



# KAFKA BRIGADE

## **ANALYSE CASUS SEKSEREGISTRATIE**

*“Bent u man of bent u vrouw? Het lijkt zo'n normale vraag, waaruit nauwelijks een probleem kan voortvloeien. Of toch wel? En weten we dan welk probleem?”*

De Kafkabrigade

Arjan Widlak, januari 2017



## **Meer informatie**

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?

Of wilt u iets aan een 'kafkaïaanse' situatie doen?

Wij komen graag langs om te kijken of de

Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

[www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl)

[info@kafkabrigade.nl](mailto:info@kafkabrigade.nl)



## 1 Inleiding

***In de nazomer van 2016 tekende de Kafkabrigade verhalen op van burgers die concrete problemen ervaren door het registreren van geslacht. Uit iets schijnbaar eenvoudigs als je registratie als man of vrouw kunnen problemen voortkomen - zo blijkt - die heel divers zijn en iedereen kunnen overkomen. Er zijn kleine, maar kafkaëske, problemen, zoals de man, die altijd als hij van traject wisselt met zijn OV-trajectkaart, ook van geslacht wisselt. Althans: volgens het systeem. Hij heeft na zijn huwelijk de naam van zijn partner aan de zijne toegevoegd. En hoewel mannen al sinds 1998 de naam van hun partner aan de hunne mogen toevoegen, is hij volgens de software daarom vrouw. Oude culturele normen hebben hun weg in de software gevonden. Vervelend, want hij wisselt regelmatig van traject en moet elke keer in discussie. Een discussie die vaak begint met “we willen toch echt graag mevrouw zelf spreken (...)”. En er zijn grote, maar slecht zichtbare, problemen. Als Pieter, een transman, zijn nieuwe geslacht bij de gemeente registreert, wordt zijn rijbewijs ongeldig. Hier komt hij pas jaren later achter, ondanks dat hij hier vaker actief naar heeft geïnformeerd. Voor een gemeente blijkt het onmogelijk overzicht te krijgen van alle consequenties van een geslachtswijziging. In een concreet voorbeeld als een rijbewijs kan dat wel, al blijft het lastig. Het is daarom moeilijk een burger goed te informeren. Al die jaren reed Pieter onverzekerd rond, blijkt nu. Op verzoek van de ministeries van Veiligheid en Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderzocht de Kafkabrigade deze laatste casus. En analyseerde gezamenlijk met de betrokken burgers en ketenpartners de onderliggende problemen en mogelijke oplossingen.***

→ De Nederlandse Spoorwegen hebben inmiddels toegezegd dit probleem op te lossen. Dit zou eind 2016 opgelost moeten zijn.

→ Betrokken partijen zijn bezig dit probleem en problemen die hiermee samenhangen aan te pakken.



## 2 Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
3 Een kleine geschiedenis.....	5
3.1 Seksregistratie bij de overheid.....	5
3.2 Seksregistratie als maatschappelijk thema.....	8
4 Wat is sekse?.....	9
4.1 Biologisch geslacht.....	9
4.2 Genderidentiteit.....	9
4.3 Culturele normen, zoals heteronormen.....	10
4.4 Rechten in juridische zin.....	10
5 De praktijk van burgers: vier voorbeelden.....	10
5.1 Geldig, ongeldig, verzekerd, onverzekerd.....	11
5.2 Het systeem zegt: U bent geen man, u bent vrouw.....	11
5.3 Geslacht onbekend.....	12
5.4 Voor borstkankeronderzoek zijn borsten niet genoeg.....	13
6 Dilemma's rond de registratie van sekse.....	13
6.1 Gegevensuitwisseling en digitalisering hebben onverwachte gevolgen.....	14
6.2 Veranderende (culturele) normen in een meer pluriforme samenleving.....	17
7 Actieplan casus 'seksregistratie'.....	18
7.1 Samenvatting dilemma's.....	19
7.2 Analyse van mogelijke oplossingsrichtingen.....	20



### 3 Een kleine geschiedenis

Registratie van geslacht is overal. Op vrijwel elk formulier moet je invullen of je man of vrouw bent, of het nu voor een gevonden voorwerp is of voor je nieuwe zorgverzekering: je wordt gevraagd naar je geslacht. Vaak is de reden daarvoor simpelweg de aanspreekvorm in het briefhoofd, maar er zijn diverse andere redenen. Zo bestaan er nog altijd verschillende tussen mannen en vrouwen in rechten en plichten en soms hebben oude culturele normen zich vastgezet in de software van hedendaagse digitale technologie.

Seksregistratie wordt in Nederland voor het eerst ingevoerd met de dienstplicht<sup>1</sup>. Als Napoleon in juli 1810 zijn broer Lodewijk afzet als koning van Holland voert hij de dienstplicht alsnog in. Napoleon heeft soldaten nodig en zijn broer Lodewijk Bonaparte weigerde de conscriptie, zoals de dienstplicht toen heette, in te voeren en de gevraagde 40.000 soldaten te leveren<sup>2</sup>. De inschrijving voor de conscriptie gold voor mannen. En twee eeuwen lang blijft geslacht relevant voor de staat, omdat de overheid verschil maakt bij het toekennen van rechten en plichten tussen mannen en vrouwen.

Het ontstaan van de registratie van geslacht illustreert, dat registraties niet neutraal zijn. Registratie is het vertrekpunt bij de toekenning van rechten en plichten, in dit geval de dienstplicht. Elk aspect van onszelf en ons leven is pas bestuurbaar voor de overheid, als we het vastleggen. Hedendaagse staten zijn daarom zo afhankelijk van correcte registratie. En andersom zijn burgers afhankelijk van registraties om rechten te verkrijgen. Een recht is pas verkrijgbaar als we “passen” in de categorieën die de overheid aanlegt.

#### 3.1 Seksregistratie bij de overheid

In 1811 voert Napoleon eerst de burgerlijke stand in. Dit betekent dat van elke geboorte, elke huwelijk en elk overlijden een akte wordt opgemaakt. Sekse is hiervan een onderdeel, vanwege de dienstplicht, het huwelijk en de erfeniswetten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen. Pas vanaf 1850 houden gemeenten in Nederland structureel de registratie van hun inwoners bij in een bevolkingsregister. Hierin zit ook het

1 [https://nl.wikipedia.org/wiki/Sekse#Wettelijke\\_status](https://nl.wikipedia.org/wiki/Sekse#Wettelijke_status)

2 [https://nl.wikipedia.org/wiki/Lodewijk\\_Napoleon\\_Bonaparte#Conflict\\_met\\_Napoleon](https://nl.wikipedia.org/wiki/Lodewijk_Napoleon_Bonaparte#Conflict_met_Napoleon)



verschil tussen de burgerlijke stand en het bevolkingsregister (zie kader hieronder): de burgerlijke stand bevat officiële documenten die bepaalde momenten in iemands leven vastleggen, terwijl het bevolkingsregister een continue bijgehouden register is van alle ingezetenen met hun woonplaats en andere gegevens. Dit bevolkingsregister is in 1994 gedigitaliseerd in een systeem dat we Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) noemen.

## Basisregistratie en Burgerlijke Stand

Bij de burgerlijke stand worden akten – bewijsstukken – opgemaakt bij geboorte, huwelijk, geregistreerd partnerschap en overlijden. Ze worden bewaard in de gemeente waar dit heeft plaatsgevonden. Dit is iets anders dan de basisadministratie personen. Dit is een registratie van alle ingezetenen van een gemeente (en niet-ingezetenen) met hun adres. De burgerlijke stand is één van de bronnen van de basisregistratie personen. Gegevens uit de basisregistratie worden geleverd aan enkele duizenden “afnemers”, zoals sociale diensten en verzekeraars. Dit kunnen zowel andere overheden zijn, semi-publieke organisaties als private organisaties.

Een gedigitaliseerde bevolkingsregistratie geeft de overheid op elk moment zowel toegang tot de gegevens van de bevolking als geheel, als over elke individuele burger. Dit is een krachtig instrument, zowel om beleid te maken als om beleid uit te voeren. Omdat er rechten en plichten gekoppeld zijn aan gegevens als sekse, leeftijd en woonplaats, geeft deze registratie inzicht voor beleidsvorming, zoals in de kosten van bijvoorbeeld de anticonceptiepil in de ziektekostenverzekering en voor de uitvoering tevens de mogelijkheid om op individueel niveau te toetsen of iemand recht heeft op bepaalde dienstverlening.

In 2014<sup>3</sup> is de GBA omgevormd tot de Basisregistratie Personen (BRP). De naam 'basisregistratie' geeft aan dat deze persoonsgegevens ook door andere publieke en private organisaties kunnen worden gebruikt, zoals uitvoeringsorganisaties of verzekeraars. Met zogenaamde

3 Op 6 januari 2014 is de Wet Basisregistratie Personen (BRP) landelijk ingevoerd.



'autorisatiebesluiten' krijgen (groepen van) organisaties wijzigingen in de bevolkingsregistratie aangeleverd om te verwerken in hun eigen administratie. De gedachte hierachter is efficiëntie. De betrouwbaarheid van de BRP is groot. Gebruik van de BRP kan dubbel werk voorkomen en de kwaliteit van andere administraties verhogen.

Een grotere toegankelijkheid van gegevens, betekent niet dat alles meteen helder is. En uitwisseling van gegevens met of koppeling aan de basisregistratie personen, betekent niet dat er één registratie is. In de meeste gevallen betekent een koppeling aan de basisregistratie dat wijzigingen in meer of mindere mate automatisch worden verwerkt in een eigen administratie. Daar zit tijd tussen. Wijzigingen verspreiden zich langzaam over de systemen van aangesloten organisaties. Dat kan zowel goed als fout gaan. Als "geslacht onbekend" een categorie is in de ene registratie, maar niet in de andere, dan kan zo'n wijziging niet automatisch en vaak niet correct worden verwerkt. Problemen komen vaak voort uit wijzigingen, maar wanneer een register wordt bekeken, hoeft niet altijd (direct) zichtbaar te zijn dat er iets is gewijzigd en wat dan. Soms betekent koppeling dat de gegevens alleen worden gebruikt. Documentsystemen zorgen dat een brief persoonlijk overkomt. Omdat de mogelijkheden bekend en beperkt zijn, kan zo'n systeem met behulp van sekse 'uw kind' in 'uw dochter' of 'uw zoon' wijzigen bij het maken van een brief. En soms betekent koppeling slechts dat gegevens uit een andere registratie er makkelijker bij gehaald kunnen worden. Een gemeente kan bijvoorbeeld het Centraal Rijbewijzenregister inzien. Maar daarin is niet te zien of een rijbewijs geldig is. Registers kunnen heel verschillend in elkaar zitten. In het rijbewijzenregister worden gegevens

opgenomen als op het moment van registratie. Daarom blijkt niet direct dat het rijbewijs ongeldig is. De concrete situatie van Pieter is in een infographic afgebeeld. Daaruit blijkt dat uit de registratie alleen, een medewerker niet kan afleiden of het rijbewijs geldig is. Daarvoor moet een medewerker in





twee registraties kijken en voldoende kennis hebben van de wet om te weten welke verschillen maken dat een rijbewijs ongeldig wordt. Toegankelijkheid van informatie en transparantie zijn verschillende dingen.

### 3.2 Seksregistratie als maatschappelijk thema

Tegelijk met de centralisering en uniformering van seksregistratie via – onder meer – de bevolkingsadministratie, emanciperen verschillende groepen in de samenleving zich. Dat wil zeggen dat allerlei groepen streven naar een volwaardige plaats in de samenleving, zoals vrouwen, homo's en transgenders. Dit streven zien we terug in de wetgeving. De bestrijding van directe discriminatie in wetgeving van vrouwen begint in de jaren zeventig met een wetgevingsoperatie getiteld “Anders geregeld” en in de jaren '80 is een belangrijk deel van de direct discriminerende bepalingen uit de wetgeving verdwenen<sup>4</sup>. Sinds 2001 is het huwelijk voor mensen van gelijk geslacht opengesteld en hierna is ook adoptie door stellen van gelijk geslacht makkelijker geworden. In 2014 is de Transgenderwet aangenomen en is voor een wijziging van geslacht op de geboorte-akte geen operatie meer nodig en hoeft iemand zich niet meer onvruchtbaar te laten maken. En behalve de emancipatie van deze groepen is de dienstplicht in Nederland sinds 1997 opgeschort, waardoor ook hier onderscheid tussen de seksen veel minder relevant is.

Omdat sekse steeds minder juridische gevolgen heeft, pleiten sommigen<sup>5</sup> voor het afschaffen van de registratie van sekse. Het idee daarbij is dat als we sekse niet meer registreren, directe discriminatie in wetgeving onmogelijk wordt. Ook kan dit de problemen die mensen ervaren, omdat ze niet in het hokje 'man' of 'vrouw' passen kleiner maken, zoals transgenders in transitie of mensen met een intersekse conditie<sup>6</sup>. Tegelijk zijn er op dit moment nog veel verwijzingen naar geslacht in de Nederlandse wetgeving te vinden<sup>7</sup>.

4 <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/kst-25893-2.html>

5 Het COC en het Nederlands Netwerk Intersekse/DSD bijvoorbeeld (<https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2015/06/150604-Suggesties-COC-bij-AO-Seksregistratie-door-de-overheid.pdf> en <http://nnid.nl/2013/12/03/derde-internationale-intersekse-forum/>) pleiten hiervoor. Afschaffen heeft de voorkeur boven het toevoegen van een “derde optie”, omdat dit laatste discriminatie in de hand werkt.

6 Bij intersekse vertoont een lichaam zowel mannelijke als vrouwelijke kenmerken.

7 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/07/tk-bijlage-7-een-inventarisatie-van-nederlandse-wetgeving-met-sekse-specifieke-aanduidingen-of-de-term-geslacht>





## 4 Wat is sekse?

We denken soms makkelijk dat sekse alleen een biologisch kenmerk is. Er zijn echter ook andere aspecten die met sekse samenhangen. Om te kunnen doorgronden wat ten grondslag ligt aan de problemen die mensen ervaren met seksregistratie, is het relevant te zien dat er meerdere aspecten samenhangen met sekse:

- biologisch geslacht
- genderidentiteit
- culturele normen, zoals heteronormen
- rechten in juridische zin

### 4.1 Biologisch geslacht

Sekse lijkt op het eerste gezicht een biologische aangelegenheid. Op basis van de waarneembare geslachtskenmerken delen we mensen vaak in twee groepen in: man en vrouw. Maar sekse is biologisch gezien eigenlijk geen onderscheid in tweeën.

*sekse is biologisch eerder een continuüm dan een binair onderscheid*

Er zijn allerlei variaties. Er zijn mensen die geboren worden met de geslachtskenmerken van beide seksen. Er zijn mensen die in de puberteit kenmerken van het andere geslacht ontwikkelen. De oorzaken daarvan zijn divers, maar in veel gevallen is dit genetisch. Kortom: sekse is biologisch eerder een continuüm dan een binair onderscheid.

### 4.2 Genderidentiteit

Genderidentiteit is de persoonlijke beleving van je sekse. De samenleving associeert bepaalde eigenschappen, rolpatronen en gedragingen met geslacht. Dit noemen we gender. De mate waarin iemand zich identificeert met die eigenschappen, het gedrag en de rolpatronen die horen bij man, vrouw, beiden of geen van beiden noemen we iemands genderidentiteit. De meeste mensen identificeren zich met hun biologische geslacht. Dit noemen we cisgender. De druk die de samenleving uitoefent op mensen om zich te gedragen naar genderrollen is een veelvoorkomend motief voor transgenders om hun biologische identiteit af te stemmen op hun

➔ Mensen die zich niet duidelijk man of vrouw voelen worden tegenwoordig vaak 'gender non-binair' genoemd.



genderidentiteit. We zien dat ook bij kinderen met een intersekse conditie. Juridisch mogen ze als geslacht onbekend geregistreerd staan. Drie maanden na de geboorte moet het geslacht opnieuw vastgesteld worden door een arts. Daarna zie je dat bijna niemand meer met geslacht onbekend geregistreerd staat<sup>8</sup>.

### 4.3 Culturele normen, zoals heteronormen

Genderrollen zijn vaak gekoppeld aan (traditionele) heteronormen. Een voorbeeld is het toevoegen van de achternaam van je partner aan je eigen achternaam. Vroeger deden alleen vrouwen dit met de achternaam van hun man. Tegenwoordig komt het ook voor dat mannen de achternaam van hun vrouw toevoegen en bij huwelijken van gelijk geslacht zie je veel dat beide partners elkaars achternaam toevoegen aan hun eigen naam. Traditionele normen hebben soms hun weg gevonden naar procedures en software. We zien dit terug in één van de opgetekende casus (Wietse), die als getrouwde man de naam van zijn echtgenoot toevoegde aan de zijne. De software van de NS<sup>9</sup> verandert op basis van een dubbele achternaam met koppeltaken zijn geslacht in 'vrouw'.

### 4.4 Rechten in juridische zin

Tenslotte hangen met sekse rechten samen, zolang er een verschil is in (het praktisch realiseren van) rechten tussen mannen, vrouwen of mensen die niet in die twee hokjes passen. De betekenis hiervan is sterk afgenomen in de afgelopen halve eeuw. Al zijn er nog altijd verschillen in rechten op basis van sekse, steeds vaker ervaren mensen dit als onrecht. En naarmate de maatschappelijke betekenis van genderidentiteit groter wordt en mensen die niet zo makkelijk in het vakje man of vrouw passen zich emanciperen, ervaren we de problemen die zij ervaren ook steeds meer als onrecht.

---

8 Op het moment van onderzoek (zomer 2016) was dit één persoon in heel Nederland. Een ander kind in ditzelfde gezin heeft ook een intersekse conditie, maar is niet geregistreerd met geslacht onbekend. Het was de ouders toen nog niet duidelijk dat dit mogelijk was. Uitgaande van een lage schatting van 0,018% van de bevolking (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12476264>) zou dit in Nederland gaan om ongeveer 3.080 mensen.

9 De NS heeft toegezegd dat dit naar verwachting per eind 2016 zal zijn aangepast.



## 5 De praktijk van burgers: vier voorbeelden

In het kader van dit onderzoek interviewden de Kafkabrigade tientallen burgers kort naar aanleiding van een melding op een meldpunt dat in de eerste helft van 2016 open stond op de website van de Kafkabrigade. Vier burgers hebben we uitgebreid gesproken en bij één casus, de eerste hieronder, hebben we alle betrokkenen gesproken. De namen in de korte beschrijvingen hieronder zijn fictief.

### 5.1 Geldig, ongeldig, verzekerd, onverzekerd

Pieter is transgender. Acht jaar geleden heeft hij zijn geslacht laten wijzigen bij de gemeente. Als hij daarna een telefoonabonnement wil afsluiten, wordt zijn rijbewijs niet geaccepteerd als legitimatiebewijs. Daarom gaat hij naar de gemeente om te kijken wat er aan de hand is. De gemeente ziet niets dat er op zou wijzen dat zijn rijbewijs ongeldig is. Met nieuw vertrouwen in de geldigheid van zijn rijbewijs gaat hij later samen met zijn buurvrouw een auto kopen. Ze willen de auto delen. Het plan is, dat Pieter de auto koopt en op zijn naam zet, net als de verzekering. Maar als de garage de auto op zijn naam wil zetten, blijkt dat niet te lukken. Zijn rijbewijs lijkt ongeldig. Pieter heeft dit juist laten controleren en gaat daarom de discussie aan. Als de garage-medewerker uiteindelijk de RDW belt, en de RDW Pieter aan de telefoon vraagt omwille van zijn privacy, informeert de RDW-medewerker of hij wellicht zijn geslacht heeft laten wijzigen. Dit onderwerp had Pieter niet verwacht te moeten bespreken. Hij loopt naar buiten. Het is al lang geleden dat hij zijn geslacht had laten wijzigen. De RDW vertelt hem dat zijn rijbewijs dan ongeldig is. Pieter vertelt vervolgens de garagehouder dat het klopt. Het is gênant, maar gelukkig kan de auto ook op naam van zijn buurvrouw gezet worden, net als de verzekering. De gemeente laat dit later nogmaals nakijken door een specialist met kennis van en toegang tot de twee benodigde ict systemen en kennis van de wet en bevestigt dit. Nu weten we: als iemand zijn of haar geslacht wijzigt, wordt het rijbewijs ongeldig. Pieter moet een nieuw rijbewijs aanvragen. En opeens realiseert Pieter zich dat hij acht jaar met een ongeldig rijbewijs heeft rondgereden. Was ik toen verzekerd?

### 5.2 Het systeem zegt: U bent geen man, u bent vrouw

'De aanvraag voor een OV-chipkaart doorliep ik compleet. Bij alle velden waar ik mijn geslacht moest invullen deed ik dat naar waarheid: als man. Een halve minuut nadat ik mijn nieuwe OV-chipkaart had aangevraagd kreeg



ik een bevestigingsmail met de aanhef 'mevrouw'. Daar gaan we weer...'. Wietse heeft nadat hij is getrouwd, de achternaam van zijn partner aangenomen achter zijn eigen naam. Hierdoor wordt hij sindsdien herhaaldelijk geconfronteerd met problemen die voortvloeien uit seksregistratie. Wietse wisselt voor zijn werk regelmatig van werkplek en moet daarom regelmatig een nieuw OV-kaart aanvragen. Sinds hij getrouwd is, vraagt hij zijn OV-kaart aan onder zijn getrouwde naam. Wietse wordt steevast door NS aangeschreven als 'mevrouw' en ook krijgt hij een OV-kaart met daarop 'V', ongeacht het feit dat hij bij de aanvraag en het verdere contact aangeeft dat hij een man is.

### 5.3 Geslacht onbekend

Anne heeft samen met haar man vier kinderen, twee eigen kinderen en twee adoptiekinderen, die uit China zijn geadopteerd. Beiden hebben een intersekse conditie. De oudste is ongevoelig voor testosteron en de jongste heeft geen eenduidige geslachtskenmerken. Hoewel ze allebei een intersekse conditie hebben, en hun geslacht niet eenduidig man of vrouw is, staat het oudste adoptiefkind geregistreerd als man en de jongste met geslacht onbekend. Dat komt door een verschil in het Chinese medisch dossier. Bij de jongste staat daarin dat er zowel mannelijke als vrouwelijke geslachtskenmerken zijn. Daarom krijgen Anne en haar man de keuze bij de gemeente om hun kind met geslacht onbekend of als man te registreren. "De gemeente is hier keurig mee omgegaan. Maar als ik de keuze niet had gekregen, was ik een rechtszaak gestart. Want zolang hij er zelf nog niet uit is met elk geslacht hij zichzelf associeert, willen wij dat hij geregistreerd blijft zoals dat nu is."

Veel organisaties zijn welwillend en passen hun registratie aan. Op de museumjaarkaart van hun jongste staat bij geslacht een "O". Bij de zorgverzekeraar echter, staat haar kind geregistreerd als man. Hoewel afnemers van de basisregistratie verplicht zijn die gegevens ook te gebruiken, blijkt het vrij willekeurig hoe organisaties hiermee omgaan. Er zijn daardoor nog geen problemen ontstaan, maar bij de Rabobank kon Anne geen kindrekening openen en bij de sociale verzekeringsbank (SVB) moest haar kindje als jongen worden geregistreerd om kinderbijslag te ontvangen. En hoewel de SVB dit zelf niet juist kon registreren, werd vervolgens contact opgenomen om te melden dat hij anders in de basisregistratie stond. "Ook bij het Wilhelmina Kinderziekenhuis moest hij als jongen worden geregistreerd. "Vreemd want juist dit ziekenhuis doet onderzoek naar de



achterliggende oorzaken van kinderen met een intersekse conditie. En bij haar jongste is veel onduidelijk. We wachten nu op zijn DNA-onderzoek. Grappig genoeg moest hij daarvoor als jongen worden geregistreerd.”

#### **5.4 Voor borstkankeronderzoek zijn borsten niet genoeg**

In principe worden alle vrouwen van boven de 50 in Nederland opgeroepen voor het bevolkingsonderzoek naar borstkanker. Noor niet. Ze is transgender. Als ze 58 is, gaat ze daarom zelf bellen op advies van haar endocrinoloog (hormoondeskundige). Snel wordt duidelijk waarom ze niet is opgeroepen: anders dan bij de gemeente stond ze in het systeem van het bevolkingsonderzoek niet geregistreerd als vrouw. Hierdoor kwam ze niet in aanmerking voor deelname aan het onderzoek. Om alsnog deel te nemen moet ze aantonen dat ze vrouw is, door een kopie van haar paspoort, een geboorte-akte en haar diploma's. “Ik zag het als een soort sport: deze discussie gaan we aan,” zegt Noor. Uiteindelijk is het haar gelukt. Vervolgens krijgt ze ook een oproep voor een uitstrijkje. Dat was teveel van het goede. “Ik heb helemaal geen baarmoeder.” Het bevolkingsonderzoek is geen uitzondering, in de ervaring van Noor: “Het voelt als een tombola: het is altijd weer afwachten welke organisaties wel en niet de registratie in de gemeentelijke basisregistratie overnemen en wat de consequenties zijn. Ik ben energiek en strijdvaardig, maar dat is ook wel nodig om als je alles netjes voor jezelf wilt regelen.”

### **6 Dilemma's rond de registratie van sekse**

Er zijn rond de registratie van sekse een aantal dilemma's te benoemen, die we kunnen illustreren aan de hand van de casus. In hoofdlijnen kunnen we twee soorten problemen benoemen:

- problemen die samenhangen met de (beperkingen) van ict systemen
- problemen die samenhangen met nieuwe kennis en veranderende culturele normen

ICT problemen zijn problemen die samenhangen met de aard van informatie technologie. ICT biedt grote mogelijkheden, zeker als het gaat om efficiëntie en effectiviteit voor die situaties die heel veel voorkomen. Door ICT dalen de kosten van informatie-overdracht en -deling dramatisch. Tegelijk betekent automatisering ook standaardisering. Standaardiseren betekent



categoriseren. Alles en iedereen moet in een vooraf voorzien vakje passen, zoals man of vrouw. Wie daarin niet past, heeft al snel een probleem. Het is één van de spanningsvelden tussen technologie en samenleving: ICT transparant en beheersbaar houden – en dus het aantal mogelijkheden beperken – en tegelijk een steeds pluriformer samenleving bedienen.

Culturele normen veranderen. Onder meer omdat groepen zich emanciperen. En steeds vaker willen we mensen de vrijheid gunnen zichzelf te zijn. Dit vraagt aanpassing van gedrag en omgangsvormen van ons allen. Nu hebben we het tegenwoordig over iemands partner en veronderstellen we niet meer als vanzelfsprekend dat een man een vrouw als partner heeft of andersom. Tegelijk codificeren we onze culturele normen in procedures en software. Wat veel voorkomt, is normaal. Wat normaal is, wordt opgenomen in tal van routines en systemen en zo leggen we – vaak onbewust en onbedoeld – culturele normen op, waarvan in de praktijk niet altijd makkelijk van kan worden afgeweken. Maar hoe doen we dat anders? Als culturele normen veranderen, hoe gaan we daar dan mee om in procedures en systemen, zonder weer nieuwe culturele normen op te leggen als ware het een wet?

## **6.1 Gegevensuitwisseling en digitalisering hebben onverwachte gevolgen**

Pieter heeft eerst zijn naam gewijzigd en pas later zijn geslacht. Veel vaker wijzigt iemand tegelijk met zijn geslacht ook zijn naam en dan is veel duidelijker dat een nieuw rijbewijs moet worden aangevraagd. Dat niet direct aan het licht komt dat Pieters rijbewijs ongeldig wordt, komt omdat in dit geval de gevolgen impliciet zijn. Op een rijbewijs staat je geslacht niet. In het rijbewijsregister wordt vastgelegd dat je ooit een rijbewijs hebt gehaald, niet of je rijbewijs op dat moment geldig is. Om te weten dat je rijbewijs ongeldig is, moet je weten dat in de wet staat dat er geen verschil in geslacht mag zijn tussen het rijbewijsregister en de basisregistratie personen. In de details is deze casus uniek. Het komt niet veel voor dat iemand eerst z'n voornaam wijzigt en pas later zijn sekse. Maar in z'n algemeenheid is de casus niet uniek: dat de gevolgen van wijzigingen in persoonsgegevens niet te overzien zijn en sommige gevolgen heel



onverwacht zijn. Dat zien we ook terug in eerdere onderzoeken<sup>10</sup> en in de andere casus in dit onderzoek.

Naast impliciete gevolgen kan gegevensuitwisseling in de basis ook drie andere soorten gevolgen hebben. Twee andere zien we in de casus Noor. Het kan zijn dat er niets gebeurt, simpelweg omdat de gegevens juist *niet* worden doorgeleverd. Bij de belangrijkste registratie, de BRP, krijgen ongeveer duizend<sup>11</sup> – en steeds meer – publieke, private en semi-publieke organisaties gegevens doorgeleverd. Welke organisaties die gegevens wel en welke niet ontvangen, daarin is geen inzicht te krijgen<sup>12</sup>. Noor, uit de derde casus hierboven, omschrijft het daarom als een tombola: “het is altijd weer afwachten welke organisaties wel en niet de registratie in de gemeentelijke basisregistratie overnemen en wat de consequenties zijn.” Een derde mogelijkheid is dat een organisatie de gegevens wel doorgeleverd krijgt, maar niet kan verwerken of deze gegevens om andere redenen niet verwerkt. Dat ervaren zowel Noor als Anne. Anne's verzekeraar is eigenlijk verplicht de gegevens uit de BRP over te nemen, maar deze kan “geslacht onbekend” niet verwerken. Noor ervaart dat de ICT bij bevolkingsonderzoek nog niet helemaal op orde is, waardoor ze niet wordt opgeroepen.

Een vierde mogelijkheid is dat de gegevens worden doorgeleverd, worden verwerkt en dat er ook expliciet consequenties aan worden verbonden. Wat die consequenties zijn, is voor een gemeente – en zeker voor een burger –

10 Eerdere onderzoeken van de Kafkabrigade, Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, en verschillende stedelijke ombudsmannen, zoals 'Onverwacht uitgeschreven' – <http://www.kafkabrigade.nl/home/publicaties/casusonderzoek-basisadministratie-personen-onverwacht-uitgeschreven> –, en van de Algemene Rekenkamer –

<http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/10/Basisregistraties> – en van de Nationale Ombudsman –

<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/nationale-ombudsman-niemand-uitsluiten-van-inschrijving-bij-gemeente>. De Kafkabrigade pleit er al jaren voor om meer structureel casusonderzoek te doen zoals dit, waarbij zulke gevolgen blijken, en overzichten te maken van dergelijke gevolgen.

11 Op het moment van onderzoek – zomer 2016 – krijgen waarschijnlijk iets meer dan duizend organisaties gegevens uit de BRP doorgeleverd. Dit is afgeleid uit de autorisatiebesluiten en het aantal organisaties dat op basis van die besluiten toegang kan krijgen. Een overzicht van individuele organisaties is niet beschikbaar. Dit is moeilijk te maken, omdat niet alleen centraal gegevens worden doorgeleverd.

12 Hiervoor zijn diverse redenen. Zie voor inzicht hierin de analyse bij het Kafka-onderzoek 'Onverwacht uitgeschreven'.





niet geheel te overzien. Soms is het heel duidelijk. Een paspoort wordt ongeldig. Gemeenten zijn hiervan op de hoogte en informeren een burger hierover. Het is echter geen regel dat een burger wordt geïnformeerd over beslissingen die automatisch worden genomen op basis van gegevensuitwisseling, noch op basis van welke bron dit is. En als die beslissing niet goed aansluit op de situatie, dan is het niet per definitie makkelijk om daarvan af te wijken. Gegevenskoppelingen worden veelal eenzijdig gebruikt: wel ten behoeve van de eigen organisatie en de handhaving, maar zelden ten behoeve van (het informeren van) de burger.

Voor gemeenten leidt dit tot een specifiek dilemma: zij zijn de toegangspoort van de overheid, maar kunnen nu niet overzien wat de gevolgen zijn voor burgers. Hoe krijgen ze structureel zicht op dergelijke problemen, zodat zij burgers goed kunnen informeren?

*Een wijziging (of een fout) in de ene registratie kan elders allerlei gevolgen hebben, zonder dat de burger dit weet.*

Bij uitwisseling kan nog iets heel anders gebeuren: de betekenis een begrip verandert. Dit noemen we een semantisch probleem. We denken dat een gegeven als geslacht dezelfde betekenis heeft in elke willekeurige context. Dat is niet zo. We vragen de ene keer naar sekse om meneer of mevrouw in het briefhoofd te kunnen gebruiken, de andere keer juist naar het biologische geslacht voor het regionaal borstkankeronderzoek en nog een volgende keer zoekt de zorgverzekeraar juist het geregistreerde geslacht om op fraude te controleren bij declaraties. Bij de uitwisseling van gegevens veronderstellen we dat gewenste aanspreekvorm, biologisch en geregistreerd geslacht hetzelfde zijn. Maar verschillen zijn er vaak al binnen eenzelfde context, zoals de juridische.

Eenzijds zijn we ons dus vaak niet bewust van het feit dat sekse slechts een indicator is van wat we bedoelen. Dat we vragen naar sekse, maar aanspreekvorm bedoelen. Dat we vragen naar sekse, maar dat we geboortegeslacht bedoelen. Anderzijds kan het soms juist evident zijn dat man of vrouw als antwoord op de vraag naar sekse, mensen geweld aan doet, althans op het moment van registratie. Het meest duidelijk is dat bij mensen met een intersekse conditie. Ze zijn simpelweg niet man of vrouw. Ook voor transseksuelen in transitie speelt dat. En er zijn mensen die zich





simpelweg niet man of vrouw voelen. Maar na registratie valt de context weg.

Dat betekent dat er ook hier een dilemma is: Hoe zorgen we dat organisaties de benodigde discretionaire ruimte behouden om recht te doen aan individuele gevallen? Dat een registratie slechts een tool is, een ondersteuning, bij besluitvorming, is vaak een illusie. Als een afwijkend besluit niet in de registratie verwerkt kan worden, dan is in de praktijk met registratie impliciet het besluit al genomen.

## **6.2 Veranderende (culturele) normen in een meer pluriforme samenleving**

Op dit moment moet een burger nog op vrijwel elk formulier invullen man of vrouw te zijn. Heel vaak kan een formulier niet verzonden worden zonder. Tegelijk is sekse vaak niet relevant is voor de te verlenen dienst. Waarom zou je je sekse op moeten geven voor het ophalen van grofvuil? Aan de ene kant is dit simpelweg een gewoonte. Een gewoonte die zich heeft vertaald in bijvoorbeeld documentsjablonen, waardoor dit gegeven min of meer noodzakelijk is geworden. Het dilemma dat hier speelt is heel vaak dat we mensen simpelweg graag aanschrijven met beste meneer of mevrouw. Deze wens heeft meer aspecten dan op het eerste gezicht lijkt.

Vanuit een zuiver praktisch perspectief, zijn er geen belemmeringen voor gemeenten of andere overheden om dit aan te passen en tot een sekseneutrale aanspreekvorm over te gaan. Documentsjablonen zijn relatief makkelijk aangepast en een sekseneutrale aanspreekvorm vraagt slechts een keuze. In enkele zeer specifieke gevallen moet er naar sekse worden gevraagd, maar het is heel denkbaar mensen aan te spreken met hun naam of een andere sekseneutrale aanspreekvorm. Ook online formulieren – of die nu gebruik maken van DigiD of niet – hoeven niet naar sekse te vragen of deze gegevens weer te geven. Op de bulk van de uittreksels hoeft geslacht niet te staan. Met andere woorden, praktisch gezien staat er weinig in de weg om sekse als 'onnodige vereiste' voor dienstverlening te schrappen. Vanuit praktisch perspectief lost dit veel problemen op, zonder dat er grote technische ingrepen nodig zijn. Dit zou tevens een grote stap zijn richting een cultuurverandering. Als de overheid sekseneutraal zou communiceren, wordt een grote stap gezet richting een 'nieuwe normaal'. Er zijn ook andere perspectieven hierop, dan alleen een technisch perspectief.



Voor gemeentelijke medewerkers kan dit onzekerheid met zich meebrengen. Hoe spreek je mensen dan aan, bij de balie of aan de telefoon? Spreek je mensen in principe wel aan met meneer of mevrouw? Vraag je mensen daarnaar? Kijk je in het systeem? Sekseneutraal communiceren, zonder hierover na te denken, kan voor ongemak en onzekerheid zorgen bij medewerkers.

Er is ook een fundamenteel ander perspectief mogelijk: als we sekseneutraal communiceren, leggen we dan niet opnieuw als samenleving een norm op aan het individu? Vervangen we dan niet de opgelegde norm van hokjes, door de norm van sekseneutraliteit? Sommige mensen vinden het belangrijk om met meneer of mevrouw te worden aangesproken. Wie net van geslacht veranderd is bijvoorbeeld, vindt dit vaak heel wenselijk. En soms hebben mensen een belang bij vermelding van sekse op een uittreksel. De ene collectieve norm vervangen door de andere is misschien een stap vooruit, maar is dat nu echt de burger centraal zetten? Gaat het niet juist om keuzevrijheid?

Beide perspectieven zijn – binnen een gemeente – ook te verenigen. Het is denkbaar om burgers in principe sekseneutraal aan te spreken, maar burgers wel de keuze te geven. Als burgers één keer een voorkeur aangeven voor een andere aanspreekvorm, kan dit worden opgeslagen als een zogenaamd 'geannoteerd gegeven'.

Het dilemma voor gemeenten is hier dus: hoe willen we omgaan met de veranderende normen in de samenleving? Dat is niet zo simpel als de vraag weghalen in formulieren. Het gaat ook om de vraag of de gemeente normstellend wil zijn en een voorbeeldrol wil spelen, of juist de keuzevrijheid van de burger centraal wil stellen. En dergelijke keuzes vragen ook een visie op hoe daarmee om te gaan in een klantcontactcentrum en aan de balie.



## 7 Actieplan casus 'sekseregistratie'

Aan de dilemma's die we hierboven hebben beschreven liggen structurele oorzaken ten grondslag. Dat betekent echter niet dat er nu geen overzichtelijke en duidelijke stappen gezet kunnen worden die concrete problemen voor mensen hier en nu oplossen. Dit is ook gebeurd in het actieplan, dat alle betrokkenen rond de casus “geldig, ongeldig, verzekerd, onverzekerd” hebben geformuleerd. Daarnaast is het belangrijk om concrete acties op de korte termijn te verbinden met duidelijke principes die het ontstaan van nieuwe problemen voorkomen en op een visie die op termijn de structurele oorzaken kan wegnemen.

### 7.1 Samenvatting dilemma's

In het onderzoek naar de problemen die voortkomen uit sekseregistratie zijn diverse (f)actoren naar voren gekomen. In grote lijnen zijn ze te verdelen in problemen die samenhangen met de (beperkingen) van ICT systemen en problemen die voortkomen uit veranderende culturele normen. Daarnaast is in het proces ook het belang duidelijk geworden van het betrekken van alle actoren, inclusief de betrokken burgers. Problemen blijken vaak aan de toegangspoort van de overheid: de gemeente. Maar de dieperliggende oorzaken zijn niet altijd te overzien binnen een gemeente. Daarvoor zijn ook de perspectieven nodig van andere ketenpartners, zoals uitvoeringsorganisaties en softwareleveranciers. Bovendien zijn zij vaak nodig voor de oplossing. Op basis van de analyse zijn de volgende dilemma's te formuleren:

- a) *sekseregistratie heeft onvoorziene gevolgen*: De betekenis van de registratie van sekse is niet af te leiden uit de registratie zelf. Dat kan komen omdat de gegevens door andere organisaties worden gebruikt, waarbij de basisregistratie personen het belangrijkste voorbeeld is, maar ook zonder gegevensuitwisseling: als de wet een impliciete link legt tussen meerdere registraties.
- b) *praktische oplossingen vragen onderzoek*: Praktische oplossingen voor concrete problemen blijken heel wel denkbaar, maar vragen onderzoeksactiviteiten en betrokkenheid van de keten.
- c) *gebruik is gedreven door organisatiebelang*: Gegevensuitwisseling wordt vooral ingezet voor de belangen van de gebruikers van registraties, de afnemers. De doorwerking bij gegevensuitwisseling is de facto automatisch, zonder naar de feitelijke situatie te kijken en



zonder de burger actief te informeren over welk gevolg de uitwisseling heeft op basis van welke bron.

- d) *sekse is als begrip (semantisch) niet ter zake*: Sekse gebruiken we in vele contexten om heel verschillende zaken mee aan te duiden, zoals in een context van communicatie om de te gebruiken aanspreekvorm – meneer of mevrouw – mee aan te duiden, in een juridische context om voorwaarden voor rechten of plichten mee vast te leggen, in een sociologische context om beleidsinformatie mee te verzamelen en soms ook in de biologische context waar dit begrip vandaan komt.
- e) *sekse is als binair onderscheid niet meer van deze tijd*: Een onderscheid in tweeën, tussen mannen en vrouwen, is niet meer van deze tijd. Dat geldt vanuit een perspectief van kennis: we weten nu veel beter dat biologisch gezien, niet iedereen ofwel man ofwel vrouw is. En dat geldt ook vanuit een sociologisch perspectief: in onze cultuur komt sekse en genderidentiteit niet altijd meer overeen. En net als biologisch geslacht is genderidentiteit meer divers dan ofwel man ofwel vrouw.
- f) *sekse is een onnodige indieningsvereiste*: Op vrijwel elk formulier wordt er – vaak als verplicht gegeven – naar gevraagd, terwijl het in de meeste gevallen niet relevant is voor de dienstverlening en reeds bekend.
- g) *praktische alternatieven in de communicatie zijn niet complex, maar ook niet evident*: We zijn erg gewend mensen aan te spreken met meneer of mevrouw. Alternatieven hiervoor vragen om een uitwerking in termen van uitgangspunten – sekseneutraal communiceren, keuzevrijheid centraal stellen of een combinatie daarvan – als in termen van technische implementatie als in termen van schriftelijke en persoonlijke communicatierichtlijnen.
- h) *alternatieven voor seksregistratie zijn niet uitgewerkt*: Meer fundamentele alternatieven voor seksregistratie, waarbij het begrip “sekse” wordt geherinterpreteerd, bijvoorbeeld in één of meerdere facetten als “aanspreekvorm” of “geboortegeslacht” zijn nog niet uitgewerkt.

## 7.2 Analyse van mogelijke oplossingsrichtingen

Het aanpakken van de structurele oorzaken van de problemen die voortkomen uit seksregistratie, vraagt om een samenhangend pakket van



maatregelen voor de lange termijn. Dat betekent echter niet dat er nu geen overzichtelijke en duidelijke stappen gezet kunnen worden die concrete problemen voor mensen hier en nu oplossen. Maar het is wel belangrijk om concrete acties op de korte termijn te verbinden met duidelijke principes die het ontstaan van nieuwe problemen voorkomen en met een visie die op termijn de structurele oorzaken kan wegnemen.

### 7.2.1 Wat kan er opgelost worden binnen de huidige situatie?

Alle problemen voor de burger in de concrete onderzochte casus, blijken binnen de huidige kaders op te lossen. Betrokkenen hebben zich daaraan ook gecommitteerd. De RDW gaat met een klein stukje software het rijbewijsregister regelmatig vergelijken met de basisregistratie personen. Zo kunnen gemeenten actief geïnformeerd worden. De gemeente Utrecht kan het geheel van gevolgen niet overzien, maar gaat voor de eigen producten bijhouden wat onvoorziene gevolgen zijn en daarvoor een goede handelswijze te ontwikkelen. De softwareleveranciers gaan enkele signaalfuncties inbouwen, zoals dat nu ook voor andere bijzondere situaties gebeurt. En zo zijn er meer concrete acties die de komende tijd worden uitgevoerd.

Daarnaast kiest de gemeente Utrecht ervoor in principe seksneutraal te communiceren, maar wel met keuzevrijheid als uitgangspunt. Dat betekent dat bewoners er voor kunnen kiezen om met meneer of mevrouw aangesproken te worden. Kiezen ze niet, dan worden ze seksneutraal aangesproken. Dit moet worden uitgewerkt voor formulieren, brieven, telefoon, persoonlijk contact en uittreksels. Bij de meeste uittreksels kan de burger al kiezen of geslacht wordt vermeld, tenzij de vermelding wettelijk verplicht is. Als het gaat om formulieren zijn er technisch geen belemmeringen. Het is mogelijk om de vraag naar geslacht uit formulieren te halen, ook als het gaat om formulieren via DigiD. Informatie over sekse wordt altijd uitgewisseld via DigiD, maar dat betekent niet dat die informatie gebruikt of weergegeven hoeft te worden. Ook voor het bieden van de mogelijkheid aan bewoners om een aanspreekvorm te kiezen, is geen belemmering. Dit kan met een zogenaamd 'geannoteerd gegeven'. In schriftelijke communicatie kan hiermee vervolgens rekening worden gehouden. De enige beperking is de gemeentegrens. Onderliggende registraties, met name de BRP, worden niet aangepast. Dus wie verhuist, verliest de gekozen aanspreekvorm.



## 7.2.2 Concrete actie in het algemeen

Dit betekent dat er veel kan. Voor de meeste betrokkenen was het een verrassing dat alle concrete problemen van de casus met relatief kleine acties van alle betrokkenen opgelost konden worden. Dit heeft veel te maken met de aanpak. Er zijn onderzoeksactiviteiten nodig om te doorgronden wat de onderliggende oorzaken zijn. In veel gevallen zullen hierbij ketenpartners betrokken moeten worden. In de casusgemeente is – samen met betrokken burgers en de ketenpartners – uitgezocht hoe het zit, hoe het komt dat een medewerker dit makkelijk over het hoofd ziet en wat en wat eraan gedaan kan worden. Vaak zijn uitvoeringsorganisaties, zoals hier de RDW, en softwareleveranciers, zoals hier Pink Roccade en Centric, nodig voor probleemanalyse en oplossing. Hoe scherper het probleem in beeld is, hoe makkelijker vaak de oplossing. Casusonderzoek als dit, is leren van de praktijk. Sommige organisaties, waaronder sommige gemeenten, hebben hiervoor speciale “kafkateams”. Hiermee kunnen veel problemen opgelost worden voor individuele burgers hier en nu. En als gemeenten oplossingsrichtingen afstemmen, kan hiermee al voorgesorteerd worden voor meer structurele oplossingen op de lange termijn.

## 7.2.3 Lange termijn

Om de structurele oorzaken weg te nemen, is meer nodig. Waaronder het beantwoorden van een aantal belangrijke vragen:

- *Wiens verantwoordelijkheid is het om de burger te informeren?*

Veel mensen in dit onderzoek menen dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeente om de burger te informeren. Tegelijk is het voor een gemeente niet te overzien wat de consequenties zijn van een wijziging in persoonsgegevens, zoals geslacht, in een individueel geval. Dit komt omdat vele honderden organisaties hieraan consequenties verbinden op basis van de wetten die voor hun beleidsterrein gelden. Willen gemeenten deze rol kunnen vervullen, dan zal een begin gemaakt moeten worden met het maken van een overzicht. Er zou een (juridisch) principe van gemaakt kunnen worden dat organisaties die consequenties verbinden aan wijzigingen in persoonsgegevens zoals geslacht of die verantwoordelijk zijn voor een registratie met impliciete consequenties, de burger of de gemeente hiervan op de hoogte stellen, inclusief de bron van de gegevens



waarop zij zich baseren. *Informeer de burger over impliciete gevolgen en expliciete besluiten, inclusief bron de bron waarop dat is gebaseerd.*

- *Gegevensuitwisseling ten behoeve van burgers, niet alleen ten behoeve van organisaties*

Gemeenten zijn de toegangspoort voor de burger, maar voor veel gegevens zijn gemeenten afhankelijk van andere organisaties, met name landelijke uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties zijn nu onvoldoende gericht op het bedienen van gemeenten. Zij kunnen gegevens, besluiten en impliciete consequenties toegankelijk maken voor gemeenten. Softwareleveranciers van gemeenten kunnen dergelijke gegevens dan veel beter toegankelijk maken voor balie-medewerkers. Zo kan het adagium “de burger centraal” ook een plaats krijgen bij gegevensuitwisseling, waar gegevensuitwisseling nu vooral ingezet wordt voor de belangen van organisaties zelf. *Om de burger centraal te kunnen zetten, moeten uitvoeringsorganisaties gemeenten beter faciliteren.*

- *Kan een organisatie een besluit nemen, onafhankelijk van de registratie?*

Niet elke consequentie die doorgaans samenhangt met sekse is in een concrete situatie van toepassing. Noor hoeft geen onderzoek naar baarmoederhalskanker te ondergaan. Dit kan simpelweg niet, omdat ze geen baarmoeder heeft. In theorie is dit geen probleem. Registraties – zo denken we vaak – zijn slechts een hulpmiddel. Elke organisatie moet een besluit nemen op basis van de wet die ze uitvoert. Maar als een besluit niet verwerkt kan worden in de registratie, dan is er in de praktijk wel een probleem. Vaak geldt dat in de praktijk zwaarder weegt of een besluit kan worden verwerkt in de registratie, dan de wet<sup>13</sup>. Wanneer een besluit impliciet is vastgelegd in de registratie, dan is op uitvoeringsniveau recht doen aan onvoorziene gevallen in de praktijk een illusie. Het is daarom van belang dat bij de inrichting van registraties en bij het aanleggen van koppelingen getoetst wordt of registratie en besluit wel onafhankelijk van elkaar kunnen blijven: *een registratie is slechts een hulpmiddel, als een besluit er niet van afhankelijk is.*

---

13 Hiervan zijn veel voorbeelden. In het onderzoek “Onbedoeld Uitgeschreven” zien we onder (veel) meer dat mensen die geen woonadres hebben, ook niet meer kunnen stemmen voor de Kamerverkiezingen.





- *Geannoteerde gegevens in basisregistratie personen*

Gemeenten kunnen de meeste problemen die samenhangen met communicatie oplossen. De vraag naar geslacht kan uit formulieren worden gehaald, ook als die gebruik maken van DigiD. Documentsjablonen kunnen worden aangepast. En aan de hand van geannoteerde gegevens – gegevens die op gemeentelijk niveau zijn gekoppeld aan de basisadministratie – kunnen ze burgers een aanspreekvorm laten kiezen. Tegelijk is dit alleen een oplossing op gemeentelijk niveau. Het is moeilijk uit te leggen dat een goede oplossing verloren gaat als iemand verhuist naar een andere gemeente, of wanneer die met een andere overheidsorganisatie van doen krijgt. Het beste moet niet in de weg staan van het goede. Dus gemeenten moeten op de korte termijn vooral voor dergelijke oplossingen kiezen. Tegelijk moet een goede oplossing nu, niet het zicht ontnemen op het feit dat het onderliggende probleem zit in de registraties zelf, met name de basisregistratie personen. *De samenleving verandert, (basis)registraties moeten mee kunnen veranderen.*

Naast deze vier oplossingsrichtingen voor de lange termijn, zijn er natuurlijk nog heel veel meer vragen te stellen bij dit dilemma, die om een oplossing vragen. Hoe gaan we in het algemeen om met de spanning tussen individuele rechten en ICT systemen die nooit voor elk individueel geval een gestandaardiseerde oplossing kunnen bieden? Hoe zorgen we voor voldoende overzicht voor zowel gemeenten als burgers, zodat de fictie dat iedereen de wet behoort te kennen in de praktijk ten minste mogelijk is? De transformatie van de overheid door ICT hebben gezorgd dat burgers een toegenomen belang hebben bij correcte registratie. De gevolgen kunnen groot zijn en voor een belangrijk deel hebben burgers niets te vertellen over hun registratie door de overheid en de daarbij horende gegevenskoppelingen. Het belangrijkste aandachtspunt moet dan misschien ook wel zijn: Hoe zorgen we dat er meer structureel op problemen aan het licht worden gebracht en worden geadresseerd, zoals we hier gedaan hebben?