

## Rechtspraak en totale oorlog

SJOERD FABER

Naar aanleiding van Joggli Meihuizen, *Noodzakelijk kwaad. De bestraffing van economische collaboratie in Nederland na de Tweede Wereldoorlog* (Dissertatie Universiteit van Amsterdam 2003; Amsterdam: Boom, 2003, 848 blz., €45,-, ISBN 90 5352 883 0; tweede druk, ISBN 90 5352 960 8 (pbk.)).

De dissertatie van Meihuizen is een belangwekkende en indrukwekkende studie. Dat is te danken aan inhoud en vormgeving, maar ook aan de precisie, de uitvoerige bronvermelding en de al even zorgvuldige verantwoording van de gevolgde werkwijze. Het spreekt vanzelf dat er desondanks vragen zijn gebleven en nieuwe zijn ontstaan. Redenen voor kritiek zijn er natuurlijk ook. In het bijzonder heb ik deze bij gedeelten waarmee de schrijver zich aan de uiteinden van zijn eigenlijke onderzoeksterrein bevindt. Nu is het in het algemeen zo dat de beoordeling van een boek vooral zou moeten gaan over hetgeen daarin centraal staat. In dit geval echter lijkt me concentratie op deze randgebieden heel goed te verdedigen. Vooral omdat ze voor de belangrijkste conclusies die de schrijver trekt heel belangrijk zijn. Ook is hiermee misschien een ander effect te voorkomen: juist een meesterwerk als dat van Meihuizen kan een remmende werking hebben als het om verder onderzoek gaat. Te snel wordt soms gedacht dat een goed begin het hele werk is.

In Meihuizens onderzoek spelen grote zaken en industriële, beleidsmakers en justitiële topmensen de hoofdrol. Het draait om de dossiers van grote mannen en geruchtmakende zaken. Deze zijn in de eerste decennia na de oorlog als eerste voor onderzoek geselecteerd. Bij Meihuizen, in de jaren zeventig gestart met zijn onderzoek, heeft de focus op deze selectie geleid tot een uitvoerige, gedegen analyse van belangrijke rechtspraak. Zijn vroege begin is hier bovendien een zegen geweest: zo maken de interviews met mensen die de bijzondere rechtspleging hebben meegemaakt en mede vorm gegeven *Noodzakelijk kwaad* extra fascinerend. Toch heeft Meihuizen niet alleen oog voor de berechting van de zwaardere economische collaboratiezaken, maar wel degelijk ook voor het vele dat hier nog buiten ligt, en niet alleen voor het geheel van die categorie van de politieke strafzaken, maar ook voor het immense totaal waarvan de economische collaboratie een relatief klein onderdeel vormt. Alleen al het gebruik van de term 'bestrafing' in de ondertitel van zijn werk zou daarop kunnen duiden. De auteur erkent voorts dat de mogelijkheid van al dan niet voorwaardelijke buitenvervolginstelling voor een groot deel in de hoek van de bestraffing — in ruimere zin — is te plaatsen ('buitengerechtigde berechting' of 'buitengerechtigde bestraffing').<sup>1</sup> Veelzeggend is ook dat hij bij de bespreking van de 'vermogensstraf' over de voorwaardelijke buitenvervolginstelling door de procureur-fiscaal zegt: 'Hij kon naast elf andere bijzondere voorwaarden een ongelimiteerde boete opleggen.' (706) Let wel: voorwaarden *opleggen*, én: een *boete opleggen*, terwijl het Besluit politieke delinquenten zelf wat dit laatste betreft heel voorzichtig spreekt van het stellen van deze bijzondere voorwaarde: 'verplichting binnen te bepalen termijn een bepaald bedrag te betalen.'<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Noodzakelijk kwaad*, 188-190, met verwijzing naar S. Faber en G. Donker, *Bijzonder Gewoon. Het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (1944-2000) en de 'lichte gevallen'* (2e dr.; Haarlem, 2001) 11. (Zie ook *Bijzonder Gewoon*, 12, noot 10).

<sup>2</sup> Besluit politieke delinquenten, 26 oktober 1945, *Stbl* F 244, art. 10, 3e lid, onder 1.

Hier staat tegenover dat Meihuizen op een aantal plaatsen de term straf in engere zin gebruikt of daarvan in zijn beschouwingen uitgaat: de sanctie die iemand ondergaat na daartoe door een strafrechter veroordeeld te zijn. Op pagina 479 vlg. schetst hij bijvoorbeeld dat van de ongeveer 6.000 economische collaboratiezaken die door het OM in behandeling waren genomen slechts zo'n 10% voor een bijzonder gerechtshof of tribunaal zijn gekomen. 'Een belangrijk deel' van de rest werd 'door het OM met toepassing van het opportuniteitsbeginsel afgedaan, in het bijzonder door middel van ... buitenvervolginstelling' (van 'straffen' spreekt hij hier, op pagina 480, niet). Bovendien haalt Meihuizen in dit verband een beschouwing van G. E. Langemeijer aan die de toepassing bij de bijzondere rechtspleging, op relatief grote schaal, van het opportuniteitsbeginsel kennelijk zag als het tegendeel van 'strafrechtelijk verantwoordelijk stellen.' Deze meer traditionele, beperkte kijk op wat bestraffing is, past beter bij de conclusies die de schrijver aan zijn onderzoek verbindt. Laten we deze, met de aangevoerde argumenten en materialen, nog wat nader bezien.

Op z'n kortst gezegd is volgens Meihuizen 'de bestraffing van economische collaboratie ... mislukt.' (741) Deze stak bovendien negatief af bij de afhandeling van de veel groter in aantal zijnde niet-economische zaken. Op grond van her en der gevonden gegevens komt Meihuizen tot de volgende categorieën en aantallen.<sup>3</sup> Van de 483.967 dossiers die er in totaal door opsporingsorganen zouden zijn opgemaakt (inclusief 32.232 economische collaboratiedossiers, 7% van dat totaal) werd bijna de helft geseponneerd, te weten ± 100.000 door opsporingsdiensten en ± 127.515 door het openbaar ministerie. 'Een kwart (120.128) [van de dossiers] werd buiten vervolging gesteld. Voor de strafrechter verscheen 14 % van de zaken (65.750).'<sup>4</sup>

Van de PRAC's (opsporingsdiensten voor economische collaboratie)<sup>5</sup> bleven 19.647 dossiers 'onvoltooid' (61%). Bij de overige dossiers (van de PRA's) was dit aantal relatief veel lager, te weten 50.927 (11,3%). Bij de 'voltooiden', dat wil zeggen 'door het OM in behandeling genomen' dossiers, was het andersom: 18% van de economische tegen 51% van de overige. Daarnaast was er nog een derde categorie, namelijk die van de 'vervallen' dossiers (respectievelijk 21% en 38%).

Bij hetgeen in de twee voorgaande alinea's naar voren komt, zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen:

Aan de genoemde aantallen zitten allerlei onzekerheden vast. Meihuizen geeft dat ook zelf toe. Zo is niet duidelijk of het bovenstaande totale aantal dossiers de economische collaboratiedossiers omvat of niet. Meihuizen kiest voor het eerste. Gebrek aan zekerheid komt ook tot uiting daar waar is gebruik gemaakt van het ± teken, enigszins bij '± 127.515' (precieze onzekerheid? onzekere precisie?), zonder meer bij '± 100.000'. Zelf heb ik ondervonden hoe snel het onderhavige archiefmateriaal je op het verkeerde been zet,<sup>6</sup> en daarom ben ik veel sterker dan Meihuizen geneigd aan te nemen dat laatstgenoemd aantal het produkt is van een zeer grove schatting. Achteraf zou kunnen blijken dat degenen die oorspronkelijk tot deze raming zijn gekomen het redelijk bij het rechte eind hebben gehad, maar het zou mij óók niets verbazen als het als niets meer of minder zal zijn aan te merken dan een regelrechte slag in de lucht. Helaas heeft de toegankelijkheid van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging

<sup>3</sup> *Noodzakelijk kwaad*, 428 vlg., 479 vlg., 773 vlg.

<sup>4</sup> *Noodzakelijk kwaad*, 479.

<sup>5</sup> Van de speciale opsporingsdiensten die in het kader van de bijzondere rechtspleging hebben gewerkt worden in deze bijdrage in het bijzonder genoemd de Politieke Recherche Afdelingen [economische] Collaboratie (PRAC's) en de [algemene] Politieke Recherche Afdelingen (PRA's).

<sup>6</sup> Zie *Noodzakelijk kwaad*, 431, noot 384.

niet de gewenste, en oorspronkelijk in de bedoeling liggende kwaliteit gekregen die het mogelijk zou hebben gemaakt deze vraag in een dag of twee te beantwoorden.<sup>7</sup> Het wachten is nu op iemand die hieraan een complete carrière zou willen besteden.

Meihuizen heeft cijfermateriaal van diverse aard en herkomst bijeengebracht en opgeteld. Hoe zorgvuldig hij deze appels en peren ook heeft verzameld, het blijven appels en peren. Om te beginnen gebruikt hij soms termen als ‘persoon’ (verdachte, veroordeelde), ‘zaak’ en ‘dossier’ door elkaar (zie bijvoorbeeld het hierboven aangehaalde buiten vervolging stellen van dossiers en het voor de strafrechter verschijnen van zaken). Op zich geen halszaak, maar wel bezwaarlijk als het om kwantificeren gaat, want een dossier had niet zelden betrekking op twee of meer verdachten, en met betrekking tot één verdachte konden dossiers door verschillende PRA’s en/of PRAC’s zijn opgemaakt. Het gevolg is dat de optelling van Meihuizen er een is van ongelijke grootheden.

Van al die opsporingsdossiers ging een deel ter verdere afhandeling naar het openbaar ministerie. Er zouden 234.413 van zulke ‘voltooide’ dossiers geweest zijn. Het aantal afdoeningen door het OM lag hoger. Meihuizen komt tot een totaal van 247.643, namelijk 120.128 buitenvervolginstellingen en (±) 127.515 sepots. Het verschil is mogelijk te verklaren uit het feit dat het laatste getal betrekking heeft op dossiers (en daarmee op een groter aantal personen). Moeilijker te plaatsen is het totale aantal ‘zaken’ (in dit geval waarschijnlijk gelijk te stellen met ‘dossiers’) dat in de bijzondere parketregisters werd ingeschreven, in totaal ongeveer 280.000.<sup>8</sup>

In nevelen gehuld blijft de categorie van de ‘vervallen’ dossiers. Ze geven als het ware extra vaart aan Meihuizens gedachtegang, doordat ze het aandeel van de voltooide dossiers nog geringer doen lijken. Men zou ze echter juist als tekenen van voltooiing moeten zien, of als bijproducten van de voltooide dossiers. Veelvuldig bleken ten aanzien van dezelfde persoon door een en dezelfde PRA, door verschillende PRA’s her en der in het land, of door een PRA én een PRAC dossiers te zijn aangelegd. Om te bereiken dat zich uiteindelijk één PRA of PRAC op zo’n verdachte ging concentreren ontwikkelde zich een drukke correspondentie om de voor deze concentratie vereiste overdracht van zaken te bereiken. De desbetreffende dossiers, al dan niet in de vorm van schaduw-dossiers achtergehouden, werden als ‘vervallen’ aangemerkt.

Wie met het huidige CABR (een landelijke samenvoeging van tal van afzonderlijke rechterlijke, OM- en politiearchieven) wordt geconfronteerd, heeft reden om nog veel meer vraagtekens bij deze cijfers te zetten. Verdere details over of in verband met overdracht van zaken, achtergehouden dossiers, samenvoeging van PRA’s en PRAC’s, laat ik achterwege. Wel zij toegegeven dat in de tijd dat deze tellingen plaatsvonden, voornamelijk in 1947, de tellers alleen met hun eigen materiaal te maken hadden, dat zij het bovendien onder hun eigen handen hadden zien groeien. Het grootste manco waarmee we nu wat dit betreft te maken hebben is de ongelijksoortigheid van de beschikbare informatie, voor een deel als gevolg van de na 1950 toegepaste, deüniformerende en verwarrende opeenstapeling daarvan. Wat voor toekomstig onderzoek nodig is, is dat een helder antwoord mogelijk wordt op de vraag: met welke — en dus ook hoeveel — individuele personen hebben we te maken?

Besproken werd al dat de meeste buitenvervolginstellingen beter als ‘strafbeschikkingen’ —

<sup>7</sup> Vgl. Faber, Donker, *Bijzonder Gewoon*, hoofdstuk iv: ‘Het CABR, 1950-2000’.

<sup>8</sup> *Ibidem*, 36 vlg. (Ook hier is het aantal verdachten ongetwijfeld hoger dan het aantal zaken.)

om een moderne term te gebruiken<sup>9</sup> — kunnen worden gezien dan als beslissing om strafvervolg-  
ing te beëindigen of daarmee niet te beginnen. Dat geldt zeker voor de voorwaardelijke  
buitenvervolginstellingen waarmee men na verloop van tijd de grote achterstanden, ontstaan  
bij de berechting door rechterlijke colleges, ongedaan maakte. Ook kunnen we een deel van de  
onvoorwaardelijke buitenvervolginstellingen in deze hoek plaatsen, namelijk die waarbij sprake  
was van zodanig lichte schuld dat men het juist vond af te zien van het ‘opleggen’ van ‘voor-  
waarden’. Dit schuldig verklaren zonder oplegging van straf werd door velen als oneervol, en  
dus toch als straf ervaren.

Nog moeilijker te vatten is dat ook achter het uiterlijk van sepot — het afzien van (verdere)  
vervolg- — strafelementen verscholen kunnen zitten. Hier valt vooral te denken aan die  
gevallen waarin de verdachte voorarrest in een kamp had ondergaan, na verloop van tijd in  
vrijheid was gesteld, terwijl men er later niet aan toekwam of het niet nodig vond er toe over te  
gaan zo iemand ook nog buiten vervolging te stellen. De constatering dat betrokkene met het  
ondergane voorarrest (voorinternering) moest worden geacht voldoende te zijn gestraft moet  
ons vervolgens tot de conclusie brengen dat we hier te maken hebben met iemand die is gestraft.  
Hoe moeten we een dergelijk sepot wegen? Mogen we dat, zoals Meihuizen doet, wel op het  
schaaltje ‘bestrafing mislukt’ deponeren? Hiermee, en dank zij de overweging, dat het seponeren  
van strafzaken al ver voor de oorlog de gewoonste zaak van de wereld was, komen we bij  
enkele algemene vragen terecht, aan het eind van deze bijdrage nog aan te snijden, over de  
aard en de voortgang van de bijzondere rechtspleging.

Wat het relatief grote aantal onvoltooide economische dossiers aangaat, tenslotte dit. De door  
Meihuizen genoemde factoren — tijdgebrek en onvoldoende deskundige menskracht — zijn  
daaraan ongetwijfeld debet geweest. Wel is ook hier nog onvoldoende onderzoek in de dossiers  
zelf verricht. In hoeverre was het verzamelde bewijsmateriaal van zodanige kwaliteit of omvang,  
dat de noodzakelijke nadere informatie niet of nauwelijks, bijvoorbeeld slechts met onaan-  
vaardbare of onhaalbare inspanningen, in te winnen was geweest, en in hoeverre verschilden  
hierin de economische van de overige dossiers?

De conclusies die Meihuizen trekt op basis van het door hem grondig bestudeerde materiaal  
zijn overtuigend, en de afweging van omstandigheden en overwegingen die hij daarbij toepast,  
is voorbeeldig. Wat echter in het voorgaande naar voren is gebracht dient ter ondersteuning  
van mijn bewering dat Meihuizen de gesignaleerde mislukking te gemakkelijk generaliseert.  
Wat in het bijzonder nog goed zou moeten worden onderzocht, is de positie van de kleine  
collaborateur. Meihuizen brengt deze enkele malen ter sprake, zoals op pagina 355 door middel  
van het bekende ‘groentemannetje om de hoek’ dat anders dan de fabrieksdirecteur wél werd  
gestraft. In de samenvatting (750) van de ‘Conclusie’ (739-751) zegt hij zelfs ronduit: ‘de ‘kleine’  
economische collaborateurs werden doorgaans wel gearresteerd en de ‘grote jongens’ slechts  
hier en daar.’ Natuurlijk versterkt deze vorm van rechtsongelijkheid de opvatting dat hier van  
een mislukking moet worden gesproken.

Toch kunnen we nog iets dieper graven. Een van de kernpunten bij het beoordelen van de  
bijzondere rechtspleging is dat deze met verschuivende normen en competenties is verlopen.  
Dat kon niet anders, want het geheel van regels en instituties waarmee men van start moest,  
was principieel én praktisch een misbaksel, en schoot daarom tekort. Het doen en laten van de  
bijzondere rechtsplegers kunnen we dan ook zien als de resultante van vele krachten, waarbij

<sup>9</sup> Zie concept-wetsvoorstel ‘OM-afdoening’, februari 2004. Zie voor meer informatie, bijvoorbeeld  
[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) (zoeken op ‘strafbeschikking’).

echter een bijzonder belangrijke betekenis is toe te kennen aan de omstandigheid dat zoveel mensen na de bevrijding werden ingesloten. Met de aanvankelijk toebedeelde middelen waren deze zaken niet binnen redelijke termijn af te doen. Het aan het werk zetten van de bijzondere officieren van justitie als strafrechter leverde geen onmiddellijk soelaas, terwijl tegelijkertijd de eerste wraakzucht ten opzichte van de voorlopig geïnterneerden afnam en meer en meer werd gepleit voor invrijheidstelling en afronding van de zaken. Met vereende krachten, gedurende lange tijd volgehouden, wist men dit zwalkende schip af te meren. Dat was een grootse prestatie. De kampen wist men overbodig te maken. Het had lang genoeg, dus eigenlijk te lang geduurd. Het lot van de geïnterneerde verdachten kreeg prioriteit, en toen dat karwei grotendeels geklaard was, waren de energie en de bereidheid nu ook nog eens goed te beginnen met wat nog was blijven liggen, verdwenen. Dit nog afgezien uiteraard van hetgeen door Meihuizen hierover met betrekking tot economische collaboratiezaken wordt aangevoerd.

Al met al laat de bijzondere rechtspleging in totaliteit mislukking én succes zien, mislukking als strafrechtspleging misschien, maar toch ook succes als we er met een ruimere blik naar kijken. Over het eerste is er nu het resultaat van het onderzoek van Meihuizen. Dat is in meer dan één opzicht af. Over hetgeen met de bijzondere rechtspleging in totaliteit werd bereikt, is het onderzoek nog bepaald niet af. Over die geslaagde mislukking, zoals we het voorlopig maar moeten aanduiden, is het laatste woord nog niet gesproken.

## Repliek

### JOGGLI MEIHUIZEN

Naar aanleiding van Joggli Meihuizen, *Noodzakelijk kwaad. De bestraffing van economische collaboratie in Nederland na de Tweede Wereldoorlog* (Dissertatie Universiteit van Amsterdam 2003; Amsterdam: Boom, 2003, 848 blz., €45,-, ISBN 90 5352 883 0; tweede druk, ISBN 90 5352 960 8 (pbk.)).

‘Wat helaas juist [is,] is dat wij in het begin van de bezettingstijd ons slap hebben gedragen. Als handelsvolk zijn wij steeds uit op een compromis ook al is dat met de duivel.’<sup>1</sup> Gevolg van die Nederlandse handelsgeest: naar mate de Duitse bezetting voortduurde, werd economische collaboratie een algemeen verschijnsel. Meer dan de helft van de industrie was in de lente van 1944 werkzaam ten behoeve van de Duitsers. Gezien de omvang van deze hulpverlening aan de vijand was bestraffing van alle collaborateurs praktisch onmogelijk. Gestreng recht doen zonder aanzien des persoons en de wederopbouw waren met elkaar onverenigbaar. Dat het bedrijfsleven na de oorlog ter verantwoording werd geroepen, zag de naoorlogse regering dan ook vooral als een noodzakelijk kwaad. Een en ander betekende dat van de ruim 30.000 economische collaboratiezaken slechts een vijfde door het openbaar ministerie in behandeling is genomen. Van die circa 6.000 zaken is het overgrote deel buitengerechtelijk afgedaan; slechts ongeveer 10% daarvan is voor de strafrechter gekomen.

De opsporing en vervolging van economische collaborators in Nederland was willekeurig. Er ontbraken duidelijke richtlijnen. De ene zaak werd wel vervolgd, de andere, soortgelijke zaak niet. Er was willekeurige distributie van zaken over de bijzondere gerechtshoven, tribunalen en zuiveringsraden voor het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven sprak in dit verband van ‘terreur’. Economische collaborators werden in vergelijking met politieke collaborators en ‘wapendragers’ mild bestraft. In die zin was er sprake van rechtsongelijkheid. Maar er was ook rechtsongelijkheid tussen economische collaborators: de ‘kleintjes’ werden doorgaans wel gearresteerd en de ‘grote jongens’ slechts sporadisch. In geval van berechting werden aan de ‘kleine vissen’ zwaardere straffen opgelegd dan aan de ‘grote vissen’. Voorts werd de verantwoordelijkheid voor de oorlogsproductie, zoals de aanleg en uitbreiding van vliegvelden, uitsluitend de industriëlen aangerekend en niet de overheidsfunctionarissen die adviezen hadden gegeven die als vrijbrieven voor deze collaboratie konden worden beschouwd.

Het herstel van de Nederlandse samenleving en in het bijzonder het belang van de economische wederopbouw bepaalden in belangrijke mate de gang van zaken. De rechtsongelijkheid die daaruit voortvloeide, was voor communistische politici reden om te spreken van ‘principiële klassenjustitie’, terwijl leden van de rechterlijke macht het hielden op de leuze ‘deviezen boven recht’. Voor de oud-illegaliteit, sterk vertegenwoordigd in de met economische collaboratie belaste opsporingsdiensten, was dit reden de bestraffing een ‘aanfluiting’ te noemen. Ten slotte beschouwde de regering de bestraffing van economische collaboratie als een ‘noodzakelijk kwaad’. Haar beleid werd in feite bepaald door één doelstelling: deze bestraffing zo spoedig mogelijk te beëindigen. Kwam dat streven in gevaar, dan werd er bijgestuurd. De regering wist zich daarbij gesteund door een brede parlementaire meerderheid; slechts de communisten en een handjevol socialisten en gereformeerden uitten kritiek.

‘Terreur’, ‘principiële klassenjustitie’, ‘deviezen boven recht’, ‘aanfluiting’ en ‘noodzakelijk

<sup>1</sup> Jhr. J. J. G. Beelaerts van Blokland, zoals geciteerd in *Noodzakelijk kwaad*, 746.