

Een kwestie van uitvoering

Jeroen Kemperman

Een kwestie van uitvoering

De gemeente Amsterdam onder Duitse bezetting



Amsterdam · Antwerpen
Em. Querido's Uitgeverij BV
2025

Een kwestie van uitvoering. De gemeente Amsterdam onder Duitse bezetting is geschreven in opdracht van en gefinancierd door de gemeente Amsterdam. Op dit onderzoek zijn de gebruikelijke voorwaarden van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) voor onafhankelijk opdrachtonderzoek van kracht.

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden te achterhalen. Aan hen die desondanks menen aanspraak te kunnen maken op enig recht, wordt verzocht contact op te nemen met Em. Querido's Uitgeverij BV, Weteringschans 259, 1017 XJ Amsterdam.

Copyright © 2025 Jeroen Kemperman

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Em. Querido's Uitgeverij BV, Weteringschans 259, 1017 XJ Amsterdam.

Ook tekst- en datamining van deze uitgave is niet toegestaan zonder schriftelijke toestemming van de uitgeverij.

Omslag Brigitte Slangen

Omslagbeeld Defilé van de Amsterdamse politie voor het stadhuis

(BBWO2/NIOD, Stapf Bilderdienst)

Foto auteur Robin Alysha Clemens

Binnenwerk Perfect Service, Reeuwijk

ISBN 978 90 253 1859 8 / NUR 320

www.querido.nl

‘Steeds zal de bron der handelingen van de Nederlandse instanties liggen in een regeling door de Duitse instanties vastgesteld; deze taak is er ene van uitvoering. [...] Houdt U zich binnen de grenzen van de U opgelegde taak van uitvoering, zoals tot dusver is geschied, dan kunt U zich op het standpunt blijven stellen, dat de regelingen ten aanzien van de Joden van de Duitse autoriteiten uitgaan en U slechts heeft uitgevoerd, wat U is opgedragen. [...] Ik zal mij van den op mij als wethouder rustende plicht om mede te werken aan de uitvoering van maatregelen ten aanzien van de Joden kwijten, zolang ik dit ambt bekleed, maar tegen het, zij het ook een nog zo kleinen stap, verder gaan heb ik zó overwegende bezwaren, dat ik U daarin tot mijn leedwezen niet kan steunen. Mijn standpunt [...] spruit vooral voort uit het feit, dat de maatregelen ten aanzien van de Joden mij zozeer tegen de borst stuiten en tegen mijn rechtsgevoel indruisen, dat ik mij van elke onverplichte deelneming daaraan wens te onthouden.’

Wethouder W. aan burgemeester V., september 1942

Inhoud

Inleiding 9

Vragen zonder antwoorden? 23

- 1 'Niemand spele met vuur!' De Nieuwe Orde in de hoofdstad 39
- 2 'Een plezierig geheel'. Het 'foute' stadsbestuur van Voûte 65
- 3 'Elke stip = 10 Joden'. Het Bevolkingsregister, het Bureau van
Statistiek en de aanmeldingsplicht voor Joden 92
- 4 'Kamp-discipline'. Het Bureau voor Sociale Zaken en
de Nederlandse werkkampen voor Joden 143
 - 5 'We doen het, maar vraag niet hoe'
De politie en het oppakken van Joden 198
- 6 Deportatie op aanvraag. Het trambedrijf en de Jodentransporten 235
- 7 'Verzachten van leed'. Gemeentelijke zorginstellingen en
de dilemma's van de hulpverlening 274
- 8 'In onze ad-mi-ni-stra-tie gestopt...'
De zedenpolitie en de bestrijding van ontucht 314
- 9 'De juiste houding'. De afrekening na de bevrijding 350

Conclusie 409

Noten 425

Archieven en collecties 509

Bibliografie 513

Woord van dank 521

Register 523

Inleiding

Het begon met een verzoek. Op het moment dat de eerste Duitse troepen op 15 mei 1940 aan de rand van Amsterdam bij de Duivendrechtse brug verschenen, stond daar wethouder G.C.J.D. Kropman met een witte vlag om hen namens het gemeentebestuur te ontvangen. In een gesprek onder vier ogen met de commandant van de Duitse 207de infanteriedivisie sprak Kropman de hoop uit dat de Joden in Amsterdam met rust gelaten zouden worden. Door die hoop tegenover de Duitse commandant openlijk te ventileren, deed hij eigenlijk een gecamoufleerd verzoek om de Joden met rust te laten. Zo vatte een collega van Kropman, wethouder Walrave Boissevain, het ook op. ‘Dappere vraag,’ schreef Boissevain nog tijdens de oorlog in zijn memoires, ‘antwoord: geen jodenvervolging.’ Zo helder was het antwoord echter niet. ‘Wenn die Juden uns nicht sehen wollen, werden wir die Juden nicht sehen,’ luidde de reactie van de Duitser, hetgeen de toezegging toch wel erg voorwaardelijk maakte.¹

Door het stadsbestuur werd het echter als een geruststellende mededeling opgevat, waar kennelijk genoeg waarde aan werd gehecht om deze boodschap direct aan de Joodse gemeenschap van de stad door te geven. Later die dag ontbood burgemeester W. de Vlugt een Joodse delegatie om haar de woorden van de Duitser mede te delen. De Joodse diamantair Abraham Asscher, die in 1941 een van de twee voorzitters van de Joodse Raad voor Amsterdam zou worden, vertelde na de oorlog dat hij nog diezelfde avond via wethouder Boissevain had vernomen van een verklaring van de Duitsers dat de Joden ‘niets zou geschieden’. Hij herinnerde zich dat dit toen, ondanks enige twijfels, op hem toch wel een geruststellende uitwerking had gehad. Al was dat maar tijdelijk.²

Welke betekenis hebben de bij de gemeentegrens uitgesproken woorden gehad? Het is duidelijk dat de bezetter zich aan de mededeling van de commandant in het vervolg weinig gelegen heeft laten liggen. In dat

opzicht, in het licht van de gruwelijke manier waarop de Amsterdamse Joden door de Duitsers zijn behandeld, is de ontmoeting tussen Kropman en de militair uiteindelijk van geen enkel belang geweest. Met de kennis van wat zich later zou afspelen kan de reactie van het stadsbestuur op het Duitse antwoord zelfs als uiterst naïef worden bestempeld. De manier waarop de toezegging die er eigenlijk geen was is ontvangen, wekt immers de indruk van onwetende goedgelovigheid, van een vals vertrouwen dat de burgemeester en wethouders ook nog eens onmiddellijk op de Joodse gemeenschap van de stad hebben willen overdragen.

Maar er kan ook op een andere manier naar gekeken worden. Niet met het oog op het verdere tragische vervolg, maar op de inschattingen die het stadsbestuur op dat moment heeft gemaakt. De vraag van Kropman en het doorgeven van het Duitse antwoord aan enkele Joodse prominenten laat twee dingen zien. Ten eerste dat het lot van de Amsterdamse Joden het gemeentebestuur aan het begin van de bezetting niet onverschillig liet, en dat de bestuurders zich daar hoogstwaarschijnlijk zelfs ernstig zorgen over maakten. Ten tweede dat het voor de gemeente in mei 1940 niet duidelijk was wat de Duitsers ten aanzien van de Nederlandse Joden precies zouden gaan doen, dat dit mogelijk heel nare dingen zouden kunnen zijn, maar dat het wellicht ook zou kunnen meevallen. In mei 1940 was er naast veel angst en onzekerheid dus kennelijk ook nog ruimte voor enige hoop. Dat wethouder Boissevain de vraag van Kropman ‘dapper’ noemde, suggereert echter wel dat dergelijke reacties naar zijn inschatting niet geheel zonder risico waren.

Tijdens de bezetting voldeed de gemeente Amsterdam aan vrijwel elk verzoek van de Duitse bezetter. Dit betrof praktische zaken als het regelen van vervoer en onderdak voor Duitse militairen, maar daar bleef het niet bij. Ook in het kader van tegen de eigen burgers gerichte Duitse maatregelen is zij de bezetter vergaand ter wille geweest, bijvoorbeeld ten aanzien van het gedwongen testen van vrouwen en meisjes ter bestrijding van geslachtsziekten, en bij het doorgeven van de personalia van personen die volgens de zedenpolitie homoseksueel zouden kunnen zijn.

De meest extreme maatregelen van de bezetter waren gericht tegen de Joodse gemeenschap. In 1940 woonden circa 80.000 Joden in

de hoofdstad. Omstreeks 60.000 van hen zouden de oorlog niet overleven.³ Hoe kon dit gebeuren, en welke rol heeft het stadsbestuur hierin gespeeld? Het is een feit dat de gemeente Amsterdam in meerdere opzichten betrokken is geweest bij de uitsluiting en ontrechting van haar Joodse inwoners. Verschillende gemeentelijke diensten verstrekten de bezetter informatie over deze bevolkingsgroep. Het Bureau van Statistiek maakte een kaart waarop de verspreiding van Joden over Amsterdam precies stond aangegeven. Een afdeling van het Bureau voor Sociale Zaken riep Amsterdamse Joden op voor werkkampen aan de andere kant van het land. De rol van de gemeente bleef echter niet beperkt tot de administratieve uitvoering van anti-Joodse maatregelen. De politie, het vervoerbedrijf en de gezondheidsdienst raakten betrokken bij de fysieke verwijdering van Joden uit de hoofdstad. Hoe viel dit te rijmen met de bezorgdheid voor het lot van de Joden die het stadsbestuur in mei 1940 had getoond? Was de houding van de gemeente ten aanzien van de Joodse gemeenschap later misschien om de een of andere reden radicaal gewijzigd? Was de positie van de gemeente misschien totaal veranderd met het aantreden van een nieuw, 'fout' gemeentebestuur onder E.J. Voûte in maart 1941?

De participatie van de gemeente in de vervolging van onschuldige burgers roept vragen op naar de verantwoordelijkheid en de motieven van de toenmalige bestuurders en ambtenaren, en naar de effecten van het gemeentelijk beleid op die burgers. Ook is het van belang de eventuele contacten tussen de gemeente, de landelijke overheid en de bezettingsautoriteiten in het onderzoek te betrekken. Daar deze bestuurlijke relaties onder de bijzondere omstandigheden van bezetting en nazificatie plaatsvonden, waarbij zelden open kaart werd gespeeld, is het niet eenvoudig om die verhoudingen duidelijk te krijgen en te analyseren. Andere relevante aspecten van de geschiedenis van de gemeente zijn de relaties tussen de verschillende gemeentelijke diensten onderling en de persoonlijke interacties tussen diensthooften, wethouders en de burgemeester.

Recentelijk is in het publieke debat met name de rol van gemeentelijke diensten als het GVB en de Sociale Dienst kritisch aan de orde gekomen. De bredere context van de bezettingsgeschiedenis is daarbij grotendeels buiten beeld gebleven. Voor een goed begrip van de des-

tijds gemaakte keuzes is het van belang om het beleid van de diverse gemeentelijke diensten niet los van elkaar, maar in samenhang te bestuderen. Niet alleen deze specifieke diensten, maar het hele Amsterdamse bestuursapparaat kreeg immers met de repercussies van nazificatie, ontrecting en vervolging te maken. Het G v B en de Sociale Dienst handelden bovendien niet in een bestuurlijk vacuüm, maar als onderdeel van een groter netwerk waarvan de verschillende delen, zowel binnen als buiten het gemeentelijke apparaat, invloed op elkaar uitoefenden.

De stad

Amsterdam was in 1940 de Nederlandse stad met verreweg de grootste Joodse gemeenschap van Nederland. Dat wat in Amsterdam gebeurde, werd niet alleen in de hoofdstad opgemerkt, maar had invloed op de rest van het land. De Duitse Beauftragte voor de stad kreeg bijvoorbeeld van de Duitse rijkscommissaris Seyss-Inquart een coördinerende rol bij de Duitse maatregelen tegen de Joden in heel Nederland. De Joodse Raad voor Amsterdam had plaatselijke vertegenwoordigers in andere delen van het land, die hun reactie op de Duitse oekazes doorgaans afstemden met de voorzitters van de Raad in de hoofdstad.

Naar analogie daarvan zou verwacht mogen worden dat de houding van het gemeentebestuur van Amsterdam tijdens de bezetting dan ook eveneens invloed heeft gehad op die van andere grote steden. In de archieven is daar vooralsnog heel weinig van gebleken, hoewel niet uitgesloten kan worden dat meer specifiek onderzoek naar de interstedelijke contacten wellicht nog iets zou kunnen opleveren. Het lijkt erop dat de grote steden het contact met elkaar als gevolg van de bezetting min of meer hebben verloren, of ten minste flink hebben terug geschaald. Elke gemeente en regio raakte in een proces van geleidelijke ontbinding van het Nederlandse landsbestuur steeds meer op zichzelf aangewezen. Voor de laatste fase van de oorlog is zelfs de term ‘de-statificatie’ (ontstatelijking) gebruikt, hetgeen, indien juist, betekende dat na de bevrijding weer ‘re-statificatie’ – herstel van de centrale staat – nodig was.⁴

Ondanks de ontbindingsverschijnselen waar de staat in die periode mee te kampen heeft gehad, is duidelijk dat Amsterdam een centrale rol

heeft gespeeld in de geschiedenis van de Jodenvervolging in Nederland. Dat die rol ook in het Nederlandse collectieve geheugen wordt erkend, blijkt onder meer uit het feit dat het Nationaal Holocaust Namenmonument en het Nationaal Holocaustmuseum in de hoofdstad staan. Een Joods-Amsterdams meisje, Anne Frank, is zelfs een internationaal bekend symbool van de Holocaust geworden.

Er is reeds een aantal deelstudies verschenen over Amsterdam tijdens de bezetting, bijvoorbeeld over de politie, het trambedrijf en diensten die verantwoordelijk waren voor onroerend goed, maar dat neemt niet weg dat de geschiedenis van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam tot dusverre nogal onvolledig en fragmentarisch is beschreven. In 1998 is het belangrijke boek *Oorlog in de stad* van Friso Roest en Jos Scheren verschenen, maar dat is inmiddels al meer dan een kwarteeuw geleden en hun studie gaat niet veel verder dan het jaar 1941. Het was tijd voor een nieuwe poging tot een integrale beschrijving van die geschiedenis, zonder daarbij de illusie te hebben dat het ook maar enigszins mogelijk is om die in al haar aspecten volledig te bevatten.⁵

De gemeente

Gemeentes zijn gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw een steeds grotere rol gaan spelen in het maatschappelijk reilen en zeilen van steden. 'De Gemeente is geworden het middelpunt waar het geheele leven van den modernen mensch tot uiting komt en tot werkzaamheid dwingt,' schreef de sociaaldemocratische Amsterdamse wethouder F.M. Wibaut in 1929 in het *Haagsch Maandblad*. 'Het is in de gemeente van den nieuwen tijd, dat de samenwerking tusschen de menschen onder allerlei vormen plaats vindt en haar meest ruime en meest volledige uitdrukking vindt in een samenstel van inrichtingen en diensten, georganiseerd door de gemeentelijke gemeenschap ten gerieve van al haar leden.'⁶ In de periode tussen de twee wereldoorlogen waren het niet langer het particulier initiatief, de markt en de kerken die het sociaal-economische leven in de stad bovenal bepaalden, maar was de gemeente de voornaamste instantie geworden die daar sturing aan gaf. Moder-

ne stadsbesturen gingen uitgebreide taken vervullen op het gebied van huisvesting, infrastructuur, sport, ontspanning, cultuur en economische activiteit. Naar analogie van de welvaartstaat, die een grote mate van verantwoordelijkheid neemt voor het welzijn van zijn burgers, kan tevens gesproken worden van een 'welvaartsgemeente'.⁷

De rol van gemeentes bleef ook tijdens de bezetting onverminderd groot. Onder het Duitse bewind kregen burgemeesters aan de ene kant steeds minder manoeuvreerruimte, maar anderzijds ook weer meer mogelijkheden om zich te profileren. In hoeverre de op het centrale niveau uitgevaardigde maatregelen van de bezetter op plaatselijk niveau inderdaad geïmplementeerd werden, hing vooral af van de manier waarop de bestuurders van de Nederlandse gemeentes daarmee omgingen. Voor de Duitse bezettingsautoriteiten was de burgemeester dan ook het eerste aanspreekpunt wanneer op lokaal niveau iets geregeld of uitgevoerd diende te worden. Tegelijkertijd was hij voor de burgers van de stad de meest zichtbare vertegenwoordiger van wat er van het Nederlandse bestuur was overgebleven. 'De burgemeesters belichaamden de continuïteit van het gezag na het vertrek van de regering,' schreef Peter Romijn, 'door aanwezig en in hun functie actief te zijn.'⁸

Behalve een belangrijk bestuursorgaan was de gemeente Amsterdam ook een belangrijke werkgever. Op 1 januari 1940 werkten voor de gemeente 21.180 mensen: 10.770 ambtenaren en 10.410 werklieden. Het merendeel van dit personeel werkte niet op het stadhuis, maar bij de gemeentelijke diensten en bedrijven.⁹ Die diensten en bedrijven werden verantwoordelijk gesteld voor de praktische uitvoering van het beleid en van de taken van de lokale overheid. Voor het overgrote deel van de burgers van de stad waren een politieman op straat, een controleur op een tram, een ziekenbroeder in een kliniek en een klerk achter een loket veel zichtbaardere vertegenwoordigers van de gemeente dan de burgemeester en de wethouders.

De hoge ambtenaren die leidinggaven aan deze gemeentelijke diensten bleven doorgaans langer in hun functies dan hun gekozen superieuren, de wethouders. Zoals wel vaker in dat soort situaties, zagen zij zichzelf dan ook als de hoeders van de bestuurlijke continuïteit tegenover de vermeende 'waan van de dag' van veel partijpolitici. Dat betekende niet dat de ambtelijke toplaag van de gemeentelijke diensten per

definitie sceptisch stond tegenover veranderingen en hervormingen. Integendeel. Eerder leidde dit ertoe dat diensthoofden niet altijd klakkeloos het beleid van de wethouder wensten te volgen, maar er eigen opvattingen en ideeën over een doelmatig stadsbestuur op na hielden die ze zo veel mogelijk zelf in praktijk trachtten te brengen. 'Door het bezit van specialistische of technische kennis, die volgens hen ontbrak bij gekozen politici, legitimeerde een groep stedelijke topambtenaren zich als stedelijke hervormers *par excellence*,' schreef Stefan Couperus in zijn boek over het vooroorlogse Amsterdamse stadsbestuur: 'Zij beschouwden zichzelf als een onafhankelijke bestuurlijke elite die zich liever niet associeerde met de gemeentelijke partijpolitiek in de raad of de secretariësbureaucratie.'¹⁰

Die onafhankelijke opstelling tegenover de boven hen gestelde wethouders werd tijdens de bezetting potentieel van cruciale betekenis nadat in maart 1941 een pro-Duits stadsbestuur werd aangesteld. Hoe verhielden de directeuren zich tot deze nieuwe bestuurders? Een belangrijke vraag ten aanzien van het optreden van de gemeente is op welk niveau destijds de belangrijke beslissingen zijn genomen. Was het de burgemeester, de wethouder, of de directeur die het beleid van de gemeentelijke diensten bepaalde? Van wie kwam in specifieke gevallen het initiatief om samen te werken met de bezetters? Welke afwegingen en intenties lagen daaraan ten grondslag? Het lijkt erop dat het nieuwe stadsbestuur onder de pro-Duitse burgemeester niet altijd het laatste woord had in deze zaken. Sterker nog, naar het schijnt gaven de Duitsers er regelmatig de voorkeur aan om rechtstreeks zaken te doen met de directeuren, vooral wanneer ze iets specifiek van een bepaalde dienst nodig hadden. Dat maakt de handelingsruimte van deze diensthoofden tot een belangrijk onderwerp van onderzoek.

In theorie leek de positie van een gemeentelijke directeur tamelijk stevig. Hij liep niet het risico om tijdens een verkiezing weggestemd te worden. Indien het een bekwame directeur betrof, gaven zijn ambtelijke vaardigheden en technische deskundigheid hem in principe een inhoudelijke voorsprong op de verantwoordelijke wethouder en op de gemeenteraad. De expertise van dergelijke diensthoofden werd dan ook onontbeerlijk geacht bij het implementeren van nieuw beleid. De diensten en bedrijven waar zij de scepter over zwaaiden, werden daar-

om niet zelden beschouwd als aparte koninkrijkes binnen de gemeente. In de praktijk stuitte de macht van een directeur in het politieke krachtenveld echter op grote beperkingen. Het doen en laten van de gemeentelijke diensten lag vrijwel continu onder het vergrootglas van de gemeenteraad, en daar een directeur zich niet zelf tegenover de volksvertegenwoordiging mocht verdedigen, was hij in dat opzicht afhankelijk van de wethouder. Een diensthoofd kon echter niet altijd op diens onvoorwaardelijke steun en loyaliteit rekenen. Wanneer gemeentelijke schandaaltjes en onregelmatigheden in het publieke debat aan de kaak gesteld werden, was het regelmatig de directeur die als zondebok het veld moest ruimen.¹¹

In ten minste één geval is het echter anders gelopen. De directeur van de grootste en invloedrijkste gemeentelijke dienst, Publieke Werken, was sinds 1926 W.A. de Graaf. Eind jaren dertig is een conflict tussen hem en wethouder S.R. de Miranda geëindigd met het vertrek van laatstgenoemde. Burgemeester De Vlucht had de wethouder tevergeefs gewaarschuwd om niet de strijd met de directeur aan te gaan. 'Doe het toch niet,' had De Vlucht gezegd, 'dat laat Publieke Werken nooit op zich zitten.' De aftocht van de wethouder lijkt op het eerste gezicht een openlijke bevestiging van de macht van de directeur van Publieke Werken, maar dat De Graaf als winnaar eindigde, kwam met name doordat de burgemeester en de andere wethouders De Miranda keihard hadden laten vallen.¹²

Zelf lijkt De Graaf vooral het idee te hebben gehad dat continu aan zijn stoelpoten werd gezaagd. Op een vergadering van het Instituut van Directeuren op 2 mei 1941 benadrukte hij de kwetsbaarheid van zijn positie. In de loop van honderd jaar was slechts één van zijn voorgangers bij Publieke Werken op een normale manier aan het einde van zijn loopbaan gekomen, zo memoreerde hij. 'De anderen zijn allen voortijdig op straat gezet en spr[eker]'s eigen positie is elken dag van zijn leven aangevochten, en alleen het feit, dat deze positie wettelijke waarborgen heeft, heeft kunnen voorkomen, dat spr[eker] niet eveneens is ontslagen.'¹³ Wat op dat moment aan zijn onzekerheid zal hebben bijgedragen, is dat enkele van zijn collega's inmiddels het veld hadden moeten ruimen omdat ze in de ogen van de bezetter onvoldoende medewerking hadden verleend aan de handhaving van de Duitse verordeningen. De

overgebleven gemeentelijke directeuren stonden voor de vraag waar de grenzen van aanvaardbare coöperatie met de bezetter precies lagen.

Samenwerking

Het woord collaboratie – samenwerken met de vijand – is een beladen term. In het dagelijks taalgebruik staat het vrijwel gelijk aan een vorm van landverraad. Een collaborateur is per definitie ‘fout’, lijkt de dominante opinie te zijn. Indien ‘collaboratie’, in de betekenis van ‘samenwerking met de vijand’, zo’n afkeurenswaardige activiteit is, waarom deed de gemeente Amsterdam dan op zoveel terreinen zaken met de Duitsers? Dat door de bezetter aangestelde pro-Duitse gemeentefunctionarissen zich daaraan bezondigden, zal wel geen verrassing zijn, maar waarom deden veel van de directeuren, van wie de meesten pro-Duits noch anti-Nederlands lijken te zijn geweest, dat ook?

De socioloog C.J. Lammers heeft gesteld dat een vreemde overheerser een bezetting alleen kan handhaven met een bepaalde mate van medewerking van de overheerste bevolking. Een bezetting zonder enige collaboratie is volgens hem dan ook eigenlijk niet denkbaar. Personen die de keuze maken om met de vijand samen te werken, doen dat niet noodzakelijkerwijs met de bedoeling om de doelstellingen van de buitenlandse bezetter te bevorderen, of om uitsluitend zichzelf te bevoorstellen. Samenwerking met een bezetter kan ook gericht zijn op het behalen van enkele substantiële voordelen voor de bezette bevolking, of voor een subgroep van die populatie. Vanuit het perspectief van de bezette bevolking, legt Lammers uit, is er een belangrijk verschil tussen ‘goede’ collaborateurs, van wie gezegd kan worden dat ze behoorlijk effectief zijn in het bereiken van deze doelen, en ‘slechte’ collaborateurs, die op dat vlak helemaal niet effectief zijn. Overigens erkent Lammers dat het een hele opgave is om tegen een bezetter op te staan en in de ogen van anderen een ‘goede’ collaborateur te zijn. Sterker nog, hij schrijft dat dit om allerlei redenen over het algemeen een bijna onmogelijke taak is.¹⁴

Frits Boterman maakte in zijn boek *Duitse daders* inzake ‘collaboratie’ een soortgelijk onderscheid als Lammers, namelijk tussen actieve, doelbewuste samenwerking enerzijds en passieve samenwerking aan de

andere kant. Als mogelijke dragende motiveringen voor passieve collaboratie noemde hij overmacht, of de strategie van het minste kwaad.¹⁵ Hoewel een ambtenaar die onder een bezetting in functie blijft daarmee een zekere medewerking aan het vreemde regime verleent, hoeft dit dus niet te betekenen dat hij dit dan ook met geestdrift doet, of dat hij principieel instemt met de ontstane situatie. De medewerking kan immers gepaard gaan met aarzelingen en tegenzin. Het idee dat de meeste ambtenaren in bezettingstijd hun werk vooral bleven doen in een bureaucratistische routine waarbij het morele kompas was uitgeschakeld, gaat niet altijd op. Aan een besluit om met een bezetter samen te werken kan wel degelijk een morele afweging ten grondslag hebben gelegen.¹⁶

Een element dat volgens Lammers onlosmakelijk met de praktijk van vreemde overheersing is verbonden, is zowel het dreigen met als het daadwerkelijk toepassen van geweld. Met andere woorden: bij een bezetting spelen fysieke dwangmaatregelen altijd een rol. Om de geweldsdreiging geloofwaardig te maken moet – vanuit het perspectief van de bezetter – de daadwerkelijke toepassing van dat geweld als reële mogelijkheid voortdurend in beeld blijven. Lammers stelt dat een ‘verstandige’ bezetter aan de ene kant maar beter niet te veel geweld gebruikt, want dan verliest hij zijn gezag, maar aan de andere kant ook niet te zuinig moet zijn met geweld, anders worden zijn dreigementen niet meer serieus genomen.¹⁷

De rol van geweld, en dan met name de dreiging van mogelijk geweld, is – vooral voor wat betreft de eerste bezettingsjaren – in de Nederlandse historiografie over de oorlog grotendeels buiten beeld geraakt, niet zozeer in relatie tot door de nazi’s vervolgte groepen of het verzet, maar wel ten aanzien van de overige delen van de bevolking, met inbegrip van niet-Joodse bestuurders en ambtenaren.

De aard van de bezetting

Het bestuursmodel tijdens de Duitse bezetting wordt vaak als een zogeheten *Aufsichtsverwaltung* gekarakteriseerd, een aan het begin van de oorlog door de Duitsers zelf geïntroduceerd label dat met name van toepassing was op de door hen veroverde West-Europese landen. Dit mo-

del hield in dat de bezetter niet het directe bestuur over een bezet gebied op zich nam, maar de bestaande lokale bestuurslagen intact liet en daar 'slechts' toezicht op uitoefende. Het voordeel voor de bezetter van dit systeem was dat het veel werk en eigen personeel bespaart. Het voordeel voor de bezette bevolking was, in theorie, dat het de meeste tijd slechts met de eigen bestuurders van doen had, en dat de bezetter op die manier zo veel mogelijk op afstand kon worden gehouden.¹⁸

Het veelvuldig gebruik van de term *Aufsichtsverwaltung* om de aard van de bezetting van Nederland mee aan te duiden, wekt de suggestie dat de bezetter de loop der dingen het liefst slechts van een afstand gadesloeg en uitsluitend ingreep indien de eigen belangen in het geding dreigden te raken. Uiteraard bemoeide de bezetter zich niet overal mee. Dat was, behalve praktisch onmogelijk, ook niet per se nodig om de bezetting in goede banen te leiden. In theorie behoeften, vanuit Duits standpunt gezien, vele niet-politieke aspecten van het maatschappelijk leven in Nederland immers geen directe interventie. Daar in het begin van de bezetting voor het Nederlandse bestuur nog niet duidelijk was hoe de Duitsers het landsbestuur zouden gaan aanpakken, werd de *Aufsichtsverwaltung*, en het op het eerste gezicht tamelijk 'correcte' gedrag van de bezetter, door vele Nederlanders met aanvankelijke opluchting begroet.¹⁹

Dat breed gedeelde gevoel van opluchting over het (aanvankelijk) uitblijven van gewelddadige uitbarstingen van de buitenlandse overweldiger is in de historiografie wel geïnterpreteerd als signaal dat de bevolking meende dat met de bezetter mogelijk een *modus vivendi* overeengekomen zou kunnen worden. De Duits-Amerikaanse historicus Werner Warmbrunn presteerde het zelfs om de eerste periode van de bezetting – van mei 1940 tot aan de lente van 1941 – met enige overdrijving als een 'honeymoon' te kwalificeren. Indien dat al als een zinvolle metafoor beschouwd kan worden, dan betrof het een soort wittebroodsweken na het voltrekken van een gedwongen huwelijk, binnen een ongelijke relatie met een agressieve partner. Warmbrunn schoot met zijn vergelijking veel te ver door, maar toch sprak ook Hans Blom over een fase 'van de wederzijdse welwillendheid', die tot begin 1941 zou hebben geduurd. Die opvatting echode door in bepaalde passages van Guus Meershoeks boek over de Amsterdamse politie, bijvoorbeeld als hij het heeft over

‘een tamelijk harmonieuze samenwerking tussen het Duitse en het Nederlandse bestuur’, die ook volgens hem in januari 1941 ten einde is gekomen. Aan de andere kant heeft Meershoek, in navolging van de Joodse jurist en politiek wetenschapper Ernst Fraenkel, tevens gesteld dat het bezettingsregime af en toe optrad als een *Massnahmenstaat*, waarmee een bestuur wordt aangeduid dat, in tegenstelling tot een *Normenstaat*, zijn doel probeert te bereiken door middel van onbegrensde willekeur en geweld, zonder zich te storen aan wettelijke beperkingen.²⁰

Op subtielere wijze is de invloed van het concept Aufsichtsverwaltung aanwezig in de studie *Oorlog in de stad* van Roest en Scheren. In dat boek staat het idee centraal dat Duitse en Nederlandse instanties aan het begin van de bezetting in een ‘fascinerend, meerdimensionaal krachtenspel’ verwickeld waren, waarbij die instanties ‘wel en niet met elkaar samenwerkten, gemeenschappelijke doelstellingen hadden, maar ook twijfels over elkaar kenden’. Dat laatste klinkt alsof het ging om twee partners in een bijna gelijkwaardige relatie, waarbij volgens Roest en Scheren ‘de machtswil van het Amsterdamse gemeenteparaat’ zich tot op zekere hoogte kon blijven ontplooien omdat de bezettingsmacht ‘zijn onzekerheden kende en net als de gemeente strategisch moest opereren’. In zo’n constellatie hadden de Duitsers minder ‘demonische almacht’, en hadden Nederlandse instellingen meer manoeuvreerruimte dan eerder was aangenomen, is de stelling van Roest en Scheren. Hoewel zij schrijven dat de Amsterdamse politie in 1940 haar geweldsmonopolie was kwijtgeraakt, beweren ze desalniettemin dat, met uitzondering van de Joden, in de stad ‘geen groep of organisatie bij voorbaat machtiger [was] dan alle anderen’. Dat kwam volgens hen doordat noch de plaatselijke Duitse vertegenwoordiger in de stad, Beauftragte H. Böhmcker, noch de gemeente erin slaagde om de absolute controle over de eigen instellingen naar zich toe te trekken, zodat ‘macht tot in de kleinste uithoeken [was] verdeeld over een netwerk van relaties die permanent in beweging waren’.²¹

In zijn in 2015 gepubliceerde biografie van rijkscommissaris A. Seyss-Inquart, de hoogste functionaris van het bezettingsregime, heeft de Duitse onderzoeker Johannes Koll de Aufsichtsverwaltung tot reële dimensies teruggebracht. Volgens hem was hét unieke element van de nazioverheersing de ‘radicale ideologisering’ van vrijwel alle aspec-

ten van de bezettingspolitiek. Die ideologisering was er de oorzaak van ‘dass der gern benutzte Begriff der “Aufsicht” zu einer Farce wurde’, met andere woorden dat van het zogenaamde toezichthoudende bestuur in de praktijk vrijwel niets overbleef. Het idee van ‘toezicht’ diende slechts als propaganda om de ware aard van de bezetting te verhullen, aldus Koll.²²

Indien dat juist is, kan geconstateerd worden dat de dominante invloed van de nazi-ideologie op het bestuur van de bezette gebieden, en de radicale ingrepen die daarmee gepaard gingen, ‘wederzijdse welwillendheid’ en een ‘harmonieuze samenwerking’ met de oude bestuurselite bij voorbaat uitsloten. Dat lag aan beide partijen. Enerzijds voelde de ‘oude’ elite zich op z’n minst ongemakkelijk bij de extreme ideologisering die van de bezetter uitging, met name op de momenten dat de maatregelen van de Duitsers schuurden met de traditionele uitgangspunten van goed bestuur. Anderzijds voldeed een toezichthoudend bestuur voor de nazi’s eenvoudigweg niet om hun ideologische doelen te kunnen bereiken. Een gebrek aan ‘demonische almacht’, waar Roest en Scheren terecht de aandacht op hebben gevestigd, vormde daarbij slechts een te nemen hindernis en geen onoverkomelijke blokkade. De nazi’s waren zeker niet almachtig, maar wel in staat om prioriteiten te stellen en daarvoor de nodige mankracht en middelen in te zetten. Hoe dan ook vond Seyss-Inquart dat hij de Nederlandse bestuurders geen enkele verantwoording schuldig was. ‘Unnötig, weil *ich* es will!’ was in juli 1942 zijn korte reactie toen de Nederlandse secretaris-generaal van het departement van Binnenlandse Zaken om een nadere toelichting verzocht op een van zijn besluiten.²³

De term Aufsichtsverwaltung is, in elke fase van de bezetting, slechts een propagandistische slogan gebleken die niet in overeenstemming was met de werkelijke bedoelingen van de overheerser. In realiteit was het Duitse bestuur in bezet Nederland al in het eerste jaar dusdanig invasief – vooral ten aanzien van de uitsluiting van Joden, zoals het gedwongen vertrek van Joodse ambtenaren bij de overheid – dat het beeld van de Duitsers als primair toezichthouders geen stand houdt. Ook niet voor wat het jaar 1940 betreft. Een in vijf dagen overwonnen bevolking realiseerde zich dat de in militair opzicht oppermachtige bezetter, als hij dat zou wensen, vrijwel naar believen met geweld in het maatschap-

pelijk leven zou kunnen ingrijpen. De eerste opluchting na de meidagen van 1940 kwam niet voort uit de ontdekking dat de Duitsers minder gewelddadig waren dan was gevreesd, of uit de gedachte dat een positieve samenwerking met de bezetter mogelijk was. Die opluchting was vooral een gevolg van het besef dat de dreiging van agressieve uitbarstingen weliswaar continu in de lucht hing, maar dat de inzet van bruut geweld hopelijk zou uitblijven zolang de nazi's hun doelen op een andere manier konden bereiken.²⁴

Dit onderzoek gaat uit van het idee dat het Duitse bestuursmodel tijdens de bezetting eerder als een Massnahmenstaat dan als een Aufsichtsverwaltung is te begrijpen. Eerstgenoemde term doet meer recht aan de belangrijke rol van geweld, of van de dreiging van geweld, in de bezettingspolitiek van de nazi's. Tussen overheerser en overheersten bestond zo'n ongelijkwaardige relatie dat a priori van een enigszins gelijkwaardige samenwerking geen sprake kon zijn. Nederlandse ambtenaren hadden de keuze tussen actief meedoen, passief meebuijen, zich laten ontslaan of zelf opstappen. Bij de beoordeling van de gevallen van gemeentelijke samenwerking met de bezetter dient te worden meegewogen of daarbij een relevant onderscheid tussen 'offensieve'/'slechte' en 'defensieve'/'goede' samenwerking kan worden gemaakt. De scheidslijn tussen die twee categorieën is niet in alle gevallen scherp te trekken, onder meer omdat de motieven van de betrokkenen moeilijk met zekerheid vastgesteld kunnen worden. Zoals bij elk historisch onderzoek zijn er beperkingen aan de mogelijkheden van een historicus om het verleden te kennen. De archieven bevatten ongetwijfeld antwoorden op nog niet gestelde vragen, maar bieden niet altijd overtuigende antwoorden op de vragen die we al kennen.