



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bureaucratisch gedrag in een ministerloos tijdperk

Koopmans, T.

Citation

Koopmans, T. (1969). Bureaucratisch gedrag in een ministerloos tijdperk. *Acta Politica*, 4: 1968/1969(4), 361-384. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451157>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451157>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ACTA

TIJDSCHRIFT VOOR POLITICOLOGIE

POLITICA

REDACTIE

Dr. P. R. Baehr (secretaris), Dr. N. Cramer, Drs. G. H. van Es, Dr. A. Hoogerwert, Dr. L. van der Land.

Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit: Prof. Dr. H. Daalder, Prof. Dr. H. Daudt, Prof. Dr. G. Kuijpers.

BIJDRAGEN

en alle andere stukken voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, Dr. P. R. Baehr, p.a. Instituut voor Wetenschap der Politiek, O.Z. Voorburgwal 187, Amsterdam C (020 217878).

De kopij dient persklaar te worden ingezonden, in tweevoud en in machineschrift.

BOEKEN TER RECENSIE

te zenden aan de redactiesecretaris. Teruzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaats vinden.

ADMINISTRATIE

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgevers J. A. Boom en Zoon, Hoofdstraat 87, Meppel (tel. 05220/1341). Postrekening 806864.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks. De abonnementsprijs bedraagt m.i.v. 1 oktober 1968 f 22,50 per jaar (voor instellingen f 32,50 per jaar). Een studenten-abonnement kost f 14,- per jaar (maximaal gedurende 7 achtereenvolgende jaren). Losse nummers f 8,-.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 200,-; 1/2 pagina f 120,-; 1/4 pagina f 85,-. Bewijsnummers worden à f 2,- berekend.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso.

BUREAUCRATISCH GEDRAG IN EEN MINISTERLOOS TIJDPERK (1940-1942)

door T. Koopmans

Le chancelier est grave et revêtu d'ornements, car son poste est faux; et non le roi: il a la force, il n'a que faire de l'imagination.

INLEIDING

Er ligt nu zoveel materiaal op tafel over het officiële leven tijdens de bezettingstijd, vooral dank zij de Parlementaire Enquête Commissie Regeringsbeleid 1940-1945 en het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie, dat het langzamerhand tijd wordt na te gaan of daar niet enige algemene conclusies van min of meer bestuurskundige aard uit te halen zijn. Ik wil trachten daaraan een bijdrage te leveren door enkele facetten van ambtelijk gedrag te bespreken aan de hand van de rol van het Nederlandse ambtenarenapparaat in de beginfase van de arbeidsinzet. De keuze van de arbeidsinzet wortelt — behalve in mijn oude belangstelling voor het arbeidsrecht — vooral in het feit dat de gehele episode uitputtend en voortreffelijk beschreven is in het onlangs zo terecht bekroonde boek van Sijes.² De beginfase wordt gekozen omdat zij, naar hieronder zal blijken, uit een oogpunt van ambtelijk gedrag het belangwekkendst is.

Een tweetal beperkingen stel ik voorop. In de eerste plaats bepaal ik mij tot die elementen uit de ambtenaarlijke gedragingen en houdingen die inderdaad typisch des ambtenaars zijn; over kwesties als die van de 'Zivilkourage', waarmee iedereen in de bezettingstijd had te worstelen die niet als held was geboren, spreek ik dus niet. In de tweede plaats gaat het er mij niet om bepaalde personen of groepen van personen te beoordelen op 'goed' of 'slecht' gedrag;³ het is niet mijn bedoeling om zout te wrijven in wonden die mogelijkerwijs nog niet geheeld zijn. maar om na te gaan of de factoren die het ambtelijk gedrag hebben beïnvloed, corresponderen met een aantal algemene opvattingen ter zake van bureaucratische gedragspatronen.⁴ In het algemeen zal ik er

¹ *Pensées*, Ed. Brunsvig no. 307.

² B. A. Sijes, *De arbeidsinzet*, Monografieën Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie no. 11 (Den Haag 1966); hierna aangehaald als: Sijes.

³ Sijes p. 6-7 verklaart hetzelfde, maar is niet helemaal bij machte zich aan die verklaring te houden: zie p. 612-613.

naar streven zo weinig mogelijk over het gedrag van bepaalde individuen te spreken, maar mij vooral te richten op handelingen van departementen, diensten en functionarissen als zodanig.

Het enigszins onmenselijke beeld dat door deze beperkingen ontstaat zal wellicht degenen irriteren, die zelf de bezettingstijd hebben meegemaakt, die nog weten wat de angst toen kon betekenen en die zich herinneren wie op een bepaald moment het bijtje erbij heeft neergelegd. Met een beroep op mijn beperkte probleemstelling – ik streef geenszins naar geschiedschrijving – zal ik hun eventuele ergernis moeten afweren.

DE BESTUURLIJKE SITUATIE

Alvorens mijn eigenlijke onderwerp aan te vatten, breng ik in het kort in herinnering hoe de bestuurlijke constellatie er medio 1940 uitzag.⁵

Na het vertrek van de Regering naar Londen ressorteerden de ministeriële departementen onder de opperbevelhebber, generaal Winkelman, ingevolge de overdracht van het regeringsgezag op 14 mei 1940. De secretarissen-generaal hadden bijgevolg alleen met hem te maken. niet rechtstreeks met de bezettende macht. Deze situatie duurde slechts tot 29 mei 1940, toen het Duitse civiele bestuur hier te lande werd geïnstalleerd met de komst van de Rijkscommissaris die door de 'Führer' was benoemd.

De Rijkscommissaris beschouwde de secretarissen-generaal als departementshoofden, die rechtstreeks aan hem ondergeschikt waren. Bij verordening van 21 juni 1940⁶ machtigde hij hen om 'im Rahmen ihres sachlichen Zuständigkeitsbereichs die zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und zur Sicherung des öffentlichen Lebens notwendigen Massnahmen zu treffen, insbesondere Rechtsvorschriften zu erlassen', eventueel met strafsancie, en om de hun ondergeschikte ambtenaren en diensten 'Weisungen zu erteilen'. Deze 'Vollmachten' zouden evenwel 'für einzelne Fälle' door de Rijkscommissaris kunnen worden beperkt of ingetrokken. In feite moesten de verordeningen welke de secretarissen-generaal uitvaardigden, eerst aan de Duitse administratie worden voorgelegd en door deze worden goedgekeurd.

Aangezien de Rijkscommissaris zich daarnaast bevoegd achtte om op alle gebieden zelf verordeningen uit te vaardigen, ontstonden er als het ware concurrerende bevoegdheden: zowel de Rijkscommissaris als

⁴ Zie voor Nederland A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* (ac. prfchr. Utrecht 1957); verder aan te halen als: Van Braam.

⁵ Uitvoerig in *Verslag Parlementaire Enquête-commissie* (geciteerd als P.E.C.) deel VII A p. 66-79. Zie ook Sijes p. 53-57.

⁶ P.E.C. VII B bijlage 7.

de 'sachlich zuständige' secretaris-generaal trad regelend op.

Hoe was nu, juridisch gezien, de situatie? De hoofdamttenaren uit die tijd huldigen daarover verschillende opvattingen. Een van de secretarissen-generaal stond op het standpunt dat hij onder het gezag stond van de Regering te Londen en dat hij, als waarnemend hoofd van het departement, het gezag van de Minister te Londen waarnam.⁷ Een ander meende dat de Nederlandse ambtenaren door de bezetting tijdelijk Duitse ambtenaren waren geworden en dat de secretarissen-generaal derhalve Duits regeringsgezag uitoefenden.⁸ Een derde was de opvatting toegedaan dat hij twee heren moest dienen, de bezetter en Nederland, maar hij weigerde 'Nederland' te vereenzelvigen met de uitgeweken Regering omdat hij als administratief hoofd van het departement krachtens Nederlands recht een eigen verantwoordelijkheid droeg.⁹

Uit het gezichtspunt van onze vraagstelling is niet zo zeer interessant wie er nu gelijk had, als wel hoe deze principiële kwestie is behandeld of tot een oplossing gebracht. Het antwoord daarop is simpel maar verrassend: de kwestie is *niet* behandeld. Nergens blijkt dat men, in het college van secretarissen-generaal of elders, over dit probleem van gedachten heeft gewisseld of op andere wijze gepoogd heeft het te verhelderen. Een gemeenschappelijke opvatting is dan ook niet tot stand gekomen. Wij zijn geen volk van juristen.

AMBTELIJKE ATTITUDES

In de sociologische literatuur wordt vaak als kenmerk van een bureaucratie genoemd dat zij werkt met een zekere mate van gedesinteresseerdheid: zij handelt 'sine ira et studio, without hatred or passion, and hence without affection or enthusiasm'.¹⁰ Dat de ambtenaar zo handelt, zegt niets over zijn opvattingen, gevoelens of emoties; als verstandig man, of soms zelfs als bij uitstek deskundige, zal hij eigen ideeën hebben op het terrein van zijn werkzaamheid, en het is dan niet uitgesloten dat hij voor zijn affectieloos handelen de prijs van de frustratie betaalt. Misschien zal hij zich pogen voor te stellen hoe hij zelf de zaken zou aanpakken als niet een politiek verantwoordelijk bewindsman met de uiteindelijke zeggenschap was bekleed.

Voor de hoofdamttenaren van het Ministerie van Sociale Zaken hebben dit soort omstandigheden in de vooroorlogse jaren zwaarder gewogen dan voor vrijwel elk ander lid van het Nederlandse ambte-

⁷ P.E.C. VIII C nos. 96.311-96.313 (Tenkink).

⁸ P.E.C. VII C no. 96.416 (Hooykaas).

⁹ P.E.C. VII C nos. 95.854-95.858 (Van Poelje).

¹⁰ S. N. Eisenstadt, *Essays on comparative institutions* (John Wiley, New York, 1965) p. 184; verder aan te halen als: Eisenstadt. - Vgl. ook Van Braam p. 65.

narencorps. De depressie had een werkloosheid gebracht van ongekende omvang (maandgemiddelde in 1936: 414.500); de tragische gevolgen die hieruit voor een belangrijk deel van de beroepsbevolking voortsporen, vielen des te moeilijker te verteren daar de situatie door zeer vele gezinnen als volkomen uitzichtloos werd ervaren; de Regering was niet geneigd of bij machte om dit kwaad ook maar enigszins efficiënt te bestrijden. Een bewust werkgelegenheidsbeleid, door industrialisatie en openbare-werkenpolitiek, paste niet in de economisch-politieke filosofie van de kabinetten-Colijn; ook van sociaal-politieke maatregelen, zoals verhoging van de werklozensteun en verbetering van arbeidsbemiddeling, beroepsvorming en scholing, kwam weinig of niets terecht. Er werden wel maatregelen ontworpen, maar zij bleven steken omdat zij te duur waren of omdat de politieke wil ontbrak om ingrijpende dingen te doen.¹¹ In het algemeen kan men spreken van immobilisme op sociaal-politiek terrein: ook van de verdere uitbouw van de sociale verzekering, waaraan sinds de invoering van de Ziektewet in 1930 ten departemente was voortgewerkt, kwam weinig.¹² Juist de ambtenaren die met het werkloosheidsprobleem te maken hadden, moesten de gang van zaken wel met gevoelens van geïrriteerdheid volgen. In hun kring begon zich dan ook meer en meer een communis opinio te vormen, dat de Regering op de verkeerde weg was en dat alleen met meer overheidsingrijpen op sociaal en economisch gebied iets te bereiken zou zijn. Vooral de noodzaak om tot een gecentraliseerde en krachtig geleide arbeidsbemiddeling te komen, ter vervanging van het amateuristische systeem van gemeentelijke arbeidsbeurzen, vond daarbij ingang.¹³ Zo ontstond binnen het ambtenarenapparaat een eigen sociaal-politieke gedachtenwereld, die uit reactie op de onmacht van de klassiek-liberale benaderingswijze der Regering anti-individualistisch en centralistisch getint was en die voor alles gericht was op een doelmatige werkloosheidsbestrijding.¹⁴

De bestuurlijke verhoudingen na 29 mei 1940 schenen de mogelijkheid te bieden het sociale program van de ambtelijke top ten uitvoer te leggen. Er zijn inderdaad in de aanvang van de bezettingstijd een aantal maatregelen ingevoerd die reeds ten departemente waren voorbereid en die nu, in plaats van een omslachtige en met politieke risico's bezaaide parlementaire weg te volgen, door een handtekening van de Secretaris-Generaal effect konden verkrijgen. Het Ziekenfondsenbesluit is een voorbeeld van dit type maatregelen.¹⁵ Ook de

¹¹ Sijes p. 31-37.

¹² Wel kwam in 1938 de Kinderbijslagwet tot stand.

¹³ Sijes p. 44-49.

¹⁴ Vgl. hierbij Van Braam p. 336 over informele bureaucratische ideologieën.

¹⁵ Molenaar, *Arbeidsrecht* II B p. 1757.

centralisatie van de arbeidsbemiddeling kreeg reeds in september 1940 haar beslag.¹⁶ De centralisatie ging echter verder dan sommige hoofdambtenaren, onder wie de Secretaris-Generaal, aanvankelijk hadden gewild. De afdeling Sociale Zaken van het Rijkscommissariaat had evenwel reeds in juni van haar belangstelling voor deze materie doen blijken; van die zijde werd een totale centralisatie voorgestaan. De Secretaris-Generaal wees deze eerst als 'onwenselijk en on-Nederlands' van de hand, hoewel enkele van zijn belangrijkste medewerkers het Duitse standpunt deelden; later gaf hij toe om conflicten te vermijden en om bovendien te voorkomen dat de Duitsers zelf de reorganisatie van de arbeidsbemiddeling ter hand zouden nemen.¹⁷

In het licht van het voorgaande zou het niet zo verbazingwekkend zijn, wanneer het 'mandarinaat' op Sociale Zaken het uitvallen van Regering en Parlement op zichzelf — dus los van de omstandigheden die daartoe hadden geleid — positief zou hebben gewaardeerd. De Parlementaire Enquête Commissie stelde in het algemeen vast dat de secretarissen-generaal 'het ontbreken van politiek gezag boven zich niet als een gemis hebben beschouwd'.¹⁸ Krasser uitte zich, tijdens de bezettingstijd, de functionaris die van augustus 1940 af als waarnemend secretaris-generaal de feitelijke leiding van het departement van Sociale Zaken had: hij achtte het 'een mooie gelegenheid om allerlei wensen ten opzichte van verbetering van de sociale wetgeving te vervullen, zonder dat ik te maken heb met een Minister, die het misschien niet goedvindt, of een Kamer, die er misschien anders over denkt'. Er zou heel wat kunnen worden verbeterd als hij een jaar de gelegenheid had 'vrij door te werken'.¹⁹

Was ditzelfde mandarinaat ook enigszins aangestoken door het ethos van de 'nieuwe orde'? Deze, in 1940 met veel verve gepredikte benaderingswijze zou immers, naar Duits voorbeeld, een doelbewuste aanpak van de economische en sociale problematiek brengen, zonder nochtans een volledige afschaduwing te zijn van het nationaal-socialisme in Duitsland. De stoere dynamiek die ervan uitging moest, gegeven de traumatische ervaringen van tien jaar immobilisme, toch wel iets verleidelijks hebben. Uit de door Sijes bijeengebrachte documentatie blijkt dat de hoofdambtenaren in de sfeer van de arbeidsbemiddeling die verleiding inderdaad niet geheel hebben weerstaan. In hun uitlatingen uit 1940-1941 wordt de voorstelling gegeven dat

¹⁶ Sijes p. 98.

¹⁷ Sijes p. 96.

¹⁸ P.E.C. VII A p. 122.

¹⁹ P.E.C. VII C no. 65.116 (Verwey, volgens verklaring van Drees); Sijes p. 94-95.

²⁰ Sijes p. 91-94, met citaten van Morren (vrij onschuldig), Van Lier, Verwey en Knetsch.

een 'nieuwe tijd' aan het aanbreken is, waarin een 'nieuwe opbouw van ons maatschappelijk leven' zich bezig is te voltrekken, waarin het uiteindelijk mogelijk wordt 'om de wil tot werkelijkheid te brengen, de werkloosheid uit de wereld te ruimen en allen aan het werk te zetten' en waarin 'dit delta-volk als waardevol deel van het komende Europese geheel' grote dingen zal verrichten.²⁰ Er was kennelijk een raakvlak tussen de gedachtenwereld van de bureaucratie en het sociale ethos van de nieuwe machthebbers.

EERSTE MAATREGELN

De aanvang van de arbeidsinzet vond plaats met toepassing van de in mei '40 bestaande Nederlandse wetgeving. De basis daarvoor was reeds in 1937 en 1938 gelegd. De Duitse economie kwam in die jaren al weer op gang en de mogelijkheid bleek te bestaan voor Nederlandse werklozen om arbeid in Duitsland te aanvaarden. Toen de animo niet erg groot bleek, zon men in kringen van de arbeidsbemiddeling op middelen om een zekere drang uit te oefenen. Juridisch bestond daartoe de mogelijkheid: als nl. arbeid in Duitsland tot 'passende arbeid' zou worden verklaard in de zin van regelingen omtrent werklozensteun, zou weigering om die arbeid te aanvaarden tot gevolg hebben dat de ondersteuning kon worden ingetrokken; bovendien was men dan vrij de weigerachtige arbeider niet voor plaatsing in de werkverschaffing in aanmerking te doen komen. Nadat Haagse ambtenaren al enige tijd in de provincie de opvatting hadden verkondigd dat arbeid in Duitsland in principe als passende arbeid viel te beschouwen, verschenen er tenslotte in begin 1938 enkele circulaire van de Minister van Sociale Zaken aan de gemeentebesturen, waarin deze richtlijn voor bepaalde categorieën werkloze arbeiders werd voorgeschreven, het eerst voor Drentse veenarbeiders. De informele druk werd daarmee vervangen door indirecte dwang: er werden geen vrijwilligers meer opgeroepen, maar de in aanmerking komende werklozen werden aangewezen en wisten dan, dat zij bij weigering in de kou zouden komen te staan.²¹

Deze maatregelen werden niet overal even geestdriftig ontvangen. De gemeentebesturen bleken weinig geneigd om mee te werken, vakverenigingen protesteerden, de sociaal-democratische fractie stelde de zaak enige malen in de Tweede Kamer aan de orde. De circulaire bleven evenwel, zij het met enige versoepeling (eerst zouden b.v. ongetrouwden worden aangewezen), van kracht. De leiding van de arbeidsbemiddeling achtte politieke bezwaren niet reëel, daar men bij bezoeken had vastgesteld dat in de Duitse ondernemingen rekening

²¹ Sijes p. 37-40.

werd gehouden met 'onze vrijheidszin op het gebied van godsdienst, staatkunde, enz.'²²

Deze toestand bleef bestaan tot september 1939, toen de oorlog uitbrak. Op dat moment deelde de Minister van Sociale Zaken mondeling mee aan de directeur van de Rijksdienst Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling, dat arbeid in Duitsland onder de gewijzigde omstandigheden niet meer als 'passende arbeid' kon worden beschouwd; in verband met de Nederlandse neutraliteitspolitiek mocht aan deze beslissing echter geen ruchtbaarheid worden gegeven. Deze laatste instructie werd zo goed uitgevoerd, dat ook de Secretaris-Generaal van het departement niet op de hoogte werd gesteld.²³

Reeds in de veertien dagen die de Militärverwaltung duurde vonden besprekingen met de Duitsers over de werkloosheidsbestrijding plaats,²⁴ terwijl het departement van Sociale Zaken zijnerzijds toen reeds de eerste instructie deed uitgaan ter bevordering van tewerkstelling in Duitsland.²⁵ Drie weken na de instelling van de Zivilverwaltung verscheen een gezamenlijke oproep van de Secretaris-Generaal van Sociale Zaken en het hoofd van de sociale afdeling van het Rijkscommissariaat, waarin een krachtadig beleid ter bestrijding van de werkloosheid wordt aangekondigd en waarin de werkloze arbeiders wordt aangeraden zich voor werk in Duitsland te melden bij de arbeidsbeurzen.²⁶ Enkele dagen later, nl. op 25 juni 1940, liet de Secretaris-Generaal per circulaire de gemeentebesturen weten dat arbeid in Duitsland in het algemeen 'passende arbeid' geacht moest worden; de arbeidsbeurzen dienden zich derhalve zelf te wenden tot de werklozen die voor deze tewerkstelling in aanmerking kwamen (ongetrouwden, en voorts getrouwden wier afwezigheid een 'niet al te groot bezwaar' opleverde), en die dan ook ingeval van weigering moesten worden uitgesloten van ondersteuning en van plaatsing in de werkverruiming.²⁷ Deze maatregel was in strijd met de ministeriële instructie van 1939, maar deze instructie was de Secretaris-Generaal onbekend, en de ambtenaren die wèl op de hoogte waren oordeelden het niet raadzaam hem in te lichten.

Ook nu was de maatregel aanvankelijk niet bijzonder effectief. Gemeentebesturen werkten tegen; burgerlijke en kerkelijke armenzorg ondersteunden de gezinnen van de weigerachtige werklozen; arbeiders die in Duitsland tewerkgesteld waren, keerden op eigen houtje terug ('contractbrekers'). Tegen het laatste 'euvel' werd in de eerste tijd niets

²² Sijes p. 40-44.

²³ Sijes p. 44 en 85.

²⁴ Al op 17 mei 1940: Sijes p. 75.

²⁵ Op 24 mei 1940: Sijes p. 83.

²⁶ Copie bij Sijes, tegenover p. 72.

²⁷ Sijes p. 84.

ondernomen, maar het departement beijverde zich wel om bij de gemeenten en de instellingen van armenzorg er met grote klem op aan te dringen het beleid van Sociale Zaken te volgen. Men moest 'de uiterste consequentie trekken en geen steun verlenen'; men mocht niet 'de politiek laten voorgaan bij de arbeidsbemiddeling'; men moest provinciale en plaatselijke belangen achterstellen nu 'de wil van de Regering' gericht was op het bedwingen van de werkloosheid.²⁸ Op 23 september volgde nog een circulaire aan de gemeentebesturen waarin er aan herinnerd werd dat het in strijd met de bestaande voorschriften was als burgemeesters zouden weigeren in werkverruiming geplaatste arbeiders voor bemiddeling naar Duitsland in aanmerking te laten komen.²⁹ Kortom, er heerste ten departemente een frappante energie.

ARBEIDSINZET '40—'42

Om het belang van deze gebeurtenissen in het licht te stellen, resumeer ik nu eerst de verdere geschiedenis van de arbeidsinzet, van eind 1940 tot midden 1942.

Aanvankelijk ging men op de eenmaal ingeslagen weg in een vrij kalm tempo voort. Enerzijds werd gepoogd om via het Rijksarbeidsbureau — dat intussen, in het raam van de reorganisatie der arbeidsbemiddeling, totstandgekomen was — vrijwilligers te werven voor bepaalde beroepen: b.v. metaalarbeiders voor de Duitse werven in december 1940, landbouwers (vooral 'kloeke') voor tewerkstelling in Oost-Europa in juli 1941.³⁰ Anderzijds werd de controle op de tewerkstelling van werkloze arbeiders en arbeiders in werkverruiming doorlopend verscherpt.

Het grootste probleem vormden in het begin de 'contractbrekers', de weglopers. Als zij in Duitsland werden gepakt, volgde terugvoering naar de onderneming waar zij tewerkgesteld waren; bij recidive werden zij in een 'Arbeitsziehungslager' geplaatst om hun luiheid af te leren. Zodra zij evenwel op Nederlandse bodem waren, was terugbrengen onmogelijk: de Nederlandse politie trad niet tegen hen op. In november 1940 verscheen er een circulaire van Sociale Zaken dat hun distributie-stamkaarten moesten worden ingehouden. Twee maanden later werd de circulaire echter ingetrokken onder pressie van de directeur-generaal voor de Voedselvoorziening, die van oordeel was dat Sociale Zaken zijn boekje te buiten was gegaan door zich met de distributie te bemoeien; bovendien achtte hij het onjuist inhouding van distributiebescheiden als strafmaatregel te hanteren.³¹ Ongeveer

²⁸ Sijes p. 86, 88 en 90, met citaten van Scholtens, Van Lier en Morren.

²⁹ Sijes p. 89.

³⁰ Sijes p. 107-111.

³¹ Sijes p. 124 en 128.

tegelijkertijd begonnen de maatregelen tegen degenen die zich reeds in Nederland aan de arbeidsinzet onttrokken, de 'weigeraars'. In februari 1941 verscheen een verordening van de Rijkscommissaris, krachtens welke bewoners van het bezette Nederlandse gebied door de arbeidsbureaus konden worden verplicht om binnen dat gebied voor een bepaalde tijd diensten te verrichten, op een hun aangewezen plaats. De gedachte daarbij was om 'tuchtkampen voor onwilligen' in te richten. Sociale Zaken was in de verordening niet gekend. Aanvankelijk werden onder deze dienstverplichting gebracht alle arbeiders in werkverruiming, ondersteunde en niet-ondersteunde werklozen, personen die leefden van bedelarij of die werk verrichtten van 'weinig of geen maatschappelijk nut'; bovendien alle mannen die zonder geldige reden het werk in Duitsland hadden verlaten. Deze aanwijzing geschiedde, krachtens machtiging van de waarnemend Secretaris-Generaal van Sociale Zaken, door de directeur-generaal van het Rijksarbeidsbureau. Later werden er, op dezelfde wijze, maar op aanwijzing van de Duitse instanties, ook onder gebracht arbeiders, die in Duitsland de arbeidsrust in gevaar hadden gebracht. Hoewel men sprak van 'verplichte werkverschaffing', was men zich er wel van bewust dat het in wezen ging om een vorm van bijzondere rechtspleging. De 'lastgevingen' aan de arbeiders om naar het strafkamp te gaan, werden verzonden door de officieren van justitie; niet gehoorzamen konden gestraft worden met 6 maanden gevangenisstraf. Sociale zaken drong bij justitie aan op een snelle berechting. De kampen stonden onder Nederlandse leiding.³²

De Duitse instanties vonden het regime in de strafkampen te zacht; zij overwogen de dienstverplichting tot Duitsland uit te breiden, maar de autoriteiten in Duitsland zelf voelden daar toen nog niet voor. Daarna, in december 1941, werd een ander plan uitgevoerd, nl. om de contractbrekers op te sluiten in het 'polizeiliches Durchgangslager' Amersfoort. Een aantal burgemeesters, vooral in het noorden van het land, weigerden echter de desbetreffende instructies aan de politie door te geven; de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken onderschreef hun oordeel, waarop de Duitse Sicherheitspolizei zich met de arrestatie belastte. Sociale Zaken protesteerde, omdat de nieuwe maatregel een 'Rechtsgrundlage' zou ontberen; deze was immers niet te vinden in de verordening van februari 1941 omtrent de dienstverplichting. Dit laatste werd door het Rijkscommissariaat toegegeven; de juridische basis zou veeleer te vinden zijn in 'den allgemeinen Aufgaben der Polizei'.³³

Het was intussen voorjaar 1942, en sindsdien ging de ontwikkeling in versneld tempo. Er kwam een Aanstellingbesluit, afkomstig van de

³² Sijes p. 120-121 en 129-130.

³³ Sijes p. 131-132.

Secretarissen-Generaal van Sociale Zaken en Justitie, dat de arbeidsbureaus de gelegenheid gaf ongewenste tewerkstelling in het Nederlandse bedrijfsleven te voorkomen. Het initiatief kwam van Duitse kant, maar Sociale Zaken had geen bezwaar tegen het opsporen van braakliggende arbeid. Enige secretarissen-generaal uitten wel hun bezorgdheid.³⁴ Een week na het Besluit verscheen een verordening van de Rijkscommissaris, waarin de dienstverplichting tot Duitsland werd uitgebreid. Er had geen overleg met Nederlandse instanties plaatsgevonden, maar uit toespraken van Duitse functionarissen op bijeenkomsten met directeurs van arbeidsbureaus viel wel af te leiden wat er in de lucht zat.³⁵ De juridische adviseur van de Rijkscommissaris had zich aanvankelijk tegen de nieuwe maatregel verzet daar deze 'völkerrechtswidrig' zou zijn, maar andere Duitse functionarissen meenden dat het zo'n vaart niet liep: 'letzten Endes mache der Ton die Musik.'³⁶ De Duitsers instrueerden daarop de directeur-generaal van het Rijksarbidsbureau om ook als 'dienstverplichtet' aan te wijzen alle arbeiders die niet aan 'wehrwirtschaftlich' belangrijke orders werkten.

Op dat moment begonnen de directeurs der gewestelijke arbeidsbureaus de verzenen tegen de prikkels te slaan. Sommigen van hen protesteerden; enkelen vroegen ontslag. De rooms-katholieke directeurs wendden zich voor advies tot de aartsbischop en vroegen vervolgens collectief ontslag. Aanvankelijk hielden de ontslag vragende directeurs voet bij stuk, ondanks sterke pressie van Duitse zijde. Vervolgens werd evenwel van de kant van Sociale Zaken bericht dat de toestand 'grondig' veranderd was omdat het dienstplichtformulier voortaan, bij bezwaar van de directeur, getekend zou worden door een Duitse functionaris, de Fachwerber; er werd voorts een beroep op de directeurs gedaan om 'in het belang van het vaderland' hun post niet te verlaten. De meesten trokken daarop hun ontslagaanvraag in.³⁷

Het was in april 1942 en de Duitsers gaven te kennen dat zij 30.000 metaalarbeiders nodig hadden voor de Duitse industrie. Daarmee was het stadium van de mensenjacht geopend dat de komende jaren zou beheersen; de administratieve en organisatorische infrastructuur was er intussen voor gelegd.

AMBTENAAR EN POLITIEK

Men zegt van generaals wel dat zij zich plegen bezig te houden met het winnen van de vorige oorlog. Het is de vraag of deze uitspraak niet een ruimere geldigheid heeft en of wij ons niet allen meestal

³⁴ Sijes p. 157-158.

³⁵ Sijes p. 155-156.

³⁶ Sijes p. 159-160.

³⁷ Sijes p. 163-170.

bezighouden met het oplossen van het *vorige* probleem. Het gaat in elk geval op voor de Nederlandse ambtenaren die in de jaren 1940-1941 leiding gaven, of mede gaven, aan 's lands sociale politiek. Zij waren gebiologeerd door het werkloosheidsprobleem en zij aarzelden niet om onorthodoxe middelen aan te wenden teneinde daaraan het hoofd te bieden; toen zij ontdekten hoe hun bijdrage tot het Nederlandse werkgelegenheidsprobleem was geperverteerd, was het systeem van de arbeidsinzet al op gang.

Ik citeer nog een uitspraak uit oktober 1940: 'Aan allen die werken onder de vanen van het zojuist opgerichte Rijksarbidsbureau roep ik toe: werkt met hart en ziel mee aan onze grote taak — de werkloosheid te bestrijden en aan de werklozen en hun gezinnen arbeid en brood te brengen.'³⁸ Het was een 'grote taak'; er waren toen evenwel grotere. En juist het feit dat alleen maar naar de 'grote taak' werd gekeken, verslechterde doorlopend de oplossing van de hoofdtaken wavoor het Nederlandse bewind zich zag gesteld. Om het in modern politiek jargon te zeggen: de prioriteiten werden verkeerd gesteld. Daar schuilt iets tragisch in: zoals de Regering voor 1940 de prioriteiten verkeerd stelde door de werkloosheid *niet* te lijf te gaan, zo stelde het departement na 14 mei 1940 de prioriteiten verkeerd door daar wèl met alle middelen tegen op te treden.

Toch speelt in deze prioriteitenkwestie, naast de historische verklaring, ok een andere faktor een rol, die ik als de technocratische faktor zou willen aanduiden. Men stond nu eenmaal voor de problematiek van werkgelegenheid en arbeidsbemiddeling, en men vereenzelvigde zich daar zozeer mee, dat men onvoldoende oog had voor wat daar omheen gebeurde. In een publikatie van september 1940 heet het, dat de arbeidsbemiddeling en de werkloosheidszorg vroeger door de politiek waren vertroebeld, dat zij thans 'in nieuwe banen' kwamen en daarmee een aanloop leverden tot een nieuwe gemeenschap, waarin alle zorg gericht zou zijn op het in de arbeid brengen en houden der mensen.³⁹ En moesten ook de gemeentebesturen niet ophouden 'de politiek' te laten voorgaan boven 'de arbeidsbemiddeling'?⁴⁰ Toegegeven zij dat deze ambtenaren niet veel reden hadden met warme gevoelens terug te denken aan de vooroorlogse politiek, maar er komt m.i. toch iets anders bij: hun was ook niet geleerd problemen in politieke termen te bezien. De toen algemeen aanvaarde opvatting, ook thans nog wel aangehangen, dat de overheid zich afzijdig heeft te houden van politieke strijd, en dat zulks dus ook van de ambtenaar

³⁸ Sijes p. 82, met citaat van Morren.

³⁹ Van Lier, *De arbeidsbemiddeling en werkloosheidszorg in nieuwe banen* (IJmuiden, 1940).

⁴⁰ Supra no. 4, nt. 28.

moet worden gevraagd,⁴¹ is daar mede debet aan. Als men, zoals velen in Nederland, enerzijds uitgaat van de hoogheid van de overheidsgezag, anderzijds geprononceerde politieke meningen buitenissig en politieke actie enigszins verdacht vindt, moet men wel bij dit soort voorstellingen terecht komen: er moet dan immers een waterdicht schot worden opgetrokken tussen de (hoge) sfeer van de overheid en de (niet geheel zuivere) wereld der politiek. Deze voorstellingen zijn evenwel naar mijn gevoelen irreëel. Overheidsorganen voeren een beleid dat in een bepaalde politieke sleutel staat, dat door een bepaalde politieke wilsvorming wordt gedragen en dat door bepaalde politieke leidlieden wordt geleid of beïnvloed; de ambtenaar die in dat beleid participeert, door adviezen of door voorbereidende of uitvoerende handelingen, moet de politieke achtergrond en de politieke consequenties van dat beleid kunnen doorzien. Kan hij dat niet, dan verwordt hij tot puur instrument: soms nutteloos, omdat hij geen creatieve bijdrage aan het beleid kan leveren, een enkele keer gevaarlijk, omdat hij niet kan bepalen waar hij de grenzen van de trouw aan zijn opdrachtgever moet trekken. Als politieke passiviteit generaties lang als deugd heeft gegolden, ontwikkelt zij zich licht tot het soort neutraliteit dat de ambtenaar er rijp voor maakt politiek gezag van *elk* soort te aanvaarden; in Duitsland is de consolidatie van het Nazi-regime door deze ambtelijke habitus b.v. vergemakkelijkt.⁴²

Naast de depolitiserende heeft ook de specialisatie van de ambtenaar de technocratische faktor versterkt. Functionarissen die zich hun leven lang met één aspect van overheidsbeleid bezighouden, moeten wel haast blind worden voor het belang van andere aspecten. De hypergespecialiseerde 'zuständige Fachreferent', in de Bondsrepubliek overigens in ere hersteld, levert het schoolvoorbeeld op van het soort knappe geborneerdheid dat dan ontstaat. Het zou misschien verschil hebben gemaakt, als een aantal arbeidsbemiddelaars zich eens een tijdje zouden hebben beziggehouden met — zeg — problemen van openbare orde, van buitenlands beleid of van gemeentelijk bestuur. Het ambtelijk cyclopenoog ontwikkelt zich slechts waar te lang naar hetzelfde punt wordt gekeken; men verleert dan om het gewicht van het eigen probleem te taxeren in verhouding tot wat elders omgaat. Hoewel de gevolgen zich niet vaak in zo scherpe vorm als in 1940 zullen doen gevoelen, dient men het belang van deze kant van het bureaucratieprobleem m.i. niet te onderschatten. Bij internationale onderhandelingen speelt het b.v. nog steeds duidelijk een rol; de hardnekkigheid waarmee de ambtelijke specialist zich met zijn deel-

⁴¹ Verg. in die richting o.a. Donner, *Nederlands Bestuursrecht*, uitg. 1962, Algemeen Deel p. 174.

⁴² Eisenstadt p. 182.

probleem vereenzelvigd, wordt nauwelijks beïnvloed door het belang van de politieke oplossing welke de inzet van de discussie is.⁴³

INSTRUCTIES

Als men ervan uitgaat dat de Nederlandse administratie de prioriteiten verkeerd heeft gesteld, rijst de vraag of de Regering geen pogingen heeft aangewend om tot het doen van een betere keuze te instrueren. In 1937 had de Ministerraad 'Aanwijzingen' opgesteld aan de ambtenaren, hoe te handelen in geval van vijandelijke bezetting.⁴⁴ Zij kwamen neer op een voor Nederlands gebruik vervaardigde bewerking van de hoofdbepalingen van het Landoorlogsreglement.⁴⁵ Dit is om twee redenen pikant: in de eerste plaats, omdat de Rijkscommissaris in de beginperiode, althans verbaal, zich op basis van het L.O.R. stelde: zijn machtigingsverordening aan de secretarissen-generaal volgt b.v. de corresponderende tekst van het L.O.R.; in de tweede plaats, omdat zich juist over de interpretatie van het L.O.R. tijdens de bezettingstijd problemen zouden gaan voordoen.

Het L.O.R. zelf was in mei '40 bij weinig ambtenaren bekend.⁴⁶ In de loop van 1941, toen de bezetters nog de indruk wekten niets te willen doen wat 'völkerrechtswidrig' was, ging het Reglement meer en meer een rol spelen in de discussies. Voor de arbeidsinzet was daarbij vooral van belang de bepaling welke de bezettende macht verbood de bevolking te dwingen om aan krijgsverrichtingen tegen haar vaderland deel te nemen;⁴⁷ reeds bij het werken aan vliegvelden in werkverschaffing speelde het een rol. De Duitsers beweerden dat het L.O.R. niet verbood deelneming aan de *voorbereiding* van krijgsverrichtingen. Zij deden daartoe een beroep op de Engelse (en niet-'arische') geleerde Oppenheim.⁴⁸ De volkenrechtelijke expert van Buitenlandse Zaken, François, bleek deze opvatting te delen.⁴⁹ Men vond geen aanleiding andere volkenrechtsdeskundigen, zoals b.v. Verzijl of Telders, te raadplegen; het schijnt dat men dezen 'wetenschappelijk gezien niet objectief' achtte.⁵⁰ Uit de 'Aanwijzingen' bleek

⁴³ Vgl. Koopmans, Heptagonale constructies, in: *Besluitvorming in de Europese Gemeenschappen, theorie en praktijk*, Europese Monografieën no. 10 (Deventer 1968) p. 63; Cohen, Ja die PvdA! *Socialisme en democratie* 1968 p. 576 (met gemakkelijke passage over Wereldhandelsconferentie).

⁴⁴ Tekst van de Aanwijzingen: P.E.C. VII A p. 38-45.

⁴⁵ Bijlage van het Verdrag nopens de wetten en gebruiken van de oorlog te land van 1907.

⁴⁶ P.E.C. VII C no. 95.845 (Van Poelje).

⁴⁷ Art. 52 L.O.R.. Zie ook Sijes p. 64 en P.E.C. VII A p. 60-64.

⁴⁸ P.E.C. VII C no. 95.433 (Hirschfeld).

⁴⁹ P.E.C. VII C no. 95.712 (Frederiks); Sijes p. 521-522.

⁵⁰ P.E.C. VII C no. 96.414 (Hooykaas).

evenwel duidelijk dat de Regering het standpunt-Oppenheim had verworpen en ook voorbereidende handelingen zoals de aanleg van loopgraven en versterkingen, tot de krijgsverrichtingen in de zin van het L.O.R. had gerekend.⁵¹

De Aanwijzingen schijnen onder de hoofdamttenaren op onvoldoende schaal verspreid te zijn geweest.⁵² De aandacht ervoor was, zelfs als men rekening houdt met de onvoldoende verspreiding, niet overdreven groot: de Aanwijzingen zouden ongelukkig zijn, men had er toch niets aan, het belang ervan was gering.⁵³ De Aanwijzingen vormden geen onderwerp van beraad in het college van secretarissen-generaal⁵⁴ en één van de secretarissen vernam pas in 1943 dat de Aanwijzingen 'eigenlijk van kracht bleven'.⁵⁶

De Aanwijzingen waren inderdaad niet berekend op het soort bezetting dat Nederland doormaakte. Zij verboden b.v. het spoorwegpersoneel om troepen, munitie of oorlogsmateriaal van de vijand te vervoeren,⁵⁶ maar zij spraken met geen woord over het 'abrollen' — om de term van Rauter te citeren — per trein van de Joodse bevolking naar Westerbork en verder. Men zou in 1937 ook over een bizar soort fantasie hebben moeten beschikken om zich deze problemen voor te stellen. Dit alles neemt niet weg dat het, althans achteraf gezien, merkwaardig mag heten, dat de Nederlandse ambtenaren die zo van de nutteloosheid van de Aanwijzingen overtuigd waren, geen enkele poging hebben aangewend om zich in de discussie rondom het L.O.R. op de bodem van die Aanwijzingen te stellen.

De Regering had vanuit Londen op naleving van de Aanwijzingen kunnen aandringen, maar zij deed zulks tot 1943 niet. Gedurende de eerste jaren gaf de Regering zelfs geen enkele rechtstreekse aanwijzing aan de ambtenaren in het bezette gebied, ook niet via boodschappers.⁵⁷ De waarnemend Secretaris-Generaal van Sociale Zaken verklaarde na de oorlog dat hij contact met Londen wel op prijs zou hebben gesteld; 'of ik het met de Londense heren eens was geweest, is een tweede'.⁵⁸ De Minister-President stond op het standpunt dat hoofdamttenaren ervoor behoorden te zorgen dat zij kennis kregen van de essentie van

⁵¹ Aanwijzingen § 17; P.E.C. VII A p. 64; Sijes p. 520.

⁵² Scholtens, De secretarissen-generaal, in *Onderdrukking en verzet* I p. 398-417 (op p. 401); P.E.C. VII C nos. 83.275 (François), 95.845 (Van Poelje) en 96.614 (Verwey); anders no. 95.692 (Frederiks).

⁵³ Scholtens t.a.p.; P.E.C. VII C nos. 95.692 (Frederiks) en 95.872 (Van Poelje); anders no. 83.286 (François).

⁵⁴ P.E.C. VII C no. 95.848 (Van Poelje).

⁵⁵ P.E.C. VII C no. 96.669 (Van Dam).

⁵⁶ Aanwijzingen § 31.

⁵⁷ P.E.C. VII C nos. 95.398 en 95.454 (Hirschfeld), 95.669 (Frederiks) en 95.945-95.946 (Spitzen).

⁵⁸ P.E.C. VII C no. 96.638 (Verwey).

hetgeen de Regering via Radio-Oranje deed uitzenden.⁵⁹ Den Haag en Londen werkten kennelijk in gesloten circuits: elk reëel contact ontbrak, hoewel de weg via Zwitserland toen nog openstond.

In 1943 verscheen een 'Commentaar op de Aanwijzingen'; het was opgesteld door drie Nederlanders in het bezette gebied,⁶⁰ maar werd door de Regering tot geautoriseerd commentaar verklaard. Het werd op grote schaal verspreid, ook in Den Haag; men vond het daar nogal 'theoretisch': elke maatregel die ertoe strekte de Duitse oorlogsvoering te bevorderen, moest worden geweigerd, en men was er zich van bewust dat vrijwel elke maatregel langzamerhand die strekking had of kon krijgen.⁶¹ Het Commentaar verbood intussen medewerking aan inschakeling der arbeidsbeurzen 'ten behoeve van de Duitse oorlogsmachine',⁶² maar deze boodschap kwam in 1943 in elk geval te laat om nog zoden aan de dijk te zetten.

De ijver om het politieke gezag van de Nederlandse Regering te erkennen was niet overmatig. Al in november 1940 werd dit zo aan gevoeld door een aantal leidslieden uit de zes grote politieke partijen, die samenwerkten onder de naam 'Politiek Convent'. Dit Convent schreef toen een brief aan het college van secretarissen-generaal, waarin het op 'waakzaamheid' aandrong;⁶³ enerzijds meende het Convent dat de departementen zich te onafhankelijk opstelden in hun wetgevend beleid, anderzijds achtte het matiging in de samenwerking met de Rijkscommissaris gewenst. Het is mogelijk dat de secretarissen-generaal deze brief als een aanslag hebben gezien op hun min of meer autonome positie: zij bleken de bemoeiing van het Convent in elk geval niet erg op prijs te stellen, en er is dan ook in de eerstvolgende jaren geen enkele follow-up geweest.⁶⁴

PERFECTIONISME

In één opzicht was de administratieve infrastructuur voor de arbeidsinzet medio 1942 nog niet geheel gereed, en dat was in de sfeer van de registratie van personen. Hier hebben de Nederlandse autoriteiten tijdig de gevaren gezien, misschien wel door de ervaringen die intussen met de registratie van Joden waren opgedaan. Bij de registratie van Joden was immers de merkwaardigheid dat, hoewel de opdracht van

⁵⁹ P.E.C. VII A p. 118-119.

⁶⁰ Bosch van Rosenthal, Van Holthe tot Echten en Verzijl. Tekst in P.E.C. VII A p. 58-60.

⁶¹ P.E.C. VII C no. 83.282 (François).

⁶² Commentaar § 6.

⁶³ Tekst in P.E.C. VII A p. 98.

⁶⁴ P.E.C. VII C no. 65.127 (Drees); Sijes p. 65-66. Vgl. ook P.E.C. VII C no. 96.627-96.629 (Verwey).

de Duitse instanties was uitgegaan, het werk zo vlot en feilloos door de Nederlandse administratie was uitgevoerd.⁶⁵ Die administratie was nu eenmaal een goed geoliede machine; misplaatst plichtsbef en ambtelijk perfectionisme hebben deze op volle toeren, althans met een hoog toerental, laten draaien ten dienste van de plannen van de bezetter.

Bij de arbeidsinzet daarentegen heeft het perfectionisme juist als vertragende faktor gewerkt. De registratie speelde hier op twee fronten: het arbeidsboekje en de inlichtingen uit de bevolkingsregisters.

Het arbeidsboekje was in 1935 al in Duitsland ingevoerd, ter vergemakkelijking van de arbeidsbemiddeling in het kader van de nieuwe sociale politiek. In Nederland werd dit idee ook bepleit als één van de middelen om het werkloosheidsprobleem aan te pakken: een verplicht arbeidsboekje werd niet onereus geacht nu er in andere sectoren van de sociale wetgeving al soortgelijke boekjes bestonden (huisarbeidsboekje, rijtijdenboekje). In 1936 werd zelfs een wetsontwerp vervaardigd, dat het departement echter niet verliet.⁶⁶ Na mei 1940 werd het ontwerp omgewerkt; het arbeidsboekje was nog immer voorwerp van vreugde en sympathie: het was een 'mooi instituut', 'een soort Godsgeschenk' zelfs.⁶⁷ Financiën had aanvankelijk echter tegen de invoering bezwaren van financiële aard. Pas in oktober 1941 kon een ontwerp aan het Rijkscommissariaat worden gezonden. De Duitse reactie schijnt te geestdriftig geweest te zijn; men begon althans alert te worden. En toen van Duitse zijde werd voorgesteld het ontwerp verder door een N.S.B.-er te laten bewerken, stelde Sociale Zaken het in handen van een betrouwbare Nederlander, die enkele jaren lang in staat bleek te zijn om voor iedere oplossing een probleem te bedenken. De zaak kwam dan ook niet verder.⁶⁸

De strijd om de inlichtingen uit de bevolkingsregisters speelde zich pas eind 1942 af, toen in Berlijn het plan was gerijpt bepaalde 'jaar-klassen' uit de Nederlandse beroepsbevolking in hun totaliteit in Duitsland tewerk te stellen. Binnenlandse Zaken stond erop dat deze kwestie langs de formeel juiste weg zou worden behandeld, nl. via een verzoek aan de burgemeesters. De burgemeesters weigerden in groten getale hun medewerking, en nu ontstond in volle oorlog – El Alamein was net achter de rug – een serie competentie conflicten tussen Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken, de Sozialverwaltung van het

⁶⁵ J. Presser, *Ondergang*, Monografieën Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie no. 10 (Den Haag, 1965), I p. 54-66.

⁶⁶ Sijes p. 35.

⁶⁷ Sijes p. 103, met citaten van Verwey en Van Lier.

⁶⁸ P.E.C. VII C no. 96.634 (Verwey); Sijes p. 104-105 en 237-238.

Rijkscommissariaat en de politieke adviseur van de Duitse instanties, Generalkommissar zur besonderen Verwendung Schmidt. Het hoofd van de Rijksinspectie van de Bevolkingsregisters wist nauwelijks aan wie te gehoorzamen; het gedruis van de strijd bleek naar buiten door te dringen want de illegale pers maakte er gewag van en instrueerde tevens de ambtenaren van de bevolkingsregisters hoe zij eventuele maatregelen het doelmatigst konden saboteren. De Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken, gesterkt door de tegenstand van de burgemeesters, rammelde enige malen met de portefeuille, maar vond tenslotte goed dat de Rijksinspectie Bevolkingsregisters in opdracht van Sociale Zaken zou handelen; dit departement zou, in opdracht van Schmidt, niet meer doen dan inzage van gemeentelijke bevolkingsregisters door de Duitse arbeidsbemiddelingsinstanties mogelijk maken.⁶⁹

VERVREEMDING VAN DE BEVOLKING

Naast het perfectionisme is een van de meest geprononceerde trekken die men gemeenlijk aan een bureaucratie ontwaart de houding dat 'business as usual' moet zijn. 'Whatever happens, the rule is to apply the rule', aldus karakteriseert een Brits schrijver de houding van het ambtenarenapparaat, en een Nederlands socioloog spreekt van 'het verschijnsel . . . dat in vele geledingen van de ambtelijke dienst het a-traditionele, experimentele, ongewone-ad-hoc met huiver en terughoudendheid wordt ontvangen.'⁷⁰ Deze eigenschap maakt het moeilijk om in crisissituaties van enige betekenis adequaat te reageren.

In Nederland wordt deze houding nog versterkt door enkele bestanddelen van ons volkskarakter, zoals onze veelbezongen nuchterheid en onze veelgelaakte gezapigheid. In 1940 kwam daar nog bij dat de Nederlandse administratie – anders dan b.v. de Belgische – met een situatie werd geconfronteerd waarvoor in geen velden of wegen een precedent was te vinden. Toen de meidagen voorbij waren, was dan ook de eerste zorg van de secretarissen-generaal om 'chaos' te voorkomen en om de bevolking weer 'aan de arbeid' te krijgen.⁷¹ Ook later werd aan de handhaving van publieke orde en rust een grote waarde toegekend. In dit licht moet worden gezien het besluit van de Secretaris-Generaal van Sociale Zaken van 24 mei 1940 – dus nog onder verantwoordelijkheid van de opperbevelhebber – waarbij het verplichte 'stempelen' als controlemaatregel voor werkloze arbeiders

⁶⁹ Sijes p. 230-240.

⁷⁰ Beide citaten uit Van Braam p. 327.

⁷¹ H. M. Hirschfeld, *Herinneringen uit de bezettingstijd* (Amsterdam, 1960), p. 30, 36 en 61-62.

werd afgeschaft; men wilde relletjes bij stempellokalen voorkomen. Het is overigens niet te ontkennen dat de verdwijning van de gehate stempelplicht door de Nederlandse arbeiders met een zucht van verlichting werd ontvangen.⁷²

De zorg voor orde en rust uit zich ook in het streven om collectieve ontslagen uit protest, b.v. van burgemeesters of van directeuren van arbeidsbureaus, te voorkomen. Het openbare leven moest zoveel mogelijk volgens het geijkte stramien blijven verlopen, zonder 'éclats'. Dreigde er deining te ontstaan, dan poogde men net zo lang met de Duitsers te onderhandelen tot zij de oplossing goedkeurden welke net-nog-niet tot enigerlei dramatische reactie leidde.⁷³ De latere beschouwer, de historie achteraf beziende, krijgt sterk de indruk dat dit één van de redenen is waarom het drama dat zich in Nederland voltrok, zich als regel in zo ondramatische vorm afspeelde.

Het genoemde streven naar orde en rust vond zijn hoogtepunt in de oproep van drie secretarissen-generaal aan de Nederlandse bevolking om zich te onthouden van daden van sabotage.⁷⁴ De curieuze verklaring die één van hen na de oorlog hieromtrent tegenover de parlementaire enquêtecommissie heeft afgelegd, doet de vraag rijzen of ook een ander element niet van invloed is geweest. Hij zeide nl.: 'Ik meen dat het na de februaristaking is geweest. Het is geweest op het moment dat er van Duitse zijde nog geen ontoelaatbare maatregelen waren genomen, als het doodschieten van gijzelaars'.⁷⁵ Deze verklaring suggereert duidelijk dat voor de leiding der departementen de grens van de toelaatbaarheid anders lag dan voor de bevolking: vond de februaristaking niet juist plaats omdat men de maatregelen ontoelaatbaar achtte? En dat roept de vraag op of de Haagse bureaucratie wel een reële kijk had op wat er in de bevolking leefde, of er wel een werkelijk contact was met de bevolking. Hiertegen kan men niet opwerpen dat die Haagse ambtenaren toch ook zelf tot de bevolking behoorden: onderzoeken hebben aangetoond dat zij in een sterke mate van sociaal isolement leven, en zelfs dat de mate van hun sociale exclusiviteit een positieve correlatie vertoont met de hoogte van hun ambtelijke rang.⁷⁶ Juist als het politiek gezag wegvalt, dat in een democratisch systeem een zekere band tussen het gevoerde beleid en de volks-overtuiging tot stand brengt, doet het bezwaar van dit isolement zich in volle omvang gevoelen.

⁷² Sijes p. 76.

⁷³ Vgl. supra p. 370 (directeuren g.a.b.) en p. 376 (burgemeesters).

⁷⁴ Tekst in P.E.C. VII A p. 80-81.

⁷⁵ P.E.C. VII C no. 95.482 (Hirschfeld). Vgl. ook Hirschfeld, *Herinneringen uit de bezettingstijd* p. 144-145.

⁷⁶ Van Braam p. 291 en 293. Vgl. ook Sijes p. 73.

Zo ontstaat, in de periode 1940-1942, bij de arbeidsinzet evenzeer als in andere sectoren, het beeld van ambtenaren die in een eigen wereld problemen hebben, welke voor hen reële problemen zijn maar welke van totaal andere orde zijn dan de problemen van de Nederlandse Joden, arbeiders, studenten, gewezen militairen en verzetslieden. De laatste groepen gaan onder de zweep door of nemen het niet; de ambtenaren denken in categorieën van verantwoordelijkheid en van objectiviteit. Een objectiviteit die hen bij het ontslag van de Joden uit ambtelijke functies tot de vraag brengt of 'daar van Duits standpunt iets voor te zeggen was'; als dat het geval blijkt — op grond van de Duitse these dat 'de' Joden de vijanden zijn — dan vindt men dat 'allertreurigst', maar men neemt de verantwoordelijkheid omdat de zaken lopende moeten blijven.⁷⁷ Een objectiviteit die maakt dat de jurist van Buitenlandse Zaken de Regeringsinterpretatie van het Land-oorlogsreglement verwerpt voor die van het Rijkscommissariaat, omdat een Brits auteur daar steun aan biedt; met het gevolg dat de andere departementen, gewend aan eerbied voor de bevoegde deskundigen, dezelfde houding aannemen.⁷⁸ Een objectiviteit die sommige ambtenaren inderdaad tot verblinding voert, getuige de verklaring van één van hen na de oorlog: 'Ik weet heel weinig gevallen waarin door Seyss-Inquart en Wimmer duidelijk inbreuk op het volkenrecht is gemaakt, wanneer u dat recht objectief interpreteert'.⁷⁹

En aldus zet het sociale isolement van de ambtenaar zich in de jaren 1940-1942 om in een politiek isolement. Men voelt zich in de steek gelaten door de Regering; men ziet de langzamerhand ontluikende verzetsbeweging primair als een faktor die de openbare orde en rust in gevaar brengt; men heeft geen werkelijk contact met de bevolking; men erkent het Politiek Convent niet als vertegenwoordiger van die bevolking. Bovendien wil men andere politieke leiders, waarin men wellicht meer vertrouwen heeft, niet 'lastig vallen' omdat men een eigen verantwoordelijkheid heeft, die men niet wil afwentelen op anderen.⁸⁰ De Haagse bureaucratie werkt daarom min of meer in een politiek vacuüm; vandaar het gevoel niet begrepen te worden door anderen — en een zekere neiging tot zelfbeklag.⁸¹

Het publieke vacuüm ontstaat echter slechts aan één kant: het Duitse gezag vult de andere. Dit roept de vraag op in hoeverre de invloed

⁷⁷ P.E.C. VII C no. 95.722 (Frederiks).

⁷⁸ Zie supra p. 373.

⁷⁹ P.E.C. VII C no. 96.433 (Hooykaas). Wimmer, een Oostenrijker, was General-kommissar für Verwaltung und Justiz.

⁸⁰ H. N. Hirschfeld, *Herinneringen uit de jaren 1933-1939* (Amsterdam 1959) p. 153, over zijn contacten met Colijn.

⁸¹ P.E.C. VII C nos. 95.669 (Frederiks) en 96.629 en 96.638 (Verwey); Sijes p. 609-615. Vgl. ook Van Braam p. 337.

van het Duitse gezag niet juist versterkt is door deze situatie. Onderzoekingen naar het functioneren van bureaucratieën in oude rijken hebben aangetoond dat het mandarinaat, bij verzwakking van het officiële politieke leiderschap, de neiging vertoonde om aan te leunen tegen de groep die de sterkste positie in de desbetreffende samenleving innam en om zich aan de doelstellingen van die groep te oriënteren.⁸² Zo zou men de veronderstelling kunnen wagen, dat het wegvallen van het traditionele politieke leiderschap en het ontbreken van als zodanige aanvaarde politieke tegenkrachten uit de Nederlandse samenleving tezamen voor de Nederlandse departementen resulteerden in een automatische versterking van de Duitse invloed. Er zijn inderdaad wel voorvallen te signaleren die deze hypothese schijnen te bevestigen. Daarbij valt met name te denken aan de rol van de burgemeesters: zij leefden enerzijds in nauwer contact met de bevolking dan de Haagse ambtelijke top, terwijl hun houding anderzijds door die top — vooral door de leiding van Binnenlandse Zaken — wèl als relevante faktor in het politieke krachtenveld werd aanvaard; men kan nu inderdaad vaststellen dat aanzienlijk meer weerklank tegen de plannen van de bezetter wordt gegeven wanneer de burgemeesters in beweging komen.⁸³ Ik houd het daarom voor mogelijk dat de invloed van de Rijkscommissaris op het handelen van de Nederlandse administratie minder groot zou zijn geweest, wanneer de secretarissen-generaal meer op het vermijden van hun isolement en minder op het behoud van hun autonome positie hadden gekoerst.

VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE AMBTENAAR

Op dit punt dient de vraag te worden gesteld of een meer intransigente houding van de Nederlandse administratie niet ertoe zou hebben geleid dat de Duitse instanties zelf de zaken aan zich zouden hebben getrokken, zodat allerlei facheuze maatregelen nog eerder of harder zouden zijn uitgevoerd. De vraag of het eindresultaat veel slechter zou zijn geweest, kunnen wij thans, met de wetenschap van wat uiteindelijk geschied is, wel ontkennend beantwoorden; in de periode 1940—1942 lag die ontkennende beantwoording niet zonder meer voor de hand. Ik geloof dat men toen te goeder trouw tot een andere appreciatie kon komen. Men kon in 1940—1941 inderdaad menen dat men iets bereikt had wanneer de eerste Jodenmaatregelen niet midden in de winter in werking traden, maar iets later,⁸⁴ wie daar na 1945 nog belang aan hecht, is gespeend van realiteitszin.

⁸² Eisenstadt p. 223-225, 232 en 236-238.

⁸³ Vgl. supra p. 376 (bevolkingsregisters). Ook p. 369 (opsporing van contractbrekers).

⁸⁴ P.E.C. VII C no. 96.626 (Verwey). Vgl. ook idem nos. 95.444 en 95.458 (Hirschfeld).

Er zijn evenwel twee andere aspecten aan deze vraag te ontwaren, waarbij men tijdens de bezetting — mede blijkens de later gehouden verhoren — onvoldoende heeft stilgestaan: het politiek-psychologische effect van de zachte lijn die gevolgd is, en de verantwoordelijkheid van de leidinggevende functionarissen voor de toestand die tenslotte is ontstaan.

Het politiek-psychologische effect is geweest dat voor de bevolking onduidelijk was wie nu eigenlijk wát had gedaan en waar tenslotte de verantwoordelijkheid lag. De Parlementaire Enquêtecommissie spreekt in dit verband van 'verdoezeling van verantwoordelijkheden'.⁸⁵ Ik herinner hierbij aan de gezamenlijke oproep tot de Nederlandse arbeiders van de Secretaris-Generaal van Sociale Zaken en de Präsident van de Rijkscommissariale Sozialverwaltung uit juni 1940 en aan de uitvoering door het Rijksarbeidsbureau van de verordening van de Rijkscommissaris van februari 1941 inzake de dienstverplichting.⁸⁶ De arbeiders konden daaraan moeilijk een andere indruk ontnemen dan dat zij door één administratie werden bestierd, die beurtelings met Duitse en met Nederlandse namen zijn instructies en regelingen signeerde. Zulks deed afbreuk aan het beeld dat de bezetter nog steeds de vijand was, en verminderde daarmee het weerstandsvermogen van de bevolking.

De tweede kwestie, die van de persoonlijke verantwoordelijkheid van de ambtenaar voor het resultaat van beslissingen waaraan hij heeft bijgedragen, levert m.i. een lastig probleem op; het wordt nog bemoeilijkt door de terminologische complicatie dat het woord 'verantwoordelijkheid' in een veelheid van betekenissen wordt gebezigd. Ik zal proberen precies te zijn.

Wanneer men van de 'vlucht voor persoonlijke verantwoordelijkheid' spreekt als symptoom van bureaucratisch gedrag,⁸⁷ doelt men daarmee op een organisatorisch of juridisch begrip verantwoordelijkheid; dan is sprake van een verantwoordelijkheid die men kan aanvaarden, weigeren of ontvluchten, of die men kan pogen af te wentelen op anderen. In het ambtelijk apparaat komt een bepaalde taak op de ambtenaar af, en deze zegt ja of neen of niet voor mij, of hij poogt 'to pass the buck'. Van alle vier houdingen zijn in het voorgaande wel voorbeelden te vinden: de Nederlandse administratie aanvaardde verantwoordelijkheid voor de verplichte tewerkstelling van werklozen in Duitsland, maar weigerde haar voor de politiemaatregelen tegen contractbrekers in Nederland; men ontvluchtte haar door bij de uitbreiding van de dienstverplichting tot Duitsland de Duitse Fachwerber het oproepings-

⁸⁵ P.E.C. VII A p. 120 (conclusies).

⁸⁶ Supra p. 367 en p. 369.

⁸⁷ Van Braam p. 326.

formulier te laten tekenen; men poogde de zwarte piet door te spelen toen de bevolkingsregisters aan de jaarklassenactie dienstbaar moesten worden gemaakt.⁸⁸ In de loop van de bezettingstijd begon het ont-wijken en doorgeven van verantwoordelijkheid een grotere frequentie te ontwikkelen, naar gelang de initiatieven van de bezetter de Neder-landse ambtenaren meer tegen de borst stuitten. Het gevolg is geweest dat na zekere tijd het aantal ambtelijke bureaus dat rechtstreeks onder de Rijkscommissaris ressorteerde, zich uitbreidde.⁸⁹ Dat neemt niet weg dat bij vele maatregelen de basisbeslissing werd genomen door de Rijkscommissaris, terwijl de Nederlandse administratie de uitvoering ter hand nam. De verordening van februari 1941 over de dienst-verplichting, waarvan de tenuitvoerlegging bij het Rijksarbeidsbureau lag, levert ook hier een illustratie op. Het Rijksarbeidsbureau was slechts verantwoordelijk voor de uitvoering, niet voor de beslissing zelf.

Kàn men echter wel, door aldus de verantwoordelijkheid bij anderen te leggen of te laten, zich van de eigen verantwoordelijkheid ontdoen? En hier ga ik de term verantwoordelijkheid in een andere betekenis hanteren: niet als juridische, maar als ethische categorie. Is men tegen-over zijn medemens — of, zo men wil, tegenover God en de mensen — verantwoord, als men bepaalde beslissingen door anderen laat nemen maar vervolgens uitvoert of ter uitvoering doorgeeft aan ondergeschikte instanties? Niemand zal twijfelen over een negatieve beantwoording wanneer de beslissing b.v. genocide inhoudt, en over een positief ant-woord wanneer het de vraag betreft of de Leidse hoogleraar Koopmans al dan niet vervolgd moet worden wegens obscene uitlatingen tijdens een teach-in. Ik wil wel toegeven dat de grens moeilijk te trekken is, maar niet dat hij zo flexibel zou zijn als de Nederlandse administratie heeft aangenomen. Met elementaire rechtsbeginselen kan moeilijk worden getransigeerd; maar zowel bij de arbeidsinzet als bij de Joden-maatregelen is dat juist wat men heeft geprobeerd. Een willekeurig voorbeeld: reeds op 2 juli 1940 deelt Sociale Zaken per circulaire aan de gemeentebesturen mee dat tot de personen die 'wegens hun phy-sieke en psychische gesteldheid' niet voor tewerkstelling in Duitsland in aanmerking komen, o.a. behoren asocialen en Joden, zulks krachtens 'overeenstemming met' het bureau van de Rijkscommissaris.⁹⁰ En wanneer, een maand later, van Duitse zijde verlangd wordt dat bij het loodswezen geen Joden worden aangesteld, beslist het College van secretarissen-generaal dat de Duitse autoriteiten dit hunnerzijds maar bij verordening moeten regelen;⁹¹ de uitvoering moet toch wel weer in

⁸⁸ Zie resp. p. 367, p. 368, p. 370 en p. 376.

⁸⁹ P.E.C. VII C no. 95.444 (Hirschfeld).

⁹⁰ Presser, *Ondergang* I p. 18.

⁹¹ Presser, *Ondergang* I p. 26.

Nederlandse handen hebben gelegen.

Het is droevig om vast te stellen, maar van een gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid, in de hier geschetste zin, voor datgene waaraan men als uitvoerder meewerkt, blijkt slechts incidenteel iets. Wanneer in januari 1942 een grote groep Joden, op last van de Duitse autori-teiten, welke ter uitvoering wordt doorgegeven door het Rijksarbeids-bureau, op speciaal voor hen bestemde werkverruimingsobjecten moet worden geplaatst, antwoordt één van de directeuren der gewestelijke arbeidsbureaus dat deze werklozen z.i. in de normale werkverruiming moeten worden opgenomen; het antwoord van de directeur van het Rijksarbeidsbureau hierop is 'dat u van mij een voorschrift hebt ont-vangen en dat u niet heeft te beoordelen of dit voorschrift zal worden nagekomen, doch u eenvoudig met de uitvoering heeft te belasten'.⁹² Ook later wordt door de toenmalige hoofdamttenaren nog gesteld dat een lagere ambtenaar zich moet 'dekken op de superieur', wanneer hij een opdracht krijgt die hij niet verantwoord acht.⁹³ Het is in wezen de gedachte dat een hiërarchisch systeem, waarbinnen de juridische ver-antwoordelijkheden volgens formele regels en beginselen zijn verdeeld, niet doorbroken mag worden door een beroep op de morele verant-woordelijkheid voor datgene wat dat systeem en de mensen die daarin werken, tenslotte bewerkstelligen. Dat wil zeggen het is dezelfde ge-dachte die na de oorlog weer opduikt in het Nederlandse militaire strafrecht, terwijl hij te zelfder tijd bij de bijzondere rechtspleging, met name door de Bijzondere Raad van Cassatie, juist uitdrukkelijk en gemotiveerd van de hand wordt gewezen.⁹⁴ Het komt mij nog altijd voor, vooral in het licht van de situatie die wij als volk in de jaren '40-'45 hebben doen of laten ontstaan, dat die gedachte te enenmale verwerpelijk is.

SAMENVATTING

In de sector van de sociale politiek heeft het ambtenarenbestuur in het vertrek van de Ministers een gelegenheid gezien om vorm te geven aan een nieuw en beter beleid; in plaats daarvan heeft het de grondslag helpen leggen voor de uitvoering van enkele volkenrechtelijke on-rechtmatige en ook overigens ontoelaatbare plannen van de bezetter. Ik heb gepoogd enige omstandigheden op te sporen die tot deze gang van zaken hebben geleid.

Een aantal van deze omstandigheden wortelen in het mentale klimaat

⁹² Presser, *Ondergang* I p. 186-187.

⁹³ P.E.C. VII C no. 95.697 (Frederiks).

⁹⁴ H. M. G. Ned. Indië 2 april 1948, N.J. 1949 no. 147; B.R.v.C. 6 dec. 1948, N.J. 1949 no. 85.

dat in een bureaucratisch apparaat heerst: het hiërarchisch denken; het gebrek aan persoonlijke betrokkenheid bij het resultaat van ambtelijk handelen; de hoge waardering van orde en rust; de a-politieke benadering van belangrijke beleidsproblemen; de angst om geïjkte gedragspatronen te verlaten. Wil men deze factoren beïnvloeden, dan zal zulks slechts kunnen geschieden door middel van een langdurig scholingsproces, waarin ook het onderwijs zijn rol zal moeten spelen. Andere omstandigheden lenen zich evenwel voor onmiddellijke beïnvloeding: te denken valt met name aan het sociale isolement en aan de specialisatie. Door reorganisatie van de ambtelijke opbouw en door een ander aanwervingsbeleid kunnen daarin op korte termijn veranderingen worden aangebracht. Het is niet moeilijk de doorstromingsmogelijkheden binnen en tussen de departementen drastisch te vergroten, en het is niet onmogelijk ook de doorstroming tussen de publieke en de private sector te bevorderen.

Als het waar is— zoals veelal wordt aangenomen — dat de invloed van het ambtenarenapparaat op de besluitvorming vrij groot is, en een neiging tot uitbreiding vertoont, zijn deze problemen van groeiend belang. Het geval dat de kanselarijen zonder politieke meesters werken zal zich niet vaak voordoen; toen het zich wel voordeed leverde het echter een beeld op, dat niet in alle opzichten bemoedigend was.

REFLECTIONS ON JUDICIAL REVIEW OF LEGISLATION*

by L. Prakke

INTRODUCTION

The following article is predominantly concerned with judicial review of so-called formal legislation, i.e. legislation enacted by the highest law-making body in the land: the U.S. Congress, the British Parliament, *Koning en Staten-Generaal* in the Netherlands and so forth. By judicial review of formal legislation is meant the power of the ordinary courts of law not to apply an Act of that Legislature when, in their opinion, such application would be unconstitutional.

Courts do commonly have the power to test the constitutionality of legislation laid down at lower levels, such as, in the Netherlands, *algemene maatregelen van bestuur*, issuing from the Crown, or legislation passed by provincial and local authorities. There is far less unanimity, however, as far as formal legislation is concerned. Who will have the final say on the compatibility of Acts of the Legislature and the Constitution? This is an important question of governmental power distribution which no constitutional system can afford to leave unanswered. Roughly, three answers are given in the practice of states: the Legislature itself, some special tribunal, or, finally, the ordinary courts of law. The Netherlands adopted the first solution from the outset, at first tacitly, then, in 1848, explicitly: *The laws are inviolable*.¹ We are now asked to abandon this tradition and to accept a limited form of judicial review of the constitutionality of formal legislation. Article 78 section 2 of the *Proeve van een Nieuwe Grondwet*² provides: 'Legislation . . . shall not apply if its application would be incompatible with the provisions of chapter 1.' Chapter 1 contains a Bill of Rights.

The quantity and the tone of public and scholarly discussion of this proposal have thus far not been commensurate with its importance. For one reason or another, the climate of public and professional opinion is favourable for an extension of judicial review to formal legislation: judicial review is undeniably 'in'. This may account for the lack of spirited debate. Presumably, we will have to wait for strong feelings to

¹ Article 115 section 2 of the Constitution of 1848, article 131 section 2 of the present Constitution.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1966.

³ Wet van 1 maart 1967 tot regeling van de Omroep, Stb. 1967, 176 (Broadcasting Act).

* This article is a slightly revised version of a paper submitted to Professor Telford Taylor of Columbia Law School, New York City, May 6, 1968.