

Het Nederlands Beheersinstituut en de bezittingen van daders en slachtoffers, 1945-1967



In bewareing

In bewaring

Het Nederlands Beheersinstituut en de
bezittingen van daders en slachtoffers,
1945-1967

ONDER REDACTIE VAN:
SONJA DUSARDUIJN
FRANS FOX
WIM VAN MEURS



Hilversum
Verloren
2025

Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door financiële steun van het Belasting & Douane Museum, Radboud Universiteit, Tilburg University en het Mondriaan Fonds.



Afbeelding op het omslag:

Hoofdkantoor Nederlands Beheerinstituut aan de Neuhuyskade 94 te Den Haag (vml Joods Oude Mannen- en Vrouwenhuis 'Newee Sjalom' (foto: Beeldbank Haags Gemeentearchief)

Belastingambtenaren 1930 (foto: Belasting & Douane Museum, Rotterdam).

Portretten: Richard Bauer en zijn gezin en documenten van dagboek en brieven geschreven door Richard Bauer uit familiebezit (scène uit de tentoonstelling 'Goed / Fout') (foto: Monique Nooteboom).

© 2025 Frans Fox

Uitgeverij Verloren bv

Torenlaan 25

1211 JA Hilversum

www.verloren.nl

ISBN 978 94 6455 145 7

Omslagontwerp: Rombus/Patricia Harsevoort, Hilversum

Opmaak: Rombus/Eva Nicole Pool, Hilversum

No part of this book may be reproduced in any form without written permission from the publisher.

Inhoud

	Verantwoording	7
	FRANS FOX	
1	Inleiding: onteigening en rechtsherstel	9
	WIM VAN MEURS EN SONJA DUSARDUIJN	
2	De categorisering van vijandelijke staatsburgers in de nasleep van de Duitse bezetting	24
	MARIEKE OPREL, LAURA BRINKHORST EN DEREK LIMBERGER	
3	Het pijnlijke herstel in de naoorlogse jaren van Nederland. Een fiscaal drieluik	49
	SONJA DUSARDUIJN	
4	Joodse burgers in Nederland: onteigening en rechtsherstel. Synthese van drie jaar onderzoek in opdracht van Nederlandse gemeenten	144
	WIM VAN MEURS EN MARIEKE OPREL	
5	Burgers en hun sentiment of bestuurlijke logica? De naoorlogse wederopbouw van gebombardeerde Nederlandse steden	188
	WIM VAN MEURS, LAURA BRINKHORST EN MARIEKE OPREL	
6	De tentoonstelling 'Goed / Fout, naoorlogse afrekening'	213
	FRANS FOX EN ANNE-MARIEKE VAN SCHAİK	
	Over de redacteurs	222

Verantwoording

Deze bundel, als onderdeel van het onderzoeksproject *Vermogensonteigening na de Tweede Wereldoorlog door het NBI en de Belastingdienst en ons vermogen daarvan te leren*, is tot stand gekomen met medewerking van de auteurs Sonja Dusarduijn universitair hoofddocent Tilburg University, Wim van Meurs hoogleraar Radboud Universiteit, Marieke Opel universitair docent Radboud Universiteit en anderen in de hoofdstukken genoemde onderzoekers. Naast de artikelen in deze bundel werkten zij ook mee aan het onderzoek én de tentoonstelling die met al haar verhalen terug te vinden is op onze website www.bdmuseum.nl*) waarbij ik Anne-Marieke van Schaik, verbonden als conservator aan het Belasting & Douane Museum, hartelijk wil bedanken voor haar bijdragen. Naast genoemde personen dank ik de medewerkers van het Fiscal Institute Tilburg van Tilburg University en het Radboud Institute for Culture and History van de Radboud Universiteit te Nijmegen voor de geïnvesteerde onderzoekstijd en administratieve zaken. En *last but not least*, veel dank aan iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan de tentoonstelling in het bijzonder de nabestaanden. Zonder hen kon de tentoonstelling niet tot stand zijn gekomen.

Veel dank aan het Mondriaan Fonds die in het kader van '75 jaar Vrijheid' (aanvraag 2020) medefinancierder was van het onderzoek, de tentoonstelling en deze bundel.

Rotterdam, 7 februari 2025

Frans Fox
directeur Belasting & Douane Museum

* Via het scannen van onderstaande QR-code, komen de verhalen uit de tentoonstelling tot leven:



Inleiding: onteigening en rechtsherstel

WIM VAN MEURS EN SONJA DUSARDUIJN

Waar de vijf oorlogsjaren zwarte bladzijden vormen in het verhaal van de geschiedenis van Nederland, blijken ook de naoorlogse jaren van grote invloed op onze huidige samenleving. Tot die periode behoort het Nederlands Beheersinstituut (NBI). Deze in augustus 1945 opgerichte instelling had tot haar opheffing in 1967 de taak om de vermogens van (vermeende) landverraders en in Nederland verblijvende vijandelijke onderdanen op te sporen, te beheren en in sommige gevallen zelfs te liquideren. Daarnaast was het NBI ook belast met het bewind over vermogens van afwezigen, personen die na de oorlog onvindbaar bleken. In de zoektocht van het NBI naar informatie over de vermogens van deze drie groepen burgers speelde de Belastingdienst een belangrijke rol.

In een gecombineerd onderzoek van fiscaaljuristen van Tilburg University en historici van Radboud Universiteit is de werkwijze van het NBI in het licht van zijn relatie met de Belastingdienst geanalyseerd. Het onderzoeksproject *Vermogensonteygening en ons vermogen daarvan te leren* kwam tot stand met een subsidie van het Mondriaan Fonds, aangevraagd door het Belasting & Douane Museum.

Voor dit onderzoek zijn steekproefsgewijs 2560 beheersdossiers onderzocht in de archieven van het NBI, onderdeel van het Nationaal Archief (NA). Voor deze steekproef werd op systematische wijze elke honderdste kaart in de aanwezige registers geselecteerd, waarna vervolgens aan de hand van deze papieren sporen het verhaal van de betrokkenen kon worden onderzocht. Ongeveer de helft van de onderzochte dossiers bleek betrekking te hebben op het vermogen van zogenoemde landverraders, Nederlanders verdacht van collaboratie of lidmaatschap van NSB of de Nederlandse SS. Circa dertig procent betrof administratie van het vermogen van tot vijandelijke onderdanen verklaarde personen, dit betrof vooral de in Nederland wonende burgers van Duitse nationaliteit. In de overige twintig procent van de dossiers in het onderzoek

was sprake van een ‘afwezige’ eigenaar, voornamelijk Joodse burgers.¹ De onderzochte dossiers tonen een gefragmenteerd beeld van de correspondentie tussen medewerkers van het NBI, de Belastingdienst en de voormalige eigenaren van het onder beheer of bewind gestelde vermogen. Toch bleek deze papieren wanorde in staat de onderzoekers de vaak trieste flarden te tonen van levens in een chaotische periode. Met het aanvullend verrichte onderzoek in beleidsstukken en literatuur bleek een completer beeld geschetst te kunnen worden. Niet alleen van de levens van deze burgers zelf, maar ook van de twee hoofdpersonen in deze alliantie, het NBI en de Belastingdienst.

DE SAMENWERKING

Vaak wordt interdisciplinariteit als het grote wetenschappelijke ideaal gezien en multidisciplinariteit als compromis of zelfs als schone schijn. Dit project kan aanspraak maken op beide kwalificaties. Enerzijds hebben juristen en historici samen een methodische aanpak uitgedacht voor het onderzoek van het bronnenmateriaal van het NBI-archief. Daarbij hebben ze elkaar wel weer de vrijheid gelaten om vanuit dezelfde geselecteerde en bewerkte bronnen verschillende vraagstellingen te beantwoorden. (Fiscaal)juristen besteedden daarbij onder meer aandacht aan de spanning tussen de Koninklijke Besluiten E100 en E133 en de procedures van het NBI en Belastingdienst in de realiteit van een uitgeputte naoorlogse samenleving. Historici richtten zich omgekeerd op de frictie tussen de generieke regels die het NBI moest omzetten, en de weerbarstige, veelvormige werkelijkheid van naoorlogs Nederland. Toch is dit geen scherp onderscheid tussen disciplines. Ook voor historici is de rekrutering van belastinginspecteurs door het NBI en de samenwerking van beide overheidsinstellingen zeer relevant. Op hun beurt leveren individuele dossiers en historische reconstructies de rechtskundigen de casuïstiek voor hun bewijsvoering over de legitimiteit van de gehanteerde werkwijzen en -claims. Met dit project hebben (fiscaal)juristen en historici waar mogelijk de samenwerking en het gesprek over elkaars perspectief en aannames gezocht, maar elkaar waar nodig de vrijheid van een eigen aanpak en eigen vragen of conventies gelaten.

ONTEIGENING EN RECHTSHERSTEL

De onteigening van herenhuizen, jachten en penthouses van Russische tycoons is één van de meest bekende westerse sancties die zijn opgelegd sinds de Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022. De Amerikaanse president Joe Biden zwoer achter Russische oligarchen en hun bezit aan te gaan.² Rusland dreigde op zijn beurt activa

1 Hoewel ook andere groepen (Roma en Sinti, communisten en homoseksuele mensen) werden gedeporteerd en omgebracht door de nazi's, bleef hun verhaal onverteld in de steekproef onderzochte dossiers van afwezigen.

2 'Joe Biden vows to go after Russian oligarchs in first state of the union address', *The Times* (2 maart 2022).

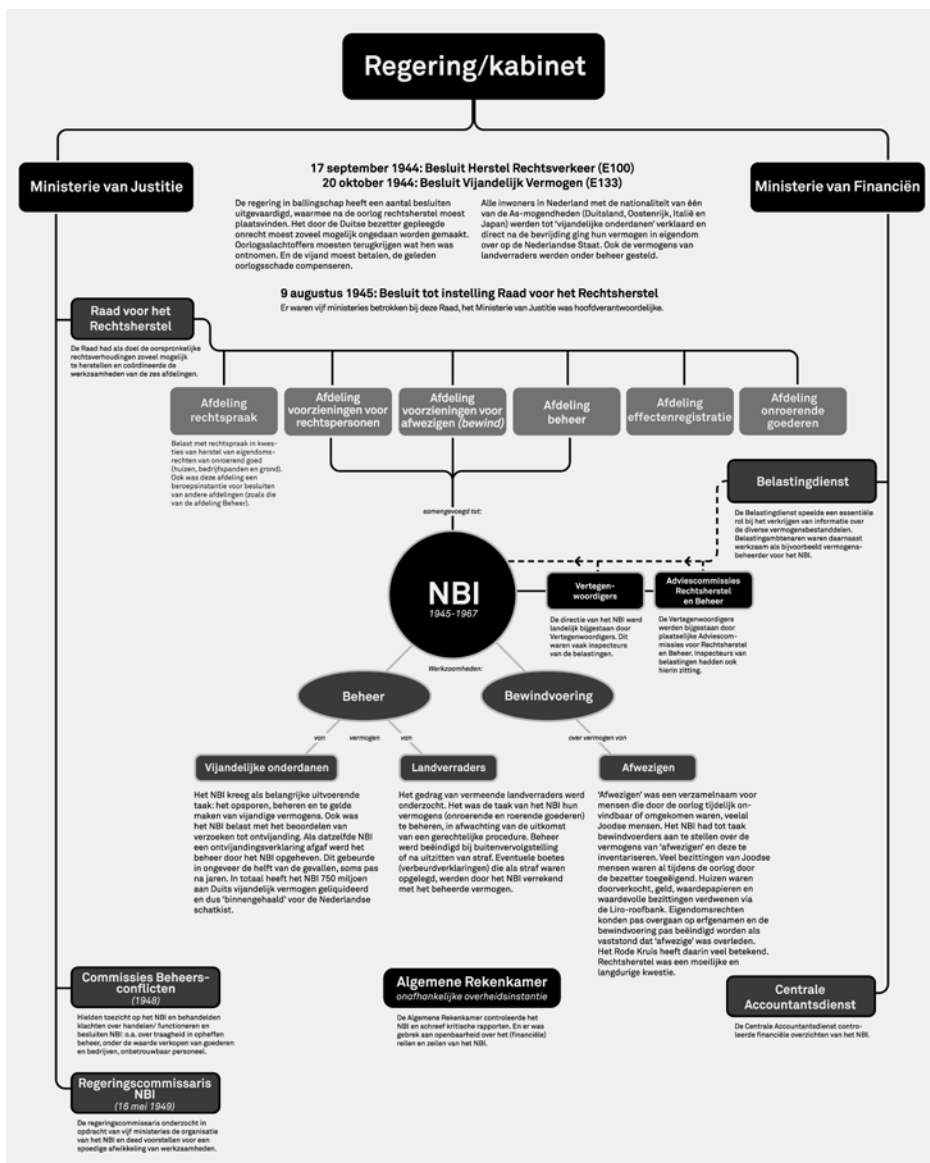
te onteigenen van buitenlandse bedrijven die de Russische markt zijn ontvlucht. Vervolgens besloten veel bekende buitenlandse bedrijven, waaronder Apple, McDonald's, Mercedes-Benz, IKEA en Volkswagen, hun bedrijfsactiviteiten in Rusland te vermindern of volledig stop te zetten en te verkopen. Kortom, uitzonderlijk gebruik in oorlogstijd van een maar al te gewoon instrument van een moderne staat.

In publieke en academische debatten over de oorlog in Oekraïne worden vaak parallellen getrokken met de Tweede Wereldoorlog, toen onteigeningsmechanismen zowel door Duitsland als door de geallieerde mogendheden en hun bondgenoten werden gebruikt. In de door Duitsland bezette gebieden werden Joodse bezittingen, waaronder Joods onroerend goed, 'in bewaring genomen' als onderdeel van een antisemitische agenda voor het vermeende algemeen belang van het Arische ras en de financiering van de oorlogsvoering door dit ras. Ook deze maatregelen worden tegenwoordig als 'onteigening' bestempeld.³ Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en verschillende andere landen namen op hun beurt de controle over Duitse eigendommen, rechten en belangen over de hele wereld over. De onteigening en liquidatie van onroerend goed, bedrijven, winkels, investeringen, schepen, goederen, aandelen, bankrekeningen, patenten, handelsmerken en persoonlijke bezittingen van individuen die als vijanden werden beschouwd, maakten deel uit van de economische oorlogsvoering aan beide kanten van het conflict.

Hoewel oorlog of economische sancties onze eerste associaties bij de term 'onteigening' zouden kunnen zijn, is onteigening historisch gezien een instrument geweest dat door alle moderne staten (ook in de Oudheid) over de hele wereld en door regimes van elke ideologische kleur werd gebruikt.⁴ De (her)verdeling van schaarse middelen is de essentie van de moderne staat en politiek. Dit geldt ongeacht of het politieke systeem als 'democratisch' wordt beschouwd en de (her)verdeling als 'eerlijk' of niet. De staat kan streven naar een eerlijker verdeling van rijkdom tussen verschillende groepen in de samenleving. Met de ontwikkeling van infrastructuur van verkeer en diensten onder de verantwoordelijkheid van de staat, werden manieren om 'het algemeen belang' voorrang te geven boven individuele (eigendoms)rechten van het grootste belang. Er had geen spoorlijn kunnen worden gebouwd, geen stuwdam kunnen worden aangelegd, geen natuurgebied kunnen worden ingericht zonder inbreuk te maken op het (grond)bezit van individuele burgers. Tegelijkertijd had geen sociale voorziening voor de meest kwetsbare groepen in de samenleving gefinancierd kunnen worden zonder het financiële bezit van meer bevoorrechte burgers aan te tasten (onder meer

3 Associated Press (10 juni 2022); *De Morgen* (25 november 2021); Hinke Piersma, *Bevochten recht: politieke besluitvorming rond de wetten voor oorlogsslachtoffers* (Amsterdam: Boom, 2010).

4 In het wederkerigheidsconcept van het sociaal contract denken van filosofen als Hobbes, Kant en Rousseau dragen individuen evenwel vrijwillig een deel van hun individuele rechten op vrijheid en eigendom over aan de staat (de soeverein) in ruil voor bescherming van die vrijheid en eigendom.



Overzicht inbedding Nederlands Beheersinstituut binnen de Rijksoverheid (idee en bewerking: Luc Daniels Msc., aangepast door Monique Nootboom en vormgegeven door Jasper van Goor, 2023).

door belastingheffing). Daarom heeft elke moderne staat het instrument van onteigening in zijn rechtssysteem opgenomen. Hoewel het eigendomsrecht in moderne Westerse samenlevingen als het meest omvattende recht van een individuele burger wordt beschouwd, blijkt dat recht niet onaantastbaar. Het door wet- en regelgeving te waarborgen ongestoord genot van eigendom, kan door de staat worden aangetast indien daarmee het algemeen belang wordt gediend.⁵ Zelfs zonder de eigenaars van bouwland of onroerend goed volledig te onteigenen, eigent de moderne staat zich vaak specifieke eigendomsrechten toe of beperkt deze, bijvoorbeeld door decreten over leegstand van huizen of landbouwvervuiling.

In crisissituaties is de staat geneigd om meer gebruik te maken van deze instrumenten. Het identificeren van een crisis die onteigening legitimeert, is 'in het oog van de toeschouwer'. Een nieuwe natiestaat kan de buitensporige concentratie van grondbezit in de handen van grootgrondbezitters beschouwen als een vitale bedreiging voor de nationale economie. Een communistisch regime kan op dezelfde manier aandringen op het beëindigen van privé-eigendom van fabrieken en mijnen of andere kapitaalgoederen op ideologische gronden. Een acute schaarste aan woningen (na een overstroming, brand of bombardement) kan de overheid dwingen om particuliere woningen in beslag te nemen. Sommige regimes hebben zeker meer respect voor privé-eigendom dan andere, maar de (veronderstelde) onschendbaarheid ervan is nooit absoluut. Billijke compensatie (of het ontbreken daarvan), evenredigheid en democratische besluitvorming onderscheiden de ene onteigeningscampagne (en andere daarmee samenhangende inbreuken op de rechten van burgers) van de andere. Uiteindelijk kunnen de autoriteiten van de staat echter het privé-eigendom van een individu afnemen.⁶

Doorgaans hebben alle regimes de neiging om onteigeningscampagnes – hoe onevenredig, gewelddadig of onrechtvaardig ook – in juridische termen te vatten, en ze zo onderdeel te maken van de nationale 'rechtsstaat'. Onteigeningscampagnes kunnen gemotiveerd en/of gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van algemeen belang, maar kunnen ook expliciet gericht zijn op specifieke groepen in de samenleving. Deze strategieën van ontrechting en uitsluiting kunnen gebaseerd zijn op ras, nationaliteit, geslacht, klasse, gedrag in het verleden of loyaliteit aan het regime. Zelfs het ogenschijnlijk duidelijke onderscheid tussen deze twee motieven – algemeen welzijn en vergelding – is allesbehalve eenduidig. In menige historische situatie was het grondbezit geconcentreerd, de onevenredigheid in de handen van de ene nationaliteit of de andere natie werd begunstigd door de nationalisatie van industrieën of de herverdeling van

5 Zie de tweede alinea van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. In staten aangesloten bij het EVRM gelden sinds 1952 voor deze eigendomsaantasting meerdere waarborgen, zo dient deze aantasting door de staat niet alleen het algemeen belang te dienen, maar moet ook worden voldaan aan de algemene beginselen van het internationale recht (o.m. het proportionaliteitsbeginsel).

6 Voor de (fiscaal)juridische benadering van het denken over eigendomsrechten, zie Sonja Dusarduijn, 'Fiscale ficties binnen de wereld van het eigendomsrecht', *WPNR* 143, nr. 6930 (2012).

land. Onteigening gedreven door idealen van algemeen welzijn kan niettemin een heel andere impact hebben gehad op specifieke maatschappelijke groepen. Of deze impact opzettelijk was of niet, is vaak een twistpunt.

ONDERZOEK NAAR ONTEIGENINGEN

In de 20^e eeuw vormen onteigeningsbeleid en -praktijken een belangrijk fenomeen in de relatie tussen staat en burger. Gezien de omvang en de heterogeniteit van het fenomeen, vereist het bestuderen van de omstreden begrippen 'onteigening' en 'algemeen belang' en de implementatie ervan een interdisciplinaire inspanning. Toch is tot nu toe de meeste literatuur geproduceerd door juristen, economen en bestuurskundigen. Hun werkterrein is grotendeels beperkt tot goed opgezette constitutionele democratieën. Omgekeerd hebben politieke en sociale historici alleen 'ongrondwettelijke' onteigeningen bestudeerd als wapens bij regimeverandering en sociaaleconomische transitie, het meest prominent in Oost-Europa en Rusland na de Eerste en Tweede Wereldoorlog. Voor democratieën richten historici zich doorgaans op de gevolgen van onteigening in termen van modernisering en staatsinterventie, maar niet op de fijne kneepjes van het recht en de praktische implementatie.

Historici moeten dus een inhaalslag maken en hun toegevoegde waarde vinden in een onderzoeksveld dat wordt gedomineerd door juristen en economen. De volgende bijdragen in deze bundel richten zich allemaal op onteigeningen, tijdens een oorlog en bezetting of in het proces van naoorlogse wederopbouw en eventueel rechtsherstel. Wat alle gevallen van onteigening als onderzoeksagenda gemeen hebben, is in de eerste plaats een dialoog tussen historisch en juridisch perspectief. Juristen brengen de broodnodige expertise in bij het interpreteren van niet alleen de inhoud maar ook de (morele) grondslagen van de juridische regelingen die de basis vormen voor de onteigening. Omgekeerd zijn historici zich terdege bewust van de politieke aard van de keuzes en resultaten van onteigening en van de maatschappelijke impact ervan. Ten tweede vestigen alle artikelen de aandacht zowel op de houding van de overheidsinstanties als op de reacties van onteigende burgers. Zo gaan de studies van onteigeningen verder dan hun juridische vorm en politieke besluitvorming door te kijken naar de controverses en details van de implementatie, de dynamiek van de publieke opinie en de reacties van burgers op de inbreuk van de staat op hun eigendomsrechten. Met deze blik geeft onteigening toegang tot de opvattingen van vaak anonieme burgers en ambtenaren in plaats van abstracties als 'de staat' of 'modernisering'.

Als uitgangspunt loont een overzicht van het bredere veld van onteigeningsstudies. Een *tour d'horizon* stelt ons in staat om verschillende soorten onteigening te identificeren. De typen verschillen in de motieven en doelstellingen van de autoriteiten en de rechtvaardigingen die in het publieke debat worden gegeven, maar in wezen vertrou-

wen ze allemaal op één of meer argumenten van algemeen belang om inbreuken op de 'heilige' instelling van particuliere eigendomsrechten te rechtvaardigen. Historische actoren zouden de noodzaak of legitimiteit van onteigening kunnen betwisten door aan te dringen op de prioriteit van privé-eigendom, door andere 'gemeenschappelijke goederen' of alternatieve oplossingen zonder onteigening in te zetten.

Door het grootschalige gebruik van onteigening in (en buiten) Europa in de afgelopen twee eeuwen in kaart te brengen, onderscheiden Van Meurs en Oprel vier generieke typen, voornamelijk op basis van motieven. Het eerste en meest voorkomende en continue type wordt gerechtvaardigd in termen van een algemeen belang van de verantwoordelijkheden van een moderne staat – wegen, spoorwegen, huisvesting, enz.⁷ Alle regimes in de moderne tijd hebben hun toevlucht genomen tot onteigeningen voor de uitbreiding dan wel handhaving van openbare diensten. Sinds kort behoort ook de bescherming van de menselijke habitat en onteigening (of op zijn minst inbreuk op eigendomsrechten) om 'de planeet te redden' tot dezelfde categorie, tenzij men de urgentie van maatregelen voor de opwarming van de aarde ontkent.⁸ Lang hebben zowel juristen als historici de argumenten van algemeen belang die door de staat worden gebruikt, voor waar aangenomen. Onlangs hebben historici de inherent politieke aard onderstreept van het inrichten van het landelijke en stedelijke landschap door de staat.

Het tweede type betreft noodmaatregelen in plaats van structurele veranderingen: natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen vereisen dat staten dringende maatregelen nemen voor wederopbouw ten koste van individuele eigendomsrechten, onteigening van overstroomde of gebombardeerde wijken, enz. Het onderscheid met het tweede type (infrastructuur) en tot op zekere hoogte zelfs met het eerste type (overgang) is nooit absoluut. Van regeringen is bekend dat ze catastrofes gebruiken of misbruiken voor grootse stadsplanning en -vernieuwing. De wederopbouw van steden en landschappen die door de staat wordt georkestreerd, is niet altijd en niet alleen ingegeven door efficiëntie. Onteigening stelt overheden in staat om zich te ontdoen van vervallen wijken of de ruimtelijke ordening van een regio te moderniseren zonder gehinderd te worden door gevestigde belangen en bestaande gebouwen.⁹ Doorgaans hebben historici zich gericht op de moderniserende resultaten van deze onteigeningen. Omgekeerd hebben juristen gedebatteerd over de voor- en nadelen van de ad-hoc juridische oplossingen, vaak zonder de diep politieke aard van deze regelingen te erkennen. Het derde type onteigening betreft het doel om de sociaaleconomische constitutie van

7 Het als onteigening kunnen ervaren van belastingheffing zou in deze eerste rubriek kunnen vallen. Voor een andere benadering van de relatie tussen individueel eigendom en de staat zie Liam Murphy & Thomas Nagel, *The Myth of Ownership, Taxes and Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

8 Dieter Gosewinkel and Laurent Cantagrel, 'Introduction. The History and Functions of Property', *Revue d'histoire Moderne & Contemporaine* 61, nr. 1 (2014), 7-25.

9 Anita Blom, Simone Vermaat, and Ben de Vries (eds.), *Post-War Reconstruction the Netherlands 1945-1965: The Future of a Bright and Brutal Heritage* (Rotterdam: Naio publishers, 2016).

Waar de vijf oorlogsjaren zwarte bladzijden vormen in het verhaal van de geschiedenis van Nederland, blijken ook de naoorlogse jaren van grote invloed op onze huidige samenleving. Tot die periode behoort het Nederlands Beheersinstituut (NBI). Deze in augustus 1945 opgerichte instelling had tot haar opheffing in 1967 de taak om de vermogens van (vermeende) landverraders en in Nederland verblijvende vijandelijke onderdanen op te sporen, te beheren en in sommige gevallen zelfs te liquideren. Daarnaast was het NBI ook belast met het bewind over vermogens van afwezigen, personen die na de oorlog onvindbaar bleken, met name de in de kampen vermoorde Joden. In de zoektocht van het NBI naar informatie over de vermogens van deze drie groepen burgers speelde de Belastingdienst een belangrijke rol.



In een gecombineerd onderzoek van fiscaaljuristen van Tilburg University en historici van Radboud Universiteit is de werkwijze van het NBI in het licht van zijn relatie met de Belastingdienst geanalyseerd. Deze bundel sluit het onderzoeksproject Vermogens-ontginging na de Tweede Wereldoorlog door het NBI en de Belastingdienst en ons vermogen daarvan te leren af.

