

GERT JAN VAN SETTEN

OORLOGS
WINST

BEZETTINGS
MAATREGELEN
DIE BLEVEN

Deze uitgave is mede tot stand gekomen dankzij financiële bijdragen van de J.E. Jurriaanse Stichting, de Gravin van Bylandt Stichting, het Hendrik Muller Fonds, het Fonds voor de Geld- en Effectenhandel en de Stichting Mr. Joseph Winkel Studiefonds Rechtsgeschiedenis.

J.E. Jurriaanse[®]



© 2023 Gert Jan van Setten | Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 j° Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van artikel 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Vormgeving omslag: René van der Vooren

Op het omslag is de handtekening van Arthur Seyss-Inquart te zien

Vormgeving binnenwerk: Marry van Baar

ISBN 9789024457403

NUR 680

www.boom.nl

INHOUD

- INLEIDING: 'EEN PERNICIEUSE WOEKERING' 9
- 1 HET BEZETTINGSREGIME IN THEORIE EN PRAKTIJK 13
De vestiging van het Duitse gezag 13
De staatsinrichting van bezet Nederland 17
Aufsichtsverwaltung en bestuurlijk arrangement 21
Procedure van wet- en regelgeving 25
Kwestieuze legitimiteit 30
- 2 ONDERGRONDSE INITIATIEVEN EN LONDENS BELEID 35
De 'commissie-Van Meurs' 35
Het Souverein Noodbesluit 41
De regering in ballingschap en de 'terugkeerwetgeving' 44
Het Besluit Bezettingsmaatregelen E 93 49
- 3 NAAR DE BEVRIJDING 55
De Bijzondere staat van beleg en het Militair Gezag 55
De Verordeningen van het Militair Gezag 59
Het College van Vertrouwensmannen der Regeering 61
Aanpassingen van het Besluit E 93 door de regering 63
- 4 DE LIQUIDATIE VAN EEN 'CORPUS ALIENUM' 67
Totstandkoming en samenstelling van de Staatscommissie Bezettingsrecht 67
Installatie en richtlijnen 72
De Staatscommissie aan het werk 75
De Wetten Bezettingsrecht I t/m IV 78
De Wet Bezettingsrecht IV 1951 82
De Wetten Bezettingsrecht IV 1952-1970 85
Schema 1: Lijsten bij de Wetten Bezettingsmaatregelen IV 1951-1970 92
Schema 2: Vindplaatsen parlementaire behandeling wetten Bezettingsmaatregelen IV 1951-1970 92

- 5 HET DEPARTEMENT VAN JUSTITIE 95
Het departement voor en tijdens de bezetting 95
Economische strafrechtspraak en verbeurdverklaring 104
De reorganisatie van de Nederlandse politie 111
De vernieuwing van het gevangeniswezen en de reclassering 121
Pacht- en huurwetgeving 129
Overige maatregelen 139
- 6 HET DEPARTEMENT VAN BINNENLANDSE ZAKEN 145
Het departement voor en tijdens de bezetting 145
Binnenlands bestuur 150
De Rijksdienst voor het Nationale Plan 163
Posterijen, telegrafie, telefonie en aanverwanten 170
Reorganisatie van het brandweerwezen 181
De invoering van de Midden Europese Tijd 185
- 7 HET DEPARTEMENT VAN FINANCIËN 187
Het departement voor en tijdens de bezetting 187
De hervorming van het belastingstelsel 199
Fiscale bezettingsmaatregelen 205
Overige bezettingsmaatregelen 214
- 8 HET DEPARTEMENT VAN ONDERWIJS, KUNSTEN EN WETENSCHAPPEN 219
Het departement voor de bezetting 219
Het departement van Opvoeding, Wetenschap en Cultuur-
bescherming, 1940-1945 230
Duurzame onderwijsmaatregelen 240
Overige maatregelen 250
Het departement van Volksvoorlichting en Kunsten 264
Het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen na de
bevrijding 272
- 9 HET DEPARTEMENT VAN WATERSTAAT 277
Het departement voor en tijdens de bezetting 277
De Dienst Rijkswaterstaat 287
Het Vervoerwezen 293
De Wegenverkeersregeling 315
- 10 HET DEPARTEMENT VAN HANDEL, NIJVERHEID EN SCHEEP-
VAART 321
Het departement voor en tijdens de bezetting 321

	Ordering van het bedrijfsleven: de ‘Organisatie Woltersom’	335
	De reorganisatie van de Kamers van Koophandel en Fabrieken	348
	De kartelwetgeving	351
	Bedrijvenbeleid	355
	Maatregelen ter bescherming van de consument	360
	Het Algemeen Vorderingsbesluit	363
11	HET DEPARTEMENT VAN LANDBOUW EN VISSERIJ	367
	Het departement en zijn voorgangers	367
	De organisatie van de voedselvoorziening	377
	Ruilverkavelingen	384
	Het Kweekersbesluit 1941	387
	Staatstoezicht op de bossen	390
	De uitoefening van de veeartsnijkunst	395
12	HET DEPARTEMENT VAN SOCIALE ZAKEN	397
	Het departement voor en tijdens de bezetting	397
	Maatregelen betreffende arbeid en arbeidsrecht	406
	Sociale verzekeringen	420
	Maatregelen op het gebied van de volksgezondheid	425
	EPILOOG: DE ZWEEPSLAG VAN DE BEZETTING	441
	Noten	449
	Behandelde wetten en verordeningen	493
	Literatuur	506
	Illustratieverantwoording	514
	Dankwoord	515
	Personenregister	517
	Zakenregister	522

Voor Bino
Mein guter Geist, mein bessres Ich

INLEIDING: 'EEN PERNICIEUZE WOEKERING'

Hans Kolfshoten was een aanstormend talent in de naoorlogse Nederlandse politiek; op zijn 42^e was hij al minister van Justitie in het kabinet Schermerhorn-Drees, en later werd hij een gewaardeerde burgemeester van Den Haag. Maar bij de installatie van de Staatscommissie Bezettingsrecht op 8 februari 1946 trok deze jeugdige katholieke politicus ouderwetse retorische registers open, compleet met een 'heelkundige beeldspraak':

Vijf lange en donkere jaren heeft een machtsdronken en penetrant bezettingsregime kans gezien zich als een gulzige poliep op ons rechts- en staatsbestel vast te zuigen. En nu het zat-gezogen monster met een ruk is verwijderd, blijkt het in de teere weefsels van het Nederlandsche rechtsleven gevoelige schade te hebben aangericht. Schade van verstikking, verstoring en vergroeiing. Men zou ook kunnen denken aan een pernicieuse woekering in een der edelste en gevoeligste organen van ons maatschappelijk lichaam, een woekering die kundig moet worden uitgesneden, waarna de aangetaste organen moeten worden gesaneerd.

De begeleiding van deze delicate operatie werd toevertrouwd aan de Staatscommissie Bezettingsrecht, die de opdracht kreeg de regering van advies te dienen inzake de afschaffing van het bezettingsrecht of de vervanging daarvan door goed Nederlands recht, en inzake het opstellen van het nodige overgangsrecht. De verwachting was dat de klus binnen enkele jaren kon worden geklaard, maar toen het restant van de Staatscommissie na negen jaar van taaie arbeid en honderd vergaderingen in 1955 op eigen verzoek werd ontbonden, was het einde nog lang niet in zicht. Pas op 15 februari 1971 verviel het laatste besluit dat ooit genomen was 'in overeenstemming met de §§ 2 en 3 der Verordening No.3/1940 van den Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandsche gebied'.

Veel inspanningen waren vooraf gegaan aan de vorming van de Staatscommissie Bezettingsrecht. In bezet Nederland hielden anti-Duitse juristen zich al kort na de capitulatie bezig met de vraag wat er met het alsmear uitdijende bezettingsrecht moest gebeuren na de verhoopde aftocht van de

bezetter. De volkenrechtelijke legitimiteit van al die maatregelen was zeer twijfelachtig, maar het was wel de facto geldend echt, met alle rechtsgevolgen van dien. De rechtsgeleerden die zich verzameld hadden in de ondergrondse ‘commissie- Van Meurs’ (vernoemd naar de hooggeleerde Groningse initiatiefnemer) waren het er dan ook over eens dat nictigverklaring of afschaffing zonder meer tot chaotische toestanden zou leiden, en dat een genuanceerd beleid geboden was. Een hecht doortimmerd advies van de commissie in die richting, het ontwerp-Soeverein Noodbesluit, bereikte de regering in ballingschap in Londen, waar juristen op het departement van Justitie ook al tot een dergelijk inzicht waren gekomen.

Een en ander resulteerde in het Besluit Bezettingsmaatregelen (*Staatsblad* E 93) van 17 september 1944. Daarin werden de tot dan toe in het op Duits gezag uitgegeven Verordeningenblad voor het bezette Nederlandse gebied gepubliceerde verordeningen grofweg onderverdeeld in drie categorieën: maatregelen die geacht werden nooit van kracht te zijn geweest (A), maatregelen die hun geldigheid zouden verliezen waar en wanneer het land werd bevrijd (B), en maatregelen die vooralsnog werden gehandhaafd (C). Niet in het Verordeningenblad gepubliceerde maatregelen werden voorlopig geschorst. Het inderhaast opgestelde besluit bepaalde de richting van wat een moeizame en langdurige operatie zou worden. Pas ruim vijftienvintig jaar later waren alle bezettingsmaatregelen in formele zin afgeschaft. Maar vele daarvan zijn in materiële zin blijven bestaan doordat ze naar inhoud en strekking geheel of gedeeltelijk zijn omgezet in democratisch tot stand gekomen wetten en besluiten. Een niet gering deel leeft zo zelfs tot op de dag van vandaag voort.

Het zijn in het bijzonder deze bezettingsmaatregelen die het onderwerp vormen van dit onderzoek, waarbij ik ben uitgegaan van de vraag: welke algemeen verbindende bezettingsmaatregelen van de centrale overheid hebben in de jaren daarna een plaats gekregen in de Nederlandse wetgeving, en welke blijvende betekenis voor de naoorlogse samenleving is daaraan toe te kennen? Bij elk van de behandelde maatregelen heb ik geprobeerd te achterhalen wat het aandeel van de betrokken Duitse instanties bij de totstandkoming daarvan is geweest, en waar dat zinvol is welke beweegredenen ze daarbij hebben gehad. Aansluitend heb ik gezocht naar mogelijke continuïteit met het vooroorlogse beleid, ook in gevallen waarbij de bezetters het initiatief namen. Meestal stond de materie van de gehandhaafde bezettingsmaatregelen al voor de oorlog zo niet op de politieke, dan toch wel op ambtelijke agenda’s, en in veel gevallen zijn er ook al belangrijke aanzetten tot wetgeving geweest. Om die reden wordt ruim aandacht besteed aan de voorgeschiedenis van dergelijke maatregelen, en aan de rol die de diverse bewindslieden en hoge ambtenaren op de departementen daarin speelden.

In de eerste vier hoofdstukken wordt het algemene verhaal over ont-

wikkeling en afwikkeling van het bezettingsrecht verteld. In hoofdstuk 1 wordt uiteengezet hoezeer de omstandigheden waaronder wetten en regels tot stand kwamen tijdens de bezetting verschilden van de periode daarvoor. Er wordt uitgebreid aandacht besteed aan de staatsrechtelijke en politieke condities, in het bijzonder aan de gecompliceerde relatie van het Reichskommissariat met de Nederlandse ambtelijke top. Ook de kwestie van de legitimiteit van het Duitse bewind komt hier aan de orde. De reacties op de aanzwellende stroom bezettingsmaatregelen in Nederland en in Londen, die culmineerden in het Besluit Bezettingsmaatregelen E 93, vormen het onderwerp van hoofdstuk 2. Dat dit haastige besluit in de warrige omstandigheden na de bevrijding nog tot veel problemen leidde, wordt beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 behandelt het langdurige proces van liquidatie en eventuele incorporatie van het bezettingsrecht in de periode daarna.

In de hoofdstukken 5 tot en met 12, waarin de bezettingsmaatregelen per departement worden beschreven, wordt steeds dezelfde indeling aangehouden. Begonnen wordt met een korte voorgeschiedenis, waarbij zal blijken dat veel departementen hun oorsprong vinden in een eerdere bezettingsperiode, namelijk de Franse, van 1795 tot 1815. Met het oog op mogelijke continuïteiten is steeds ruime aandacht besteed aan de relevante wet- en regelgeving tijdens het interbellum en aan de politieke en bureaucratische omgeving waarin die tot stand kwam. Een complicerende factor is het gegeven dat de indeling in departementen en hun taakafbakening voortdurend aan verandering onderhevig was (en is). Om de lezer het spoor niet bijster te laten worden is vooral bij de jongere departementen enige toelichting daarop vaak onvermijdelijk. Vanzelfsprekend komen alleen de departementen aan de orde die tijdens de bezetting daadwerkelijk functioneerden, en dat was niet het geval bij die van Buitenlandse zaken, Koloniën en Defensie. Bij de overige acht ben ik uitgegaan van de tijdens de bezetting bestaande indeling.

Na de historische aanloop volgt bij elk departement een overzicht van de wederwaardigheden tijdens de bezetting en direct na de bevrijding, inclusief een tableau van de belangrijkste Nederlandse en Duitse actoren. De hoofdschotel is steeds de behandeling van de duurzame bezettingsmaatregelen. Bij de behandeling wordt steeds aandacht besteed aan het inhoudelijke belang van de maatregel, en dat vergt in veel gevallen toelichting. Niet iedereen zal direct begrijpen waarom bijvoorbeeld het Kweekersbesluit 1941 zo veel voeten in de aarde heeft gehad. Daarnaast zal, zoals eerder al aangekondigd, steeds de vraag worden gesteld naar het initiatief: Duits of Nederlands? Ook de handavingsprocedure zal uit de doeken worden gedaan, en als dat zinnig is, de stand van zaken op dit moment in de desbetreffende wetgevingsmaterie. Tenslotte wordt in de Epiloog de balans opgemaakt.

Deze studie gaat niet over ‘goed’ of ‘fout’. De behandelde bezettingsmaatregelen worden alleen gewogen op hun mogelijke blijvende betekenis voor de naoorlogse samenleving, en de normatieve waardering daarvan wordt aan de lezer over gelaten. Maar, zoals de geschiedfilosoof Ankersmit het treffend heeft uitgedrukt voor elk onderzoek naar de bezettingsgeschiedenis: het onderzochte landschap wordt zo totaal gedomineerd door een gruwelijke misdaad, dat ‘morele abstinentie’ onmogelijk is. Dat geldt ook voor deze onderzoeker, temeer omdat mijn bevindingen zouden kunnen worden opgevat als een vergoelijking van de Duitse bezetting: die is dus nog ergens goed voor geweest.

Met dergelijke gedachten worstelden ook de leden van de Staatscommissie Bezettingsrecht. Onderling gebruikten ze de metafoor ‘oorlogswinst’ (of ‘bezettingwinst’) voor op zichzelf wenselijke wetten die vóór de oorlog door politieke blokkades niet tot stand kwamen, maar tijdens de bezetting werden doorgedrukt en daarna bij stilzwijgende consensus ongezuiverd dreigden te worden gehandhaafd. Met die term werd gerefereerd aan de verachtelijke ‘ow’ers’: de bunkerbouwers, zwarthandelaars en andere profiteurs van oorlog en bezetting. Ik heb die term gekozen als titel voor mijn proefschrift, waarin ik denk aan te kunnen tonen dat de bezettingstijd inderdaad een aantal wetten en regels heeft opgeleverd waar Nederland nog lang profijt van heeft getrokken, los van de vraag of de oorspronkelijke maatregelen uit Nederlandse of uit Duitse initiatieven voort kwamen, en welke rol de nazi-ideologie in dat laatste geval heeft gespeeld.

Ik hecht er aan om daar als mijn persoonlijke overtuiging aan toe te voegen dat deze ‘oorlogswinst’ op geen enkele wijze en niet in de geringste mate kan opwegen tegen het onvoorstelbare leed dat de Duitse bezetting heeft veroorzaakt, in de eerste plaats tegen de grootste misdaad uit de Nederlandse geschiedenis: de moord met voorbedachten rade op meer dan honderdduizend Joodse landgenoten.