶

4.5.3.1 *Discussies en de praktijk*

Wat er wel en wat niet moest worden opgenomen in de registers, werd een belangrijke vraag. Bij Koninklijk Besluit van 12 februari 1889 Staatsblad no. 32 mocht er een aantekening, in het bevolkingsregister, gemaakt worden van degene die bij rechterlijke uitspraak van de uitoefening van zijn kiesrecht uitgesloten was. Deze aantekening mocht ook vermeld worden op het getuigschrift dat men nodig had bij een verhuizing. Hiertegen rezen bezwaren, zal de persoon in kwestie met zo'n getuigschrift zich bij de nieuwe gemeente melden? Waar moet de grens getrokken worden?⁴⁷

Tijdens een voordracht over het persoonskaartenstelsel gehouden in de algemene vergadering van den Nederlandsche Bond van gemeenteambtenaren in 1898 te Amsterdam noemt van Wagtendonk enkele situaties.

In Amsterdam werden verhuisbiljetten ingeleverd, waar in kolom 9 genoteerd kon worden 'publieke vrouw'. Wagtendonk kritiseerde deze praktijk omdat "een eens gevallen meisje dat voor korte tijd in een befaamd huis te recht is gekomen, doch later is getrouwd (...) haar verleden wil goedmaken, gesignaleerd blijft als een maal behoord te hebben tot de klasse der uitgeworpenen."⁴⁸ Hetzelfde probleem zag hij in de aantekening in de bevolkingsregisters van een tijdelijk verblijf in de gevangenis, de persoonskaart zou verworden tot een strafblad zeker in kleinere gemeenten.⁴⁹

Dit alles neemt niet weg dat lokale autoriteiten de weg naar de bevolkingsregisters wisten te vinden. De burgemeester van Amsterdam rapporteerde aan de minister van Binnenlandse Zaken in 1897 dat dagelijks honderden vragen met behulp van de bevolkingsregisters beantwoord konden worden. De vragen kwamen van de politie, de belastingen, het armwezen, het onderwijs, de opmakers van de kiezerslijsten, enz. en betroffen specifieke personen.⁵⁰

De gezinskaarten bevatten eveneens aantekeningen die voor de uitvoering van verschillende wetten en besluiten noodzakelijk waren. Amsterdam had zo een hoofdletter R in een driehoek, wat stond voor arbeidsongeschikt en R.P. voor pensioengerechtigde.⁵¹ Een goed bijgehouden bevolkingsregister is de kurk waarop de gemeente-administratie drijft, schrijft van Wagtendonk aan het eind van zijn betoog.⁵²

Ging het in de beginperiode van de bevolkingsregisters vooral om het totaalbeeld van de bevolking, gaandeweg verplaatste het belang zich naar en informatie over bepaalde personen. Het lokale bestuur deed steeds vaker een beroep op de bevolkingsregisters, het statistisch belang verloor het van sociale informatie die de overheid nodig had van ieder individu afzonderlijk.

⁴⁶ Bos, H., *Privacy begint in je genen. Cookies van eigen deeg voor de burger* (Groningen 2000) 38.

⁴⁷ Ibidem, 336.

⁴⁸ W.J. van Wagtendonk, *Voordracht over het persoonskaartenstelsel: waartoe wordt geadviseerd in het verslag der centrale commissie voor de statistiek, d.d. 20 oktober 1896, opgenomen in het bijvoegsel der Staatscourant van 3 mei 1897, no. 102, gehouden in de algemeene vergadering van den Nederlandschen Bond van gemeenteambtenaren, te Amsterdam, op 13 februari 1898* (Amsterdam 1898) 12.

⁴⁹ Van Wagtendonk, *Voordracht over het persoonskaartenstelsel*, 66,67.

⁵⁰ Randeraad, *Bevolkingsregisters*, 337.

⁵¹ Ibidem., 338.

⁵² Van Wagtendonk, *Voordracht over het persoonskaartenstelsel*, 61.

De bevolkingsregisters werden in de praktijk van alledag “de bureaucratische toegang tot de individuele mens.”⁵³ Begon de bevolkingsregistratie vooral als gegevensverzameling voor de statistiek, in de tijd werd de gegevensverzameling de bron voor het lokaal bestuur en gebruikt voor handhaving van de status quo en de openbare orde.

4.5.3.2 De Tweede Wereldoorlog

In de bezettingstijd zijn de gruwelijke mogelijkheden van het in 1938 ingevoerde persoonskaartensysteem in combinatie met het persoonsbewijs aan het licht gekomen. De geestelijke vader van de vernieuwingen op het terrein van de bevolkingsboekhouding was J.L. Lentz over wie de meningen zeer uiteenlopen. Hij kon uitstekend organiseren, was een gedreven persoonlijkheid en bewees de bezetters een grote dienst door een bijna niet te vervalsen persoonsbewijs te ontwerpen. Hij zag het persoonsbewijs als de kroon op zijn werk, want zonder de mogelijkheid tot identiteitscontrole was de bevolkingsboekhouding niet af. De koppeling van gegevens uit de persoonsregistratie en identificatie was geslaagd. Het persoonsbewijs zal in het volgende hoofdstuk nog nader aan de orde komen.

Het bevolkingsregister is onder andere gebruikt voor:

- In 1941 vroegen de Duitse autoriteiten de gemeente Amsterdam om een kaart met daarop vermeld de joodse inwoners, huizen en bedrijven. Twintig ambtenaren klaarden de klus in zeven dagen met behulp van gegevens uit de volkstelling, het handelsregister en het bevolkingsregister. De stad was verdeeld in joodse en niet-joodse delen en straten. Meer gegevens werden gevraagd en geleverd, kort daarna begonnen de eerste razzia's;
- Ten behoeve van de metaalinzameling die Seyss-Inquart in 1941 gelastte. De oproepen werden verstuurd aan de hand van de aanwezige adressen in de registers.
- De opsporing van mannen, geboren tussen 1919 en 1920, voor de Arbeitseinsatz vanaf 1943.⁵⁴
- De vervaardiging van het persoonsbewijs;
- De samenstelling van arrestatie- en deportatielijsten;
- De samenstelling van een lijst met joodse achternamen. Lentz was op dit punt iets te enthousiast bezig geweest: op zijn lijst kwam ook Wimmer, de naam van de *Generalkommissar* voor.⁵⁵

Gaandeweg de oorlog kwam, ook van de kant van de ambtenarij, verzet op gang.

Groepen binnen het verzet zagen als enige oplossing om de controle mogelijkheden te breken, de vernietiging van de bevolkingsregisters.⁵⁶ Het meest bekend is de aanslag van de groep rond Willem Arondeus en Gerrit van de Veen op het bevolkingsregister aan de Plantage Kerklaan te Amsterdam in maart 1943. Bijna alle betrokkenen werden gefusilleerd.

Binnen het verzet zelf en in Londen zagen velen niet hoe gevaarlijk de data uit de bevolkingsregister waren. Trouwens net als veel betrokkenen die opgeroepen werden zich te laten registreren en niet weigerden. De auteur Bob Moore probeert een antwoord hierop te formuleren. De registratie van de joden was het sluitstuk van het Duitse plan van identificatie, isolement, deportatie en uitroeiing.

⁵³ Randeraad, *Bevolkingsregisters*, 341

⁵⁴ Seegers en Wens, *Persoonlijk gegeven*, 91-96.

⁵⁵ B.Moore, *Slachtoffers en overlevenden. De nazi-vervolgving van de joden in Nederland* (Amsterdam 1998) 237-239.

⁵⁶ Het vernietigen van registers kent een lange geschiedenis bijvoorbeeld in de Franse Vendée van na de revolutie, zie hiervoor: G. Noiriel, 'The identification of the Citizen: The Birth of Republican Civil Status in France' [vertaald door J. Caplan] in: J. Caplan en J. Torpey, *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world* (Princeton 2001) 33.

Velen waren de mening toegedaan dat hun namen en adressen al bekend waren en schrokken van de gevangenisstraf van vijf jaar die op weigering stond. Een verklaring ziet de volgzzaamheid als een gevolg van de gezagsgetrouwheid en het respect voor de wet. Enkel zij die al buiten de wet leefden, zoals illegale immigranten, communisten en individuen of specifieke groepen die angst hadden voor elke overheidsinstantie, te denken is aan de Oost-Europese joden, en zij die zich niet aangesproken voelden, wisten voor een deel aan de registratie(s) te ontkomen.⁵⁷

4.6 PROBLEMEN BIJ HET BEHEER

Problemen deden zich voor bij de invoering en het beheer van de burgerlijke stand en de bevolkingsregistratie. Noiriel beschreef in zijn artikel⁵⁸ de vele complicaties die zich voordeden in Frankrijk, voor de Nederlandse situatie zullen de problemen vergelijkbaar zijn geweest.

In de registraties kwamen veel taal- en spelfouten voor en dientengevolge veel doorhalingen. In het toenmalige Frankrijk spraken velen geen Frans en waren velen analfabeet. Schrover heeft aangetoond dat in Utrecht de nationaliteit van velen niet duidelijk was, ook al hoefde het niet vermeld te worden in de bevolkingsregisters. Duitse geboorteplaatsen werden als Nederlandse opgeschreven. Het Duitse Olfen werd Alphen en Cappeln werd Capelle aan de IJssel.⁵⁹

De betrokkenen zagen de plichten (bijvoorbeeld de dienstplicht) sneller dan de rechten die ook aan de registraties ontleend konden worden. Wat de Franse situatie betrof kregen de opposanten steun van de kerk en lokale autoriteiten. Er waren nog andere moeilijkheden, Weber was van mening dat de moderne westerse staat “alleen bestuurd kan worden op de wijze als thans geschiedt, doordat hij het telegraafnet beheert en de beschikking heeft over de posterijen en de spoorwegen.”⁶⁰ En dit alles ontbrak juist. Hoe konden de instructies, de voorbedrukte formulieren, om fouten te voorkomen, op tijd in alle delen van het land komen? Verder ontbrak het de overheid aan de nodige financiën en voldoende gekwalificeerd personeel. Het concept van de registratievormen was er al in de achttiende eeuw, maar het wachten was op de technische verbeteringen van de negentiende en de twintigste eeuw om het systeem te kunnen vervolmaken.

Geen enkel systeem is waterdicht, ook het huidige niet. In 1992 stortte een vrachtvliegtuig op twee flats in de Bijlmer. In de flats woonden vele vreemdelingen, waaronder illegalen en de doorstroom was er groot. De Bevolkingsregistratie van Amsterdam kon geen afdoende antwoord geven op de vraag wie er hadden gewoond. Het rechteerteam werkte uiteindelijk met 34 verschillende bestanden (o.a. bestanden van de PTT, Sociale Dienst en Wehkamp) om de lijst met mogelijke bewoners vast te stellen.⁶¹

⁵⁷ Ibidem, 82-84.

⁵⁸ Noiriel, 'The identification of the Citizen' in: Caplan en Torpey, *Documenting individual identity*, 28-48.

⁵⁹ Schrover, *Een kolonie van Duitsers*, 76-77.

⁶⁰ M. Weber, *Gezag en bureaucratie* (Rotterdam/Antwerpen 1972) 177-178.

⁶¹ Crisis Onderzoek Team, *De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam* (Amsterdam 1993) 77-78.

5 IDENTIFICATIE EN DE CONTROLE VAN PERSONEN

Niemand vroeg mij naar mijn nationaliteit, mijn godsdienst, mijn herkomst, en ik had mijn reis – ongelooflijk in onze wereld van vingerafdrukken, visa en politieverklaringen – zonder pas gemaakt.

Wat zinloos, zeiden wij tegen onszelf, die grenzen waar ieder vliegtuig zomaar overheen vliegt, wat provinciaals en kunstmatig, die slagbomen en douaniers aan de grenzen, wat een tegenspraak met de geest van onze tijd, die zo duidelijk streeft naar contact en wereldbroederschap!

Voor 1914 was de aarde van alle mensen geweest. Iedereen ging waar hij wilde en bleef zo lang als hij wilde. Er bestonden geen verblijfsvergunningen, geen reispapieren, en ik geniet steeds weer van de verbazing van jonge mensen, als ik ze vertel dat ik voor 1914 naar India en Amerika reisde zonder een pas te bezitten of er zelfs ooit maar één gezien te hebben. Je stapte in en je stapte uit, zonder iets te vragen of vragen te beantwoorden, van de honderd formulieren van tegenwoordig hoefde je er niet een in te vullen.

Voortdurend werd je verhoord, geregistreerd, genummerd, gefouilleerd, gestempeld, en vandaag nog onderga ik als hardleers mens uit een vrijere tijd en burger van een gedroomde wereldrepubliek elk van deze stempels in mijn pas als een brandmerk, elk van deze vragen en doorzoekingen als een vernedering.

Stefan Zweig in *De wereld van gisteren*¹

5.1 INLEIDING

Op welke wijze is iemand opnieuw te identificeren als dezelfde persoon, zoals hij of zij eerder bekend was? Deze vraag is altijd en in iedere maatschappij een belangrijke vraag geweest. Wie ben je en *van* wie ben je er één? De patroniemen probeerden op het laatste deel van de vraag een antwoord te geven.² Ten tijde van het Ancien Regime wisselden individuen de achternaam regelmatig in voor een andere, naar gelang het uitkwam. Een gebruik waar Bentham tegen ageerde. Hij wees op de gewoonte van de Engelse zeelieden die de familie- en doopnaam in fraaie en onuitwisbare tekens op hun pols hadden lieten tatoeëren. Als een ieder dit zou doen, zou dit de moraliteit, de handhaving van wetten bevorderen en veel misdrijven voorkomen.³

De controle van bewegende personen⁴ vindt zijn aanvang bij de naamgeving en resulteert in de grote waarde die aan geldige reisdocumenten wordt toegekend.

¹ S. Zweig, *De wereld van gisteren* (Amsterdam 1990) 189, 194, 394 en 396. [oorspr. titel: *Die Welt von Gestern*, William Verlag, Zug, Schweiz 1944]

² Van Deursen merkt op dat de Grafter vrouwen in de zeventiende eeuw niet de achternaam van de man aannamen, maar hun eigen naam bleven gebruiken. De huwelijksregisters schreven vrouwen in met de voornaam en vadersnaam. A. Th. Van Deursen, *Een dorp in de polder. Graft in de 17de eeuw* (Amsterdam 1998) 41-46.

³ J. Caplan, 'This or That Particular Person': Protocols of Identification in Nineteenth-Century Europe', in: J. Caplan en J. Torpey, *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world* (Princeton 2001) 65.

⁴ Een vertaling van 'control of movement', waar ik taalkundig niet geheel gelukkig mee ben, maar geen beter alternatief voor heb. In het wetsvoorstel over de uitbreiding van de identificatieplicht is er ook sprake van "stelselmatige controles waarbij de bewegingen van bepaalde personen ... kunnen worden gevolgd en vastgelegd."

Het passeren van grenzen is niet het enige moment dat overheden de bewegingen van personen willen volgen, zoals in het vervolg duidelijk zal worden.

5.2 NAAMSAANNEMING

In 1808 en 1811 vaardigde Napoleon decreten uit die voorschreven dat alle inwoners van het keizerrijk hun namen moesten laten registreren. Een ieder die geen officiële achternaam had, moest er een aannemen en daarvan akte laten opmaken. Hier zijn de registers van naamsaanneming en naamsbehoud uit voortgekomen. Om een antwoord te vinden op de vraag waarom dit decreet werd uitgevaardigd is het nodig na te denken wat identiteit in dit verband betekent. Het volgende is ontleend aan een artikel van Jane Caplan.⁵

Identificatie gaat niet alleen over ‘hem’ of ‘haar’ en individualiteit, maar meer over de belichaming van een grondvorm, een zinnebeeld (in het Engels *type*) en over categorieën en over hen die deze categorieën schiepen. Een identiteit onderscheidt een individu van anderen en stelt hem of haar tegelijkertijd op een lijn met anderen, maakt gelijk.⁶ De naam is een middel om een persoon te identificeren en voor een efficiënt bestuur noodzakelijk, daarom is het een object van wetgeving.

De vastlegging van de familienamen heeft in Frankrijk, Duitsland en Engeland een andere geschiedenis. Een rondgang langs deze landen zal de Nederlandse situatie verhelderen. Het absolutistische Frankrijk poogde via de kerk al invloed uit te oefenen op de aanneming en het gebruik van familienamen. Ten tijde van de revolutie, in 1794, werd het burgers verboden andere namen te dragen dan die bij de geboorte waren vastgelegd. Een situatie waarin de naam eenvoudig gewijzigd kon worden, zou de identificatie van tegenstanders van de revolutie ernstig bemoeilijken. In de provincies stuitte de centrale overheid op bezwaren, vooral onder het mannelijk deel van de bevolking, niet iedereen wilde onder de wapenen. De Franse ontwikkelingen maken zichtbaar dat er een relatie is tussen naamgeving, burgerschap en controle.⁷

Een naam is een private en publieke aangelegenheid, Duitse juristen uit de zeventiende en achttiende eeuw benadrukten het private aspect. Vrije mannen en tot een zekere hoogte ook vrouwen moesten hun naam kunnen wijzigen en/of aanpassen als zij dat wensten. Een vrij persoon is de meester en de schepper van zijn naam. De naam is zijn eigendom, waarover hij de beschikking heeft volgens het eigendomsconcept.⁸ Toch was er in Duitsland rond 1800 ook de notie dat een naamswijziging niet mocht om aan het “oog van de staat” te ontsnappen. De introductie van Napoleontische wetten heeft een belangrijke rol gespeeld bij de veranderingen, maar niet alleen. Het publieke belang nam toe op het moment dat de rol van de staat veranderde. Wanneer het ging om stemmen, belastingheffing, dienstplicht, veiligheid en welzijn drong de noodzaak van vaste familienamen zich op. Tegen het einde van de negentiende eeuw was het aannemen van een andere naam, net als in Frankrijk, al minder eenvoudig geworden en dienden er vele procedures doorlopen te worden.

In Engeland had de staat geen controle over en belang bij de vastlegging van namen. De voornaam had daar een zwaardere status en mocht daarom dan ook niet veranderd worden. De burgerlijke registratie van geboorten is er niet om een naam te verlenen, maar meer het begin van een “naam” in figuurlijke zin. De start van een reputatie is hier aan de orde. Zoals we reeds eerder zagen had Bentham de nodige problemen met dit zwijgen van de Engelse wetgeving met betrekking tot namen. In de periode dat het *National Register* van

⁵ J. Caplan, “This or That Particular Person” in: *Documenting individual identity*, 49-66.

⁶ *Ibidem*, 51.

⁷ *Ibidem*, 58. Met betrekking tot de vlucht van de koning en de herinvoering van de paspoortcontroles door de revolutionairen, zie: Torpey, *The invention of the passport*, 25 e.v.

⁸ *Ibidem*, 59.

kracht was, tussen 1939 en 1952, kon een Brits onderdaan zijn/haar naam wijzigen en bij het *General Register Office* laten inschrijven en een nieuwe identiteits- en levensmiddelenkaart ontvangen.⁹

De stabilisatie van de familienamen luidde het begin in van de 'identificatie revolutie'.¹⁰

De ontwikkeling van 'kaarten' en 'codes' om mensen te kunnen identificeren en te onderscheiden voor de diverse administratief-bestuurlijke doelen. Eén van die kaarten is het paspoort.

5.3 PASPOORT

Het kenmerkende van een paspoort is de mogelijkheid die het geeft om naar andere landen te kunnen reizen en te mogen terugkomen. Hiermee is indirect al gezegd dat dit document alles van doen heeft met de opkomst van staats- en natievorming, de toenemende internationalisering en de opkomst van verzorgingsstaten.¹¹ Bij staatsvorming ontstond in de negentiende eeuw de directe band tussen overheid en burger. Een staatsburger had plichten als de leer- en de dienstplicht te vervullen en belasting te betalen en had recht op ondersteuning en rechtsbescherming. De rol van de staat nam toe en daarom moest de diezelfde staat weten wie er wel en wie er niet bij hoorde. Natievorming is meer een kwestie van emotie, mensen zijn niet toevallig bij elkaar. Het is het delen van een gemeenschappelijke geschiedenis, traditie. Het nationalisme, de ideologische basis, meende daarom dat de afstamming bepalend moest zijn voor iemands nationaliteit en dat niet het woonbeginsel (de plaats waar iemand geboren is) de nationaliteit mocht bepalen. Vanaf het begin van de Eerste Wereldoorlog werd de nationaliteit van de houder in het paspoort vermeld.

Alvorens de functies van het paspoort te noemen, wil ik een overzicht geven van de geschiedenis van het Nederlandse paspoort.

5.3.1 De ontwikkeling van het Nederlandse paspoort

Ten tijde van het Ancien Regime waren er een veelvoud aan reisdocumenten en verschillende plaatsen waar deze gecontroleerd werden. Controle vond plaats aan grenzen en stadspoorten. In een aantal gevallen werden onderweg door Hollandse vertegenwoordigers of door buitenlandse autoriteiten nieuwe reisdocumenten verstrekt. Een variant van de reisdocumenten waren de gezondheidspassen. Autoriteiten wilden weten of de bezoeker geen besmettelijke ziekte onder de leden had.¹²

De Nederlandse ontwikkelingen zijn direct verbonden met hetgeen in Frankrijk gebeurde. De poging van Lodewijk XVI om te vluchten met een vals paspoort, was de aanleiding om in 1792 het paspoort verplicht te stellen voor alle Fransen, voor binnenlandse en buitenlandse reizen. Het bood de mogelijkheid de emigratie van edelen en contra-revolutionairen te stoppen.

Gedurende de Bataafse Republiek werd het decreet uitgevaardigd dat niemand de Republiek mocht verlaten en binnenkomen zonder paspoort. Koning Willem I voerde een nieuwe paspoortwet in. Het binnenlands reizen kon zonder paspoort, een paspoort voor het buitenland was te verkrijgen mits er geen 'zwarigheden' bekend waren. Ondanks de Vreemdelingenwet van 1849 stelde de paspoortcontrole niet echt veel voor, na 1862 werd de paspoortplicht

⁹ J. Caplan, "This or That Particular Person" in: *Documenting individual identity*, 65.

¹⁰ G. Noiriel, *La tyrannie du national: Le droit d'asile en Europe (Paris 1991)* geciteerd in: J. Torpey *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge 2000) 7.

¹¹ R. Tjin, 'Nederlandse paspoorten. De politiek van reizen en de identificatie van personen' in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 17, nr. mei 1990 75-76.

¹² T. van Beek, *Paspoort. Een parade van Nederlandse reisdocumenten* (Amsterdam 1995) 27.

afgeschaft, uitgezonderd de landen Rusland, Polen en Servië. Het recht van vrije doorgang was een hoog goed. Alleen gold dit niet voor iedereen, armen werden met de nodige argwaan benaderd.¹³

Deze situatie veranderde met de Eerste Wereldoorlog, grote aantallen Belgische vluchtelingen passeerden de grenzen zonder papieren. Zij die een paspoort hadden (een statusverschil?) vertrokken naar Engeland.

Vanaf 1918 was de paspoortplicht weer in alle Europese landen ingevoerd. Het was inmiddels een boekje met ruimte voor visa en stempels en een foto van de drager geworden.

Het paspoort welk hier besproken wordt is het internationale paspoort. Andere reisdocumenten als een Bewijs van Nederlanderschap¹⁴ voor grensverkeer met Duitsland, België en Luxemburg, vergelijkbaar met de huidige Identiteitskaart, komen slechts zijdelings aan de orde.

5.3.2 De functies van een paspoort

Het paspoort heeft in de loop der tijd verschillende functies vervuld, de functies veranderden of werden uitgebreid.

In de zestiende en de zeventiende eeuw waren er goederen-, soldaten-, scheepspaspoorten, om enkele te noemen, en aanbevelingspaspoorten. De aanbevelingspaspoorten waren er om de drager te beschermen. Deze *beschermings*functie van de reiziger betrof ook de geleidebrieven. In dezelfde periode werd bij de aanbevelingsbrief een verzoek om bijstand in geval van nood gevoegd met de belofte deze gunst te retourneren. Deze variant was een kostbare aangelegenheid voor de betrokkenen. Alleen welgestelden, bijvoorbeeld handelaren konden in 1596 achttien gulden, meer dan het jaarloon van een Friese boerenknecht uit die tijd, betalen.¹⁵ Het paspoort had inmiddels de *uitreis*functie en de functie van *inreis*document verworven. Gedurende het Ancien Regime veranderde er niet veel, daarbij waren de verstrekte paspoorten niet voor een individu, maar voor groepen reizigers.

Ten tijde van de Bataafse Republiek en de Franse tijd veranderde het nodige. De centrale overheid werd belangrijker, zij kreeg de monopoliepositie wat de uitgifte betrof. Tussen 1795 en 1810 zette de individualisering door. Paspoorten voor meerdere personen bleven bestaan, maar de signaleringen van de dragers werden sterk uitgebreid. Na 1806 vermeldde het paspoort lichaamskenmerken als: ouderdom, gestalte, haren, wenkbrauwen, voorhoofd, ogen, neus, mond, baard, kin, aangezicht, kleur en bijzondere kentekenen. Vanaf 1810 hadden de kenmerken enkel betrekking op één persoon. De functie van *identiteits*bewijs was daar. In de paragraaf *morele technieken* (pagina 15 en 16) kwam aan de orde dat individuen beschreven en gecategoriseerd moeten worden. Ieder individu diende een eigen plaats te krijgen, geen verdeling in groepen, de ongeordende massa moest juist ontleed worden. De lichaamskenmerken zijn tabellen om de “veelheid (van individuen) te overzien, te ordenen en te beheersen”, een “fysieke code van het signalement.”¹⁶ De signaleringen werden ook gebruikt om deserteurs op te sporen en dubbele inschrijvingen te voorkomen.

Het panoptische systeem individualiseert, dit wordt zichtbaar in de ontwikkelingsgeschiedenis van het paspoort.

¹³ L. Lucassen, ‘A Many-headed Monster: The evolution of the Passport System in the Netherlands and Germany in the Long Nineteenth Century’, in: J. Caplan en J. Torpey, *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world* (Princeton 2001)

¹⁴ Beek, *Paspoort*, 53.

¹⁵ Tjin, *Nederlandse paspoorten*, 77 en 78.

¹⁶ M. Foucault, *Discipline, Toezicht en Straf. De geboorte van de gevangenis* (Groningen 1989) 199 en 263.

De binnenlandse paspoorten geïntroduceerd in 1806 hadden ook de persoonskenmerken, in de volgende paragraaf zullen ze behandeld worden. De relatieve pasvrijheid verdween met de Eerste Wereldoorlog. Het paspoort kreeg een nieuwe functie, namelijk het bewijzen van de *nationaliteit* van de houder. Op het paspoort werd de nationaliteit vermeld en vanaf 1915 was een foto verplicht. De individualisering van het paspoort zette door: op het paspoort van een getrouwde man kon de echtgenote bijgeschreven worden, met eigen signalement en foto.¹⁷

5.3.3 Het paspoort een instrument tot beheersing?

Een pas(poort) biedt aan de staat een aantal mogelijkheden om de aanwezigen binnen het grondgebied te controleren en te volgen en niet gewenste vreemdelingen uit te sluiten.

De volgende mogelijkheden zijn te benoemen:

- Het tegengaan van het vertrek van burgers;
- het stimuleren van het vertrek van burgers;
- het controleren van binnenkomende en rondtrekkende vreemdelingen en
- het volgen van de bevolking.

1. Ten aanzien van het tegengaan van het vertrek van burgers gold dat vertrek alleen dan mogelijk was wanneer de aanvrager aan een aantal voorwaarden had voldaan. In enkele gevallen golden ook nog andere beperkingen.

In de periode 1813-1830 gold voor Nederlanders *en* andere ingezetenen dat alleen dan een paspoort verstrekt werd als de dienstplicht vervuld was en men niet gezocht werd voor een of ander misdrijf. Het burgerschap was nog niet geheel verbonden met nationaliteit, meer nog met woonplaats en geboorte.¹⁸ Om vreemdelingen en staatsburgers te kunnen onderscheiden kon er van twee beginselen worden uitgegaan. De grondwet van 1814 ging uit van het *territorialiteitsbeginsel*: ‘Nederlander’ stond gelijk aan ‘ingezetene van Nederland’, zij die buiten het koninkrijk woonden waren vreemdelingen. Het ingezetenschap was de belangrijkste voorwaarde voor de verkrijging van een buitenlands paspoort. In 1850 werd het Nederlanderschap en ingezetenschap losgekoppeld, zij het niet geheel. Kinderen geboren uit vreemde ouders die in Nederland woonden, werden als Nederlands onderdaan gezien. De wetgeving uit 1892 legde het accent bijna geheel bij het *afstammingsbeginsel* om het Nederlanderschap te verwerven.

Een motief om burgers niet te laten vertrekken kon zijn dat het om waardevolle arbeidskrachten ging, het willen voorkomen van een ‘brain-drain’.

Beperkingen golden ook ten aanzien van de inwoners van Nederlands-Indië. Tot ongeveer 1900 waren de inwoners in Indië volwaardige Nederlanders. De opstellers van de nationaliteitswetgeving van 1892 reserveerden het Nederlanderschap voor hen die uit Nederlandse ouders werden geboren. Zij die Nederlander waren werden daarmee ‘stamvaders’. De inwoners van Indië werden uitgesloten van het Nederlanderschap, daarmee verloren zij het recht op toelating in Nederland. Zij bleven Nederlandse onderdaan, zij het zonder politieke rechten.

Ten tijde van de Tweede Wereldoorlog werden in Nederland geen paspoorten verstrekt. Een ieder kreeg een persoonsbewijs, dat altijd meegenomen moest worden. Wel werden er

¹⁷ G.H.J. Seegers en M.C.C. Wens, *Persoonlijk gegeven. Grepen uit de geschiedenis van bevolkingsregistratie in Nederland* (Amersfoort 1993) 114-121.

¹⁸ Lucassen ‘The evolution of the Passport System’ in: Caplan en Torpey, *Documenting individual identity* 240-241.

vergunningen verstrekt, de zogenaamde *Ausreisegenehmigung* om naar Duitsland of naar een van de door de Duitsers bezette gebieden te kunnen reizen. De controle was streng. In Londen werden wel paspoorten verstrekt, die uiteraard niet geldig waren in vijandelijk gebied. De uitgifte van passen gebeurde mondjesmaat, de aanvragers konden immers infiltranten zijn.¹⁹ In de periode van de Koude Oorlog golden uitreisbeperkingen voor Amerikanen die communistische congressen wilden bezoeken.²⁰

2. Het aanmoedigen of het niet belemmeren van burgers met reisdocumenten om te vertrekken was een instrument om het beroep op schaarse goederen als arbeid, scholing ed. te verminderen. De naoorlogse emigratie van een kleine driehonderdvijftigduizend²¹ Nederlanders is deels gestimuleerd door de overheid. Een groep, ongeveer twintigduizend, die momenteel in het nieuws is, zijn voormalige immigranten uit Somalië met een Nederlands paspoort of verblijfsvergunning die geëmigreerd zijn naar Groot-Brittannië.²²

3. Met de controle van binnenkomende en rondtrekkende vreemdelingen poogde men niet gewenste vreemdelingen buiten de grenzen te houden of zonodig weg te zenden. Na het Congres van Wenen (1813) werd Frankrijk omgeven door sterke staten en was Frankrijk een direct buurland van de Nederlanden. Franse reizigers werden met de nodige achterdocht benaderd, hun land werd als instabiel beschouwd. De Engelsen, die in een paspoort een aantasting van hun individuele vrijheid zagen, werd geen strobreed in de weg gelegd op hun reizen. Na de Juli Revolutie (1830) en de revolutionaire woelingen van 1848 in Parijs werden de controles verscherpt en moesten Franse reizigers naast hun paspoort een visum hebben om Nederland binnen te kunnen reizen.

Sociaal-economische redenen als een toenemende werkeloosheid deden de controles op de arbeids(im)migratie in de veertiger jaren van de negentiende eeuw toenemen. Teveel armen die een beroep deden op de armenkassen achtte men niet gewenst.

In de jaren vijftig van de negentiende eeuw brak een paspoortloze periode aan. Hetgeen samenviel met de economische liberalisatie in veel Europese landen. Zij die kwamen om te werken waren welkom met of zonder identificatiemiddelen. Specifieke categorieën als arme landlopers en individuen met revolutionaire ideeën vielen er buiten. Armen konden een beroep doen op de armenkassen, landlopers en revolutionairen vormden een gevaar voor de openbare orde.

De paspoortloze periode betekende niet het einde van de registraties. In veel gemeenten waren vreemdelingenregisters, vanaf ongeveer 1850, waar zij zich diende te melden. In andere landen was er staatstoezicht door middel van een meldingsplicht bij de politie. Registratie bood ook voordelen, zo konden vreemdelingen na zes jaar in gemeente gewoond te hebben aanspraak maken op onderstand.²³ Een deel van de vreemdelingen liet zich niet registreren. De controle werd meer en meer een lokale aangelegenheid. Eén van de criteria waar de vreemdeling aan moest voldoen was dat hij voldoende middelen van bestaan had. Toch verstrekten lokale autoriteiten passen met als argument dat ze goed geschoold waren en wel werk zouden vinden. De genoemde passen waren verblijfspassen of binnenlandse paspoorten. Een variatie op dit thema zien we in Den Bosch waar de gemeente een loket heeft geopend voor illegalen. Na registratie wordt een pasje verstrekt en een persoonlijk traject opgezet om na te gaan wat de mogelijkheden zijn voor de betrokkene. Dit initiatief is ingegeven om de illegaal uit de onzichtbare wereld te halen om misbruik van illegalen tegen te gaan.²⁴

¹⁹ Beek, *Paspoort*, 58-59.

²⁰ Torpey, *The invention of the passport*, 162.

²¹ M. van Rossum, E. Jonker en L. Kooijmans, *Een tevreden natie. Nederland van 1945 tot nu*. (Baarn 1993) 43.

²² R. Delhaas, 'Met behoud van eigen cultuur en identiteit' in: *De Groene Amsterdammer*, 127 (2 augustus 2003) 17

²³ Artikel 6 van de Armenwet, 28 november 1818, *Staatsblad* 1818, nr. 40 en vernieuwd in de Armenwet van 28 juni 1854, artikel 30, *Staatsblad* 1854, nr. 100.

²⁴ T. Heijmans, 'We geven pasjes aan illegalen, is dat zo erg?' in: *De Volkskrant*, 30 juli 2003.

Een actie die in de traditie staat van Thorbecke's ideeën over lokale autonomie en anticentralistisch is. Thorbecke schreef in 1844 dat de staat zich meer dan vroeger bezig hield met het leven van de ingezetenen, hun veiligheid, hun huishoudelijke welvaart, hun zedelijke beschaving en dat afhankelijkheid van de staat ongekend groot geworden was.²⁵ De bemoeienissen van de overheid gingen hem te ver. De lokale autoriteiten waren coulanter dan de centrale overheid wenselijk achtte. In 1850 maakte het hoofd van de politie in Zevenaar een eigen versie van het binnenlandse paspoort en reikte dit uit aan vreemdelingen.²⁶ De burgemeester van Groesbeek weigerde in 1873 een groep Hongaarse vluchtelingen uit te zetten. Zij "hadden goede papieren en klinkende munt, hadden het verschuldigde aan de Nederlands schatkist voldaan en waren knap in hun werk."²⁷

Door middel van de marechaussee poogde de centrale overheid de greep op het beleid terug te krijgen. De marechaussee was in 1815 opgericht om de rust en veiligheid op het platteland te waarborgen. Het korps was centraal en hiërarchisch georganiseerd, daardoor was het makkelijker te sturen dan de autonome gemeenten. De marechaussee was verantwoordelijk voor het uitzetten van zigeuners, arme straatmuzikanten en marskramers. Zij konden niets doen tegen vreemdelingen aan wie door plaatselijke autoriteiten passen waren uitgereikt. Dit korps was er veel aan gelegen de vrije beweging van personen te dwarsbomen. Daarbij werd vooral gelet op vreemdelingen die de neutraliteit van Nederland in gevaar zouden kunnen brengen. Te denken is aan de Hannoveranen (1867), de Franse krijgsgevangenen (1870) en de anarchisten.²⁸ Na 1918 veranderde het nodige, de mentaliteit wijzigde zich ten aanzien van vreemdelingen. De primaire taak van de marechaussee veranderde geleidelijk naar het uitzetten of vastzetten van alle vreemdelingen die een gevaar opleverden voor de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid in Nederland. Rond 1930 uitte een leidend marechausseeofficier zijn afkeer van linkse vluchtelingen, Chinezen, 'Oost-Joden' en zigeuners. Hij poogde duidelijk te maken dat deze categorieën zó anders waren en dat hun mentaliteit assimilatie onmogelijk zou maken. Gedurende de crisis in de jaren dertig gelukte het de vreemdelingenpolitie van Rotterdam de Chinezen te criminaliseren, in 1936 werd een 'Chinezen centrale', analoog aan de 'Zigeuner centrale' opgericht. Deze centrale registreerde alle Chinezen met foto's en vingerafdrukken.²⁹

De tijden door waren reisdocumenten en verblijfsvergunningen in oorlogsperioden of dreigingen instrumenten om spionage en desertie en de handel met de vijand tegen te gaan. Het waren dan middelen van in- en uitsluiting. Omgekeerd gold hetzelfde, de afwezigheid van grote militaire conflicten vanaf 1850 tot 1914 was de belangrijkste oorzaak voor de pasvrijheid.

4. Het volgen van en het toezicht houden op de bevolking vooral door middel van binnenlandse paspoorten. In de Franse tijd moest een reiziger van Eindhoven naar Amsterdam zich bij aankomst melden bij de politie en zijn reisdocument laten aftekenen.³⁰ Een vorm van strenge overheidscontrole is dit te noemen.

Het bezit van een binnenlands paspoort werd in 1813 afgeschaft en kon een ieder vrij rondreizen in het Koninkrijk, alleen in de gebieden grenzend aan Frankrijk moest men zich kunnen identificeren. Rond 1825 poogde men met controles in de zuidelijke landsdelen de Franstalige autochtonen te onderscheiden van Franse immigranten.

²⁵ J.R.Thorbecke, 'Over het hedendaags staatsburgerschap' [1844], geciteerd in P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2002) 47.

²⁶ Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid* (Hilversum 1993) 98.

²⁷ Lucassen, *En men noemde hen zigeuners...De geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowana en Sinti in Nederland 1750-1944* (Den Haag 1990) 45.

²⁸ Lucassen, 'Het paspoort als edelste deel van een mens' in: *Historisch tijdschrift Holland* 268-269.

²⁹ *Ibidem*, 277-278.

³⁰ Tjin, *Nederlandse paspoorten*, 82.

Ten tijde van de Belgische Opstand gold voor de grensgebieden dat een ieder die onderdak bood aan bezoekers dit binnen zes uur diende te melden aan de plaatselijke politie. De bezoeker kon een Veiligheidspas ophalen bij de politie als het paspoort in bewaring gegeven was. Het paspoort en de andere identiteitspapieren werden gebruikt om het toezicht te intensiveren. De binnenlandse identiteitspapieren bleven na de Belgische onafhankelijkheid in gebruik bij de bewoners van de grensstreken. De Belgische en Duitse autoriteiten erkenden het als wettige identiteitspapieren en daarbij waren ze kosteloos en konden lokale autoriteiten verstrekking niet te weigeren.³¹ Een geboorteakte of geboortebewijs was nodig voor de aanvraag. Het niet vervuld hebben van de militaire dienstplicht behoorde tot de categorie ‘zwarigheden’ (zie paragraaf 5.3.1) waarop de verstrekking van een paspoort geweigerd kon worden.

5.4 Monopolisering van de middelen om zich te kunnen verplaatsen

Torpey noemt in zijn boek *The invention of the passport* paspoorten en andere documenten voor controle op de bewegingen van personen en voor identificatie essentieel voor de monopolisering van de wettige middelen om zich vrij te kunnen bewegen. Dit proces is kenmerkend voor de ontwikkeling van staten geweest. Hij vergelijkt deze monopolisering met de monopolisering van de productiemiddelen, cq. onteigening van de productiemiddelen, waar Marx over sprak. Hij verbindt het ook met de monopolisering van de geweldsmiddelen, cq. onteigening, door de staat, waar Weber over sprak.³² Monopolisering betekent dat één centrum bepaald. Anders geformuleerd het is de geschiedenis van uitbreiding en centralisatie van de machtsmiddelen in economische, politieke en militaire instellingen. De centralisatie werd zichtbaar onder de absolutistische vorsten van Frankrijk, gedurende de revolutie, in het Koninkrijk der Nederlanden, bij de bespreking van de bureaucratie is het aan de orde gesteld. Om de veelheid aan bewegingen te kunnen controleren is een goed functionerend bureaucratisch apparaat nodig. De verbinding die Foucault legt tussen kennis en macht en toezicht op individuen wordt zichtbaar in dit administratieve proces.

De monopolisering van de uitgifte van paspoorten viel samen met de processen van natiestaatsvorming. Belangrijk hierin was de toename van politieke en sociale rechten sinds 1850. Gevolg hiervan was dat de overheid zorg had voor haar eigen burgers boven anderen, die uitgesloten (Gandy noemt het uitsortering) werden. De begrippen ‘in- en uitsluiting’ komen in het werk van Foucault voor. In *De geschiedenis van de waanzin* stelt hij dat door de waanzin uit te sluiten de filosofie en de wetenschap in de zeventiende en achttiende eeuw de positieve waarde van de rede konden verkondigen.³³

Een paspoort met daarin de nationaliteit vermeld maakt duidelijk wie er bij hoort en wie niet. Private en lokale controles door adellijke heren en aan de poorten van de steden zijn vervangen door (inter-) nationale controles. Het blijft hier niet bij: de overheden verplichten private entiteiten, in vroeger tijden rederijen, heden ten dage luchtvaartmaatschappijen, om controles uit te voeren. Luchtvaartmaatschappijen worden aansprakelijk gesteld als zij passagiers vervoeren die geen geldige reispapieren hebben. Zij krijgen politionele taken opgelegd, waar de vervoerders niet blij mee zullen zijn, het kost ze namelijk omzet, en wat hun taak niet is. De vervoerders treden hiermee toe tot het netwerk van instituties waar ook

³¹ Lucassen ‘The evolution of the Passport System’ in: Caplan en Torpey, *Documenting individual identity*, 242.

³² Torpey, *The invention of the passport*, 3-4.

³³ M. Foucault, *De geschiedenis van de waanzin in de zeventiende en de achttiende eeuw* (Meppel 1975) In zijn betoog over de bestrijding van de pest in de zeventiende eeuw is te lezen dat er eerst een register werd aangelegd om alle inwoners van de stad ‘in te sluiten’, zie *Discipline, Straf en Toezicht* pagina 271 en verder.

natiestaten een onderdeel van zijn. Deze private entiteiten vallen buiten de controle van de politiek, de burger heeft er geen zeggenschap over.

De afgifte van reisdocumenten is sterk toegenomen. De centralisatie van de uitgifte en de verfijning van de controle gingen gelijk op met een zekere democratisering van de reisdocumenten.³⁴ De groeiende internationalisering en de toename van de burgerrechten waren de belangrijkste oorzaken van de toename. Al weten we dat nu spreken over de burgers in de westerse wereld en de bovenlaag van de niet-westerse wereld.

5.5 De mens een nummer?

In augustus 2002 waren er protesten in Japan tegen de invoering van een nieuw identificatiesysteem. De Japanse overheid wilde iedereen een uniek nummer geven om op die manier allerlei administratieve processen eenvoudiger te kunnen af handelen.³⁵ De redactie van de Spits meldde triomfantelijk in een kop “Lek in Japans ID-systeem. Persoonsgegevens twee dagen na lancering op straat.”³⁶

Het huidige paspoort, net als het rijbewijs, vermeldt het sofi-nummer, een eigenaardigheid. De politie heeft de bevoegdheid het sofi-nummer van een verdachte over te nemen.

In 1989 was er enkel het fiscaal nummer, begin jaren negentig mochten ook gemeenten er gebruik van maken en werd het een sociaal-fiscaal nummer. Het sofi-nummer is er voor de uitvoerders van de sociale zekerheid en de belasting om personen terug te vinden in de administratie en uiteraard om fraude tegen te gaan. In de Gemeentelijke Basisadministratie hebben alle burgers een uniek A-nummer en voor de fiscus en de sociale zekerheid een uniek sofi-nummer. De volksvertegenwoordiging heeft er geen Sofia-nummer van willen maken.³⁷ De wil om deze nummers te combineren is er bij verschillende instanties.³⁸ Tegenstanders van de identificatieplicht, de minister van Justitie heeft in het concept Wet op de identificatieplicht van 28 november 2002 voorgesteld een identificatieplicht voor alle burger vanaf 12 jaar in te voeren, vrezen dat het identiteitsbewijs mogelijk met elektronische gegevens verder opgetuigd zal worden om de controlemogelijkheden verder te optimaliseren. Vrees die mijns inziens gegrond is. Daarbij schendt de identificatieplicht het vertrouwen tussen burger en overheid. Het veelvuldig vragen van identiteitspapieren wekt de suggestie dat iedereen liegt tot het tegendeel bewezen is.

Ik verwacht niet dat de vermelding van de naam van de houder op een identiteitsbewijs op korte termijn zal verdwijnen. In de joods-christelijke traditie heeft de naamgeving van doen met het vaststellen van de functie en de bestemming van het benoemde. Het aanwijzen van plaats en dienst. Naamgeving is machtsuitoefening, in Genesis 1:28 is te lezen over de opdracht, de aarde te onderwerpen en over de dieren te heersen en Genesis 2:19,20 vermeldt dat het aan de mens is de dieren te benoemen. Het nieuwtestamentische woord heeft associaties met *roeping*.³⁹ Een naam onderscheidt mensen van anderen, vertelt in een aantal gevallen het nodige over zijn identiteit. De naam kan het land van herkomst onthullen, kan de religieuze achtergrond vertellen. Allemaal informatie die niet geheel eenduidig hoeft te zijn, maar wel snel zichtbaar is, een nummer laat dit allemaal niet zien.

³⁴ Tjin, *Nederlandse paspoorten*, 82

³⁵ ‘Japanners woedend over Big Brother’ in: *Automatisering Gids* (9-8-2002)

³⁶ ‘Lek in Japans ID-systeem’ in *Spits* (8-8-2002)

³⁷ L. van Almelo, *Ik heb toch niets te verbergen. Privacy in het informatietijdperk* (Den Haag 2001) 138.

³⁸ ‘Een volgsysteem in het onderwijs?’ zie: Almelo, *Ik heb toch niets te verbergen*, 138 e.v.

³⁹ F.J. Pop, *Bijbelse woorden en hun geheim. Verklaring van een aantal bijbelse woorden* (’s-Gravenhage 1964) 435-436. Voor de geïnteresseerde lezer: K.H. Miskotte, *Bijbels abc* (Baarn 1971) 34 e.v.

6 CONCLUSIES

Aan het begin van dit onderzoek is de vraag gesteld op welke wijze de persoonsregistraties als de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters en de verstrekte documenten als het paspoort zich ontwikkeld hebben. Hieraan verbonden is de vraag, geïnspireerd door het werk van Foucault en anderen, of de persoonregistraties en een reisdocument als het paspoort instrumenten zijn voor sociale beheersing.

De persoonsregistraties en de reisdocumenten zijn uitingen van het, sinds de Franse tijd, toegenomen toezicht. Dandeker omschreef toezicht als het verzamelen van informatie over en het toezien op personen en groepen van personen in organisaties en daarbuiten.¹ Toezicht is het verzamelen van data en het ermee werken. Meer abstract geformuleerd is het een volgsysteem, dat ingezet wordt wanneer er een probleem is of zich dreigt aan te dienen. Het eerste wat na het noodlottig ongeval met de balkons in Maastricht, in 2003, in de verschillende media naar voren kwam, was dat het toezicht onvoldoende functioneerde en het toezicht verbeterd moest worden. Toezicht betekent in dit verband: het verzamelen van informatie over personen en objecten. De ingewonnen informatie wordt gebruikt om te zien of het gedrag en de activiteiten van personen of de staat van de objecten in overeenstemming is met de regelgeving. Het verzamelen van informatie over personen, geen objecten, door de overheid is het terrein waar dit onderzoek op betrokken is. De verzamelde informatie dient een doel, namelijk sociale beheersing. De bevindingen hierover komen vooral in het tweede deel aan bod.

Om het toezicht mogelijk te maken is een bureaucratisch bestuursapparaat noodzakelijk, met de daarbij horende vormen van registraties. De bureaucratie en de centralistische staatsvorm kwamen met de Fransen naar Nederland. De opkomst van de bureaucratie laat zich deels verklaren door het rationaliseringsproces, het opkomende kapitalisme en de democratisering, zoals beschreven is in het derde hoofdstuk. Er is echter een paradox: democratie bevordert bureaucratie en komt er vervolgens mee in strijd. Een dubbelheid die ook kleeft aan het begrip beheersing.

De door Dandeker besproken theorie van de industriële samenleving en de 'machiavellistische' theorie verklaren toezicht verschillend. Bureaucratisch toezicht is dan een uitdrukking van moderne wetenschap en een humanistische cultuur en het bestuurlijk antwoord op de technische eisen en een structureel gedifferentieerde samenleving. Het gaat om het dienen van het algemeen belang, de staat is in deze benadering neutraal. Wij die aan de staat gewend zijn, zijn "hulpeloos en weerloos zonder de beveiliging door diens politie (bouwpolitie, warentoezicht...), zonder de door hem in stand gehouden communicatie (...vervoer...post,de omroep...), zonder de sociale zekerheid..."² Het denken van Mannheim sluit aan op deze theorie. De verzorgingsstaat nam meer taken op zich dan enkel de handhaving van de rust en maakte plaats voor een meer dynamische aanpak. Nieuwe machtsmiddelen, subsidie, steun, informatie, verzorging en planning werden ingezet om het complexe en kwetsbare netwerk, de industriële samenleving, te beschermen en zich verder te laten ontwikkelen.

De 'machiavellistische' theorie legt het primaat meer bij de politiek. Er is een eeuwige strijd om de macht gaande tussen landen, tussen personen en in organisaties. Deze benadering is pessimistischer, echte democratie lijkt bijna onmogelijk. Het lijkt dat deze theorie meer aansluit op het denken van Foucault, een verschil is echter dat de macht hier niet anoniem is en dat het primaat van de politiek blijft staan.

¹ C. Dandeker, *Surveillance, Power and modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day* (Cambridge 1990) vii.

² Pot, *Nederlandse staatsrecht*, 131.

Twee vormen van registratie zijn aan de orde gekomen: de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters. De burgerlijke stand had als initiator Napoleon Bonaparte (1811) tijdens een bezettingssituatie, het bevolkingsregister werd na de Europese revolutionaire woelingen geïntroduceerd in 1850.

Het paspoortregime werd na de komst van vele Belgische vluchtelingen en de onrustige situatie in het Europa van de Eerste Wereldoorlog aangescherpt. De verbinding die Sperber³ maakt tussen de revoluties van 1789, 1848 en 1917 lijkt me in dit kader relevant.

Oorlogsdreigingen en revolutionaire ontwikkelingen zetten diverse (nieuwe) vormen van toezicht in gang, zeker wanneer het ging om reismogelijkheden. Een benadering die ook bij Tjin in zijn artikel te vinden is.⁴ In grote lijnen is te zeggen dat de eerste helft van de negentiende eeuw de paspoorten en visa er vooral waren om politieke vreemdelingen te kunnen volgen. De politiek ongewenste vreemdeling moest opgespoord worden. Vanaf 1860 verviel het politieke motief en werden de economische redenen belangrijker. Het beroep dat vreemdelingen mogelijk op de armenkassen konden doen achtten overheden niet gewenst. Opkomende industrieën hadden een zeker belang bij een instroom van nieuwe arbeidskrachten, toch moet niet de indruk blijven hangen dat de bewegingsvrijheid paradijselijk was. Dit gold wel voor de welgestelden, aan de poorten van de lagere klassen stopte het liberalisme vaak, *altijd* volgens Wehler.⁵ Het paspoortregime weerspiegelde duidelijk de sociaal-economische en politieke Europese situatie.

De gecentraliseerde staatsvorm die in de Bataafs-Franse Tijd ingevoerd werd in Nederland resulteerde in geïndividualiseerde paspoorten. Het proces van natievorming en de hieruit voortkomende uitbreiding van politieke en sociale rechten voor de burgers maakten het onvermijdelijk dat de overheid informatie nodig had. Het paspoort als nationaliteitsbewijs (vanaf 1915) gaf uitsluitsel wie er wel bij hoorde en wie niet. Het bevolkingsregister bevatte veel informatie die uitermate bruikbaar was voor de overheden en onderging eenzelfde individualisering als het paspoort.

Het tweede deel van de vraag of de persoonregistraties en het paspoort instrumenten zijn voor sociale beheersing is met ja te beantwoorden.

Beheersing heeft een negatieve connotatie wat begrijpelijk, maar niet geheel terecht is. Een maatschappelijk probleem dat zich aandient en de samenleving de nodige overlast bezorgt, dient opgelost te worden. Lukt dit niet, dan rest er de optie het probleem niet groter te laten worden, kortweg beheersing. Deze vorm van beheersing dient het algemeen belang. Een benadering die aansluit bij het denken van Mannheim en zijn ideeën over planning en beheersing. Twee vormen van zijn indirecte beheersingstechnieken zijn toepasbaar.

Als eerste het rationaliseren van het gedrag door een veelomvattend stelsel van regels en reglementen om een specifiek doel te bereiken. Een vorm die veelal bij overheidsorganisaties en ondernemingen te vinden is.

Ten tweede zijn er de 'veldstructuren' welke hij noemt. Een veldstructuur omvat meerdere groepen en landen en is een netwerk van wederzijdse afhankelijkheden. Het paspoortregime is hier onder te rangschikken. Torpey spreekt over de natiestaten en het internationale systeem waar deze binnen vallen.⁶

Mannheim betoogt dat de moderne techniek het makkelijker maakt het gedrag van mensen te beheersen en leidt tot centralisatie van de macht. Ik deel deze opvatting. Mannheim gaat uit van één machtscentrum, mijns inziens kun je meerdere machtscentra erkennen en toch in

³ J. Sperber, *The European Revolutions, 1884-1851* (Cambridge 1995) 245.

⁴ R. Tjin, 'Nederlandse paspoorten. De politiek van reizen en de identificatie van personen' in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 17, nr. mei 1990, 91.

⁵ H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1815-1845/49 deel 2* (München 1987) 169.

⁶ J. Torpey, *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge 2000) 12.

Mannheim's lijn blijven doordenken. De aanwezigheid van verschillende machtscentra nadert het gedachtegoed van Frissen, maar hij ziet daarbij het primaat van de politiek in de samenleving in belang afnemen. Dit laatste zie ik in het huidige tijdsgewricht in het geheel niet. Voor Foucault's afwijzing van machtscentra en de ontkenning *de* macht geldt hetzelfde. Zijn gedachten over macht als een continue strijd en de macht die zich toont in disciplineren zijn waardevol. Het bezwaar van zijn benadering is dat begrippen als bestuur, macht en disciplineren dermate groot worden, dat alles er onder gerangschikt kan worden. Een tweede bezwaar is dat de begrippen als waarden worden opgevat die niet door de mens *gemaakt* worden, maar als door de mens *overgedragen* en *ontvangen* worden. De van buiten komende waarden zijn de bron van individuele beheersing. Het mensbeeld hierachter is dat de mens geen zelfregulering kent. Controle van buitenaf en boven hemzelf is nodig om de sociale orde te handhaven.⁷

Foucault heeft met anderen gewezen op het "disciplinerende schrijven"⁸, de zwarte kant van het permanente registreren en classificeren. Deze zwarte kant is altijd ervaren door individuen bijvoorbeeld tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De vastgelegde gegevens in de bevolkingsadministratie boden altijd de mogelijkheid, en die werd dan ook gebruikt, tot controle en toezicht. Daarnaast was de bevolkingsregistratie een bron van informatie voor de overheid om beleid mee te kunnen ontwikkelen en bood het rechten aan de ingeschrevenen. Zo bood de inschrijving in enkele steden toegang tot de onderstand en de gezondheidszorg. Het karakter van de bevolkingsadministratie is ambigu en het systeem, met name, de bevolkingsregistratie is nog niet geheel waterdicht.

In het licht van Mannheim's ideeën is de bevolkingsadministratie een bron voor sociale beheersing. Een overheid die actief wil sturen heeft gegevens nodig, deze zijn nodig om rationele planning en beleidsvoering en het organiseren daarvan mogelijk te maken. De burgerlijke stand en de bevolkingsregistratie zijn betrouwbare bronnen van kennis en een onmisbare schakel in de verzorgingsstaat.

Binnen een parlementaire democratie moeten, volgens Mannheim, eerdergenoemde uitwassen, met name bij de bevolkingsregistratie, tegen te gaan zijn. Weber meende dat de democratie de tegenstandster moet zijn van het gezag van de bureaucratie, om de sterke wil om te (be)heersen te temperen.

Voor het paspoort zijn gelijksoortige opmerkingen te maken. Het is een controledocument, de overheden willen weten wie de mensen zijn en waar ze vandaan komen en wat hun plannen zijn, al is dit laatste niet te vinden in het paspoort. Aan de orde is geweest dat de controle van reisdocumenten in de verschillende perioden aan grote veranderingen onderhevig is geweest. Ten tijde van internationale crises en een groeiende toestroom van migranten namen de controles toe. Lokale bestuurders, politiebeamten en leden van de marechaussee waren in het algemeen toleranter ten aanzien van nieuwkomers dan de landelijke autoriteiten. Een situatie die tot in onze dagen voortduurt, het zijn nu vooral het lokale bestuur, de plaatselijke kerken en andere betrokkenen die hun stem laten horen.

Toezicht en in het verlengde ervan sociale beheersing is als een Januskop, daarom is het van groot belang de verouderde betekenissen van het woord *toezicht* niet vergeten.

Aandacht, oplettendheid en *voorzichtigheid* blijven relevant als we over de huidige betekenis van toezicht nadenken.

⁷ A.W. Gouldner, *De naderende crisis van de westerse sociologie* (Bilthoven z.j.) 291.

⁸ M. Foucault, *Discipline, Toezicht, Straf. De geboorte van de gevangenis* (Groningen 1989) 263. De hele zin luidt: De andere vernieuwingen van het disciplinerende schrijven hebben betrekking op het correleren van deze elementen, het accumuleren en reeksgewijs rangschikken van documenten, het ordenen van comparatieve velden die het mogelijk maken te classificeren, categorieën te vormen, gemiddelden te bepalen en normen vast te leggen.

BIBLIOGRAFIE

- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken*. (Den Haag 1997)
- Almelo, L. van, *Ik heb toch niets te verbergen. Privacy in het informatietijdperk*. (Den Haag 2001)
- Armenwet van 28 november 1818, artikel 6, *Staatsblad* 1818, nr. 40
- Armenwet van 28 juni 1854, artikel 30, *Staatsblad* 1854, nr. 100
- Becker, H.A., 'Over sociologen en beleid', in: A. Hoogerwerf (red), *Beleid Belicht. Sociaal-wetenschappelijke Beleidsanalyse*, 2 delen (Alphen aan de Rijn 1972) 23-38.
- Beek, T. van, *Paspoort. Een parade van Nederlandse reisdocumenten*. (Amsterdam 1995)
- Bemmel, N. van, 'Zachte informatie in een hard dossier', in: *Volkskrant* van 13-1-2003.
- Berger, P.L. en B. Berger, *Sociologie een biografische opzet*. (Baarn 1988)
- Beus, J.W. de, 'Politieke autonomie' in: P. B. Lehning en M.P.C.M. van Schendelen, *Actualiteit van politieke filosofie*. (Amsterdam 1981) 11-29.
- Blokland, H., *Een rehabilitatie van de politiek 1. De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim en Schumpeter*. (Amsterdam 2001)
- Bos, H., *Privacy begint in je genen. Cookies van eigen deeg voor de burger*. (Groningen 2000)
- Brandt, E., 'De onderkant, vragen', in: *Trouw* van 1-8-2001;
- Brasz, H.A., *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*. (Assen 1960)
- Brown, J.S. en P. Duguid, *De waarde van informatie. Een holistische benadering voor organisatie en samenleving*. (Amsterdam 2000)
- Bijbel, Vertaling in opdracht van het Nederlands Bijbelgenootschap bewerkt door de daartoe benoemde commissie (Amsterdam 1951)
- Caplan, J., "This or That Particular Person": 'Protocols of Identification in Nineteenth-Century Europe', in: J. Caplan en J. Torpey, *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world*. (Princeton 2001)
- Castells, M., 'Epiloog: Informationalisme en de netwerkmaatschappij' in: P. Himanen, *De hacker-ethiek en de geest van het informatietijdperk*. (Amsterdam 2001)
- Cha, A.E., 'Achter de ogen van de klant. Zorgen over privacy door chips en camera's in winkels', in: *NRC* van 25-7-2002, vertaling door J. Engelsman uit de *Washington Post*
- Clanchy, M., *From Memory to Written Record. England 1066-130*. (London 1979)
- Crisis Onderzoek Team, *De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*. (Amsterdam 1993)
- Dale, Van, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*. (Utrecht/Antwerpen 1984)
- Darnton, R., *De grote kattenslachting & andere episoden uit de culturele geschiedenis van Frankrijk*. (Amsterdam 1986)
- Dandeker, C. *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*. (Cambridge 1990)
- Delhaas, R., 'Met behoud van eigen cultuur en identiteit' in: *De Groene Amsterdammer*, 127 (2 augustus 2003) 17
- Deth, J.W. van en P.A. Schuszler red., *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*. (Bussum 1995)
- Drie, R. van, N. Plomp en A. van der Tang, *Genealogie van stamboom tot familiegeschiedenis*. (Utrecht / 's-Gravenhage 1988)
- Deursen, A. Th. van, *Een dorp in de polder. Graft in de 17de eeuw*. (Amsterdam 1998)
- Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, 'De Patriotse-Bataafse-Franse tijd (1780-1813)', in: J.H. van Stuijvenberg (red.) *De economische geschiedenis van Nederland. Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Hande.l* (Groningen 1977)

- Erp, H. van en W. van Gils, *Mensen en macht. Een geschiedenis van het sociaal- filosofisch denken.* (Amsterdam 1987)
- Foucault, M., *De geschiedenis van de waanzin in de zeventiende en de achttiende eeuw.* (Meppel 1975)
- Foucault, M., *De woorden en de dingen. Een archeologie van de menswetenschappen.* (Bilthoven 1973)
- Foucault, M., *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis.* (Groningen 1989)
- Foucault, M., *Ervaring en waarheid Duccio Trombadori in gesprek met Michel Foucault.* (*Te Elfder Ure* 1985)
- Friedländer, S., *Nazi-Duitsland en de joden. Deel I: de jaren van vervolging 1933-1939.* (Utrecht 1998)
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal.* (Schoonhoven 1998)
- Gandy. O.H. Jr., *The Panoptic Sort. A Political Economy of Personal Information.* (Boulder, San Francisco, Oxford 1993)
- Gemeentestem, 2-9-1921, 3649.
- Gerbenzon, P. en N.E. Algra in: *Voortgangh des rechttes. De ontwikkeling van het Nederlandse recht tegen de achtergrond van de Westeuropese cultuur.* (Groningen 1975)
- Giddens, A., *Nation-State and Violence* (Cambridge 1985)
- Goddijn, H.P.M., *Geschiedenis van de sociologie. Achtergronden, hoofdpersonen en richtingen.* (Meppel/Amsterdam 1977)
- Goudsblom, J., B. van Heerikhuizen en J. Heilbron (red.), *Hoofdstukken uit de sociologie.* (Utrecht 1977)
- Gouldner, A.W., *De naderende crisis van de westerse sociologie.* (Bilthoven z.j.)
- Graaf, H. van de en R.Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde.* (Muiderberg 1992)
- Heijmans, T, 'We geven pasjes aan illegalen, is dat zo erg?' in: *De Volkskrant*, 30 juli 2003.
- Hillebrand. H. en H. Jansen, 'Voorwaarden voor industrialisering', in: H.Righart, *De trage revolutie. Over de wording van industriële samenlevingen.* (Meppel/Amsterdam/Heerlen 1991)
- Himanen, *De hacker-ethiek en de geest van het informatietijdperk.* (Amsterdam 2001)
- Hooff, A. van, 'Vreemdeling meets Kafka anno 2003' in: *NRC Handelsblad* (12-6-2003)
- 'Japanners woedend over Big Brother' in: *Automatisering Gids* (9-8-2002)
- Jeurgens, K.J.P.F.M., 'Een nieuw verschijnsel: enquêtes en registraties door de overheid.', in: J.G.M. Sanders (eindred.) *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse tijd 1794-1814.* (Hilversum 2002)
- Jeurgens, K.J.P.F.M., en P.M.M. Klep, *Informatieprocessen van de Bataafs-Franse overheid 1795-1813.* (Den Haag z.j.)
- Kampers, J., *Inleiding tot de burgerlijke stand.* (Alphen aan den Rijn/'s-Gravenhage 1991)
- Kant, I., *Was ist Aufklärung? Sämtliche Werke Band V* (Leipzig 1905)
- Ketelaar, F.C.J., *Archivalisering en archivering: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam op vrijdag 23 oktober 1998.* (Alphen aan den Rijn 1998)
- Ketelaar, F.C.J., 'Door eenheid tot orde en vastheid. Vernieuwing van de overheidsadministratie in de Bataafse tijd.' in: *Nehalennia, Bulletin van de Werkgroep Historie en Archeologie van het Koninklijk Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen en de Zeeuwse Vereeniging voor Dialectonderzoek*, 109 (1995) 39-47.
- Keyser, G., 'Verloren onschuld.' in: *De Groene Amsterdammer*, 126 (2002)
- Kloek, J. en W. Mijnhardt, *Nederlandse cultuur in Europese context. 1800. Blauwdrukken voor een samenleving.* (Den Haag 2001)

Knotter, A.en A.C. Meijer (red.), 'De gemeentelijke bevolkingsregisters 1850-1920' in: *Broncommentaren 2* (Den Haag 1995)

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht.* (Deventer 1994)

Kuitenbrouwer, F., *Wanneer computers koppelen... Over de noodzaak massaal toezicht per computer beter te controleren.* (Deventer 1990)

F. Kuitenbrouwer, *Het recht om met rust gelaten te worden. Over privacy.* (Amsterdam 1991)

Kuijlaars, A., *Het huis der getallen. De institutionele geschiedenis van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS), 1899-1996.* (Amsterdam 1999)

Leenders, M., *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid.* (Hilversum 1993)

'Lek in Japans ID-systeem' in *Spits* (8-8-2002)

Lucassen, L., *En men noemde hen zigeuners...De geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowana en Sinti in Nederland 1750-1944* (Den Haag 1990)

Lucassen, L., 'Het paspoort als edelste deel van een mens. Een aanzet tot een sociale geschiedenis van het Nederlandse vreemdelingenbeleid' in: *Historisch tijdschrift Holland* (27^e jaargang 1995) 263-283.

Lucassen, L., 'A Many-headed Monster: The evolution of the Passport System in the Netherlands and Germany in the Long Nineteenth Century' , in: J. Caplan en J. Torpey, *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world.* (Princeton 2001)

Lyon, D., *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society.* (Cambridge 1994)

Lyon, D., *Surveillance society. Monitoring everyday live.* (Buckingham, Philadelphia 2001)

Middelaar, L., *Politicide. De moord op de Franse politiek.*(Amsterdam 1999)

Miskotte, K.H., *Bijbels abc.* (Baarn 1971)

Moore, B., *Slachtoffers en overlevenden. De nazi-vervolgving van de joden in Nederland.* (Amsterdam 1998)

Nationaal Archief, 2.01.01.01 / 567, *Gedrukte decreten Nationale Vergadering, 25 maart 1797*

Nationaal Archief, 2.01.01.01 / 561, *Wetgevende Colleges, Gedrukte decreten Nationale Vergadering, decreet 28 september 1797.*

Noiriel, G., 'The identification of the Citizen: The Birth of Republican Civil Status in France' [vertaald door J. Caplan] in: J. Caplan en J. Torpey, *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world* (Princeton 2001)

Oosterling, H., *De opstand van het lichaam. Over verzet en zelfveraring bij Foucault en Bataille.* (Amsterdam 1989)

Pop, F.J., *Bijbelse woorden en hun geheim. Verklaring van een aantal bijbelse woorden* ('s-Gravenhage 1964)

Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht bewerkt door mr. A.M Donner.*(Zwolle 1977)

Pröpper, I.M.A.M., *Inleiding in de organisatietheorie.* (Den Haag 1998)

Proudhon, J.P, *Idée générale de la révolution au XIXe siècle: choix d'études sur la pratique révolutionnaire et industrielle* (Paris 1851)

Raadschelders, J.C.N., *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten.* (Leiden 1990)

Randeraad, N., 'Negentiende-eeuwse bevolkingsregisters als statistische bron en middel tot beheersing' in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 21, nr.3 (augustus 1995) 319-342.

Ressler, M., 'Oorlog buiten ondergraaft rechtsstaat thuis' in: *De Groene Amsterdammer* , 127 (3 mei 2003)

Rooy, P. de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813.* (Amsterdam 2002)

- Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.* (Alphen aan den Rijn 1996)
- Rossum, M.van, E.Jonker en L.Kooijmans, *Een tevreden natie. Nederland van 1945 tot nu.* (Baarn 1993)
- Schönbeck, L., *Oneerbiedige wijsbegeerte van het management. Een wijsgerig-antropologische verhandeling over randvoorwaarden van moderne organisaties.* (Schiedam 2001)
- Schrover, M., *Een kolonie van Duitsers. Groepsvorming onder Duitse immigranten in Utrecht in de negentiende eeuw.* (Amsterdam 2002)
- Seegers, G.H.J., en M.C.C. Wens, *Persoonlijk gegeven. Grepen uit de geschiedenis van bevolkingsregistratie in Nederland.* (Amersfoort 1993)
- Sperber, J., *The European Revolutions, 1848-1851.* (Cambridge 1995)
- Sperna Weiland, J., *De mens in de filosofie van de twintigste eeuw.* (Amsterdam 1999)
- Stuip, R.E.V., en C. Vellekoop (redactie), *Oraliteit en schriftcultuur.* (Hilversum 1993).
- Swaan, A. de, *De mens is de mens een zorg.* (Amsterdam 1983)
- Swaan, A. de, *Zorg en staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* (Amsterdam 1990)
- Tjin, R., 'Nederlandse paspoorten. De politiek van reizen en de identificatie van personen' in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 17, nr. mei 1990 74-100.
- Torpey, J., *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State.* (Cambridge 2000)
- Veen, P.A.F. van, in samenwerking met N. van der Sijs, *Etymologisch woordenboek. De herkomst van onze woorden* (Utrecht/Antwerpen 1990)
- Verhoeven, C., *De mythe van het schrijverschap.* (s-Gravenhage 1980)
- Vulsma, R.F., *Burgerlijke stand en bevolkingsregister.* (Den Haag 2000)
- Wagtendonk, W.J. van, Voordracht over het persoonskaartenstelsel: waartoe wordt geadviseerd in het verslag der centrale commissie voor de statistiek, d.d. 20 oktober 1896, opgenomen in het bijvoegsel der *Staatscourant* van 3 mei 1897, no. 102, gehouden in de algemene vergadering van den Nederlandsche Bond van gemeenteambtenaren, te Amsterdam, op 13 februari 1898 (Amsterdam 1898)
- Weber, M., *Gezag en bureaucratie.* (Rotterdam/Antwerpen 1972) Vertaling van *Wirtschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie.* Studienausgabe (Köln Berlin 1964)
- Weber, M., *Soziologie Weltgeschichtliche Analysen Politik.* (Stuttgart1956)
- Wright Mills, C., *Macht en mensen. Tien essays met een nawoord van W.G. Wolters.* (Amsterdam1968/1969) [oorspr. titel: *Power, politics a d People*, New York 1963]
- Zeef, P.H.H., *Tussen toezien en toezicht. Veranderingen in bestuurlijke toezichtsverhoudingen door informatisering.* (Den Haag 1994)
- Zweig, S.,*De wereld van gisteren.* (Amsterdam 1990) [oorspr. titel: *Die Welt von Gestern*, Zug, Schweiz 1944]