

Ontrechting en rechtsherstel: positie van het NIOD inzake onderzoek naar houding en handelen van gemeenten tijdens en na de bezetting.

Recent is in de media door onderzoeksprogramma's zoals Pointer en De Monitor opnieuw aandacht besteed aan de rol van Nederlandse gemeenten bij de roof en restitutie van onroerend goed van de Joodse burgers. Het gevolg is dat steeds meer gemeentebesturen onderzoek initiëren naar de wijze waarop het rechtsherstel in hun gemeente heeft plaatsgevonden en hoe de rol van de gemeente zelf daarin is geweest. De aandacht voor de houding van de lokale overheden past in een bredere ontwikkeling van hernieuwde aandacht voor ontrechting en rechtsherstel, aandacht die zich ook richt op specifieke organisaties en instituties. Een en ander heeft ertoe geleid tot meer verzoeken aan het NIOD om onderzoek te doen naar het Nederlandse aandeel in de Jodenvervolging en de nasleep daarvan.

Voorgeschiedenis

In 2013 kwam in het nieuws dat de gemeente Amsterdam na de oorlog Joodse burgers die waren teruggekeerd uit de kampen of de onderduik, boetes over niet betaalde erfpachtcanon (de vergoeding voor het gebruik van de grond die ieder half jaar door de huiseigenaar betaald moet worden aan de grondeigenaar – lees: de gemeente Amsterdam) over de oorlogsjaren in rekening had gebracht. De berichtgeving leidde tot grote verontwaardiging en burgemeester Eberhard van der Laan beloofde recht te zetten wat rechtgezet kon worden. De gemeente Amsterdam gaf het NIOD opdracht om onderzoek te doen naar de kwestie. Het resultaat van het onderzoek leidde tot het besluit van de gemeente Amsterdam om het bedrag van de destijds opgelegde boetes 'aan de te individualiseren nabestaanden' terug te betalen, evenals de niet opgevraagde tegoeden bij de Gemeentelijke Girodienst. Het bedrag dat gemoeid was met de naoorlogse invordering van achterstallige erfpachtcanon zelf werd voor collectieve doelen beschikbaar gesteld. In totaal ging het om 10 miljoen euro.¹

Na Amsterdam volgde in 2015 Den Haag met een vergelijkbaar onderzoek. Op grond van de resultaten van dit onderzoek besloot het Haagse gemeentebestuur tot moreel rechtsherstel en stelde het een bedrag van 2,6 miljoen euro beschikbaar. In de zomer van 2020 heeft de gemeente Rotterdam op grond van onderzoek dat is uitgevoerd door het NIOD besloten om 2 miljoen euro ter

¹ Brief van het college van B en W aan de gemeenteraad Amsterdam, 21 mei 2014. Over de gemeentegiro zie: Hein Blocks, Hein, 'Girodienst der Gemeente Amsterdam. Niet opgevraagde Tegoeden/Tweede Wereldoorlog' (december 2013).

beschikking te stellen.² Op dit moment zijn vergelijkbare onderzoeken gaande in Utrecht en Eindhoven, terwijl onder andere Arnhem, Leeuwarden en Zwolle hebben aangekondigd dit ook te willen gaan doen. Feitelijk heeft het besluit van de gemeente Amsterdam om over te gaan tot terugbetaling van de achterstallige erfpachtcanon en daarover geheven boete een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de lange geschiedenis van het naoorlogse rechtsherstel.

Rechtsherstel

Aan het oorspronkelijke naoorlogse rechtsherstel lag een aantal wetsbesluiten ten grondslag. De belangrijkste waren het op 17 september 1944 afgekondigde Besluit Bezettingsmaatregelen (E 93) en Besluit Herstel rechtsverkeer (E 100). De uitvoering van de wetsbesluiten lag in handen van de Raad voor het Rechtsherstel. Ondanks de ogenschijnlijke helderheid van de besluiten, zou de praktijk van de herstelwetgeving weerbarstig blijken te zijn en in de decennia na de oorlog onderwerp van discussie blijven, ook nadat de Raad voor het Rechtsherstel de meeste zaken eind jaren vijftig als afgehandeld beschouwde. Wouter Veraart, hoogleraar rechtsfilosofie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam die promoveerde op het rechtsherstel na de Tweede Wereldoorlog, heeft geconstateerd dat de pragmatische, instrumentele visie van de Nederlandse regering op het rechtsherstel in dienst van de wederopbouw, met als grondslag 'billijkheid' en 'redelijkheid', er in de praktijk toe heeft geleid dat 'joodse rechthebbenden vaak water bij de wijn moesten doen' omdat er werd aangestuurd op compromissen (in het jargon: minnelijke regelingen).³

In de jaren negentig kwam het rechtsherstel opnieuw prominent op de (landelijke) politieke agenda te staan. In maart 1997 installeerde minister van Financiën Gerrit Zalm de Contactgroep Tegoeden wo II, beter bekend als de commissie-Van Kemenade, genoemd naar haar voorzitter Jos van Kemenade. Deze commissie kreeg opdracht om lopende onderzoeken naar oorlogstegoeden in het buitenland kritisch te volgen ('monitoren'). Daarnaast liet de commissie onderzoek doen naar de omvang en roof van eigendom en bezittingen van Joden in Nederland en naar de wijze waarop er uitvoering was gegeven aan het vermogensrechtsherstel na 1945. De commissie-Van Kemenade was de eerste in een reeks commissies die in 1997 werd ingesteld. In juli van dat jaar volgden de

² Robin te Slaa, 'Daar dit een immorele aanslag is'. De houding van de gemeente Den Haag tegenover Joodse huiseigenaren van onroerend goed 1940-1955' (Den Haag: De Nieuwe Haagsche 2017); Hinke Piersma en Marleen van den Berg, *Ontrechting & Rechtsherstel. Het Rotterdamse gemeentebestuur inzake ontrechting van Joodse oorlogsslachtoffers 1940-1955* (2020).

³ Wouter Veraart, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw* (Rotterdam; Sanders Instituut/Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005).

Begeleidingscommissie Onderzoek Tegoeden wo II (de commissie-Scholten) en in december de Commissie van Onderzoek Liro-archieven (de commissie-Kordes).⁴

De verschillende commissies hadden met elkaar gemeen dat zij onderzochten wat er (mogelijk) was misgegaan met de teruggave van roerende en onroerende goederen van Joodse oorlogsslachtoffers. De conclusie luidde dat het naoorlogse rechtsherstel in grote lijnen correct was verlopen, maar dat er niettemin sprake was geweest van tekortkomingen die voor betrokkenen onbillijke en onrechtvaardige consequenties konden hebben.⁵ Op grond hiervan kwamen de commissies met een aantal aanbevelingen en ramingen van de bedragen die redelijkerwijs alsnog zouden moeten worden terugbetaald. Het ministerie van Financiën ging uiteindelijk akkoord met een bedrag van 400 miljoen gulden, een besluit dat niet moest worden gezien als het overdoen van het rechtsherstel, maar 'als een erkenning van morele aanspraken' van de Joodse gemeenschap. Dit bedrag is bekend geworden onder de naam Maror-gelden: Morele Aansprakelijkheid Roof en Rechtsherstel. De totale geldsom die aan de Joodse gemeenschap ter beschikking werd gesteld liep op tot 764 miljoen gulden, omgerekend 347 miljoen euro. Naast de 400 miljoen van het ministerie van Financiën betrof dit 50 miljoen van de verzekeraars, 50 miljoen van de Nederlandse banken en 264 miljoen van de effectenbeurs.⁶

Met de 400 miljoen gulden wilde de Nederlandse regering 'uitdrukkelijk finaal recht doen'. In een brief aan de Tweede Kamer onderstreepte de regering het definitieve karakter van de financiële compensatie: 'De regering wil met het ter beschikking te stellen bedrag uitdrukkelijk *finaal recht* doen aan de kritiek op de bejegening van betrokken vervolgingslachtoffers in het rechtsherstel en de gevolgen die dat heeft gehad voor hun verdere bestaan.'⁷ De rijksoverheid ging er van uit dat dit 'finaal recht doen' betrekking had op 'de overheid en overheidsoptreden in zijn geheel', dus met inbegrip van de lokale overheden.

⁴ Er werden vijf commissies geïnstalleerd. Naast de commissie-Van Kemenade, de commissie-Scholten, die onderzoek deed naar de afhandeling van het rechtsherstel bij banken en verzekeraars, en de commissie-Kordes, die zich zou bezighouden met onderzoek naar tastbare goederen (zaken), waren dit de commissie-Ekkart (kunst) en de commissie-Van Galen (Indische tegoeden).

⁵ Brief minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 maart 2000.

⁶ Brief regering, 21 maart 2000. Voor een uiteenzetting over de onderhandelingen en de berekeningen, zie bijvoorbeeld: Philip Staal, *Roestvrijstaal. Speurtocht naar de erfenis van Joodse oorlogswezen* (Delft: Eburon 2008), 233-250.

⁷ Brief van de minister van de minister-president, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 maart 2000. Zie in dit verband ook: Christiaan Ruppert, *Eindelijk 'restitutie'. De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogstegoeden (1997-2000)* (Amsterdam: vu University Press 2017).

Van het regeringsstandpunt dat er finaal recht was gedaan, is met het besluit van de gemeente Amsterdam in 2014 om tien miljoen euro ter beschikking van de Joodse gemeenschap te stellen afgeweken. Daarmee is de discussie over financiële compensatie of tegemoetkoming opnieuw opengebroken. Zo wees de gemeente Den Haag in haar besluit nadrukkelijk naar Maror: ‘Niet de vraag of met eerdere compensatie, zoals met de Maror-gelden, reeds rechtsherstel heeft plaatsgevonden moet centraal staan, maar het gegeven dat de gemeente Den Haag tijdens en kort na de oorlog op immorele wijze is omgesprongen met haar verantwoordelijkheden jegens juist op dat moment uiterst kwetsbare inwoners van de stad.’⁸

Rechtsherstel, onderzoek en besluitvorming

Voor elk historisch onderzoek geldt dat er voldoende bronnenmateriaal voorhanden moet zijn om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. De ervaringen met eerdere onderzoeken naar de financiële afwikkeling van roof en rechtsherstel door gemeenten hebben wat dat betreft geleerd dat lang niet alle dossiers met betrekking tot individuele casussen bewaard zijn gebleven. De resultaten van die onderzoeken boden dan ook lang niet altijd voldoende grond om solide berekeningen te maken van eventueel te restitueren bedragen. Dat wil overigens niet zeggen dat dergelijke onderzoeken naar de houding van de gemeenten geen belangrijke resultaten opleveren, maar wel dienen gemeenten rekening te houden met de reële mogelijkheid dat de daaruit voortkomende onderzoeksverslagen en rapporten zich niet vanzelfsprekend of eenduidig lenen om beslissingen over de uitvoering van geldelijke genoegdoening te onderbouwen. In die gevallen ontstaat een complexe relatie tussen onderzoek en besluitvorming. Indien de bronnen voor goed onderbouwde berekeningen ontbreken kan restitutie alleen nog plaatsvinden op grond van onzekere aannames en gissingen. Zulke aannames zijn evenwel op basis van de onderzoeksresultaten nauwelijks hard te maken. Het onderzoek naar Amsterdam vormde een uitzondering op dit probleem omdat daar een compleet corpus (de boetedossiers) bewaard was gebleven op grond waarvan precies kon worden berekend wat er over welke jaren aan boete was betaald, door wie en op welk adres.

De onderzoeken naar de gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn uitgevoerd door het NIOD. Bij de onderzoeken naar Den Haag, Utrecht en Eindhoven is het NIOD als adviseur betrokken. Het NIOD heeft als zodanig de nodige expertise opgebouwd, maar niet voldoende capaciteit om naar aanleiding van de recente media-aandacht aan de toenemende vraag vanuit lokale overheden te voldoen. Behalve een beperkte capaciteit en het feit dat empirisch onderzoek dat moet resulteren in een rapport niet noodzakelijkerwijs door onderzoekers van het NIOD hoeft worden gedaan, is er

⁸ Het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad, Den Haag, 27 februari 2017.

voor het instituut ook een inhoudelijke reden om terughoudend te zijn. Anders dan bij de gemeenten Amsterdam en Rotterdam waar de rol van de gemeente inzake rechtsherstel in een bredere context is bestudeerd, beperken de onderzoeken in Utrecht en Eindhoven zich tot de specifieke vraag in hoeverre deze gemeenten een actieve rol hebben gespeeld bij de koop van Joods bezit, hoe het rechtsherstel verliep en of er sprake is geweest van belastingheffingen die vandaag de dag als onbillijk kunnen worden gekwalificeerd.

Hoe relevant deze specifieke kwesties op zichzelf ook zijn, ze vormen slechts een onderdeel van het totale beleid van gemeentelijke overheden tijdens en na de bezetting ten aanzien van ontrechting en rechtsherstel en vervolging en roof. Onderzoek naar de bredere context van dit beleid is in de optiek van het NIOD daarom steeds noodzakelijk omdat alleen door deze integrale benadering een goed inzicht kan worden verkregen in het hoe en waarom van bepaalde beleidskeuzes.

De rol van het NIOD

Het NIOD ziet in de huidige ontwikkelingen en de recente aandacht voor rechtsherstel voor zichzelf de taak om met name wijzen op het belang van onderzoek naar de bredere context van het gemeentelijke beleid. Bij een verzoek zal dan ook worden gekeken naar de toegevoegde waarde voor de wetenschappelijke literatuur over oorlog en genocide in bredere zin en in hoeverre een eventueel onderzoek zou bijdragen aan ons inzicht in de dynamiek van ontrechting tijdens oorlogen en bezettingen. Alleen in die gevallen waarin er aanleiding is om breder onderzoek te doen dan alleen naar enkele specifieke financiële kwesties, ziet het NIOD een rol voor zichzelf weggelegd. Dit heeft niet alleen te maken met het ontbreken van personeelscapaciteit, maar de ook met wetenschappelijk opvattingen over historisch onderzoek. De uitsluiting en ontrechting van Joodse inwoners kan uiteindelijk alleen in bredere samenhang met en binnen de dynamiek van het totale beleid van een lokale overheid goed worden begrepen.

(NIOD, 29 oktober 2020)