

Eindrapport

# "Moet zo iemand in overheidsdienst worden toegelaten?"



Analyse van het werk van de Commissie  
Zedelijk Gedrag Overheidspersoneel

*"Moet zo iemand in overheidsdienst worden toegelaten?"*

Analyse van het werk van de Commissie Zedelijk Gedrag Overheidspersoneel

In opdracht van: gemeente Amsterdam

Auteur: Jurriaan Omlo (Bureau Omlo), Gregor Walz (Verwonderzoek)

Illustratie: Paulien Bekker

Utrecht/Den Haag, juli 2019

# Inhoud

Inhoud	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.2 Aanpak: methodologie en verantwoording	8
1.3 Leeswijzer rapport	8
2. Overzicht van de beoordelingen door de Commissie	9
2.1 Kwantitatieve analyse beoordelingen	9
2.2 Overzicht beoordelingen en vergaderingen 1942-1958	9
2.3 Kenmerken aanvragers: geslacht en veroordeling	10
2.4 Overzicht adviezen en overwegingen van de Commissie	12
2.5 Homoseksualiteit als beoordelingsfactor	14
3. Argumentaties	17
3.1 Hoe komt de Commissie tot haar adviezen?	17
3.2 Persoonskenmerken	21
3.3 Gedragingen	25
3.4 Sociale, maatschappelijk-historische en institutionele context	26
4. Beschouwing: lessen en conclusies	29
4.1 Structuur en context van de Beoordelingscommissie	29
4.2 Institutioneel diversiteitsbeleid als antwoord op uitsluiting	30
4.3 Conclusie: tijdgeest en blinde vlekken	31
Bijlage 1: coderingskader en datamanagement	32
B1.1 Coderingskader	32
B1.2 Aanpak codering	33
B1.3 Data management	33

# Samenvatting

De Amsterdamse Beoordelingscommissie Inzake Goed Zedelijk Gedrag Gemeentepersoneel (hierna: de Commissie) had tussen 1912 en 1959 de taak om sollicitanten te beoordelen op hun geschiktheid voor functies bij de gemeente Amsterdam en bij semioverheidsbedrijven. De Commissie was hiermee de voorloper van het afgeven van een verklaring omtrent gedrag (VOG) zoals wij die nu kennen. Dagblad Trouw signaleerde recent dat de Commissie niet alleen naar eerdere veroordelingen voor bijvoorbeeld diefstal heeft gekeken, maar ook de homoseksuele gerichtheid van de sollicitanten meewoog in haar beslissingen. Deze vondst kreeg zowel pers- als politieke aandacht. Drie artikelen zijn verschenen in de media en er zijn raadvragen gesteld die beantwoord zijn. Naar aanleiding van raadvragen, gesteld op 30 november 2017, heeft de gemeente Amsterdam besloten om verder uit te laten zoeken hoe de Commissie te werk ging en hoe de beoordelingen tot stand kwamen.

Dit rapport geeft de resultaten van bestudering van de notulen van de Commissie weer. In de 47 jaar van haar bestaan zijn door de Commissie meer dan 17.000 dossiers behandeld. 3305 beoordelingen daarvan zijn gebaard gebleven uit de jaren 1942 tot en met 1958. De analyse heeft plaatsgevonden op basis van de notulen die gemaakt zijn van de besprekingen van de Commissie. Zo geeft het rapport een goed kwantitatief en kwalitatief beeld van wat we kunnen weten over de werkwijze en activiteiten van de Commissie.

Bij wijze van samenvatting volgt hieronder een beknopte beantwoording van alle onderzoeksvragen.

## 1. Welke (vermeende) gedragingen, eigenschappen en kenmerken van sollicitanten zijn door de Commissie in haar beoordelingen meegewogen?

De Commissie kwam tot haar adviezen op basis van informatie van de politie, het Genootschap voor Reclassering en eigen inlichtingen. De informatiebasis waarop de beoordelingen waren gestoeld, varieerde sterk in omvang en mate van detail. Ook de aspecten die in de beoordeling van aanvragers werden meegewogen, lopen sterk uiteen. Het gaat om de volgende factoren:

- De **veroordeling** of **verdenking** die de aanvragers op hun naam hebben staan, wordt in vrijwel alle beoordelingen meegewogen. In de afweging neemt de Commissie in ogenschouw hoe veel veroordelingen een persoon heeft, hoe lang geleden het misdrijf heeft plaatsgevonden, of er nog sprake is van een proeftijd, en hoe zwaar het oorspronkelijke vergrijp aan te rekenen is. De ernst waarmee bepaalde misdrijven een persoon worden aangerekend, varieert aanzienlijk door de tijd heen. Sommige vergrijpen (bijvoorbeeld ontucht met minderjarigen) worden opvallend mild beoordeeld, andere (bijvoorbeeld lichte diefstal) worden juist opvallend serieus genomen.
- De **persoonlijkheid** of het (vermeende) **karakter** van de aanvrager wordt in een kwart van de beoordelingen door de Commissie meegewogen. Het gaat zowel om positieve eigenschappen (bijv. netjes, rustig, fatsoenlijk) als om negatieve eigenschappen (bijv. slap, zwak, agressief, onbetrouwbaar).
- De (vermeende) **homoseksuele gerichtheid** van aanvragers wordt in 76 gevallen genoemd. In principe is homoseksualiteit een negatieve beoordelingsfactor voor de Commissie, al leidt het niet per definitie tot een afwijzing. Soms is de Commissie begripvol, soms ronduit negatief over de homoseksualiteit. Ook bij 'begripvolle' beoordelingen is de basisteneur negatief, in de zin dat homoseksualiteit als iets wordt benaderd mensen zich voor moeten verantwoorden. De Commissie is op de hoogte van de (vermoedens van) homoseksualiteit door politie-informatie, door geruchten of de reputatie van aanvragers of door de aanvragers zelf.
- Het **geslacht** van de aanvrager wordt niet expliciet in de beoordelingen genoemd, maar is wel impliciet van invloed op het advies van de Commissie. Zo worden vrouwen vaker negatief beoordeeld, en wordt bij vrouwen vaker naar het seksueel gedrag gekeken. De **afkomst** van de aanvragers speelt slechts in uiterst weinig beoordelingen een rol. In diverse gevallen verwijst de Commissie naar een eventuele **beperking** (verstandelijk of fysiek) van de aanvrager, al is niet

- altijd duidelijk of het daadwerkelijk om een beperking of eerder om een algemeen negatief etiket gaat. Er wordt bijvoorbeeld veelvuldig gesproken over ‘debielen.’
- In 10 procent van de gevallen wordt de **seksuele moraal** van de aanvragers meegewogen. Het gaat hierbij deels om homoseksualiteit, maar ook bijvoorbeeld om een prostitutieverleden bij vrouwen, om ontucht of om wisselende seksuele relaties. Dit wordt in negatieve zin meegewogen, al leidt het niet per definitie tot een afwijzing. Ook overmatig **drankgebruik** wordt negatief meegewogen door de Commissie, zeker wanneer het nog steeds van toepassing is op de aanvrager.
  - Verder kijkt de Commissie naar een aantal contextfactoren. De **burgerlijke staat van aanvragers** wordt door de Commissie met name relevant geacht wanneer een persoon zijn of haar leven heeft gebeterd en na een (tweede) huwelijk op het rechte pad is beland. Ook de **sociale omgeving** van een aanvrager kan zowel positief als negatief worden meegewogen, bijvoorbeeld (de reputatie van) het gezin of de wijk waar iemand vandaan komt.

## 2. Hoeveel sollicitanten hebben door de Commissie een negatieve dan wel een positieve beoordeling gekregen en op basis van welke gedragingen, eigenschappen of kenmerken?

In de jaren 1942 tot en met 1958 heeft de Commissie 3305 aanvragen in haar vergaderingen beoordeeld. In de meeste gevallen is er niet één reden waardoor een advies positief of negatief uitvalt, maar komt de beoordeling tot stand uit een combinatie van overwegingen en factoren. We kunnen dan ook vooral uitspraken doen over de mate waarin bepaalde kenmerken zijn meegewogen, en de manier waarop bepaalde subgroepen zijn beoordeeld. De volgende uitspraken zijn gebaseerd op een codering van twee derde van deze beoordelingen.

- 57 procent van de Commissieadviezen is positief, 31 procent afwijzend. In 12 procent brengt de Commissie geen advies uit omdat er niet voldoende informatie beschikbaar is of het advies niet meer nodig blijkt te zijn.
- 92 procent van de aanvragers was man, 8 procent was vrouw. Vrouwen werden vaker dan gemiddeld afwijzend (37 procent) en minder vaak dan gemiddeld gunstig (48 procent) beoordeeld.
- In 25 procent van de beoordelingen werd de persoonlijkheid van de aanvrager meegewogen, in 10 procent de seksuele moraal, in 7 procent de sociale omgeving, in 5 procent van de gevallen de burgerlijke staat van de aanvrager, in 2 procent drankmisbruik en in eveneens 2 procent de (vermeende) homoseksualiteit van de aanvrager.
- In 76 gevallen was de homoseksuele gerichtheid van de aanvrager een van de factoren die de Commissie meenam in de beslissing. Deze aanvragers werden vaker dan gemiddeld afwijzend (45 procent) en minder vaak dan gemiddeld gunstig (46 procent) beoordeeld.

## 3. Op welke manier onderbouwde en beargumenteerde de Commissie zowel positieve als negatieve adviezen ten aanzien van de geschiktheid van sollicitanten?

De Commissie hanteert **geen formeel beoordelingskader** voor haar adviezen. Er is dan ook geen eenduidigheid in haar adviezen of argumentaties. Soms worden (ogenschijnlijk) gelijke gevallen verschillend beoordeeld. Wel zijn er enkele patronen in de argumentaties van de Commissie. De basis van een beoordeling wordt gevormd door een **afweging van de veroordeling enerzijds en de functie of baan waarvoor het bewijs wordt gevraagd** anderzijds. Voor sommige functies (bijvoorbeeld in het onderwijs, of in een publieke omgeving) worden hogere eisen aan betrouwbaarheid gesteld dan voor andere. De **kans op recidive** is daarbij een afweging: een persoon die diefstal heeft gepleegd, wordt bijvoorbeeld minder geschikt geacht voor werk als tramconductor.

Daarnaast zit er een **reclasseringsgedachte** achter de argumentaties van de Commissie: in de beoordeling gaat men op zoek naar aanwijzingen dat de levenswandel van een persoon is verbeterd, of

juist niet, en of iemand het nu dus verdient om in overheidsdienst te treden. Voor deze afweging worden de hierboven genoemde **'zachtere' kenmerken en gedragingen** besproken, waarbij er steeds één Commissielid is dat een casus presenteert en ook een richting aan de Commissie geeft voor het advies. Soms wordt een breed scala aan argumenten en factoren in de beoordeling besproken, terwijl er soms op basis van heel beperkte informatie direct een advies volgt. Als de Commissie het niet eens kan worden, wordt een beoordeling soms tot stemming gebracht.

We hebben geen aanwijzingen gevonden dat de Commissie haar adviezen, behalve in de vergadering, nog verder – naar de aanvrager of naar de burgemeester toe – onderbouwt of voorziet van een argumentatie.

#### 4. In hoeverre was er een ontwikkeling in de beoordelingen van de Commissie door de tijd heen?

De beschikbare archiefstukken van de Beoordelingscommissie bestrijken een tijdsperiode (1942-1958) waarbinnen op zowel politiek als maatschappelijk vlak veel verandering in Nederland plaatsvond: **oorlog en bezetting, naoorlogse tijd en jaren '50**. Deze context is uiteraard ook in de notulen van de Commissie terug te zien. Zo behandelt de Commissie tijdens de bezetting ook aanvragen voor mensen die bij de Duitse Wehrmacht willen werken en is er in de oorlogsjaren ook sprake van nijpende arbeidstekorten. In de naoorlogse jaren wordt juist regelmatig verwezen naar de oorlogstijd als verzachtende omstandigheid voor misdrijven gepleegd tijdens de bezetting – uit nood, ten dienste van het verzet, of ten behoeve van onderduikers.

De Commissie behandelde **gemiddeld 194 gevallen per jaar**. De meeste aanvragen werden in 1943 behandeld (278), verder schommelt het aantal per jaar zonder duidelijk waarneembare trend. Terwijl er weliswaar verschillen waren in de mate waarin de Commissie positief of afwijzend oordeelde over de aanvragers, is hierin **geen duidelijke trend herkenbaar**. Zo was in 1950 ruim twee derde van de adviezen positief, terwijl in zowel 1951 en 1952 slechts net iets minder dan de helft van aanvragers op een positief advies kon rekenen. In enkele jaren behandelde de Commissie meer aanvragen waarin de homoseksuele gerichtheid van de aanvrager werd benoemd: in 1943 en 1957 gebeurde dit 9 keer, in andere jaren vaak maar 1 of 2 keer per jaar. Het klein aantal casussen laat verder geen conclusies toe over eventuele veranderingen in de beoordeling van deze gevallen door de Commissie.

#### 5. Welke lessen kunnen we uit de resultaten van bovenstaande vragen trekken voor het heden?

De Commissie is een voorbeeld van een institutie die als gevolg van de tijdsgeest waarin zij opereerde, uitsluiting en discriminatie faciliteerde en zelfs bevorderde. De condities waarbinnen de Commissie opereerde, maakten deze uitsluiting mogelijk. Hierin zijn een aantal aspecten aan te wijzen die ook voor huidige processen van beoordelingen en selectie, in het personeelsbeleid of anderszins, relevant zijn:

- Het **ontbreken van een duidelijke opdracht en een formeel beoordelingskader** schept ruimte voor willekeur en subjectiviteit, wat weer de invloed van (onbewuste) vooroordelen vergroot. De Commissieleden hebben geen duidelijke richtlijn om elkaar en zichzelf te corrigeren.
- **Externe controle ontbreekt**. De Commissie hoeft haar beslissingen niet zorgvuldig te motiveren en te onderbouwen, omdat er geen formele instantie is die het werk van de Commissie controleert. Deze vrije ruimte lokt arrogantie uit bij de Commissieleden.
- De leden van de Commissie lijken niet uitgekozen te zijn op hun vakkundige expertise op het gebied van selectie of delinquentie, maar vooral op hun gezag en positie in de betreffende organisaties. Hierdoor zijn zij strikt genomen **niet geschikt voor het beoordelingswerk**. De samenstelling was bovendien eenzijdig.

Huidige vormen van diversiteits- en inclusiebeleid zijn erop gericht dit soort structuren juist zodanig in te richten om uitsluiting te voorkomen. Daarbij is niet alleen aandacht voor de selectie van nieuwe instroom in organisaties, maar ook voor aspecten in organisatiecultuur en -werkwijzen. Desondanks is

het per definitie een zeer ingewikkelde taak om zicht te krijgen op 'blinde vlekken', zowel in organisaties als in de samenleving. De manier waarop wij vanuit huidig perspectief op het werk van de Commissie terugkijken, laat juist zien hoe veranderlijk bepaalde normen en waardeoordelen zijn.

# 1. Inleiding

De Amsterdamse Beoordelingscommissie Inzake Goed Zedelijk Gedrag Gemeentepersoneel (hierna: de Commissie) had tussen 1912 en 1959 de taak om (potentiële) medewerkers te beoordelen op hun geschiktheid voor functies bij de gemeente Amsterdam en bij semioverheidsbedrijven. De Commissie was hiermee de voorloper van het afgeven van een verklaring omtrent gedrag (VOG) zoals wij die nu kennen. In de 47 jaar van haar bestaan zijn door de Commissie meer dan 17.000 aanvragen behandeld. 3305 beoordelingen uit de jaren 1942 tot en met 1958 zijn bewaard gebleven. Alle notulen bij elkaar beslaan in totaal 1234 pagina's archiefmateriaal.

De Commissie kwam om de twee tot drie maanden bij elkaar voor een vergadering. In de vergaderingen zijn de individuele dossiers van de aanvragers besproken en werd er besloten of de Commissie een gunstig of afwijzend advies aan de burgemeester uit zou brengen. Bij de vergaderingen was een notulist aanwezig die voor elk individueel geval in ieder geval de naam, dossiernummer en het besluit van de Commissie vastlegde. Daarnaast bevatten de notulen per casus een weergave van de bespreking in de Commissie, waarbij de achtergronden van aanvragers, de ingewonnen informatie (via het Genootschap van Reclassering, de politie of persoonlijke inlichtingen) en de overwegingen van de verschillende Commissieleden zijn weergegeven. De mate waarin de gesprekken en overwegingen van de Commissie in de notulen zijn beschreven, varieert aanzienlijk door de jaren heen.

Uit een archiefstuk van 6 februari 1952 van de toenmalige secretaris van de Commissie waarin het ontstaan van de Commissie wordt toegelicht, blijkt dat de Commissie was ingesteld om de burgemeester te adviseren “omtrent het al of niet afgeven van een blanco bewijs van goed gedrag aan iemand, die een of meer vonnissen ten zijne laste heeft”. Doel van de Commissie was om vast te stellen of personen ondanks een eerdere veroordeling toch toegelaten konden worden tot publieke dienst. Er was, volgens de archiefstukken, sprake van “een uitgesproken reclasseringskarakter”. Deze reclasseringsgedachte wordt ook in de notulen van de laatste vergadering van de Commissie in 1958 benadrukt. In diezelfde vergadering bedankt de Burgemeester de Commissie voor haar werk.

Volgens het Dagblad Trouw zou de Commissie niet alleen naar eerdere veroordelingen voor bijvoorbeeld diefstal hebben gekeken, maar ook de homoseksuele gerichtheid van de sollicitanten mee hebben gewogen in haar beslissingen. Deze vondst heeft zowel in de media als in de raad veel aandacht gekregen. Er is verder sprake van een breed scala aan gedragingen (bijv. een prostitutieverleden) die konden leiden tot afwijzing. Welke aspecten precies beoordeeld zijn door de Commissie en met welke argumentatie dat gebeurde blijft op basis van het artikel uit het dagblad onduidelijk. Er is daarom, naar aanleiding van raadsragen van 30 november 2017, besloten om verkennend onderzoek uit te laten voeren naar het werk van de Commissie.

De gemeente heeft Gregor Walz (Verwonderzoek) en Jurriaan Omlo (Bureau Omlo) deze onderzoeksopdracht verstrekt. In dit inleidende hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de onderzoeksdoelstelling en onderzoeksvragen, de onderzoeksaanpak en een leeswijzer van het rapport.

## 1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is inzicht bieden in de vraag wat de beweegredenen van de Commissie waren om potentiële medewerkers al dan niet aan te nemen als ambtenaar in de jaren 1942-1958 en welke lessen we hieruit kunnen trekken voor het heden.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen

1. Welke (vermeende) gedragingen, eigenschappen en kenmerken van sollicitanten zijn door de Commissie in haar beoordelingen meegewogen?
2. Hoeveel sollicitanten hebben door de Commissie een negatieve dan wel een positieve beoordeling gekregen en op basis van welke gedragingen, eigenschappen of kenmerken?
3. Op welke manier onderbouwde en beargumenteerde de Commissie zowel positieve als negatieve adviezen ten aanzien van de geschiktheid van sollicitanten?



4. In hoeverre was er een ontwikkeling in de beoordelingen van de Commissie door de tijd heen?
5. Welke lessen kunnen we uit de resultaten van bovenstaande vragen trekken voor het heden?

## 1.2 Aanpak: methodologie en verantwoording

Om een goed overzicht te kunnen geven van de beoordelingen door de Commissie, hebben we de beschikbare notulen gecodeerd met behulp van een van tevoren vastgesteld coderingskader. In de codering zijn een aantal feitelijke kenmerken van de casus vastgelegd, zoals het misdrijf of de overtreding waar de aanvrager voor veroordeeld of van verdacht was, en het advies van de Commissie (afwijzend, gunstig, of uitstel). Daarnaast is bijgehouden in hoeverre bepaalde criteria in de afwegingen of de argumentatie van de Commissie terugkomen. Wordt er door de Commissie bijvoorbeeld gesproken over de persoonlijkheid van de aanvrager? Wordt de (reputatie van de) omgeving waarin aanvrager verkeerd bij de beoordeling meegewogen? Wordt de burgerlijke staat van de aanvrager door de Commissie als relevant voor de beoordeling gezien? Ook de (vermeende) homoseksuele gerichtheid van de aanvrager is één van de criteria die in de codering zijn vastgelegd.

Gezien de grote omvang van het beschikbare archiefmateriaal hebben we ervoor gekozen om de codering tot twee derde van de beoordelingen te beperken. Van de in totaal 3305 beoordelingen zijn 2150 inhoudelijk gecodeerd. Om eventuele veranderingen door de jaren heen te kunnen identificeren, hebben we voor de codering verschillende perioden gekozen: zo zijn de beoordelingen uit de jaren 1942-1947, 1950-1954 en 1958 gelezen en gecodeerd. Aangezien de aanleiding van dit onderzoek de mogelijk uitsluiting van homoseksuele aanvragers was, en een deel van de onderzoeksvragen specifiek betrekking heeft op deze groep, zijn de notulen van overige jaren gescand op casussen waarbij de seksuele gerichtheid van de aanvrager werd vermeld. De betreffende casussen zijn apart gecodeerd en worden meegenomen in de analyse van homoseksualiteit als factor in de beoordelingen (zie paragraaf 3.5).

Overigens zijn niet alle notulen van de Commissie bewaard gebleven, dus de beschikbare stukken zijn al een selectie van alle vergaderingen. De notulen die in het Stadsarchief Amsterdam geraadpleegd kunnen worden, hebben betrekking op de periode van 1942 tot en met 1958. Dit zijn de laatste 17 jaren van de Commissie. Over de tijd van 1912 tot 1942 kunnen we in dit onderzoek dus geen uitspraken doen. Van het jaar 1942 is maar een klein deel van de notulen beschikbaar: de eerste vergadering waarvan de notulen beschikbaar zijn, vond plaats op 12 oktober 1942. De laatste vergadering vond plaats op 24 december 1958.

## 1.3 Leeswijzer rapport

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we ter achtergrond de geschiedenis van de Commissie. In hoofdstuk 3 geven we een kwantitatief overzicht van de beoordelingen van de Commissie door de jaren heen op basis van een analyse van de beschikbare dossiers uit de archieven. Ook is er in dit hoofdstuk aandacht voor de achtergronden van de aanvragers en de criteria die door de Commissie zijn meegewogen. De manier waarop de verschillende criteria zijn meegewogen door de Commissieleden komt in hoofdstuk 4 aan bod. In dit kwalitatieve hoofdstuk schetsen we aan de hand van casuïstiek en fragmenten een levendig beeld van het beoordelingsproces van de Commissie. We concentreren ons op de wijze waarop beslissingen onderbouwd worden en hoe onder meer persoonskenmerken en gedragingen van mensen van invloed waren op de beslissingen. We sluiten af met een hoofdstuk waarin we enkele lessen voor het heden formuleren.

## 2. Overzicht van de beoordelingen door de Commissie

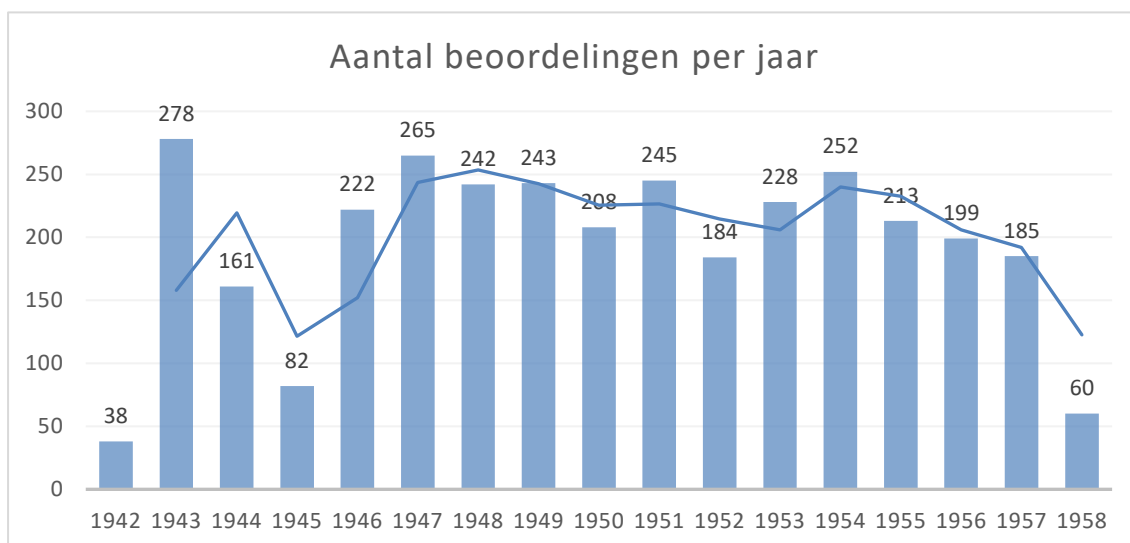
Om een overzicht te kunnen schetsen van de beoordelingen van de Commissie door de jaren heen, zijn de beschikbare dossiers gecodeerd en geanalyseerd. Een van de resultaten is een kwantitatief overzicht van de beoordelingen, de aanvragers, en de criteria die door de Commissie impliciet en expliciet zijn meegewogen.

### 2.1 Kwantitatieve analyse beoordelingen

De kwantitatieve analyse van de beoordelingen is vooral van belang voor het verkrijgen van een algemeen overzicht van de overwegingen van de Commissie. De analyse laat zien welke overwegingen door de Commissie expliciet van belang werden geacht, en welke kenmerken impliciet van invloed waren op de besluiten van de Commissie. Het kwantitatieve overzicht laat echter geen conclusies toe over de manier waarop de verschillende aspecten zijn meegewogen in de beoordelingen, bijvoorbeeld hoe zwaar een bepaald kenmerk meetelde in de beoordeling, of het als positief of negatief argument werd gebruikt, en in hoeverre de Commissieleden het met elkaar eens waren. Deze vragen worden in de kwalitatieve analyse van de beoordelingen wel besproken (hoofdstuk 4).

### 2.2 Overzicht beoordelingen en vergaderingen 1942-1958

De Commissie behandelde in haar vergaderingen in de jaren 1942-1958 in totaal 3305 aanvragen om een bewijs van goed zedelijk gedrag. Gemiddeld behandelde de Commissie dus 194 aanvragen per jaar. Enkele aanvragen werden vaker ingebracht ter vergadering. In onderstaande analyse zijn de dossiernummers het uitgangspunt voor de telling: meervoudige behandeling van dezelfde aanvraag is slechts één keer meegeteld. In onderstaand figuur zien we hoe veel aanvragen de Commissie in de jaren 1942 tot en met 1958 beoordeelde.



Figuur 2.1 Aantal beoordelingen per jaar behandeld door de Commissie ter vergadering (1942-1958)

In de jaren 1942, 1945 en 1958 zijn de aantallen dossiers laag. Voor het jaar 1942 is dit te verklaren door het gebrek aan beschikbare archiefstukken in de eerste 9 maanden van het jaar. Deze dossierstukken zijn niet bewaard gebleven. 1958 was het laatste jaar van de Commissie, en er was al langer sprake van een overdracht van het werk aan de Commissie, waardoor er in dat jaar waarschijnlijk minder aanvragen ter tafel kwamen.

Het lage aantal beoordelingen in het jaar 1945 is ook terug te zien in een relatief laag aantal vergaderingen, mogelijk beïnvloed door de bevrijding van Nederland. Zo kwam de Commissie in 1945 slechts vijf keer bij elkaar en vonden er tussen 26 maart en 6 augustus geen vergaderingen plaats. In de

notulen van 26 maart 1945 wordt vermeld dat "er geen nieuwe gevallen voorhanden zijn, zodat voorlopig geen datum en uur voor de eerstvolgende vergadering worden vastgesteld." (4-137). De eerstvolgende vergadering van 6 augustus wordt volgens de notulen met een korte terugblik op de bezettingstijd geopend: "De Voorzitter opent de vergadering en heet de aanwezigen met vreugde welkom op de eerste vergadering in bevrijd Nederland. De Commissie heeft ten gevolge van den oorlog geen leden verloren; [een lid] is verplicht geweest enige tijd onder te duiken. De Commissie heeft doorlopend haar werkzaamheden kunnen verrichten en heeft geen conflicten gehad. Haar werk is wel van belang geweest. Thans is een nieuwe periode aangebroken."

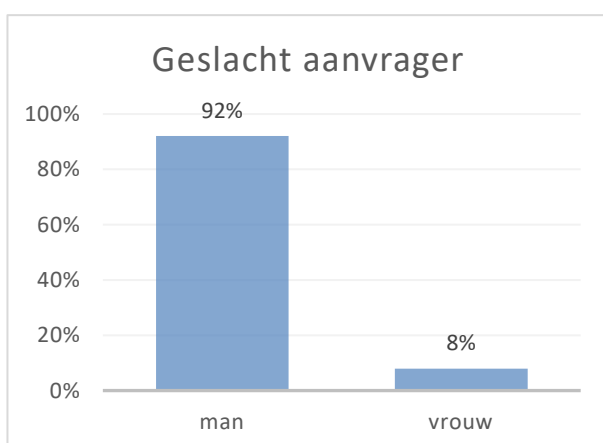
In 1943 besprak de Commissie de meeste aanvragen, namelijk 278. Het is opvallend dat juist in een oorlogsjaar zo veel aanvragen door de Commissie beoordeeld werden. Dat kan ermee te maken hebben dat de Commissie ook werd gevraagd advies uit te brengen in gevallen waarbij mensen met een veroordeling in dienst wilden treden bij aan de Duitse bezettingsmacht gerelateerde organisaties. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op deze context. In de jaren tussen 1946 en 1954 is het aantal aanvragen redelijk constant, vanaf 1955 neemt het aantal af.

Overigens werden lang niet alle aanvragen aan de hele Commissie voorgelegd. Zo is in de vergadering van 12 Mei 1949 sprake van een jaarverslag van de Commissie waaruit blijkt dat de Commissie in 1948 in 645 gevallen om advies is gevraagd, maar dat 400 van deze gevallen door de secretaris van de Commissie zijn afgedaan, en de overige 245 gevallen ter vergadering zijn behandeld. Dit geeft aan dat er door de secretaris een selectie is gedaan welke aanvragen door de Commissie beoordeeld moesten worden. In het kader van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over deze selectie en over de door de secretaris afgehandelde aanvragen. Het is niet bekend of er nog meer archiefstukken bewaard zijn gebleven die hier inzicht in kunnen geven.

### 2.3 Kenmerken aanvragers: geslacht en veroordeling

De notulen van de Commissie bevatten enkele standaardgegevens over de aanvrager. Elke aanvraag kreeg een dossiernummer toegewezen, de naam van de aanvragers wordt in de notulen vermeld en het geslacht, en in de meeste gevallen werd in de verslaglegging vastgelegd welke veroordeling(en) de aanvrager op zijn of haar naam heeft staan. Dit zijn de gegevens die we ook in de codering stelselmatig hebben vastgelegd. Minder vaak, maar regelmatig, wordt verwezen naar de leeftijd van aanvragers. Ook de betrekking waar een aanvrager het bewijs van goed zedelijk gedrag voor nodig heeft, wordt in veel, maar zeker niet alle, besprekingen genoemd.

Uiteraard zijn de besluiten van de Commissie ook vastgelegd. Dat komt in het volgende onderdeel aan de orde. Hieronder gaan we uitsluitend in op de kenmerken van de aanvragers.

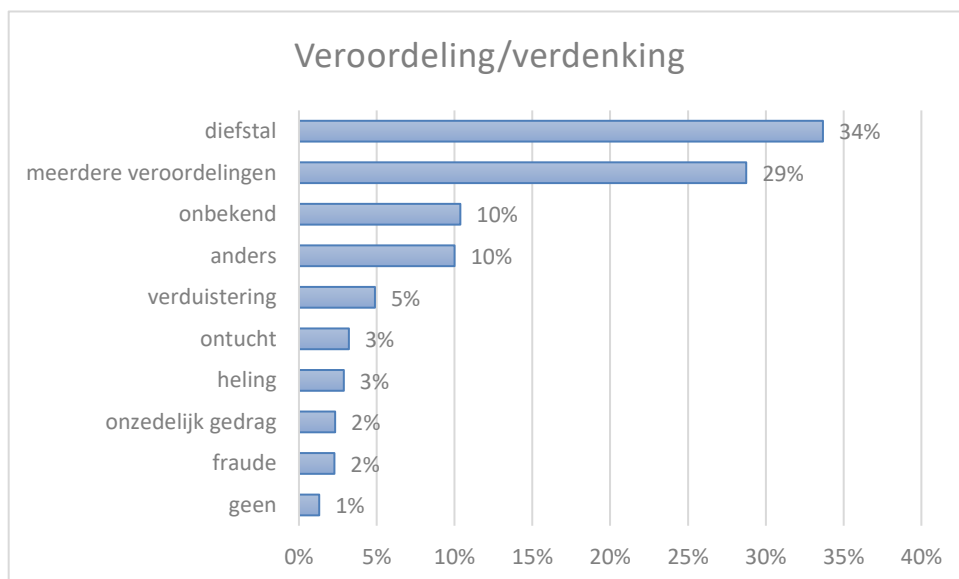


Figuur 2.2 Geslacht aanvrager, gecodeerde beoordelingen (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

De grote meerderheid van de aanvragers was man. In slechts 8 procent van de gevallen was de aanvrager een vrouw. Dat kan voor een deel verklaard worden door verschillen in de participatiegraad van mannen en vrouwen in de betreffende periode. Zo lag het percentage van de vrouwelijke beroepsbevolking dat een betaalde baan van meer dan 12 uur per week had, tot de jaren 70 onder de

30 procent.<sup>1</sup> Aangezien er dus minder vrouwen waren die werkten dan mannen, ligt het ook voor de hand dat er minder vrouwen zijn die een bewijs van goed zedelijk gedrag aanvragen.. Wel zien we verschillen in de manier waarop mannen en vrouwen zijn beoordeeld, wel met enige variatie door de jaren heen. Deze verschillen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Het misdrijf waar de aanvrager voor veroordeeld is geweest, of in ieder geval van verdacht is geweest (niet alle aanvragers zijn daadwerkelijk veroordeeld), was - zoals we in het volgende hoofdstuk nader toelichten - van invloed op de manier waarop de Commissie naar de persoon keek. Veel verschillende misdrijven en overtredingen komen terug in de beoordelingen. Sommige aanvragers hadden meerdere veroordelingen op hun naam staan. Onderstaand tabel laat zien om welke misdrijven of overtredingen het gaat.



Figuur 2.3 Percentage van aanvragen naar veroordeling of verdenking van aanvrager (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

In precies een op de drie gevallen ging het om diefstal. Aangezien ook een behoorlijk deel van de personen die meerdere veroordelingen op hun naam hebben staan, onder andere veroordeeld waren van diefstal, is dit percentage nog hoger. Verduistering, in feite ook een vorm van diefstal maar dan in de context van een dienstbetrekking, kwam ook vaak voor, namelijk in 5 procent van de gevallen. Hierbij valt op dat het bij de diefstallen vaak niet om diefstal van geld gaat, maar veel vaker om eten of voorwerpen, bijvoorbeeld aardappels, kolen, fietsen of dekens.

In gevallen waarin de veroordeling als "onbekend" gecodeerd is, werd in de notulen geen vermelding gemaakt van de veroordeling. Dit was in 10 procent van de besprekingen het geval. Dat betekent niet dat de Commissie zelf niet op de hoogte was van de veroordeling. Bij aanvragen die als "geen" gecodeerd zijn blijkt uit de notulen dat de aanvrager geen enkele veroordeling op zijn of haar naam heeft staan. Het is dan soms onduidelijk, ook voor de Commissie, waarom er wel om een bewijs gevraagd wordt. Dit was in 1 procent van de aanvragen het geval. De categorie "anders" bevat misdrijven die niet in de coderingslijst terugkomen, of in minder dan 1 procent van de gevallen worden genoemd.<sup>2</sup>

Gevalen van "ontucht" hadden meestal betrekking op ontucht met minderjarigen, in de categorie "onzedelijk gedrag" vallen andere overtredingen zoals exhibitionisme. In de categorie "anders" kwamen overtredingen en misdrijven zoals valse verklaring, mishandeling, oplichting, smokkel, ambtsmisbruik en

<sup>1</sup> Zie Tijdens, K. (2006), Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

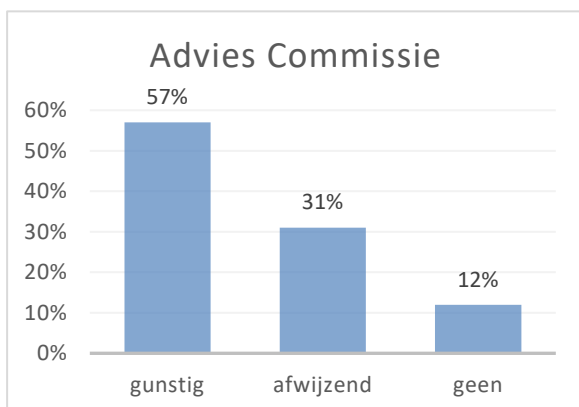
<sup>2</sup> Bijvoorbeeld ambtsmisbruik, oorlogsgelateerde misdrijven, aanrijding, dronkenschap, oplichting, mishandeling, moord.

in één geval moord voor. In 1 procent van de gevallen blijkt uit de notulen dat de aanvrager duidelijk geen veroordeling op zijn of haar naam heeft staan. Het is dan niet helemaal duidelijk waarom deze personen wel een bewijs van goed zedelijk gedrag nodig hadden om in overheidsdienst te treden.

## 2.4 Overzicht adviezen en overwegingen van de Commissie

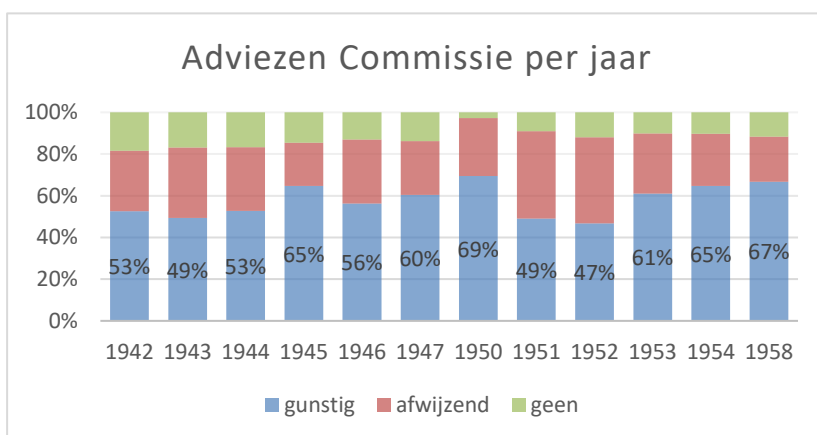
De meeste beoordelingen door de Commissie volgen hetzelfde stramien. Er wordt verslag uitgebracht door een van de Commissieleden over de persoon in kwestie: de veroordeling(en) worden genoemd, vaak de doelbetrekking waarvoor het bewijs wordt gevraagd, en er wordt voorgelezen uit het rapport van het Genootschap voor Reclassering en eventueel (in latere jaren) uit het advies van de politie. Vervolgens beraadslaagt de Commissie en komt uiteindelijk tot een (onderbouwd) advies: gunstig of afwijzend. Soms blijft een advies uit en volgt er een besluit om de aanvraag aan te houden of terug te zenden. Dit heeft meestal formele redenen, bijvoorbeeld onduidelijkheid over de status van de aanvraag, ontoereikendheid van de verzamelde informatie, terugtrekking van de aanvraag, niet meer van toepassing of het gevoel dat de Commissie niet bevoegd is om te oordelen. Dit besluit wordt altijd vermeld in de notulen.

Het figuur hieronder laat zien tot welke besluiten de Commissie in de bestudeerde besluiten is gekomen. In meer dan de helft van de beoordelingen (57 procent) komt de Commissie tot een gunstig advies. In een op de drie gevallen (31 procent) wordt afwijzend geadviseerd. In de overige gevallen komt de Commissie tot geen oordeel.



Figuur 2.4 Percentage beoordelingen naar uitkomst beoordeling (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

Dit betekent dat een aanvrager een redelijk grote kans maakte om door de Commissie positief beoordeeld te worden. Dit was uiteraard afhankelijk van de achtergronden en kenmerken van de aanvrager. Een analyse van de adviezen van de Commissie gerelateerd aan de achtergrondkenmerken komt in hoofdstuk 4 aan bod. Het is ook mogelijk dat de Commissie met de jaren strenger of juist minder streng werd. Hieronder zijn de adviezen van de Commissie daarom door de tijd heen weergegeven. De jaren tussen 1947 en 1950 en de jaren tussen 1954 en 1958 zijn in deze codering niet meegenomen.

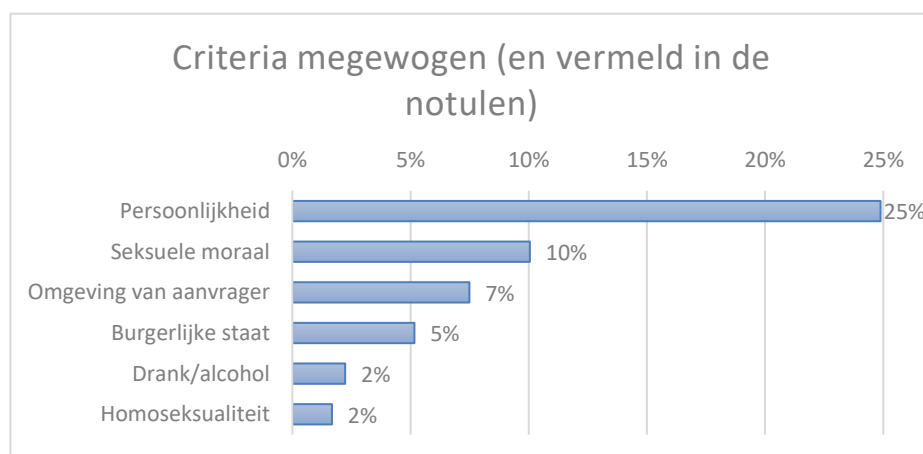


Figuur 2.5 Percentage beoordelingen naar uitkomst, per jaar (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

Deze grafiek laat zien dat er wel degelijk verschillen waren in de mate waarin de Commissie positief of afwijzend oordeelde over de aanvragers. Zo was in 1950 ruim twee derde van de adviezen positief, terwijl in zowel 1951 en 1952 slechts net iets minder dan de helft van aanvragers op een positief advies kon rekenen. Er is echter geen duidelijke trend herkenbaar door de jaren heen. In alle jaren was het grootste deel van de adviezen positief, gevolgd door de afwijzende adviezen en tot slot door een klein deel (10-18%) aanvragen zonder oordeel. Aanvragen zonder oordeel werden aangehouden om in een later stadium nog een keer beoordeeld te worden, of werden terzijde gelegd omdat het bewijs niet (meer) nodig werd geacht.

Om tot een positief of negatief advies te komen, houdt de Commissie rekening met een variëteit aan achtergrondkenmerken, omstandigheden en omgevingsfactoren die volgens de Commissie bepalend zijn of de persoon in kwestie een bewijs van goed zedelijk gedrag zou moeten ontvangen. De criteria die door de Commissie worden meegewogen in een besluit, verschillen sterk van geval tot geval, en ook de relevantie die aan een specifiek criterium toegekend wordt, kan verschillen. De criteria komen dan ook niet voort uit een formeel beoordelingskader, maar worden door de Commissie ingebracht ter overweging in aanvulling op de veroordeling of de verdenking die aanleiding was voor de noodzaak van een bewijs van goed gedrag. Deze criteria kunnen zowel in het voordeel als in het nadeel van de aanvrager uitpakken.

Aangezien het bij deze criteria om de kern van de besluitvorming van de Commissie gaat, gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in op het belang van de verschillende aspecten. Voor het overzicht hebben we in de codering wel vastgelegd welke criteria hoe vaak worden genoemd in de notulen van de vergaderingen, hetzij positief of negatief, met nadruk of terloops. Onderstaand figuur geeft weer hoe vaak bepaalde criteria worden meegewogen in de beslissingen



Figuur 2.6 Percentage beoordelingen waarin specifieke criteria zijn meegewogen (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

In een kwart van de gevallen bespreekt de Commissie de persoonlijkheid van de aanvrager om tot een besluit te komen. Het gaat daarbij om diverse, soms positieve maar vaak ronduit negatieve, beoordelingen van iemands karakter (zie ook hoofdstuk 4). Opvallend is verder dat de Commissie in 10 procent van de gevallen verwijst naar de seksuele moraal van de aanvrager. Een prostitutieverleden, een veroordeling voor ontucht, of de reputatie van een persoon hier de aanleiding voor zijn. Een verwijzing naar de seksuele moraal is bijna altijd een negatief aspect bij de beoordeling, maar niet per definitie doorslaggevend.

Waar de omgeving van de aanvrager betrokken wordt bij het oordeel, zoals in 7 procent het geval is, gaat het vaak om het gezin waarin een aanvrager is opgegroeid of de huidige of voormalige partner. In een enkel geval deelt een Commissielid ook informatie over de buurt of de kennissenkring van een aanvrager. De sociale omgeving kan zowel negatief als positief van invloed zijn op de beslissing. De burgerlijke staat die in 5 procent van de gevallen expliciet genoemd wordt, heeft meestal juist een positieve connotatie. Het gaat daarbij namelijk vaak om personen die volgens de Commissie vroeger ontoelaatbaar gedrag vertoonden, maar nu door een (tweede) huwelijk in rustiger vaarwater terecht zijn gekomen. In 2 procent van de beoordelingen wordt naar problematisch drankgebruik van de aanvrager verwezen. In eveneens 2 procent van de beoordelingen wordt de (vermeende) homoseksualiteit van de aanvrager door de Commissie besproken. Deze gevallen worden hieronder nog uitgebreider besproken.

## 2.5 Homoseksualiteit als beoordelingsfactor

Zoals al eerder genoemd is, besprak de Commissie in haar beoordelingen ook de (vermeende) seksuele gerichtheid van de aanvragers. Tegen deze achtergrond hebben we in het dossieronderzoek extra nadruk gelegd op gevallen waar homoseksualiteit ter sprake kwam. Alle notulen van de vergadering van de Commissie zijn (voor de hele periode 1942 t/m 1958) zijn gescand op de vraag of de Commissie in haar overleggen - voor zover opgetekend - direct of indirect refereerde aan de seksuele gerichtheid van de aanvrager.

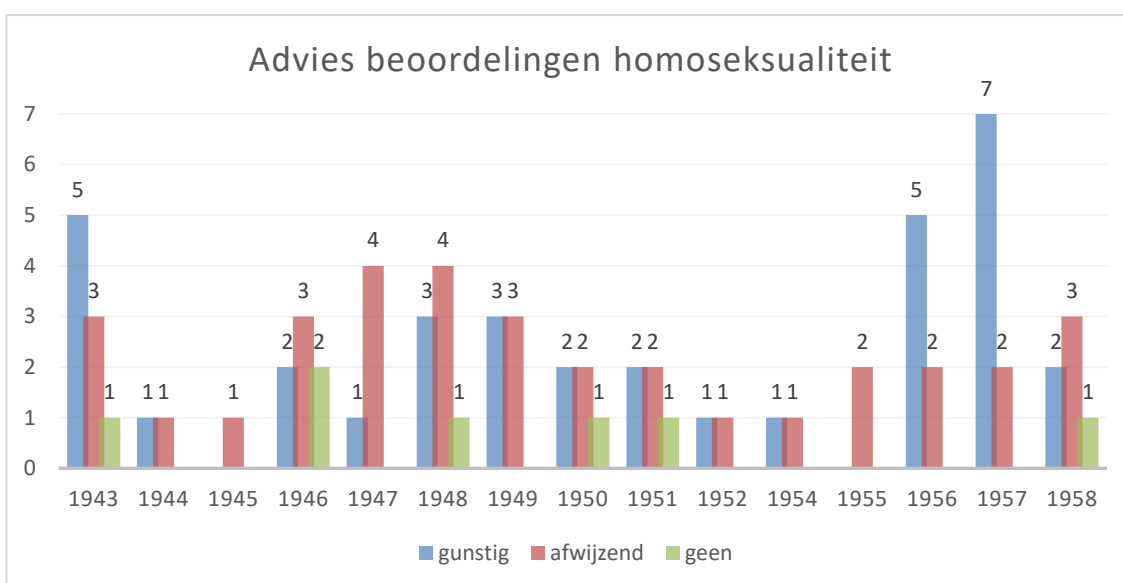
In de jaren 1942 tot 1958 is er in 76 besprekingen door de Commissie gerefereerd werd aan de (vermeende) homoseksualiteit van de aanvrager. Met uitzondering van één geval ging in het al deze besprekingen om mannelijke aanvragers. In bijna de helft van deze gevallen was ontucht of onzedelijk gedrag de verdenking of veroordeling die de aanvrager met zich meebracht. Daarbij ging het vaak om homoseksuele seksuele contacten, of om ontucht met minderjarigen van hetzelfde geslacht. In iets meer dan de helft waren de veroordelingen van de aanvragers niet bekend of niet gerelateerd aan de seksuele gerichtheid van de aanvrager, maar werd dit alsnog als factor in de beoordeling meegenomen. Onderstaand tabel geeft een overzicht van de veroordelingen of verdenkingen van deze groep aanvragers.

Tabel 2.1 Aantallen beoordelingen waarin homoseksualiteit werd benoemd, naar type veroordeling/verdenking (1942-1958)

Veroordeling/verdenking	Aantal
Ontucht	32
meerdere veroordelingen	12
Onbekend	10
Diefstal	6
onzedelijk gedrag	5
verduistering	5
Geen	3
Anders	2
Heling	1

Het feit dat de Commissie informatie over de homoseksuele gerichtheid van aanvragers meenam in de beoordeling, betekende niet per definitie dat deze aanvragen ook automatisch werden afgewezen. Van de 76 besprekingen mondten 34 uit in een afwijzend advies, 35 in een gunstig advies en in 7 gevallen werd geen besluit genomen. Relatief gezien is dit wel een hoger percentage afwijzingen dan over het totaal aantal beoordelingen (zie paragraaf 3.4). Dit betekent dat aanvragers waarvan bekend was of vermoed werd dat zij homoseksueel waren, een kleinere kans hadden om een positief advies te krijgen dan aanvragers waar dit geen rol in de beoordeling speelde: in plaats van gemiddeld 57 procent van de aanvragen werden 46 procent van de aanvragen uit deze groep gunstig beoordeeld. Bovendien hadden zij een hogere kans op afwijzing: in plaats van gemiddeld 31 procent van de aanvragen werden 45 procent van de aanvragen uit deze groep afgewezen.

In deze context is het ook interessant om te kijken naar eventuele ontwikkelingen door de jaren heen, omdat het uiteraard goed mogelijk is dat de Commissie in bepaalde jaren grotere nadruk legde op homoseksualiteit dan in andere jaren, of er strenger over oordeelde. Uit onderstaand grafiek blijkt dat er weliswaar verschillen waren tussen de jaren, maar dat er geen heel duidelijk trend herkenbaar is.

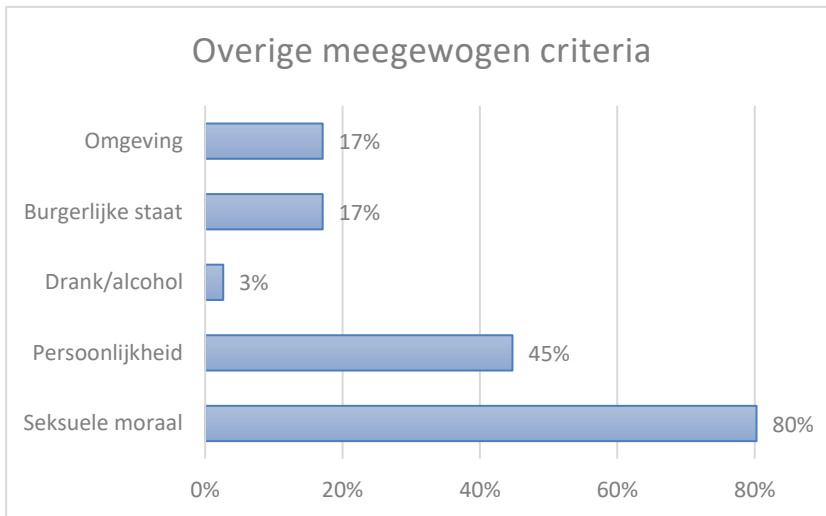


Figuur 2.7 Aantal adviezen waarin homoseksualiteit een rol speelde, naar uitslag beoordeling en per jaar (1942-1958)

In 1943 en 1957 benoemde de Commissie in 9 gevallen de homoseksuele gerichtheid van aanvragers als relevante factor, in 1945 kwam dit slechts 1 keer voor en in 1944, 1952, 1954 en 1955 slechts 2 keer per jaar. De mate waarin dit als relevante factor werd gezien, is dus niet duidelijk veranderd door de jaren heen. Doordat in de jaren 1956 en 1957 duidelijk meer aanvragen tot een gunstig advies leidden dan in de jaren tussen 1944-1955, lijkt het erop dat de Commissie minder streng werd in haar oordelen over deze groep aanvragers. De jaren 1943 en 1958 spreken deze mogelijke trend echter weer tegen.

Tot slot kunnen we ook bij deze beoordelingen kijken naar welke andere criteria de Commissie in acht heeft genomen. Deze gegevens zijn in onderstaand grafiek weergegeven. Hieruit blijkt dat bijna alle kenmerken duidelijk vaker in de beoordelingen van deze groep aanvragers werden benoemd dan over het geheel van aanvragen en beoordelingen. Niet heel verrassend is het feit dat de seksuele moraal in 80 procent van de beoordelingen aan de orde kwam. Maar ook de persoonlijkheid van de aanvrager, de omgeving waarin diegene verkeerde, en een eventueel huwelijk werden duidelijk vaker genoemd dan gemiddeld.





*Figuur 2.8 Percentage beoordelingen waarin homoseksualiteit een rol speelde, naar meegewogen criteria (1942-1958)*

Deze verschillen kunnen duiden op een afwijkende manier van beoordeling door de Commissie. Mogelijk betekent het dat een gunstig advies ten aanzien homoseksuelen niet vanzelfsprekend was en daarom meer onderbouwing nodig had.

Dit hoofdstuk heeft een eerste indruk en overzicht gegeven van het belang dat de Commissie aan de verschillende kenmerken toekende. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de specifieke manier waarop de Commissie de adviezen onderbouwde.

## 3 Argumentaties

In hoofdstuk 2 presenteerden we een overzicht van de beoordelingen. In dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in. Zo geven we meer inzicht in de manier waarop de Commissie zowel positieve als negatieve adviezen over de geschiktheid van sollicitanten onderbouwde. Waar het vorige hoofdstuk is gebaseerd op kwantitatieve bevindingen, staan in dit hoofdstuk juist de kwalitatieve bevindingen centraal. Waar relevant worden deze aangevuld met kwantitatieve resultaten. Ter illustratie van de resultaten presenteren we soms geanonimiseerde fragmenten uit de verslagen van de Commissie. We bespreken hoe verschillende persoonskenmerken, gedragingen en de sociale, beroeps- en maatschappelijke context meegenomen worden in de beoordeling. Voordat we dit bespreken, laten we eerst zien dat er ook geregeld discussie, verdeeldheid en twijfels bestonden en de Commissie lang niet altijd zeer resoluut was in haar oordelen.

### 3.1 Hoe komt de Commissie tot haar adviezen?

#### 3.1.1 Informatiebronnen en procedure

De beoordelingen van de Commissie lopen via een redelijk vast stramien waardoor we kunnen spreken van een redelijk constante werkwijze van de Commissie. Een casusbespreking begint normaal gesproken met een toelichting van het Commissielid dat de aanvrager in kwestie heeft onderzocht of voorbereid. Deze toelichting begint meestal met een samenvatting van de veroordeling(en) die een aanvrager heeft ondergaan, en met het doel waarvoor de aanvrager het bewijs van de Commissie nodig heeft (in de meeste gevallen de baan waarvoor iemand solliciteert of in dienst is genomen). Vervolgens wordt in de meeste gevallen een rapport van het Genootschap voor Reclassering voorgelezen of samengevat, wat soms maar niet altijd in de notulen is weergegeven. In latere jaren (vanaf de jaren 1950) wordt ook een politierapport en -advies ingebracht in het gesprek. Het rapporterende Commissielid geeft in sommige gevallen nog een extra toelichting, bijvoorbeeld op basis van een persoonlijk gesprek met de aanvrager, of andere informatie die beschikbaar is. Vervolgens vindt er een open gesprek plaats tussen de Commissieleden dat uitmondt in een besluit over het advies ten aanzien van de betreffende kandidaat.

Het verschilt sterk hoe sturend het rapporterende Commissielid is in de presentatie van het geval, wat vaak al bij het begin van de beoordeling duidelijk wordt. Er wordt dan bijvoorbeeld over “een duidelijk geval” of juist over “een moeilijk geval” gesproken. Het gaat daarbij om een persoonlijke inschatting van het rapporterende Commissielid, niet om een vaststaande classificatie. De moeilijke gevallen roepen logischerwijs meer discussie op dan de duidelijke gevallen waarin het advies van het Commissielid dat de toelichting geeft, meestal direct wordt opgevolgd.

#### 3.1.2 Beoordelingskader en reclasseringsgedachte

De Commissie hanteert geen duidelijk en eenduidig beoordelingskader. Dit is opvallend, omdat een aantal kerncriteria zouden kunnen helpen om de beoordelingen op vergelijkbare wijze toe te passen en en het beoordelingsproces te stroomlijnen. Impliciet zien we wel twee gedachten centraal staan in de overwegingen van de Commissieleden.

De eerste gedachte gaat over het beschermen van (de status van) publieke instellingen. De Commissie ziet zichzelf als poortwachter die de toegang tot de publieke sector moet bewaken. Het is duidelijk dat de Commissie het als een gegeven ziet dat er strengere eisen gelden voor mensen die in publieke dienst willen treden dan voor werk bij particuliere werkgevers. Er bestaat kennelijk een impliciet beeld waaraan een overheidsdienaar aan moet voldoen, maar een precieze omschrijving daarvan ontbreekt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende citaten:

*“Hy behoort naar de meening van de Secretaris stellig niet in overheidsdienst thuis.”*

*“Moet zoo iemand in overheidsdienst worden toegelaten?”*

*“De Secretaris zegt, dat hy by lezing der stukken het gevoel had, dat de man toch eigenlyk niet betrouwbaar was. Het wil hem voorkomen, dat dit toch geen mensch is voor overheidsdienst.”*

De tweede centrale gedachte in de beoordelingen door de Commissie is een reclasserings- of vergevingsgedachte. Dit is in lijn met de oorsprong en gedachte achter de oprichting van de Commissie. Er is dan ook zeker ruimte in de beoordelingen voor indicaties dat een persoon die ooit in de fout is gegaan, nu weer op het rechte pad terecht was gekomen. Zowel de beoordeling van de oorspronkelijk misdaad en de context als een duidelijke verandering in die context (bijvoorbeeld door een huwelijk) kunnen de reclasseringsgedachte van de Commissie versterken.

*“Zij kwam tot haar slechte levenswandel voornamelijk onder invloed van haar toenmaligen echtgenoot, een berucht souteneur. Zij is echter van dezen gescheiden en heeft sinds haar tweede huwelijk met haar vroegere leven gebroken.”*

*“Uit het rapport blijkt, dat aanvrager op jeugdige leeftijd is gestruikeld wegens gezinsmoeilijkheden....Later heeft hij zich gebeterd en ook zijn echtgenote - hij is in 1946 gehuwd - heeft een goede invloed op hem.”*

Uiteraard bestaat er een spanning tussen de poortwachterfunctie van de Commissie enerzijds en de reclasseringsgedachte anderzijds. Het is juist dit spanningsveld waarbinnen de Commissie tot haar adviezen moet komen. Het gebrek aan duidelijke criteria betekent dat er een grote hoeveelheid kenmerken, gedragingen en contextfactoren bij de argumentaties worden betrokken, op soms onvoorspelbare manieren. Twee aspecten waar de Commissie wel redelijk consequent rekening mee houdt zijn de veroordeling of verdenking die de aanvrager meebrengt, en het doel waarvoor het bewijs wordt aangevraagd (vooral het type baan). Voordat we toelichten hoe de Commissie dat doet, gaan we hieronder kort in op de manier waarop de Commissie omgaat met onenigheid en twijfels.

### 3.1.3 Discussie, verdeeldheid en twijfels

Bij gebrek aan een duidelijk en eenduidig beoordelingskader, loopt de Commissie in sommige situaties aan tegen twijfels en dilemma's. Men spreekt over piekeren, aarzelen, moeilijke en ingewikkelde gevallen en twijfelgevallen. Dat leidt er soms toe dat de commissieleden een beslissing uitstellen en het geval meenemen naar een volgende vergadering. Of tot weinig zelfverzekerde uitspraken: *“niet fraai, maar laten we het proberen”*. Duidelijk is dat het complex kan zijn om tot een afgewogen oordeel te komen, zonder een duidelijk en eenduidig beoordelingskader. Het is opvallend dat er bij het ene geval allerlei argumenten (zorgvuldig) tegenover elkaar worden afgewogen en er uiteindelijk een onderbouwd advies volgt, terwijl in andere gevallen het juist weinig onderbouwd lijkt en het oordeel vrij resoluut klinkt. Twijfel en ingewikkelde gevallen lijken soms te resulteren in een stemming waarbij de meerderheid de richting van het advies bepaalt. Soms wordt er teruggekomen op een beslissing als een aanvraag opnieuw ingediend wordt en er nieuwe informatie beschikbaar is. Er wordt dus niet per se halsstarrig vastgehouden aan beslissingen.

Ook de adviezen die de Commissie zelf weer als input voor haar eigen beoordeling ontvangt, wijzen niet altijd dezelfde kant op. Opvallend is dat de politie en het Genootschap vaak lijnrecht tegenover elkaar staan in hun advisering. De politie wijst meestal af (ook bij lichte misdrijven zoals het eten van gestolen kaas), terwijl het Genootschap vaker gunstig adviseert. De Commissie volgt vaker het advies van het genootschap op en lijkt het advies van de politie vaak te negeren of er expliciet tegen in te gaan. Ook binnen de Commissie is er soms discussie tussen de leden en is men het niet altijd eens met elkaar. Soms leidt dat ertoe dat er gestemd wordt. In andere gevallen is het onduidelijk waarom het standpunt van een bepaald lid doorslaggevend is ten koste van de argumenten van andere leden.

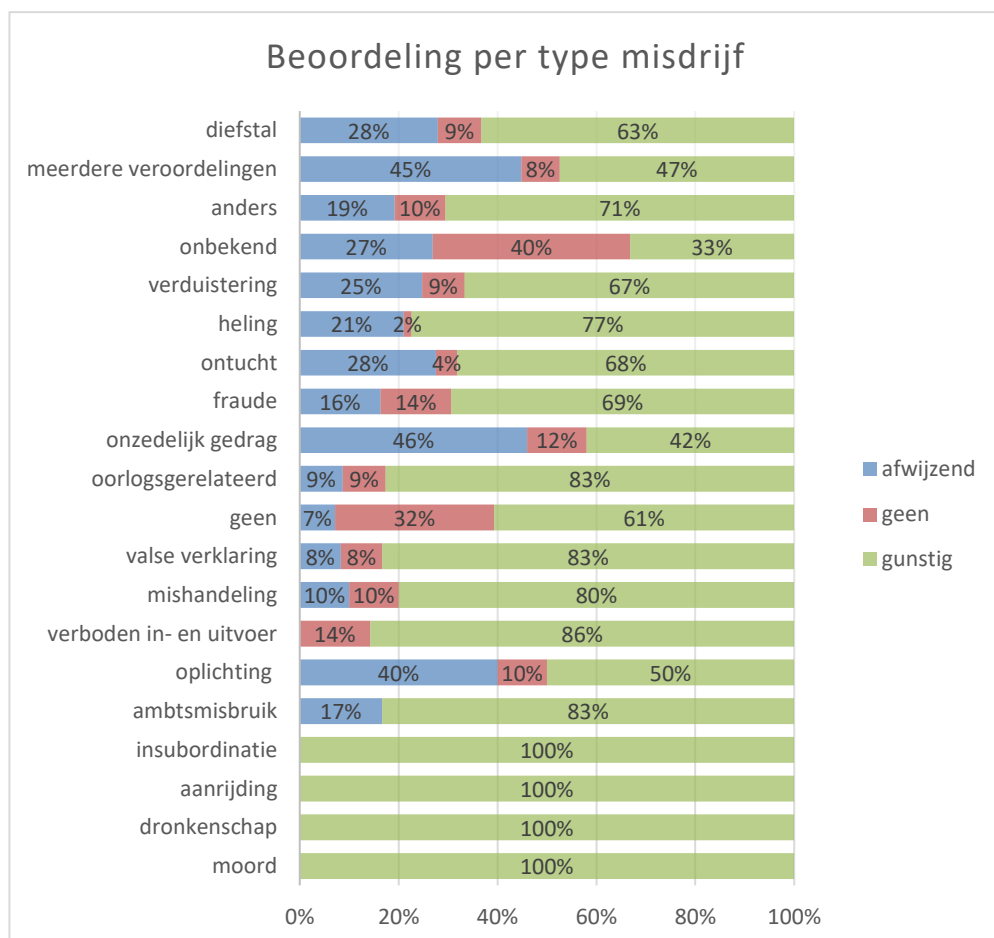
Alle adviezen worden in de notulen van de Commissievergadering vastgelegd. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat de Commissie haar adviezen, behalve in de vergadering, nog verder – naar de aanvrager of naar de burgemeester toe – onderbouwt of voorziet van een argumentatie.

### 3.1.4 Basisargumentatie: delinquent gedrag en doel van bewijs

Er zijn twee aspecten die in bijna alle beoordelingen terugkomen. In de eerste plaats is dat het misdrijf dat de aanvrager heeft gepleegd of een verdenking van een misdrijf. In de tweede plaats is dat het doel waarvoor het bewijs wordt gevraagd, meestal een baan in overheidsdienst. Deze twee aspecten vormen daarmee het basisgeraamte van veel van de beoordelingen van de Commissie. Er zitten echter grote verschillen in de manier waarop de aspecten worden beoordeeld, en ook in hoe doorslaggevend deze aspecten zijn voor de beoordeling.

De aanvragers hebben bijna allemaal een veroordeling op hun naam staan, wat ook de reden is dat zij een bewijs van de Commissie nodig hebben. De Commissie neemt de zwaarte van die veroordeling(en) mee in haar beoordeling, evenals de vraag hoe lang geleden een delict is gepleegd. Zo spreekt men soms over de angst dat iemand recidiveert. De commissieleden uiten hun vrees dat zij er dan op aangekeken zullen worden hoe ze een dergelijk iemand een bewijs hebben kunnen geven.

Aangezien het soort misdrijf uiteraard van invloed kan zijn op de beoordeling door de Commissie, is hieronder in percentages aangegeven welk aandeel van de gevallen in een afwijzend of gunstig advies uitmondten, en hoe vaak geen advies wordt gegeven. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat personen die beschuldigd of veroordeeld zijn van onzedelijk gedrag, in 46 procent van de gevallen een negatief advies krijgen. Ook personen die meerdere typen veroordelingen hebben, worden verhoudingsgewijs vaker afgewezen dan personen met andere typen veroordelingen. 28 procent van de personen die diefstal hebben gepleegd, krijgen uiteindelijk negatief advies.



Figuur 3.1 Percentage uitslag beoordelingen naar type misdrijf (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

Toch lijkt een helder afwegingskader om delinquent gedrag mee te wegen in de beoordeling te ontbreken. We constateren namelijk dat de Commissie gelijke gevallen ongelijk behandelt. Maar ook bij ongelijke gevallen zijn er soms merkwaardige argumentaties. Relatief lichte delicten (diefstal van etenswaren) zijn soms aanleiding tot afwijzing, terwijl zware delicten (moord en de eerder besproken ontucht) geregeld geen reden zijn tot afwijzing. Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor deze ongelijke behandeling. Soms speelt bijvoorbeeld mee dat de persoon in kwestie al langere tijd geen delicten meer heeft gepleegd, de veroordeling(en) uit het verleden lang geleden plaatsvonden. In enkele gevallen typeert de Commissie delicten uit het verleden als *“slechts een jeugdzonde”*, waardoor de ernst van het delict volgens de leden minder groot is. Ook wordt genoemd dat mensen hun leven hebben verbeterd, al dan niet via (zelf)reclassering. In dat geval volgt een gunstig advies. Maar tegenovergestelde redeneringen komen ook voor. Zo wordt meerdere keren aangegeven dat personen kunnen afglijden. Hier lijkt opnieuw sprake van willekeur, de een kan afglijden, de ander verdient een kans omdat hij zijn leven heeft verbeterd.

*“Staat al heel wat jaren aan de goede kant”.*

*“Heeft zichzelf gereclasserd zonder enige hulp van buiten.”*

Het aantal gepleegde delicten of veroordelingen heeft ook invloed op het oordeel. Als mensen slechts een keer zijn veroordeeld voor een delict kan dat reden zijn om een gunstig advies te geven. Personen die meerdere veroordelingen op hun naam hebben staan kunnen daarentegen eerder op een ongunstig advies rekenen. Dit neemt niet weg dat ook mensen met meerdere veroordelingen vaak een gunstig advies ontvangen.

Soms is de nog lopende proeftijd een reden om aan te houden, soms leidt het tot afwijzing en soms toch tot een gunstig advies. Onduidelijk is waarom deze verschillen er zijn. Er lijken geen duidelijke verschillen te bestaan tussen de gevallen ten aanzien van de ernst van de straf of bepaalde kenmerken van de persoon in kwestie. Een beslissing kan ook het resultaat zijn van een optelsom van argumenten: bijvoorbeeld een gebrek aan ervaring voor de functie, te oud en het aantal vonnissen.

Naast de veroordeling of verdenking is het doel waarvoor het bewijs van goed gedrag wordt gevraagd een vaststaand aspect dat in ieder geval vermeld wordt, en vaak ook betrokken wordt in de besluitvorming van de Commissie. De meeste aanvragers vragen het bewijs aan om in dienst te kunnen treden (of te blijven) bij een publieke werkgever. In latere jaren komen er ook regelmatig verzoeken langs van aanvragers die naar het buitenland willen emigreren, en in enkele gevallen van mensen die met een buitenlander willen trouwen. De beroepen waarvoor mensen het bewijs vragen zijn meestal op laaggeschoold niveau. Het gaat bijvoorbeeld vaak om bewakers, tramconducteur, stratenmakers, of mensen die een marktvergunning voor verkoop van waren nodig hebben. De Commissie beoordeelt de personen niet op de professionele geschiktheid voor deze banen (al blijkt de verleiding hiertoe in sommige gevallen groot), maar past wel uiteenlopende morele maatstaven toe, afhankelijk van het beeld van de aanvrager en het beeld van de functie waarvoor het bewijs wordt gevraagd.

Voor sommige beroepen en functies worden er hogere eisen gesteld zoals in het onderwijs, magazijnwerk (gelegenheid tot diefstal) en de haven. Een ontbrekend normbesef is bij sommige beroepen een probleem, zoals functies waarbij vertrouwen en verantwoordelijkheidsgevoel een vereiste zijn, zoals in de bewaking. Soms vindt de Commissie dat de mentaliteit van de persoon niet past bij een dienstbetrekking bij de gemeente. Voor ‘gewoon’ of eenvoudig werk lijkt men vaak minder streng. In weer andere gevallen zijn tekorten in bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt een reden om iets door de vingers te zien. Soms worden er uitzonderingen gemaakt. Waar in de meeste gevallen ontucht met een minderjarige een reden is om negatief te adviseren voor een functie in het onderwijs kan ‘volledige reclassering’ een reden zijn om toch een gunstig advies af te geven.

*“Dit is geen man voor het onderwijs aangezien het een vreemd figuur is en onbetrouwbaar van gedrag. Hij maakt een keurige indruk, maar dat is meer schijn dan werkelijkheid.”*

*“In het magazijn is er gelegenheid om te stelen en meneer is recidivist.”*

*“Iemand met een dergelijke mentaliteit hoort niet in de haven. Hij heeft gezegd dat hij koffie pikt als het kan.”*

## 3.2 Persoonskenmerken

De Commissie heeft verschillende persoonskenmerken meegewogen, namelijk karaktereigenschappen, homoseksualiteit, geslacht, fysieke en psychische beperkingen. Op welke manier dit werd gedaan lichten we hieronder toe.

### 3.2.1 Karaktereigenschappen

Vaak zijn karaktereigenschappen van een persoon doorslaggevend voor het advies. Daarbij helpen positieve eigenschappen om een gunstig advies uit te brengen, terwijl negatieve eigenschappen de kans verhogen op een afwijzend advies. Positieve eigenschappen die genoemd worden zijn bijvoorbeeld: netjes, rustig, fatsoenlijk, eerlijk en doet erg zijn best. Over een man die als homoseksueel bekend stond, verwijst de Commissie bijvoorbeeld naar een positief oordeel van Het Genootschap:

*“Betrouwbaar, open mens met een behoorlijk normbesef en zich in vele opzichten een juiste mening heeft gevormd over allerlei levensvragen.”*

Negatieve karaktereigenschappen lijken echter te overheersen en daarin lijken er weinig taboes te zijn in het taalgebruik. Zo wordt er vaak ronduit negatief gesproken over mensen. Mensen krijgen etiketten als slap, zwak, infantiel, schlemiel, onbetrouwbaar, dubieus, asociaal, ordinair, onbenullig, agressief, kinderlijk, gevaarlijk, dom, duister, labiel, arrogant, passief, oppervlakkig, ongelikte beer en snol. Over een geval sprak de Commissie bijvoorbeeld als volgt:

*“Een rare snuiter, onberekenbaar, riskant en niet zo’n mooi geval.”*

### 3.2.2 Homoseksualiteit

Dat homoseksualiteit een aspect is dat is meegenomen in de overwegingen is duidelijk het geval. Als er sprake is van homoseksualiteit dan wordt dit ook genoemd in de onderbouwing en er worden vele expliciete waardeoordelen uitgesproken over mensen met deze geaardheid. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, gaat het om 76 gevallen waar de homoseksualiteit van de aanvrager genoemd wordt. Opvallend is dat de manier waarop er door commissieleden wordt gesproken over homoseksualiteit ambivalent is. Soms zijn er begripvolle en positieve opmerkingen en neemt men het op voor homoseksuelen. In een geval noemt een commissielid afpersing op een homoseksueel bijvoorbeeld een *“heel gemeen feit”*.

Maar geregeld is het taalgebruik (ronduit) negatief. Zo waarschuwt de voorzitter van de Commissie voor een *“reservoir van homoseksuelen”* en spreekt men soms over *“verdacht van homoseksuele neigingen”*. In een ander geval wordt homoseksualiteit als een ziekte benaderd waarvan men niet kan genezen en het de vraag is in hoeverre de persoon zijn homoseksuele neigingen kan beheersen. Ook wordt homoseksualiteit en pedoseksualiteit in een adem genoemd alsof ze onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De gepleegde ontucht in het verleden lijkt uiteindelijk het belangrijkste argument te zijn waarom de Commissie afwijzend besluit voor een terugkeer in het onderwijs. Dat is te gevaarlijk en niet verantwoord:

*“Verzoeker (28) vraagt bewijs voor tewerkstelling als onderzoeker bij het Lager Onderwijs. Hij werd veroordeeld wegens het plegen van ontucht met een aan zijn zorg en opleiding toevertrouwde minderjarige en met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar ontuchtige handelingen plegen, beide meermalen gepleegd (in beide gevallen jongens). (...) In 1954 is er weer iets gebeurd, hoewel dat gering moet worden genomen. In het bijzijn van enige jongens in*

*een openbare badinrichting heeft hij een erectie gekregen. Het proces-verbaal is toen geseponeerd. Hij heeft in het licht van dat moment gezien, niet de nodige zorgvuldigheid in acht genomen. De politie is afwijzend. In 1954 is door de Commissie ongunstig geadviseerd. Verzoeker is inmiddels getrouwd en zou dolgraag bij het onderwijs terugkomen. (...) Het slot van het rapport luidt: "Het komt ons voor, dat de kernvraag in deze ligt op het gebied van de sexuele gerichtheid van betrokkene. M.a.w. op het alsnog al dan niet aanwezig zijn van homoseksuele componenten en op het vermogen van betrokkene om deze neigingen – indien aanwezig – te beheersen. De behandelde zenuwarts komt in deze tot een duidelijke conclusie. Wij kunnen ons voorstellen, dat Uw Commissie zich nog door een andere psychiater zou willen laten voorlichten". Een zenuwarts uit Haarlem schrijft: "dat psychiatrisch gezien, de toekomst, wat zijn verdere ontwikkeling betreft, met vertrouwen tegemoet kan worden gezien". Voor spreker is intussen het moeilijke punt, moet in een dergelijk geval iemand, die een zo belangrijke plaats krijgt bij de opvoeding van de jeugd, toch tot het onderwijs worden toegelaten. Het vonnis is 6 jaar geleden, en met het oog op het feit, vindt spreker de beslissing wel erg moeilijk. De Voorzitter en een ander commissielid zijn van mening, dat het gevaarlijk blijft. Een commissielid zegt dat hij een heleboel van dergelijke personen onder zijn toezicht heeft; de geboren homoseksueel is niet te genezen. 't Is een raar complex, wij brengen iemand in gevaar en zou het, gezien zijn ervaring met deze mensen, niet verantwoord vinden."*

Dat homoseksualiteit allesbehalve algemeen geaccepteerd is blijkt ook wel uit een voorbeeld waarin een persoon door de zedenpolitie werd aangetroffen *"op plaatsen en onder omstandigheden, welke doen vermoeden, dat hij homo-sexueel zou zijn."* Maar aangezien er geen veroordeling is geweest, hij verklaard heeft dat hij zich met succes heeft kunnen verzetten tegen zijn homoseksuele neigingen en inmiddels is gehuwd ziet de Commissie geen probleem meer. In twee andere gevallen adviseert de politie afwijzend omdat een persoon meerdere keren *"onder verdachte omstandigheden is aangetroffen in de buurt van een urinoir, waarbij zich een groep homoseksuelen ophield."* Overigens oordeelde de Commissie in beide gevallen gunstig.

Soms klinken er ook binnen de Commissie verschillende geluiden. Zo noemt een commissielid een homoseksueel gevaarlijk. Onduidelijk is precies waarom. Hij noemt dat er veel jongemannen werken en hij nog in zijn proeftijd zit vanwege verduistering. Hij lijkt gevaar te zien in zijn homoseksuele aard aangezien hij noemt dat er veel jongemannen zijn. Deze interpretatie lijkt bevestigd te worden door de reacties van andere leden. Een lid zegt bijvoorbeeld dat *"het gevaar"* bij groot personeel minder groot is. Vervolgens nemen commissieleden het voor de man in kwestie op: *"Deze mensen moeten niet worden verstoten; het is een feit, waar zij zelf toch niets aan kunnen doen"*. Een ander is het ermee eens en heeft zelf ook een paar *"van deze mensen in dienst en zij doen hun werk uitstekend."* Hoewel het laatste citaat begripvol en goedbedoeld is, wordt homoseksuelen hier als een aparte categorie mensen besproken alsof homoseksualiteit arbeidsmarktprestaties kan voorspellen.

Geregeld bestaat er eveneens verschil van inzicht tussen de Commissie, de politie en het Genootschap. Het Genootschap neemt in onderstaand fragment een neutrale positie in door geen positie in te nemen of de (afwijkende) seksuele geaardheid een reden is om af te wijzen. Zoals wel vaker het geval is, oordeelt de politie negatiever over homoseksuelen. De Commissie zelf ziet geen reden om geen gunstig advies te geven.

*"Hij komt uit voor zijn homo-sexualiteit. Het genootschap is van mening dat hem het bewijs moet worden gegeven; of iemand afgewezen moet worden uitsluitend in verband met zijn (afwijkende) seksuele geaardheid, kan het Genootschap niet beoordelen, als dus het rapport. Er wordt op gewezen dat aanvrager zich niet schuldig heeft gemaakt aan aanstootgevende dingen. Politie adviseert negatief. Er wordt gunstig besloten."*

In veel gevallen is het niet uitsluitend de homoseksuele geaardheid die meegewogen wordt in het oordeel. Vaak gaat het om een combinatie van homoseksualiteit en gepleegde delicten. Daarbij wordt er soms stigmatiserend gesproken. Over iemand die meerdere veroordelingen op zijn naam heeft staan wordt vervolgens opgemerkt: *"De man is ook nog homoseksueel, een typisch figuur"*. Deze manier van



spreken doet vermoeden alsof homoseksualiteit een vergelijkbaar ‘misdrijf’ is en op zijn minst ongepast is net als de verschillende gepleegde delicten.

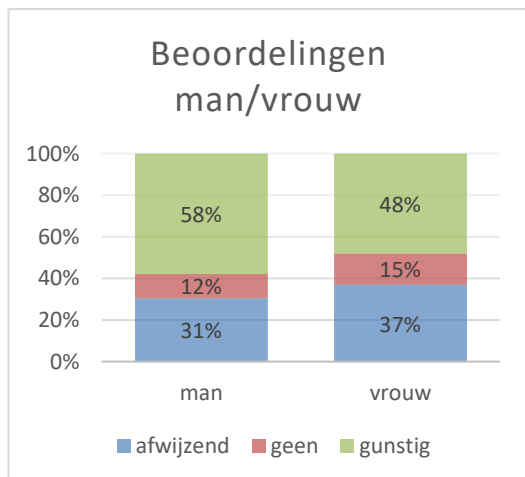
Homoseksueel in combinatie met ontucht of onzedelijk gedrag is een combinatie die de kans op afwijzing lijkt te vergroten. Zo krijgt een man – net zoals een hierboven eerdergenoemd geval - een afwijzing voor een onderwijsfunctie omdat hij veroordeeld is voor ontucht met een minderjarige van hetzelfde geslacht. Het type werk lijkt in combinatie met de gepleegde ontucht de doorslag te geven voor de afwijzing, aangezien het onderwijs een plek is waar hij in aanraking komt met potentiële slachtoffers. Ook in andere gevallen is ontucht een reden voor afwijzing.

Toch is de combinatie van homoseksualiteit en ontucht of onzedelijk gedrag niet in alle gevallen reden tot afwijzing. Opvallend is bijvoorbeeld dat een man ontucht heeft gepleegd met minderjarige jongens, gunstig advies krijgt. Het probleem van ontucht valt voor de Commissie in dit geval weg omdat de man inmiddels is getrouwd, een “keurige nette man is” en een goede indruk heeft achtergelaten bij verschillende werkgevers. In een ander opvallend geval is er sprake van onzedelijk gedrag, adviseert de politie ongunstig en is het Genootschap ook niet bepaald positief door hem een onberekenbaar type te noemen. Zonder verdere onderbouwing oordeelt de Commissie toch gunstig.

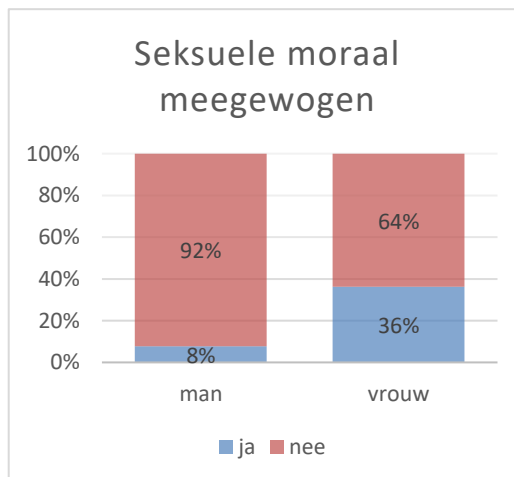
### 3.2.3 Geslacht

In het voorgaande hoofdstuk is al gewezen op de verschillen in de manier waarop mannen en vrouwen worden beoordeeld. Dit lijkt te wijzen op structurele ongelijke behandeling in de Commissie-beoordelingen. De Commissie bestond meestal uit alleen maar mannen, al is er ook een tijd een vrouwelijk commissielid geweest, dat echter na enkele vergaderingen weer afscheid genomen lijkt te hebben. De manier waarop vrouwen worden beoordeeld, met name in de oorlogsjaren, is duidelijk vanuit een paternalistischer en kritischer basishouding dan het geval is met betrekking tot mannelijke aanvragers.

Dat blijkt ook uit de kwantitatieve analyse en heeft zowel betrekking op de uitslag van de beoordelingen als op de meegewogen criteria. Zo komt de Commissie bij mannelijke aanvragers vaker tot een gunstig oordeel (58 procent) dan bij de vrouwen (48 procent) en wordt bij vrouwen vaker afwijzend geadviseerd (37 procent) dan bij mannen (31 procent). Dit is in onderstaand figuur te zien.



Figuur 3.2 percentage uitkomst beoordelingen naar geslacht (1942-1947, 1950-1954 en 1958)



Figuur 3.3 percentage beoordelingen waarin seksuele moraal is meegewogen, naar geslacht (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

De verschillende uitkomsten hebben mogelijk te maken met het meewegen van andere criteria in deze beoordelingen. Dat blijkt inderdaad het geval als we kijken naar de mate waarin de seksuele moraal van de aanvrager wordt meegewogen. Bij vrouwelijke aanvragers spreekt de Commissie zich in meer dan



een derde van de gevallen uit over het seksueel gedrag van de aanvrager, terwijl dat bij de mannen slechts in 8 procent van de gevallen relevant wordt geacht. Vrouwen wordt bijvoorbeeld aangerekend dat zij als prostitué hebben gewerkt, of dat zij veel contacten met verschillende mannen hebben gehad.

*“Op zedelijk gebied laat haar gedrag echter veel te wensen over. Zij stond bijv. tot 1939 bekend als prostituée. De Voorzitter en de Secretaris vinden een dergelijk type ongeschikt voor de P.T.T. en stellen voor, ongunstig te adviseeren.”*

Bij mannen gaat het eerder om aanranding of exhibitionisme, en in enkele gevallen om homoseksualiteit. De nadruk op het seksueel gedrag van vrouwelijke aanvragers kan uiteraard ook voortkomen uit een daadwerkelijke oververtegenwoordiging van bijvoorbeeld prostitutiegevallen in de groep van vrouwelijke aanvragers. Het ligt echter voor de hand, en blijkt ook uit de besprekingen van de Commissie, dat de Commissie bij vrouwen duidelijk meer nadruk legt op seksueel gedrag dan bij mannen.

In de jaren '50 lijkt dit verschil tussen mannen en vrouwen te zijn weggefallen. De manier waarop er over vrouwen wordt gesproken is niet expliciet negatiever dan over mannen. Ook stelt de Commissie zich bij meerdere vrouwen mild en begripvol op. Zo krijgt een vrouw die veroordeeld was voor “wegmaking van kinderlijkje” en die daarnaast op zedelijk gebied “minder goed bekend” stond een gunstig advies omdat er de laatste jaren geen klachten meer over haar waren. Een ander voorbeeld betreft een vrouw die het bewijs nodig heeft om als schoonmaakster te werken en veroordeeld is voor een poging tot moord op haar man. Op het moment dat de Commissie haar verzoek behandelde was ze inmiddels gescheiden. Alle commissieleden zijn het erover eens dat het een ongelukkig geval is en men haar het bewijs moet geven. Waarom het precies een ongelukkig geval is, wordt overigens niet toegelicht. Een lichte kanttekening is dat er in deze jaren wel een vrouw is afgewezen vanwege een abortus. Ook over prostitutie laat de Commissie zich uit. Hierover komen we in paragraaf 4.3.1 te spreken.

### 3.2.4 Fysieke, psychische en verstandelijke beperkingen

Er wordt wisselend geoordeeld over mensen met een beperking. Soms worden mensen afgewezen, omdat ze “niet helemaal normaal” of ‘debiel’ zijn. In sommige gevallen is dat omdat er daarnaast ook sprake is van ontucht of het plegen van andere delicten. Meestal lijkt het of niet of nauwelijks mee te spelen en volgt er een gunstig advies.

Overigens is het niet geheel duidelijk of het hier ook daadwerkelijk gaat om mensen met verstandelijke beperkingen. Etiketten als ‘debiel’ ogen vrij subjectief, ook omdat er geregeld ogenschijnlijke willekeurige gradaties worden gehanteerd door de commissieleden. Zo spreken ze soms over een lichte debiel, halve debiel en enigszins een debiel.

Als mensen een fysieke beperking hebben – bijvoorbeeld door een ongeluk of als gevolg van gezondheidsproblemen) - is er in een aantal gevallen een zachte opstelling en een neiging tot gunstige advisering. Zo is het geval van een half invalide man in eerste instantie aangehouden. In de overwegingen stelde een commissielid dat hij het “*zou betreuren indien zijn dienstverband verbroken moest worden*”. In tweede instantie werd medegedeeld dat de man zwaar invalide is, een hartkwaal en reuma heeft. Toch is de conclusie: “*hij werkt er al een tijdje en dit werk kan hij nog doen.*” Soms worden mensen met fysieke beperkingen afgekeurd. Dat geldt bijvoorbeeld voor iemand die te kampen heeft met astmakwalen.

### 3.2.5 Afkomst

Zelden komen er gevallen naar voren waarin de afkomst van de aanvrager wordt genoemd. In een geval wordt gesproken over een West-Indiër. Deze man krijgt een gunstig advies, zijn afkomst is geen reden voor twijfel. Bij een ander geval wordt gesproken over een joodse man. Hoewel het niet heel expliciet is, lijkt het alsof het leed van dit joodse gezin meespeelt in de gunstige beslissing.

*“Hij heeft de nodige beroerdigheid ondervonden als jood. Het genootschap neemt het nog al voor het gezin op. (...) Het is de kans van zijn leven.”*

Er is slechts één voorbeeld van een expliciete afwijzing op basis van afkomst, en wel een heel schrijnende.

*De heer [...] deelde mede, dat [aanvrager] een kleuring (Surinamer) is. Men heeft met deze menschen zooveel slechte ervaringen opgedaan, dat ze brandschoon moeten zijn willen ze een kans hebben om aangenomen te worden. Het vonnis is in dit geval niets, maar met het oog op de consequenties ten aanzien van soortgenooten komt de man niet in aanmerking. De aanvraag wordt derhalve, overeenkomstig het bepaalde in de vorige vergadering, teruggezonden.”*

Deze beoordeling is zodanig principieel afwijzend dat het erop lijkt dat de afwezigheid van andere soortgelijke beoordelingen vooral te maken heeft met het feit dat er weinig aanvragers met een niet-Nederlandse afkomst bij de Commissie ter sprake kwamen.

### 3.3 Gedragingen

Naast persoonskenmerken zien we in de overwegingen ook veel verwijzingen naar het gedrag van mensen. Aandacht is er voor drie type gedragingen: immoreel seksueel gedrag, delinquent gedrag en (overmatig) alcoholgebruik. Op welke manier dit werd gedaan lichten we hieronder toe.

#### 3.3.1 Immoreel seksueel gedrag

Immoreel seksueel gedrag wordt in veel gevallen ter sprake gebracht door de Commissie. Zo zijn er gevallen van ontucht en onzedelijk gedrag waarbij men afwijst en bijvoorbeeld stelt dat de persoon een “vieze indruk” maakt. Opvallend is echter dat er over ontucht vaak licht en mild gedacht wordt. Een persoon die in het onderwijs werkzaam was, kan ondanks ontucht in het verleden terugkeren in het onderwijs volgens de Commissie omdat hij gereclasseerd zou zijn. Eveneens is men opvallend mild over een persoon van 37 jaar die een ongevaarlijk type wordt genoemd terwijl hij op 18-jarige leeftijd ontucht heeft gepleegd met een 6-jarig meisje. Ook over een 21-jarige jongen die veroordeeld is voor ontucht met een 4-jarige jongen is men ook mild: “Geef de man een kans”. Een ander persoon is veroordeeld voor ontucht met twee meisjes, maar een commissielid noemt hem wel een “leuke kerel”. En in onderstaand citaat is te lezen hoe de Commissie bijna achteloos voorbijgaat aan ontucht van een man met zijn dochter door het te relativiseren (heeft niets met het werk te maken) en over te schakelen op andere informatie over de persoon in kwestie.

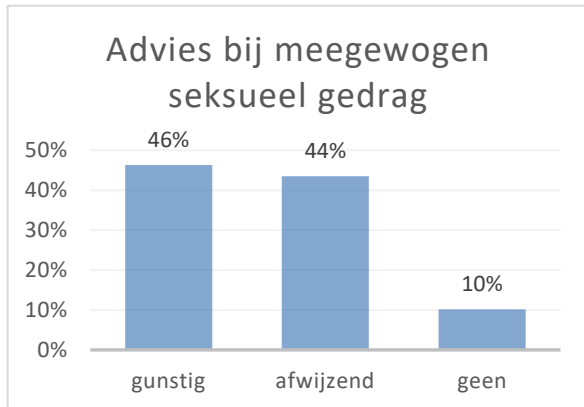
*“Met zijn oudste dochter heeft hij sexueel verkeer gehad en zij heeft daarvan een kind gekregen. Op werk gaat het goed. De politie is afwijzend en spreker noemt het een onfrisse man, maar hij heeft nooit een economisch delict gehad. Het gepleegde delict heeft niets met het werk te maken.”*

Bij een vrouw lijkt prostitutie mee lijkt te spelen voor het geven van een afwijzend advies. Maar tegenover dit geval staan er meerdere (ex)-prostituees die juist een gunstig advies hebben gekregen. Het argument bij een prostituee is dat ze haar leven heeft verbeterd en niet meer zal prostitueren. Dit verschil in beoordeling komt in onderstaande voorbeelden tot uiting.

*“De Secretaris zegt, dat toch ook het zedelyk gedrag geldt, vooral op de tram, de meest openbare betrekking, waar zy met iedereen en alles in aanraking komt. (...) De Secretaris is van meening, dat alleen reeds het feit, dat zy prostituée is geweest, een reden is voor afwijzing. De tram vraagt waarborgen. De Secretaris blijft van meening, dat een prostituée van zoo recenten datum niet op de tram behoort te worden indienstgesteld.”*

*“Ook weer een prostitueé zegt de heer [...]. Verder is er niets tegen... Men heeft de indruk, dat men te doen heeft met een eerlijk meisje, dat tijdelijk op een moreel onjuist spoor was, maar zich nu in het contact met haar a.s. echtgenoot heeft hersteld.”*

Over het geheel gezien worden aanvragers waarbij de Commissie een seksueel aspect meeweegt, wel duidelijk negatiever beoordeeld dan de rest. Deze groep aanvragers krijgt bijna net zo vaak een gunstig als een afwijzend advies, zoals uit onderstaand figuur blijkt.



Figuur 3.4 Percentage adviezen waarin seksueel gedrag is meegenomen, naar uitkomst beoordeling (1942-1947, 1950-1954 en 1958)

### 3.3.2 (Overmatig) alcoholgebruik

Over overmatig alcoholgebruik en drankverslaving zien we een duidelijk patroon. Zolang mensen nog veel drinken, is dat een reden voor afwijzing. Als dit gedrag tot het verleden behoort, is dat gevallen een reden om een gunstig advies te geven. De Commissie rekent drankmisbruik dus niet de rest van hun leven aan.

*“Het is een slappeling en hij drinkt veel”.*

*“De proeftijd loopt nog. De man maakt misbruik van sterke drank en weet dan niet wat hij doet.”*

*“Het is geen man voor de baan wegens te ernstige feiten en veel dronkenschap”.*

*“De man is van de drank af en van goede wil.”*

## 3.4 Sociale, maatschappelijk-historische en institutionele context

Opvallend is dat de Commissie niet alleen maar individuele kenmerken en gedragingen meewoog in haar oordeel, maar dat het ook bepaalde sociale, maatschappelijk-(historische) en institutionele contexten mee liet spelen. Bij de sociale context gaat het dan over het gezin waarin mensen zijn opgegroeid en de opvoeding die zij daarin hebben meegekregen. De maatschappelijke-(historische) context verwijst naar de oorlogsjaren waarbij er zowel tijdens als na afloop van de oorlogsjaren verwijzingen zijn te vinden naar de oorlog. De institutionele context verwijst in dit geval naar het type beroep. Met andere woorden, duidelijk is dat het oordeel soms afhankelijk is van de beroepscontext waar de desbetreffende persoon wil werken.

### 3.4.1 Sociale context

Uit een ‘slecht’ gezin komen en een ‘slechte’ opvoeding zijn soms redenen om mild te oordelen, maar soms ook juist weer redenen om iemand als onverbeterlijk in te schatten. Zo komt bij een man naar voren dat hij uit geen goede opvoeding heeft genoten van zijn pleegouders en krijgt hij ondanks meerdere

veroordelingen een gunstig advies. Een vrouw wordt juist weer vanwege haar familieachtergrond afgewezen.

*“Aanvraagsters vader, moeder en steivader [waren] van laag allooy [...]. Dientengevolge getuigt haar eigen leven ook van lichtzinnigheid, zoodat zij minder geschikt geacht moet worden om als conductrice bij de Tram te werken.”*

Het omgekeerde gebeurt ook: uit een ‘goed’ gezin komen kan aanleiding zijn om gunstig te adviseren ondanks bepaalde delicten of een nog lopende proeftijd en uit een slecht gezin komen kan een reden zijn tot afwijzing. Ook huwelijken en gezinsvorming van de persoon in kwestie kunnen redenen zijn om gunstig te oordelen.

*“Komt uit een heel net gezin (...) is nu met een goede vrouw getrouwd.”*

### 3.4.2 Oorlogscontext als verzachtende omstandigheid

Delicten tijdens de oorlogsjaren worden – na de oorlog – minder zwaar gewogen. Sterker nog, de oorlog wordt vaak als verzachtende omstandigheid ingebracht. Een voorbeeld is het stelen van een motor tijdens de oorlog. De Commissie die een gunstig advies geeft noemt dit een *“zuiver oorlogsgeval”*. Ook komt het voor dat veroordelingen in de oorlogsjaren niet meer meetellen als de persoon na de oorlog een goede staat van dienst heeft en/of al enkele jaren betrouwbaar is geweest. In dit verband geeft de Commissie ook een gunstig advies voor een vrouw die in oorlogstijd als prostituee werkte, maar na de oorlog een *“behoorlijke levensstijl”* had opgebouwd.

We constateren een zekere mildheid ten aanzien van personen die in de oorlog een controversiële rol hebben gespeeld. Over een persoon die *“politiek minder fraai”* was als lid van de NSB en S.S. stelt men dat de gepleegde criminele feiten (verboden in- en uitvoer) gering zijn waarna men gunstig oordeelt. Opvallender is de mildheid naar een man die tien jaar straf heeft gekregen wegens hulp aan de vijand in de oorlog met onder andere opsporing en de dood tot gevolg. Hij heeft dit meerdere keren gepleegd. Alsof men het verder niet of nauwelijks de moeite waard vindt om hier nader bij stil te staan, merkt de Commissie vervolgens ogenschijnlijk onverschillig op:

*“De proeftijd is verlopen en hij heeft zich anderhalf jaar goed gedragen. Verder is er niets op hem aan te merken en zit zijn proeftijd er al anderhalf jaar op.”*

Commissieleden brengen de oorlog een enkele keer ook in als verklaring voor delinquent gedrag na de oorlog. Ze stellen bijvoorbeeld vast dat een man ontwricht is door de oorlog en zien mede daarom de gepleegde delicten door de vingers.

Als er verwezen wordt naar oorlogsmisdragingen gelden afwijzingen als uitzondering. Een voorbeeld is dat een man zich tijdens de oorlog als politieagent heeft misdragen. Zo zou hij schuldig zijn aan *“diefstal met braak uit een Jodenwoning”*. En bij een verzoek voor emigratie naar Argentinië lijkt de Commissie uitsluitend gunstig te adviseren zodat de gemeente Amsterdam verlost is van de desbetreffende persoon. Hoewel de man zich schuldig heeft gemaakt aan moord en medeplichtigheid daaraan onderbouwt men het ‘gunstige’ advies als volgt:

*“De man is een avonturier, die ook niet heeft bewezen van goed gedrag te zijn. De voorzitter merkt op dat de man geen veroordeling heeft (...). De voorzitter wil de man wel kwijt.”*

Het valt op dat ook aanvragers in diverse gevallen de oorlogscontext als verklaring aandragen voor gepleegde misdrijven. Zij verklaren tegenover de Commissie dan bijvoorbeeld dat zij de misdaden voor het verzet tegen de bezetter pleegden, of dat zij onderduikers moesten helpen, bijvoorbeeld met het stelen van voedselbonnen. De Commissie heeft weinig informatie om deze verklaringen te controleren, maar gelooft niet elk verhaal.

*“De man schermt ermee, dat hij onderduikers zou hebben geholpen.”*

*"Hij zou voor de verleiding zijn bezweten, omdat hij Joodsche onderduikers in huis had, die door hem gevoed moesten worden."*

## 4 Beschouwing: lessen en conclusies

### 4.1 Structuur en context van de Beoordelingscommissie

De studie leert ons dat het ontbreken van een duidelijk en eenduidig beoordelingskader gepaard ging met willekeur, ongelijke behandeling en uitsluiting. Een gemeenschappelijk kader had deze problemen mogelijk kunnen verkleinen. Belangrijk om te benadrukken is dat uitsluiting niet alleen maar het gevolg is van het handelen van individuele commissieleden, maar dat de structuur en context waarin zij moesten werken uitsluiting en discriminatie mede mogelijk heeft gemaakt. De archiefstukken laten ook zien dat de Commissieleden niet alleen zelf ervan overtuigd waren dat zij goed werk deden, maar dat zij hiervoor ook nadrukkelijk erkenning kregen. Hieronder gaan we nader in op aspecten van de structuur en context die ook voor huidige processen van beoordelingen en selectie, in het personeelsbeleid of anderszins, relevant kunnen zijn.

In de Commissie lijkt er om te beginnen onvoldoende balans te bestaan tussen het mandaat en de beslistmacht en de verplichtingen tot verantwoording of controle. Het ontbreken van een duidelijke opdracht en een formeel beoordelingskader resulteert niet alleen soms in twijfels en dilemma's bij commissieleden, maar scheidt ook ruimte voor willekeur en subjectiviteit. Beslissingen lijken geregeld gebaseerd te zijn op impliciete en expliciete vooroordelen en vooringenomenheden over homoseksuelen, vrouwen, mensen met een verstandelijke beperking of mensen met een crimineel verleden en mensen uit 'probleemgezinnen'. Het leidt ertoe dat gelijke gevallen ongelijk behandeld worden, maar ook de beoordeling van ongelijke gevallen lijkt lang niet altijd in verhouding. Zo is het onverklaarbaar waarom relatief lichte delicten soms reden zijn om iemand af te wijzen, terwijl zware delicten dat soms niet zijn. De Commissieleden corrigeren elkaar soms, maar hebben hiervoor ook zelf geen instrumenten in handen. Interne controle op besluit- en oordeelsvorming ontbreekt en is mede afhankelijk van persoonlijke autoriteitsrelaties.

De externe controle lijkt zelfs nog gebrekkiger. Duidelijke onderbouwingen zijn niet vanzelfsprekend altijd aanwezig. Dat laatste hangt ook samen met de afwezigheid van de noodzaak om beslissingen zorgvuldig te motiveren en te onderbouwen. Er is immers geen formele instantie die het werk van de Commissie controleert waardoor zij in feite vrij spel heeft. Mogelijk kan het vrije mandaat om te oordelen verklaren waarom sommige commissieleden geregeld de ruimte voelen om resolute, ongunstige en grove uitspraken te doen over mensen. Opvallend is dat zij tegelijkertijd zich van geen kwaad bewust waren. Dat de vergaderingen via notulen werden vastgelegd heeft hen er niet van weerhouden om zich zeer open en expliciet te uiten. De *inhoud* van die oordelen is beïnvloed door de tijdsgeest (waarin bijvoorbeeld homoseksualiteit als afkeurenswaardig werd gezien), maar de *vorm* en de *context* die deze oordelen mogelijk maakt is tijdloos.

Ook als we rekening houden met het gebrek aan interne en externe controle op het werk van de Commissie, blijft het opvallend dat hooggeplaatste medewerkers van de Gemeente Amsterdam geregeld over weinig gevoel lijken te beschikken voor genuanceerd of diplomatiek taalgebruik, en weinig reflectievermogen tonen ten aanzien van hun beoordelingsvermogen. Dit kan ook met het profiel van de Commissieleden te maken hebben. De leden lijken niet uitgekozen te zijn op hun vakkundige expertise op het gebied van selectie of delinquentie, maar vooral op hun gezag en positie in de betreffende organisaties. De leden uit de Commissie hadden dan ook niet per definitie een geschikte opleiding of de juiste vaardigheden om het type werkzaamheden die bij de functie van Commissielid behoorden, naar behoren uit te voeren. Daar komt bij dat ook de samenstelling behoorlijk eenzijdig was met bijna uitsluitend (vermoedelijk) heteroseksuele mannen.

Deze drie kernaspecten van de opzet en structuur van de Commissie - de afwezigheid van interne verantwoording, externe controle, professionaliteit leden - leiden in combinatie tot een situatie waarin er veel ruimte is voor bewuste en onbewuste uitsluiting. Huidige vormen van diversiteits- en inclusiebeleid proberen deze ruimte zo veel mogelijk te beperken. Hierop gaan we hieronder verder in.

## 4.2 Institutioneel diversiteitsbeleid als antwoord op uitsluiting

Afwijzing en sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt op basis van discutabele of ongegronde redenen zijn ook vandaag nog actuele thema's. In onderzoek is bijvoorbeeld aangetoond dat discriminatie op basis van afkomst en huidskleur geregeld voorkomt (zie Andriessen, e.a., 2015). Ook ervaren jongeren met een migratieachtergrond discriminatie als zij in het kader van hun studie een stageplek zoeken (zie Klooster, e.a., 2016). En de vraag of mensen een strafblad hebben speelt ook vandaag nog mee in de beoordeling, al laat recent onderzoek zien dat een delinquent verleden voor sommige groepen in de samenleving minder snel tot afwijzingen leidt. Sterker nog, het onderzoek laat zien dat autochtone sollicitanten met een geweldsdelict op hun naam drie keer meer kans maken op een positieve reactie dan islamitische sollicitanten zonder strafblad. Verder blijken sollicitanten met een westerse achtergrond die een vermogens- of zedendelict op hun naam hebben staan vier keer vaker een positieve reactie te krijgen dan eenzelfde sollicitant met een Arabische naam (Berg, e.a., 2017).<sup>3</sup>

Als het gaat om seksuele diversiteit op de arbeidsmarkt, is het beeld positiever. Uit onderzoek onder homoseksuele mannen en biseksuele vrouwen blijkt dat zij over het algemeen open kunnen zijn over hun seksuele gerichtheid naar collega's toe, en dat zij in werktevredenheid, conflict- en pestervaringen niet afwijken van hun heteroseksuele collega's. Wel lijkt het erop dat zij bepaalde sectoren kiezen om in te werken, zoals de publieke sector, die beter scoren op het gebied van lhbt-acceptatie.<sup>4</sup>

Een diversiteitsbeleid of inclusief beleid veronderstelt een actieve aanpak om discriminatie in de werving en selectie van personeel te verminderen en te voorkomen. Dat begint bij voldoende bewustzijn en inzicht in de mate waarin en hoe discriminatie voorkomt in bijvoorbeeld de werving- en selectieprocessen (vgl. Coello Eertink en Kreinsen, 2019). In de laatste decennia is een groot aantal interventies ontwikkeld die door bedrijven en organisaties ingezet worden om discriminatie bij de werving en selectie tegen te gaan. Grofweg zijn deze interventies in te delen in twee soorten: een soort die selectieprocessen probeert te objectiveren (bijv. door het anonimiseren van sollicitaties, assessments, structurering van gesprekken en processen) en een soort die probeert processen juist te personaliseren (bijv. door middel van kennismaking, proefplaatsingen, of proactieve bemiddeling).

Naast deze aandacht voor het tegengaan van discriminatie bij de selectie, vraagt een diversiteitsbeleid om een breder perspectief op uitsluitingsprocessen. De socioloog Gowricharn (2001) laat zien dat er tussen uitsluiting en insluiting allerlei gradaties bestaan. In dit zogenaamde tussengebied ziet hij allerlei combinaties van in- en uitsluiting en concludeert hij dat mensen voorwaarden verbinden aan in- en uitsluiting. Ook in onze studie zien we dat vrouwen en homoseksuelen niet op absolute wijze worden uitgesloten, maar onder bepaalde voorwaarden worden ingesloten. Denk aan een 'positief' karakter, een 'goed' arbeidsmoraal, een 'correcte' seksuele moraal en afkomstig zijn uit een 'net' gezin. Tegelijkertijd hebben we gezien dat dergelijke voorwaarden niet altijd consequent worden toegepast. Dit laatste gegeven versterkt de complexiteit en gelaagdheid van discriminatie en afwijzing.

Tussen resolute uitsluiting van de arbeidsmarkt en volledige insluiting bestaan dus allerlei tussenvormen. Dit is een belangrijke kwestie, want een eenzijdige nadruk op discriminatie kan resulteren in een blinde vlek voor andere vormen van uitsluiting op de arbeidsmarkt en de werkvloer. Zo kunnen mensen bijvoorbeeld ook meer impliciete en subtielere vormen van uitsluiting ervaren die vaak onbewust en onbedoeld lijken (Meertens & Pettigrew, 1997; Waters, 1999). Denk bijvoorbeeld aan subtiele vooroordelen, stigmatisering, grappen over etnische groepen, genegeerd en onderschat worden. Ogenschijnlijk goedbedoelde complimenten kunnen eveneens stigmatiserend zijn voor mensen (vgl. Charkaoui, 2019; Lamont, e.a., 2016; Omlo, 2011). In onze studie zien we ook dat bepaalde kandidaten niet zozeer op resolute wijze afgewezen worden enkel en alleen op basis van hun afkomst, seksuele oriëntatie of gender, maar wel dat er allerlei morele en stigmatiserende uitspraken over hen

<sup>3</sup> Berg, C. van den; Blommaert, E.C.C.A.; Bijleveld, C.C.J.H & Ruiter, S. (2017) Veroordeeld tot (g)een baan: Hoe delict- en persoonskenmerken arbeidsmarktkansen beïnvloeden. *Tijdschrift voor Criminologie*, vol. 59, iss. 1-2, p. 113-135

<sup>4</sup> Kuyper, L. (2013), *Seksuele oriëntatie en werk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

worden gedaan. Geregeld worden er expliciet en impliciet bepaalde typische gedragingen toegeschreven aan de 'homoseksueel', 'de vrouw' of de 'prostituee'. De verslagen van de Commissie zijn doordrenkt met allerlei subtiele vooroordelen.

Het ingewikkelde van subtiele uitsluiting is dat ze soms zo subtiel en impliciet zijn dat ze moeilijk zijn te herkennen door de persoon die ze uitspreekt, maar ook voor de ontvanger van de boodschap (Charkaoui, 2019). Dat maakt ze niet per definitie minder onschuldig dan directere vormen van stigmatisering en discriminatie. Ook subtiele ervaringen kunnen als kwetsend en beledigend worden ervaren (Charkaoui, 2019; Omlo, 2011) en het kan ook onbewust en onbedoeld doorwerken in het gedrag van mensen. Lagere verwachtingen van mensen met een migratieachtergrond of vrouwen kan bijvoorbeeld de doorgroeimogelijkheden beperken. En herhaalde stigmatiserende opmerkingen en vragen kunnen het werkplezier en daarmee goed functioneren in de weg staan. Ook eenmaal in dienst kunnen medewerkers op de werkvloer in het contact met collega's dus op verschillende manieren gestigmatiseerd en gediscrimineerd worden.

### 4.3 Conclusie: tijdsgeest en blinde vlekken

Terwijl er inmiddels veel interventies, maatregelen en instrumenten zijn ontwikkeld om discriminatie en uitsluiting te bestrijden en diversiteit te bevorderen, blijven deze problemen een hardnekkig fenomeen. De manier waarop wij vanuit huidig perspectief naar het werk van de Commissie bekijken, laat bovendien zien dat ons perspectief op uitsluiting in de beoordeling en selectie van personen sterk afhankelijk is van de tijdsgeest. Net als het voor de Commissieleden volstrekt normaal was om aspecten als seksuele moraal mee te nemen in de beoordeling van potentiële ambtenaren, zullen er ongetwijfeld ook in onze huidige tijd vanzelfsprekendheden zijn die vanuit een toekomstig perspectief onacceptabel lijken. De veelgehoorde uitspraak dat een bepaald idee "niet meer kan" laat zien dat moraliteit en normbesef onderhevig zijn aan sterke veranderingen door de tijd heen.

Het is dan ook niet verrassend dat het identificeren van blinde vlekken in veel aanpakken gericht op inclusiviteit centraal staat. De in dit hoofdstuk genoemde aspecten van structuren en instituties, zoals helder gedefinieerde kaders en verantwoordingsprocessen, zijn daar ook een poging toe. Wanneer deze blinde vlekken echter op maatschappelijk moreel niveau bestaan - in de zin dat uitsluiting van bepaalde groepen als een bewuste en verdedigbare keuze wordt gezien - zullen structuren en kaders de uitsluiting eerder verstevigen dan voorkomen..



# Bijlage 1: coderingskader en datamanagement

## B1.1 Coderingskader

Voor de analyse van de beoordelingen van de Commissie is onderstaand coderingskader gebruikt.

De doestelling van de codering is tweeledig:

1. Kwantitatieve uitspraken kunnen doen over aantallen beslissingen, welke mensen het betrof, positief/negatief en dergelijke
2. Verwijzingen naar interessante casussen voor kwalitatieve analyse; filteren van relevant/niet relevant voor ons doel en relevante citaten/beslissingen identificeren

Dat betekent dat we op een manier moeten werken waarop we straks cijfermatige analyses (tellingen) kunnen uitvoeren, en die ons tegelijkertijd in staat stelt om interessante casussen op te zoeken. Hiervoor lijkt een Excel invulschema het meest voor de hand liggend.

### Coderingsindicatoren

*Achtergrondgegevens (voor overzicht en filtering):*

- Bestandsnaam/nummer
  - o Toelichting: om dossiers terug te kunnen vinden
- Dossiernummer: cijfer
  - o Toelichting: belangrijk om terug te kunnen zoeken
- Jaartal
  - o Toelichting: belangrijk om te bezien of er opvallende verschuivingen zijn in de loop der tijd
- Geslacht beoordeelde: man/vrouw
  - o Toelichting: voor totaaloverzicht uitspraken, en eventuele verschillen in positief/negatief advies; vrouwen zijn over het algemeen aangeduid als mej. bij de naam
- Oordeel: gunstig/afwijzend/geen
  - o Toelichting: voor totaaloverzicht en filtering
- Oorspronkelijke veroordeling: diefstal/verduistering/fraude/ontucht/oorlogsgerelateerd/meerdere veroordelingen/anders/onbekend
  - o Toelichting: voor totaaloverzicht en filtering

*Worden de volgende aspecten genoemd in de beoordeling?*

- Seksuele moraal: ja/nee
  - o Toelichting: Gaat in principe over seksuele aspecten (behalve seksuele oriëntatie), dus bijvoorbeeld ontucht met minderjarigen, prostitutieverleden of ander soort lichter 'seksueel afgekeurd' gedrag.
- Persoonlijkheid (betrouwbaar, slap etc): ja/nee
  - o Toelichting: soms gaat het in de beslissing niet om feitelijke overtredingen, maar wordt er een vrij algemeen oordeel over iemands karakter geveld.
- Seksuele oriëntatie/homoseksualiteit: ja/nee
  - o Toelichting: voor totaaloverzicht en voor de filtering
- Drank/alcohol: ja/nee
  - o Toelichting: lijkt regelmatig terug te komen als karakteraanduiding, interessant om te zien hoe vaak dat zo is
- Burgerlijke staat (gehuwd, alleenstaand, gescheiden) genoemd: ja/nee

- Toelichting: nog niet tegengekomen, maar zou een rol kunnen spelen, met name bij vrouwen
- Gedrag van omgeving (ouders, echtgenoten of kinderen) meegenomen in de beslissing: ja/nee
  - Toelichting: soms wordt de reputatie van de ouders, echtgenote of het gezin genoemd, zowel in negatieve als positieve zin. Interessant dat dit voor de beoordeling een rol speelt, dus goed om voor het totaaloverzicht en voor filtering mee te nemen.
- Etniciteit/afkomst: als open invulveld, alleen waar het genoemd wordt of relevant is (bijvoorbeeld wordt er verwezen naar gastarbeider, buitenlander etc.)
  - Toelichting: dit lijkt niet veel voor te komen, maar is wel zinvol om de optie te hebben om het te kunnen noteren, mocht het toch relevant blijken. Maar we hoeven het dus niet voor elk geval apart te registreren omdat het meestal niet van toepassing is.

*Voor analyse:*

- Interessant voor casusanalyse: ja/nee
  - Toelichting: hier moeten we goede afspraken over maken. Ik zou pleiten voor een brede definitie van wat 'interessant' is. Niet alleen de homoseksualiteitszaken, maar ook zaken die op arbitraire beslissingen lijken of die wijzen op machtsmisbruik.
- Waarom interessant: open invulveld
- Citaten: open invullen
  - Vooral treffende citaten die ons bevindingen kunnen illustreren met ook aandacht voor uitzonderingen.

## B1.2 Aanpak codering

Het gebruik van het coderingskader maakt onze aanpak systematisch en bovendien transparant en reproduceerbaar. Wij hebben er bewust voor gekozen om de bestudering van de stukken te verdelen tussen twee onderzoekers. Dit gaf ons de mogelijkheid om tussentijds te overleggen over aanvullingen voor het coderingskader, over interessante vondsten en over twijfelgevallen in de codering. Hierdoor vond tijdens het coderingsproces al een deel van de analyse plaats. Ook hebben we voor elk jaar een aantal gevallen dubbel gecodeerd om na te gaan of we op dezelfde wijze te werk gaan. Om de selectie van de dubbel gecodeerde gevallen te randomiseren, hebben we gebruik gemaakt van een digitale gerandomiseerde nummegerenerator. De resultaten van de dubbele codering lieten geen noemenswaardige verschillen zien. Het coderingsstelsel bleek voldoende eenduidig te zijn.

## B1.3 Data management

In de notulen van de Commissie worden namen van leden van de Commissie en de namen van de aanvragers genoemd die beoordeeld worden. De gegevens zijn dus te herleiden tot personen. Om de vertrouwelijkheid van de informatie te beschermen, worden in dit rapport geen namen genoemd. Voor het onderzoek hebben de onderzoekers toegang gekregen tot de digitale bestanden uit het Stadsarchief Amsterdam. De onderzoekers hebben hiervoor ingestemd met een onderzoekersverklaring. Om de gegevens te beschermen, hebben de onderzoekers de gegevens opgeslagen op een externe dataschijf en deze veilig bewaard. Na afronding van het onderzoek worden de gegevens weer verwijderd.

