

Evaluatie van het spijtoptantenbeleid

*J. A. J. Scheffers, R. P. Wolters en A. B. Ringeling**

1 Inleiding

In dit artikel doen wij een poging het zogenaamde spijtoptantenbeleid van de Nederlandse overheid te evalueren. Ons onderzoek van dit beleid vond plaats in het kader van een internationaal onderzoek naar de uitoefening van discretionaire bevoegdheden (beslissingen of beleidsruimte) door het openbaar bestuur ten aanzien van beslissingen die betrekking hebben op individuele burgers. Het project werd geëntameerd door en stond onder leiding van K. C. Davis, hoogleraar in het administratief recht aan de universiteit van Chicago. Onderzoekingen in het kader van dit project vonden, behalve in Nederland, plaats in Denemarken, W.-Duitsland, Frankrijk en Italië.

Dit artikel vormt een gedeeltelijke weergave van onze onderzoeksactiviteiten in het kader van dit project.

Ons materiaal verkregen wij op verschillende manieren. Het ministerie van justitie stond ons de bestudering toe van zowel dossiers die betrekking hadden op het beleid als geheel¹ als dossiers van individuele spijtoptanten. Verder bestudeerden wij Kamerstukken die over dit beleid handelden. Tenslotte spraken wij met een aantal personen die bij de vorming en de uitvoering van het beleid waren betrokken. Deze gesprekken hadden deels ten doel om onze data op hun juistheid te controleren, deels ook om onze evaluatie te vergemakkelijken.

Dit artikel is als volgt ingedeeld. Eerst geven wij een korte schets van het spijtoptantenbeleid (paragraaf 2-4). Vervolgens (in paragraaf 5) komt het aan te leggen evaluatiekriterium aan de orde en daarna (paragraaf 6-8) vindt de evaluatie plaats.

2 Het spijtoptantenbeleid

Na drie eeuwen een Nederlandse kolonie te zijn geweest werd Indonesië in 1949 onafhankelijk. Bepaalde groepen uit de Indonesische samenleving kregen toen de mogelijkheid te kiezen (opteren) voor de Indonesische of de Nederlandse nationaliteit. Het betrof hier vooral groepen met een raciaal gemengde afstamming, die veelal met de verzamelterm Indo-europeanen werden aangeduid. Ten dele hadden deze Indo-europeanen onder het Nederlandse bestuur een positie ingenomen tussen de laag van de heersende Europeanen (m.n. Nederlanders) en de laag van de autochtone bevolking.

Een belangrijk deel van hen opteerde, toen het voor de keuze werd geplaatst, voor de Indonesische nationaliteit. De motieven daarvoor waren verschillend. Wij noemen er twee. Sommigen baseerden hun keuze op de vrees als niet-Indonesiër hun werkkring te verliezen. Anderen dachten belangrijke functies te gaan bekleden als de heersende laag uit Indonesië zou verdwijnen.

Enige jaren later betreurden sommigen van deze optanten hun keuze voor de Indonesische nationaliteit. De verhouding tussen Indonesië en Nederland was gespannen geworden en die spanning zou in de volgende jaren nog toenemen. Oorzaak van de slechte verhouding tussen beide landen was vooral het conflict om Nieuw-Guinea. De Indo-europeanen kwamen door deze gespannen relatie tussen Indonesië en Nederland in een moeilijke positie. Niet alleen kregen zij niet de functies waarop zij hadden gehoopt, zij verloren ook functies die zij reeds bekleedden. Bovendien troffen de gevolgen van de verslechterende economische omstandigheden in Indonesië hen extra zwaar, omdat zij aan een relatief hoge levensstandaard waren gewend. Daarom probeerden sommige optanten hun optie ongedaan te maken en naar Nederland te vertrekken.

Vanaf ongeveer 1955 werd de Nederlandse overheid geconfronteerd met een stijgend aantal aanvragen van spijtoptanten om toelating in Nederland. Het beleid dat de overheid formuleerde om te kunnen beslissen over deze aanvragen wordt het spijtoptantenbeleid genoemd. Om een indruk te geven van de reikwijdte van dit beleid, in een periode van ongeveer tien jaar heeft de Nederlandse

Mr J. A. J. Scheffers (1944) en **mr R. P. Wolters** (1939) zijn beide als medewerkers voor staats- en bestuursrecht verbonden aan het Juridisch Instituut van de Katholieke Universiteit van Nijmegen.
Drs A. B. Ringeling (1942) is als wetenschappelijk medewerker voor bestuurskunde verbonden aan het Instituut voor Politicologie van de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Hij werkte onder meer mee aan het Bestuursonderzoek Oost-Nederland. Adres: Lankforst 3126, Nijmegen.

overheid over rond 12.500 aanvragen een beslissing moeten nemen. Ca. 6800 aanvragen zijn ingewilligd. Omdat de aanvragen per gezin werden gedaan, houdt dat in, dat meer dan 25.000 mensen op grond van het spijtoptantenbeleid in Nederland werden toegelaten.

3 De organisatie

De minister van justitie is in ons land belast met de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Formeel was het spijtoptantenbeleid een onderdeel van het vreemdelingenbeleid, zij het dat het hier gevallen betrof die vrij sterk afweken van de gevallen die doorgaans in het vreemdelingenbeleid voorkwamen. Op het departement van justitie is de afdeling vreemdelingenzaken met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid belast. Een onderafdeling hiervan behandelde de aanvragen van spijtoptanten. In verreweg de meeste gevallen waren het de ambtenaren van deze afdeling, die de beslissing namen over de toe- of afwijzing van een verzoek om toelating van spijtoptanten. Soms werden bepaalde moeilijk liggende gevallen aan hiërarchisch hogeren voorgelegd. Dan namen hogere ambtenaren en incidenteel zelfs de minister van justitie de beslissing.

Hoewel de minister van justitie de eerst verantwoordelijke was voor het spijtoptantenbeleid, werden de grondslagen van dat beleid door het kabinet vastgesteld. De toelating van spijtoptanten betekende het maken van kosten voor de Nederlandse overheid, zoals kosten voor de overtocht, en opvang gedurende de eerste maanden, kosten voor huisvesting, voor scholing en voor het scheppen van geschikte werkgelegenheid. Verschillende malen stelde het kabinet beleidsregels vast, die als richtlijnen moesten dienen voor de minister van justitie en de ambtenaren van zijn departement bij het beslissen over de aanvragen van spijtoptanten.

In het parlement overheerste meestentijds de opvatting dat er door de regering een te terughoudend beleid werd gevoerd. Uitbreiding van het aantal toelatingsen werd niet alleen door het parlement maar ook door een tweetal pressiegroepen², die zich het lot van de spijtoptanten hadden aange trokken, bepleit. Bovendien oefenden familieleden en kennissen van spijtoptanten druk uit op het departement om bepaalde gezinnen toe te laten.

De kritiek uit het parlement leidde er toe, dat er in 1960 een adviescommissie voor de beoordeling van de aanvragen van spijtoptanten werd ingesteld. Deze adviescommissie was vooral samengesteld uit personen die kortere of langere tijd in Indonesië hadden gewoond. Alle aanvragen die door het departement niet zonder meer werden ingewilligd werden aan de adviescommissie voorgelegd. Na het advies van de commissie nam het departement een definitieve beslissing over de aanvraag.

Om de gegevens, die in de aanvragen werden vermeld enigszins te controleren, werd in Nederland het politie-apparaat (het gebruikelijke inlichtingen-apparaat van het departement van justitie) ingeschakeld.

Plaatselijke politiefunctionarissen bezochten de in Nederland wonende familie van de aanvragers om de nodige informatie in te winnen. Vanaf 1961 gebruikte het ministerie voor dit doel vooral zogenaamde sociale adviseurs. Dat waren ambtenaren, die door het toenmalige ministerie van maatschappelijk werk ter beschikking waren gesteld. Deze sociale adviseurs besteedden in het bijzonder aandacht aan de omstandigheden waaronder de familie van de aanvragers leefde en de wijze waarop deze zich aan de Nederlandse samenleving had aangepast.

Het controleren van gegevens uit een aanvraag en het verzamelen van additionele gegevens was in Indonesië uiterst moeilijk en een aantal jaren zo goed als onmogelijk. De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Indonesië fungeerde vooral als brievenbus voor de aanvragen en deed zelf weinig onderzoek naar de juistheid van de feiten. Tijdens de verheviging van het konflikt tussen Indonesië en Nederland werden de diplomatieke betrekkingen verbroken, waardoor onderzoek in Indonesië bijna geheel onmogelijk werd. Het ministerie van justitie ging er toen toe over gebruik te maken van de inlichtingen van kontaktpersonen in Indonesië. Veelal waren dit Nederlanders die een zekere mate van vertrouwen van het departement genoten. Deze kontaktpersonen gaven het ministerie een beoordeling van de aanvragers en de omstandigheden waaronder zij leefden. Eerst in 1965, toen er op grond van dit beleid geen aanvragen meer konden worden ingediend, reisden enkele

ambtenaren van het departement naar Indonesië om een driehonderdtal aanvragen ter plaatse te onderzoeken.

Tenslotte vermelden wij, dat het in 1964 door de inwerkingtreding van de wet Beroep Administratieve Beschikkingen, mogelijk werd in beroep te gaan tegen beslissingen van de minister van justitie. Dat betekende, dat er nog een organisatie met de beslissingen over de aanvragen van spijtoptanten te maken kreeg. In beroep besliste de Kroon (materieel de minister van justitie) nadat de afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State advies had uitgebracht.

4 Toelatingsnormen

Niet iedere optant voor de Indonesische nationaliteit, die spijt kreeg van zijn keuze, werd in Nederland toegelaten. Vanaf 1965 werkte het departement van justitie met richtlijnen. Aan de hand van deze richtlijnen werd beoordeeld of een bepaalde aanvrager voor toelating in aanmerking kwam of niet.

In ons onderzoek van het spijtoptantenbeleid hebben de meeste gegevens, die wij hebben kunnen verzamelen, betrekking op de periode na 1962. In die fase van het beleid werkte het departement met een viertal toelatingsnormen. Spijtoptanten konden worden toegelaten:

- als zij tot een bepaalde categorie behoorden;
- als zij assimileerbaar waren;
- als zij in nood verkeerden;
- tenzij zij op grond van andere gegevens niet in aanmerking kwamen.

Tot de eerste toelatingsnorm, het behoren tot een bepaalde categorie, werden die groepen gerekend, waarvan in de richtlijnen expliciet werd gesteld dat zij voor toelating in aanmerking konden worden genomen. De mensen, die tot deze groepen behoorden, hadden op de een of andere manier een binding met Nederland. Had de aanvrager of hadden zijn voorouders de Nederlandse nationaliteit gehad of hadden zij in dat land gewoond, dan werd binding met Nederland aangenomen. Vooral afstammingscriteria speelden bij het vaststellen van een binding met Nederland een belangrijke rol.

Een tweede toelatingsnorm was assimileerbaarheid. Bij dit vage begrip ging het om de vraag in hoeverre een spijtoptant en zijn familie er in zouden

slagen na toelating in Nederland zich aan te passen aan een voor hen grotendeels onbekende samenleving. Uit de beslissingen over de aanvragen bleek op welke wijze dit begrip werd geïnterpreteerd. Vooral criteria als het onderhouden van relaties met familieleden in Nederland en het deelhebben aan een Nederlands of westers cultuurpatroon werden daarbij aangelegd. Assimileerbaarheid bleek in de jaren dat dit beleid gevoerd werd een rekbaar begrip. In latere jaren werd, ceteris paribus, eerder assimileerbaarheid verondersteld dan in eerdere jaren.

De derde toelatingsnorm hield in dat de aanvrager en zijn familie zich in een noodsituatie moesten bevinden. Het verkeren van spijtoptanten in een noodsituatie als gevolg van de slechte verhouding tussen Indonesië en Nederland vormde de basis, waarop dit beleid rustte. De Nederlandse regering erkende dat zij de morele verplichting had mensen, die, als gevolg van hun bijzondere relatie met Nederland in moeilijkheden kwamen te verkeren, te helpen.³ In de praktijk betekende dat, dat de aanvrager duidelijk moest maken dat hij in nood verkeerde. Die nood kon van verschillende aard zijn. Het was mogelijk, dat hij door zijn omgeving werd bedreigd, dat hij buiten zijn schuld financieel aan de grond zat, dat hij geen adequate medische verzorging of een goede scholing voor zijn kinderen kon krijgen.

Ook deze norm verschoof in betekenis, deels onder invloed van veranderingen in de politieke omstandigheden, deels als gevolg van veranderende opvattingen van het departement. Werden aanvankelijk slechts schrijnende gevallen geacht in nood te verkeren, later werden minder ernstige gevallen geacht aan deze norm te voldoen.

De vierde norm betrof andere gegevens over de spijtoptant die tegen toelating pleitten. Hieronder vielen bijvoorbeeld een door de aanvrager in het verleden getoonde anti-Nederlandse houding of belangrijke strafrechtelijke veroordelingen. Waren dergelijke gegevens over een aanvrager bekend of had het departement daar sterke aanwijzingen voor, dan kon dat tot een afwijzende beslissing over een aanvraag leiden.

5 Het evaluatiecriterium van Davis

Voor de evaluatie van het spijtoptantenbeleid ma-

ken wij gebruik van een bepaald criterium. Dat criterium is ontleend aan het boek van K. C. Davis: *Discretionary Justice, a preliminary inquiry*.⁴ Wij willen hier een korte tijd stilstaan bij dat criterium en het er aan ten grondslag liggende betoog.

Het uitgangspunt van het boek van Davis is de vraag: hoe kan de kwaliteit van de rechtsbedeling ten aanzien van individuele burgers verbeterd worden en hoe kan onrechtvaardigheid in het proces van individuele rechtsbedeling worden tegengegaan?⁵ Steeds luidde het antwoord op die vraag: door het opbouwen van een stelsel van juridische beginselen en regels die als richtsnoer voor individuele beslissingen dienen. Dat antwoord is, volgens Davis, op zich juist, maar het is niet volledig.

De kwaliteit van de rechtsbedeling aan individuele partijen dient vooral te worden verbeterd op die beleidsterreinen, waar de beslissingen meer op de beleidsvrijheid ('discretion') van het bestuur dan op rechtsregels en rechtsbeginselen berusten en waar juridische verweermogelijkheden van weinig betekenis zijn.⁶ Het criterium, dat centraal staat in het betoog van Davis, is de mate waarin onrechtvaardige rechtsbedeling als gevolg van de uitoefening van discretionaire bevoegdheden door het openbaar bestuur kan worden verminderd. Langs drie wegen kan die rechtsbedeling worden verbeterd. De beleidsvrijheid van het bestuur zal moeten worden 1 ingeperkt, 2 gestructureerd en 3 gecontroleerd.

Ad 1 — Voor een op het individu toegespitste rechtsbedeling dient het bestuur de beschikking te hebben over discretionaire bevoegdheden. Daarover mag geen misverstand bestaan. Maar wat Davis bij de bestudering van het openbaar bestuur in de Verenigde Staten ontdekte was, dat er veel onnodige beleidsvrijheid bij dat bestuur bestond. Die onnodige vrijheid zal dienen te verdwijnen en de nodige beleidsvrijheid zal duidelijk omgrensd dienen te worden.

Ad 2 — Door middel van structurering moet de beleidsvrijheid binnen de vastgestelde grenzen worden geregeld.⁷

Van groot belang voor zowel inperking als structurering van de beleidsvrijheid is dat het bestuur aangeeft op welke manier het de gegeven beleidsvrijheid denkt te gebruiken. Hetzij door de opstelling van administratieve regels, hetzij door de con-

structie van hypothetische voorbeelden kan het bestuur dat duidelijk maken.

Voor de structurering van de beleidsvrijheid is daarnaast van groot belang dat de handelingen van het bestuur voor belangstellenden of belanghebbenden toegankelijk zijn. Het element van de openbaarheid speelt een belangrijke rol in de 7 middelen, die Davis voor de structurering van de beleidsvrijheid aangeeft. Het zijn: openbaarheid van plannen, openbaarheid van beleidsuitspraken, bekendmaking van richtlijnen, toegankelijkheid van voor een beslissing relevante gegevens, motivering van beslissingen, toegankelijkheid van precedentes en billijkheid van informele procedures.⁸

Ad 3 — Om de beleidsvrijheid van het bestuur te controleren is in administratief-rechtelijke kring vooral aan juridische mogelijkheden tot verweer van de burger gedacht. Davis⁹ wijst echter ook op de controlemogelijkheden van hogere ambtenaren op lagere, op de controlemogelijkheden van de wetgever en commissies uit het parlement en op de controlemogelijkheden van een ombudsman. Wij voegen daar aan toe de controlemogelijkheden van pressiegroepen en van de publieke opinie.

Het is mogelijk een onderscheid te maken tussen hiërarchische controle en democratische controle. Onder hiërarchische controle, of controle van bovenaf, wordt door ons verstaan die vormen van controle zoals die binnen een administratieve organisatie worden uitgeoefend. Onder democratische controle verstaan wij de controle zoals die door het parlement of andere bij het beleid betrokken organisaties en individuen namens de cliënten van een beleid of door de betrokkenen zelf wordt uitgeoefend. Administratieve rechtsgangen worden door ons tot de democratische vorm van controle gerekend, omdat controle namens de cliënt plaatsvindt. Tot welke vorm de controle behoort, die door een minister op zijn ambtenaren wordt uitgeoefend, is moeilijker uit te maken. De overweging, dat hij in dit beleid ook zelf beslissingen over concrete aanvragen nam, doet ons besluiten zijn controle hiërarchisch te noemen.

De door Davis aangegeven wegen en middelen zullen door ons als een checklistje worden gehanteerd bij de evaluatie van het spijtoptantenbeleid. In paragraaf 6 bespreken wij de inperking van de beleidsvrijheid. In paragraaf 7 komt de structurering

van de beleidsvrijheid en in paragraaf 8 de controle op de beleidsvrijheid aan de orde.

6 De inperking van de beleidsvrijheid

Bestond er in het spijtoptantenbeleid een te grote beleidsvrijheid die het mogelijk maakte dat er onrechtvaardige beslissingen werden genomen? Wij beantwoorden die vraag zonder veel aarzeling bevestigend. De beleidsvrijheid die de ambtenaren in dit beleid hadden was te groot en zij hebben weinig gedaan om die vrijheid in te perken.

De wettelijke basis van dit beleid was de Vreemdelingenwet van 1849. Deze wet gaf de minister van justitie en daarmee de administratieve organisatie, die met de uitvoering van deze wet was belast, de vrijheid om een beleid naar eigen goeddunken te voeren. De politieke basis van het spijtoptantenbeleid droeg bij tot een zekere beperking van de beleidsruimte. Tegenover de Tweede Kamer sprak de minister van justitie van een morele verplichting.¹⁰

Deze morele verplichting werd erkend in het geval, dat de aanvrager en zijn gezin door zijn binding met Nederland of door andere aan Nederland toe te schrijven oorzaken of door oorzaken, die anderszins door Nederland behoorden te worden weggenomen, in een moeilijke positie kwam te verkeren, zoals het wat ambtelijk werd uitgedrukt.

Deze beleidsuitspraak, hoe onscherp ook geformuleerd was een eerste stap op weg naar de terugdringing van beleidsvrijheid van de uitvoerende organisatie. De tweede stap was de formulering van normen voor toelating. Zoals we in 4 zagen, omvatten deze normen het behoren tot bepaalde categorieën waarvan concreet was omschreven dat zij in aanmerking voor toelating kwamen en minder concrete normen als assimileerbaarheid, het bestaan van een noodsituatie en de aanwezigheid van andere gegevens. Vooral in de eerste fasen van het beleid bleken deze geschreven regels een bruikbaar instrument tot beperking van de administratieve beleidsvrijheid. Het was ook niet onredelijk dat men om te beginnen met vage normen werkte. In die periode had men op het departement maar een beperkt inzicht in de aanvragen, waarover beslist zou moeten worden. Dat inzicht kreeg men echter in de loop der jaren wel. En met dat inzicht ontwikkelden zich ook interpretaties van

normen als assimileerbaarheid, nood en andere gegevens. De ambtenaren ontwikkelden criteria die werden aangelegd om te bepalen of een aanvrager aan bepaalde normen voldeed of niet. Een logisch volgende stap zou geweest zijn de op een bepaald moment gehanteerde interpretaties van deze normen in de richtlijnen vast te leggen. Dat gebeurde echter niet. Het inperken van de beleidsvrijheid van de administratie stopte na de formulering van de richtlijnen en dat was naar ons inzicht onnodig.

Er zou weinig bezwaar tegen geweest zijn om in regels vast te leggen wat men op het departement bijvoorbeeld onder assimileerbaarheid verstond. Dat de interpretatie van deze normen nogal eens veranderde en dat dan ook de richtlijnen gewijzigd zouden moeten worden lijkt geen onoverkomelijk bezwaar. Want ook zonder dat zij de interpretatie van de vage normen bevatten werden de richtlijnen verschillende malen veranderd door er nieuwe categorieën in op te nemen en andere te verwijderen. Het is ons niet duidelijk geworden waarom men in de richtlijnen wel de categorieën veranderde maar de aangelegde criteria voor assimileerbaarheid, nood en andere gegevens niet opnam.

Daarnaast verloor in de loop der jaren ook de indeling in categorieën een deel van haar effect. De oorzaak daarvan was dat na 1960 de categorieën steeds minder strikt werden gehanteerd. Om een voorbeeld te geven: eiste een richtlijn, dat iemand minstens tien jaar in Nederland gewoond moest hebben, wilde hij voor toelating in aanmerking komen, in de laatste jaren dat het spijtoptantenbeleid werd gehanteerd werden ook aanvragers toegelaten die op acht of minder jaren verblijf in Nederland konden bogen. De richtlijnen gingen, zoals het op het departement werd uitgedrukt, als richtsnoer fungeren. Zij gaven een aanwijzing van de gevallen die konden worden toegelaten, maar ze gaven geen scherpe grenzen meer aan. Ook deze ontwikkeling was feitelijk niet nodig geweest als de richtlijnen regelmatig waren aangepast aan de op dat moment bestaande interpretaties. Maar ook een aanpassing van de richtlijnen op deze wijze bleef achterwege.

Het is mogelijk dat ook nog op een andere manier is geprobeerd tot een inperking van de beleidsvrijheid te komen: namelijk via het aantal toelatin-

gen van spijtoptanten per jaar. Op het aantal toelatingen werkten een aantal factoren in tegengestelde richting. Toelating van spijtoptanten veroorzaakte kosten voor de Nederlandse overheid. Liet de minister van justitie teveel spijtoptanten toe dan werd hij onder druk gezet door zijn collega's uit het kabinet, die met de gevolgen van die toelatingen te maken kregen. Aan de andere kant bestond bij het parlement, bij de pressiegroepen en bij een deel van de publieke opinie de verwachting dat de regering de spijtoptanten zo goed mogelijk zou helpen. Van die kant werd bij herhaling aangedrongen op een groter aantal toelatingen. Het aantal toelatingen waartoe het departement besloot moest dus aansluiten bij wat het kabinet bereid was om te doen zonder dat dit tot al te veel kritiek van parlement en publieke opinie zou leiden.

Het is twijfelachtig of wat het aantal toelatingen aangaat het departement ook met harde cijfers heeft gewerkt. Voor de begrotingsopstelling was het wel nodig dat er ramingen werden gemaakt van het aantal toelatingen in een bepaald jaar. Maar de ambtenaren van het ministerie van justitie ontkenden, dat deze schattingen invloed hadden op de beslissingen over individuele aanvragen. Mensen van buiten het departement hadden echter de indruk dat het departement met quota werkte. Dat wil zeggen, de ramingen gaven tevens het maximale aantal toelatingen in een jaar aan. Ook uitspraken van de opeenvolgende ministers van justitie in het parlement wekten de indruk dat er per jaar een bepaald contingent spijtoptanten werd toegelaten.¹¹ Ons onderzoeksmateriaal laat de stelling toe, dat het departement niet van plan was de ramingen, die het maakte, in belangrijke mate te overschrijden.

Het werken met cijfers over het aantal toelatingen per jaar betekende een inperking van de beleidsvrijheid van het departement. Die inperking was groter naarmate er aan de gemaakte ramingen een grotere betekenis werd toegekend. Uit het bovenstaande bleek evenwel dat wij juist over de betekenis van de schattingen tegenstrijdige informatie kregen.

De betekenis van de ramingen, en dus hun inperking van de beleidsvrijheid, was groter geweest als de ramingen gekoppeld waren aan de gebruikte

toelatingsnormen. Wij hebben echter geen relatie tussen ramingen en normen kunnen constateren. De richtlijnen veranderden niet als gevolg van hogere ramingen. En omgekeerd, de schatting van het aantal toelatingen veranderde niet als gevolg van wijzigingen in de richtlijnen. Kreeg het departement een groot aantal aanvragen en wilde het het aantal toelatingen niet teveel laten afwijken van de ramingen dan was de interpretatie van de richtlijnen daartoe het aangewezen middel. Daarmee kreeg het departement bij de beslissingen in individuele gevallen weer die beleidsvrijheid terug, die zij met het maken van ramingen leek te zijn kwijtgeraakt.

Samenvattend kunnen we stellen dat de beleidsvrijheid van het departement groter dan strikt nodig was. Door regelmatige aanpassing van de gehanteerde richtlijnen, door strikte toepassing van de norm dat de aanvrager tot een bepaalde categorie moest behoren, door het hanteren van quota en het leggen van een relatie tussen normen en quota zou die beleidsvrijheid minder groot geweest zijn zonder dat dit schade zou hebben toegebracht aan de output van het beleid.

7 Het structureren van de beleidsvrijheid

In deze paragraaf willen wij nagaan in hoeverre de 7 middelen, die Davis noemt om beleidsvrijheid te structureren, in het spijtoptantenbeleid voorkwamen.

(a) *Openbaarheid van plannen* — Bij de inperking van de beleidsvrijheid bespraken wij twee soorten plannen: toelatingsnormen en ramingen van het aantal toelatingen. De ramingen van het aantal toelatingen waren openbaar. De minister van justitie sprak er over in het parlement of vermeldde ze in zijn begrotingsvoorstellen. Maar wat het effect van die schattingen was, was kennelijk minder duidelijk gezien de verschillende visies, die er binnen en buiten het departement op werden gegeven. De richtlijnen echter waren gedurende de langste tijd, dat dit beleid werd gevoerd, alleen binnen het departement bekend. In 1962 gaf de minister van justitie de richtlijnen vertrouwelijk aan een commissie uit de Tweede Kamer en aan vertegenwoordigers van de twee pressiegroepen waarmee departementsambtenaren in regelmatig kon-

takt stonden. Uit vrees voor het verloren gaan van dit contact met het departement respecteerden de pressiegroepen het vertrouwelijk karakter van de richtlijnen. Na de opening van de mogelijkheid van beroep tegen beslissingen van de minister van justitie inzake aanvragen van spijtoptanten kwamen de richtlijnen in de openbaarheid. Toen konden er echter geen nieuwe aanvragen op grond van dit beleid meer worden ingediend.

(b) *Openbaarheid van beleidsuitspraken* — Er zijn verschillende uitspraken over het spijtoptantenbeleid in het openbaar gedaan. Boven noemden wij de politieke basis van het beleid, de morele verplichting, en de uitspraken over het aantal toelatingsen. De mededeling, dat aanvragen in het kader van dit beleid tot uiterlijk 1 april 1964 konden worden ingediend, werd zelfs via de nieuwsmedia in Indonesië gepubliceerd. Maar deze mededelingen waren nogal vaag of hadden een voornamelijk procedurele betekenis. Uitspraken hoe men bepaalde aanvragen in de praktijk afhandelde, zijn er behalve in zeer algemene termen geformuleerd niet gedaan.

(c) *Bekendmaking van richtlijnen* — De richtlijnen die het departement gebruikte, we merkten het al op, waren lange tijd geheim. In de Tweede Kamer is wel op openbaarmaking van die richtlijnen aangedrongen, maar zonder succes.¹² Als voordelen van publicatie van de richtlijnen werden genoemd de betere mogelijkheid van parlement en publiek om het beleid te controleren en het geven van inzicht aan de betrokkenen of zij mogelijk voor toelating in aanmerking zouden komen. Dit laatste was in dit geval van bijzondere betekenis. Het vragen om toelating was gezien de gespannen relatie tussen Indonesië en Nederland niet zonder risico. De aanvraag moest vergezeld gaan van verschillende documenten die door de burgerlijke stand in Indonesië moesten worden verstrekt. Werd daar eenmaal bekend dat iemand het voornemen had naar Nederland te gaan, dan kon dat gevolgen hebben voor de levensomstandigheden en de werkring van de aanvrager. Dat risico nu was ten dele te vermijden geweest door spijtoptanten in Indonesië duidelijk te maken of zij kans op een visum hadden of niet.

Toch zou bekendmaking van de gebruikte richt-

lijnen maar een beperkte betekenis gehad hebben. De richtlijnen gaven immers maar een deel van de gehanteerde toelatingsnormen duidelijk weer. Waren de richtlijnen regelmatig in overeenstemming gebracht met de door het departement gehanteerde interpretaties, dan was het structurerende effect van publicatie veel groter geweest. Dan was ook buiten het departement duidelijk geworden wat bijvoorbeeld onder 'in nood verkerend' werd verstaan.

(d) en (e) *Toegankelijkheid van gegevens en motivering van beslissingen* — We geven er de voorkeur aan deze beide middelen samen te behandelen, omdat ze nogal nauw met elkaar zijn verbonden.

Het materiaal waarover de ambtenaren beschikten waren gegevens over individuele aanvragers. Maar dat materiaal, dat zowel uit Indonesië als Nederland afkomstig was, werd niet systematisch gerangschikt. Het dossier bestond uit een losse verzameling stukken waarbij een overzicht van de relevante en van betwiste en niet-betwiste feiten ontbrak. Een dergelijk overzicht zou het de behandelende ambtenaar makkelijker hebben gemaakt zijn beslissing te motiveren. Maar intern, binnen het departement, bleef de motivering meestal beperkt tot een enkele zin in de marge. Extern, ten opzichte van de aanvrager, werden beslissingen in het geheel niet gemotiveerd. De spijtoptant kreeg alleen te horen of zijn verzoek om een visum was toegestaan of niet.

Toch is het juist bij een beleid, dat werd gestuurd met behulp van incomplete en nogal vage richtlijnen van bijzonder belang dat er veel aandacht wordt besteed aan verzameling van het feitenmateriaal en de motivering van de beslissingen. Het komt ons voor dat daardoor ook de besluitvorming binnen het departement zou zijn verbeterd. Bepaalde ambtenaren bereidden de beslissing voor en dat concept werd door hun chef en soms door diens bovengeschatte beoordeeld. Maar omdat er geen overzicht van de feiten en nauwelijks een schriftelijke motivering bestond, moest de chef nu het gehele dossier doornemen en de beslissing opnieuw nemen of zich bij het oordeel van zijn medewerker neerleggen. Dat een dergelijke gang van zaken ook controle-problemen met zich meebracht, zullen we hierna nog zien. Op dit moment is belangrijk dat door het ontbreken van een overzicht van de feiten

en een volledige schriftelijke motivering de ambtenaren die het beleid uitvoerden een beleidsvrijheid kregen die door deze beide middelen gestructureerd had kunnen worden.

De beleidsvrijheid van de uitvoerende organisatie werd nog groter omdat zowel de feiten als de motivering van de beslissing voor de belanghebbenden en voor belangstellenden niet toegankelijk waren. Nu zijn voor het niet openbaar maken van gegevens en motivering wel redenen aan te voeren. De feiten immers waren voor een belangrijk deel gegevens van persoonlijke aard. Het openbaar maken van die gegevens, die in de motivering werden gebruikt, zou voor de betrokkene pijnlijk geweest kunnen zijn. Maar dat argument moet worden afgewogen tegen het voordeel, dat belanghebbende en belangstellenden op de hoogte werden gesteld van de redenen die tot toe- of afwijzing van een verzoek leidden.

Er zijn ook verschillende tussenoplossingen te bedenken. Het departement had de motivering alleen aan de betrokkene kunnen mededelen. Daardoor kreeg de aanvrager de gelegenheid onjuiste gegevens te corrigeren of zijn omstandigheden zodanig te veranderen, dat hij wel voor toelating in aanmerking kwam. Het nadeel van deze oplossing is, dat andere belanghebbenden niet in staat waren verschillende beslissingen met elkaar te vergelijken. Het departement had er beter aan gedaan de beslissingen wel openbaar te maken onder weglating van naam en adres van de aanvrager of met het alleen aangeven van zijn initialen.

(f) *Toegankelijkheid van precedents* — Nauw met het voorgaande hangen de precedents samen. Eerdere beslissingen oefenen een zekere invloed uit op volgende beslissingen. Zo waren er ook in het spijtoptantenbeleid precedents die, vooral als een beslissing bij uitzondering eens door de minister zelf was genomen, de volgende beslissingen in belangrijke mate bepaalden.

Het toegankelijk zijn van gegevens, motivering en precedents zou belangstellenden in staat hebben gesteld om te zien of een bepaalde beslissing met deze precedents in overeenstemming was. En de ambtenaren waren verplicht geweest in hun motiveringen duidelijk te maken waarom een bepaalde beslissing overeenkwam of afweek van vorige beslissingen. Toen de Raad van State spijtoptanten-

zaken kreeg te behandelen, vroeg hij ook regelmatig naar de dossiers van andere zaken om te bezien of het gelijkheidsbeginsel niet was geschon- den. De voordelen van toegankelijkheid van pre- cedents lijken voor de individuele aanvrager of zijn vertegenwoordiger in Nederland niet onbe- langrijk. Daarnaast zouden het parlement en de publieke opinie in staat zijn gesteld een beter in- zicht in het beleid te krijgen en eventueel op wij- zingen aan te dringen.

Een stelsel van toegankelijke precedents had er waarschijnlijk toe geleid, dat de beleidsvrijheid steeds geringer was geworden naarmate dit beleid langer bestond. Daarmee zou de beleidsvrijheid van de uitvoerende organisatie echter niet geheel zijn verdwenen. Zowel de afweging van de ver- schillende normen onderling als de toepassing van de verschillende criteria die werden aangelegd om te beoordelen of aan een norm werd voldaan zou- den het departement voldoende bewegingsvrijheid hebben gegeven. Daarnaast bleef het natuurlijk mogelijk belangrijke wijzigingen in het beleid aan te brengen.

(g) *Billijkheid van de informele procedure* — Bijna de hele procedure die tot beslissingen over verzoeken van spijtoptanten leidde, was informeel van aard. De wet schreef geen procedure voor en daar- om ontwikkelde de administratie er zelf een. Al- leen de inwerkingtreding van de Wet Beroep Ad- ministratieve Beschikkingen bracht daarin enige verandering. Over de gevolgde procedure willen wij twee opmerkingen maken zonder dat die leiden tot een oordeel over de procedure als geheel.

Ten eerste hebben wij twijfels of het zo'n goede greep was om de kontaktpersonen te belasten met de niet onbelangrijke taak van het beoordelen van de aanvragers. Hun adviezen waren van betekenis als controle op de gegevens die de aanvrager had verstrekt, maar gaven ook informatie over de mo- gelijke assimileerbaarheid en de mogelijke nood- situatie van de aanvrager. De groep van kontaktpersonen leek echter weinig zorgvuldig geselec- teerd. Het is waarschijnlijk dat het departement, gegeven de gecompliceerde relatie met Indonesië, weinig keus had en relaties heeft gelegd met wie het kon. Dat zou echter wel een reden zijn geweest de adviezen van de kontaktpersonen met grote reser- ves te gebruiken.

Ten tweede hebben wij ons verbaasd over de bezoeken aan in Nederland wonende familieleden van aanvragers. Die bezoeken waren redelijk in zoverre het ging om controle van gegevens die door de aanvragers waren verstrekt, in het bijzonder met betrekking tot de relaties die hij met zijn familie onderhield. Maar wat wij niet begrijpen is waarom bij die bezoeken ook werd gekeken naar de leefgewoonten, met inbegrip van de properheid van die familieleden.

Als geheel heeft de gevolgde informele procedure effect op de beleidsvrijheid van de ambtenaren gehad. Er werd rekening gehouden met de adviezen van kontaktpersonen, sociale adviseurs en met het oordeel van de ingestelde advies-commissie. Maar die adviezen kregen het gewicht, dat men er op het departement aan wilde toekennen.

8 Controle van de beleidsvrijheid

(a) *Hiërarchische controle* — De beslissingen over aanvragen van spijtoptanten werden op een aantal punten in het departement van justitie genomen. Het was steeds meer dan één ambtenaar die een bepaalde aanvraag onder ogen kreeg. Bovendien waren de ambtenaren die de aanvragen beoordeelde van een verschillend hiërarchisch niveau. In uitzonderingsgevallen nam de minister zelf de beslissing over een bepaalde zaak.

De controle van de hogere ambtenaren op de lagere verminderde de kans op willekeurige beslissingen. Het hoofd van de afdeling vreemdelingenzaken en ook weer zijn chefs hadden de mogelijkheid de concept-beslissingen van de lagere ambtenaren op elkaar af te stemmen. Deze coördinatie van de concept-beslissingen bevorderde de uniformiteit van de beslissingen van het departement. Deze hiërarchische besluitvormingsstructuur had ook een preventieve invloed. Lagere ambtenaren wisten dat hun concept-beslissingen door hun chefs gecontroleerd konden worden. Dat betekende een rem op het mengen van hun persoonlijke opvattingen in hun oordeel over de aanvraag.

De invloed van de hiërarchische controle op de uniformiteit van beslissingen leek door een aantal factoren verminderd te worden. Ten eerste betwijfelen wij of de controle van de chef op zijn ondergeschikten wel zo effectief was. Het ontbreken van een overzicht van de feiten en het niet-uitschrijven

van een volledige motivering van de concept-beslissingen betekenden dat het hoofd van de afdeling vreemdelingenzaken, wilde hij intensief controleren, het gehele dossier over een aanvraag moest doorwerken. Dat is een tijdrovende en omvangrijke taak. Een mogelijk alternatief, waarbij hij zich mondeling door zijn ondergeschikte liet informeren, is behalve tijdsintensief ook uit een oogpunt van controle weinig aantrekkelijk. Zo zou de chef geheel afhankelijk worden van de voorstelling van zaken, die zijn ondergeschikten hem presenteerden.

In de tweede plaats werd de coördinatie van de beslissingen van de lagere ambtenaren gehinderd door het moeilijk toegankelijke precedentensysteem. Lagere ambtenaren speelden, als zij verwachtten dat de beslissing over een bepaald geval gevolgen zou hebben voor volgende beslissingen, die aanvraag door naar de hogere echelons van de organisatie.

Het initiatief om hogere ambtenaren over een bepaalde aanvraag te laten beslissen lag dus bij lagere ambtenaren of hun directe chef. Was de beslissing eenmaal in de hogere regionen van de organisatie genomen, dan zou zij, wilde er invloed op volgende beslissingen vanuit gaan, aan alle ambtenaren van de laagste echelons meegedeeld moeten worden. Wij hebben echter geen aanwijzing, dat de lagere ambtenaren volledig alle precedenten kenden.

Het effectief coördineren van de beslissingen van zijn ondergeschikten vereiste dat het hoofd van de afdeling of gemakkelijk toegang tot de precedenten had of ze uit het hoofd kende. Aan beide vereisten leek in de praktijk niet te worden voldaan. Bovendien was de volledige kennis van beide dossiers nodig om te kunnen beoordelen of over een bepaalde aanvraag net zo beslist kon worden als over een eerdere aanvraag. Of de controlerende ambtenaar daar de mogelijkheden toe had betwijfeld wij al eerder.

(b) *Democratische controle* — Achtereenvolgens besteden wij aandacht aan de mogelijkheden tot controle door de aanvrager, het parlement, de pressiegroepen en de rechter.

De aanvrager kon weinig anders doen dan na een

afwijzende beslissing opnieuw een aanvraag indienen. Was zijn aanvraag de eerste maal, in vergelijking met andere aanvragen onjuist beoordeeld dan had hij een kans dat die onjuiste beslissing door een tweede beslissing gecorrigeerd zou worden. Of een bepaalde beslissing juist of onjuist was kon de aanvrager als gevolg van de ontoegankelijkheid van het beleid echter niet beoordelen.

Ook de mogelijkheden tot democratische controle door het parlement waren gering. Weliswaar kreeg een commissie uit het parlement in 1962 inzage in de richtlijnen die in dit beleid werden gebruikt, maar daarmee werd de parlementariërs nog niet duidelijk hoe rekbare begrippen als nood en assimileerbaarheid werden geïnterpreteerd. Het is kenmerkend voor de geringe mogelijkheden tot controle van dit beleid, dat het parlement weinig anders heeft gedaan dan discussiëren over het globale contingent toelatingen.

Wel waren de pressiegroepen en, in mindere mate de kamerleden, die met deze groepen contact hadden, in staat enige controle op het beleid uit te oefenen. Vertegenwoordigers van die groepen spraken regelmatig met ambtenaren van de afdeling vreemdelingenzaken over individuele gevallen. Door die gesprekken raakten zij steeds beter op de hoogte van de maatstaven, die het departement bij de beoordeling aanlegde. Waren zij van oordeel dat een bepaalde aanvraag onjuist was beoordeeld, dan konden zij proberen de ambtenaren daarvan te overtuigen. Ook konden zij de aanvrager adviseren opnieuw een aanvraag in te dienen of, na 1963, in beroep te gaan. Of zij konden kamerleden vragen laten stellen of op andere manieren een schrijnend geval in de publiciteit brengen. De mogelijkheden tot controle door de pressiegroepen waren echter wel voor een belangrijk deel afhankelijk van de bereidheid van het departement met hen over individuele gevallen te spreken.

Het instellen van een beroep was waarschijnlijk de beste mogelijkheid tot controle van het beleid. Aan een dergelijke rechtsgang wordt veelal tevens een preventieve invloed toegeschreven. Die preventieve werking hebben wij niet geconstateerd. Dat is een gevolg van het feit, dat een beroep pas mogelijk werd toen het beleid zich in de afbouwfase bevond. Wel werd het departement gedwongen de beslissin-

gen waartegen beroep werd ingesteld extern te motiveren. Die motiveringen en de richtlijnen en de beroepsbeslissingen werden voor buitenstaanders toegankelijk. Het openbaar worden van deze elementen van het beleid bood aanvragers, parlement en pressiegroepen betere mogelijkheden tot controle van het beleid. Het gevolg daarvan was dat de beleidsvrijheid van het departement aanwijsbaar werd ingeperkt.

9 Slot

Eén van de bij het onderzoek betrokken respondenten merkte op: 'Ja, als je het spijtoptantenbeleid bekijkt door de bril van wat wij tegenwoordig in het administratief recht vinden dat behoorlijk is, dan blijft er van het spijtoptantenbeleid niet zoveel heel'. Enerzijds houdt een dergelijke uitspraak een veroordeling van het spijtoptantenbeleid in. Dat was niet de bedoeling van dit artikel en wij zullen op die kant dan ook niet verder ingaan. Anderzijds geeft die uitspraak aan, dat sinds een aantal jaren de opvattingen over hoe de overheid zich tegenover de burger heeft te gedragen niet onbelangrijk zijn gewijzigd. Er zijn op dat terrein een aantal wenselijkheden als een wet op de openbaarheid van overheidsdocumenten en verbetering van de rechtsbescherming van de burgers geformuleerd. Met dergelijke middelen kunnen de mogelijkheden tot controle van de overheidsactiviteiten vergroot worden. Maar deze wenselijkheden zijn nog niet alle gerealiseerd. Over hun effecten kunnen wij dan ook weinig zeggen. Dat die hulpmiddelen er in toenemende mate moeten komen, lijkt ook ons noodzakelijk.

Maar wij vragen ons af of de invoering van alleen deze hulpmiddelen voldoende zal zijn. Tot op heden is er te weinig systematisch aandacht besteed aan de invloed van de beleidsvrijheid van het openbaar bestuur op de beslissingen, die het ten aanzien van individuele burgers neemt. Dat betekent dat de kennis die wij daarover hebben voorname-lijk veronderstellend van aard is. Ook een onderzoek als hier gedeeltelijk is weergegeven, is sterk casuïstisch-illustratief van karakter. Een dergelijk onderzoek is weinig geschikt voor het trekken van harde conclusies. Wel biedt het aanwijzingen dat er meer nodig is dan de vergroting van de mogelijkheden tot formele controle van het bestuur. Dat

meerdere zou mogelijk gevonden kunnen worden in de verbetering van de planmatigheid en doorzichtigheid van de beleidsvorming en van de organisatie van het orgaan dat met de uitvoering van een beleid wordt belast.

Noten

* Onze dank gaat uit naar Prof. dr. J. van den Doel, die het concept van dit artikel van uitvoerig en kritisch commentaar heeft voorzien.

De heer A. J. van Aartsen van het Ministerie van Justitie zijn wij zeer erkentelijk voor de hulp, die hij ons bood.

¹ Deze dossiers waren echter niet geheel compleet.

² Namelijk het Centraal Comité van Kerkelijk en Particulier initiatief voor sociale zorg ten behoeve van gerepatrieerden (C.C.K.P.) en het comité Nationale Actie Steun Spijtoptanten Indonesië (N.A.S.S.I.).

³ *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1958-1959, blz. 2232.

⁴ Baton Rouge (L.), 1969.

⁵ Davis, *op. cit.*, blz. 215.

⁶ Davis, *op. cit.*, blz. 216.

⁷ Davis, *op. cit.*, blz. 225.

⁸ Het laatste middel heeft betrekking op de situatie in de Verenigde Staten waar formele procedures zijn geregeld in de Administrative Procedure Act. Zoals bekend ontbreekt in ons land een dergelijke regeling.

⁹ Davis, *op. cit.*, blz. 142-151.

¹⁰ *Hand. Tweede Kamer*, zitting 1958-1959, blz. 2232; *Hand. Tweede Kamer*, zitting 1960-1961, bijl. 6100, Begroting Min. v. Justitie, M.v.A., blz. 1.

¹¹ Onder andere: *Hand. Tweede Kamer*, zitting 1958-1959, blz. 2232; *Hand. Eerste Kamer*, zitting 1958-1959, blz. 2180 en 2183; *Hand. Tweede Kamer*, zitting 1959-1960, blz. 2144-2145.

¹² *Hand. Tweede Kamer*, zitting 1959-1960, blz. 2104 en 2145.