

Wijziging van hoofdstuk V der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1952

(Uitgaven voortvloeiende uit de bescherming van de bevolkingsregisters)

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 4

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE COPIËREN
BEVOLKINGSREGISTERS

(Ingesteld bij beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 30 Mei 1952)

Afschrift

Aan Zijne Excellentie de Minister
van Binnenlandse Zaken
te 's-Gravenhage

's-Gravenhage, 17 Juli 1952.

Verzonden 31 Juli 1952.

Ter voldoening aan de haar gegeven opdracht heeft de Commissie, ingesteld bij de hierbovenvermelde beschikking de eer Uwe Excellentie hierbij haar verslag te doen toekomen. In dit rapport zijn de voornaamste bezwaren, welke in gemeentelijke kring geuit zijn, tegen de maatregel, aangekondigd in Uwer Excellenties rondschrĳven van 27 Maart j.l., no. U 7364, onderzocht. Voorts wordt daarin een voorstel tot het treffen van een aanvullende maatregel gedaan.

Ten aanzien van een tweetal punten, betrekking hebbend op van gemeentelijke zijde geuite bezwaren heeft de Commissie gemeend in haar verslag geen opmerkingen te moeten maken, aangezien die bedenkingen niet van zodanige betekenis zijn, dat zij naar het oordeel der Commissie in haar verslag bespreking vergen. Niettemin stelt de Commissie het op prijs beide punten hier te releveren.

In de eerste plaats is gebleken, dat in sommige gemeenten nog moeilijkheden worden ondervonden bij het tewerkstellen van werkloze hoofdarbeiders die met de copieerarbeid belast (zullen) zijn. De Commissie heeft echter het vertrouwen, dat die moeilijkheden allengs afnemen, en dat ook door de ervaring welke de reeds werkzame hoofdarbeiders opdoen naarmate de copieerarbeid vordert een gunstige toestand zal worden geschapen. Daarnaast staat de vraag, welke ook in de Commissie gesteld is, of het wellicht aanbeveling verdient dat ten aanzien van bedoelde hoofdarbeiders een verdergaande regeling van de arbeidsvoorwaarden getroffen wordt. Naar mate dit personeel langer met copieerwerkzaamheden belast blijft kan deze vraag van meer betekenis zijn.

In de tweede plaats veroorlooft de Commissie zich er op te wijzen, dat bij een aantal gemeentebesturen bedenkingen bestaan tegen het ontbreken van een voldoende wettelijke grondslag aan de reeds genomen of nog te treffen maatregelen, mede in verband met de uit die maatregelen voor de gemeenten voortvloeiende financiële consequenties, welke consequenties overigens nog nader bezien dienen te worden. Deze gemeentebesturen zijn van mening dat de behoefte aan het scheppen van zodanige wettelijke grondslag nog zal toenemen indien tot verdergaande maatregelen besloten zou worden.

De Commissie voornoemd,

(Get.) BOOT, Voorzitter.

(Get.) VAN DER HAM, Secretaris.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

(Ingesteld bij beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 30 Mei 1952, no. U-1646, afd. B.B., bureau bestuurszaken)

Afschrift

Aan de Minister van Binnenlandse
Zaken.

Inleiding

Op grond van de bezwaren, welke blijkens een schrijven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij de gemeentebesturen bestaan tegen de maatregel, bedoeld in het rondschrĳven van de Minister van Binnenlandse Zaken van 27 Maart j.l. no. U 7364, afdeling Kabinet, en in dat van het hoofd der rijksinspectie van de bevolkingsregisters van 1 April 1952, no. 158, werd bij beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 30 Mei 1952 een Commissie ingesteld, teneinde de Minister omtrent deze bezwaren van advies te dienen en e.q. de terzake nodige voorstellen te doen.

Benoemd werden:

tot lid, tevens voorzitter: J. J. G. Boot, Burgemeester van Hilversum;

tot leden:

Dr. A. Blaauboer, Secretaris van het Openbaar Lichaam „De Noordoostelijke Polder” en Landdrost van Elten;

K. de Boer, Burgemeester van Hardinxveld;

B. Hopperus Buma, Voorzitter van de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Burgemeester van Smallingerland, (plv.) J. Glas, vice-voorzitter van de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Secretaris der gemeente Warnsveld;

C. J. van Oost, Hoofd van de secretarie-afdeling Bevolking, Burgerlijke Stand en Militaire Zaken der gemeente Rotterdam;

Mr. Dr. A. van Praag, Hoofd van de secretarie-afdeling Bevolking, Burgerlijke Stand en Verkiezingen der gemeente 's-Gravenhage;

Mr. Dr. Ch. J. M. A. van Rooy, Burgemeester van Venlo;

A. J. G. P. Septer, Hoofd van de secretarie-afdeling Bevolking, Burgerlijke Stand en Verkiezingen der gemeente Amsterdam en Voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Ambtenaren van de Burgerlijke Stand;

B. J. Stam, Secretaris der gemeente Alblasterdam;

tot lid-secretaris: A. M. van der Ham, Administrateur der Vereniging van Nederlandse Gemeenten;

tot adviserend lid: Drs. C. J. Graafland, Hoofd der Rijksinspectie van de Bevolkingsregisters.

Als adjunct-secretaris fungeerde H. A. A. Dogen, Referendaris der Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

In haar eerste reeds terstond op 31 Mei 1952 gehouden vergadering besloot de commissie tot het benoemen van een werkkommissie voor het verrichten van de nodige onderzoekingen en andere voorbereidende werkzaamheden. In deze werkkommissie hadden zitting de heren Dr. A. Blaauboer, B. Hopperus

Buma, Drs. C. J. Graafland (adviseur lid), A. M. van der Ham, A. J. G. P. Septer (Voorzitter) en B. J. Stam. Het secretariaat van de commissie nam tevens dat van de werkkommissie waar. Het lid der commissie, B. Hopperus Buma, heeft door verblijf buitenslands slechts één vergadering van de werkkommissie kunnen bijwonen, terwijl zijn vervanger, de heer J. Glas, verhinderd was aan de arbeid van de werkkommissie deel te nemen.

In totaal heeft de commissie twee maal en de werkkommissie drie maal vergaderd.

Algemene beschouwingen

De commissie wenst gaarne haar beschouwingen aan te vangen met de opmerking dat zij het zeer op prijs heeft gesteld dat de Minister in het stadium waarin de onderwerpelijke aangelegenheid zich bevond alsnog gelegenheid tot bestudering van het vraagstuk heeft willen bieden.

Bij haar arbeid heeft de commissie als uitgangspunt aangevaard dat de vraag, of en zo ja welke maatregelen ten aanzien van het kopiëren van enig deel van de bevolkingsregisters uit een oogpunt van bescherming der burgerbevolking genomen dienen te worden, in volle omvang behoort te worden onderzocht. Naar het oordeel der commissie mocht zij zich bij haar onderzoek in principe niet benerken tot die maatregelen welke binnen het raam van een bepaalde begrotingslimiet mogelijk zijn. Dat neemt overigens niet weg, dat de commissie gemeend heeft bij het overwegen van de verschillende mogelijkheden de financiële consequenties niet geheel buiten beschouwing te mogen laten.

De commissie heeft zich voorts op het standpunt gesteld niet zonder meer van de onjuistheid van de reeds getroffen maatregel te mogen uitgaan. Zij heeft zich derhalve in de eerste plaats bezig gehouden met het onderzoeken van doel en nut van het aanleggen van een schaduwarchiefregister. Met dit onderzoek is noodzakelijkerwijs gepaard gegaan een bezinning op de betekenis in het algemeen van het archiefregister voor de bevolkingsadministratie.

Vervolgens heeft de commissie gemeend dat haar onderzoek zich mede diende te richten op de vraag of ten aanzien van de getroffen maatregel een redelijke verhouding aanwezig is tussen moeite en kosten enerzijds en te bereiken nut anderzijds.

Tenslotte is de commissie er van uitgegaan, dat, ongeacht de maatregelen waartoe de regering moge besluiten, in elk geval de dubbelen van de registers van de burgerlijke stand in veiligheid gebracht zullen worden.

Betekenis van het archiefregister in het algemeen

Ten aanzien van de betekenis in vreedstijd van het archiefregister als deel van het bevolkingsregister merkt de commissie op, dat het archiefregister beschouwd moet worden als een noodzakelijk complement van het persoonsregister. Daar bij overlijden of vertrek uit de gemeente van een ingezetene de persoonskaart uit het gemeentelijke persoonsregister verwijderd wordt, is het met het oog op de traceerbaarheid van betrokkene en — ten aanzien van gezinshoofden — in verband met de wenselijkheid de gezinssamenstelling te kunnen blijven nagaan nodig, dat de gemeente over de voornaamste gegevens de beschikking houdt. Deze gegevens worden opgenomen op een persoonsblad, dat in het archiefregister wordt opgenomen.

Het archiefregister bevat derhalve slechts bladen, welke betrekking hebben op overleden of naar elders vertrokken personen. Raadpleging van dit register vindt derhalve in hoofdzaak slechts plaats om gegevens betreffende vertrokken of overleden personen te verkrijgen.

Uit de functie van het archiefregister vloeit, naar de praktijk leert, voort dat raadpleging het meest geschiedt in de tijd welke onmiddellijk volgt op het aanleggen van een archiefblad. Men kan er over van mening verschillen met welke frequentie en gedurende welke tijd een archiefblad normaliter geraadpleegd wordt — sommige leden menen deze tijd op niet langer dan ten hoogste een jaar te moeten stellen — ten aanzien van het prin-

cipe echter dat de requentie afneemt, naarmate het tijdstip van het aanleggen van het blad verder in het verleden ligt, is de commissie van eenparig gevoelen.

De functie van het archiefregister brengt voorts mee, dat slechts een gedeelte van de levende bevolking in dit register is opgenomen. De in het register opgenomen groep beperkt zich tot hen, die op of na 1 Januari 1940 (datum van invoering van het register), dan wel eerder in een aantal proefgemeenten, zijn overleden of vertrokken. Het archiefregister is derhalve ook ten aanzien van de traceerbaarheid der bevolking thans nog een hulpmiddel van beperkte, onvolledige betekenis, in zover het slechts op een beperkt gedeelte der bevolking betrekking heeft. Deze betekenis zou stijgen wanneer het mogelijk zou zijn de copieerarbeid uit te breiden tot het fotografisch reproduceren van de aan de archiefregisters voorafgaande oude delen van de bevolkingsregisters.

Betekenis van een schaduwarchiefregister

Het schaduwarchiefregister zal na een eventuele oorlog naar het oordeel van de commissie voor tweërlei doel gebruikt kunnen worden, n.l.:

- a. voor het doen van nasporingen naar bepaalde personen, de samenstelling van gezinnen, het constateren van familierelaties, etc.;
- b. voor het verifiëren en completeren der persoonsregisters.

De commissie merkt hierbij op, dat de onder a genoemde functie van het schaduwregister niet primair gericht is op het vindbaar maken van de personen voor wie een schaduwarchiefblad aanwezig is. De vindbaarheid van deze personen zal namelijk vooral bepaald worden door de inlichtingen, welke zij zelf bij de te houden volkstelling verschaffen. Deze inlichtingen kunnen tevens gegevens omtrent vroegere woonplaatsen inhouden. Met behulp van deze gegevens kunnen vervolgens van de gevonden persoon archiefbladen worden aangelegd in die vroegere woonplaatsen, waar nog geen archiefblad van hem aanwezig is. Aldus ontstaat een aaneensluitende keten van archiefbladen, welke tot het uitbreken van de oorlog geproduceerd is uit het schaduwregister en ten aanzien van nadien opgetreden mutaties is opgebouwd aan de hand van gegevens welke door betrokkenen zelf verstrekt zijn. Daarmede is dan de administratieve vindbaarheid van betrokkene vervolmaakt. Blijkt derhalve in dit opzicht de wel beperkte betekenis van het schaduwregister dan dient daar tegenover gesteld te worden, dat de commissie begrip wenst te tonen voor de mogelijkheden, welke het schaduwregister kan bieden voor de vindbaarheid van andere, dus niet in het register opgenomen personen, of voor de vindbaarheid van gegevens omtrent derden. De commissie is van oordeel, mede door onderzoek in enige daarvoor in aanmerking komende gemeenten, dat het schaduwarchiefregister concreet nut heeft. Dit nut moet evenwel beperkt geacht worden op grond van de volgende overwegingen.

1. Het archiefregister kan na een oorlog slechts diensten bewijzen ten aanzien van een beperkt gedeelte der bevolking. Naar raming zijn thans aanwezig $\pm 8.000.000$ bladen. Hier van zijn er $\pm 3.200.000$ zgn. dubbel exemplaren, zodat overblijven $\pm 4.800.000$ bladen, die op verschillende personen betrekking hebben. In dit getal zijn voorts begrepen ongeveer 1.500.000 bladen van overleden personen, welke bladen wel voor nasporingen, doch niet voor verificatiedoel-einden van betekenis zijn.
2. Het tijdstip waarop het schaduwregister na sortering bij de gemeenten terugkomt, zal mede het nut van dit register voor verificatiedoel-einden beïnvloeden. Valt de terugkeer niet terstond of zeer korte tijd na de bevrijding dan moet in dit opzicht met een nog verder afnemende betekenis gerekend worden.
3. In verband met de reconstructie van het persoonsregister zal een schaduwarchiefregister voor verificatiedoel-einden slechts beperkte betekenis kunnen hebben, daar het op niet meer dan $1/3$ der thans levende bevolking betrekking heeft. De

betekenis zal nog afnemen naar mate de oorlog langer duurt en de samenstelling der bevolking na de bevrijding meer afwijkt van die van vóór de oorlog.

Een en ander heeft de commissie de overtuiging geschonken, dat de getroffen maatregel tot het kopiëren der archiefregisters slechts als een maatregel van beperkte betekenis en strekking kan worden gezien. Dit klemt te meer, nu het schaduw-archiefregister ten gunste van slechts een beperkt deel der bevolking bepaalde nuttige diensten zal kunnen bewijzen, terwijl dit ten aanzien van de overwegende meerderheid der bevolking door het ontbreken van gegevens niet mogelijk is. De commissie acht het dan ook niet bevredigend, dat een dergelijke ongelijkheid van behandeling door de overheid afhankelijk wordt gesteld van de toevallige omstandigheden van het opgenomen zijn in het onvolledige, op een in feite willekeurig tijdstip afgesloten schaduwarchiefregister. De commissie is mitsdien tot de conclusie gekomen, dat het kopiëren der archiefregisters als enige maatregel onbevredigend moet worden geacht. Slechts wanneer op deze maatregel zou aansluiten datgene wat de commissie in het hierna volgende bepleit, is naar haar inzicht een evenredige verhouding tussen nut en kosten aanwezig.

Mogelijkheden tot oplossing van het vraagstuk

De commissie heeft overeenkomstig de haar gegeven opdracht nagegaan of een andere en betere oplossing mogelijk is. Bij dit onderzoek bleek in beginsel een uitweg in 3 richtingen mogelijk.

In de eerste plaats zou geadviseerd kunnen worden de aangevangen copieerarbeid zonder meer op grond van het beperkte nut te beëindigen. De commissie is van oordeel dat zulk een advies niet verantwoord zou zijn.

In de tweede plaats zou, uitgaande van de getroffen maatregel, een betere methode gezocht kunnen worden, welke met een gelijke of mindere hoeveelheid arbeid en kosten een groter nuttig effect zou sorteren. De commissie erkent er niet in geslaagd te zijn een oplossing, welke aan deze eisen voldoet, te vinden.

De derde mogelijkheid is die van het zoeken van aanvullende middelen ter bereiking van het gestelde doel, welke een zo groot mogelijk nut ten gerieve van een zo groot mogelijk deel der bevolking opleveren. De commissie meent zulke middelen te kunnen aangeven. Zij stelt mitsdien het volgende voor:

Voorgestelde oplossing

In onmiddellijke aansluiting op de reeds in uitvoering zijnde maatregel wordt overgegaan tot het kopiëren van alle persoonskaarten. Deze verzameling wordt op bladen aangelegd. Van het begin van de copieerarbeid af worden alle wijzigingen wegens geboorte, overlijden, vestiging en vertrek eveneens gecopieerd. De verzameling komt na de bevrijding ter beschikking der gemeenten.

De voordelen van deze aanvulling zijn:

- a. naast \pm 8.000.000 archiefbladen, hierboven bedoeld, betreffende \pm 3.300.000 levenden worden bladen voor \pm 10.000.000 bij het uitbreken van de oorlog levende personen vervaardigd;
- b. de gemeenten kunnen het ontvangen schaduwpersoonsregister gebruiken als basis voor de verificatie van hun voorlopig gereconstrueerde bevolkingsregisters. Zij kunnen voorts het grootste deel der gevraagde inlichtingen zelf verschaffen;
- c. na de bevrijding zullen de bladen snel ter beschikking der gemeenten komen; er gaat geen tijd met sorteren, doorzenden, etc. verloren.

De commissie ontveinst zich niet, dat ook aan haar voorstel bezwaren kleven. O.a. zal meer arbeid verricht moeten worden, terwijl ook met een kostenverhoging van $1\frac{1}{2}$ à 2 maal het oorspronkelijk begrote bedrag rekening gehouden zal moeten worden.

De commissie heeft mitsdien de eer hierbij verslag uit te brengen en te adviseren tot aanvaarding van de hierboven voorgestelde oplossing, waarbij zij opmerkt, dat een lid dat niet in staat was de slotvergadering van de commissie bij te wonen, verklaard heeft op grond van het beperkte nut van het schaduwregister te moeten adviseren de copieerarbeid te beëindigen. De commissie moge het vertrouwen uitspreken, dat bij de voorbereiding en uitwerking van de maatregelen, die de regering naar aanleiding van haar voorstel mocht nemen, door tussenkomst van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de gemeentebesturen overleg gepleegd zal worden.

Hilversum/s-Gravenhage, 17 Juli 1952.

De Commissie,

- (Get.) BOOT
- (Get.) SEPTER
- (Get.) B. HOPPERUS BUMA
- (Get.) BLAAUBOER
- (Get.) VAN ROOY
- (Get.) VAN DER HAM
- (Get.) DE BOER
- (Get.) STAM
- (Get.) VAN PRAAG
- (Get.) C. J. VAN OOST