

ESSAY



Fout vermogen

In een serie essays plaatst Binnenlands Bestuur deze zomer actuele thema's in een historische context. Met het oog op het bevroren van Russische bezittingen en tegoeden dook de Nijmeegse historica Marieke Oprel in de Nederlandse ervaring met het beheer van vijandelijk vermogens.

BINNENLANDS BESTUUR • WEEK 33 | 2023

Sinds de oorlog in Oekraïne is het bevroren, in beslag nemen en beheren van Russische vermogens een actueel thema. Er gelden inmiddels wereldwijd verschillende sancties, met als beeldbepalend voorbeeld het aan de ketting leggen van luxejachten van Russische oligarchen. Het opleggen van sancties door de internationale gemeenschap tegen dictatoriale en oorlogvoerende landen is niet ongebruikelijk. Wanneer mensenrechten worden geschonden, zijn sancties een pressiemiddel om regimes of politici tot een gedragsverandering te bewegen. Sancties houden vaak handelsrestricties in en soms ook reisbeperkingen voor de sleutelfiguren van het regime. Het bijzondere van de situatie met Rusland is dat sinds de oorlog in Oekraïne het Westen een 'zwarte lijst' heeft opgesteld en vermogen en bezittingen van personen op deze lijst bevroren heeft. Het kan hierbij om luxegoederen gaan, maar ook om omvangrijk vermogen van individuen en de Russische staat in het buitenland. Het gaat tegen volkenrechtelijke regels in om dergelijk vermogen in beslag te nemen en te onteigenen. Daarom worden tegoeden bevroren, wat wil zeggen dat de eigenaar eigenaarschap behoudt, maar niet langer vrij kan beschikken over zijn vermogen. Dit vereist echter een actief beheer van deze tegoeden: de eigenaar mag een rente verwachten en een actief investeringsbeleid. De staten die deze

sancties opleggen, moeten een vorm vinden waarin ze deze tegoeden beheren.

BEHEERSINSTITUUT

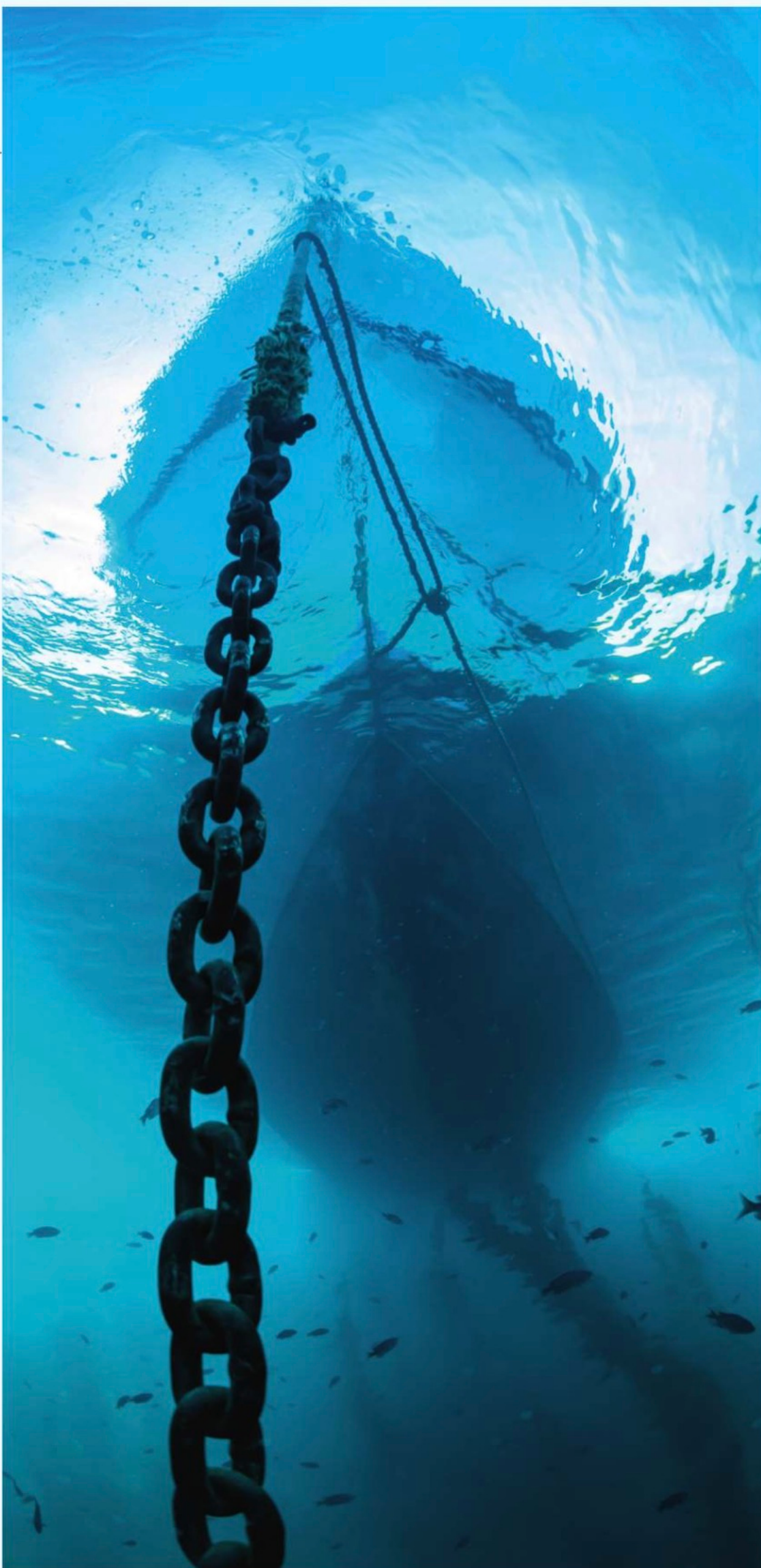
Weinig mensen weten dat Nederland veel ervaring heeft met het beheer over vijandelijk vermogen. In het laatste jaar van de Tweede Wereldoorlog verklaarde de Nederlandse regering in ballingschap alle onderdanen van de As-mogendheden Duitsland, Italië en Japan tot vijandelijk onderdanen. Per koninklijk besluit werd bepaald dat het vermogen van deze vijandelijk onderdanen van rechtswege in eigendom overging op de Nederlandse Staat. Dit betekende dat de Nederlandse overheid deze vermogens confisqueerde, bij wijze van herstelbetaling voor de geleden oorlogsschade, vooruitlopend op een vredesverdrag. Een nieuw instituut werd opgericht om dit vermogen te beheren: het Nederlandse Beheersinstituut (NBI). Tweeëntwintig jaar lang, van 1945 tot 1967, speelde dit omvangrijke bureaucratische apparaat een prominente rol in het proces

van rechtsherstel. Wat was dit voor instituut en welke inzichten biedt de naoorlogse praktijk van vermogensonteigening ons voor actuele beleidsvragen van vermogensbeheer?

HUIZEN EN KASTELEN

De geschiedenis van het Nederlands Beheersinstituut begint in Londen. Hier vaardigde op 20 oktober 1944 de Nederlandse regering-in-ballingschap het Besluit Vijandelijk Vermogen uit. Dit besluit was een van de laatste in een reeks van koninklijke besluiten die werd aangenomen om het proces van rechtsherstel na de oorlog vorm te geven. Eerder al waren voorbereidingen getroffen voor de bestraffing van collaborateurs en de oprichting van een Raad voor het Rechtsherstel. Het Besluit Vijandelijk Vermogen was geen strafrechtelijk instrument, maar een administratieve maatregel om het vermogen van vijandelijk onderdanen, in het bijzonder Duitsers, veilig te stellen en in te zetten voor de wederopbouw van Nederland. De les

‘Het NBI was verantwoordelijk voor meer dan 150.000 grote en kleine bezittingen’



van de Vrede van Versailles na de Eerste Wereldoorlog was dat het opleggen van zware herstelbetalingen de voedingsbodem kon worden voor een nieuwe oorlog. Het in beslag nemen van privévermogen bood een oplossing om vergoeding voor de geleden oorlogsschade te garanderen in afwachting van een vredesverdrag met Duitsland. Feitelijk resulteerde het Besluit Vijandelijk Vermogen in onteigening, maar de Nederlandse staat ging ervan uit dat in een toekomstig vredesverdrag de Duitse staat zijn onderdanen zou compenseren. Van huisraad en kleding tot huizen, bedrijven, aandelen, kastelen en zelfs het eiland Schiermonnikoog, toen eigendom van een Duitse adellijke familie – allerlei roerende en onroerende goederen van vijandelijk onderdanen gingen als gevolg van het Besluit Vijandelijk Vermogen in eigendom over op de Nederlandse staat. Naast het beheer over vijandelijk vermogen was het NBI ook belast met het beheer over vermogens van politieke delinquenten en de bewindvoering over het vermogen van ‘afwezigen’, oftewel gedeporteerde en vermoorde Joodse eigenaren. Naar schatting was het NBI verantwoordelijk voor meer dan 150.000 kleine en grote bezittingen, verspreid over het Nederlandse koninkrijk.

GOED HUISVADER

Om al dit vermogen te beheren, bouwde het NBI in korte tijd een groot bureaucratisch apparaat op. Naast het hoofdkantoor in Den Haag werden door het hele land dependances opgericht. In de grote steden kwamen ‘bureaus’ van het NBI, in middelgrote steden werden ‘vertegenwoordigingen’ ingericht. In Nederlands-Indië, op Curaçao, in Suriname als ook in Brussel, Londen, Parijs en New York werden bijkantoren van het NBI gevestigd. Daarnaast ontvingen ambassades en consulaten wereldwijd instructies om tot vijandelijke onderdanen verklaarde personen in het buitenland te adviseren en begeleiden. In totaal zijn er meer dan 2.000 stafleden, 20.000 bewindvoerders en een onbekend, maar groot aantal beheerders bij het NBI werkzaam geweest. Daarnaast stonden Inspecteurs van de Belastingen het instituut bij. Bij het vastgoedbezit van afwezige Joodse eigenaren diende de beheerder als een ‘goed huisvader’ zorg te dragen voor het bezit. De verwachting was immers dat ►



MARIEKE OPREL
IS UNIVERSITAIR DOCENT
POLITIEKE GESCHIEDENIS
AAN DE RADBOUD
UNIVERSITEIT NIJMEGEN.

het bezit in het proces van rechtsherstel aan de eigenaar of aan nabestaanden zou worden teruggegeven. De beheerder betaalde daarom belastingen, zorgde voor onderhoud of verhuurde het huis. Ook het bezit van collaborateurs werd op deze manier beheerd – na een eventuele veroordeling en het uitzitten van hun straf, dienden zij hun bezit in goede staat terug te krijgen. Zo niet bij onroerend goed en ander bezit van vijandelijke onderdanen. Hier was het de taak van de beheerder de eigendommen te gelde te maken voor de Nederlandse staatskas. Bedrijven en huizen werden verkocht en ook sieraden en andere waardevolle bezittingen.

LUCRATIEF

In retrospectief is het handelen van het NBI als willekeurig, en zeker naar de Joodse onteigenden toe ook als kil en formalistisch beoordeeld. Tegelijkertijd waren ongelijke behandeling en traagheid gezien de omvang van de taken en het tempo waarin de organisatie opgericht en actief moest worden misschien wel onvermijdelijk. Het NBI heeft uiteindelijk langer bestaan dan gepland. Toen het in 1967 gesloten werd was het beheer over het vijandelijk vermogen grotendeels afgewikkeld. De opbrengst van het in beheer genomen Duitse vermogen bleek lucratief: meer dan 750 miljoen gulden. Een vredesverdrag met Duitsland is nooit getekend. Wel werden er, nadat in 1951 de staat van oorlog tussen Nederland en Duitsland was beëindigd, afspraken gemaakt over herstelbetalingen en het vijandelijk vermogen. In het *Reparationschädengesetz* van 1969 werd vastgelegd dat onteigende Duitse onderdanen bij de Bondsrepubliek een verzoek tot compensatie konden indienen. Dit betrof echter geen volledige vergoeding. De onteigende bezittingen bleven in handen van de Nederlandse staat.

Juristen en politici hebben in de late jaren veertig, vroege jaren vijftig uitgebreid gediscussieerd over de vraag of het Besluit Vijandelijk Vermogen in overeenstemming was met het volkenrecht. Kon de onteigening van privévermogen zonder daadwerkelijke afspraken over compensatie wel worden gelegitimeerd? Verschillende juristen plaats-

ten kanttekeningen bij het beleid. De Nederlandse regering was echter vastbesloten zo veel en zo spoedig mogelijk Duits vermogen voor de Nederlandse schatkist veilig te stellen. Dit was mede een gevolg van ontwikkelingen op het internationale toneel. Volgens de verdeelsleutel van de Inter-Allied Reparation Agency (IARA) had Nederland recht op respectievelijk 3,9 en 5,6 procent van het totale vijandelijk vermogen. Nederland probeerde de naar zijn mening te lage percentages te compenseren door de Duitse bezittingen op het Nederlands grondgebied snel te gelde te maken. De opbrengsten werden gebruikt voor de wederopbouw.

LESSEN UIT DE GESCHIEDENIS

Sinds de Russische inval in Oekraïne wordt in de media te makkelijk gesproken over de inzet van Russisch vermogen voor de oorlogsinspanning en met name de wederopbouw van Oekraïne. Momenteel is voor Nederland en andere landen die sancties hebben uitgesproken, onteigening van Russisch vermogen nog een brug te ver. Hierbij spelen dezelfde volkenrechtelijke bezwaren die in de discussies na de Tweede Wereldoorlog werden geopperd. Het recht op eigendom is een groot goed. Wel wordt zowel nationaal als op Europees niveau onderzocht of er mogelijkheden zijn om met de opbrengst van het beheer over bevroren tegoeden bij te dragen aan de wederopbouw. Het gaat hierbij om waardevermeerdering, niet om onteigening. Wanneer de betrekkingen na de oorlog zouden normaliseren, zouden de Russische staat en de eigenaren hun vermogen terug kunnen krijgen. Welke lessen biedt het NBI voor beleidsmakers nu die zich buigen over sancties tegen Rusland? Allereerst de aanbeveling een heldere strategie te formuleren wie of wat de tegoeden gaat beheren, en voor hoe lang. Het NBI was speciaal opgericht met de taak vermogen en bezittingen te traceren, te beheren – en uiteindelijk te gelde te maken. Tegelijkertijd was het een nieuw instituut, en bleek het moeilijk aan de juiste expertise te komen. Zeker in de eerste jaren werd de beheerstaak belemmerd door tekortkomingen. Belangrijk is dus om na te gaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat een (nieuwe) beheersinstantie adequaat, uniform en volgens de doelstellingen handelt, zeker bij een nieuwe instantie die zich op onbekend terrein begeeft. Er zijn competente beheerders nodig om maximale opbrengsten uit de be-

‘De opbrengst werd gebruikt voor de wederopbouw’

vroren vermogens te halen. Hierbij is het noodzakelijk dat deze beheerders geen politiek of commercieel eigenbelang hebben. Een tweede punt van aandacht is de exitstrategie. Het is relevant nu al na te denken over het scenario van een normalisering, waarbij de vermogens worden teruggegeven aan de eigenaren. Als sancties worden opgeheven, eindigt ook het vruchtgebruik. Hier was door de oprichters van het NBI niet afdoende over nagedacht, met als gevolg dat heldere richtlijnen over de opheffing van het beheer ontbraken. Collaborateurs kregen hun vermogen terug na het uitzitten van hun straf; vijandelijke onderdanen kregen hun vermogen enkel terug wanneer hen dit werd toegekend bij de zogeheten ‘ontvijandingsprocedure’. Hoe dit precies vorm moest krijgen, was niet goed doorzocht en dat leidde tot willekeur. Een derde les betreft verwachtingsmanagement, een goed verhaal naar de publieke opinie toe. Over het beleid ten aanzien van Duitsers ontstond veel commotie in de naoorlogse jaren. In de eerste twee jaar na de oorlog overheersten gevoelens van wraak en vergelding, waarbij de onteigening van Duitsers goed paste. Maar naarmate de impact van het Besluit Vijandelijk Vermogen op het dagelijks leven van Duitse inwoners in Nederland zichtbaar werd, werden er steeds vaker vraagtekens geplaatst bij de wijze waarop de Nederlandse overheid te werk ging. Ook nu verwacht het publiek dat het bezit van de agressor wordt ingezet om de wederopbouw te financieren, zonder na te denken over de volkenrechtelijke haken en ogen. Communicatie en verwachtingsmanagement naar de burgers toe zijn belangrijk om draagvlak voor het beleid te behouden. Het is dus belangrijk vooraf na te denken over de verantwoording – niet enkel in juridische, maar ook in heldere taal. De omgang met het beheer over bevroren vijandelijk vermogens is een tamelijk unieke en zowel nationaal als internationaal niet te onderschatten uitdaging, die veel netelige vervolgvragen zal oproepen. Het leidt geen twijfel dat het bijna vergeten NBI en de naoorlogse praktijk van het vermogensbeheer weer actueel zijn. ●