

Masterscriptie Politiek en Parlement
Faculteit der Letteren
Docent: dr. F. Meijer

‘In verband met het door den vijand bezet zijn van dat gebied...’

De besluitwetgeving van de
Nederlandse regering in Londen
(1940-1945) in historisch
perspectief

B.C. Seegers
S1023048

Woordenaantal: 13.687
15-5-2024

Inhoud

Inleiding	2
1. Londense besluitwetgeving 1940-1945	6
2. Vierseptemberwetgeving	15
3. Het besluit bezettingsmaatregelen (E93).....	22
Conclusie.....	28
Bibliografie.....	30

Inleiding

Op 8 oktober 2020, midden in de coronapandemie, diende Tweede Kamerlid Chris van Dam (CDA) een motie in met een verzoek tot herziening van het staatsnoodrecht.¹ Uiteindelijk werd slechts één keer tijdens de pandemie een beroep op dit noodmiddel gedaan: bij invoering van de avondklok in de winter van 2021.² Als noodinstrument voldeed het geldende staatsnoodrecht tijdens de coronapandemie namelijk niet meer en er werd dan ook op herziening aangedrongen; daarmee stond dit rechtsgebied vol in de schijnwerpers. Dat is niet voor de eerste keer: tijdens de Tweede Wereldoorlog kon de Nederlandse regering niet zonder.³ Op 15 mei 1940, vijf dagen na het begin van de Duitse inval in Nederland, ondertekende generaal Henri Winkelman, opperbevelhebber van het Nederlandse leger, de capitulatie.⁴ Hiermee had Nederland zich overgegeven en vestigde de bezetter haar gezag. Toch gaf de Nederlandse regering zich niet geheel gewonnen: Winkelman ondertekende omdat het staatshoofd, koningin Wilhelmina, op 13 mei naar Londen was gevlucht.⁵ Hiermee begon de periode van de regering in ballingschap te Londen, die duurde tot het einde van de oorlog in 1945. Aan de overkant van het kanaal vormde de koningin verschillende kabinetten: eerst met minister-president Dirk Jan de Geer en later met zijn opvolger Pieter Sjoerds Gerbrandy.⁶ Deze regering zag zichzelf, met een beroep op het staatsnoodrecht, als de enige legitieme regering van Nederland en presenteerde zich ook zo. Daar hoorde vanzelfsprekend ook de wetgevende taak van de overheid bij; hoewel er enkele vragen over de legitimiteit gesteld werden (met het ontbreken van een parlement was er geen medewetgever) begon de regering in ballingschap snel met het nemen van besluiten.⁷ Het eerste besluit (A1) had als doel het behouden van Nederlandse eigendommen in het buitenland en werd op 24 mei 1940 genomen: slechts anderhalve week na de vlucht uit Nederland.⁸ Uiteindelijk zouden tot de terugkeer in 1945 bijna 500 Londense besluiten volgen.

Een groot deel van deze besluiten had als onderwerp, naast bijvoorbeeld de interne organisatie en het beleid ten opzichte van de overzeese gebiedsdelen, het voorbereiden van de terugkeer naar Nederland en dienden daarmee een duidelijk politiek doel. Daarom is het zeker de moeite waard om historisch onderzoek te doen naar deze besluitwetgeving. Niet in de laatste plaats omdat onderzoek met een historische insteek, in tegenstelling tot onderzoek met een juridische insteek, vooralsnog ontbreekt. Dat zal dan ook de doelstelling van deze scriptie zijn. Bovendien is het relevante type juridische bron (wetten) interessant als het gaat om de politieke situatie van na de oorlog. Wetten zijn immers de manier voor een regering om die vorm te geven. Daarbij zal vooral aandacht worden besteed aan de mate van politieke continuïteit: wat probeerde de regering in ballingschap te bereiken met de Londense besluiten? Werd een uiteindelijk vertrek van de bezetter en een herstel van de parlementaire democratie als kans gezien om Nederland te veranderen, of werd aangestuurd op een situatie

¹ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35526, nr. 42.

² *Kamerstukken II*, 2021/22, 29668, nr. 65, 3.2.

³ Jos Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', *NJB* 2020:1134 (2020) 1.3.

⁴ Peter Körver, *De besluitwetgeving van de Nederlandse regering in Londen in internationaalrechtelijk en staatsrechtelijk perspectief* (Deventer, 2004) 1-2.

⁵ *Ibidem*, 2-3.

⁶ Cees Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht. Het leven van Pieter Sjoerds Gerbrandy, minister-president van Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam, 2014) 197-204.

⁷ Loe de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel 9: Londen* (Den Haag, 1979) 14-21. Gekozen werd voor de term 'besluit'. Aangezien het hier om een vorm van wetgeving gaat, zal wat betreft deze scriptie zowel besluit als wet worden gebruikt als aanduiding voor de besluitwetgeving.

⁸ Körver, *De besluitwetgeving van de Nederlandse regering in Londen*, 16-17.

die zoveel mogelijk gelijk was aan de vooroorlogse situatie? De Londense besluitwetgeving kan hier meer inzicht in geven en is bovendien nog geen onderwerp van historisch onderzoek geweest.

Status Quaestionis

Het bredere onderwerp van Nederland in de periode tussen 1940 en 1945 is dat vanzelfsprekend wel geweest. Een logisch beginpunt voor een weergave van het onderzoek met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog en de periode vlak daarna, is *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* van de hand van Loe de Jong, dat vanaf 1969 verscheen. Als het gaat om continuïteit of verandering wat betreft de Nederlandse overheid, stelt de Jong dat er door de verschillende partijen vooral gestreefd werd naar een herstel van het systeem van voor de oorlog.⁹ Er zouden wel gedachten van hervorming en ontzuiling geleefd hebben, maar niet voldoende om voor wezenlijke verschillen te zorgen.¹⁰ De Jong bracht het deel met als onderwerp de regering in Londen in 1979 uit en het onderzoek met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog in Nederland heeft niet stilgestaan sinds die tijd, maar over het algemeen is er nog steeds consensus als het gaat om (politieke) verandering na de oorlog. Hoewel de ideeën er misschien waren, lukte het niet om daadwerkelijk iets te veranderen en was het beleid er vooral op gericht om terug te keren naar de vooroorlogse stand van zaken.

Recenter onderzoek sluit zich daar grotendeels bij aan. Goede voorbeelden zijn overzichtswerken met als onderwerp de politieke geschiedenis, zoals het werk van Peter Verkooijen (*Goed en Fout na de oorlog*) of Remieg Aerts (*Land van Kleine Gebaren*).¹¹ Nog specifiek over de politieke geschiedenis tijdens en (vooral) vlak na de oorlog schreef Nele Beyens (*Overgangspolitiek*). In haar onderzoek vergelijkt ze Nederland en Frankrijk en stelt daarbij dat de vernieuwingskwestie nauw samenhangt met de strijd om het belichamen van het legitieme gezag. Zonder daarbij al te expliciet te willen oordelen over het wel of niet slagen van de hervormingsbeweging (die, zo benadrukt Beyens, er wel degelijk was) stelt ze dat de strijd om het legitieme gezag ervoor zorgde dat automatisch voor grotere continuïteit gekozen werd. Verder stelt Beyens dat onderzoek in het verleden te veel op resultaat gericht was: in haar onderzoek richt ze zich niet op de hervormingen die er voor een groot deel nooit kwamen, maar op het debat, dat er wel degelijk was.¹² Wat betreft de politieke geschiedenis is er dus een zekere consensus als het gaat om continuïteit of verandering: de nadruk lag op de continuïteit. Daarbij wordt uiteraard het Londense kabinet een belangrijke rol toegedicht en de wetgeving van dat kabinet wel genoemd, maar specifiek naar de Londense besluiten en naar het doel dat de regering in ballingschap daarmee voor ogen had is nog geen historisch onderzoek gedaan.

Toch zou het onjuist zijn om te stellen dat historici wetgeving tijdens de oorlog helemaal links hebben laten liggen. Wetgeving tijdens de oorlog, maar dan door de bezetter in Nederland, is bijvoorbeeld het onderwerp van onderzoek door Gert Jan van Setten.¹³ Hij laat in *Oorlogswetgeving* zien dat veel wetgeving die door de bezetter werd ingevoerd na de

⁹ Loe de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel 10a: Laatste jaar* (Den Haag, 1980) 718-731.

¹⁰ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen, 1264-1266*.

¹¹ Peter Verkooijen, *Goed en Fout na de oorlog. De grote lijnen van de recente politieke geschiedenis* (Amsterdam, 2000) 36-37, Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde, *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam, 2020).

¹² Nele Beyens, *Overgangspolitiek. De strijd om de macht in Nederland en Frankrijk na de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam, 2009) 290-292.

¹³ Gert Jan van Setten, *Oorlogswinst. Bezettingsmaatregelen die bleven* (Amsterdam, 2023).

oorlog in werking bleef. Of er dan sprake is van continuïteit of verandering is de vraag. Enerzijds gaat het om veranderde wetgeving, anderzijds stelt Van Setten dat die wetgeving later waarschijnlijk ook wel tot stand was gekomen, maar er door de bezetter doorheen kon worden gedrukt.¹⁴ Daarmee wordt de mate van verandering die de aangehouden wetten opleveren genuanceerd.

Naast het historisch onderzoek naar politieke continuïteit of verandering is de rechtswetenschap belangrijk als het gaat om het verkrijgen van een goed beeld van het onderzoeksgebied van de oorlogswetgeving. Zoals dat vaker gaat met juridische onderwerpen, ligt het beginpunt van de literatuur met betrekking tot de Londense wetgeving niet lang nadat de besluiten werden genomen. Dan kan *Nederlandsch recht in oorlogstijd* genoemd worden, in 1945 verschenen onder redactie van de juristen Eggens, Six, Winkel en Swaab (de leiding was in handen van Jannes Eggens, die adviseur van de regering in Londen was geweest).¹⁵ Daarbij streefden de redacteuren niet een hoog wetenschappelijk niveau na, maar probeerden ze vooral een overzicht van de tot stand gekomen wetgeving te geven, zo geven ze in het voorwoord van hun boek aan.¹⁶ Enkele decennia later volgde een proefschrift van de hand van Johan van den Brandhof.¹⁷

Recenter juridisch onderzoek is er ook: zo deed Geraldien von Frijtag Drabbe Künzel onderzoek naar strafrechtpleging in bezet Nederland, Corjo Jansen naar onder andere de Hoge Raad en Isabel Gallin naar het bezettingsrecht in het algemeen.¹⁸ Daarbij zijn de verschillende onderzoekers het er over eens dat de bezetter de schijn probeerde op te houden het rechtssysteem voor een groot deel heel te laten (zolang dat met haar doelen overeen kwam), waardoor niet alle vooroorlogse wetgeving aan de kant werd geschoven. Zo stelt Gallin dat de Nationaalsocialistische staat zich naar buiten toe als een traditionele rechtsstaat presenteerde.¹⁹ Nog specifieker over de Londense besluitwetgeving schreef Peter Körver, die de voor het staatsrecht uitzonderlijke situatie uiteenzet.²⁰ Körver richt zich, net als de andere rechtswetenschappers die zich op de besluitwetgeving richtten, voornamelijk op de geldigheid van het recht en de rechtvaardiging (via het staatsnoodrecht) van de door de regering gepubliceerde wetten.²¹ Juridisch werk bestaat er dus al: aan dit onderzoek om daar geschiedkundig werk aan toe te voegen.

Tot slot kan nog de geschiedschrijving met specifiek de Londense kabinetten als onderwerp genoemd worden. Beginpunt is ook hier Loe de Jong: deel 9 van *Koninkrijk* heeft als onderwerp de regering in Londen en ook in de andere delen komen de Londense kabinetten terug.²² Grotendeels gelijktijdig met het werk van De Jong verscheen het onderzoek van Manning, die specifiek als onderwerp de Londense kabinetten koos.²³ Latere onderzoekers hebben vaak slechts zijdelings aandacht besteed aan de Nederlandse regering in Londen: zo richtte Neuman zich op het veiligheidsbeleid in de oorlogsjaren en spelen de Londense kabinetten vanzelfsprekend een rol in de werken van Fasseur over oorlogspremier

¹⁴ Ibidem, 441-447.

¹⁵ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 445-447.

¹⁶ J. Eggens, J., P. Th. Six, H. Winkel en J.A. Swaab eds., *Nederlandsch recht in oorlogstijd: in Engeland ontstaan en toegepast* (Londen/Amsterdam, 1945), 5.

¹⁷ Johan van den Brandhof, *De besluitwetgeving van de kabinetten De Geer en Gerbrandy* (Deventer, 1986).

¹⁸ Geraldien von Frijtag Drabbe Künzel, *Het recht van de sterkste. Duitse strafrechtpleging in bezet Nederland* (Amsterdam, 1999), Corjo Jansen, *Doorgaan of stoppen? Enkele beschouwingen over recht en rechtsbeoefening in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Den Haag, 2006), Isabel Julia Gallin, *Rechtsetzung ist Machtsetzung: die Deutsche Rechtsetzung in den Niederlanden 1940-1945* (Frankfurt, 1999).

¹⁹ Gallin, *Rechtsetzung ist Machtsetzung*, 203-204.

²⁰ Körver, *Besluitwetgeving*.

²¹ Ibidem, 1-8.

²² De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*.

²³ A.F. Manning, *De buitenlandse politiek van de Nederlandse regering in Londen tot 1942* (Groningen, 1978).

Gerbrandy en koningin Wilhelmina.²⁴ Daarbij is telkens aandacht voor de bijzondere constructie die de Londense kabinetten kenmerkte; zonder parlement en met relatief veel macht voor koningin Wilhelmina.

Als het gaat om de Londense besluitwetgeving in historisch perspectief, met speciale aandacht voor politieke continuïteit en verandering, is er dus zeker ruimte voor verder onderzoek. Onderzoek met specifiek de besluitwetgeving als onderwerp is er al, maar is juridisch van aard: dat biedt ruimte voor deze historische scriptie. Daarbij kan aangesloten worden bij het al bestaande historische onderzoek met betrekking tot de Nederlandse regering in ballingschap te Londen en het recht tijdens de Tweede Wereldoorlog. In het bijzonder gaat het om het werk van Nele Beyens, die al keek naar politieke continuïteit, maar niet naar de besluitwetgeving in het bijzonder. Dat zal in deze scriptie gebeuren, aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre streefde de Nederlandse regering in ballingschap te Londen (1940-1945) met haar wetgeving politieke continuïteit na en waarom?

Methode

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag zal met name aandacht worden besteed aan de totstandkoming van de Londense besluiten. Daarbij zal de nadruk liggen op het standpunt van de regering in ballingschap: wat streefde zij na met betrekking tot verandering en continuïteit? In het eerste van drie hoofdstukken wordt een algemener beeld gegeven van de Londense besluitwetgeving, aan de hand van de volgende deelvraag:

Hoe zat het Londense besluitwetgevingsproces in elkaar en wat valt op als het gaat om politieke continuïteit?

Vervolgens zal in het tweede hoofdstuk dieper worden ingegaan op een specifieke groep wetten: de besluiten die vóór de bevrijding voorbereid waren in Londen, na de bevrijding van zuidelijk Nederland van kracht werden en aangeduid zullen worden als ‘vierseptemberwetgeving’. Daarbij zal de volgende deelvraag centraal staan:

In hoeverre werd met de vierseptemberwetgeving politieke continuïteit nagestreefd en wat laat deze wetgeving zien met betrekking tot hoe er in 1943 en 1944 in Londen werd gedacht over een toekomstig bevrijd Nederland?

Het derde en laatste hoofdstuk zal als onderwerp een specifiek besluit hebben: E93, een van de belangrijkste individuele besluiten en één die niet zonder slag of stoot tot stand is gekomen. Dit besluit wordt nader beschreven aan de hand van de volgende deelvraag:

In hoeverre werd met besluit E93 politieke continuïteit nagestreefd en waarom?

Tenslotte zal in een conclusie worden teruggeblikt en zal geprobeerd worden de onderzoeksvraag te beantwoorden. Door zowel een algemeen beeld te geven van de besluitwetgeving (in het eerste hoofdstuk) als specifiek in te gaan op relevante besluiten (in het tweede en derde hoofdstuk) zal een onderbouwd antwoord op de onderzoeksvraag mogelijk zijn.

Wat betreft de methode om tot dat antwoord te komen, is gekozen voor een kwalitatief onderzoek met een kwantitatief element in het eerste hoofdstuk. In dat hoofdstuk zal de besluitwetgeving als geheel geanalyseerd worden; daarbij zal een database op basis van het in

²⁴ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, H.J. Neuman, *Impasse te Londen: Nederlands Veiligheidsbeleid, 1940-1945* (Utrecht, 1990).

Londen uitgegeven *Staatsblad* als bron dienen.²⁵ Deze deels kwantitatieve analyse is een aanvulling op het kwalitatieve gedeelte en is een goede manier om een algemeen beeld van de besluitwetgeving te verkrijgen. Wat betreft het vervolg van deze scriptie is kwalitatief onderzoek het meest geschikt, omdat het streven van de Londense regering centraal staat. Dat streven zal het beste naar voren kunnen komen in schriftelijke stukken, opgesteld door die regering. Daarbij zal specifiek gekeken worden naar continuïteit: blijkt uit de geschreven bronnen dat er een streven was naar politieke continuïteit met betrekking tot het Nederland van na de oorlog? In het tweede hoofdstuk zijn de gebruikte schriftelijke stukken memories van toelichting bij verschillende besluiten, door de regering in ballingschap naar de Buitengewone Raad van Advies verzonden. In het derde hoofdstuk zullen interne stukken (zoals brieven en nota's) centraal staan. Door voor drie verschillende bronnen te kiezen, zal een vollediger beeld verkregen kunnen worden. Wat betreft de verantwoording omtrent de verschillende bronnen, past het beter om in elk hoofdstuk apart aandacht te besteden aan de keuze voor het type bron en bronkritiek, omdat in elk hoofdstuk een ander type bron centraal staat.

1. Londense besluitwetgeving 1940-1945

Op 24 mei 1940 ondertekende koningin Wilhelmina het koninklijk besluit '*Bijzondere voorzieningen ten aanzien van vorderingen, aanspraken en bezittingen, toekomende aan personen, wonende in het Rijk in Europa, in verband met het door den vijand bezet zijn van dat gebied*', genummerd als besluit A1.²⁶ Dit besluit, nog geen twee weken na de vlucht van koningin en ministers naar Engeland genomen, betekende het begin van een unieke periode voor de Nederlandse regering: voor het eerst in het bijna 130-jarige bestaan van het Koninkrijk der Nederlanden bevond de zetel van de gekozen regering zich in het buitenland.²⁷ Dat unieke gold, zoals hierboven al is uiteengezet, niet in de laatste plaats voor de wetgeving. Voordat in volgende hoofdstukken dieper in zal worden gegaan op het al dan niet streven naar politieke continuïteit door de Londense regering op basis van specifieke wetten, is het de moeite waard om naar de besluitwetgeving in het geheel te kijken. Daarbij zal de eerste deelvraag centraal staan:

Hoe zat het Londense besluitwetgevingsproces in elkaar en wat valt op als het gaat om politieke continuïteit?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zal eerst een overzicht worden gegeven van de werkwijze van de Nederlandse regering in Londen, waarbij met name ingegaan zal worden op de wetgeving. Daarna zal de keuze voor de bron besproken worden en tenslotte zal een analyse volgen op basis van de (tot de bevrijding op 5 mei 1945) in totaal 493 gepubliceerde besluiten.

²⁵ In het *Staatsblad* worden wetten gepubliceerd.

²⁶ *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden verschenen te Londen in de jaren 1940-1945* (Zwolle, 1945), A1.

²⁷ Aerts, De Liagre Böhl, De Rooy en Te Velde, *Land van kleine gebaren*, 250-252.

Van De Geer II naar Gerbrandy I

Het kabinet dat op 14 mei 1940 vluchtte naar Engeland was geen gewoon kabinet. Dit tweede kabinet De Geer, dat na de val van het laatste kabinet Colijn (het vijfde) aangetreden was op 10 augustus 1939, moest een zogeheten ‘nationaal kabinet’ zijn.²⁸ In verband met de dreigende oorlog werd het nodig geacht om zoveel mogelijk partijen bij de regering te betrekken, dus toen de ministers werden gepresenteerd, wisten alle grote partijen zich vertegenwoordigd.²⁹ Dat betekende, naast ministers van de partijen RKSP, ARP, CHU (drie confessionele partijen) en de liberale VDB, voor de eerste keer in de geschiedenis ministers van de socialistische SDAP.³⁰ Hoewel de woorden ‘nationaal kabinet’ anders suggereren, was het naar Londen gevluchte kabinet De Geer II geen eenheid te noemen. Een deel van de ministersploeg zag weinig heil in het voortzetten van de oorlog en sommige ministers waren uitgesproken defaitistisch, niet in de laatste plaats De Geer zelf.³¹ Dat blijkt ook uit het *Staatsblad*: onder geen enkele van de eerste 6 in Londen opgestelde besluiten (in de periode mei-juni 1940) stond de handtekening van minister van Financiën en Algemene Zaken De Geer.³²

Nadat De Geer in de zomer van 1940 was opgestapt, werd minister van Justitie Gerbrandy (ARP) minister-president. Hij zou leiding moeten geven aan een kabinet dat, zo was van tevoren al bepaald, bij bevrijding zou aftreden.³³ Uiteindelijk kwamen er twee of drie kabinetten-Gerbrandy; daar verschillen de meningen over.³⁴ De samenstelling van dat eerste kabinet was nog steeds divers. De enige minister die niet zowel in De Geer II als Gerbrandy I zitting nam was De Geer zelf. Zijn portefeuilles werden door andere ministers waargenomen.³⁵ Dat betekende dus nog steeds een breuk met de situatie van voor 1939: sinds de Eerste Wereldoorlog hadden de confessionele partijen (met name de protestantse ARP en de katholieke RKSP) het grootste deel van de jaren geregeerd.³⁶

Alle partijen hebben tijdens de Tweede Wereldoorlog beperkte invloed gehad. In Londen was immers geen Tweede Kamer en er waren geen verkiezingen; ook de partijen en hun kopstukken zelf bevonden zich niet in Londen.³⁷ Daar komt nog bij dat minister-president Gerbrandy zich al voor de oorlog niet altijd hield aan de door zijn ARP gevolgde lijn; als enige lid van die partij had hij, tegen de wil van de partijleiding, zitting genomen in de regering van De Geer.³⁸ Bovendien verdween de partijkleur gedurende de oorlog steeds meer uit het kabinet: waar in Gerbrandy II (dat veruit het grootste deel van de oorlog zat; van juli 1941 tot februari 1945) bij aantreden nog van de twaalf ministers slechts twee niet bij een partij behoorden, was dit aan het eind van de rit acht van de veertien ministers.³⁹ Een groot deel van de ministers stapte dus (vrijwillig of onvrijwillig) tijdens de oorlog op. Slechts drie ministers (en natuurlijk het staatshoofd, koningin Wilhelmina) die deel hadden uitgemaakt

²⁸ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 146.

²⁹ Ibidem, 146-148.

³⁰ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 50-51.

³¹ Ibidem, 90-96. Uiteindelijk zou De Geer zelfs- tegen de wil van de regering in- tijdens de oorlog via Portugal terugkeren naar Nederland.

³² *Staatsblad* (1940), A1-A6.

³³ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 87.

³⁴ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 255-256, De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 193-194. Zo volgt bijvoorbeeld Fasseur de parlementaire enquêtecommissie die onderzoek deed naar het kabinetsbeleid tijdens de oorlog. Die commissie ziet de hervorming van het kabinet na het ontslag van minister Dijkhoorn in 1941 niet als het begin van een nieuwe kabinetsperiode; bijvoorbeeld De Jong zag dat wel zo.

³⁵ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 89.

³⁶ Aerts, De Liagre Böhl, De Rooy en Te Velde, *Land van kleine gebaren*, 224-227.

³⁷ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 1215-1228.

³⁸ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 148-151.

³⁹ De Jong, *Koninkrijk. Deel 10a: Het laatste jaar*, 966-968.

van De Geer II maakten ook deel uit van Gerbrandy III en maakten zo de volledige oorlog mee in de regering: Gerbrandy, minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens en minister van Onderwijs Bolkestein.⁴⁰

Wetgeving in Londen

De bewindslieden in het Verenigd Koninkrijk moesten het doen zonder een groot deel van de gewone ambtelijke ondersteuning: slechts weinig ambtenaren waren meegekomen uit Nederland en dat maakte de organisatie er niet makkelijker op.⁴¹ Uitzondering was Buitenlandse Zaken, dat kon beschikken over verschillende diplomaten die zich in mei 1940 buiten Nederland hadden bevonden.⁴² Toch kwam, zoals hierboven vermeld, de wetgeving al vrij snel weer op gang. Dat was in de vorm van koninklijke besluiten, die per jaar aangemerkt werden: voor 1940 A, 1941 B, enzovoorts.⁴³ De wetgeving verliep via de gewone procedure voor een koninklijk besluit: vanuit een ministerie werd een wetsvoorstel opgesteld, waar vervolgens de handtekening van een of meer minister(s) en de koningin onder kwamen te staan.⁴⁴ Vervolgens werd het besluit gepubliceerd in het *Staatsblad*, waarin (nog steeds) nieuwe wetten gepubliceerd worden en dat vanaf 1940 in Londen werd uitgegeven, waarna de besluiten van kracht werden.

Strikt formeel gezien waren (veel van) deze wetten niet rechtsgeldig: voor een koninklijk besluit is geen volksvertegenwoordiging om het besluit te toetsen vereist, maar daartegenover staat dat de regering niet zomaar een koninklijk besluit kan publiceren. Daarvoor moet de regering de bevoegdheid verkregen hebben en die hadden ze vanzelfsprekend voor veel van de ingrijpende maatregelen die door de regering in Londen genomen werden niet. Daarvoor moest de normale procedure van een zogeheten wet in formele zin gevolgd worden en dat betekent toetsing door de (afwezige) Kamers als medewetgever.⁴⁵ Bovendien bevatte de toenmalige Grondwet een wet waarin bepaald werd dat de zetel van de Nederlandse regering zich niet in het buitenland mocht bevinden.⁴⁶ Daarom werd als rechtvaardiging voor de geldigheid een beroep gedaan op het in de inleiding al benoemde staatsnoodrecht. Specifieker ging het om het 'subjectieve staatsnoodrecht'; omdat de Nederlandse Grondwet in 1940 geen uitdrukkelijke staatsnoodrecht-bepaling kende, werd de grond van de besluitwetgeving gezocht in het ongeschreven recht.⁴⁷ Op deze wijze werd het beleid onder andere gerechtvaardigd in de in de inleiding genoemde bundel van Eggens, in het eerste hoofdstuk van de hand van mr. F.J.H. Sniijders, tijdens de oorlog werkzaam bij het Londense ministerie van Justitie.⁴⁸ Op deze wijze werden de Londense besluiten tóch als rechtsgeldig gezien. In 1946 werd dit bovendien bevestigd door de Hoge

⁴⁰ Ibidem, 966-968.

⁴¹ De Jong, Koninkrijk. *Deel 9: Londen*, 7.

⁴² Ibidem, 448. Later kwam het aantal ambtenaren wel weer op peil, met name door het aantrekken van ambtenaren uit de overzeese gebiedsdelen en werknemers van in Londen gevestigde bedrijven als Shell en Unilever. De Jong noemt een aantal van ongeveer 1000 ambtenaren dat in 1943 in dienst was.

⁴³ *Staatsblad*.

⁴⁴ Körver, *Besluitwetgeving*, 2-5.

⁴⁵ S.E. Zijlstra, *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, (Deventer, 2012) 2.5.2. De specifieke vorm van koninklijk besluit waar het om gaat, is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB); die juridische nuance is niet zo relevant met betrekking tot deze historische scriptie.

⁴⁶ Körver, *Besluitwetgeving*, 9-15.

⁴⁷ Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht', *NJB*, 1.1-1.3. Tegenwoordig is het staatsnoodrecht wel gecodificeerd; daarbij gaat het om artikel 103 van de Grondwet.

⁴⁸ F.J.H. Sniijders., 'De bevoegdheid van de Regeering op het gebied van uitvoering en wetgeving', in: Eggens, J., P. Th. Six, H. Winkel en J.A. Swaab eds., *Nederlandsch recht in oorlogstijd: in Engeland ontstaan en toegepast* (Londen/Amsterdam, 1945), 9-10.

Raad, die de besluiten rechtsgeldig verklaarde.⁴⁹

Een vorm van toetsing werd wel wenselijk geacht (er was immers ook geen Raad van State in Londen) en daarom werd in 1942 de zogeheten Buitengewone Raad van Advies ingesteld, die de beoogde besluiten zou toetsen.⁵⁰ Na de instelling van dit orgaan werden beoogde wetsvoorstellen, vergezeld van een memorie van toelichting, verzonden naar de Buitengewone Raad. Vanaf de zomer van 1942 gaan de wetsvoorstellen vergezeld met de formule ‘den Buitengewonen Raad van Advies gehoord’.⁵¹ De Raad, die volgens Gerbrandy niet de naam Buitengewone Raad van State kreeg omdat de koningin verwatering van dat college wilde voorkomen, bestond uit vertegenwoordigers van verschillende groeperingen; onder andere van de overzeese gebiedsdelen, Engelandvaarders en het Nederlandse bedrijfsleven in Londen.⁵² Toch moet de invloed van dit orgaan niet overschat worden: de regering kon adviezen naast zich neer leggen en de Raad werd niet altijd gehoord. Zo werd een ingrijpende wet, het besluit bezettingsmaatregelen (E93), niet getoetst aan de Buitengewone Raad van Advies, met als reden de haast die geboden was.⁵³ Bovendien werd de Raad al voor het einde van de oorlog afgeschaft: eind 1944 werd de instelling opgeheven, terwijl tot de bevrijding nog meer dan 100 besluiten zouden volgen.⁵⁴

Het Londense *Staatsblad*

Die besluiten werden, evenals de in de voorgaande jaren genomen besluiten, gepubliceerd in het Londense *Staatsblad*. De in het archief van het NIOD aanwezig Londense uitgave van dat blad dient als bron voor dit hoofdstuk. Met als doel een kwantitatieve analyse van de Londense besluitwetgeving als geheel is voor elk besluit het nummer (bijvoorbeeld: A1), de inhoud van het besluit, de datum van ondertekening, de datum van publicatie in het *Staatsblad*, de betrokken ministeries, de beoogde reikwijdte van het besluit (bijvoorbeeld: Nederlands-Indië of Nederland na de bevrijding) en of het gaat om een wijziging of aanvulling genoteerd en verwerkt in een database. Als beginpunt is gekozen voor de vlucht van de regering naar Groot-Brittannië en als eindpunt is gekozen voor de bevrijding van Nederland op 5 mei 1945. Daarmee kwam de periode van de Londense kabinetten ten einde en daarom is die dag een logisch eindpunt: dit onderzoek beperkt zich immers tot de regering in ballingschap te Londen. Van de in Londen genomen besluiten werden er gedurende de oorlog uiteindelijk 493 gepubliceerd, waarvan het kleinste aantal in 1940 en met afstand het grootste aantal in 1944; zie ook de onderstaande tabel.

Tabel 1 Besluiten per jaartal

Jaartal	Aantal besluiten
1940 (A)	24
1941 (B)	103
1942 (C)	74
1943 (D)	67
1944 (E)	160
1945 (F)	65

⁴⁹ HR 30 oktober 1946, *ECLI:NL:HR:1946:87*.

⁵⁰ *Staatsblad* (1943), C26, De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 168-170. Naast de Buitengewone Raad van Advies was er al eerder een Buitengewone Algemene Rekenkamer opgericht, dat één lid telde (oud-minister van Landbouw en Visserij van Rhijn) en eveneens weinig invloed had.

⁵¹ *Staatsblad* (1943), C26.

⁵² De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 373-379.

⁵³ *Staatsblad* (1944), E93.

⁵⁴ *Ibidem*, E139.

Een gelijksoortig overzicht van de Londense besluitwetgeving bestond nog niet en bovendien is het voordeel van een kwantitatieve analyse dat het mogelijk is om een algemeen beeld te schetsen. Er zitten ook nadelen aan; een analyse op basis van een database vertelt niet het verhaal achter elk besluit en geeft weinig achtergrondinformatie. Toch hoeft dat geen probleem te zijn. Het is op basis van een kwantitatieve analyse immers wel mogelijk om trends waar te nemen en dat is zeker nuttig als het gaat om het schetsen van een algemeen beeld. Daarmee kan deze globale analyse een goede toevoeging zijn op de kwalitatieve analyse van de volgende hoofdstukken, waarbij wel dieper zal worden ingegaan op enkele specifieke besluiten.

Ministeries

De gepubliceerde besluiten waren niet evenredig over de veertien ministeries verdeeld.⁵⁵ Dat ligt voor de hand; voor het ene ministerie -zoals Landbouw en Visserij- was er in Londen weinig te doen, voor het andere ministerie -zoals Koloniën- gingen de activiteiten gewoon door. De minister van het eerstgenoemde ministerie zette slechts 13 keer zijn handtekening onder een besluit en dat ging om besluiten met als onderwerp de terugkeer naar Nederland, waar de voltallige ministerploeg voor tekende. Pas na omvorming tot het ministerie van Scheepvaart en Visserij was er sprake van meer activiteit. Het ministerie van Koloniën (later hernoemd naar Overzeese Gebiedsdelen) daarentegen was buitengewoon actief en produceerde met afstand de meeste wetten. 210 keer zette de minister van Koloniën zijn handtekening onder een besluit, een stuk meer dan de minister van Justitie, die met 161 ondertekende wetten de tweede plaats op dit gebied inneemt.⁵⁶

Tabel 2 Londense ministeries

Ministerie	Aantal ondertekende besluiten
Algemene Zaken	74
Financiën	118
Buitenlandse Zaken	114
Binnenlandse Zaken	102
Justitie	161
Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk (vanaf 1942)	72
Defensie (tot 1941)	25
Marine (vanaf 1941)	115
Oorlog (vanaf 1941)	26
Koloniën/Overzeese Gebiedsdelen	221
Handel, Nijverheid en Scheepvaart	93
Landbouw en Visserij (tot 1944)	13
Scheepvaart en Visserij (vanaf 1944)	44
Onderwijs, Kunsten en	68

⁵⁵ De Jong, Koninkrijk. Deel 9: Londen, 194-198, 336-338. Ten tijde van de vlucht naar het Verenigd Koninkrijk ging het nog om twaalf ministeries, maar gedurende de oorlog werd Defensie opgedeeld in Oorlog en Marine en werd het ministerie van Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk opgericht.

⁵⁶ Het overzicht in dit hoofdstuk is gebaseerd op een database; de genoemde getallen zijn daaruit afkomstig. Als het gaat om een specifiek besluit, zal daarnaar verwezen worden.

Wetenschappen	
Waterstaat	101
Sociale Zaken	63

De activiteit van Koloniën is eenvoudig te verklaren; tot het einde van 1941 was geen van de overzeese gebiedsdelen bezet en het bestuur kon daardoor ook relatief gewoon voortgang vinden. Dat veranderde pas toen Japan de veruit belangrijkste kolonie, Nederlands-Indië, bezette vanaf eind 1941.⁵⁷ De wetgeving tot de Japanse inval bestaat voor een groot deel uit routinewerk. Gedacht kan dan worden aan de bekrachtiging van interne Nederlands-Indische wetten. Zo gaan de besluiten B15 tot en met B25 over een verandering in de Indische Mijnwet.⁵⁸ De meeste andere ministeries konden natuurlijk niet ‘gewoon’ doorgaan; een ministerie als Waterstaat, Onderwijs, Binnenlandse Zaken of Sociale Zaken was een groot deel van haar taken verloren. Toch valt op dat er wél regelmatig wetten vanuit deze en andere ministeries verschenen naast de wetten die door iedereen ondertekend werden. Bij een meerderheid van de ministeries ging dat om in totaal rond de honderd besluiten. Dat wijst erop dat geprobeerd werd om zoveel mogelijk de taken voort te zetten: als enige legitieme Nederlandse regering was het aan de Londense kabinetten om het bestuur in Nederland voort te zetten, ook al hadden de besluiten enkel formeel rechtskracht in het bezette Nederland.

Aanvullingen en wijzigingen

Dat voortzetten van de taken hield in dat er, rekening houdend met de uitzonderlijke situatie, veel nieuwe wetten tot stand kwamen. In totaal ging dat tot 5 mei 1945 om 337 besluiten; de overige 156 zijn aan te merken als een aanvulling of wijziging ten opzichte van een eerder genomen oorlogsbesluit. Nadat Nederland (gedeeltelijk) bevrijd was, bleven veel besluiten verschijnen (van september 1944 tot juni 1945 bijna 200). Steeds vaker ging het dan om een aanvulling op of wijziging van een eerder genomen besluit. Veel Londense besluiten stonden niet op zichzelf; zoveel als dat kon, werd voortgebouwd op bestaande wetgeving en bevoegdheden: bijvoorbeeld besluit A16, dat een aanpassing van de Wet op de krijgstucht inhield.⁵⁹

In totaal zijn dus 156 besluiten aan te merken als een aanvulling of wijziging ten opzichte van een eerder genomen oorlogsbesluit, met als meest gewijzigde wet het Schepenbesluit van het ministerie van Waterstaat.⁶⁰ De overgebleven 337 nieuwe besluiten stonden heel vaak niet volledig op zichzelf; ze vormden een aanvulling op vooroorlogse wetten, of waren een toepassing daarvan. Een goed voorbeeld zijn de jaarlijks gepubliceerde mobilisatiewetten, die telkens weer een nieuwe leeftijdsgroep die de minimale leeftijd had bereikt voor de dienst opriepen.⁶¹ Deze besluiten zijn natuurlijk moeilijk als op zichzelf staand te beschouwen, maar zijn ook geen directe aanvulling of wijziging op andere oorlogswetgeving. De praktijk met betrekking tot het wijzigen of aanvullen van besluiten laat in ieder geval zien dat door de regeringen Gerbrandy geprobeerd werd zoveel mogelijk het bestaande recht te volgen, terwijl dat tegelijkertijd vaak niet mogelijk was. Er verschenen dus wel gelijk veel nieuwe wetten.

⁵⁷ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 315-329.

⁵⁸ *Staatsblad* (1941), B15-B25.

⁵⁹ *Staatsblad* (1940), A16.

⁶⁰ *Staatsblad* (1941), B49.

⁶¹ *Staatsblad* (1942), C4.

De Nederlandse overheid in Londen

Een meerderheid van de Londense besluiten die in de eerste oorlogsjaren werden uitgegeven had betrekking op het nog niet bezette Nederlands-Indië (en in veel mindere mate de Antillen en Suriname) en de regering in Londen.⁶² 98 van de 493 besluiten bevatten wetgeving voor de Nederlandse koloniën (waarvan 86 voor Nederlands Indië, 11 voor de Nederlandse Antillen en slechts 1 voor Suriname) en zijn niet zo relevant voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, omdat ze niet als onderwerp hebben hoe Nederland er na de oorlog uit zal gaan zien. Dat had de overige wetgeving tot 1943 ook niet: tot dat jaar verschijnt er geen wetgeving die gaat over de herinrichting van Nederland na de oorlog. Tot de bevrijding van zuidelijk Nederland in september 1944 verschenen 218 besluiten die betrekking hadden op de Nederlandse regering in Londen. Daarmee worden besluiten bedoeld, die als het ware de interne organisatie van de regering in ballingschap regelden en betrekking hadden op haar internationale positie als de rechtmatige Nederlandse regering. Een goed voorbeeld van het eerste zijn de mobilisatiebesluiten: elk jaar verschenen wetten als bijvoorbeeld B92. Dat besluit hield in: zich buiten Nederland bevindende landgenoten moeten zich als dienstplichtige melden bij de regering in Londen.⁶³ Wat betreft de internationale positie van de Nederlandse regering, zijn de besluiten A1 en A6 een goed voorbeeld: met deze besluiten werd geprobeerd te voorkomen, dat de geallieerden Nederlands bezit in het buitenland als vijandelijk vermogen in beslag zouden nemen.⁶⁴ Een ander voorbeeld van interne Londense organisatie is de poging in 1941 om een soort inkomstenbelasting te heffen op zich in Groot-Brittannië bevindende Nederlanders, maar vanwege te grote bezwaren werd dit plan binnen een halfjaar opgegeven.⁶⁵ Die bezwaren hadden vooral te maken met de mogelijkheid tot handhaving. Die moest niet overschat worden: minder populaire besluiten als het heffen van inkomstenbelasting en de dienstplicht konden relatief eenvoudig genegeerd worden.⁶⁶

Pas vanaf 1943, toen duidelijk begon te worden dat de geallieerden aan de winnende hand waren, werden besluiten ondertekend waarvan de inhoud zich specifiek richtte op een toekomstig bevrijd Nederland. Dat wil niet zeggen dat niet al eerder over een terugkeer werd nagedacht: zo bestond er vanaf 1941 de zogeheten Commissie Terugkeer, onder voorzitterschap van premier Gerbrandy.⁶⁷ In deze commissie werd de terugkeer voorbereid en ook de ambtenaren van de verschillende Londense ministeries werkten natuurlijk al lang voor publicatie aan een wetsontwerp. Toch stamt het eerste concrete resultaat wat betreft wetgeving pas uit 1943: het besluit op de buitengewone staat van beleg (D60) dat op 11 september 1943 door de koningin werd ondertekend.⁶⁸ Gedurende de daaropvolgende jaren volgden 177 besluiten gericht op (gedeeltelijk) bevrijd Nederland; een aanzienlijk aandeel van de totale Londense besluitwetgeving. Die wetgeving was dus (voor zover niet gericht op de koloniën) in de eerste helft van de oorlog vooral gericht op (de organisatie van) de Nederlandse regering in ballingschap en pas in de tweede helft van de oorlog gericht op een bevrijd Nederland. Wat betreft absolute aantallen leverden deze twee soorten wetgeving beiden een substantieel deel van de Londense wetgeving: 218 om 177.

⁶² De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 1. Het gehele Caribische gebiedsdeel werd aangeduid als Curaçao. De Jong kiest voor de modernere naam Nederlandse Antillen, die ik ook gebruik.

⁶³ *Staatsblad* (1941), B92.

⁶⁴ *Staatsblad* (1940), A1, A6.

⁶⁵ *Staatsblad* (1941-42), B78, C8, C33.

⁶⁶ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 438-439.

⁶⁷ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 339-340.

⁶⁸ *Staatsblad* (1943), D60.

Tabel 3 Londense wetgeving per gebiedsdeel

Wetgeving gericht op	Aantal besluiten
Londen	218
Bevrijd Nederland	177
Nederlands-Indië	86
Nederlandse Antillen	11
Suriname	1

Daarmee kan de Londense besluitwetgeving in drie groepen verdeeld worden: wetgeving met betrekking tot de overzeese gebiedsdelen, wetgeving met betrekking tot de Nederlandse regering in Londen en wetgeving met betrekking tot bevrijd Nederland. Daarbij is de ‘Londense groep’ relevanter dan de koloniale wetgeving, maar wat betreft deze scriptie zijn de besluiten die als onderwerp Nederland na de bevrijding hebben het meest interessant. Op (een deel van) deze groep zal in de volgende hoofdstukken dan ook dieper worden ingegaan. In ieder geval is een toekomstig bevrijd Nederland veel onderwerp van wetgeving geweest: zoals hierboven al beschreven volgden na D60 in september 1943 nog 176 besluiten tot 5 mei 1945. Daaruit volgt duidelijk dat de terugkeer hoog op de agenda van de verschillende kabinetten Gerbrandy stond en dat een juridische aankleding van een terugkeer noodzakelijk werd geacht. Als dit niet het geval was geweest, zouden er niet zoveel wetten omtrent bevrijd Nederland zijn verschenen.

Terugkeerwetgeving

Zoals hierboven al vermeld, was besluit D60 het eerst genomen besluit dat niet als onderwerp het consolideren van de huidige situatie of de organisatie van de Londense regering had. Dit besluit was het eerste van de zogeheten terugkeerwetgeving; met een vijftal wetten die aan het eind van 1943 ondertekend werden -maar nog niet gepubliceerd werden in het *Staatsblad*- werd hier een begin mee gemaakt.⁶⁹ Naast het eerder genoemde besluit D60 ging het om enkele wetten die als onderwerp de naoorlogse rechtspleging hadden. Voor het eerst uitte het kabinet Gerbrandy via een wet wat de gevoerde koers hieromtrent zou gaan zijn. Die uiting werd versterkt door het feit dat deze wetten door de gehele regering ondertekend werden: alle ministers, ook die zonder portefeuille, schaarden zich zo achter het terugkeerbeleid.⁷⁰ In totaal volgden in 1944 en 1945 51 besluiten vanuit de regering als geheel, allemaal besluiten die als onderwerp Nederland na de bevrijding hadden en aangemerkt kunnen worden als terugkeerwetgeving. Deze 51 besluiten werden door de Londense regeringen kennelijk als belangrijkste gezien, want bij dit deel van de besluitwetgeving werd het noodzakelijk geacht om als gehele regering op te treden. Wat betreft deze scriptie is die groep van 51 wetten het belangrijkste, als uitingen van het regeringsbeleid ten opzichte van de terugkeer en dus de organisatie van Nederland na de oorlog. In de volgende hoofdstukken zal dan ook op (een deel van) deze groep dieper worden ingegaan.

In voorbereiding op een aanstaande bevrijding werd de terugkeerwetgeving dus al (gedeeltelijk) gereedgemaakt, maar nog niet bekendgemaakt in het *Staatsblad*; de besluiten waren dus nog niet van kracht. Dat gebeurde pas op het moment dat zuidelijk Nederland bevrijd werd. Op 4 september 1944 werden in totaal 29 wetten, die gedurende het gehele voorgaande jaar ondertekend waren, van kracht.⁷¹ Dat besluiten pas geruime tijd na

⁶⁹ *Staatsblad* (1943), D60-D64.

⁷⁰ Zie daarvoor bijvoorbeeld besluit D60.

⁷¹ *Staatsblad* (1943-1944), D60-D64, D67, D68, E14, E17, E22, E28, E32, E33, E36, E43-E45, E47, E51, E52,

ondertekening gepubliceerd werden, was niet de regel. Het grootste deel werd binnen 2 weken na ondertekening van kracht: 369 van de 493 besluiten. Van de overgebleven 124 was een deel dus terugkeewetgeving, van kracht vanaf 4 september 1944. In die septembermaand begon het Londense wetgevingsapparaat op volle toeren te draaien. 59 besluiten werden in die maand door Wilhelmina ondertekend (bij het getal 59 zijn dus niet de 29 al eerder ondertekende terugkeewetten inbegrepen); meer dan een tiende van de gehele besluitwetgeving en met afstand het hoogste aantal van alle oorlogsjaren. Als drukste dag voor de koningin gold 21 september 1944: zij zette die dag onder 14 nieuwe besluiten haar handtekening.⁷²

Uit het aantal terugkeewetten blijkt verder geen bijzondere nadruk op politieke continuïteit. Het aantal van totaal 51 besluiten, die relatief veel verschillende onderwerpen regelden, laat in ieder geval zien dat de Londense regering niet alles wilde overlaten aan een na de bevrijding te vormen regering. Bovendien is er geen besluit uitgebracht dat de parlementaire democratie en de oude politieke situatie zo snel mogelijk hersteld zou moeten worden; in plaats daarvan werd gekozen voor een constructie met een tussenregering, uiteindelijk onder leiding van Schermerhorn.⁷³

Conclusie

Dit hoofdstuk begon met een verwijzing naar het eerste Londense besluit, A1. Tot de bevrijding op 5 mei zouden 492 besluiten volgen: met besluit F65 kwam een einde aan bijna vijf jaar Londense besluitwetgeving. In ieder geval kan, wellicht enigszins overbodig, opgemerkt worden dat zowel de Londense regering als haar wetgevingsproces abnormaal waren. Geprobeerd is om in dit hoofdstuk een algemeen beeld te geven van dat proces, aan de hand van de volgende deelvraag:

Hoe zat het Londense besluitwetgevingsproces in elkaar en wat valt op als het gaat om politieke continuïteit?

Wat betreft het proces van de besluitwetgeving, is het duidelijk dat de regering in ballingschap zoveel mogelijk aansluiting probeerde te vinden bij het bestaande recht en zoveel mogelijk probeerde om haar taken voort te zetten. Dat blijkt uit het feit dat veel besluiten voortborduurden op eerdere wetgeving en dat vrijwel alle ministeries veel van hun werkzaamheden voortzetten. De wetgeving die als onderwerp het Nederland van na de bevrijding had, kwam pas aan het eind van 1943 op gang en in de jaren daarna volgden nog 51 terugkeewetten, ondertekend door de gehele ministersploeg en dus door de regering gekwalificeerd als belangrijkste wetten. Daaruit bleek geen bijzondere nadruk op politieke continuïteit, maar dat bleek wel weer uit de pogingen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vooroorlogse situatie en door het beroep op het staatsnoodrecht. In dit hoofdstuk is geprobeerd om een algemeen beeld te geven; in het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op een specifieke groep binnen de terugkeewetgeving: de ‘vierseptemberwetten’.

E54-E56, E59, E60, E64-E67.

⁷² *Staatsblad* (1944), E105-E117, E139.

⁷³ Herman Langeveld, *De man die in de put sprong. Willem Schermerhorn 1894-1977* (Amsterdam, 2014) 195-216.

2. Vierseptemberwetgeving

Op 5 september 1944 ('dolle dinsdag') sloegen Duitsers en Nederlanders die gelieerd waren aan de bezetter massaal op de vlucht. Nadat in de voorgaande dagen Brussel en Antwerpen bevrijd waren, zou Nederland snel volgen, zo was het idee bij de bevolking.⁷⁴ Dat kwam niet zoals verwacht uit: na het geallieerde verlies bij Arnhem zou het nog tot het voorjaar van 1945 duren tot noordelijk Nederland bevrijd werd.⁷⁵ Gedurende die septemberdagen van 1944 waren het niet enkel de Duitsers die in actie kwamen. Ook de Londense regering liet van zich horen: het kabinet Gerbrandy publiceerde een dag eerder, op vier september 1944, in totaal 29 al van tevoren ondertekende wetten. Deze wetten hadden onder andere betrekking op de bijzondere staat van beleg, de vervolging van collaborateurs en de organisatie van het Militair Gezag.⁷⁶

Voor het eerst waren de Londense besluiten nu daadwerkelijk van kracht in Nederland en konden de in Londen ontstane ideeën met betrekking tot de wederopbouw ten uitvoer worden gebracht (althans, in zuidelijk Nederland). Over een mogelijke bevrijding was uitvoerig gesproken in Londen en de wetgeving die hieruit voortkwam, de al eerder genoemde terugkeerwetgeving, was al gedeeltelijk voorbereid. Op die al voorbereide en vanaf 4 september 1944 geldige wetgeving (die aangeduid zal worden als 'vierseptemberwetgeving') zal in dit tweede hoofdstuk dieper worden ingegaan. Omdat het om in Londen voorbereide besluiten gaat, die specifiek de terugkeer als onderwerp hebben, zal dat de moeite waard zijn: zeker in het licht van het streven naar politieke continuïteit of verandering door de Nederlandse regering in ballingschap. Dit hoofdstuk zal dus als onderwerp de vierseptemberwetten hebben, aan de hand van de volgende deelvraag:

In hoeverre werd met de vierseptemberwetgeving politieke continuïteit nagestreefd en wat laat deze wetgeving zien met betrekking tot hoe er in 1943 en 1944 in Londen werd gedacht over een toekomstig bevrijd Nederland?

Memories van toelichting

Om op deze vraag antwoord te kunnen geven zijn voor dit hoofdstuk de memories van toelichting op de besluiten gebruikt. Deze werden door de regering naar de Buitengewone Raad van Advies gestuurd, de enige controlerende instantie met betrekking tot de Nederlandse regering in ballingschap. De memories van toelichting (meestal ongeveer 3 pagina's, in enkele gevallen korter of langer) bieden inzicht in de beweegredenen van de regering; waarom kwam een minister met een bepaalde wet? Wat was het beoogde doel van een besluit? Hoewel de memories relatief kort zijn, komt het standpunt van de regering wel vaak duidelijk naar voren; met name als het gaat om de verantwoording van het besluit. Daarom is het bestuderen van deze bronnen een goede aanvulling op het onderzoek naar de in het *Staatsblad* gepubliceerde besluiten van het eerste hoofdstuk. Bovendien gaat het om telkens dezelfde soort bron, wat vergelijken goed mogelijk maakt.

De Buitengewone Raad van Advies was het niet altijd zonder meer eens met die verantwoording en gaf dan ook niet altijd een positief advies, wat betekende dat besluiten regelmatig nog aangepast werden. De memories van toelichting gaan dus niet altijd over het uiteindelijke besluit. Toch is dat geen belemmering voor dit onderzoek; het gaat immers om het streven naar continuïteit (of verandering) door de regering in ballingschap, door middel

⁷⁴ De Jong, *Koninkrijk. Deel 10a: Het laatste jaar*, 180-185.

⁷⁵ *Ibidem*, 525-532.

⁷⁶ Zie noot 70 voor een overzicht van de vierseptemberwetgeving.

van wetgeving. De memories van toelichting, en dan met name als het gaat om terugkeerwetgeving, zijn daar een goede uiting van. Dat geldt ook voor het feit dat het om wetgeving gaat die vanuit Londen is opgesteld, zonder dat de regering in ballingschap precies wist wat de situatie in Nederland was; zo stelt bijvoorbeeld De Jong dat Londen en Nederland tot de bevrijding van het zuiden grotendeels gescheiden sferen waren.⁷⁷ Dat de situatie slechts gedeeltelijk bekend was doet niets af aan het al dan niet streven naar politieke continuïteit of verandering door een regering in ballingschap. Wat betreft afbakening is gekozen voor de memories van Toelichting bij de in de inleiding genoemde vierseptemberbesluiten. Zo kan dieper ingegaan worden op een specifieke en relevante groep, die bovendien met elkaar samenhangt en waarvan het dus voor de hand ligt om deze samen te bespreken.

De regering en koningin Wilhelmina

Ondanks dat de memories van toelichting een goede uiting van het streven van de regering in ballingschap zijn, is het belangrijk om mee te nemen dat ‘de regering in ballingschap’ niet altijd een eenheid was en dat de kabinetten Gerbrandy niet los gezien kunnen worden van koningin Wilhelmina, die een bijzondere positie had tijdens de oorlog. Een standpunt, geuit in een memorie van toelichting, zal dan ook vaak door interne discussie vooraf zijn gegaan en meerdere ministers zijn tijdens de oorlog als gevolg van een intern conflict afgetreden; zie bijvoorbeeld het aftreden van de katholieke ministers Steenberghe en Welter na een conflict met Gerbrandy eind 1941.⁷⁸ Een ander belangrijk conflict, met aan de ene kant het tweede kabinet Gerbrandy en aan de andere kant koningin Wilhelmina, ging over het zogeheten noodparlement. Daarom is het ook de moeite waard om dieper in te gaan op de rol van Wilhelmina gedurende de Londense periode: de koningin, als onderdeel van de Nederlandse regering, kan immers niet los van de kabinetten Gerbrandy gezien worden.⁷⁹

Koningin Wilhelmina speelde tijdens de oorlog een belangrijker rol dan in de voorgaande jaren: zonder een parlement lukte het haar om een nadrukkelijker stempel op het beleid te drukken.⁸⁰ Wat betreft het Nederland van na de oorlog, streefde de koningin in ieder geval niet naar continuïteit: zij zag een ‘vernieuwd’ Nederland van na de oorlog voor zich, met een belangrijker rol voor zichzelf.⁸¹ De politieke situatie van voor de oorlog zag zij als onwenselijk en daarom verzette ze zich ook tegen het zo snel mogelijk bijeen laten komen van een parlement.⁸² Het besluit op het noodparlement is het enige besluit waar de regering in ballingschap het over eens was, maar dat er toch niet gekomen is. De koningin had namelijk een machtsmiddel tot haar beschikking: haar handtekening. Zonder dat zij akkoord ging, kon er geen besluit genomen worden en dat gebeurde met betrekking tot het noodparlement dan ook niet; uiteindelijk het enige Londense wetsbesluit waar Wilhelmina weigerde haar handtekening onder te zetten.⁸³ Dit laat zien dat de koningin wel degelijk invloed had op de besluiten van de Londense regering en in het uiterste geval kon dreigen om geen handtekening te zetten. De besluiten die in het vervolg besproken zullen worden zijn er dus wél gekomen: daar zal dan ook dieper op worden ingegaan.

⁷⁷ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 415.

⁷⁸ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 258-263.

⁷⁹ Gert Jan Geertjes, ‘Machtsverdeling, Grondwet en conventie’, *AA* 2022:4 (2022) 316-324.

⁸⁰ Cees Fasseur, *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas* (Amsterdam, 2001) 290-304.

⁸¹ *Ibidem*, 430-455.

⁸² *Ibidem*, 463-467.

⁸³ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 404-405.

‘Zelf vormend’ optreden

Gesproken over een mogelijke terugkeer werd er al lang voor 4 september (met name in de zogeheten Commissie Terugkeer, voorgezeten door minister-president Gerbrandy) maar de eerste vierseptemberwet waar de handtekening van koningin Wilhelmina onder werd gezet, was het Besluit op de bijzondere staat van beleg.⁸⁴ Dat dit pas op 11 september 1943 gebeurde (iets minder dan een jaar voor de inwerkingtreding) heeft te maken met het verloop van de oorlog; een bevrijding begon een reële optie te worden.⁸⁵ In de zomer van 1944 (na de geallieerde landingen in Normandië op 6 juni) werd die optie van een reële een waarschijnlijke; van de op 4 september inwerking getreden besluiten werd dan ook iets meer dan de helft (15) in de maanden juni, juli en augustus van 1944 ondertekend. Op een enkele uitzondering na (D68 en E65) ging het bij alle vierseptemberwetten om nieuwe wetten (en dus geen wijzigingen), die telkens een ander onderdeel van de terugkeer van het wettig gezag regelden.⁸⁶ Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan de reconstructie van de bevolkingsboekhouding (E56), de introductie van tijdelijke betaalmiddelen (D67) of de afbakening van de rechtsmacht van het geallieerde leger in Nederland (E66).⁸⁷

Dat leger bevond zich al in (zuidelijk) Nederland, maar het kabinet Gerbrandy was nog in Londen. Daarom moest worden voorkomen dat de bondgenoten teveel bepaalden; als het ging om naoorlogs Nederland, was het van belang dat er ‘zelf vormend’ moest worden opgetreden.⁸⁸ Het idee dat het de Nederlandse regering in ballingschap moest zijn die bepaalde hoe Nederland er na de oorlog uit behoorde te zien, is een van de doelen die vaker terugkomt in de memories van toelichting. Dat komt terug als het gaat om de relatie ten opzichte van de bondgenoten; zo is er naast een geallieerde bevrijdingsmacht ook snel een (Nederlands) Militair Gezag onder leiding van H.J. Kruls gekomen.⁸⁹ Het is begrijpelijkerwijs niet volledig gelukt om de geallieerden ondergeschikt te maken aan het Nederlands bestuur als het om Nederland ging (een goed voorbeeld is besluit E66, dat de rechtsmacht van geallieerde militaire gerechten regelde) maar in de praktijk lieten de geallieerde opperbevelhebbers veel over aan het Nederlandse bestuur.⁹⁰

Herstel van het wettig gezag

Een tweede doel dat duidelijk naar voren komt in de memories van toelichting en in het verlengde ligt van de hierboven geschetste spanning met de bondgenoten, is het ‘herstel van het wettig gezag in Nederland’, dat wil zeggen: de regering in ballingschap te Londen.⁹¹ Het was niet gewenst dat (bijvoorbeeld) een vanuit het verzet georganiseerde beweging zich zou opwerpen als het legitieme gezag in Nederland en zelf zou onderhandelen met de geallieerden. Vrijwel alle besluiten die onder de vierseptemberwetgeving vallen te scharen, hebben als doel om dat gezag te vestigen of te versterken. Duidelijk is in ieder geval dat het bij het herstel van het wettig gezag niet ging om iets voor de lange termijn maar expliciet om iets tijdelijks. Zo werd het Militair Gezag ingebed in de bijzondere staat van beleg.⁹² Die had van het begin af aan een tijdelijk karakter, maar werd uiteindelijk pas op 4 maart 1946

⁸⁴ *Staatsblad* (1943), D60.

⁸⁵ De Jong, *Koninkrijk. Deel 10a: Het laatste jaar*, 39-52.

⁸⁶ *Staatsblad* (1943-44), D68, E65.

⁸⁷ *Ibidem*, D67, E56, E66.

⁸⁸ NIOD, Archief van de Buitengewone Raad van Advies, inv. nr. 227a, 42.

⁸⁹ *Staatsblad* (1944), E43, De Jong, *Koninkrijk. Deel 10a: Het laatste jaar*, 533-535.

⁹⁰ *Ibidem*, 535-537.

⁹¹ NIOD, 227a, 41.

⁹² *Staatsblad* (1943), D60, NIOD, 227a, 42.

ontbonden en bleef dus nog een tijdlang naast het kabinet Schermerhorn-Drees bestaan.⁹³ Als gevolg van die tijdelijkheid valt weinig te zeggen over het doel van herstel van het wettig gezag in verband met continuïteit of verandering; de spanning zat meer op het gebied van de legitimatie van het kabinet Gerbrandy als dat wettig gezag.

Zuivering

In het verlengde van het herstel van het wettig gezag lag het opruimen van het niet-wettig gezag: de zuivering van Nederland van de invloed van de bezetter. In de memorie van toelichting met betrekking tot een aantal terugkeuwetten (onder meer het besluit op de bijzondere staat van beleg, het zuiveringsbesluit en het politiebesluit) is het te lezen in niet mis te verstane woorden: het ‘Nederlandse apparaat’ zal onderworpen moeten worden aan een ‘intense zuivering’.⁹⁴ Ook in andere memories komt de nadruk op zuivering terug, met woorden als ‘schoon schip maken’ en ‘vervorming’.⁹⁵ Opvallend is, dat met betrekking tot het doel zuivering verreweg de duidelijkste taal wordt gesproken: de taal was stevig als het om zuivering ging en de besluiten waren ook relatief ingrijpend. Zo stelt de regering in ballingschap in de memorie van toelichting bij het zuiveringsbesluit expliciet dat er bij de zuivering slechts lichte waarborgen geboden werden, met als reden het grote belang.⁹⁶ Dat besluit (E14) bepaalde bijvoorbeeld dat iedereen bij wie niet met stelligheid vast stond dat ze niet ‘fout’ waren geweest, uit publieke ambten gezet konden worden.⁹⁷

Hoewel de zuivering dus gepaard ging met stevige taal, valt de nadruk op het verwijderen van ongewenste elementen niet als een veranderingstreven van de regering te kwalificeren. Het ging hier namelijk niet om een verandering van het systeem waar de meningen over konden verschillen maar om een onderwerp waar weinig discussie over zal zijn geweest. Het lag voor de hand om leden van de NSB en andere collaborateurs te straffen en juist daarom zal de taal (in vergelijking met andere onderwerpen) zo duidelijk zijn geweest. ‘Heulen met de zogenaamde nieuwe orde’ kon een regering die voor die nieuwe orde was gevlucht vanzelfsprekend niet accepteren.⁹⁸

Rechtmatigheid

Om de doelen van zuivering en herstel van het rechtmatige gezag te bewerkstelligen, moest het kabinet Gerbrandy zich dus presenteren als de wettige regering van Nederland. Bovendien werd de rechtmatigheid van de Londense regering door het Duitse bestuur in bezet Nederland betwist, met als argument dat artikel 21 van de toenmalige Grondwet expliciet verbood dat de zetel van de regering zich in het buitenland zou bevinden (bij de laatste grondwetherziening, in 1922, was dit in de Eerste Kamer aan de orde gekomen; regering en Kamer waren toen tot de conclusie gekomen dat een verplaatsing van de regeringszetel in buitengewone omstandigheden wel degelijk mogelijk zou zijn).⁹⁹ Met dit in gedachten is het niet vreemd dat de regering bij het opstellen van wetten veel bezig was met rechtmatigheid en het legitimeren van het eigen gezag. Dit komt al terug in de vorm van de wetgeving. Omdat (zoals eerder al vermeld) in Londen geen volksvertegenwoordiging aanwezig was, konden geen volgens het staatsrecht geldende wetten in formele zin worden uitgebracht. Als gevolg hiervan

⁹³ Corjo Jansen, ‘Militair Gezag en Rechtsherstel (1944-1945)’, *NJB* 2022/958 (2022) 1-2.

⁹⁴ NIOD, 227a, 41.

⁹⁵ Ibidem, 41,44.

⁹⁶ Ibidem, 43.

⁹⁷ Ibidem, 43.

⁹⁸ Ibidem, 43.

⁹⁹ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 14-15.

publiceerde de regering dus koninklijke besluiten.¹⁰⁰ Dat voor deze variant werd gekozen zegt veel over de wil van Londense regering om zoveel mogelijk de geldende wetten te volgen; een koninklijk besluit kon (zoals in het eerste hoofdstuk al genoemd) immers zonder Kamer worden uitgebracht. Dat in die besluiten veel zaken werden geregeld die slechts per wet in formele zin geregeld mochten worden (met een niet onomstreden beroep op het staatsnoodrecht als rechtvaardiging) doet niets af aan het belang van de keuze voor deze vorm. Het was in het belang van de legitimatie van de regering in ballingschap als rechtmatige Nederlandse regering dat (waar dat kon) de al voor de oorlog geldende wetgeving gevolgd werd.

Naast de vorm van de besluiten op zichzelf bevatten de memories van toelichting met betrekking tot de vierseptemberwetgeving ook veel verwijzingen naar de rechtmatigheid. Daar vallen de eerder genoemde verwijzingen naar het eigen wettige gezag en de ondubbelzinnige diskwalificering van het bestuur in bezet Nederland ook onder te rekenen. Bij verwijzingen naar de rechtmatigheid valt verder op dat vaak gerefereerd wordt aan de Grondwet en ander geldend Nederlands recht; dat komt terug als het gaat om de vorm van de besluiten maar ook in de memories van toelichting. Dan gaat het om verklaringen dat het betreffende besluit zeker past in het Nederlandse rechtstelsel en dat het geen inbreuk op de Grondwet oplevert, maar ook om een uitgebreide motivering als iets niet volgens de gewone procedure gaat. Zo valt in de memorie bij besluit E60 (bestuursvoorziening) te lezen dat, zodra dit mogelijk is, de Raad van State gehoord zal worden.¹⁰¹ Een ander voorbeeld is eveneens te vinden in de memorie bij besluit E60, dat de inrichting van de (lagere) bestuursorganen als onderwerp heeft. Ondanks de moeilijkheden, zouden die organen zo snel mogelijk weer aan het werk moeten kunnen, op dezelfde manier zoals dat in het verleden was geregeld.¹⁰² Als het gaat om rechtmatigheid en het belichamen van het wettig gezag is de houding van het kabinet-Gerbrandy bij monde van de memories van toelichting duidelijk: alles moet zoveel mogelijk via de gewone procedures.

Continuïteit als middel

In de voorgaande alinea's zijn doelen die naar voren komen met betrekking tot de vierseptemberwetgeving besproken. Daarbij bleek niet direct een duidelijke wil tot politieke verandering of continuïteit; om de doelen van zuivering en herstel van het rechtmatig gezag te bewerkstelligen, lag de nadruk vooral op legitimiteit. Toch valt er op basis van het voorgaande wel degelijk wat over het vraagstuk met betrekking tot continuïteit of verandering te zeggen. In het verlengde van de legitimiteit speelde dit vraagstuk namelijk zeker een rol. Om legitimiteit uit te stralen, werd teruggegrepen op de vooroorlogse situatie. Als bij de memorie van het besluit tijdelijke bestuursvoorziening benadrukt wordt dat zodra het mogelijk is de normale procedures gevolgd zullen worden, dan wordt geprobeerd om legitimiteit uit te stralen: door de nadruk te leggen op continuïteit. De vierseptemberwetten hadden immers ook in het teken kunnen staan van naoorlogse vernieuwing. Dat gebeurde niet, ondanks dat koningin Wilhelmina daar wel nadrukkelijk naar streefde. Dit laat zien dat de regering in ballingschap voorzichtig was en de nadruk op continuïteit legde.

Bovendien is het enige besluit dat de koningin tegenhield, het eerder benoemde besluit op het noodparlement geweest. Dat besluit, met een snel herstel van de parlementaire democratie, grotendeels op basis van de vooroorlogse Kamer, als beoogd gevolg, is er niet

¹⁰⁰ Ibidem, 14-20.

¹⁰¹ NIOD, 227a, 42, 44, 45.

¹⁰² Ibidem, 44-45.

gekomen.¹⁰³ Misschien nog wel meer dan de andere besluiten, laat dit besluit een streven naar politieke continuïteit zien; al is het maar om de ministers in Londen als rechtmatige regering te legitimeren. Zij bekleedden hun positie immers niet zomaar maar waren gekozen door de volksvertegenwoordiging. Zoveel mogelijk aansluiting bij de vooroorlogse situatie (en dus politieke continuïteit) legitimeerde ook hun eigen positie als minister. Een streven naar politieke verandering blijkt in ieder geval niet uit het voorgaande: gestreefd werd naar een zuivering van foute elementen en een snel herstel van het rechtmatig gezag in de vorm van de regering in ballingschap. Daarvoor werd continuïteit als middel gebruikt, wat ervoor zorgde dat er minder ruimte voor meer veranderingsgezinde ideeën was. Dit sluit bovendien aan bij het onderzoek van Beyens over de politiek vlak na de oorlog: ook zij is van oordeel dat direct na de oorlog maar beperkt ruimte was voor politieke vernieuwing.¹⁰⁴

Voorbehouden

De nadruk op rechtmatigheid en continuïteit komt ook duidelijk naar voren als het gaat om de vele voorbehouden die in de memories van toelichting zijn ingebouwd. Naast het benadrukken dat de regering het enige wettige gezag is en het benadrukken van de rechtmatigheid van de wetgeving, valt op van hoeveel voorbehouden de besluiten zijn vergezeld. In vrijwel elke memorie van toelichting bij de vierseptemberwetten wordt benoemd dat alles voorlopig is, dat alles op de ‘juiste wijze’ (wat dat dan ook mag zijn) zal gebeuren.¹⁰⁵ Dit is geen op zichzelf staand voorbeeld; voorzichtigheid komt naar voren uit alle memories bij de vierseptemberwetten. Dat heeft wellicht ook te maken met de aard van de stukken: ze zijn bedoeld als verantwoording voor besluiten. Het ligt dan voor de hand om het besluit uitgebreid te verantwoorden en nuanceren, zeker in het licht van de al eerder genoemde onzekerheid met betrekking tot de geldigheid van de oorlogswetgeving.

De voorbehouden beperken zich bovendien niet tot die algemene geldigheid. Specifiek met betrekking tot de politieke organisatie van Nederland geeft de regering duidelijk aan niet te veel te willen veranderen. Dat dit specifiek benoemd werd, geeft aan dat het een onderwerp was dat speelde. In de memories van toelichting wil de regering Gerbrandy in ieder geval benadrukken dat het ‘geenszins de bedoeling heeft met de regeling enig precedent voor een nieuw staats-, provinciaal of gemeentelijk bestel te scheppen’.¹⁰⁶ Een ander voorbeeld valt te lezen in de memorie met betrekking tot de bijzondere staat van beleg (D60): het Militair Gezag zal beslist niet verder ingrijpen in de maatschappij dan strikt noodzakelijk voor handhaving of herstel van de uit- of inwendige veiligheid.¹⁰⁷ Ook als het om de periode van enkele maanden zonder volksvertegenwoordiging gaat, wordt benadrukt dat het echt niet mogelijk is om een Staten-Generaal bijeen te laten komen.¹⁰⁸ Daarop volgt een uitgebreide motivering met betrekking tot de redenen van het afwijken van de normale situatie, die wordt besloten met de verzekering dat zodra dit mogelijk is de wetten door de Raad van State getoetst zullen worden en dat er voorlopig geen ingrijpende wetten zullen worden opgesteld.¹⁰⁹ De boodschap die hier uit volgt: zo veel mogelijk zal bij het oude gelaten worden; de wil tot politieke verandering blijkt in ieder geval niet uit het voorgaande.

¹⁰³ Fasseur, *Wilhelmina*, 467-473. Kanttekening hier: het beoogde besluit regelde wel een vervanging van Kamerleden die gecollaboreerd hadden door vertegenwoordigers van onder andere het verzet.

¹⁰⁴ Beyens, *Overgangspolitiek*, 284-288.

¹⁰⁵ NIOD, 227a, 42, 44.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 41.

¹⁰⁷ *Ibidem*, 42.

¹⁰⁸ *Ibidem*, 44-45.

¹⁰⁹ *Ibidem*, 45.

Wil tot verandering

Ondanks dat het in de memories van toelichting veel gaat over voorbehouden, rechtmatigheid en herstel, spreekt uit de tekst wel degelijk de wil tot verandering. Het gaat dan soms om initiatieven met betrekking tot verandering die direct en duidelijk naar voren komen maar vaker om voorzichtig geformuleerde vernieuwingsideeën, opnieuw met veel voorbehouden opgesteld. Enigszins in strijd met die vele voorbehouden zijn de vernieuwingsgedachten wel; dat levert memories van toelichting op waarin op de ene pagina te lezen is dat het niet in de bedoeling van de regering ligt om een nieuw staatsbestel te scheppen en op een volgende pagina staat dat de regering ‘tevens zal arbeiden aan noodige grondwetswijzigingen’.¹¹⁰ Dit laat een spanningsveld zien tussen enerzijds vernieuwingsgedachten en anderzijds de noodzaak tot legitimatie door middel van herstel van het rechtmatige gezag. Dat ondanks de voorzichtigheid en de vele voorbehouden, nodig geacht voor de legitimatie, toch regelmatig verandering naar voren komt laat zien dat de wil tot verandering er wel degelijk was; al geldt dat waarschijnlijk niet voor de voltallige regering in ballingschap.¹¹¹

Van belang is verder wat ‘het Nederlandse volk’ ervan vindt. Met name koningin Wilhelmina wilde niet meer terug naar het politieke systeem van voor de oorlog; het idee was dat ook het Nederlandse volk een vernieuwd staatsbestel zou toejuichen.¹¹² Zo valt bij een beoogde wijziging van besluit E60 als verantwoording te lezen dat de wijziging slechts in stand zal blijven als het Nederlandse volk dat wil.¹¹³ Op deze manier werd de (vermeende) wil van de Nederlanders in bezet Nederland als reden voor verandering gebruikt. Met name de jonge Nederlanders zouden veranderingen willen; een resultaat daarvan in de wetgeving is de bepaling dat niet de oudste leden voorzitter zouden moeten worden in provincies en gemeentes, maar juist het jongste lid.¹¹⁴ Om dat te bewerkstelligen zou kracht en snelheid ontplooid moeten worden en zou diep in het volksleven ingegrepen moeten worden.¹¹⁵ Vrij stevige taal, maar echt concreet wordt dit niet en op het besluit om de jongste leden voorzitter te maken na blijkt wat betreft wetgeving weinig van de vernieuwingsgedachte. Die sneeuwt een beetje onder in verhouding tot de voorbehouden.

Streven naar continuïteit

De memories bevatten dus zowel veel voorbehouden als elementen die een bepaalde wil tot verandering laten zien. Wat betreft de vorige alinea’s kan, vergelijkbaar met het eerste deel van dit hoofdstuk, geconcludeerd worden dat het streven naar politieke continuïteit overheerst. De teksten van de memories bevatten geen vergezichten over een nieuw en beter Nederland van na de oorlog maar grijpen juist terug naar de situatie van voor de oorlog; hier spreekt eerder politieke continuïteit dan verandering uit. Toch is het onjuist om als gevolg van dit streven aan te nemen dat er geen denkbeelden waren over een veranderd en vernieuwd Nederland van na de oorlog en ook dat is goed te zien in de memories van toelichting. Dat in de tekst, die duidelijk vanuit het oogpunt van continuïteit en legitimatie is geschreven, tóch regelmatig uitingen van verandering naar voren komen, laat zien dat de Londense regering niet zo tegen verandering was als op basis van de vele voorbehouden gesteld zou kunnen worden.

¹¹⁰ Ibidem, 41.

¹¹¹ Fasseur, *Eigen meester, niemands knecht*, 400-403. Zo vonden vooral de sociaaldemocratische ministers het van belang om zo snel mogelijk de parlementaire democratie te herstellen.

¹¹² Fasseur, *Wilhelmina*, 437-441.

¹¹³ NIOD, 227a, 52.

¹¹⁴ Ibidem, 44, 52.

¹¹⁵ Ibidem, 45.

Conclusie

Daarmee kan worden teruggekeerd naar de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond:

In hoeverre werd met de vierseptemberwetgeving politieke continuïteit nagestreefd en wat laat deze wetgeving zien met betrekking tot hoe er in 1943 en 1944 in Londen werd gedacht over een toekomstig bevrijd Nederland?

Het eerste deel van deze deelvraag kan eenvoudig beantwoord worden: de Londense regering, voor zover het de memories van toelichting bij de vierseptemberwetten betreft, streefde voor een groot deel continuïteit na. De besluiten van de regering in ballingschap te Londen die op vier september gepubliceerd werden, hebben een lange voorbereidingstijd gekend. De regering heeft goed kunnen nadenken over de inhoud van deze wetten en daarom komen in de verschillende memories ook dezelfde doelen naar voren. Duidelijke doelen waren het legitimeren (en vestigen) van het eigen gezag en de zuivering van de samenleving. Daarbij werd continuïteit als middel gebruikt: door te streven naar continuïteit probeerde de regering in ballingschap haar gezag te legitimeren.

Ook wat betreft de formulering van de memories blijkt het streven naar politieke continuïteit: telkens zijn veel voorbehouden opgenomen, en de aanwijzingen voor een wil tot verandering (die er wel degelijk zijn) zijn lastiger te vinden. Hoe er in Londen dus werd gedacht over een toekomstig bevrijd Nederland is dus lastig te zeggen. In ieder geval zal er wel degelijk een bepaalde wil tot verandering zijn geweest; dat laat het feit dat er al elementen van die wil in de memories doorgesijpeld zijn, zien. Ondanks deze nuancering is het algemene beeld duidelijk: als het gaat om de memories van toelichting bij de vierseptemberwetgeving werd gestreefd naar continuïteit. Toch is het zeker de moeite waard om niet enkel de uiteindelijke besluiten en de bijbehorende memories van toelichting te onderzoeken, maar ook dieper in te gaan op de interne besluitvorming voorafgaand aan een besluit; het is niet onmogelijk dat daar een duidelijker streven naar verandering uit zal blijken. Dat zal in het derde en laatste hoofdstuk gebeuren, aan de hand van één van de belangrijkste Londense besluiten: het besluit bezettingsmaatregelen.

3. Het besluit bezettingsmaatregelen (E93)

Na 4 september 1944 volgden nog 58 in diezelfde maand ondertekende besluiten. Het is de drukste maand met betrekking tot de Londense besluitwetgeving geweest. Eén van die bijna 60 besluiten was misschien wel het belangrijkste besluit dat genomen werd door het kabinet Gerbrandy: E93, ofwel het besluit bezettingsmaatregelen.¹¹⁶ Dit besluit regelde de geldigheid van de maatregelen die door de bezetter in Nederland tijdens de oorlog getroffen waren. De Londense regering bestond natuurlijk niet in een vacuüm en met de honderden Duitse wetten die tijdens de oorlog waren verschenen, moest iets gedaan worden. Dat leverde op 17 september 1944 het bovengenoemde besluit op, dat als onderwerp het Nederland van na de bevrijding had. Daarom is het de moeite waard om in dit laatste hoofdstuk dieper in te gaan op besluit E93; juist ook omdat het om een wet gaat die pas na de bevrijding van zuidelijk Nederland werd ondertekend. Daarbij zal ook in dit hoofdstuk specifiek gekeken worden naar het beoogde doel van de regering, aan de hand van de volgende deelvraag:

¹¹⁶ *Staatsblad* (1944), E93.

In hoeverre werd met besluit E93 politieke continuïteit nagestreefd en waarom?

Om deze deelvraag te beantwoorden zullen, in tegenstelling tot de vorige twee hoofdstukken, interne stukken van de Londense regering als bron dienen. In dit hoofdstuk zal eerst een kort overzicht van de historische context omtrent besluit E93 gegeven worden, waarna de bronnen geanalyseerd zullen worden. Tenslotte zal in een conclusie de deelvraag worden beantwoord.

Besluit E93

Het besluit bezettingsmaatregelen, dat op 17 september door de koningin werd ondertekend en handtekeningen van de volledige ministersploeg bevatte, is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Die tijdsdruk was kennelijk zo groot, dat de Buitengewone Raad van Advies niet gehoord kon worden; een uitzondering als het gaat om de Londense besluitwetgeving. Toch was de noodzaak om dit besluit snel te nemen niet verwonderlijk: E93 bepaalde de geldigheid van de Duitse wetgeving in bevrijd Nederland. Met de bevrijding was naast een herstel van het Nederlandse gezag ook veel rechtsonzekerheid gekomen: was alle door de bezetter ingevoerd wetgeving nu ongeldig? Met betrekking tot het rechtsverkeer was het natuurlijk van belang om te weten welke wetten van kracht waren en welke dat niet meer waren en daarom lijkt het op het eerste gezicht vreemd dat E93 niet al in de loop van 1944 werd opgesteld en op 4 september van kracht werd, vergelijkbaar met de in het vorige hoofdstuk besproken vierseptemberwetten. Een groot deel van die wetten had als onderwerp het Nederland van na de oorlog. Zo ook E93, maar het lijkt niet gelukt te zijn om voor september 1944 tot een bevredigend besluit te komen. Daarmee volgt dit besluit dus een wat andere route dan besluiten als bijvoorbeeld het besluit op de bijzondere staat van beleg en is het de moeite waard om specifiek aan het besluit bezettingsmaatregelen aandacht te besteden. Bovendien is het besluit één van de besluiten waar het meest op voortgebouwd werd met betrekking tot latere wetgeving: tussen september 1944 en mei 1945 volgden in totaal 8 wijzigingen of aanvullingen.¹¹⁷ Als het gaat om historisch onderzoek, heeft Gert Jan van Setten al onderzoek gedaan naar E93; hij richtte zich in *Oorlogswetgeving* op de naoorlogse verwerking van het Duitse recht en concludeerde dat een deel van de bezetterswetgeving is opgenomen in het Nederlandse recht.¹¹⁸ Met betrekking tot deze scriptie zal de werking van E93 na de oorlog niet het onderwerp zijn; de besluitvorming omtrent de totstandkoming van het besluit zal onderwerp van onderzoek zijn, waarbij speciaal gekeken zal worden naar het al dan niet streven naar politieke continuïteit.

Wat betreft de bronnen ontbreekt een memorie van toelichting: zoals eerder genoemd werd, met het excuus van de tijdsdruk, geen advies aan de Buitengewone Raad van Advies gevraagd en dus lijkt er ook geen memorie te zijn opgesteld. Toch wil dat niet zeggen dat er geen bronnen met betrekking tot E93 te vinden zijn, want die zijn er wel degelijk: het gaat dan vooral om interne bronnen als nota's en brieven, uit het archief van het Londense ministerie van Justitie.¹¹⁹ Die bronnen zijn van een ander type dan de in de voorgaande hoofdstukken behandelde bronnen: ze zijn niet voor publicatie bedoeld zoals de besluiten in het *Staatsblad* en ook niet bedoeld voor een adviesorgaan als de Buitengewone Raad van Advies, zoals de memories van toelichting. Bovendien gaat het hier om bronnen die meer inzicht geven in de periode vóór het uiteindelijke besluit tot stand gekomen is, in tegenstelling tot de besluiten in

¹¹⁷ *Staatsblad* (1944-1945), E135, E140, F3, F5, F28, F41, F54, F61.

¹¹⁸ Van Setten, *Oorlogswinst*, 441-447.

¹¹⁹ Nationaal Archief (NA), Archief van het Ministerie van Justitie: Wettendossiers, (1831) 1850-1975 (2000), inv. nr. 2.09.47. De relevante archiefnummers bevatten meerder losse stukken. Als het gaat om een gedateerd of anderszins duidelijk herkenbaar stuk, wordt dit in de voetnoot benoemd.

het Staatsblad en de memories. Met dat in het achterhoofd kunnen de interne stukken met betrekking tot besluit E93 zeker een waardevolle toevoeging met betrekking tot beantwoording van de onderzoeksvraag zijn. Naast het feit dat E93 op zichzelf een relevant wetsbesluit is, zullen de interne stukken zeker inzicht kunnen geven met betrekking tot het streven naar politieke continuïteit of verandering door de regering in ballingschap.

Vorbereiding van een besluit

Voordat aandacht zal worden besteed aan de besluitvorming omtrent E93, is het de moeite waard om dieper in te gaan op het besluit zelf. Het besluit bezettingsmaatregelen, dat in totaal 37 pagina's in het Staatsblad besloeg, bestond uit 33 artikelen en drie lijsten met bezetterswetgeving.¹²⁰ Op lijst A stonden de wetten die werden geacht nooit van kracht te zijn geweest (bijvoorbeeld de anti-Joodse maatregelen), lijst B bevatte alle maatregelen die met een mogelijke bevrijding zouden vervallen (maar dus niet met terugwerkende kracht werden opgeschort) en de op lijst C geplaatste wetten en besluiten zouden voorlopig worden gehandhaafd.¹²¹ In sommige gevallen betekende dat 'voorlopig' vele jaren, met name als het ging om hervormingen die niet per definitie als negatief werden ervaren, bijvoorbeeld de hervorming van het verouderde belastingstelsel. Pas in 1971 konden alle Duitse maatregelen vervallen worden verklaard.¹²²

Dat de verwerking van het bezettingsrecht zo lang zou duren wist de regering-Gerbrandy in 1944 uiteraard nog niet, maar duidelijk was wel dat er iets met het bezettingsrecht moest gebeuren. Toen na de eerste oorlogsjaren een terugkeer nadrukkelijker in beeld kwam en de voorbereiding voor die terugkeer op gang kwam in onder meer de al eerder genoemde Commissie Terugkeer (vanaf 1942), stond ook de bezetterswetgeving op de agenda.¹²³ In de verdere loop van de jaren 1942-44 liet de Londense regering dit probleem niet liggen en werkten verscheidene juristen aan een plan van aanpak met betrekking tot de Duitse wetten (onder meer in de Commissie Herstel Rechtsverkeer), maar toch lukte het dus niet om voor september 1944 een besluit genomen te hebben.¹²⁴ Het is niet verwonderlijk dat juist dit besluit, dat Nederland na de bevrijding als onderwerp heeft, zo veel voeten in de aarde had. De keuze voor continuïteit of verandering speelde uitdrukkelijk: koos het Londense kabinet voor zoveel mogelijk herstel van de vooroorlogse situatie, of werd de situatie als kans voor verandering gezien? Bovendien was de duur van de bezetting en de mate waarin de bezetter had ingegrepen in het Nederlandse recht een complicerende factor. Bij het herstel van het Nederlandse gezag zou het mogelijk zijn om politieke veranderingen door te voeren, maar zowel die veranderingen als direct weer op de zelfde voet verder gaan was niet mogelijk: de regering had ook rekening te houden met de Duitse wetgeving. Als gevolg van meer dan 4 jaar bezetting was een grote onduidelijkheid met betrekking tot het geldende recht ontstaan.¹²⁵

Om die onduidelijke situatie tegen te gaan, was in september 1944 dus haast geboden en die haast is duidelijk terug te zien bij de totstandkoming van E93. In het archief van het Londense ministerie van Justitie bevinden zich meerdere conceptlijsten, met telkens doorgekruiste of onderstreepte bepalingen.¹²⁶ Voor deze wet kwam de bevrijding van het zuiden 'te vroeg' en dus werd hard doorgewerkt om zo snel mogelijk tot een besluit te kunnen komen. In de weken voor de uiteindelijke ondertekening werd het besluit meerdere malen

¹²⁰ *Staatsblad* (1944), E93.

¹²¹ *Ibidem*, E93.

¹²² Van Setten, *Oorlogswinst*, 85-91.

¹²³ De Jong, *Koninkrijk. Deel 9: Londen*, 354-357.

¹²⁴ Van Setten, *Oorlogswinst*, 44-49.

¹²⁵ *Ibidem*, 55-59.

¹²⁶ NA, 2.09.47, 1105.

gewijzigd.¹²⁷ Uit noodzaak werd de lagere wetgeving, gepubliceerd in de *Staatscourant*, zelfs helemaal buiten beschouwing gelaten: ‘tot dit omvangrijke werk kan geen gelegenheid gevonden worden’.¹²⁸ Bovendien werd E93 ook na de totstandkoming meerdere malen gewijzigd, gedeeltelijk als gevolg van de tijdsdruk waaronder het besluit tot stand was gekomen, maar ook omdat bij de voorbereiding geen rekening gehouden was met een slechts gedeeltelijke bevrijding.¹²⁹

Herleving van het Nederlandse recht

Die gedeeltelijke bevrijding zorgde ervoor dat een van de voornaamste doelstellingen niet direct volledig behaald kon worden: een zo snel mogelijke herleving van het Nederlandse recht. In verschillende nota’s en brieven werd teruggegrepen op het vooroorlogs recht en in het bijzonder het geschonden Landoorlogreglement. Benadrukt werd de volkenrechtelijke ontoelaatbaarheid van Duitse wetgeving in Nederland.¹³⁰ Opvallend is dat, in een toelichting op een eerdere variant van E93 in juni 1944, expliciet de wil van het Nederlandse volk werd aangehaald: die zou stellig verwachten dat het Nederlandse recht zou herleven en het bezettingsrecht ongedaan gemaakt zou worden.¹³¹ Een ander voorbeeld is te vinden in een nota van het ministerie van Justitie, gedateerd op 3 augustus 1944 en meer dan 10 pagina’s lang: daar wordt expliciet als doel zoveel mogelijk herleving van het Nederlandse recht genoemd.¹³² Afwijking van dat Nederlandse recht vlak na de bevrijding zou bovendien een ondubbelzinnig tijdelijk karakter moeten dragen. Zo staat in de nota van juni: ‘vooropgesteld dat daarmee slechts een voorloopige regeling wordt beoogd’.¹³³ Zodra dit enigszins mogelijk zou zijn, zouden de tijdelijke maatregelen worden opgeheven en zou worden teruggekeerd naar de juridische situatie van voor de oorlog, zo luidt de boodschap.

Met die nadruk op de herleving van het Nederlandse recht en de tijdelijkheid van de genomen maatregelen laat het kabinet-Gerbrandy een duidelijke neiging naar politieke continuïteit zien. Benadrukken dat zo snel mogelijk teruggekeerd zou worden naar het oude recht was een belangrijke overweging bij de totstandkoming van E93 en dat betekende een waardering van al het afwijkende recht als tijdelijk. Verder kan nog het verband met het legitimeren van de eigen positie als rechtmatige Nederlandse regering opgemerkt worden. In het vorige hoofdstuk is al besproken dat dit een reden was om voor meer politieke continuïteit (en dus minder afwijking) te kiezen en ook hier lijkt dat gespeeld te hebben: door tijdelijkheid en herleving van het vooroorlogse recht te benadrukken liet de regering in ballingschap zien dat zij niet verder zou gaan dan haar bevoegdheden dat toelieten. Dat is een bewuste keuze: juist een besluit als E93, dat het geldende recht in bevrijd Nederland regelde, was een mogelijkheid geweest om aan een eventueel streven naar verandering uiting te geven. Dat is niet gebeurd: het recht zou moeten herleven zoals het voor de oorlog van kracht was geweest.

Voorkomen rechtsonzekerheid

Die nadruk op de herleving van het Nederlandse recht botste met een tweede, meer pragmatisch, doel achter E93: het voorkomen van rechtsonzekerheid. Vergelijkbaar met het in de vorige alinea’s besproken doel, komt dit in vrijwel alle nota’s en brieven terug. Zo komen

¹²⁷ Ibidem, 1105.

¹²⁸ Ibidem, 1105.

¹²⁹ Ibidem, 1105.

¹³⁰ Ibidem, 1105 (nota 12-6-1944), 1.

¹³¹ Ibidem, 1105 (nota 12-6-1944), 2.

¹³² Ibidem, 1105 (nota 3-8-1944), 6.

¹³³ Ibidem, 1105 (nota 12-6-1944), 5.

in verschillende nota's argumenten als 'het vermijden van onzekerheden', 'het voorkomen van chaos' en 'uit praktische redenen' terug.¹³⁴ Dit levert soms tegenstrijdige stukken op, waar op de ene pagina wordt gesproken van de onmogelijkheid van de herleving van het Nederlandse recht uit praktische redenen en twee pagina's verder staat dat 'de vereiste voortvarendheid' moet worden betracht.¹³⁵ Hier botsten de belangen van herleving van het Nederlandse recht en rechtszekerheid met elkaar, en werd duidelijk dat niet zomaar over vijf jaar bezetting heengestapt kon worden. Die mocht dan wel juridisch nooit rechtmatig bestaan hebben, feitelijk had zij natuurlijk wel degelijk bestaan en dus was het niet mogelijk om na de oorlog gelijk naar de vooroorlogs situatie terug te keren.

Als gevolg daarvan liep de Londense regering tegen haar beperkingen aan. Zij kon wel besluiten nemen en een bepaald streven hebben ten opzichte van politieke continuïteit of verandering, maar er moest ook rekening gehouden worden met de situatie in Nederland. Dat gebeurde dan ook: uit angst voor ontregeling van de Nederlandse maatschappij werd veel recht in stand gelaten en werd niet gekozen voor een volledige terugkeer naar het recht van voor de oorlog, maar ook niet voor politieke veranderingen. Zo beïnvloedden niet enkel de interne verhoudingen en het debat binnen de Londense regering de discussie omtrent de inrichting van Nederland na de oorlog, maar ook de situatie in Nederland. Onder de ingewikkelde omstandigheden was veel simpelweg niet mogelijk.

Tussenweg

Het Nederlandse recht herleefde niet direct na de bevrijding (dit bleek onhaalbaar), maar ook niet alle Duitse maatregelen bleven van kracht en zo ontstond er toch een bepaalde mate van rechtsonzekerheid. Met betrekking tot E93 werd gekozen voor een tussenweg: 'om praktische redenen'.¹³⁶ Verwachte 'onvoorzienbare chaos' moest worden voorkomen en als gevolg daarvan werd besloten dat met de lijsten gewerkt zou worden: een deel van de bezetterswetgeving zou in stand blijven, een ander deel niet.¹³⁷ De boosdoener wat betreft de chaos was het bezettingsrecht: 'een doolhof waar men zijn weg niet uit kan vinden', aldus een nota van het ministerie van Justitie.¹³⁸ Een pragmatische aanpak zou de weg uit het doolhof moeten zijn, maar daarbij werd wel geprobeerd om toch zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij het Nederlandse recht.

Een goed voorbeeld daarvan is een nota van de hand van de Commissie Herstel Rechtsverkeer. In die nota (geschreven in 1943 of 1944) stelt de commissie dat het vooroorlogse Landoorlogsreglement niet voldoet en er dus van zal moeten worden afgeweken.¹³⁹ Deze afwijking zou niet expliciet vermeld moeten worden, zo luidde het advies; blijkbaar werd niet graag afgeweken van het vooroorlogse recht. Het ongemak met betrekking tot een noodzakelijke afwijking komt vaker terug in de stukken en daarom wordt de gekozen tussenvorm veelvuldig gerechtvaardigd. Dat gebeurde enerzijds door het probleem te benadrukken (als het Nederlands recht zonder meer zou herleven, zou er chaos ontstaan) en anderzijds door de afwijkingen wat betreft gewicht af te zwakken, door te benadrukken dat afwijkingen van tijdelijke aard zouden zijn, uitzonderingen op de regel.¹⁴⁰ Die regel was dus het herleven van het Nederlandse recht en daarmee politieke continuïteit:

¹³⁴ Ibidem, 1105 (nota ministerie van Justitie) 2, (nota 12-6-1944) 1-2, (nota 3-8-1944) 6-7.

¹³⁵ Ibidem, 1105 (nota 12-6-1944), 2-4.

¹³⁶ Ibidem, 1105 (nota 12-6-1944), 2.

¹³⁷ NA, 2.09.47, 1106.

¹³⁸ NA, 2.09.47, 1105 (nota 3-8-1944), 7.

¹³⁹ Ibidem, 1105 (nota Commissie Herstel Rechtsverkeer), 2

¹⁴⁰ Ibidem, 1105 (nota 12-6-1944), 4-5, (nota 3-8-1944) 10-11.

ondanks dat uit noodzaak voor een tussenweg gekozen werd. Alleen al de grote nadruk hierop laat zien dat er ook met betrekking tot besluit E93 een duidelijk streven naar continuïteit was.

Interne en externe stukken

Ook wat betreft de besluitvorming rondom besluit E93 werd dus gekozen voor politieke continuïteit, zoveel als dat mogelijk was. Hoewel de verwachting zou kunnen zijn dat uit interne stukken als de besproken nota's en brieven meer onenigheid met betrekking tot de vorming van Nederland na de oorlog zou blijken, is dat over het algemeen niet het geval. De nadruk lag op het, zoveel als mogelijk, teruggrijpen naar de situatie van voor de oorlog. Zo is in de verantwoording van het kabinet aan de koningin, gedateerd op 5 september (in die periode werd er dus met veel haast gewerkt aan het besluit), te lezen dat het vooral belangrijk is om de rechtszekerheid te bevorderen en dus niet te veel te veranderen.¹⁴¹ Verder wordt nergens in de stukken melding gemaakt van het mogelijk gebruik maken van het Duitse ingrijpen in het recht om het Nederlandse systeem aan te passen; dat was dan ook niet het streven van de regering in ballingschap.

Toch komt ook de verscheidenheid aan meningen in de regering wel iets duidelijk naar voren in de interne stukken dan in de memories van toelichting en de wetgeving in het *Staatsblad*. Zie bijvoorbeeld een nota van de hand van minister van Handel, Nijverheid en Scheepvaart Kerstens, waarin de minister stelt dat niet alle Duitse aanpassingen ondeugdelijk zijn en sommige besluiten dus gehandhaafd zouden kunnen worden.¹⁴² Toch is het beeld over het algemeen eensgezind: uit noodzaak, maar niet altijd uit overtuiging, werd gekozen voor een tussenweg en voor politieke continuïteit. Dat geldt ook voor het stuk van Kerstens; hoewel hij dus niet afkerig is van verandering, hecht ook hij aan politieke continuïteit: de regering in ballingschap moet vooral voorkomen dat aan de volkshuishouding ernstige schade wordt toegebracht en zij moet zich verre houden van vormende maatregelen in de verdere toekomst na de bevrijding. In die zin verschilt het beeld dat volgt uit de interne stukken rond besluit E93 relatief weinig met het beeld dat volgt uit de openbare stukken, hoewel ook met betrekking tot deze stukken blijkt dat er wel degelijk een streven naar verandering is, dat weliswaar duidelijk niet de overhand heeft. In die zin was de regering in ballingschap redelijk eensgezind.

Conclusie

Daarmee kan worden teruggekeerd naar de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond:

In hoeverre werd met besluit E93 politieke continuïteit nagestreefd en waarom?

Met betrekking tot de besluitvorming omtrent besluit E93 werd over het algemeen politieke continuïteit nagestreefd. Het Nederlands recht, geschonden door de Duitsers en de grondslag voor de autoriteit van de regering in ballingschap, moest zo snel mogelijk herleven en daar past een streven naar continuïteit goed bij. Maar het besluit bezettingsmaatregelen was geen besluit dat zonder discussie tot stand kwam: dat blijkt alleen al uit de haast waarmee in september 1944 uiteindelijk gewerkt moest worden, ondanks dat het besluit al jaren voorbereid werd. De besluitvorming rondom E93 laat duidelijk de beperkingen van de regering in ballingschap zien: zij opereerde niet in een vacuüm en had, naast de interne debatten, ook te maken met een Nederland dat vijf jaar bezet was geweest. Daarom kon, met

¹⁴¹ Ibidem, 1105, (brief 5-9-1944).

¹⁴² NA, 2.09.47, 1106 (nota Kerstens).

het oog op de praktijk en de rechtszekerheid, niet meteen het volledige vooroorlogse recht hersteld worden. Dat vergde aanpassing, maar ondanks de noodzakelijk geachte tussenweg streefde de Londense regering zoveel mogelijk naar politieke continuïteit. De eerste twee hoofdstukken leverden een vergelijkbaar antwoord op en dat ligt niet direct voor de hand; de verwachting was dat in de interne stukken die in dit hoofdstuk centraal stonden de nadruk meer zou liggen op verandering. Dat was niet het geval: wat betreft de plannen voor Nederland na de oorlog leek, als het gaat om de besluitvorming omtrent E93, het kabinet-Gerbrandy relatief eensgezind in het streven naar politieke continuïteit.

Conclusie

Op 10 oktober 2023, mede naar aanleiding van de motie-Van Dam, stuurde demissionair minister van Justitie en Veiligheid Dilan Yeşilgöz een brief naar de Tweede Kamer met als onderwerp de modernisering van het staatsnoodrecht.¹⁴³ De conclusie die uit deze brief getrokken kan worden is: de coronapandemie is voorbij en dus is er tijd voor een grondige inventarisatie van het bestaande recht. Een herziening heeft niet veel haast; bovendien voldeed een deel van het staatsnoodrecht wel degelijk tijdens de crisis.¹⁴⁴ De Nederlandse regering in ballingschap te Londen had die luxe niet: in de vijf jaar dat zij zich in het buitenland bevonden, probeerden de ministers zoveel mogelijk hun taken voort te zetten, op basis van het subjectieve staatsnoodrecht. Als onderdeel van dat staatsnoodrecht is de Londense besluitwetgeving het onderwerp van deze scriptie geweest. Dat was aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre streefde de Nederlandse regering in ballingschap te Londen (1940-1945) met haar wetgeving politieke continuïteit na en waarom?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, is op drie verschillende niveaus naar de Londense besluitwetgeving gekeken, waarbij van groot naar klein is gewerkt. In het eerste hoofdstuk stonden de besluiten zoals zij gepubliceerd waren in het *Staatsblad* centraal. In het tweede hoofdstuk is dieper ingegaan op een specifieke groep samenhangende wetgeving, de zogenaamde de vierseptemberwetten, waarbij de aan de Buitengewone Raad van Advies gezonden memories van toelichting als bron dienden. Tenslotte had het derde hoofdstuk één individueel besluit als onderwerp: het besluit bezettingsmaatregelen, E93. Daarbij is naar interne stukken gekeken; een ander soort bron dan de voor publicatie bedoelde bronnen die in de eerste twee hoofdstukken centraal stonden. Met de keuze voor drie duidelijk verschillende bronnen, is geprobeerd om een zo compleet mogelijk beeld van de Londense besluitwetgeving te schetsen; daarbij was vooral aandacht voor wat de regering in ballingschap beoogde met de wetgeving. Streefde zij met betrekking tot de inrichting van Nederland na de oorlog naar politieke continuïteit, of werd verandering nagestreefd?

De regering in ballingschap neigde naar het eerste en daarmee kan de onderzoeksvraag beantwoord worden: over het algemeen werd politieke continuïteit nagestreefd. Dit kwam op elk niveau naar boven; telkens was de conclusie dat ernaar gestreefd werd om zoveel mogelijk de taken voort te zetten en zoveel als dat mogelijk was aansluiting te zoeken bij de vooroorlogse situatie. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen streven naar politieke

¹⁴³ *Kamerstukken II*, 2023/2024, 29668, nr. 70.

¹⁴⁴ *Ibidem*, 1-2.

verandering was, maar uit de Londense besluitwetgeving komt geen duidelijk streven naar een totale politieke herinrichting van Nederland na de oorlog naar voren. Een belangrijk oorzaak was de noodzaak van de regering in ballingschap om haar positie als legitieme Nederlandse regering te verantwoorden. Dat maakte dat gekozen werd voor een nadrukkelijk teruggrijpen naar de vooroorlogse situatie en een streven naar politieke continuïteit. Dat is op alle niveaus te zien: het speelt mee bij de keuze om de in het *Staatsblad* gepubliceerde wetten vorm te geven als koninklijke besluiten (en niet als wetten in formele zin), het speelt mee bij de keuze om in de memories van toelichting bij de vierseptemberwetten veel voorbehouden in te bouwen en het speelt mee bij de besluitvorming rondom E93, als de nadruk wordt gelegd op een snelle herleving van het Nederlandse recht. Bovendien moeten de mogelijkheden die de regering in ballingschap had om Nederland na de oorlog te vormen niet overschat worden. Er moest ook rekening gehouden worden met vijf jaar bezet Nederland, wat betekende dat het niet gelijk alles mogelijk was. Een duidelijk streven naar politieke verandering blijkt dus niet uit de Londense besluitwetgeving tussen 1940 en 1945: de nadruk lag op continuïteit. Kanttekening daarbij is dat er wel werd nagedacht over een vernieuwd Nederland (een voor de hand liggend voorbeeld zijn de denkbeelden van de koningin), maar uit de wetgeving komt dit niet naar voren.

Met dit resultaat kan worden aangesloten bij de consensus in het historische debat: als het gaat om de opbouw van Nederland na de oorlog en de regering in ballingschap te Londen, lag de nadruk op politieke continuïteit. Bijvoorbeeld het onderzoek van Beyens; ook zij concludeerde dat continuïteit de overhand had wat betreft de inrichting van het naoorlogse Nederland. Daarnaast is in deze scriptie geprobeerd een kleine bijdrage te leveren aan het onderzoek met betrekking tot de regering in ballingschap; door specifiek aandacht te besteden aan de Londense wetgeving. Recent onderzoek naar de Londense regeringen als geheel was er namelijk niet. Verder is ook geprobeerd om met het overzicht van de besluitwetgeving, beschreven in het eerste hoofdstuk, iets toe te voegen. De database die gemaakt is op basis van het Londense *Staatsblad* en gebruikt is voor dat hoofdstuk is dan ook bijgevoegd. Noodzakelijkerwijs is de bijdrage die met deze scriptie geleverd is klein en is er zeker ruimte voor meer onderzoek. Volgend onderzoek zou bijvoorbeeld dieper in kunnen gaan op de doorwerking van de Londense besluitwetgeving in de jaren na het einde van de oorlog. Verder zou het streven naar politieke continuïteit of verandering door de regering in ballingschap op basis van andere bronnen onderzocht kunnen worden. Met de omvang in gedachten is het onderzoek in deze scriptie immers beperkt gebleven tot de wetgeving. Wat betreft die wetgeving is het resultaat in ieder geval duidelijk: er werd voornamelijk gestreefd naar politieke continuïteit.

Bibliografie

Geraadpleegde primaire bronnen

HR 30 oktober 1946, *ECLI:NL:HR:1946:87*.

Kamerstukken II, 2020/21, 35526, nr. 42.

Kamerstukken II, 2021/22, 29668, nr. 65, 3.2.

Kamerstukken II, 2023/2024, 29668, nr. 70.

Nationaal Archief (NA), Archief van het Ministerie van Justitie: Wettendossiers, (1831) 1850-1975 (2000), inv. nr. 2.09.47.

NIOD, Archief van de Buitengewone Raad van Advies, inv. nr. 227a.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden verschenen te Londen in de jaren 1940-1945 (Zwolle, 1945).

Geraadpleegde literatuur

Aerts, Remieg, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde, *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam, 2013).

Beyens, Nele, *Overgangspolitiek. De strijd om de macht in Nederland en Frankrijk na de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam, 2009).

Brandhof, Johan van den, *De besluitwetgeving van de kabinetten De Geer en Gerbrandy* (Deventer, 1986).

Eggens, J., P. Th. Six, H. Winkel en J.A. Swaab eds., *Nederlandsch recht in oorlogstijd: in Engeland ontstaan en toegepast* (Londen/Amsterdam), 1945.

Fasseur, Cees, *Eigen meester, niemands knecht. Het leven van Pieter Sjoerds Gerbrandy, Minister-president van Nederland in de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam, 2014).

Fasseur, Cees, *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas* (Amsterdam, 2001).

Frijtag Drabbe Künzel, Geraldien von, *Het recht van de sterkste. Duitse strafrechtspleging in bezet Nederland* (Amsterdam, 1999).

Gallin, Isabel Julia, *Rechtsetzung ist Machtsetzung: die Deutsche Rechtsetzung in den Niederlanden 1940-1945* (Frankfurt, 1999).

Geertjes, Gert Jan 'Machtsverdeling, Grondwet en conventie', *AA* 2022:4 (2022) 315-325.

Jansen, Corjo, *Doorgaan of stoppen? Enkele beschouwingen over recht en rechtsbeoefening in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Den Haag, 2006).

Jansen, Corjo, 'Militair Gezag en Rechtsherstel (1944-1945)', *NJB* 2022/958 (2022).

- Jong, Loe de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel 9: Londen* (Den Haag, 1979).
- Jong, Loe de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel 10a: Laatste jaar* (Den Haag, 1980).
- Körver, Peter, *De Besluitwetgeving van de Nederlandse regering in Londen in internationaalrechtelijk en staatsrechtelijk perspectief* (Deventer, 2004).
- Langeveld, Herman, *De man die in de put sprong. Willem Schermerhorn 1894-1977* (Amsterdam, 2014).
- Manning, A.F., *De buitenlandse politiek van de Nederlandse regering in Londen tot 1942* (Groningen, 1978).
- Neuman, H.J., *Impasse te Londen: Nederlands veiligheidsbeleid, 1940-1945* (Utrecht 1990).
- Setten, Gert Jan van, *Oorlogswinst. Bezettingsmaatregelen die bleven* (Amsterdam, 2023).
- Snijders, F.J.H., 'De bevoegdheid van de Regeering op het gebied van uitvoering en wetgeving', in: Eggens, J., P. Th. Six, H. Winkel en J.A. Swaab eds., *Nederlandsch recht in oorlogstijd: in Engeland ontstaan en toegepast* (Londen/Amsterdam, 1945), 9-20.
- Verkooijen, Peter, *Goed en Fout na de Oorlog. De grote lijnen van de recente politieke geschiedenis* (Amsterdam, 2000).
- Vink, Jos, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', *NJB* 2020:1134 (2020).
- Zijlstra, S.E., *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, (Deventer, 2012).