

Door de afwezigheid van ministers voerden ambtenaren tijdens de Tweede Wereldoorlog belangrijke hervormingen door. Dankbaar maakten zij gebruik van de crisis. Wat zijn daarvan de lessen voor de coronacrisis? Slot van de serie *Ambtenaar in oorlogstijd*.

WAT DE OORLOG LEERT OVER AANPAK CORONA

# EEN CRISIS ALS BESTUURLIJKE KANS



In een van zijn veelbekeken toespraken over de Corona-pandemie, deed premier Rutte op 20 maart bijna terloops twee frappante uitspraken. Aan een appèl tot medewerking en saamhorigheid, omdat we deze crisis alleen met 17 miljoen Nederlanders kunnen overwinnen, voegde hij toe: 'Dit is geen lege, politieke zin. Het is de harde realiteit.' Met andere woorden: in een dergelijke nationale crisis is voor partijpolitieke profilering en retoriek geen plaats meer. De harde realiteit vereist doortastende besluitvorming en de onbureaucratische omzetting van deze maatregelen. Om de coronacrisis in perspectief te plaatsen, greep de premier vervolgens terug naar de enige historische vergelijking waarover Nederland beschikt: 'de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog'.

Wat we in de afgelopen weken hebben meegemaakt, is een acute bedreiging van de volksgezondheid, die het uiterste vraagt van de medische en zorgvoorzieningen. De economische gevolgen op de middellange termijn voor werkgelegenheid en bedrijfsleven zijn nog geenszins in te schatten, zoals de politieke boodschap 'whatever it takes' van minister van Financiën Hoekstra en de premier zelf aangeeft. Omgekeerd worden de burgerlijke vrijheden ingeperkt op een manier, die niemand een paar maanden geleden voor mogelijk zou hebben gehouden. Ook voor het complexe samenspel van democratische politiek, beleid en bestuur heeft het virus nu al grote consequenties gehad.

De coronacrisis creëert een nieuwe politieke realiteit. Een VVD-premier vindt plots brede erkenning voor zijn staatsmanschap, ministers treden uit zijn schaduw en tonen onvermoede leiderschapskwaliteiten, de democratische controle wordt van plenaire debatten teruggebracht tot wekelijks overleg



## AMBTENAAR IN OORLOGSTIJD

De serie 'Ambtenaar in oorlogstijd' laat zien dat de Duitse bezetting kansen bood aan Nederlandse ambtenaren om beleidsterreinen naar hun hand te zetten. Deel 8: epiloog.

met de fractievoorzitters en oppositieleiders benadrukken publiekelijk eensgezindheid in plaats van partijpolitieke verschillen.

### GEDEELD BELANG

Belangenbehartiging maakt ook in het publieke debat plaats voor vertrouwen in de overheid en een gedeeld nationaal belang. De polls laten een plus zien voor met name die partijen die het schip van Staat door deze moeilijke tijden loodsen, maar ook een toegenomen vertrouwen in vitale (overheids)instanties en beroepsgroepen. Dat geldt voor medici en verplegers, maar ook voor de veel bekritiseerde experts van het RIVM en de ambtenaren in de ministeries (of in *home-office*). Als nationale besluitvorming tijdelijk slechts beperkt kan worden geëgitimeerd door democratische belangenafweging en controle, wordt de noodzakelijke rechtvaardiging elders gezocht en gevonden: bij de virolog en

statistici van het RIVM als objectieve experts. En bij de uitvoerende instanties die apolitieke besluiten vertalen in maatregelen en afstemmen met burgemeesters, politiechefs en ziekenhuisbesturen. Niet alleen bij de premier dringt zich de vergelijking met de Tweede Wereldoorlog op. Ter gelegenheid van 75 jaar bevrijding hebben wij als onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen sinds januari 2020 in *Binnenlands Bestuur* beleidsontwikkelingen tijdens de oorlogsjaren onder de loep genomen, die de taakopvatting en werkwijze van het ambtenarenapparaat veranderden, maar ook de verhouding tussen partijpolitiek, ambtenarij en wetenschappelijke expertise. Deze historische vergelijking is juist interessant omdat gezagsdragers en het openbaar bestuur in de crisis van de Duitse bezetting (ook nu nog) vooral langs de meelkat van goed en fout worden gelegd. Ook het onlangs door het NIOD aangekondigde onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal moeite hebben om zich aan dit perspectief te onttrekken. De ambtenaren hadden de opdracht om op hun post te blijven om zo erger kwaad van Nederland af te wenden (namelijk hun vervanging door NSB'ers of Duitse bestuurders). Of ze bij de uitvoering van deze opdracht de grens naar collaboratie en heulen met de vijand overschreden, is een morele vraag en niet aan historici om te beantwoorden. Het spreekwoordelijke dilemma van 'de burgemeester in oorlogstijd'.

### BELANGRIJKE HERVORMINGEN

Onze bijdragen sinds januari laten zien dat de crisis van de bezetting en het ontbreken van de naar Londen uitgeweken ministers de hoge ambtenaren in de ministeries juist motiveerden tot een



FOTOCREDIT: BEELDBAND NIOD

Ambtenaar van de nationaal-socialistische Winterhulp op bezoek bij een Nederlands gezin

aantal belangrijke hervormingen die veelal na de oorlog stand hielden. Deze hervormingen konden alleen doorgang vinden als ze de goedkeuring van het nazi-regime konden wegdragen of ten minste niet tegen de belangen van de bezetter indruisten. De hervormingsplannen hadden niet zelden hun oorsprong in plannen die in de jaren dertig door experts en beleidsambtenaren waren ontworpen, maar die in de politieke polarisatie van die jaren waren gesneuveld. Het ging hier om maatregelen die bestuurlijk en maatschappelijk gezien dringend noodzakelijk waren, maar waar partijpolitieke tegenstellingen een sta-in-de-weg bleken. De bezetting bood de 'ministeries zonder minister' een eenmalige gelegenheid. In deze crisissituatie legitimeerden de inhoudelijke deskundigheid van de experts en de bestuurlijke expertise in de ministeries belangrijke beleidsvormingen. Zo werd tijdens de bezetting het Nederlandse belastingstelsel in recordtempo grondig hervormd. Binnen twee jaar werden nieuwe loon-, omzet-, vennootschaps-, dividend-, ondernemings- en vermogensbelastingen ingevoerd, de rijwiellasting afgeschaft en de belastingdruk aanzienlijk verhoogd. Plannen en ideeën uit de jaren dertig, die door bezwaren van werkgeversorganisaties niet waren doorgevoerd, wer-

den door de ambtenaren bij de Belastingdienst nu enthousiast uitgewerkt. Op enkele correcties en aanpassingen na ontstond een belastingstelsel naar Duits voorbeeld (van voor Hitlers machtsovername in 1933) dat ook na de oorlog zou worden gehandhaafd.

#### **ACHTSTE LEERJAAR**

**Ook in het Nederlandse schoolstelsel werden tijdens de Duitse bezetting wijzigingen aangebracht die al voor de oorlog door onderwijsvernieuwers waren geopperd. De leerplichtverlenging van 1942, waarmee een achtste leerjaar aan het lager onderwijs werd toegevoegd, was een lang gekoesterde wens van velen, die als gevolg van tegenstellingen in de verzuilde vooroorlogse politiek niet was ingewilligd. Onder Seyss-Inquart werd, dankzij een sterk staaltje verdeel-en-heers politiek, dat zonder grondige kennis van het Nederlands onderwijs niet mogelijk was geweest, het Voortgezet Gewoon Lager Onderwijs (VGLO) opgericht.**

Hoewel de duizenden nieuw opgerichte scholen de jeugd verkapt genazificeerd onderwijs boden, werd na de oorlog het achtste leerjaar niet meer afgeschaft. De rol van de bezetter werd zo goed mogelijk verzwegen en raakte in de vergetelheid, maar de onderwijsverbetering werd niet

teruggedraaid. Een andere interessante casus is het ontslagrecht, dat in mei 1940 naar voorbeeld van een Duitse wet werd gewijzigd en na de oorlog door de Nederlandse wetgever werd overgenomen. De combinatie van een algemeen ontslagverbod en een preventieve toets door een onpartijdige ambtelijke instantie bleek dusdanig nuttig, dat de op nationaal-socialistische gedachte gebaseerde maatregelen van staatstoezicht op ontslag nog altijd de basis vormen voor ons huidige ontslagrecht.

#### **RUIMTELIJKE REGIE**

**Ook ambtenaren bij Rijkswaterstaat en planologen kregen tijdens de Duitse bezetting hun zin. De oprichting van de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) in 1941 beantwoordde in zekere zin aan de roep om gecentraliseerd beleid en nationale coördinatie op het gebied van ruimtelijke ordening. De RNP werd naar Duits voorbeeld opgebouwd, maar op het personele vlak bestond er een duidelijke continuïteit met de initiatieven uit de jaren dertig. Ondanks de steun van de Duitse bezetter kon de RNP haar plannen nauwelijks uitvoeren. Botsingen met andere ambtelijke instanties, zoals de grotere Wederop- ▶**

bouwdienst en het directoraat-generaal Voedselvoorziening, hinderde het streven naar centrale planning. Na de oorlog mocht de dienst blijven bestaan, tot ze in 1966 opgevolgd werd door de Rijksplanologische dienst, maar de oorspronkelijke ambitie een nationale regeling voor de stedenbouw te treffen werd nooit gerealiseerd. Wel speelde de RNP een belangrijke rol bij de totstandkoming van Nederlands beleid ten aanzien van natuurbescherming, met als belangrijkste wapenfeit de afkondiging van een lijst van te beschermen natuurgebieden op 28 juli 1942.

Over een aantal jaren zal de corona-pandemie worden onderzocht als een wereldwijde crisis en een breukmoment voor deze generatie vergelijkbaar met de moord op John F. Kennedy in 1963, de val van de Berlijnse muur in 1989, de terreuraanslag van 9/11 of de bankencrisis van 2008. Historici zullen dan in de archieven dezelfde onwerkelijke gewaarwording hebben, die wij hadden bij het onderzoek naar Nederlandse ministeries direct na de Duitse inval. De maatschappelijk shock en ontredde is enorm, niets is letterlijk meer zoals het een paar

weken of dagen geleden was ... En toch gingen de meeste ambtenaren uiterlijk na een week terug naar hun ministerie.

#### **ONVERSTOORBAAR**

**Wie in het Nationaal Archief de beleidsdossiers uit die tijd terugleest, kan letterlijk alleen uit de naam van de leidinggevende afleiden dat een regimewisseling heeft plaatsgevonden (en zelfs dat niet altijd). De openstaande beleidsdossiers worden op maandag 20 mei 1940 onverstoort voortgezet. Dat is ten minste de indruk die het archief wekt, en misschien wel de essentie van elk ambtelijk apparaat. De weerslag van de corona-crisis in de archieven zal niet anders zijn. De urgentie van de beleidshandelingen is gedocumenteerd, maar niet de twijfel of shocktoestand. De geschiedenis herhaalt zich niet en heeft dus ook geen kant-en-klare lessen te bieden. Toch kunnen de resultaten van verdergaand onderzoek naar ministeries in de crisis van de jaren dertig en tijdens de daaropvolgende jaren van bezetting en bevrijding interessant zijn voor ministeries en de scholing van rijksambtenaren anno 2020. Een histori-**

sche dimensie ontbreekt nu volledig bij de verschillende ministeries in de toch omvangrijke zogenaamde Introductiedossiers voor nieuwe bewindslieden. Zelfs een beknopt overzicht van de namen en bijbehorende beleidsterreinen van de ministeries door de jaren heen, de ontwikkeling in de interne structuur en het aantal ambtenaren ontbreekt.

Inzicht in de veranderingen in de werkwijze en rolopvattingen van beleidsambtenaren in de afgelopen decennia scherpt de blik voor actuele veranderingsprocessen. De beleidsdossiers uit de economische crisis van de jaren dertig of uit de tijd van bezetting en bevrijding bieden talloze casestudies en 'lespakketten' over de verhouding tussen partijpolitiek en bestuur, tussen wetenschap en publieke opinie of vrijheid en regulering die, zo leren we nu in 2020, nog niets van hun actualiteit hebben verloren. ●

*Marieke Oprel is docent en onderzoeker. Wim van Meurs is hoogleraar. Annabelle Jansink is onderzoeksassistent. Allen aan de Radboud Universiteit Nijmegen.*

ADVERTENTIE

**BINNENLANDS  
BESTUUR**

Wil jij als (jonge) ambtenaar ook op de hoogte blijven van het actuele nieuws binnen jouw vakgebied?

Ontvang **GRATIS** het magazine van **BINNENLANDS BESTUUR!**

[WWW.BINNENLANDSBESTUUR.NL/ABONNEMENTEN](http://WWW.BINNENLANDSBESTUUR.NL/ABONNEMENTEN)