

_____ De Duitse bezetting markeerde het begin van een ministerloos tijdperk. Zonder politieke bazen zetten de achtergebleven rijksambtenaren hun werk voort. Wat blijkt: ze waren productiever dan ooit. Medewerkers van de Radbouduniversiteit onderzochten wat er op de diverse departementen in die oorlogsjaren aan nieuw beleid werd ontwikkeld dat ook na de bevrijding bleef bestaan.

ONDERZOEK NAAR GEVOLGEN MINISTERIES ZONDER MINISTER

AMBTENAAR IN OORLOGSTIJD



Deze maanden vieren we 75 jaar bevrijding. Net zoals de beelden van de jubelende burgers die de geallieerde legers onthalen in 1944/45, staan ook de beelden van mei 1940 in ons collectieve geheugen gegrift: het bombardement op Rotterdam, de evacuatie van koningin en kabinet naar Londen en de capitulatie door generaal Winkelman. De vijf bezettingsjaren roepen trefwoorden op als collaboratie, verzet, Englandspiel en Seyss-Inquart. Ondanks de uitzonderlijke situatie van de Duitse overheersing ging voor veel Nederlanders na 15 mei 1940 het leven zijn gewone gang van werk, familie en vrije tijd. Zo werd er zowel in 1941 als in 1942 met toestemming van de bezetter een Elfstedentocht gereden. Dit oer-Hollandse volksfeest past net zomin in ons beeld van de oorlogsjaren als het verhaal van bestuur en beleid in oorlogstijd. De productie in de industrie ging net zo door als de elektriciteitsvoorziening en de belastinginning of de drooglegging van de Noordoostpolder. Op 20 mei gaf premier De Geer vanuit Londen in een radiotoespraak de achtergebleven ambtenaren en burgemeesters de opdracht om op hun post te blijven en in 's landsbelang met de bezetter samen te werken. Deze achterblijvers met bestuurlijke verantwoordelijkheid werden zo opgezadeld met de morele vraag, waar 'samenwerking' ophoudt en 'collaboratie' begint. De inmiddels spreekwoordelijke 'burgemeester in oorlogstijd' verwijst naar hetzelfde dilemma. Door zich van hun taak te kwijten, konden ze voorkomen dat hun post door een NSB-er overgenomen zou worden en eventueel malaise van de Nederlandse burgers afwenden. Pas na de bevrijding zou blijken hoe grillig deze scheidslijn tussen 's landsbelang en landverraad kan zijn.

Vaak waren het al uitgewerkte plannen die vóór de oorlog in de politieke la waren beland

Op de meeste ministeries bleef in de eerste oorlogsjaren de stoel van de naar Londen gevluchte bewindsman leeg. Ook de Staten-Generaal kwam vijf jaar niet bijeen: veel leden vluchtten eveneens naar Londen of doken onder. De secretaris-generaal kreeg hierdoor feitelijk als hoogste ambtenaar zonder politiek mandaat de verantwoordelijkheid voor 'zijn' beleidsterrein. Met name in de eerste helft van de oorlog hoopte de bezetter de 'arische' bevolking van Nederland voor de nationaalsocialistische idealen te winnen. Burgers en ambtenaren werd tijd gegeven om zich aan te passen. Niet alleen de gewone burger, ook de overheidsinstellingen en ambtenaren kenden zo een veel grotere mate van continuïteit dan vaak gedacht. Dat creëerde niet alleen morele dilemma's, maar ook kansen om beleid te maken, zeker waar het niet direct om de oorlogvoering of fascistische idealen ging. Een unieke situatie in de Nederlandse geschiedenis: een ministerie zonder minister en beleid zonder politiek.

AMBITIES

Op militair gebied werden door de bezetter direct en zonder pardon nieuwe structuren ingericht. Bij het binnenlands bestuur was men veel terughoudender. Waar mogelijk werden bestaande instituties en functionarissen gehandhaafd, veelal tot frustratie van de NSB. Zo werden ook de ministeries en hun secretarissen-generaal behouden, al werden ze wel onder een van de vier nieuwe *Generalkommissariate* (financiën en economie; veiligheid; bestuur en justitie; speciale taken) geclusterd. De Generalkommissar hield alleen toezicht op het reilen en zeilen in de ministeries, maar beschikte niet over de staf om zelf beleid te maken en te implementeren. Op eenzelfde manier kreeg elke provincie (en ook de steden Rotterdam en Amsterdam en de Nederlandse Bank) een *Beauftrager* als Duitse toezichthouder. In de bibliotheek van de Tweede Kamer is symbolisch de boekenplank voor de zittingsprotocollen 1940-1945 leeg gelaten, als teken van de onderbreking van de democratie. In het Nationaal Archief lopen veel beleidsdossiers van de ministeries echter door, schijnbaar ongeroerd door de regimewisseling of vacante ministerspost. Correspondenties over beleidsdossiers werden voortgezet, met voorstellen, tegenwerpingen en beslissingen. Sterker nog: topambtenaren in de ministeries zagen in een aantal gevallen hun kans schoon om, niet gehinderd door de verzuiling en politieke blokkades, 'zinvolle' vernieuwingen op tal van beleidsterreinen door te voeren. In de vooroorlogse verzuilde politiek ligt de oorsprong van het Nederlandse 'polderen', het

sluiten van pragmatische compromissen ondanks ideologische tegenstellingen. De keerzijde hiervan was – en ambtenaren waren zich daar terdege van bewust – dat grotere, politiek omstreden beleidskwesties niet of slechts in kleine stappen aangepakt werden. De vergelijking met het klimaatvraagstuk nu is niet geheel onterecht. Verrassend vanuit ons vertrouwde beeld van de Tweede Wereldoorlog: deze ambtenaren toonden in uitzonderlijke omstandigheden ambitie en zin voor vernieuwing. Hun dilemma's waren niet alleen die van samenwerking of collaboratie, van goed of fout. Zonder ophef over de wisseling van de wacht en in de overtuiging apolitieke functionele oplossingen aan te dragen, werd op ambtelijk initiatief een aantal belangrijke vernieuwingen doorgevoerd. Soms diende een Duits (maar geen nationaalsocialistisch) voorbeeld als inspiratie of als rechtvaardiging. Net zo vaak waren het uitgewerkte plannen die in de jaren vóór de oorlog in de politieke la waren beland – vermoedelijk tot frustratie van ambtenaren die ze hadden geschreven. Deze beleidsvernieuwingen in bezettingstijd veranderen ons beeld van de oorlogsjaren. Niet wat betreft de grote militaire en politieke gebeurtenissen, wel in de alledaagse werkelijkheid van beleid en bestuur.

ZIEKTEKOSTENVERZEKERING

De ziektekostenverzekering voor werknemers bijvoorbeeld was in Nederland voor de oorlog niet goed geregeld. Voor de bezetter was dat een uitgelezen kans om te proberen de werkende Nederlanders voor zich te winnen. Het ziekenfonds dat in 1941 werd ingevoerd als uniforme regeling was een combinatie van bestaande Nederlandse tradities en het Duitse model van Bismarck. Na de bevrijding bleef het ziekenfonds bestaan, al werd het toezicht overgedragen aan de al in 1939 in Den Haag geopperde Centrale Ziekenfondsraad. Toch is het aannemelijk dat besluitvorming over dit hete hangijzer bespoedigd werd door de bezetting. Behalve met deze historische sensatie van onwelkome beelden, hebben we hier anno 2020 ook te maken met een actuele en dringende bestuurlijke vraag: onder welke voorwaarden komen beleidsvernieuwing en bestuurlijke transities tot stand en door wie? Er is nauwelijks een vraag die vaker

opgeworpen wordt in *Binnenlands Bestuur*. De meeste Europese landen hebben in hun moderne politieke geschiedenis meerdere zulke transities gekend. Een transitie betekent een nieuw politiek bestel, een vervanging van politieke elites en nieuwe idealen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Spanje na Franco, voor tal van Oost-Europese landen met het einde van het communisme en de toetreding tot de Europese Unie, maar ook voor de Vierde Franse Republiek en De Gaulle. In de Nederlandse politieke geschiedenis van de afgelopen twee eeuwen komen als 'transitie' – behalve de bezetting van 1940 en de bevrijding van 1944/45 – alleen de vorming van het Koninkrijk na Napoleon of, met veel goede wil, de Pacificatie van 1917 met de invoering van algemeen kiesrecht in aanmerking. Typerend voor veel transities en een modern staatsapparaat is het verantwoordelijkheidsgevoel van een professioneel ambtenarenapparaat en een vlechtwerk aan overheidsorganen die onder het politieke niveau voor continuïteit zorgen. En soms, in 's landsbelang, ook vernieuwingen aangaan.

BEVRIJDING EN DOORBRAAK

Na de bevrijding van Nederland begon de fase van wederopbouw. Anders dan bij de materiële oorlogsschade werd in politiek en bestuur gestreefd naar meer dan een terugkeer naar de vooroorlogse situatie. Niet alleen voordenkens onder de gijzelaars in Sint-Michielsgestel zagen de bevrijding als *window of opportunity* voor vernieuwingen in de Nederlandse maatschappij en politiek. Van deze doorbraak-gedachte zou in eerste instantie in het partijpolitieke landschap weinig terecht komen. Op ambtelijk niveau waren er wel 'verworvenheden' uit de oorlogstijd, de 'doorbraken' waarvoor niet zo zeer de bevrijding maar juist de bezetting een window of opportunity was geweest. De hoge ambtenaren op de ministeries die deze vernieuwingen hadden weten te bereiken, moesten die verdedigen tegenover de ministers van het nieuwe kabinet Schermerhorn-Drees en vervolgens ten overstaan van het parlement in het kader van de parlementaire enquêtecommissie regeringsbeleid 1940-1945. Een aantal Duitse beleidsmaatregelen uit de bezetting werd onmiddellijk te

ruggedraaid: denk aan evident nationaal-socialistische ingrepen in het bestuur, zoals de 'gelijkschakeling' van vakbonden en de pers en de instelling van nieuwe organen als de Kultuurkamer. Bij andere vernieuwingen waren politici en ambtelijke top het juist met elkaar eens dat deze, ongeacht hun oorsprong, behouden moesten blijven. Politieke heroverweging zou tot zwakkere compromissen of, in het ergste geval, tot afschaffing en een patstelling zoals voor de oorlog kunnen leiden.

GROOTSTE GEVAAR

Het grootste gevaar was de publieke beeldvorming. Als het beeld zou ontstaan dat een bepaald beleid ingevoerd was door de nationaalsocialistische bezetter en collaborateurs, zou het onhoudbaar zijn. Het feit dat het om een niet-ideologische maatregel of keuze ging die effectief en verstandig was, zou daar niets aan veranderen. Vandaar dat de politiek en de ministeries eensgezind hun best deden om een aantal vernieuwingen uit de bezetting als Nederlands en legitiem te presenteren. Bij het zwemdiploma (een Duitse uitvinding) was dat geen halszaak, maar grotere maat-

Dossiers laten ambtenaren zien die onverstoobar doorwerken

regelen met besmet verleden vereisten meer aandacht.

Zo werd vlak voor de Duitse inval door een commissie van experts voorgesteld om een Rijksdienst voor het Nationale Plan in te stellen. Aan dit ambitieuze idee danken we de bestemmingsplannen die onder andere woningbouw en natuurbescherming tegen elkaar moeten afwegen. De Rijksdienst als belangrijke vernieuwing op het gebied van de ruimtelijke ordening zou in mei 1941 tot stand komen en tot 1965 onder die naam bestaan. De dossiers in het Nationaal Archief uit de twaalf maanden tussen april 1940 en mei 1941 laten vooral ambtenaren zien die onverstoobar doorwerken aan deze belangrijke nieuwe instelling en de daarbij behorende centralisatie van bevoegdheden. De bevrijding vindt omgekeerd nauwelijks een weerslag op dit dossier. Zo plukte Nederland, soms tot vandaag de

dag, de vruchten van een aantal van deze vernieuwingen op belangrijke beleidsterreinen als onderwijs, belastingen, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, die niet de bezetting maar juist de bevrijding doorstonden. In de reeks bijdragen die hierop volgt, wordt steeds één beleidsmaatregel uitgelicht. Elk daarvan is op zich interessant omdat het haaks staat op ons beeld van de bezetting. Relevanter is de eeuwige zoektocht naar productieve mechanismen van institutionele en beleidsvernieuwing: Hoe slaagden ambitieuze ambtenaren erin om in ministeries zonder minister en onder het toezend oog van de Duitse bezetters lijnen uit te zetten voor het naoorlogse Nederland? ●

Wim van Meurs is hoogleraar Europese Politieke Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

ADVERTENTIE

CONGRES ZORGVASTGOED

WELK ZORGVASTGOED IS ER OVER 5 JAAR NODIG?



8 april 2020

Van der Valk Hotel Breukelen

ALLES IN DE ZORG VERANDERT

Ontdek in een middag welke ontwikkelingen zorgorganisaties en beleggers de komende jaren verwachten. Krijg praktische tips mee waar u echt iets mee kunt en hoor wat we kunnen leren van buitenlandse ervaringen of van andere markten. Deze middag is een ontmoetingsplatform voor zorgaanbieders, -huisvesters, gemeenten en investeerders.

Er zijn zo'n 1000 nieuwe zorglocaties nodig om de huidige tekorten en wachtlijsten voor seniorenhuisvesting aan te pakken. De benodigde investering bedraagt 4 tot 5 miljard euro. In 2019 werd 1 miljard euro in zorgvastgoed geïnvesteerd. Geld is het probleem dus niet. Wel welke concepten betaalbaar en toekomstbestendig zijn.

Meer informatie en aanmelden:

[BINNENLANDSBESTUUR.NL/VASTGOEDJOURNAAL](https://www.binnenlandsbestuur.nl/vastgoedjornaal)

BINNENLANDS
BESTUUR

VASTGOED
JOURNAAL