



Teneinde zoo billijk mogelijk te verdeelen

Factoren in de rol en eigen initiatief van lokale organisaties in de Nederlandse
voedselvoorziening 1940-1945

Richard Bil

Abstract

In de studie naar de Nederlandse voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog is tot nu toe de aandacht vooral uitgegaan naar de rol van de centrale overheid. Dit paper onderzoekt de rol van lokale organisaties. De onderzoeksvraag die hierbij wordt gesteld is:

Welke factoren bepaalden de beperkte ruimte voor lokale initiatieven op het gebied van de voedselvoorziening in Nederland tussen 1940 en 1945?

Bij het formuleren van antwoorden hierop gebruik ik de “entitlement theory” van Sen en de “disaster management cycle” van Singleton.

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten en andere lokale organisaties werden beperkt door een centrale overheid die gebruik maakte van een effectief bureaucratisch apparaat. De combinatie van effectieve controle, informatievergaring en maatregelen, voorkwam dat de centrale overheid teveel verantwoordelijkheden en besluiten aan lokale overheden overliet. Dat zou verbrokkeling met zich mee kunnen brengen.

Hiermee kwam zowel de efficiëntie, als de relatieve onafhankelijkheid van de voedselvoorziening in gevaar. De lokale overheden waren sterk onder de invloed van de bezetter en collaborateurs. Het was om die reden voor de Nederlands geleide centrale overheidsinstellingen onwenselijk hen meer macht te geven. Gemeenten en andere lokale organisaties hadden echter ruimte voor lokaal initiatief en lijken vooral het centrale overheidsbeleid te hebben gevolgd. Voor een deel maakt dit de effectieve controle door de centrale overheid duidelijk.

Toen de controle vanuit de centrale overheid afnam na september 1944 door hernieuwde oorlogshandelingen binnen de Nederlandse grenzen, bleven de gemeenten vasthouden aan de al opgebouwde voedselvoorziening. Hoewel ze hadden kunnen afwijken van het centraal beleid, gebeurde dit niet. In plaats daarvan trachtten lokale organisaties de bestaande voedselvoorziening in stand te houden door niet radicaal te veranderen. Gemeenten waren trouw aan de idealen waarop de voedselvoorziening was gebaseerd, ook al betekende dit soms ontrouw aan de centrale overheid.

Inhoudsopgave

Abstract	1
Inleiding	3
Historiografie	5
Eerste Wereldoorlog, interbellum en Tweede Wereldoorlog	6
Methode	9
Voedseltekort en hongersnood in theorie.....	11
Disaster Management Cycle	11
Entitlement theorie.....	12
H1 de Eerste Wereldoorlog en het interbellum.....	14
De impact van de Eerste Wereldoorlog	17
H2 Het RBVVO en de manier waarop lokale overheden werden beperkt.....	20
De lange arm van het RBVVO: uitvoering van controle over de voedselvoorziening en lokaal beleid .	27
H3 De gemeenten en andere lokale partijen: omgang met het RBVVO en de mogelijkheden voor lokaal initiatief	32
Lokale verantwoordelijkheden toegewezen door de centrale overheid	32
Noodslachting: bureaucratisch falen ten voordele van de regio	34
Bonloze bijvoeding: lokale organisaties, macht en voedselprivileges	36
Groentenvoorziening: Ede en de opnieuw naderende oorlog	39
Financiële hulp aan noodbehoevenden	41
De chaos van oorlog: eigen initiatief op centraal geleid gebied	43
Conclusie	45
Conclusies	47
Bibliografie	53
Primaire bronnen.....	53
Secundaire bronnen.....	57

Inleiding

Het belangrijkste doel van de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog onder leiding van het Rijksbureau van Voorbereiding van de Voedselvoorziening in Oorlogstijd (RBVVO) luidde:

*“De voedselvoorziening voor het Nederlandsche Volk zoo goed mogelijk te houden, zoodat na den oorlog de gezondheidstoestand van het Nederlandsche volk niet onherstelbaar geschaad zou zijn”.*¹

Het Rijksbureau van Voorbereiding van de Voedselvoorziening in Oorlogstijd stuurde centraal de voedselvoorziening aan van het hele land, met beperkte ruimte voor lokaal beleid. Voor de rol van lokale overheden en -organisaties is nog maar weinig aandacht geweest binnen een onderwerp dat over het algemeen al niet veel aandacht van historici krijgt. Willen we het succes of falen bestuderen van de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog, dan moeten we ook kijken naar de rol die gemeenten en lokale organisaties hierin speelden. Zij waren geen speelballen van de centrale overheid, maar bestaande instituten die eigen beslissingen konden nemen en beleid konden maken.

Dit paper geeft inzicht in hoe lokale overheden en organisaties omgaan met de ruimte voor eigen beslissingen binnen de voedselvoorziening, met als belangrijkste vraag:

Welke factoren bepaalden de beperkte ruimte voor lokale initiatieven op het gebied van de voedselvoorziening in Nederland tussen 1940 en 1945?

Een antwoord op deze vraag vereist onderzoek naar de twee belangrijke partijen binnen de voedselvoorziening:

- 1.) De centrale overheid, voornamelijk het RBVVO.
- 2.) De lokale gemeenten en organisaties.

Met onderstaande drie vragen moet worden vastgesteld waarom de centrale overheid het belangrijk vond om de voedselvoorziening te organiseren.

- a.) *Wat motiveerde het RBVVO om de voedselvoorzieningsorganisatie op te zetten als een nationaal, centraal en hiërarchisch geleide organisatie?*
- b.) *Hoe trachtte het RBVVO lokale organisaties te controleren en te beïnvloeden?*
- c.) *Op welke manieren trachtte het RBVVO lokaal initiatief te beïnvloeden en te limiteren?*

Dit zijn belangrijke vragen waarop uit bestaande literatuur antwoorden kunnen worden geformuleerd.

¹ S.L. Louwes, ‘Mijn beleid tijdens de bezetting van Nederland’ ongedateerd, in: Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945* 80.

Willen we echter verdiepen, dan moet ook worden gekeken naar de gemeenten en andere lokaal betrokken partijen. Zij moeten immers omgaan met het beleid van de centrale overheid. Lokale actie en reactie met betrekking tot centraal beleid, bepaalden voor een belangrijk deel de effectiviteit daarvan.

Daarom moet ook worden gekeken naar lokale acties rond de voedselvoorziening om te bepalen hoe en waarom de voedselvoorziening functioneerde zoals het ging. Op welke manieren probeerden de lokale autoriteiten in de steden Ede en Delft, ondanks de beperkte beleidsruimte, de voedselvoorziening op lokaal niveau te verbeteren?

Een belangrijke term die regelmatig zal terugkomen in dit paper is ‘lokaal initiatief’. Ik definieer dit als *“een actie geïnitieerd vanuit een bepaald gebied, bedoeld om voor de inwoners van hetzelfde gebied de situatie te verbeteren”*. Lokaal initiatief is in deze context bottom-up, in tegenstelling tot top-down beleid en vanuit de centrale overheid.

In de rest van de inleiding zal eerst nog de historiografie van de Nederlandse voedselvoorziening worden behandeld. Daarna bekijken we de methode waarmee dit paper dit onderwerp verder zal onderzoeken. Een belangrijk onderdeel van de methode is het theoretische kader, dat na de methode zal worden besproken.

Het eerste hoofdstuk behandelt de voorgeschiedenis van de voedselvoorziening. We zullen zien waarom de voedselvoorziening, zoals geregeld tijdens de Eerste Wereldoorlog, van belang was voor de manier waarop werd aangepakt in de Tweede Wereldoorlog. Belangrijke lessen, geleerd tijdens de Eerste Wereldoorlog, werden geïmplementeerd tijdens het interbellum ter voorbereiding op een volgende oorlog.

Na deze voorgeschiedenis zullen in hoofdstuk twee de redenen voor de centrale organisatie van de voedselvoorziening worden behandeld. Verder zullen in hoofdstuk twee ook de middelen worden behandeld die het RBVVO voorhanden had om hun beleid te realiseren en lokale organisaties te beperken.

In hoofdstuk drie zullen tenslotte de lokale initiatieven en uitvoeringsvormen worden besproken. In dit hoofdstuk zullen we zien dat, ondanks de beperkingen, lokale organisaties en gemeenten toch eigen initiatief toonden op diverse manieren.

Historiografie

Voor de studie van de Nederlandse voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn drie perioden van belang:

- De Eerste Wereldoorlog (1914-1918).
- Het interbellum (1918-1939), waarin de Nederlandse overheid moest reflecteren op de lessen uit de Eerste Wereldoorlog en zich voorbereidde op een mogelijke volgende oorlog.
- De laatste periode is de Tweede Wereldoorlog zelf (1939-1945), de kern van dit onderzoek.

De nadruk zal op de laatste periode liggen. De twee voorliggende periodes worden besproken vanwege hun invloed op de gemaakte keuzes tijdens de Tweede Wereldoorlog. Eerst wordt de periodisering van de Tweede Wereldoorlog beschreven. Daarna wordt achtereenvolgens de historiografie van de voedselvoorziening gedurende de Eerste Wereldoorlog, het interbellum en de Tweede Wereldoorlog verder toegelicht.

Voor nader onderzoek naar de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog is echter verdere indeling binnen 1940-1945 een vereiste. De Utrechtse historicus Trienekens gebruikt in zijn studie een simpele tweedeling: vòr september 1944 en nà september 1944.² Leidend voor zijn keuze is Trienekens stelling dat pas met de start van de Hongerwinter de Nederlandse voedselsituatie zwaar verslechterde. Hoewel dit een bruikbare indeling is, is deze ontoereikend. Zo houdt de indeling geen rekening met de veranderende houding van en verhouding met de Duitse bezetter. Deze houding heeft effect op de Nederlandse voedselvoorziening. Dit zou met alleen Trienekens periodisering worden gemist.

De Groningse historicus Futselaar hanteert in zijn proefschrift over de voedselvoorziening in Nederland en Denemarken een periodisering in twee delen, waarin niet alleen de voedselsituatie, maar ook de verhouding met de Duitse bezetter centraal staat.³

De eerste periode is 1940-1942: ‘model occupations’.

Leidende kenmerken zijn een adequate voedselvoorziening en soepele omgang met de bezetter.

De tweede periode betreft 1943-1945, aangeduid als ‘crumbling order’.

Hierin verslechtert de voedselvoorziening als de verstandshouding met de bezetter steeds meer verbrokkelde.

² G.M.T. Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945. Misleiding, mythe en werkelijkheid* (Utrecht 1995) 7,72.

³ Ralf Futselaar, *Lard, lice and longevity: the standard of living in occupied Denmark and the Netherlands 1940-1945* (Amsterdam 2008) 22-32.

Hoewel hier meer rekening wordt gehouden met de centrale rol van de bezetter, valt wel het omslagpunt van september 1944 weg. Trienekens wijst dit terecht aan als belangrijk. Het meest logische is om beide periodiseringingen te combineren.

De Tweede Wereldoorlog wordt dan als volgt ingedeeld:

- De periode 1940 tot laat 1942 - gekenmerkt door voldoende voedsel en goede betrekkingen met de bezetter.
- De periode laat 1942 tot september 1944 - met verslechterende voedselzekerheid, maar geen noodsituatie en afbrokkelende verhoudingen met de Duitse autoriteiten.
- September 1944 tot mei 1945, met zowel het falen van zowel de centrale voedseldistributie, als de verslechterende relaties met de bezetters als gevolg van de oorlogssituatie.

De literatuur rondom de voedselvoorziening in de Tweede Wereldoorlog is specifiek gericht op de centrale organisatie en overheid. Dit komt doordat de meeste beslissingen op centraal niveau werden genomen en de organisatie van bovenaf was opgebouwd en geleid. Hierdoor werd merendeels voorbij gegaan aan specifieke acties en initiatieven van lokale organisaties en burgers zelf om hun voedselzekerheid te garanderen. De meeste informatie over dit onderwerp zal dus moeten worden geput uit primaire bronnen. Belangrijke uitzonderingen hierop zijn het werk van Kruijjer over hongertochten en dat van De Zwarte over kinderevacuaties tijdens de Hongerwinter.⁵

Eerste Wereldoorlog, interbellum en Tweede Wereldoorlog

De voedseldistributie tijdens de Eerste Wereldoorlog vertoonde een aantal opvallende kenmerken. Ten eerste was het een voornamelijk gedecentraliseerd systeem. Niet alleen hielden diverse organisaties zich ermee bezig, ook lag het accent op het lokale niveau. Het waren de burgemeesters die de meeste beslissingen over de voedseldistributie namen, weliswaar binnen een centraal kader.⁶ Ten tweede kwam het systeem slechts langzaam tot ontwikkeling. Distributie werd pas in 1915 georganiseerd en pas in augustus 1916 kwamen er centrale richtlijnen.⁷ Ten derde lag de focus op de regulering van de consumptie van voedsel, niet op productie ervan.⁸ Op deze punten is de literatuur redelijk eenstemmig.

Over het interbellum en het organiseren van de voedseldistributie ingevolge een mogelijke oorlog, bestaan verschillende visies en interpretaties. Aan de ene kant zijn er onderzoekers zoals De Jong en Peereboom, die de oudere visie aanhangen dat de voedseldistributie vele tekortkomingen had. De Jong stelt bijvoorbeeld

⁵ G.J Kruijjer, *Hongertochten, Amsterdam tijdens de hongerwinter* (Meppel 1951); Ingrid de Zwarte, 'Coordinating hunger: The evacuation of children during the Dutch food crisis, 1945, *War & Society* 35:2 (2016) 132-149

⁶ Martin Kraaijestein, 'Lokale noden en lokaal beleid', in Hans Binneveld e.a. ed., *Leven naast de catastrofe. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog* (Hilversum 2001) 63-78. Aldaar 64,66, 69.

⁷ *Ibidem*, 70-71.

⁸ Paul Moeyes, *Buiten schot: Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam 2001) 269-270.

dat de voedseldistributie tijdens de Tweede Wereldoorlog ondoorzichtig was georganiseerd en teveel onderverdeeld waardoor controle en discipline tekort schoten.⁹

Peereboom richt zijn pijlen op de in zijn ogen gebrekkige wetgeving zoals die in het interbellum tot stand kwam. Hij stelt dat de wetgeving onvoldoende rekening hield met de bijzondere omstandigheden die oorlog met zich mee zou brengen. Volgens hem kregen de autoriteiten onvoldoende middelen en macht om ingrijpende beslissingen te nemen doordat de wetgeving onvoldoende werd aangepast na de Eerste Wereldoorlog.¹⁰ Zijn voorkeur lijkt uit te gaan naar een technocratische oplossing met minimale democratisch controle.¹¹ Buyst en Lefebvre stellen echter dat zo'n technocratische oplossing juist de situatie was tijdens de Tweede Wereldoorlog, dankzij het vluchten van de regering en het aanblijven van het ambtelijk apparaat met minimale beïnvloeding door de Duitse bezetters op het gebied van de voedselvoorziening.¹²

Deze oudere visie wordt echter sinds midden jaren 80 bestreden door een andere groep wetenschappers. De twee belangrijkste hiervan zijn de historici Trienekens en Klemann.¹³ Trienekens bespreekt in zijn werk drie stellingen die hij tracht te weerleggen: dat distributie slecht geregeld was, dat export naar Duitsland de voedselzekerheid van Nederland aantastte en dat Nederlanders vanaf het begin van de Tweede Wereldoorlog met een precaire voedselsituatie te kampen hadden.

Trienekens gaat sterk in tegen het idee van De Jong dat de distributie tekort schoot. Hij stelt dat veel van de problemen die de Jong vaststelt intentioneel waren of niet bestonden.

Ondoorzichtigheid was bijvoorbeeld een verdedigingsmechanisme tegen mogelijke overname door de Duitse bezetters van de voedseldistributie.¹⁴ Aan de andere kant stelt Trienekens dat de feitelijke controle stevig in handen was van de heer Louwes, directeur generaal over de voedseldistributie.¹⁵ De voedselvoorziening was centraal geïkt op zijn persoon: hij was degene die het overzicht had van de organisatie en de belangrijkste beslissingen maakte. Op het punt van voorbereiding voor de oorlog gaat

⁹ L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* ('s-Gravenhage, 1969-1988) 134.

¹⁰ Dirk Henri Peereboom Voller, *Distributiewetgeving in Nederland* (Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen 1945) 259.

¹¹ *Ibidem*, 261.

¹² Eric Buyst, Wim Lefebvre. "De Nederlandse economie tijdens de Tweede Wereldoorlog bekeken vanuit een Vlaams/Belgisch perspectief." *BMGN* 119.2 (2004) 193-198, aldaar 194.

¹³ G.M.T. Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*; Hein Klemann, *Nederland 1938-1948. Economie en samenleving in jaren van oorlog en bezetting* (Amsterdam 2002).

¹⁴ G.M.T. Trienekens, 'Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog van L. de Jong getoetst op het terrein van de voedselvoorziening' *BMGN* 105.2 (1990) 231-243, aldaar 233.

¹⁵ *Ibidem*, 233.

Trienekens maar minimaal in op de wetgeving, maar is hij wel van mening dat dankzij Louwes Nederland adequaat was voorbereid op oorlog op het gebied van voedsel.¹⁶

Ook is Trienekens het oneens met De Jong dat er een omvangrijke voedslexport bestond naar Duitsland die de Nederlandse voedselzekerheid aantastte. Trienekens verwerpt deze stelling op twee manieren. Ten eerste toont hij aan dat de omvang van voedslexport naar Duitsland overdreven wordt door De Jong. Waar deze met exportcijfers van tussen de 19 en 31% komt, stelt Trienekens dat er per saldo maar 1.5 tot 2.8% van het geproduceerde voedsel geëxporteerd werd.¹⁷ Ten tweede betrof dit voedsel waarvan in Nederland een overschot bestond, voornamelijk groenten.¹⁸

Als laatste bestrijdt Trienekens het beeld dat Nederlanders vanaf het begin te maken hadden met voedseltekorten. Volgens hem was het niet zozeer een tekort, maar de ingrijpende verandering in dieet die vele Nederlanders tijdens de Tweede Wereldoorlog tegenstond. Volgens hem is dit veranderde dieet in combinatie met een absoluut tekort na september 1944 de reden waarom vele Nederlanders dachten dat er gedurende de hele oorlog voedseltekorten waren.¹⁹ Trienekens beargumenteert zelfs dat voor een deel van de bevolking het dieet van 1940-september 1944 ‘vrij ideaal’ was.²⁰

Het is misschien een overreactie de andere richting op, maar wel een argument gestaafd door gedegen onderzoek dat veel wordt geciteerd door andere onderzoekers. Nuancering komt onder andere van Klemann. Hij stelt dat de voedselvoorziening weliswaar op orde was, maar dat de Nederlandse bevolking over het algemeen wel verarmde.²¹

Opvallend binnen de studie van voedselzekerheid tijdens de Tweede Wereldoorlog is het gebrek aan uitvoerig debat. Dit komt voornamelijk doordat er nog weinig onderzoek is gedaan naar dit onderwerp. Maar het onderzoek dat is gedaan, is zo uitvoerig dat deze onderzoeken het onderwerp geheel domineren. Hiermee doel ik vooral op het werk van Trienekens en Klemann.

Doordat er zo weinig onderzoek is gedaan over dit onderwerp en de concentratie op de centrale organisatie heeft ervoor gezorgd dat er lacunes zijn in de kennis over de voedselvoorziening. Binnen de studie van voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog in Nederland zijn er tenminste twee terreinen aan te wijzen waarnaar meer onderzoek gewenst is.

¹⁶ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*, 10.

¹⁷ Trienekens, ‘Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog’, 240-241.

¹⁸ *Ibidem*, 239.

¹⁹ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*, 14-16, 30-31.

²⁰ *Ibidem*, 23-24.

²¹ Klemann, *Nederland 1938-1948*, 487.

Maatregelen op lokaal niveau - initiatieven genomen door lokale overheden en lokale organisaties om de lokale voedselsituatie te verbeteren. Hoewel er zeker onderzoek is gedaan naar zeer specifieke maatregelen, zoals kinderevacuaties en hongertochten, blijven andere maatregelen nog merendeels onbeschreven.

Effecten van de centrale voedseldistributie op lokaal niveau - de centrale organisatie is uitgebreid bestudeerd, maar de uitvoering op lokaal niveau veel minder. Beide hebben grote impact op hoe de voedselvoorziening functioneerde en werd ervaren. Het kan immers goed zijn geregeld op papier en in de hogere regionen, maar het zijn de lokale organisaties die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de voedselvoorziening.

Methode

Om de factoren te kunnen bepalen waardoor lokaal initiatief rond de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog beperkt mogelijk was, wordt gebruik gemaakt van de volgende methode, welke is opgebouwd uit drie delen:

- Het gebruik van een specifiek theoretisch kader
- Een vergelijking tussen twee regio's
- Het gebruik van centrale en lokale bronnen

Over het theoretische kader zelf zal verderop in dit paper nader worden ingegaan. In dit paper wordt gebruik gemaakt van een vergelijking tussen twee gemeenten, namelijk Ede en Delft. Dit heeft zowel praktische als theoretische redenen. Een regio zou onvoldoende bronmateriaal hebben om een gegronde conclusie te kunnen trekken over lokale initiatieven, daardoor is het nodig om bronmateriaal van meerdere gemeenten te gebruiken. Bovendien kunnen er belangrijke verschillen zijn tussen gemeenten omdat zij te maken hebben met verschillende situaties. Mogelijke verschillen zijn waardevol voor het onderzoek omdat ze kunnen leiden naar specifieke kenmerken die bepalen in hoeverre een gemeente bereid is lokaal initiatief te initiëren. Zijn dit bestuurlijke kenmerken, of moet dit eerder in de fysieke plaats van de regio worden gevonden?

Een ander belangrijk deel van de methode is het gebruik van zowel centrale als lokale bronnen voor dit onderzoek. De bronnen met betrekking tot de centrale instanties zoals het RBVVO zijn al uitgebreid bekeken. Doordat er tot nu toe minder aandacht is uitgegaan naar lokale partijen lijkt het alsof er geen lokale organisaties waren die ook invloed hebben uitgeoefend op de plaatselijke voedselvoorziening. Door ook te kijken naar lokale bronnen zoals gemeentelijke verslagen, bekendmakingen, correspondentie tussen diverse gemeentelijke instanties onderling en met het RBVVO hoop ik de lokale rol in het voedselvoorzieningsproces te verduidelijken.

Er blijft echter nog een belangrijke vraag liggen: waarom Ede en Delft? Hier zijn goede redenen voor die gedeeltelijk voortkomen uit mijn hypotheses. De volgende criteria waren belangrijk in de keuze voor deze twee steden:

- De steden moesten van vergelijkbare grootte zijn
- Er moet voor beide steden genoeg secundaire literatuur beschikbaar zijn.
- Er moet genoeg primair bronmateriaal beschikbaar zijn.
- De steden moeten voldoende verschillend zijn qua locatie en situatie, waarbij één in het westen van Nederland ligt en de andere in het oosten.
- De steden moesten ook na september 1944 in bezet gebied liggen.

De eerste drie criteria zijn van praktische aard. Zowel Ede als Delft zijn van vergelijkbare omvang. Ede had in 1940 36.437 inwoners, terwijl Delft rond die periode 54.957 inwoners telde.²² Zonder secundaire en primaire bronnen zou het moeilijk zijn geweest om beide gebieden te onderzoeken. Maar er zijn ook theoretische criteria. Zo verwacht ik dat locatie een rol speelt in hoe regio's reageerden op centraal beleid en het ontplooiën van lokaal initiatief. Ede had meer ruimte en betere toegang tot voedselproducerende gebieden, terwijl Delft in het westen moest omgaan met de Hongerwinter. Beide factoren gebaseerd op locatie die invloed kunnen hebben.

Ook is het wezenlijk dat beide steden na september 1944 nog in bezet gebied lagen, ervan uitgaande dat de oorlogsomstandigheden een verzwarende invloed hebben gehad op de voedselvoorziening. Het bracht nieuwe uitdagingen met zich mee die moesten worden opgelost. In tegenstelling tot het bevrijde gebied onder de rivieren waar de voedselsituatie langzaam maar gestaag verbeterde, kregen nog bezette regio's, zoals Ede en Delft, te maken met een verslechterende voedselsituatie.

Zowel Ede als Delft kreeg te maken met wisselende burgemeesters. In Ede werd burgemeester Middelberg op zeven april 1941 ontheven van zijn functie en vervangen door de NSB'er Dierendonck.²³ Dierendonck was getrouw aan de Duitse bezetter en fel antisemiet. Maar is niet gevlucht in de laatste maanden van de

²² Centraal bureau voor de statistiek, *Bevolking en oppervlakte der gemeenten van Nederland op 1 januari 1940* (s' Gravenhage 1940) 28-29.

²³ Riet Beuker, 'hoofdstuk 4: Ede gaat modern trekken vertonen(1900-1945)', in: Frank Inklaar (red.) E.A., *Geen dorp, geen stad, maar... Ede!: de ontwikkeling van Ede tot heden*. (Ede 2014) 214.

oorlog, in plaats daarvan verkiezend om in Ede te blijven.²⁴ In Delft was de situatie instabieler. De vooroorlogse burgemeester Van Baren werd op twintig maart 1941 met pensioen gestuurd door de bezetter.²⁵ Van Baren werd opgevolgd door de NSB'er Frederik Willem van Vloten, die in 1943 werd vervangen door zijn locoburgemeester en mede NSB'er Anthonie van Leijenhorst.²⁶ Over de meeste burgemeesters in oorlogstijd is zeer weinig informatie, behoudens hun lidmaatschap van de NSB en de acties op het gebied van de voedselvoorziening die naar voren komen uit de lokale bronnen.

Voedseltekort en hongersnood in theorie

Voor de theoretische basis van deze thesis staan twee theorieën centraal: de disaster management cycle, afkomstig uit de rampenbestrijding maar door historicus John Singleton aangepast voor historische analyse, en de entitlement theorie van econoom Amartya Sen.²⁷ Zij ondersteunen de analyse ieder op hun eigen manier. De disaster management cycle van Singleton biedt een kader om te kunnen begrijpen hoe de Nederlandse overheid leert van en reageert op de problemen rond de voedselvoorziening tijdens de Eerste Wereldoorlog en de implementatie van deze mogelijke lessen in het interbellum en de Tweede Wereldoorlog. De entitlement theorie van Sen geeft een leidraad voor de cruciale vraag: wie het meest lijdt onder voedselonzekeerheid en waarom?

Disaster Management Cycle

'De Disaster Management Cycle is een frame waarin rampen kunnen worden begrepen.²⁸ Voor Singleton gaat het vooral om de omgang met rampen door overheden en hulpverleners, zowel voor, tijdens als na de ramp. Singleton maakt een onderscheid tussen een crisis en een ramp. Een crisis is volgens hem een periode van verhoogd gevaar, die een uitdaging vormt voor beleidsmakers.²⁹ Uit een crisis kan een ramp ontstaan, als beleidsmakers en andere betrokkenen niet de juiste beslissingen nemen. Een ramp is een evenement dat zeer hoge kosten genereert.³⁰

²⁴ Piet Griffioen, 'Dierendonck, Theodorus Christiaan van' (versie 2011), <https://www.ede.nl/gemeentearchief/verhaal-van-edde/1-openbaar-bestuur/dierendonck-theodorus-christiaan-van/>, (23 juni 2018).

²⁵ Parlement.com, 'Mr. G. van Baren' (versie juni 2018), https://www.parlement.com/id/vg09lkxp6otw/g_van_baren (23 juni 2018).

²⁶ H.M. Morien, 'Frederik Willem van Vloten (1889-1949)' (versie 16 september 2012), http://www.hogenda.nl/wp-content/plugins/hogenda-search/download_attachment.php?id=486&type=biography (geraadpleegd 23 juni 2018).

²⁷ John Singleton, 'Using the disaster cycle in economic and social history', in: A.T. Brown, Andy Burn en Rob Doherty (ed.), *Crises in economic and social history: a comparative perspective* (Suffolk 2015) 53-78; Amartya Sen, *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation* (Oxford 1981).

²⁸ Singleton, 'Using the disaster cycle in economic and social history'.

²⁹ Ibidem, 54.

³⁰ Ibidem, 54-55.

Hij onderscheidt acht stappen in de disaster management cycle. De eerste betreft ‘warnings’: signalen dat er potentie is voor een ramp. De tweede is een ‘triggering event’: de gebeurtenis die een ramp kan worden, als autoriteiten niet op tijd de juiste beslissingen nemen. Deze beslissingen kunnen alleen worden genomen als deze autoriteiten inzien wat er aan de hand is. Dit is stap drie: ‘sensemaking and decision making’.

Als de autoriteiten hier de juiste beslissingen nemen, kan de ramp worden voorkomen. Doen ze dat echter niet, dan volgt stap vier: ‘disaster unfolds’, de ramp gebeurt. Volgend op de ramp komen hulp en reddingswerkzaamheden op gang in stap vijf: ‘rescue and relief’. Dan volgt er na de ramp een tweede periode van sensemaking: niet over wat er aan de hand is, maar over waarom het is gebeurd en wie ervoor verantwoordelijk is. Na deze stap zes, ‘apportioning blame’, volgt dan herstel na de ramp in stap zeven, ‘recovery’. De laatste stap, ‘mitigation and regulatory change’, is het proces waarin nieuwe wetten, processen en regels worden opgesteld om een herhaling van deze ramp te voorkomen.

Het model van Singleton is bruikbaar voor dit onderzoek omdat dit feitelijk twee disaster management cyclussen bestrijkt: namelijk de voedselcrisis tijdens de Eerste Wereldoorlog en die tijdens de Tweede Wereldoorlog. Interessant hierbij is dat we kunnen zien hoe de sensemaking rondom de Eerste Wereldoorlog zowel het resulterend beleid beïnvloedt als de effectiviteit van dat beleid gedurende de Tweede Wereldoorlog.

Entitlement theorie

Sen’s entitlement theorie is zeer invloedrijk voor de studie van hongersnoden en tegelijkertijd ook zeer controversieel. Sen stelt in de kern dat hongersnood niet wordt veroorzaakt doordat er in totaal minder voedsel beschikbaar is, maar doordat bepaalde groepen mensen geen toegang meer hebben tot voedsel dat er wel is.³¹ Hiermee neemt hij stelling tegen eerdere theorieën die stelden dat hongersnoden veroorzaakt werden door een daling in de algemene beschikbaarheid van voedsel. Deze theorieën voegt hij samen onder de noemer Food Availability Decline (FAD).³²

Centraal in zijn theorie staat de term entitlements: “the set of alternative commodity bundles that a person can command in a society using the totality of rights and opportunities that he or she faces”.³³ Een kerninzicht dat belangrijk is voor dit thesis is dat verschillende groepen meer of juist minder mogelijkheden hebben om te gaan met voedselonzekerheid. Hongersnood is niet per se een gevolg van voedseltekort, maar kan ook een uiting zijn van een beperking van mogelijkheden voor specifieke groepen om eten te kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld omdat hun koopkracht terugloopt. Sen focust hiermee vooral op de situatie van huishoudens en individuen, in tegenstelling tot Singletons focus op een kleine groep beleidsmakers.

³¹ Amartya Sen, *Development as freedom* (Oxford 1999), 161.

³² *Ibidem*, 57.

³³ Amartya Sen, *Resources, Values and Development* (Oxford 1984) 497.

Sen stelt dat er vier bronnen van entitlement zijn: production based (eigen voedsel verbouwen), trade based (voedsel kopen), own-labour based (voor voedsel werken) en transfer based (voedsel krijgen).³⁴ Devereux voegt daar nog een vijfde vorm van entitlement aan toe: extra entitlement transfers, overdracht van entitlement door diefstal en andere illegale (trans)acties.³⁵

Op Sen's entitlement theorie is veel kritiek te geven, maar blijft alsnog goed bruikbaar voor dit paper.³⁶ Het is zo bruikbaar omdat het in het geval van voedselvoorziening tijdens oorlog primair gaat om de verdeling van voedsel. Er was genoeg, het gevaar was alleen dat het voedsel ongelijk zou worden verdeeld waardoor er hongersnood zou ontstaan. De entitlement theorie is een goede manier om te structureren waarom bepaalde individuen of groepen onvoldoende toegang hadden tot voedsel dat beschikbaar was. Het succes van de voedseldistributie is mede te meten aan hoe goed het de entitlements, voornamelijk trade en transfer based, van de bevolking op peil wist te houden.

³⁴ Stephen Devereux, 'Sen's entitlement approach: critiques and counter-critiques', *Oxford Development Studies* 29 (2001) 246.

³⁵ *Ibidem*, 256.

³⁶ Voor meer kritiek op Sen's entitlement theorie verwijst ik graag naar het eerder aangehaalde stuk van Devereux: Stephen Devereux, 'Sen's entitlement approach: critiques and counter-critiques', *Oxford Development Studies* 29 (2001) 245-263.

Hoofdstuk 1 - de Eerste Wereldoorlog en het interbellum

De Eerste Wereldoorlog vormde een voorproefje voor de voedselvoorziening in Nederland tijdens oorlogstijd. Voor de voedselvoorziening was 1917-1918 een crisis zoals bedoeld door Singleton: een periode van verhoogd gevaar waarin een ramp, hongersnood in dit geval, een zeer reële uitkomst had kunnen zijn. Gelukkig voor de Nederlandse bevolking liep het af met een sisser. Maar het was een duidelijke waarschuwing: in een volgende oorlog moet het anders.

Hoewel de oorlog aan Nederland grotendeels militair voorbij ging, had hij op voedselzekerheidsgebied een grote impact.³⁷ Schaarste heerste tijdens de oorlog. Deze schaarste vormde in de laatste twee oorlogsjaren een serieuze bedreiging van de voedselzekerheid.³⁸ Hierbij kwamen vele problemen voor die ook speelden ten aanzien van de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog. De voedselproblematiek tijdens Eerste Wereldoorlog en de aanpak daarvan had een directe impact op hetzelfde probleem en de aanpak ervan tijdens de Tweede Wereldoorlog. Daarom is het belangrijk om kort de voedselproblematiek tijdens de Eerste Wereldoorlog te behandelen en te bekijken hoe de ervaringen op dit gebied invloed hadden op de voorbereidingen voor de volgende (wereld)oorlog.

De regelingen rondom de voedselvoorziening tijdens de Eerste Wereldoorlog kwamen traag op gang. Export bleef tot 1916 onvoldoende gereguleerd, waardoor essentiële onderdelen van het dieet zoals graan en aardappelen in grote hoeveelheden naar Duitsland werden geëxporteerd. Het probleem van export bleef de gehele oorlog, ook al zou deze in 1917 evenrediger worden verdeeld over de geallieerden en de centrale mogendheden. Het bleef een hoofdpijndossier: zonder export zou Nederland misschien wel zelfvoorzienend zijn, maar zou het te weinig brandstof hebben om dit voedsel te verwerken en te verplaatsen.³⁹ Bovendien zou de neutraliteitspositie van Nederland in gevaar komen als deze niet beide oorlogvoerende partijen te vriend kon houden.

Voedseldistributie werd pas na een jaar van oorlog in Europa gereguleerd. In april 1915 kwamen er broodvoorschriften waardoor graan werd bespaard. Dit werd opgevolgd door de distributiewet van augustus 1916, twee volle jaren na de start van de oorlog. Deze nieuwe wet liet aan de overheid toe bepaalde goederen te rantsoeneren. Voor deze goederen bouwde de centrale overheid een bepaalde voorraad op. Uit deze voorraad werd dan door lokale gemeenten gedistribueerd. Het resultaat van deze distributiewet was een chaotisch systeem van handelsorganisaties die probeerden hun vakgebied te reguleren. Deze overlap van werkgebied en wildgroei van organisaties was zonder centraal overzicht ineffectief. De Nederlandse overheid had een systeem gecreëerd waarin het zowel de normale voedselhandel reguleerde als dat het zelf

³⁷ Kraaijestein, 'Lokale noden en lokaal beleid', 63.

³⁸ Moeyes, *Buiten schot*, 286.

³⁹ *Ibidem*, 286.

voedsel inkocht en distribueerde. Dit dualistische systeem was extreem prijzig. Het was bovendien ook ineffectief, doordat handelaren liever hun goederen ‘vrij’ verhandelden om daarmee meer te verdienen. Het systeem verspeelde hiermee de steun van het handelsleven, in plaats van die te winnen.⁴⁰

Dat de overheid op meer manieren faalde om de steun te krijgen van essentiële onderdelen van de voedselvoorziening, zien we als we kijken naar de productiekant van het verhaal. Tijdens de Eerste Wereldoorlog trachtte de overheid grip te krijgen op de agrarische productie. Maar ze wonnen de boeren zowel niet voor zich. Bovendien troffen ze de boeren in hun portemonnee.⁴¹ Hierdoor werden oogstopbrengsten en vee achtergehouden die juist in de laatste twee jaren van de oorlog nodig waren om de voedselvoorziening soepel te laten verlopen.

Dit verlies van vertrouwen werd bovendien versterkt door de organisatorische chaos. Boeren kregen te maken met teveel organisaties, die allemaal hun eigen ding deden op hun specifieke vlak. Ook kwam hierbij dat binnen de regering grote onenigheid was over de te varen koers, waardoor deze verbrokkeling van beleid in de hand werd gewerkt.⁴² Alles was gereguleerd, maar weinig gecommuniceerd tussen de verscheidende organisaties.

Deze wrijving tussen overheid en boeren en de bureaucratische chaos werd daarbovenop nog eens versterkt door de internationale situatie van Nederland. Zijn neutrale status hield dan wel de havens open, maar zorgde er ook voor dat zij moesten laveren tussen de twee strijdende allianties. Voor de voedselvoorziening had dit negatieve gevolgen. Diverse malen moest Nederland met één van de strijdende partijen schipperen om ervoor te zorgen dat Nederland boven water bleef.

Bij Duitsland ging dat voornamelijk om de zeer essentiële kolenimport nodig voor de voedselverwerking en distributie, terwijl het met Groot Brittannië moest onderhandelen over het blijvend open houden van handelskanalen voor voedsel- en kolenimport.⁴³

Deze “balanceeract” was uiterst precair. Als de Eerste Wereldoorlog niet was geëindigd in 1918, was er zeer waarschijnlijk in 1919 een voedselcrisis uitgebroken, doordat beide oorlogvoerende partijen steeds hogere eisen stelden in ruil voor minder import van die essentiële goederen.⁴⁴

⁴⁰ Moeyes, *Buiten schot*, 270-280, 286.

⁴¹ *Ibidem*, 290, 292.

⁴² Moeyes, *Buiten schot*, 272,290-291.

⁴³ *Ibidem*, 270,280.

⁴⁴ Moeyes, *Buiten schot*, 288; een goed voorbeeld geeft Kraaijestein: Duitsland wilde wel kolen verhandelen, maar alleen in ruil voor aardappelen. Hierdoor ontstond dus een situatie waarin het ene essentiële goed moest worden geruild voor een andere. Zie: Kraaijestein, ‘Lokale noden en lokaal beleid’, 71.

De centrale overheid kreeg het net voor elkaar om de voedselvoorziening te regelen tijdens de Eerste Wereldoorlog. Maar dit ging gepaard met grote problemen. De belangrijkste punten van falen waren dat ten eerste de regelgeving en organisatie rondom de voedselvoorziening te laat werd opgezet. Mede hierdoor was het resulterende web aan organisaties chaotisch en weinig effectief. Ook verkreeg de overheid door zijn soms hardhandige optreden geen steun van voedselproducenten. Als laatste was Nederland niet zelfredzaam, noch werden er pogingen gedaan om zelfredzaam te worden. De maatregelen die wel werden genomen waren te laat, minimaal en ineffectief.

Voordat verder wordt ingegaan met hoe met deze erfenis werd omgegaan tijdens de voorbereiding in het interbellum, is het van belang om ook kort aandacht te hebben voor de rol van de lokale overheden. Op lokaal niveau speelden de burgemeesters tijdens de Eerste Wereldoorlog een centrale rol.⁴⁵ Zij hadden niet alleen uitgebreide mogelijkheden om maatregelen in te stellen, zij waren ook degenen die bepaalden wie in aanmerking kwam voor ondersteuning.

Toen na augustus 1916 de distributie centraler werd geregeld, bleven burgemeester en gemeenten een belangrijke rol spelen. Ze konden naast de centrale maatregelen ook zelf nog uitgebreide maatregelen nemen. Kraaijestein identificeert twee belangrijke problemen. De eerste is dat gemeenten zich ingeklemd voelden tussen centrale overheid en bevolking, waarbij ze rekening moesten houden met eisen van de centrale overheid en de onvrede van de bevolking. Ten tweede was het distributiebeleid een financiële aanslag voor gemeenten.

Voedselsubsidies kwamen voor 10% voor de rekening van gemeenten. Hier kwam bij dat ze vaak ook omvangrijke ambtenarenapparaten ontwikkelden om de voedselvoorziening in goede banen te leiden.⁴⁶ Hierbij is toe te voegen dat door distributiebeleid en omliggend beleid grotendeels aan lokale overheden over te laten, er waarschijnlijk grote verschillen in beleid zijn ontstaan. Vermoedelijk was dit inefficiënter dan een centraal gepland en geleid voedselvoorzieningsbeleid.

De Nederlandse overheid nam op dit punt verscheidene maatregelen tijdens de Eerste Wereldoorlog. De leidraad van deze maatregelen was dat de overheid zowel regelaar als uitvoerder was van het voedselvoorzieningsbeleid. Daarom trachtte de overheid grote delen van de voedselketen te controleren. Op productiegebied werden boeren geforceerd aan de overheid te verkopen. Op distributiegebied werden de voorraden die gekocht waren ook door de overheid verdeeld. Dit alles steunde op de hoop dat de internationale handel zoveel mogelijk als normaal kon doorgaan. Dit ging echter fout op een aantal vlakken.

⁴⁵ Kraaijestein, 'Lokale noden en lokaal beleid', 70.

⁴⁶ Ibidem, 72.

De overheid zette hiermee een te duur systeem op, dat door zijn haastige opzet en ineffectieve communicatie niet werkte zoals gehoopt. Erger nog was dat essentiële partijen zoals de boeren en het bedrijfsleven buitenspel werden gezet, terwijl zij juist essentieel waren voor de voedselvoorziening. Bovenop de centrale voedselorganisatie dreef dan ook nog een lokale organisatielaag, waardoor de kosten nog hoger werden, net zoals de chaos. Kortom: er mankeerde een hoop aan de voedselvoorziening tijdens de Eerste Wereldoorlog, hetgeen zijn schaduw vooruit wierp op de wijze van voorbereiden en organiseren van mogelijke toekomstige vergelijkbare situaties.

De impact van de Eerste Wereldoorlog

De punten van falen die de voedselvoorziening tijdens de Eerste Wereldoorlog kende, werden grondig aangepakt. Dit kwam op gang al voordat wat wij nu kennen als de Tweede Wereldoorlog een directe aanleiding ervoor vormde.

De historicus Trienekens kenmerkt het als volgt: *'vraagt men zich af, wat er in mei 1940 buiten het reeds behandelde terrein was voorbereid, dan luidt mijn antwoord vrij stellig: aan alles was gedacht; het mogelijke was uitgevoerd.'*⁴⁷

Waar het Nederlandse voedselvoorzieningsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog één à twee jaar achter de feiten liep, was de voorbereiding op de Tweede Wereldoorlog al aan de gang vanaf ongeveer 1934. In dezelfde jaren waarin Hitler bezig was met de opbouw van zijn leger, waren er in Nederland voorbereidingen gaande voor de voedselvoorziening in oorlogstijd. We zullen nu langs alle probleempunten lopen om te zien hoe dit anders werd aangepakt.

Er werd door de uitvoerders van de voedselvoorziening niet langer ervanuit gegaan dat Nederland zich zou kunnen redden door import. Trienekens stelt dat Louwes, hoofd van het Rijksbureau voor Voorbereiding van Voedselvoorziening in Oorlogstijd (RBVVO), ervanuit ging dat Nederland zelfvoorzienend moest zijn in oorlogstijd. Dit was alleen mogelijk met een bepaalde dwang vanuit de overheid die alleen kon worden gelegitimeerd door oorlog(sdreiging). Daarom stelde Louwes dat de daardoor onvermijdelijke overgangperiode tussen vredessituatie en zelfvoorzienendheid moest worden overbrugd met hulp van strenge controle op export en voorraadvorming.⁴⁸

De centrale gedachte van deze opzet van voedselvoorziening was dat de staat een regelaar was, maar niet de uitvoerder. In tegenstelling tot de Eerste Wereldoorlog zal de overheid niet gehele oogsten opkopen of de distributie op zich nemen. In plaats daarvan zou deze rol bij het bedrijfsleven blijven, zij het met

⁴⁷ Trienekens, *Tussen ons volk en de honger*, 27.

⁴⁸ *Ibidem*, 15.

uitgebreide regels. Louwes dacht dat het bedrijfsleven veel beter geschikt was om de distributie uit te voeren, tenslotte deden ze dit in vreedstijd ook. Ook was het een stuk goedkoper.⁴⁹

Het idee van de staat als regelaar trok ook door naar de productiekant. Louwes zag dat te indringend ingrijpen in de voedselproductie uiterst negatieve gevolgen kon hebben.⁵⁰ In plaats daarvan had Louwes een andere benadering. Het vertrouwen en de medewerking van de boeren moest ten alle tijden worden verzekerd. Alleen dan konden ze ervoor zorgen dat de juiste gewassen werden geproduceerd en voor legale verkoop aangeboden. Geen militaire zoektochten door de polder zoals in de Eerste Wereldoorlog dus, maar een combinatie van goede beloning voor boeren, oogluikend toestaan van een bepaalde graad van zwarte handel door boeren en harde actie tegen degene die hierin te ver gingen.⁵¹

Het regelen van de distributie op deze manier, vereiste een geheel andere organisatie dan zoals die was tijdens de Eerste Wereldoorlog. Niet langer zouden burgemeesters een centrale rol spelen in de voedselvoorziening, geleid door regelgeving vanuit de centrale overheid. In plaats daarvan kwam er een centraal geleide organisatie, zoveel mogelijk los van bestaande overheden. Het was duidelijk dat de voedselvoorziening een grondigere aanpak vereiste. Trienekens noemt het een ‘staat binnen een staat’⁵², een organisatie die alles op zichzelf kon regelen omtrent de voedselvoorziening: wetgeving, uitvoering en rechtsspraak.

De complexe organisatie die ontstaat, wordt door onder andere de Jong beschreven als ondoorzichtig.⁵³ Maar in tegenstelling tot voedselvoorziening tijdens de Eerste Wereldoorlog, die tenslotte ook wordt beschreven als ondoorzichtig en chaotisch, was er in dit geval goede reden voor. Trienekens zegt hierover: ‘Louwes zelf zou om zulke constatering alleen geglimlacht hebben. Hij wist van zichzelf dat dit nu juist de bedoeling was: niemand moest het over kunnen nemen.’⁵⁴ Dit was dus niet zozeer een punt dat wordt geërfd van de organisatie tijdens de Eerste Wereldoorlog, maar een voordeel expliciet ingebracht als verdediging tegen zowel andere Nederlandse autoriteiten als de Duitse bezetter.

Dit alles werd gesteund door veel sterkere wetgeving. Het centrale onderdeel hiervan, de distributiewet van 1938, leunt op de ervaringen van de Eerste Wereldoorlog. Niet alleen wordt er gekeken naar de distributiewet van 1916, ook de ervaringen tijdens de oorlog spelen een rol. Een Eerste Kamerlid stelde bijvoorbeeld tijdens de behandeling ervan: ‘(...) want landsverdediging, zonder behoorlijke voeding van

⁴⁹ Ibidem, 15-16.

⁵⁰ Ibidem, 28.

⁵¹ Moeyes, *Buiten schot* 290; Trienekens, *Tussen ons volk en de honger*, 16.

⁵² Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*, 48.

⁵³ De Jong, *Koninkrijk*, VII, 134.

⁵⁴ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*, 48.

militaire en burgerlijke bevolking, zakt spoedig in elkaar. Wij hebben dat in het laatste jaar van den grooten oorlog in Duitschland kunnen constateren.’⁵⁵

Ook de algemene structuur van de distributie wordt vastgelegd in deze wet: zo veel mogelijk centralisering met zo min mogelijk aantasting van het bedrijfsleven.⁵⁶ Uit deze wetgeving wordt een aantal punten duidelijk. Ten eerste had de voedselvoorziening in oorlogstijd veel meer aandacht. Niet langer werd er gewacht tot het uitbreken van een oorlog, maar werd er al nagedacht tijdens een periode van oorlogsdreiging. Ook wordt er een radicaal andere koers gelegd ten opzichte van de Eerste Wereldoorlog.

Samengevat, de voedselvoorziening is voor de Tweede Wereldoorlog veel beter voorbereid doordat er wordt geleerd van het verleden. Op alle vlakken worden de gebreken die duidelijk werden tijdens de Eerste Wereldoorlog aangepakt, zodat deze zich niet weer zouden voordoen. Zetten we dit proces in Singletons disaster management cycle, dan kunnen we de Eerste Wereldoorlog zien als de waarschuwing. De waarschuwing die in de jaren dertig wordt opgepakt als gids van hoe de voedselvoorziening anders moest: meer centralisatie, minder direct ingrijpen, de medewerking van de boer als essentieel onderdeel en betere voorbereiding. Dit kan worden gezien als succesvolle ‘sensemaking’, waardoor tijdens de Tweede Wereldoorlog een grotere ramp is voorkomen.

⁵⁵ *HTK* 1938-1939, 56^e vergadering – 5 mei 1939, 270-Distributiewet 1939, p. 1820.

⁵⁶ *HTK* 1938-1939, Bijl., 270-Distributiewet 1939, nr. 3, MvT, p. 3.

Hoofdstuk 2 - Het RBVVO en de manier waarop lokale overheden werden beperkt.

In de inleiding en het vorige hoofdstuk is behandeld dat het Rijksbureau voor Voorbereiding van Voedselvoorziening in Oorlogstijd (RBVVO) een centraal geleide organisatie was, die zijn bestaan en handelswijze ten dele te danken had aan de Nederlandse ervaringen rond de voedselvoorziening tijdens de Eerste Wereldoorlog.

In het eerste deel van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de andere factoren waarom de voedselvoorziening zo sterk centraal, nationaal en hiërarchisch was georganiseerd. Dit vloeide namelijk niet alleen voort uit vooroorlogse ervaringen, maar werd versterkt door de ontwikkelingen die zich in de loop van de Tweede Wereldoorlog voordeden. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt behandeld hoe het RBVVO erop toezag dat de vele (ondergeschikte) lokale organisaties zoveel mogelijk de centraal uitgezette lijn volgden. Het RBVVO maakte hiervoor gebruik van diverse middelen om dissident gedrag te minimaliseren. Trienekens opmerking over een ‘staat binnen de staat’ gaat ook hier op.⁵⁷

De beweegredenen voor het RBVVO om te handelen op de eerder genoemde manier, komen ten dele van vooroorlogse (interbellum) omstandigheden en ten dele door de oorlogssituatie zelf. In het vorige hoofdstuk zijn de vooroorlogse omstandigheden behandeld, in dit hoofdstuk worden vooral de factoren die tijdens de oorlogsjaren een rol speelden, nader beschreven. Er stonden drie deels overlappende beweegredenen centraal binnen het RBVVO: afschrikking door alternatieve situaties, praktische overwegingen en morele overtuigingen. Angst om bepaalde voorbeelden van beleid over te nemen, voedt bijvoorbeeld de morele overtuiging dat een centraal systeem het beste middel zou zijn om chaos te voorkomen. Dit is al gedeeltelijk behandeld in hoofdstuk 1: Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog. Het voedselvoorzieningsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog is het voorbeeld dat de voorbereidingen vormgeeft tijdens de vooroorlogse jaren. Maar tijdens de bezetting is dit niet het enige voorbeeld dat het RBVVO afschrikt.

Uit de bronnen wordt duidelijk dat twee landen als afschrikkend voorbeeld dienen: België en Duitsland. België diende als het schrikbeeld van wat er gebeurt wanneer er geen regulering is, noch gezag, op het gebied van de voedselvoorziening. Duitsland was in tegenstelling de plek waarin er een overdaad aan gezag bestond. De diverse overheidsinstellingen zorgden met hun onderlinge concurrentie niet voor een strak georganiseerde en goedlopende voedselvoorziening, maar voor chaos en onduidelijke visies.

⁵⁷ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*, 48.

Dat de situatie in België anders lag dan die in Nederland wordt goed duidelijk door de reactie van Belgische historici die nu naar beide situaties kijken:

‘Vanuit Belgisch perspectief valt opnieuw de grondigheid op van de economische oorlogsvoorbereiding in Nederland. De aanleg van uitgebreide voedsel- en grondstoffenvoorraden en de uitbouw van een efficiënt rantsoeneringsbeleid contrasteerden inderdaad scherp met de Belgische nonchalance terzake.’⁵⁸

De Belgische voedselvoorziening was veel meer afhankelijk van distributie via de zwarte markt dan dat deze via de overheid kon worden geregeld. De falende voedselvoorziening in België was al eind 1940 merkbaar in Nederland, doordat enquêteurs vanuit Zeeuws-Vlaanderen uitstappen maakten over de grens om beeld te krijgen van de snel stijgende prijzen en tekorten.⁵⁹ Deze enquêteurs peilden de opinies van het Nederlandse volk en identificeerde mogelijke punten van falen in het voedselvoorzieningsbeleid. Ook dankzij een goed werkende ‘inlichtingendienst’ bleef Louwes en andere RBVVO kopstukken via krantenartikelen op de hoogte van de situatie in België.

Hoe de situatie in België werd opgevat binnen het RBVVO wordt duidelijk als men kijkt naar de reactie van Louwes aan de Amsterdamse burgemeester die vraagt om meer gemeentelijke verantwoordelijkheid. In de brief die de Amsterdamse burgemeester Edward Voûte op 10 april 1942 stuurde aan Louwes hekelt hij de achtergestelde rol van de gemeenten. De stad Amsterdam in het bijzonder lijkt positie in te nemen tegen het RBVVO. Buiten de zo verder besproken brief hield Amsterdam bijvoorbeeld tijdens de Hongerwinter voedseltransporten tegen die bedoeld waren voor andere regionen.⁶⁰

Voûte reageerde in de brief op de creatie van een nieuwe Raad van de Voedselvoorziening. Hij begreep niet waarom vele andere belanghebbenden in de voedselvoorziening wel een plaats hadden in die raad, maar de gemeenten niet. Hij stelde dat ‘het gemeentebelang is geen optelsom van een veelheid van bijzondere belangen [die al zijn gerepresenteerd in de raad]; het is er een als zodanig.’ Bovendien stelde hij dat het voor gemeenten belangrijk was om ‘de maatstaven [te] kennen’, die werden gebruikt in de voedselvoorziening.

⁵⁸ Eric Buyst, Wim Lefebvre. "De Nederlandse economie tijdens de Tweede Wereldoorlog bekeken vanuit een Vlaams/Belgisch perspectief." *BMGN* 119.2 (2004) 193.

⁵⁹ RBVVO enquêteur, ‘Rapport bevindingen 1940’, Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 181.

⁶⁰ Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie, ‘Verslag van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie inzake een bespreking met dr. ir. S.L. Louwes, inzake het vervoer van voedsel naar het westen van het land in de winter van 1944-1945’, Nationaal Archief, Den Haag, Regeringscommissaris Akkerbouw en Veehouderij; Directeur-Generaal Voedselvoorziening, nummer toegang 2.11.32, inventarisnummer 415.

Voûte trachtte hiermee ruimte te creëren voor lokale overheden om invloed uit te oefenen op de voedselvoorziening. Als burgemeester van een grote stad als Amsterdam had hij hierbij grote belangen. Hij werd echter hard afgeschoten door Louwes. In zijn reactie was Louwes afwijzend op dit verzoek. Hiervoor maakte hij een verwijzing naar België:

*'Ik vraag mij af, wat de toestand zou zijn, indien alle duizend gemeentebesturen zich met de voedselvoorziening ging bemoeien. België geeft ons daarvan een voorbeeld. Wij zouden dan al heel gauw zitten in een strijd van allen tegen allen, die de voedselvoorziening in de war zou sturen.'*⁶²

Louwes zag in België een situatie waarin diverse overheden elkaar beconcurrerden, maar zonder dat een van hen de overhand kon krijgen. Hierdoor kwam de voedselvoorziening in het algemeen in het gedrang. Daarnaast was in de Nederlandse situatie het geven van invloed aan gemeenten een gevaarlijke zet; vele burgemeesters waren collaborateurs, waaronder Voûte.⁶³

Het geven van een stem aan gemeentelijke overheden zou daarmee meer (indirecte) inmenging betekenen hebben door de bezetter. Dit was voor Louwes vanuit zijn overtuigingen en doelen onaanvaardbaar, zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien. Dit betekent echter niet dat gemeenten geen invloed of taak hadden, alleen dat ze buiten de belangrijkste beslissingen en organisaties werden gehouden. Zelfs al had Voûte zijn zin gekregen, zou hij blij zijn gemaakt met een door Louwes gedode mus. Al voordat de Raad van de Voedselvoorziening was opgericht als puur adviserend orgaan, had Louwes al een andere onofficieel College van de Voedselvoorziening opgericht, gevuld met vertrouwelingen.⁶⁴ Louwes hield collaborateurs of andere personen die hij niet vertrouwde, buiten de gevoelige overleggen en beslissingsinstituten binnen de voedselvoorziening.

Nu hadden de autoriteiten in België geen macht over de voedselvoorziening in Nederland, maar de Duitse autoriteiten wel. Dankzij deze Duitse autoriteiten ervoer Louwes een andere structuur van voedselvoorziening die hij niet wilde emuleren: een waar diverse concurrerende organisaties wel degelijk macht bezaten. Deze chaotische situatie is uitgebreid beschreven in Ian Kershaws werk *Working Towards the Führer: Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship*.⁶⁵

⁶² S.L. Louwes, 'Brief aan de burgemeester van Amsterdam 11 maart 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 181.

⁶³ A.J.J. Meershoek, 'Voûte, Edward John (1887-1950)' (versie 12 november 2013), in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*. <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn5/vote> (27 april 2018).

⁶⁴ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*. 122-123.

⁶⁵ Ian Kershaw, "'Working Towards the Führer.' Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship." *Contemporary European History* 2, no. 2 (1993) 103-18.

De Nederlandse situatie reflecteert de mindset die Kershaw beschrijft:

*'the Darwinian principle of unchecked struggle and competition until the winner emerged; and the simplistic belief in the 'triumph of the will', whatever the complexities to be overcome: all these reinforced each other and interacted to guarantee a jungle of competing and overlapping agencies of rule. During the war, the disintegration of anything resembling a state system rapidly accelerated. In the occupied territories, the so-called Nazi 'new order' drove the replacement of clearly defined structures of domination by the untrammelled and unco-ordinated force of competing power groups to unheard of levels.'*⁶⁶

Er is in Nederland echter één belangrijk verschil: zeer snel werd tijdens de bezetting duidelijk wie vanuit de Duitse autoriteiten de macht had op het gebied van voedselvoorziening. De Geschäftsgruppe /Hauptabteilung (zo hernoemd na januari 1942) Ernährung und Landwirtschaft (E&L) had vanaf het najaar van 1940 binnen de bezettingsautoriteiten in Nederland de verantwoordelijkheid verkregen over de voedselvoorziening.⁶⁷

Deze organisatie had als taak toezicht te houden op de landbouw en voedselvoorziening. Omdat dit betekende dat ze daarom te maken hadden met de wijze waarop hoe de Nederlandse autoriteiten de voedselvoorziening organiseerden, spiegelde E&L qua organisatie sterk die van het RBVVO.⁶⁸ Beide organisaties waren op elkaar aangewezen om ervoor te zorgen dat hun positie niet werd aangetast door de altijd aanwezige dreiging dat taken werden 'afgeroomd' door andere organisaties.

Dit was een zeer reële dreiging die het RBVVO voor het merendeel kon voorkomen.⁶⁹ Hoewel deze dus grotendeels succesvol werden gepareerd, waren er wel degelijk organisaties die zich bemoeiden met de voedselvoorziening. Deze zijn op te delen in drie groepen: de Wehrmacht, Duitse bezettingsautoriteiten en Nederlandse organisaties die voortkwamen uit de nazificering.

De Wehrmacht had een dubbel belang bij een goedlopende voedselvoorziening. Zij moesten de gehele bezettingsmacht voeden vanuit wat Nederland te bieden had. Ook hadden zij er belang bij dat de Nederlandse levensstandaard niet te ver zou terugvallen. Een hongerige bevolking zou een ontevreden bevolking zijn en een ontevreden bevolking was veel meer verzetsbereid. In negatievere zin kon de Wehrmacht veel schade aanrichten aan de voedselvoorziening, door vorderingen of inundatie van landbouwgrond.

⁶⁶ Kershaw, 'Working Towards the Führer.' 110.

⁶⁷ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*. 47.

⁶⁸ *Ibidem*. 50.

⁶⁹ *Ibidem*, 78,80.

Hoewel de Wehrmacht niet trachtte verantwoordelijkheden op zich te nemen rond de voedselvoorziening, waren zij wel een belangrijke opeiser van een deel van de voedselvoorraad die niet kon worden genegeerd. Volgens Trienekens was de Wehrmacht zo ‘geen regelende maar wel een storende macht.’⁷⁰ De tweede groep zijn de Duitse bezettingsautoriteiten buiten E&L. Dit waren vooral kwesties over export en onduidelijkheden rond verantwoordelijkheden. Exportautoriteiten schermde bijvoorbeeld met E&L over wat er moest worden geëxporteerd en in welke hoeveelheden.

Ook waren er soms twijfels over welke producten voedsel waren, en welke niet. Dit was belangrijk, want dit zou bepalen onder wiens verantwoordelijkheid het zou vallen. In het algemeen handelde E&L deze kwesties af door voorop te stellen dat zij het meest deskundig waren over deze kwesties. Bovendien zorgden ze ervoor dat de andere bezettingsautoriteiten zich niet buitengesloten voelden in het besluitproces. Indien E&L van mening was, dat de inbreng van een andere autoriteiten belangrijk was, dan vroegen ze hierom. Hiermee voorkwamen ze verdere directe inmenging door deze autoriteiten.⁷¹

Als laatste groep waren er de Nederlandse organisaties die voortkwamen uit de nazificering. Ter illustratie van deze groep een voorbeeld van een organisatie:

De Nederlandse Volksdienst kreeg de verantwoordelijkheid vanuit de bezetters om het functioneren van de centrale keukens te controleren. Dit was een organisatie die zich vanaf mei 1940 in Nederland bezig hield met sociale hulpverlening die nationaal socialistisch was gemotiveerd en gekleurd.⁷²

Het RBVVO kon niet om de NVD heen door de aan hen gegeven steun vanuit de bezetters, maar kon er wel voor zorgen dat ze zo min mogelijk invloed had. De kracht van het RBVVO zorgde ervoor dat de criteria die de NVD kon hebben voor centrale keukendeelnemers niet politiek gemotiveerd bleven, op papier.⁷³ Mocht de NVD toch te ver gaan, dan kon het RBVVO protesteren, met de steun van E&L.⁷⁴ Een andere manier was om te voorkomen dat door de bezetter bevoorrechte organisaties zoals de NVD anders werd behandeld dan anderen. Gaf de NVD maaltijdbonnen aan iemand? Het RBVVO vond het prima, zolang de NVD maar voor de maaltijden betaalde.⁷⁵ Het ontmoedigen van bevoorrechte posities op deze manier werd mede mogelijk gemaakt door het doen van toegevingen die eigenlijk weinig effect hadden.

⁷⁰ Ibidem, 45-46.

⁷¹ Ibidem, 46-50.

⁷² De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 4 tweede helft, 681.

⁷³ RBVVO ‘Circulaire Ec 62 7 januari 1944’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 35.

⁷⁴ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*. 92-93.

⁷⁵ Rijksbureau voor de voorbereiding van de Voedselvoorziening in oorlogstijd, ‘Uitgave van het Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in oorlogstijd, onderafdeling, Massavoeding, getiteld: Gegevens voor regionaal leiders betreffende massavoedingbereiding in centrale- en vervangingskeukens bij noodtoestand 1944’ Leidens archief, Inventaris van het archief van de Onderafdeling Massavoeding van het Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd, 1944-1945, archiefnummer 0046, inventarisnummer 1.6.

De voedselorganisatie ging om buitenstaande organisaties door middel van pacificatie (Wehrmacht), overleg (Duitse bezettingsautoriteiten) of uitsluiting en schade minimaliserende integratie (Nederlandse organisaties). Over het algemeen trachtte het RBVVO organisaties die niet direct onder hun controle stond, buiten posities te houden waarin deze invloed zouden hebben op de voedselvoorziening. Ook daarom was het voor het RBVVO belangrijk om het centrale en hiërarchische karakter van de voedselvoorziening vast te houden, zodat er zo min mogelijk ruimte werd gegeven voor ongewenste externe beïnvloeding.

Een andere praktische overweging waren de kenmerken van de Nederlandse geografie. Ten eerste was het een gegeven dat er een ongezonde verdeling bestond qua voedseldistributie. Terwijl het voedsel voornamelijk werd geproduceerd in het oosten van het land, woonden de meerderheid van de bevolking in het westen. Louwes stipt de moeilijkheden die dit meebrengt ook aan tijdens een gesprek over de Hongerwinter na de oorlog:

‘In het Westen wonen ongeveer 4 ½ miljoen mensen en de overproductie in het Noorden, Oosten en Zuiden van het land. Het was onmogelijk deze voorraden alle per schip te vervoeren. Voor de Nederlandse voedselvoorziening zou het wegvallen der Spoorwegen in het begin van de bezetting fataal zijn geweest.’⁷⁶

Deze zo duidelijke splitsing zorgde ervoor dat centralisatie zeer belangrijk was om ervoor te zorgen dat voedsel zou ‘stromen’ van het oosten naar het westen. Tijdens rustige tijden zou dit door de markt kunnen worden geregeld. Maar tijdens instabiele perioden en tijden van tekort zou deze stroom opdrogen, of veel te duur worden. Het voorkomen van hamsteren en het regelen van deze logistieke operatie was beter te regelen gecentraliseerd en op nationaal niveau.

Ten tweede werd deze centrale organisatie mogelijk gemaakt doordat Nederland in vergelijking tot andere Europese landen klein was. Communicatielijnen waren kort en de te overbruggen afstanden voor voedseltransport klein. Geografie en afstanden waren niet groot genoeg voor lokale organisaties om zich geheel te kunnen onttrekken aan de centrale autoriteit van het RBVVO. Wilden ze dit doen, dan moest dit via politieke wegen, ongesteund door geografie.

Tenslotte profiteerde het RBVVO enorm van de al bestaande bureaucratie. Dit is een argument dat ook vaak terugkomt in het debat rond de Holocaust. De bureaucratie was voor de voedselvoorziening echter geen negatief gegeven, maar een kritiek onderdeel waarom de voedselvoorziening tot het laatst toe zo goed heeft gefunctioneerd.

⁷⁶ Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie, ‘Verslag van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie inzake een bespreking met dr. ir. S.L. Louwes, inzake het vervoer van voedsel naar het westen van het land in de winter van 1944-1945’, Nationaal Archief, Den Haag, Regeringscommissaris Akkerbouw en Veehouderij; Directeur-Generaal Voedselvoorziening, nummer toegang 2.11.32, inventarisnummer 415.

De aansturing van productie, distributie en transport vereiste een groot bureaucratisch apparaat. Ook toen er door oorlogshandelingen na september 1944 minimale centrale aansturing mogelijk was, konden de lokale onderdelen blijven functioneren, mede dankzij de bestaande lokale bureaucratie.

De laatste reden waarom de voedselvoorziening op deze manier was georganiseerd, waren de onderliggende overtuigingen. Trienekens identificeert er drie die door de leiders van de voedselvoorziening worden benadrukt:

- Het streven om *“de voedselvoorziening voor het Nederlandsche Volk zoo goed mogelijk te houden, zoodat na den oorlog de gezondheidstoestand van het Nederlandsche volk niet onherstelbaar geschaad zou zijn”*.⁷⁷
- Chaos zoveel mogelijk voorkomen.⁷⁸
- *‘[Om]tot geen andere samenwerking met de vijand over te gaan dan die, welke uit 1e [het zo goed mogelijk houden van de voedselvoorziening] onvermijdelijk zou voortvloeien.’*⁷⁹

In de kern gaat het erom de voedselvoorziening zò te organiseren, dat het volk zo goed als mogelijk werd gevoed, zonder chaos en zonder al teveel concessies aan de bezetter.

Er heerste dus een gevoel dat de voedselvoorziening goed moest worden georganiseerd voor alle Nederlanders. Voedsel naar nood, niet naar behoefte, was hierbij de kerngedachte. Daarom werd er uitgebreid nagedacht over hoeveel bepaalde personen nodig hadden. Een arbeider die zwaar werk verrichtte had meer nodig dan iemand op kantoor. Daar werd rekening mee gehouden.⁸⁰ Ook protesteerde Louwes op grond van deze uitgangspunten wanneer de voedselvoorziening dreigde te worden ingezet voor politieke doeleinden. Joden en mensen die zich verzetten, hadden net zo goed recht op hun voedsel als alle anderen.⁸¹ Het idee dat er altijd chaos dreigde, was ook in de gedachten van de Nederlandse voedselvoorzieningsleiders. Ze wisten van de situatie in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog en huidige situatie in België. Hoe dit het beleid heeft beïnvloedt, hebben we al eerder gezien in de brief van Louwes aan de Amsterdamse burgemeester. Ook daar wordt een beroep gedaan op het idee van potentiële chaos om geen verantwoordelijkheden aan gemeenten te geven.⁸²

⁷⁷ S.L. Louwes, ‘Mijn beleid tijdens de bezetting van Nederland’ ongedateerd, in: Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945* 80.

⁷⁸ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945* 80.

⁷⁹ Louwes, ‘Mijn beleid tijdens de bezetting van Nederland’, in: Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945* 80.

⁸⁰ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945* 205-209.

⁸¹ Ibidem, 226-230.

⁸² S.L. Louwes, ‘Brief aan de burgemeester van Amsterdam 11 maart 1942’, Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 181.

Niet alleen naar buiten, maar ook intern, heerste het idee dat het RBVVO met zijn taak een cruciale rol speelde om chaos te voorkomen. We zien dit bijvoorbeeld tijdens een vergadering van contactcommissarissen in 1942. Deze contactcommissarissen waren verantwoordelijk voor de communicatie met alle externe organisaties, zowel aan Nederlandse- als Duitse kant. In de vergadering ging het over het mogelijk invoeren van gescheiden bonnen voor stad en platteland, om te voorkomen dat de steden werden achtergesteld. In de noten werd nog eens benadrukt wat de doelen zijn van de distributie: *“De distributie is erop gebaseerd een billijke verdeling onder de bevolking te krijgen. [...] Wij moeten hoe dan ook een chaos voorkomen”*.⁸³ De dreiging van chaos leek dus niet alleen als wapen te worden gebruikt om andere organisaties mee om de oren te slaan, mochten ze de positie van het RBVVO bedreigen, maar was ook een absolute overtuiging.

Dit waren de motivaties van het RBVVO om zichzelf te organiseren: hiërarchisch, centralistisch en nationaal. Maar deze motivaties en doelen zouden geen effect hebben gehad wanneer er geen manieren waren geweest om deze te forceren op anderen. Welke middelen had het RBVVO tot de beschikking om lokale organisaties centraal beleid te laten volgen?

De lange arm van het RBVVO: uitvoering van controle over de voedselvoorziening en lokaal beleid

In het eerste deel van het hoofdstuk zijn al enkele manieren toegelicht hoe het RBVVO zijn controle hield over de lokale regio's. In dit deel van het hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op deze- en andere middelen die het RBVVO ter beschikking had. Deze middelen zijn in te delen in drie categorieën:

- middelen van uitvoering
- middelen van controle
- middelen van uitsluiting

De middelen van uitvoering - middelen die buiten hun gebruik voor de normale operatie ook invloed hebben op de mogelijkheden voor lokaal beleid.

Middelen van controle - de middelen direct gericht op het opsporen en rectificeren van acties die tegenstrijdig waren met het centrale voedselvoorzieningsbeleid.

Middelen van uitsluiting - actief gericht op het minimaliseren van invloed op centraal beleid en de mogelijkheden van onafhankelijk lokaal initiatief door lokale organisaties.

⁸³ RBVVO, ‘Verslag van de vergadering van de Afdeling Bijzondere Aangelegenheden met de Contactcommissarissen. 9 Juli 1942’, Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

Hoewel er zeker een deel van de organisatie opgedeeld was per regio, was de voedselvoorziening vooral georganiseerd per onderwerp. Kijkend naar het organogram van de voedselvoorziening, wordt duidelijk dat het overgrote deel ervan is opgesteld door organisaties die zich niet richten op een specifieke regio, maar op een specifiek onderwerp. Zij waren dus niet verantwoordelijk voor slechts een klein gedeelte van Nederland, maar droegen de verantwoordelijkheid voor heel het land. Het Bedrijfschap voor Vee en Vlees was niet alleen verantwoordelijk voor de koeien in de Betuwe, maar ook dat er vlees beschikbaar was in Leiden. Op deze manier voorkwam het RBVVO op voorhand belangenverstremming of concurrentie voor schaarse goederen. Diverse commissies hielden specifieke onderwerpen in de gaten die direct werden gerapporteerd aan Louwes. Deze commissies waren een duidelijk voorbeeld van de verregaande bureaucrativering die de voedselvoorziening kende, waardoor deze zo lang effectief bleef .

Een voorbeeld was de commissie Volkstuinen. Zij hadden de verantwoordelijkheid om alles omtrent particuliere verbouw van voedsel te regelen. In juni 1942 brachten zij rapport uit over de staat van diverse volkstuinen die zij hebben bezocht. Daarin uitten ze hun zorgen over de hoge huren voor deze percelen. Ook waren ze somber over de opbrengst voor sommige gewassen. Ze adviseerde om een bepaalde opbrengst te garanderen voor deelnemers aan deze volkstuinen, *‘waarop deze gezien de hoge huur wel enige aanspraak heeft.’*⁸⁴

Een vergelijkbaar systeem zagen we ook bij de zogenaamde bedrijfstuinen: tuinen gezamenlijk beheerd door een bedrijf en bijbehorend personeel. Voor deelname aan deze tuinen betaalden deelnemers ook een bepaald bedrag (40 gulden in dit geval), in ruil voor een deel van de opbrengst.

De kwestie van volkstuinen kwam dan ook regelmatig terug in andere rapporten op hoog niveau. Zo worden ze genoemd in de vergadering van Provinciale Voedselcommissarissen (P.V.C’s) van één juli 1942. De opbrengst van twee are (200 vierkante meters) mocht worden gehouden, de rest moest worden afgegeven voor centrale distributie.⁸⁵ Wat duidelijk uit deze voorbeelden blijkt, is dat er aandacht bestond voor alle aspecten van voedsel, ook voor de productie op kleinere schaal. De centrale voedselvoorziening profiteerde ook altijd van deze opzet: hetzij door directe bijdragen in voedsel of geld, of doordat de voedselvoorziening van zichzelf erdoor zekerder werd.

⁸⁴W.L. Labrijn en ir. J.M. Riemens, ‘Rapport van W.L. Labrijn en ir. J.M. Riemens, commissieleden van de Commissie Volkstuinen betreffende een onderzoek naar terreinen welke voldoen om gebruikt te worden als volkstuin.’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Sociale Aangelegenheden, nummer toegang 2.11.30.12, inventarisnummer 2.

⁸⁵ RBVVO ‘Afdrukken van de verslagen van de vergaderingen van de Directeur-Generaal van de Voedselvoorziening met de Provinciale Voedselcommissarissen 10 juli 1942’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 5.

Een ander belangrijk middel van uitvoering waren de vele circulaires die het RBVVO rondstuurde. Deze circulaires waren vooral bedoeld voor de vele centrale keukens die onder leiding stonden van het RBVVO over het hele land. Voor andere onderdelen zoals de Centrale Controle Dienst bestonden ook specifieke circulaires. Die van de centrale keukens waren echter het meest omvangrijk. De onderwerpen in deze circulaires reikten van mundane zaken zoals poetslappen en merghoudende beenderen, tot politiek gevoeligere zaken.⁸⁶ Diverse zaken waarover orde op zaken moest worden gesteld, keerden regelmatig terug, zoals diefstal of misbruik door Wehrmacht of andere organisaties.⁸⁷ Wat nu uit deze circulaires duidelijk wordt, is dat het RBVVO bovenop alle onderdelen van de voedselketen zat. Vele goederen moesten centraal worden ingekocht, waarop er dan een circulaire uitgaat wanneer keukens op eigen houtje inkopen.⁸⁸ Of er werd een circulaire uitgestuurd wanneer centrale keukens een bepaald goed wel decentraal mochten kopen. Rapporten moesten elke week worden ingevuld, wat blijkbaar niet elke week netjes gebeurde getuigende de regelmatige aanmaningen om deze alsnog in te sturen.⁸⁹

Buiten de middelen die het RBVVO redelijkerwijs nodig had voor het adequaat uitvoeren van de voedselvoorziening, beschikte het RBVVO ook over middelen direct gericht om controle uit te oefenen op beleid binnen en buiten hun directe invloedssfeer. Een belangrijke schakel hierin waren de enquêteurs die het RBVVO uitzond over het land.⁹⁰ Hun doel was om de effectiviteit van het beleid te bepalen en eventuele problemen op te sporen. Het was een proactieve manier om (mogelijke) ontevredenheid onder de bevolking of falend beleid tegen te gaan.

De enquêteurs reisden het hele land door. In een stad probeerden ze niet alleen lucht te krijgen van eventuele illegale activiteiten op het gebied van de voedselvoorziening, maar ook inzicht in de lokale situatie. Ze deden hiervoor ook huisbezoeken en bedrijfsrondleidingen.

⁸⁶ RBVVO ‘Circulaire ec 53 en Ec 150’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 35.

⁸⁷ RBVVO ‘Circulaire ec 128 en Ec 154’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 35.

⁸⁸ RBVVO ‘Circulaire E17440 13 maart 1942’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 37.

⁸⁹ RBVVO ‘Circulaire 6269 8 juli 1941’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 36.

⁹⁰ RBVVO, ‘Weekverslagen van de werkzaamheden ten behoeve van de Directeur-Generaal van de Voedselvoorziening. 1941-1944’ Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 48-52.

Opvallend hierbij was de relatieve openheid van de bevolking. Bijna nooit werd vermeld dat de enquêteurs zijn tegengewerkt en er werd relatief openlijk gesproken over de situatie. Ze leken ook vaak de steun te hebben van de bevolking, aangezien ze bijvoorbeeld regelmatig meldden dat er illegaal werd geslacht.

Deze enquêteurs waren niet de enige manier waarop de top geïnformeerd bleef. Vergaderingen van de diverse leidinggevenden werden regelmatig gehouden. Ook werden er verslagen van buitenaf opgesteld. In deze verslagen werden krantenkoppen van binnen- en buitenland verzameld die impact zouden kunnen hebben op de Nederlandse voedselsituatie. Het betrof vooral politieke gebeurtenissen, maar ook over de perceptie van de voedselsituatie in Nederland.

Het RBVVO zorgde er ook voor dat in tijden van nood hun belangen en beleid zoveel mogelijk werd opgevolgd. Hiervoor zetten ze begin 1943 in Arnhem een zogenaamde schaduworganisatie op.⁹¹

Deze schaduworganisatie was doorgeefluik voor rapporten vanuit het oosten voor de centrale organisatie van het RBVVO. De opzet hierbij was niet om onnodige bureaucratie te creëren, maar om een functioneel leidinggevend apparaat in reserve te hebben in het oosten in het geval van nood. Volgens het RBVVO werd deze schaduworganisatie op last van de bezetters opgezet. Maar de redenen die de bezetter ervoor had: het garanderen dat de voedselvoorziening, gold ook voor het RBVVO. Het RBVVO hechtte sterk aan het zoveel mogelijk instandhouden van de hiërarchische structuren binnen de voedselvoorzieningsorganisatie. Ze hadden bovendien, bij monde van Louwes, de complete controle over deze schaduworganisatie, die net als alle andere belangrijke organisaties geleid werden door één van zijn vertrouwelingen.

Dat het vasthouden aan een hiërarchische organisatorische structuur belangrijk werd gevonden, bleek ook duidelijk uit de instructies die aan personeel van het RBVVO werd gegeven. Deze instructie, genaamd ‘gegevens voor regionaal leider betreffende massavoedingbereiding in centrale- en vervangingskeukens bij noodtoestand’⁹², gaat over hoe zij om moesten gaan met mogelijke noodsituaties. Hierin werd ook zeer uitgebreid aandacht besteed aan de ‘chain of command’: eerst contacteer je degene boven je. Pas als alle ander hogere autoriteiten onbereikbaar voor je zijn, dan pas mag je onafhankelijke beslissingen nemen. Hoe realistisch dit is in een ware noodsituatie is betwifelbaar. Wat hieruit wel duidelijk naar voren komt is dat eigen initiatief zoveel mogelijk werd voorkomen, ook in noodsituaties.

In de manier van communicatie tussen het RBVVO en lokale organisaties zat een schakel, waardoor de RBVVO-top wist wat er speelde. Hiermee bleef het risico dat lokale onderdelen van de voedselvoorziening

⁹¹ RBVVO, ‘Verslag van de vergadering van de Afdeling Bijzondere Aangelegenheden met de Contactcommissarissen. 24 maart 1943’, Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

⁹² RBVVO, ‘uitgave RBVVO over centrale keukens in noodtoestand 1944’ Erfgoed Leiden, archief 0046 Inventarisnummer 6.

onderling eigen beleid gingen vormen beperkt. Communicatie moest lopen via deze contactcommissarissen. Zij werden ‘luisterpost en afgezoekt’ van Louwes genoemd.⁹³ Deze contactcommissarissen hadden hiermee dus een dubbele taak.

Burgemeesters en andere lokale organisaties werden zoveel mogelijk geweerd in de organisatie binnen het RBVVO. Hiervoor had het RBVVO niet zozeer specifieke middelen, maar een combinatie van al eerder benoemde factoren: een vanaf het begin zeer centraal geleide organisatie, een zeer duidelijk belang en motivatie om actie op voedselgebied niet buiten het RBVVO om te laten gebeuren en slim gebruik van alle middelen die het RBVVO had om afbrokkeling hiervan te voorkomen. Louwes zorgde ervoor dat alleen personen die hij vertrouwde op posities zaten die essentieel waren voor het functioneren van het RBVVO. Op deze manier kon hij rekenen op een bureaucratisch systeem dat door zijn schijnbaar chaotische uiterlijk afschrikkend werkte op potentiële overnamepogingen, maar dat door zijn persoonlijke connecties wel bestuurbaar bleef.

Het RBVVO moest omgaan met een omgeving die volledig van haar afhankelijk was voor de voorziening van essentiële levensmiddelen. Een ander deel van deze omgeving was de vijandelijke Duitse bezettingsmacht. De middelen die het RBVVO inzette om externe inmenging te beperken was zoveel mogelijk zelf regelen, communicatie te minimaliseren en goed te observeren. Deze combinatie zorgde ervoor dat de voedselvoorziening zo effectief was geregeld, ondanks vele pogingen door externe partijen om het anders te doen.

⁹³ RBVVO, ‘Verslag van de vergadering van de Afdeling Bijzondere Aangelegenheden met de Contactcommissarissen. 21 oktober 1942’, Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

Hoofdstuk 3 - De gemeenten en andere lokale partijen: omgang met het RBVVO en de mogelijkheden voor lokaal initiatief

Het beeld dat is ontstaan over de relatie tussen de centrale- en lokale overheden is nogal eenzijdig, zonder ook naar de lokale situatie te kijken. Lokale overheden, zoals Ede en Delft, waren niet alleen de speelbal en uitvoerders van centraal beleid. Dit bleek uit bronnen, briefwisselingen, bekendmakingen en lokale rapporten. Ze hadden ook maar beperkte mogelijkheden om eigen plannen te maken. Lokale overheden hadden een plek in de organisatie die ze deze mogelijkheden bood. We zullen zien dat de oorlogsomstandigheden een grote invloed hadden op de mogelijkheden voor eigen initiatief. Eerst moeten we bekijken welke rol lokale overheden speelden in de voedselvoorziening. Dan zullen we inventariseren welke verantwoordelijkheden ze vanuit de centrale overheden kregen. Tenslotte zullen we kijken naar initiatieven vanuit de lokale overheden die niet per se de goedkeuring hadden van de centrale overheid.

Lokale verantwoordelijkheden toegewezen door de centrale overheid

Gemeenten hadden de leiding over het lokale distributiekantoor en een deel van de centrale keukens in de gemeente. De personen die de meeste invloed hadden op het gelimiteerde eigen beleid van een gemeente waren de burgemeester en de distributiekantoorleider. Hoewel we hebben gezien dat gemeenten en specifiek burgemeesters buiten de centrale besluitvorming werden gehouden, hadden ze wel degelijk een uitvoerende rol in de voedselvoorziening op lokaal niveau.

De burgemeester was het hoofd van de distributiedienst in zijn gemeente. De distributiekantoorleider, meestal distributieleider genoemd, was verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken rondom de distributie. Deze twee personen waren het meest op de lokale omstandigheden gericht. Andere autoriteiten stonden al snel op provinciaal niveau, zoals de provinciale voedselcommissaris, of op nationaal niveau, de bedrijfschappen en controledienst bijvoorbeeld.

Gemeenten bepaalden de lokale invulling van het voedseldistributiebeleid voor de schoolvoeding en bonloze groentenverdeling. Schoolvoeding werd door het RBVVO expliciet gezien als een gemeentelijke aangelegenheid. Toen er eind 1942 sprake was van mogelijke bemoeienis door de Nationale Volks Dienst (N.V.D.) met schoolvoeding, werd ook tijdens de vergadering van de contactcommissarissen van het RBVVO, verantwoordelijk voor communicatie met externe organisaties en gemeenten, gesteld dat dit een gemeentelijke aangelegenheid was.⁹⁴

⁹⁴ RBVVO, 'Verslag van de vergadering met Contactcommissarissen. 3 december 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

De mogelijkheid om schoolvoeding zelf te organiseren werd dan ook door gemeenten opgepakt. In Delft werd een eetzaal geopend voor de studenten van de stad, die functioneerde van 1941 tot 1943.⁹⁵ In Leiden werd er tijdens de Hongerwinter door particulieren schoolvoeding georganiseerd.⁹⁶ Deze initiatieven waren een lokaal in te vullen aspect van de voedselorganisatie.

Gemeenten hadden blijkbaar veel meer ruimte als het om voedsel ging waarvoor geen bonnen benodigd waren. Het gaat hierbij vooral om groenten, omdat er van vele soorten groenten genoeg voorraden waren. Rantsoenering was daarom onnodig. Mocht het RBVVO toch voorraden aanleggen, dan werd hierover overlegd.⁹⁷ Gemeenten hadden grote invloed op de wijze en het tijdstip waarop deze groenten werden vrijgegeven voor verkoop. Dit ging blijkbaar niet altijd tot de tevredenheid van het RBVVO. Zo was er in het najaar van 1942 een tekort aan groenten ontstaan waarvoor het RBVVO een oplossing probeerde te vinden.

De contactcommissarissen werd op het hart gedrukt om de gemeenten te adviseren om vooral niet direct opgeslagen groenten te gaan distribueren. Hier zien we, in tegenstelling tot andere momenten, geen dreigementen omtrent het afstraffen van non-conformistisch gedrag, iets wat wel vaak te zien was als het om andere acties ging.

Daardoor lijkt het erop dat het RBVVO over deze groenten minder te zeggen heeft, ook al gaat het in dit geval om groenten die wel op de bon zijn. Opvallend is eveneens dat in dezelfde vergadering ook werd gezegd dat Amsterdam buiten de beslissingen rondom voedsel moet worden gehouden. Het RBVVO liet dus blijkbaar aan de andere gemeenten meer ruimte dan aan Amsterdam als het ging om de groentenvoorziening. Amsterdam lijkt een sterk afwijkende relatie te hebben gehad met het RBVVO.⁹⁸

⁹⁵ Gemeente Delft, *Jaarverslagen van de gemeente 1941-1943*, stadsarchief Delft archiefnummer 653

Gemeentebestuur Delft, 1939-1970, 5134-5136.

⁹⁶ Gemeente Leiden, *Brief aan het RBVVO 20 januari 1945*, erfgoed Leiden, archief 0046 1.2 Correspondentie met het Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in oorlogstijd (Rb. V.V.O.) te Den Haag, 7 november 1944-23 juli 1945.

⁹⁷ RBVVO, 'Verslag van de vergadering met Contactcommissarissen. 20 augustus 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

⁹⁸ Eerder hebben we ook gezien dat Louwes stelde dat Amsterdam tijdens de Hongerwinter voedseltransporten niet doorliet om het voedsel zelf te kunnen gebruiken. Dit alles lijkt te wijzen dat Amsterdam een eigen koers voer die niet altijd werd geapprecieerd door het RBVVO. De redenen hiervoor zouden kunnen zijn dat Amsterdam een grote gemeente was, die daardoor gemakkelijker weerstand kon bieden aan het RBVVO. Ook zou het kunnen liggen aan de (gemeente)leiding van Amsterdam. Dit zijn echter puur speculatieve verklaringen, direct onderzoek naar Amsterdam in deze situatie zou nodig zijn om hierover meer te weten te komen. RBVVO, 'Verslag van de vergadering met Contactcommissarissen. 12 november 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

Dit waren verantwoordelijkheden die door het RBVVO vooraf aan de lokale overheden werden toegekend. Maar voor dit onderzoek zijn juist die acties interessant die niet voortkomen uit een centrale opdracht of beleid, maar uit lokaal initiatief. Deze lokale acties gaan we nu verder bekijken. Vijf aspecten die door gemeenten werden opgepakt, vallen hierin in het bijzonder op: noodslachting, bonloze bijvoeding, financiële steun aan noodbehoevenden, de groentenvoorziening en distributie/centrale keukens. Niet altijd werd er actie ondernomen door gemeenten op elk van deze aspecten.

Noodslachting: bureaucratisch falen ten voordele van de regio

De problemen rondom noodslachting kwamen direct voort uit de manier waarop de voedselorganisatie was georganiseerd. Als de organisatie op andere uitgangspunten was gebaseerd of andere keuzes had gemaakt, dan was noodslachting niet het probleem geweest tijdens de oorlog. Noodslachting was het slachten van vee, voornamelijk koeien, die door een ongeluk of om andere redenen moesten worden omgebracht. Boeren werden voor dit verlies gecompenseerd op twee manieren. Ten eerste kon het vlees lokaal worden verkocht zodat de boer geen financieel verlies zou lijden op verloren vlees. Ten tweede mocht een boer het gewicht van de verloren koe in mindering brengen op de af te geven hoeveelheid ‘vlees’ aan de distributie. Hiermee werd de koe ‘virtueel’ gecompenseerd.⁹⁹ Deze aanpak reflecteerde sterk de beginselen van het RBVVO: een gelijke en eerlijke verdeling van voedsel stond centraal en boeren moesten bovenal worden beloond voor hun medewerking aan de distributie.

Door deze aanpak ontstond echter een groot probleem doordat het zo fraudegevoelig bleek. Een koe die het spreekwoordelijke afstapje miste, was voor boeren veel lucratiever dan een koe die werd verkocht via het normale distributiesysteem. Deze koe werd wel geteld als deel van de verplichte afdracht waaraan een boer moest voldoen, terwijl hij deze voor betere prijzen kon verkopen. Bovendien waren er mogelijkheden om dit vlees bonloos te verkopen, waardoor dit zeer gewild was. Dit vlees bleef bovendien in de regio. De koe moest tenslotte ‘uit noodzaak’ worden geslacht, wat geschiktheid voor normale distributie beperkte. Noodslachting werd beter gecompenseerd, waardoor het lucratiever werd dan een koe afstaan aan de normale distributie.

Het resulterende ‘vrijbankvlees’ was in theorie beschikbaar op de bon, waarbij men dan tweemaal het gewicht kreeg dat men ervoor normaal zou krijgen. Het was echter ook vaak bonloos beschikbaar. RBVVO-cijfers over noodslachtingen laten dan ook zien dat deze noodslachtingen enorm toenamen. In 1940 werden er 17.135 noodslachtingen uitgevoerd. In het opvolgende jaar waren dit er al 54.619, een verdrievoudiging

⁹⁹ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*, 180-182.

van de hoeveelheid noodslachtingen.¹⁰⁰ Boeren maakten winstgevend gebruik van deze geheel legale methode.

Lokale overheden profiteerden meer dan de centrale overheid van het 'noodvlees' dat in de regio bleef en bovendien vaak bonloos beschikbaar werd. Gemeenten trachtten echter wel degelijk tegen dit fenomeen op te treden. Het probleem was dat bepaalde organisaties binnen gemeenten profiteerde van de situatie die was ontstaan. Een goed voorbeeld hiervan is de situatie in Ede.

In Ede moest de gemeente een evenwichtige oplossing vinden voor vrijbankvlees. In 1941 kwam geregeld in kleine hoeveelheden vrijbankvlees beschikbaar dat moest worden verdeeld. Over deze verdeling was echter conflict. De Edese politie had voor zichzelf een bevoorrechte positie verkregen bij de verdeling van dit vlees. De burgemeester had hier blijkbaar vragen over en er waren ook externe klachten, getuige een brief van de distributieleider van 5 februari 1941.¹⁰¹ Uit deze brief werd duidelijk dat de lokale distributiedienst tot dan toe geen overzicht had over hoe dit vlees werd verdeeld. Er was namelijk geen ambtenaar van de dienst aanwezig bij de verkoop van het vrijbanksvlees.

Dit gaf ruimte voor andere organisaties om het te misbruiken, zoals de politie. Deze had tot deze brief vrij spel gehad en had een deel van dit vlees kunnen bemachtigen zonder bonnen in te leveren. In de brief lijkt de distributieleider nog een compromis te willen sluiten met de politie: voor porties die te klein waren voor openbare verdeling zou de politie eerste recht van koop hebben. Bij grotere hoeveelheden moest het vlees in gelijke porties worden verdeeld. Dit vlees zou dan door middel van volgnummers verdeeld worden onder de bevolking. De politie werd dus nog welwillend behandeld.

Dit veranderde na de reactie van de burgemeester op dit voorstel op zeventien februari 1941. De burgemeester was het er niet mee eens dat de politie alsnog een bevoorrechte positie zou houden. Hij bepaalde dat het te verkopen vlees in porties van een halve kilo zou worden verdeeld. 'Ambtenaren mochten in geen geval boven het publiek bevoorrecht worden'.¹⁰² Dit betekent dat de burgemeester een hardhandig einde maakte aan de misbruik van vrijbankvlees door de Edese politie.

Blijkbaar hechtte de Edese burgemeester meer aan het verzekeren van een eerlijke voedseldistributie dan het onderhouden van een goede relatie met de Edese politie. Het lijkt erop dat de politie wel op een andere manier werd gecompenseerd. De gemeenteraad besloot op 26 maart 1941 om politieagenten een extra

¹⁰⁰ Ibidem, 181.

¹⁰¹ Distributieleider Ede, 'brief omtrent vleeschverkoop vrijbank aan de burgemeester van Ede 5 februari 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 112 distributiedienst in de gemeente Ede, (1917-1920) 1939-1949, omslag 1.

¹⁰² Burgemeester van Ede, 'brief omtrent vleeschverkoop vrijbank aan de distributie van Ede 17 februari 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 112 distributiedienst in de gemeente Ede, (1917-1920) 1939-1949, omslag 1.

toelage te geven.¹⁰³ Er werd niet gezegd waarom deze toelage werd toegekend, maar gezien de korte periode tussen deze toekenning en de zaak rond het vrijbanksvlees is het niet onaannemelijk om hier verband tussen te zien. De gemeente had er belang bij om de politie te vriend te houden. Zonder de politie geen openbare orde, welke essentieel was in oorlogstijd en voor een goede voedselvoorziening.

Helaas voor de gemeente bleef de relatie met de politie moeizaam. De distributieleider stuurde aan de provinciale inspectiedienst van het RBVVO op 30 augustus 1941 een brief waarin hij klaagde over het zwakke optreden van de politie.¹⁰⁴ Die zou onvoldoende optreden wanneer de distributiedienst melding maakte van bonfraude en misbruik. Hij beschuldigde de politie er ook van zaken in de doofpot te stoppen, omdat hij nooit de processen-verbaal van aanklachten kreeg. Dit kan twee dingen betekenen: of de politie weigerde mee te werken met de distributiedienst of ze maakte zich schuldig aan machtsmisbruik. De affaire maakt duidelijk dat niet alle lokale (overheids)organisaties welwillend meewerkten met het regelen van de distributie.

Bonloze bijvoeding: lokale organisaties, macht en voedselprivileges

De Edese politie was niet de enige organisatie die probeerde meer voordeel uit de distributie te halen voor eigen gewin. Er zijn vele voorbeelden van organisaties die met woord en daad probeerden voedselprivileges te verkrijgen. In Delft kreeg de burgemeester te maken met minimaal negen organisaties die gebruik willen maken van bonloze bijvoeding.

Bonloze bijvoeding betekent dat een organisatie voedsel kreeg voor zijn personeel tijdens werktijd. Dit voedsel werd dan centraal bereid door een van de centrale keukens die een stad had. Dit was zo gewild omdat het voedsel was dat bonloos werd verstrekt, dus het was een extra toevoeging aan het dagelijkse dieet. Vaak werd dit voedsel voor zeer redelijke prijzen verstrekt aan personeel doordat het ten dele door de organisaties of bedrijven werden gesubsidieerd. Maar hier waren natuurlijk limieten aan: niet iedereen kon zomaar gebruik maken van deze bonloze bijvoeding. Deze voeding was meestal gereserveerd voor bedrijven cruciaal voor de Duitse oorlogsindustrie, zogenaamde Rüstungsbedrijven. Dit nam niet weg dat ook andere organisaties probeerden dit privilege te bemachtigen.¹⁰⁵

In Delft werd de burgemeester van 1940 tot 1943 als leider van de distributiedienst regelmatig verzocht om bonloze bijvoeding mogelijk te maken voor bepaalde gemeentelijke organisaties. Hierdoor stond de burgemeester als derde partij tussen lokale organisaties en het RBVVO. De lokale partijen wilden graag

¹⁰³ Gemeenteraad Ede 'notulen van de vergadering van 26 maart 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, inventaris nummer 511.

¹⁰⁴ Distributieleider Ede, 'brief over het zwakke politieoptreden aan het RBVVO 30 augustus 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 112 distributiedienst in de gemeente Ede, (1917-1920) 1939-1949, 7. Correspondentie met het Centraal Distributiekantoor en diverse inspectiediensten van de distributie, 1940-1947.

¹⁰⁵ Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945* 209,214-215.

allemaal gebruik maken van deze mogelijkheid, het RBVVO wilde dit privilege zo min mogelijk verstrekken. Hierdoor kwam de burgemeester in een lastig parket: hij moest zowel lokale als centrale partijen tevreden houden. Dit weerspiegelt de situatie waarin burgemeesters zich tijdens de Eerste Wereldoorlog bevonden volgens Kraaijesteijn: ingeklemd tussen lokale- en centrale belangen.¹⁰⁶

Dit getouwtrek rondom bonloze bijvoeding begint met een brief van de Nederlandse bond van personeel in overheidsdienst van 8 september 1941.¹⁰⁷ De bond verzocht mogelijk te maken dat werklieden van de gemeente net zoals fabrieksarbeiders van bonloze bijvoeding gebruik konden maken; dit op verzoek van leden te Delft. De conceptreactie van de burgemeester op dit verzoek was tweeledig. Hij gaf aan dat het niet kon omdat gemeente- arbeiders normaliter niet de prioriteit hebben om in aanmerking te komen voor bonloos voedsel. De burgemeester stelde ook dat maar een zeer beperkte groep gemeentepersoneel in aanmerking kwamen voor bonloze bijvoeding, namelijk degene die werkten in een fabrieksomgeving zoals de gemeentelijke gasfabriek.¹⁰⁸ Deze brief is echter nooit verzonden, waardoor de kwestie bleef slepen totdat er in november 1941 overleg plaatsvond tussen de bond en de burgemeester.

Op 11 oktober reageerde de directeur van de openbare werken.¹⁰⁹ Hij stelde dat bonloze bijvoeding ten goede zou komen aan ‘arbeider en de arbeidsprestatie’¹¹⁰. Hij verzocht ook dat als de beslissing zou worden genomen om delen van het personeel dat viel onder de openbare werken bonloze voeding te verschaffen, dit te laten gelden voor het gehele personeel van de openbare werken. Hier werd dus actief gelobbyd door een onderdeel van de gemeentelijke organisatie voor extra voedsel. Wat niet duidelijk is, is op welke basis er werd gedacht dat dit personeel recht zou hebben op deze bonloze bijvoeding.

De argumentatie waarom een groep bonloze bijvoeding zou moeten ontvangen zien we wel terug in een verzoek van de stichting voor het beheer der bad- en zweminrichtingen Delft.¹¹¹ Het bestuur hiervan richtte zich in de brief van 17 juni 1942 tot de burgemeester van Delft. De bestuurders wilden graag bonloze bijvoeding voor hun personeel. Hun argument voor bijvoeding betrof de zwaarte van het werk: het zou

¹⁰⁶ Kraaijesteijn, ‘Lokale noden en lokaal beleid’, 72.

¹⁰⁷ Hoofdbestuur Nederlandse bond van personeel in overheidsdienst, ‘brief over bonloze bijvoeding ambtenaren acht september 1941’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

¹⁰⁸ Burgemeester van Delft, ‘onverzonden brief over bonloze bijvoeding ambtenaren gedateerd september 1941’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

¹⁰⁹ Directeur van de openbare werken Delft ‘personeel restauratie nieuwe kerktoeren elf oktober 1941’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Bestuur van de stichting voor het beheer der bad- en zweminrichtingen Delft, ‘brief over bijvoeding badpersoneel zeventien juni 1942’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

langdurig zijn, met werkweken van 55 tot 60 uur. Ook zou het bovenmatig zwaar zijn omdat het in de buitenlucht was tijdens de zomer.

Het doel van deze argumentatie was om de arbeid die het personeel verrichtte bovengemiddeld zwaar te laten lijken. Hierdoor zou het personeel in een van de vele groepen vallen die vanwege omstandigheden extra rantsoenen kreeg. Blijkbaar was de gedachtegang dat dit ook zou kunnen werken om bonloze bijvoeding te verkrijgen.

Dit verzoek had het bestuur van de Delftse zwembaden eerst neergelegd bij het RBVVO zelf, maar omdat men daar was afgewezen werd nu een poging ondernomen bij de burgemeester. De burgemeester werd gezien als een tweede kans, iemand die mogelijk alsnog dit voordeel voor de stichting kon regelen. De burgemeester van Delft was echter onverbiddelijk. Hij verwees terug naar het besluit van het RBVVO: bonloze bijvoeding was niet mogelijk 'in verband met de op dat gebied geldende richtlijnen'.¹¹² Het personeel van de zwembaden voldeed niet aan de centraal gestelde richtlijnen, dus was het niet mogelijk om ze bonloze bijvoeding te geven.

De burgemeester gebruikte de argumentatie van de centrale overheid en hield zich daarmee deze lokale organisatie van het lijf. Ook ontweek hij hiermee de verantwoordelijkheid voor de beslissing. Hij was immers niet degene die deze beslissing had genomen: dat was het RBVVO. De burgemeester hield zich alleen maar aan de voorschriften. Dit was een manier voor de burgemeester om te voorkomen dat hij tussen de centrale overheid en de lokale organisaties zou komen te staan.

Het meest schrijnende voorbeeld van een conflict over bonloze bijvoeding betreft de Delftse politie. Deze kreeg voor een onbekende tijd bonloze bijvoeding vanuit de centrale keuken. Dit werd sterk gesubsidieerd door de gemeente, die het overgrote deel van de gemaakte kosten ervoor droeg. Begin 1943 werd hier echter een eind aan gemaakt door een circulaire van het RBVVO. Vóór die tijd al reageerde de chef van de openbare werken op een eerdere RBVVO-nota, van 25 november 1942.¹¹³ In deze nota werd gesteld dat de bevoorrading van de politie geheel buiten het RBVVO stond. Dat betekende dat het op de normale wijze moest gebeuren, met het inleveren van bonnen voor het gebruikte voedsel.

¹¹² Burgemeester van Delft 'brief over bijvoeding badpersoneel 22 juni 1942' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

¹¹³ Chef afdeling openbare werken Delft 'Brief over bijvoeding politiepersoneel vijf december 1942' stadsarchief Delft, Stukken betreffende verstrekking van goederen en huisvesting voedsel 1941-1945, inventarisnummer 6142.

De reactie van de directeur van de openbare werken was vernietigend voor zowel de politie als de burgemeester. Hij stelde dat de bonloze bijvoeding nu gebeurde zonder toestemming van het RBVVO. Toestemming die ook nooit zou komen volgens hem, want bonloze bijvoeding werd niet verstrekt aan politiepersoneel.

Al het voedsel moest dus worden ‘betaald’ met bonnen. Ook de normale kosten zouden volgens de directeur geheel door het ontvangende personeel moeten worden gedragen. Hij haalde er ook een moreel argument bij. Het voedsel moest zo eerlijk mogelijk worden verdeeld. Bonloze bijvoeding zou meer aan bepaalde personen geven dan aan andere en zou bovendien voedsel ontnemen aan de allerarmsten die het echt nodig hadden.

Door deze constructie werd er geprofiteerd van het inleveren van bonnen door de mensen die gebruik maakten van de centrale keukens. Het politiepersoneel kreeg bovendien al vanwege hun positie een hoger rantsoen, dus deze bonloze bijvoeding was dubbelop.

Uit deze gebeurtenis wordt duidelijk dat de politie van Delft gebruik maakte van haar positie om privileges te krijgen. We hebben gezien dat de Edese politie ook gebruik maakte van mogelijkheden die de voedseldistributie bood die ze bij nader inzien niet verdiende. Dit werd mogelijk gemaakt door de machtspositie van de politie. In het geval van Ede was het de burgemeester zelf die hieraan een eind maakte. In Delft lijkt dit pas te zijn gebeurd nadat het RBVVO hier een circulaire over stuurde. Hier werd sterk gebruik gemaakt van macht als een middel om de entitlement van politieagenten te vergroten.

Groentenvoorziening: Ede en de opnieuw naderende oorlog

We hebben het eerder in dit hoofdstuk al gehad over de rol die gemeenten speelden in de specifieke distributie van groenten. Ze hadden op dit vlak meer inbreng dan anderen omdat het RBVVO dit aan de gemeenten liet. Maar in het geval van Ede zien we ook dat gemeenten verder konden gaan wanneer ze dat wilden. Ede zette namelijk in 1944 een door de gemeente geleide groenteproductie en -distributie op. Dit ging geheel op eigen initiatief, gebruikmakend van de structuren die al bestonden voor de normale distributie.

Op zes juni 1944 landden de westerse geallieerden in Frankrijk waardoor voor West-Europa het einde van de oorlog naderde. Dit werd ook zo ervaren door de burgemeester Dierendonck van Ede. De week daarna, op dertien juni 1944, liet hij daarom het volgende bekend maken:

“Aangezien het zich laat aanzien, dat de groentenaanvoer in de eerstvolgende maanden aan groote stagnatie onderhevig zal zijn, heeft de gemeente den verbouw van vroege aardappelen en groenten zelf ter hand genomen”.¹¹⁴

Dierendonck zag blijkbaar ondanks zijn N.S.B. achtergrond in dat Duitsland de oorlog aan het verliezen was en bereidde zich voor op mogelijke nieuwe oorlogshandelingen op Nederlandse bodem door de groentenproductie te vergroten.

Dit liet hij niet over aan boeren die, als hij had gewild, met pressie en ondersteuning wellicht tot productieverhoging aan te zetten waren geweest. Hij liet het ook niet over aan particulieren, aan wie hij land had kunnen geven om volkstuinen op te zetten voor eigen gebruik.

Hij hield de leiding over dit project bij de gemeente. Hier zijn goede redenen voor te geven. Extra productie door boeren zou zeer waarschijnlijk in het centrale distributiesysteem verdwijnen. Als de burgemeester het aan particulieren zou overlaten, dan zouden degenen die het geld en de tijd ervoor hadden ervan profiteren, maar niet degenen die deze extra groenten juist het hardst nodig hadden. De gemeente kon voor een goede verdeling zorgen, op de volgende manier:

*“Om straks de beoogde producten billijk te kunnen verdeelen, zal worden overgegaan tot de uitreiking van groentenkaarten aan alle inwoners, die zich daarvoor aanmelden.”*¹¹⁵

De geproduceerde groenten zouden worden gedistribueerd op dezelfde manier waarop de normale distributie was geregeld. Er waren echter twee verschillen: dit ging om de distributie van lokaal geproduceerde groenten die bedoeld was voor inwoners van de regio. ‘Van elders aangevoerde groenten’ vielen expliciet niet onder deze groentekaart.

Het was een aanvulling van de rantsoenen door de regio en voor de regio. In dit geval was het niet zo dat door deze maatregel andere gebieden minder voedsel zouden hebben, zoals dat het geval was met noodslachtingen. Het was een maatregel die voedsel toevoegde aan het totaal in plaats van een maatregel die voedsel onttrok.

¹¹⁴ Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over uitgifte van groentenkaarten dertien juni 1944’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, Openbare aankondigingen van het gemeentebestuur 1944, inventaris nummer 1496.

¹¹⁵ Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over uitgifte van groentenkaarten dertien juni 1944’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, Openbare aankondigingen van het gemeentebestuur 1944, inventaris nummer 1496.

De bevolking werd met klem gevraagd mee te helpen met de verwerking van deze groenten, getuige een bekendmaking van tien augustus 1944. Hierin werd gevraagd om ‘vrijwillige boonenplukkers’ om de sperziebonen van de door de gemeente aangelegde akkers te halen.¹¹⁶

Het tweede verschil was dat het adres van de groenteleverancier moest worden opgegeven. Dit lijkt aan te geven dat deze extra groenten alleen op te halen waren bij die specifieke leverancier. Bij de normale distributie kon men naar elke winkel gaan binnen de regio. Het publiek moest zich binden aan een bepaalde leverancier, om de efficiëntie van de distributie te verhogen. Dit was niet de enige keer waarop deze geforceerde binding tussen klant en voedselverkoper voorkwam in Ede.

Op twintig maart 1945 stelde de burgemeester hetzelfde systeem ook verplicht voor bakkers en broodrantsoenen.¹¹⁷ Dit waren maatregelen die nodig waren om de distributie zo efficiënt mogelijk te maken. Fossiele energie en de energie van mensen moesten zoveel mogelijk worden gespaard. Met deze maatregel werd voorkomen dat mensen op zoek gingen naar meer voedsel en voorraden zouden aanleggen. Wat er was kon op die manier eerlijk worden verdeeld en iedereen had toegang tot het deel wat hem toekwam

De gemeente en distributiedienst van Ede zorgden met deze extra groenteteelt en distributiemaatregelen dat er regionaal zoveel mogelijk voedsel beschikbaar was, dat werd verdeeld op een zo efficiënt mogelijke manier.

Financiële hulp aan noodbehoevenden

Gemeenten hadden een probleem. Armere burgers kwamen door stijgende voedselprijzen steeds meer in de problemen. Ze hadden hierdoor steun nodig om financieel overeind te blijven. De gemeenten wilden er primair voor zorgen dat deze armen toegang bleven houden tot voedsel. Ede en Delft deden dit op verschillende manieren.

Delft had een actief armenbestuur dat gedurende de hele oorlog trachtte de armere delen van de stad te ondersteunen. In 1941 gaf deze organisatie aan behoeftigen bijvoorbeeld voor 1737 gulden aan voedsel. Belangrijker en van grotere omvang waren echter de andere manieren waarop de armenraad ondersteuning bood. Zo gaf de raad bijvoorbeeld 15.882 gulden uit aan brandstoffen en 13475 gulden aan kleding, schoeisel en liggingsstukken.¹¹⁸

¹¹⁶ Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over de gemeentelijke groenteteelt tien augustus 1944’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers , 1647 - 1948, Openbare aankondigingen van het gemeentebestuur 1944, inventaris nummer 1496.

¹¹⁷ Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over de broodrantsoenen, twintig maart 1945’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers , 1647 - 1948, inventarisnummer 1503 Openbare bekendmakingen van de burgemeester, de Ortskommandant, de leider van de distributiedienst en andere functionarissen met betrekking tot de noodtoestand gedurende de winter 1944/1945, 1944-1945

¹¹⁸ Liggingsstukken is een andere benaming voor beddengoed.

Dit waren ook essentiële goederen, waar blijkbaar grote vraag naar was. Voor de voedseldistributie was het echter van grote waarde dat de armenraad samenwerkte met het distributiekantoor om het mogelijk te maken sterk gesubsidieerd voedsel te verstrekken aan de armen. Hierdoor kon onder 1420 mensen gedurende het jaar 1941 dertigduizend kilo groenten worden verdeeld. Ook hadden armlastigen door deze samenwerking toegang tot goedkoop vet, zeer essentieel voor het dieet en koken, en andere soorten voedsel.¹¹⁹ Groenten waren het meest uitgedeeld. Dit is logisch: groenten waren het meest voorhanden en het goedkoopst. Ook werd er samengewerkt met een vereniging om schoolvoeding en kinderkleding te verzorgen.¹²⁰

In Delft bestond een uitgebreide samenwerking tussen gemeente en andere organisaties om de hulp aan armlastigen te organiseren. Ede lijkt dit liever vanuit de gemeente zelf te hebben geregeld. In het financieel jaarverslag van 1943 zien we enkele manieren waarop de armere bevolking werd ondersteund. De eerste manier was de gratis levering van melk aan armen. Dit kostte de gemeente bijna 3000 gulden. Ook leverde de gemeente wintergroenten, net zoals Delft. Dit kostte 1734 gulden: samen is dit bijna 20% van het totale gemeentebudget van 25.933 gulden van dat jaar. Werden alle uitgaven aan de distributie geteld, zoals distributiekosten, loonkosten etc., dan gaf de gemeente Ede meer dan de helft van haar budget uit aan de (voedsel)distributie.¹²¹

Dit doet denken aan de benarde financiële situatie waarin gemeenten zich bevonden tijdens de Eerste Wereldoorlog. Ook op andere manieren lijken de situaties op elkaar. Zo bepaalde de gemeenteraad in maart 1941 dat werklozen en een bepaalde groep boeren extra financiële ondersteuning zouden krijgen.¹²² Opvallend hieraan is de verdeling van de kosten: de gemeente betaalde 576 gulden, het rijk 1296. Een soortgelijke verdeling van de kosten was ook gebruikelijk tijdens de Eerste Wereldoorlog. Ook al was het grootste deel van de kosten voor het rijk, toch vormden de kosten die de gemeente Ede maakte nog steeds een groot deel van het gemeentelijke budget.

¹¹⁹ Distributieleider Delft 'Verslag van het distributiekringbureau 'Delft' 1941' Bijlage 11, in: gemeente Delft 'jaarverslag 1941' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5134; Armenbestuur Delft 'Verslag van het burgerlijk armbestuur te Delft over het jaar 1941' Bijlage 10, in: gemeente Delft 'jaarverslag 1941' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5134

¹²⁰ gemeente Delft 'jaarverslag 1940' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5133, pagina 82.

¹²¹ Gemeente Ede 'balans 1943' gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, inventarisnummer 512, Notulen van de gemeenteraad met onderwerpenindex 1945.

¹²² Gemeente Ede 'notulen 26 maart 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, inventarisnummer 511, Notulen van de gemeenteraad met onderwerpenindex 1941.

De chaos van oorlog: eigen initiatief op centraal geleid gebied

Een opvallend element in de bronnen over de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog is de belangrijke rol van chaos. Niet alleen wordt er in de bronnen vaak gesproken over chaos als belangrijke factor voor lokaal initiatief. Hoe ineffectiever de centrale overheid is als gevolg van oorlogshandelingen, hoe uitgebreider lokale overheden zelf delen van de distributie gaan regelen en uitvoeren. Hiervan zien we in zowel Ede als Delft voorbeelden.

In Delft zijn er jaarverslagen van de gemeente die ons een goed beeld geven van de ontwikkeling van de voedselvoorziening. In de meeste jaren was er weinig te melden, anders dan constante groei van het distributieapparaat. De verslagen van twee jaren vallen specifiek op: 1940 en 1945. In het verslag van 1940 staat een passage over de oorlogsdagen. Hierin wordt vermeld dat de distributiedienst en andere organisaties te Delft eigen maatregelen namen ten behoeve van de voedselvoorziening. Ze namen meel in beslag en herverdeelde dit, aardappels opgeslagen op schepen in de haven werden ontladen ten behoeve van de inwoners van Delft en de luchtbeschermingsdienst zorgde voor de melkdistributie vanuit omliggende boeren. Dit was nodig omdat de centrale overheid door de situatie dit niet kon regelen. Communicatiemogelijkheden waren verstoord en fysieke verbindingen verbroken.

“Nadat deze oorlogsdagen voorbij waren en het Centraal Distributiekantoor de 's-Gravenshage haar werkzaamheden als landelijke centraal lichaam wederom geheel kon hervatten, werden bovengenoemde regelingen opgeheven.”¹²³

In 1945 was Nederland weer een strijdtoneel, waardoor hetzelfde probleem ontstond voor Delft. In het verslag van het distributiebureau werd vermeld dat gemeente en lokale organisaties meer op zichzelf waren aangewezen. ‘De voorlichting van het Centraal Distributiekantoor liet toen aanmerkelijk te wensen over.’¹²⁴ Het verslag vertelt ons echter niet wat het distributiekantoor aan deze situatie deed, in tegenstelling tot het verslag van de leiding over de centrale keukens. Hiermee komt een aantal interessante punten naar voren. Ten eerste werden de centrale keukens georganiseerd onder de leiding van het RBVVO, maar lag de uitvoering bij de gemeente. Ook moest de gemeente alle financiële tekorten opvangen die mogelijk zouden ontstaan. Dit was blijkbaar een ongewenste situatie, want de leider van de centrale keukens en de gemeente spreken met elkaar af om zoveel mogelijk zaken met elkaar te bespreken.

¹²³ gemeente Delft ‘jaarverslag 1940’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5133 bijlage 48.

¹²⁴ gemeente Delft ‘jaarverslag 1945’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5137, pagina 26.

Hierdoor ging de centrale keuken niet naar het RBVVO voor beslissingen, maar naar een organisatie die veel directer ondersteuning kon bieden, namelijk de gemeente. Dit had effect, want er werd onder meer overlegd over de mogelijkheid om de centrale keukens onder de werkverruiming te stellen, waardoor ze meer mankracht beschikbaar kregen. Het lijkt erop dat het makkelijker was om samen te werken met de gemeente dan met het RBVVO in deze situatie, mede dankzij de ‘ruime opvattingen’ van de burgemeester. Ik lees hierin dat de gemeente flexibeler was dan het RBVVO als het erom ging de voedselvoorziening adequaat te regelen, ook al was dit niet precies volgens centraal gestelde regels.

Opvallend is ook dat de centrale keukens zelfs een eigen opsporingsdienst opzetten om misbruik van de uitdeling te voorkomen. Dit lijkt sterk op wat er op nationaal niveau ook gebeurde. Daar had het RBVVO de Centrale Controle Dienst om alle misdaden rond de voedselvoorziening op te sporen. Het werd blijkbaar nodig gevonden om in Delft ook specifiek voor de voedselvoorziening een opsporingsapparaat te hebben. Was de politie hiervoor niet toereikend? Dat wordt niet duidelijk helaas. Wat wel duidelijk is, is dat deze opzet duidelijke overeenkomsten vertoont met organisaties die ook op centraal niveau bestonden.

In Ede nam de lokale distributie ook verantwoordelijkheden over van de centrale organisatie in 1945. Ook hier gebeurde dat uit frustratie met de traagheid en het slechte functioneren van de centrale organisatie. De distributieleider in Ede stuurde op 21 maart 1945 een antwoord op een brief van het RBVVO waarin de situatie die hierdoor ontstond duidelijk wordt. Het was een klaagzang op de houding die de centrale organisatie aannam ten opzichte van hem.

“Dat alles te danken aan de vlotte medewerking van het C.D.K. [Centraal Distributie kantoor, deel van het RBVVO], dat gemakkelijk allerlei kan voorschrijven, maar blijkbaar nog in het geheel niet beseft, hoe we hier de zaak moeten laten draaien.”¹²⁵

De distributieleider verklaarde dat hij enkele zaken anders heeft gedaan dan expliciet voorgeschreven door de centrale voedselorganisatie. Het distributiekantoor had bijvoorbeeld voorraden uitgedeeld die dreigden onbruikbaar te worden. Deze hadden moeten worden bewaard tot een bepaald moment, maar in plaats daarvan werd de beslissing genomen om de bonnen ervoor nu in te nemen en de voorraden nu te verdelen. Het werd nog steeds op een eerlijke en logische manier verdeeld, alleen niet op het moment voorgeschreven door het RBVVO.

Moelijker voor de distributieleider was dat hij niet genoeg distributiebonnen kreeg aangeleverd. Deze werden centraal gefabriceerd, maar door de omstandigheden werden deze te laat of onvoldoende afgeleverd.

¹²⁵ Distributie leider Ede ‘brief aan de inspecteur van de distributie 21 maart 1945’ archief nummer 2335 Stukken betreffende de voedselvoorziening gedurende de winter 1944-1945., inventarisnummer 7 Correspondentie met het Centraal Distributiekantoor en diverse inspectiediensten van de distributie, 1940-1947.

Dit was een probleem voor een gemeente die ook nog eens 25.000 geëvacueerden huisvestte. Het RBVVO weigerde echter om toe te staan dat de distributieleider eigen distributiebonnen zou vervaardigen. Dit is begrijpelijk: als dit zou zijn toegestaan was dit een gevoelige plek voor fraude. Nu kwam echter door deze regel de voedseldistributie in gevaar. De oplossing was, *“TENEINDE ZOO BILLIJK MOGELIJK TE VERDEELEN EN TENEINDE ZOOVEEL MOGELIJK EEN WARBOEL TE VOORKOMEN, IN SOMMIGE GEVALLEN ZELF KAARTEN UITGEGEVEN!”*¹²⁶

We zien hier weer zowel eerlijkheid in de verdeling en het voorkomen van chaos als drijfveren voor deze beslissing. In dit geval zag men lokaal geen andere mogelijkheid. De lokale functionarissen wilden het distributiesysteem en de achterliggende gedachten in stand houden, maar werden hierin niet of onvoldoende gesteund door de centrale overheid.

Conclusie

De onderzochte regio's opereerden binnen de door de centrale overheid gestelde regels. Deze regels boden maar beperkte ruimte voor lokale overheden om eigen beslissingen te nemen over de invulling van de voedselvoorziening. Slechts op enkele punten, vrije groentenvoorziening en schoolvoeding bijvoorbeeld, kregen de lokale overheden de ruimte en verantwoordelijkheid om een eigen invulling te geven. Lokale overheden waren verder vooral uitvoerders van centraal beleid.

In deze relatie van de centrale overheid als het beslissende orgaan over de voedselvoorziening en lokale overheden als uitvoerend orgaan kwam vooral verandering in crisistijd. Crises werden vooral veroorzaakt door de terugkeer van actieve oorlog binnen de Nederlandse grenzen in de laatste twee jaren van de oorlog. Dat oorlog in deze verandering leidend was, wordt ook duidelijk als we naar de meidagen van 1940 kijken. Hier gebeurde namelijk hetzelfde als wat er gebeurde in 1944-1945: oorlog onderbrak het normaal functioneren van het grotere distributiesysteem, maar liet de lokale structuur intact.

De lokale overheid ging bij gebrek aan leiding van boven en om het hoofd te bieden aan de kritieke situatie, zelf beslissingen nemen om de voedselvoorziening zo goed mogelijk door te laten gaan. Dit zien we in Delft, waar diverse partijen de handen ineen sloegen en de centrale organisatie kopieerden op lokaal niveau. In Ede werd de beslissing genomen om vanaf de zomer van 1944 eigen groenten te gaan verbouwen en distribueren. In beide steden wordt duidelijk dat de organisatiestructuur die was opgezet, niet werd afgebroken eind 1944-1945. In plaats daarvan wordt de organisatie eerder geëmuleerd op lokaal niveau.

¹²⁶ De hoofdletters zijn verbatim overgenomen. Distributie leider Ede 'brief aan de inspecteur van de distributie 21 maart 1945' archief nummer 2335 Stukken betreffende de voedselvoorziening gedurende de winter 1944-1945., inventarisnummer 7 Correspondentie met het Centraal Distributiekantoor en diverse inspectiediensten van de distributie, 1940-1947.

De organisatie werd blijkbaar niet gezien als inherent falend. Het probleem was dat door de oorlog de voedselvoorziening niet meer op nationaal niveau te organiseren was. Lokale overheden waren in de moeilijke omstandigheden op zichzelf aangewezen. Gelukkig voor hen bestond een deel van de distributieorganisatie wel op lokaal niveau: de centrale keukens en de distributiekantoren. Rond deze organisaties konden ze op lokaal niveau veerkrachtig zijn en de voedseldistributie zo goed mogelijk blijven organiseren.

Conclusies

De voedseldistributie tijdens de Tweede Wereldoorlog is een onderbelicht onderwerp. Het spreekt minder tot de verbeelding, maar is wel een belangrijk onderwerp om het verloop van de oorlog en de bijbehorende gevoelens over deze oorlog te begrijpen.

Het is daarom belangrijk inzicht te hebben in hoe de voedselvoorziening was georganiseerd en de effectiviteit waarmee het onder gegeven omstandigheden functioneerde. Gemeenten en andere lokale organisaties spelen daar een rol die tot nu toe bijna geen aandacht heeft gekregen. Trienekens concentreert zich in zijn publicaties over de voedseldistributie op de centrale overheid, specifiek het Rijksbureau voor de Voorbereiding van de Voedselvoorziening in Oorlogstijd (RBVVO).

Trienekens stelt en beargumenteert uitgebreid dat het RBVVO de beslissingen nam als het ging om de voedselvoorziening in Nederland. Maar hier rijst de vraag: welke rol speelden gemeenten dan in de voedseldistributie? Hadden ze echt geen ruimte voor eigen initiatief? Hoe lokale overheden en lokale organisaties omgingen met de ruimte die ze hadden op het gebied van voedselvoorziening 1940-1945 is de centrale vraag die in dit paper tracht beantwoord te worden. Want hoewel Trienekens gelijk heeft dat het RBVVO de leiding over de voedseldistributie had en lokale organisaties weinig eigen beslissingen konden nemen, betekende dat niet dat deze helemaal niets deden op dit gebied.

De redenen waarom de voedseldistributie zo succesvol was en op deze manier was georganiseerd, zijn terug te voeren tot de Eerste Wereldoorlog. Op het gebied van de voedselvoorziening was deze oorlog bijna catastrofaal afgelopen, ook al participeerde Nederland er niet in. De Nederlandse overheid slaagde er niet in om een goed functionerende voedseldistributie op te zetten die om kon gaan met de nieuwe realiteit. Gemeenten speelden een belangrijke rol in dit systeem, vooral de burgemeesters. Had de oorlog langer dan 1918 geduurd, dan was de precare situatie in Nederland uitgelopen tot een ware voedselcrisis. Na de oorlog leidde dit bij de Nederlandse overheid tot vragen: wat hebben we fout gedaan, en hoe kunnen we een mogelijke toekomstige voedselcrisis voorkomen?

De Eerste Wereldoorlog was voor Nederland op het gebied van de voedselvoorziening een ‘bijna-ramp’. In Singleton's theoretische model leidde deze oorlog Nederland in dit opzicht tot een crisis, maar is het niet op een ramp uitgelopen. De oplopende voedseltekorten en daar opvolgende onrust van laat 1917/ 1918 had een ‘triggering event’ kunnen worden, als het einde van de oorlog dit niet had voorkomen. De Nederlandse overheid had hierna kunnen stellen: *dit was een unieke situatie die niet weer zal voorkomen, we hoeven er ons dan ook niet op voor te bereiden*. Maar dit is niet de conclusie die werd getrokken. In plaats daarvan kwam uit het ‘sensemaking proces’ na de oorlog een andere conclusie naar voren: *we waren onvoldoende voorbereid op een bedreiging van de voedselvoorziening door een oorlogssituatie en deze situatie kan zich in de toekomst weer voordoen*.

Deze realisatie beïnvloedt de gehele organisatie van de voedselvoorziening tijdens de Tweede Wereldoorlog en is de reden voor het relatieve succes ervan. Uit de situatie tijdens de Eerste Wereldoorlog werden belangrijke lessen getrokken: *het belang van de medewerking van boeren, van de regelende rol van de overheid en van de centralisering van alle beslissingen. Gemeenten kregen hierdoor minder invloed en beslissingsmogelijkheden als het gaat om de voedselvoorziening.*

Een eerlijke verdeling en het voorkomen van chaos, dat waren de grondslagen waarop de voedselvoorziening in de Tweede Wereldoorlog was gebaseerd. Deze werden niet alleen uitgedragen door de centrale overheid, ook lokale overheden deelden deze overtuigingen. Doordat deze grondslagen zo breed werden gedeeld en succesvol werden geïmplementeerd door middel van een uitgebreid distributiesysteem werd voorkomen dat de meest kwetsbare onder de bevolking zouden lijden aan entitlement decline. De Nederlandse overheden hadden zich gerealiseerd wat Sen uitdraagt met de entitlement theorie: voedseltekort is niet een product van voedselgebrek, maar een product van ongelijke verdeling en ongelijke toegang.

Het is overduidelijk dat het creëren en vasthouden van een situatie waarin een eerlijke verdeling van voedsel werd gerealiseerd een zeer intensief proces was. Alle lagen van de overheid en samenleving moesten worden overtuigd dat deze grondslag en bijbehorend systeem de beste keuze waren. Het getuigt van het succes van de centraal geleide voedseldistributie dat de overtuigingen die eraan ten grondslag lagen zo breed werden gedeeld. Gemeenten werkten dan ook grotendeels actief mee aan de voedseldistributie, ondanks dat ze minder inbreng hadden dan tijdens de Eerste Wereldoorlog.

Er waren zeer uitgebreide voorbereidingen nodig in de jaren voor de oorlog om het distributiesysteem op voorhand klaar te hebben staan en voedselvoorraden op te hebben gezet. Dit was een uitgebreide investering van tijd, geld en moeite. De blijvende noodzaak van investering in het distributiesysteem was des te dringender tijdens oorlog zelf. Alle lagen van de overheid en andere organisaties moesten participeren, wilde de voedseldistributie voedsel zo gelijk mogelijk kunnen verdelen. Over het algemeen was dit succesvol, ondanks een bij tijd en wijle bloeiende zwarte markt en tegenstribbelende organisaties. Een eerlijke verdeling op een stabiele manier was niet de standaard situatie. Er was grote inzet voor nodig. De armeren profiteerden van een overheid die alle factoren van de voedselvoorziening meenam in haar beleid.

Een sterkere centrale leiding en minder beslissingsruimte voor lokale overheden ten opzichte van de Eerste Wereldoorlog betekende niet dat er totaal geen lokaal initiatief mogelijk was of dat er geen pogingen waren om voedsel anders dan via het reguliere systeem te verdelen. We hebben gezien dat er door lokale organisaties pogingen werden gedaan om te profiteren van de mazen in het net, zoals noodslachting en bonloze bijvoeding.

Veel van dit misbruik werd voorkomen of afgewezen door het RBVVO, maar ook door de gemeentebesturen. Toch bestond er misbruik. Zowel in Ede als Delft misbruikte de politie zijn machtspositie om voor zijn personeel extra voedsel te bemachtigen. Dit ging ten koste van de lokale bevolking, in het geval van bonloze bijvoeding van de armere delen van de bevolking die gebruik maakten van de centrale keukens. Dit waren acties die de eerlijkere verdeling van voedsel negatief beïnvloedden, zonder dat er meer voedsel in het systeem kwam. Macht en kennis van de voedseldistributie zijn in dit geval wapens waarmee lokale organisaties hun entitlements zoals gedefinieerd door Sen vergrootten.

Buiten deze negatieve voorbeelden van lokaal initiatief bestonden er ook positieve voorbeelden, zoals lokale initiatieven, die de eerlijke verdeling bevorderden of de voedselvoorraad vergrootten.

Waar negatieve voorbeelden voorkomen gedurende de hele oorlog, zien we deze positieve voorbeelden vooral in de laatste fase van de oorlog in de periode september 1944 tot mei 1945. Dit is in de classificatie van Trienekens ook de fase waarin de voedselvoorziening onder zware druk komt te staan door de terugkeer van actieve oorlogshandelingen binnen de Nederlandse grenzen.

In deze laatste fase brokkelt de capaciteit van het RBVVO af om de voedseldistributie centraal te organiseren. Hieraan liggen twee gevolgen van actieve oorlogvoering binnen de Nederlandse grenzen ten grondslag. Ten eerste bemoeilijkt de strijd de communicatie en fysieke connecties tussen delen van het land. Hierdoor was het moeilijk voor het RBVVO om voedsel te transporteren en om informatie in te winnen over lokale situaties. Het tweede gevolg van de oorlogshandelingen was dat de lokale situaties sterk van elkaar gingen verschillen. Terwijl het RBVVO minder goed kon reageren, waren de lokale noden hierdoor op hun hoogst. Deze situatie creëerde niet alleen noodzaak om te zoeken naar specifieke oplossingen, maar ook de ruimte voor lokale organisaties die nodig was om die oplossingen te bieden.

Wat gemeenten vooral trachtten te doen, was het op peil houden van de voedselvoorraden en het in stand houden van het voedseldistributiesysteem zoals het was opgezet door de centrale overheid.

Dit betekende paradoxaal genoeg dat ze soms acties ondernamen die tegen de richtlijnen van de centrale overheid ingingen. Sterk veranderende lokale situaties zorgden ervoor dat acute actie nodig was om het distributiesysteem in stand te houden. Terwijl snellere reactie nodig was, werd de respons vanuit de centrale overheid juist langzamer. Dit bracht gemeenten vaak tot een impasse: het distributiesysteem was uiterst noodzakelijk in deze situatie waarin de verdeling van voedsel een zaak van leven of dood was. Zowel Ede als Delft kozen er daarom voor om de regels opgelegd van boven te negeren en hun eigen initiatief te gebruiken om belangrijke beslissingen te nemen. Ze braken niet met wat de centrale overheid had opgezet. Het systeem werkte en werd grotendeels gevolgd. Lokale initiatieven dienden dezelfde doelen die de centrale overheid had: een eerlijke verdeling van voedsel garanderen en chaos voorkomen.

Over het algemeen zien we dat de situaties in Ede en Delft vergelijkbare reacties opleverden: de gemeenten trachtten het distributiesysteem en bijbehorende voedselverdelingssystemen in stand te houden. Er zijn ook verschillen die voortkomen uit diverse omstandigheden. Locatie is een van deze factoren.

Ede profiteerde van de nabijheid van voedselproducerende gebieden. Het had ook meer ruimte beschikbaar, waardoor het projecten zoals de gemeentelijke groenteproduktie kon opzetten. Ede profiteerde ook van een distributiesysteem dat voedselproducerende gebieden licht bevoordeelde. Meer boeren betekende meer mensen die zichzelf verzorgden en daarmee minder druk op de distributie. Ook had Ede profijt van bureaucratische procedures zoals noodslachting, waardoor er meer vlees lokaal beschikbaar was. Delft had door zijn locatie in stedelijk gebied minder ruimte en profijt van dergelijke procedures.

Er lijkt nog een ander verschil te bestaan tussen de onderzochte gemeenten. In Ede werden de voedseldistributie en alle andere daaraan verwante systemen georganiseerd door het gemeentebestuur. In Delft bestond er eerder een netwerk waarin de gemeente de distributie uitvoerde, maar andere taken zoals schoolvoeding en ondersteuning van armen werden overgelaten aan maatschappelijke organisaties. De achtergrond zou gelegen kunnen zijn in het feit dat Delft een stad was die al eeuwenlang een omvangrijk netwerk van actieve maatschappelijke organisaties kende. Ede echter begon pas te groeien in de late negentiende eeuw: hier was een dergelijk netwerk nog niet tot ontwikkeling gekomen. Hierdoor was het gemeentebestuur meer op zichzelf aangewezen. Dit blijft vooralsnog echter een hypothese.

Lokale organisaties lijken zich vooral te hebben geschikt naar het beleid van de centrale overheid als het ging om de voedselvoorziening. Dit is niet verrassend wanneer de controle van bovenaf sterk en constant aanwezig was in de relatief stabiele periode van 1940 tot september 1944. Deze controle was niet alleen op papier, maar ook fysiek door de inzet van de Centrale Controle Dienst en diverse provinciale commissarissen. Al deze instanties en functionarissen zorgden ervoor dat het centrale beleid nauwkeurig werd gevolgd. Dit beleid werd ook duidelijk uitgedragen door middel van handleidingen, brieven en circulaire's aan alle lagen van de voedselvoorzieningsorganisatie.

Dankzij een goed functionerend informatievergaringssysteem bleef het RBVVO op de hoogte van mogelijk problemen, waarmee hierop kon anticiperen indien nodig. Dit voorkwam al te grote ontevredenheid over het uitblijven van nodige maatregelen. Deze combinatie van controle, informatievergaring en noodzakelijke maatregelen voorkwam dat de centrale overheid teveel verantwoordelijkheden en besluiten aan lokale overheden moest geven. Dit bracht immers verbrokkeling met zich mee, wat zowel de efficiëntie als de relatieve onafhankelijkheid van de voedselvoorziening in gevaar zou brengen. De lokale overheden waren sterk onder de invloed van de bezetter en collaborateurs, waardoor het voor het RBVVO onwenselijk was om hen meer invloed te geven.

Opvallend is dat de gemeenten een actieve keuze lijken te maken om het uitgezette overheidsbeleid te volgen wanneer ze na september 1944 echter wel mogelijkheden hadden om af te wijken.

Het RBVVO was dus niet alleen succesvol wanneer het directe controle had. Het systeem werkte blijkbaar goed of was in ieder geval het beste mogelijk op dat moment. De gemeenten wilden het in stand houden, ook al moest dit in de laatste fase van de oorlog steeds meer op eigen kracht. Het RBVVO lijkt dus ook succesvol te zijn geweest in het beïnvloeden van lokale organisaties, waardoor het centrale beleid door deze lokale organisaties werd geïnternaliseerd.

Uit de voorbeelden van Ede en Delft komt voornamelijk het succes naar voren van zowel het RBVVO, als de lokale organisaties. Er waren zeker klachten vanuit de gemeenten, maar deze lijken minimaal te zijn. Pas toen de regels de geest van de distributie begonnen aan te tasten na september 1944, lijkt er door gemeenten actief afwijkend beleid te zijn gemaakt. In dit paper wordt aangetoond dat niet alleen de centrale organisatie ervan overtuigd was dat dit een goed werkend systeem was, gebaseerd op goede grondbeginselen, maar ook de uitvoerende lokale organisaties.

Dit paper steunt zwaar op de kwaliteit van het gebruikte bronmateriaal. Veelal zijn de centrale bronnen over de voedselvoorziening rapporten die uitpuilen met cijfers, maar die weinig zeggen over de acties van lokale organisaties of de mening van het RBVVO daarover. Slecht weinig centrale bronnen spreken over specifieke gemeenten en de situatie aldaar, zoals de enquêteursrapporten. Deze spreken echter niet over het beleid van de gemeenten zelf. Correspondentie met het RBVVO over beleid is ook zeldzaam. Dat is teleurstellend, want ik verwacht aan de hand van de correspondentie die ik wel heb gevonden dat juist hieruit veel informatie kan worden ontleend over de relatie tussen centrale- en lokale organisaties.

Lokale bronnen zijn schaars, mede door de oorlogsomstandigheden. Niet alleen is er bovengemiddeld veel vernietigd ten opzichte van 'normale' jaren, ook is er minder documentatie vervaardigd.

Het lokale bestuursorgaan had in zijn algemeenheid door de uitschakeling van de gemeenteraad eind 1941 minder behoefte aan documentatie. Het beleid beperkte zich tot overleg tussen een oppermachtige burgemeester en zijn ambtenaren. Hiervan zijn weinig tot geen notulen of verslagen beschikbaar. Hierdoor blijft er maar een kleine hoeveelheid bruikbaar materiaal over en is het beantwoorden van de onderzoeksvraag een zoektocht geweest door diverse nationale en regionale archieven.

Er zijn nog twee punten voor meer studie en noodzakelijk onderzoek. Ten eerste is dat de rol van de volkstuinten, zowel privé als gedeelde tuinen en overheidsvolkstuinten. Vooral over privévolkstuinten en hoe ze werden gebruikt, weten we weinig. Ze hebben bestaan en werden uitgebreid gebruikt. Het is onbekend welke rol ze speelden in het proces van (individuele) voedselvergarig. Het tweede punt van interesse is de afwijkende relatie van Amsterdam met het RBVVO.

Het lijkt erop dat Amsterdam, al eerder dan Delft of Ede, een eigen koers probeerde te volgen, waardoor het RBVVO heeft geprobeerd de stad buiten de besluitvorming te houden. De vraag is waarom en op welke terreinen de stad meer beleidsvrijheid wilde hebben, terwijl elders die noodzaak blijkbaar niet werd gevoeld.

Dit paper is een uitgebreide aanvulling op de conclusies die Trienekens trekt. Het gedrag van lokale overheden en organisaties lijkt te bevestigen dat het RBVVO een oppermachtige positie innam binnen de Nederlandse voedselvoorziening. Actief afwijkend gedrag was beperkt en manifesteerde zich vooral na september 1944. Dat bevestigt het idee dat de voedselvoorziening goed was geregeld totdat deze werd verstoord door de hernieuwde oorlog op Nederland grondgebied. Nederlandse gemeenten speelden een belangrijke, maar ondergeschikte rol in dit systeem. Gemeenten waren trouw aan het idee waarop de voedselvoorziening was gebaseerd, ook al betekende dit soms ontrouw aan de centrale overheid.

Bibliografie

Primaire bronnen

Armenbestuur Delft ‘‘Verslag van het burgerlijk armbestuur te Delft over het jaar 1941’’ Bijlage 10, in: gemeente Delft ‘‘jaarsverslag 1941’’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5134.

Bestuur van de stichting voor het beheer der bad- en zweminrichtingen Delft, ‘brief over bijvoeding badpersoneel zeventien juni 1942’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

Burgemeester van Delft ‘brief over bijvoeding badpersoneel 22 juni 1942’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

Burgemeester van Delft, ‘onverzonden brief over bonloze bijvoeding ambtenaren gedateerd september 1941’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over de broodrantsoenen, twintig maart 1945’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, inventarisnummer 1503

Openbare bekendmakingen van de burgemeester, de Ortskommandant, de leider van de distributiedienst en andere functionarissen met betrekking tot de noodtoestand gedurende de winter 1944/1945, 1944-1945.

Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over de gemeentelijke groententeelt tien augustus 1944’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, Openbare aankondigingen van het gemeentebestuur 1944, inventarisnummer 1496.

Burgemeester van Ede, ‘bekendmaking over uitgifte van groentenkaarten dertien juni 1944’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, Openbare aankondigingen van het gemeentebestuur 1944, inventarisnummer 1496.

Burgemeester van Ede, ‘brief omtrent vleeschverkoop vrijbank aan de distributie van Ede 17 februari 1941’ gemeentearchief Ede, archiefnummer 112 distributiedienst in de gemeente Ede, (1917-1920) 1939-1949, omslag 1.

Centraal bureau voor de statistiek, *Bevolking en oppervlakte der gemeenten van Nederland op 1 januari 1940* (s’ Gravenhage 1940).

Chef afdeling openbare werken Delft ‘Brief over bijvoeding politiepersoneel vijf december 1942’ stadsarchief Delft, Stukken betreffende verstrekking van goederen en huisvesting voedsel 1941-1945, inventarisnummer 6142.

Directeur van de openbare werken Delft ‘personeel restauratie nieuwe kerktoren elf oktober 1941’ stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

Distributie leider Ede 'brief aan de inspecteur van de distributie 21 maart 1945' archief nummer 2335
Stukken betreffende de voedselvoorziening gedurende de winter 1944-1945., inventarisnummer 7
Correspondentie met het Centraal Distributiekantoor en diverse inspectiediensten van de distributie, 1940-1947.

Distributie leider Ede 'brief aan de inspecteur van de distributie 21 maart 1945' archief nummer 2335
Stukken betreffende de voedselvoorziening gedurende de winter 1944-1945., inventarisnummer 7
Correspondentie met het Centraal Distributiekantoor en diverse inspectiediensten van de distributie, 1940-1947.

Distributieleider Delft 'Verslag van het distributiekringbureau 'Delft' 1941' Bijlage 11, in: gemeente Delft 'jaarsverslag 1941' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5134.

Distributieleider Ede, 'brief omtrent vleeschverkoop vrijbank aan de burgemeester van Ede 5 februari 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 112 distributiedienst in de gemeente Ede, (1917-1920) 1939-1949, omslag 1.

Distributieleider Ede, 'brief over het zwakke politieoptreden aan het RBVVO 30 augustus 1941' gemeentearchief Ede archiefnummer 112 distributiedienst in de gemeente Ede, (1917-1920) 1939-1949, 7. Correspondentie met het Centraal Distributiekantoor en diverse inspectiediensten van de distributie, 1940-1947.

Edward Voûte, 'Brief aan S.L. Louwes 11 april 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 48.

gemeente Delft 'jaarsverslag 1940' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5133.

gemeente Delft 'jaarsverslag 1940' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5133 bijlage 48.

gemeente Delft 'jaarsverslag 1945' stadsarchief Delft, archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 5137, pagina 26.

Gemeente Delft, *Jaarsverslagen van de gemeente 1941-1943*, stadsarchief Delft archief 653 Gemeentebestuur Delft, 1939-1970, 5134-5136.

Gemeente Ede 'balans 1943' gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, inventarisnummer 512, Notulen van de gemeenteraad met onderwerpenindex 1945.

Gemeente Ede 'notulen 26 maart 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers, 1647 - 1948, inventarisnummer 511, Notulen van de gemeenteraad met onderwerpenindex 1941.

Gemeente Leiden, *Brief aan het RBVVO 20 januari 1945*, erfgoed Leiden, archief 0046 1.2 Correspondentie met het Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in oorlogstijd (Rb. V.V.O.) te Den Haag, 7 november 1944-23 juli 1945.

Gemeenteraad Ede 'notulen van de vergadering van 26 maart 1941' gemeentearchief Ede, archiefnummer 1 Gemeentebestuur Ede en rechtsvoorgangers , 1647 - 1948, inventaris nummer 511.

Hoofdbestuur Nederlandse bond van personeel in overheidsdienst, 'brief over bonloze bijvoeding ambtenaren acht september 1941' stadsarchief Delft archiefnummer 653 secretarie Delft 1939-1970, inventarisnummer 6142 stukken betreffende verstrekking van voedsel en huisvesting, voedsel 1941-1945.

HTK 1938-1939, 56^e vergadering – 5 mei 1939, 270-Distributiewet 1939, p. 1820.

HTK 1938-1939, Bijl., 270-Distributiewet 1939, nr. 3, MvT, p. 3.

Louwes, S.L. , 'Mijn beleid tijdens de bezetting van Nederland' ongedateerd, in: Trienekens, *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945*.

RBVVO 'Afdrukken van de verslagen van de vergaderingen van de Directeur-Generaal van de Voedselvoorziening met de Provinciale Voedselcommissarissen 10 juli 1942' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 5.

RBVVO 'Circulaire 6269 8 juli 1941' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 36.

RBVVO 'Circulaire E17440 13 maart 1942' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 37.

RBVVO 'Circulaire ec 128 en Ec 154' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 35.

RBVVO 'Circulaire ec 53 en Ec 150' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 35.

RBVVO 'Circulaire Ec 62 7 januari 1944' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Voedingsvraagstukken: Onderafdeling 3 Massavoeding, nummer toegang 2.11.30.06, inventarisnummer 35.

RBVVO 'uitgave rbvvo over centrale keukens in noodtoestand 1944' Erfgoed Leiden, archief 0046 Inventarisnummer 6.

RBVVO enquêteur, 'Rapport bevindingen 1940', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 181.

RBVVO, 'Verslag van de vergadering met Contactcommissarissen. 12 november 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

RBVVO, 'Verslag van de vergadering met Contactcommissarissen. 20 augustus 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

RBVVO, 'Verslag van de vergadering met Contactcommissarissen. 3 december 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

RBVVO, 'Verslag van de vergadering van de Afdeling Bijzondere Aangelegenheden met de Contactcommissarissen. 9 Juli 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

RBVVO, 'Verslag van de vergadering van de Afdeling Bijzondere Aangelegenheden met de Contactcommissarissen. 24 maart 1943', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

RBVVO, 'Verslag van de vergadering van de Afdeling Bijzondere Aangelegenheden met de Contactcommissarissen. 21 oktober 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 47.

RBVVO, 'Weekverslagen van de werkzaamheden ten behoeve van de Directeur-Generaal van de Voedselvoorziening. 1941-1944' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Bijzondere Aangelegenheden: Algemeen Secretariaat, nummer toegang 2.11.30.01, inventarisnummer 48-52.

Rijksbureau voor de voorbereiding van de Voedselvoorziening in oorlogstijd, 'Uitgave van het Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in oorlogstijd, onderafdeling, Massavoeding, getiteld: Gegevens voor regionaal leiders betreffende massavoedingbereiding in centrale- en vervangingskeukens bij noodtoestand 1944' Leidens archief, Inventaris van het archief van de Onderafdeling Massavoeding van het Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd, 1944-1945, archiefnummer 0046, inventarisnummer 1.6.

Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie, 'Verslag van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie inzake een bespreking met dr. ir. S.L. Louwes, inzake het vervoer van voedsel naar het westen van het land in de winter van 1944-1945', Nationaal Archief, Den Haag, Regeringscommissaris Akkerbouw en Veehouderij; Directeur-Generaal Voedselvoorziening, nummer toegang 2.11.32, inventarisnummer 415.

S.L. Louwes, 'Brief aan de burgemeester van Amsterdam 11 maart 1942', Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Algemene Zaken, 1939-1950, nummer toegang 2.11.23.02, inventarisnummer 181.

W.L. Labrijn en ir. J.M. Riemens, 'Rapport van W.L. Labrijn en ir. J.M. Riemens, commissieleden van de Commissie Volkstuinen betreffende een onderzoek naar terreinen welke voldoen om gebruikt te worden als volkstuin.' Nationaal Archief, Den Haag, Rijksbureau voor de Voedselvoorziening in Oorlogstijd: Afdeling Sociale Aangelegenheden, nummer toegang 2.11.30.12, inventarisnummer 2.

Secundaire bronnen

Beuker, Riet, 'hoofdstuk 4: Ede gaat modern trekken vertonen(1900-1945)', in: Frank Inklaar (red.) E.A., *Geen dorp, geen stad, maar... Ede!: de ontwikkeling van Ede tot heden.* (Ede 2014)

Buyst, Eric, Wim Lefebvre. "De Nederlandse economie tijdens de Tweede Wereldoorlog bekeken vanuit een Vlaams/Belgisch perspectief." *BMGN* 119.2 (2004).

Futselaar, Ralf, *Lard, Lice and Longevity: The Standard of Living in Occupied Denmark and the Netherlands 1940-1945* (Amsterdam 2008).

Griffioen, Piet, 'Dierendonck, Theodorus Christiaan van' (versie 2011), <https://www.ede.nl/gemeentearchief/verhaal-van-edde/1-openbaar-bestuur/dierendonck-theodorus-christiaan-van/> (23 juni 2018).

de Jong, Lou, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* ('s-Gravenhage, 1969-1988).

Kershaw, Ian, "'Working Towards the Führer.' Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship." *Contemporary European History* 2, no. 2 (1993) 103-18.

Klemann, Hein, *Nederland 1938-1948. Economie en samenleving in jaren van oorlog en bezetting* (Amsterdam 2002).

Kraaijestein, Martin, 'Lokale noden en lokaal beleid', in Hans Binneveld e.a. ed., *Leven naast de catastrofe. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog* (Hilversum 2001) 63-78.

Kruijer, G.J, *Hongertochten, Amsterdam tijdens de hongerwinter* (Meppel 1951).

Meershoek, A.J.J., 'Voûte, Edward John (1887-1950)' (versie 12 november 2013), in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*. <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn5/vote> (27 april 2018).

Moeyes, Paul, *Buiten schot : Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam 2001).

Morien, H.M. , 'Frederik Willem van Vloten (1889-1949)' (versie 16 september 2012), http://www.hogenda.nl/wp-content/plugins/hogenda-search/download_attachment.php?id=486&type=biography (geraadpleegd 23 juni 2018).

Parlement.com, 'Mr. G. van Baren' (versie juni 2018), https://www.parlement.com/id/vg09lkxp6otw/g_van_baren (23 juni 2018).

Peereboom Voller, Dirk Henri, *Distributiewetgeving in Nederland* (Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen 1945).

Sen, Amartya, *Development as freedom* (Oxford 1999).

Sen, Amartya, *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation* (Oxford 1981).

Sen, Amartya, *Resources, Values and Development* (Oxford 1984).

Singleton, John, 'Using the disaster cycle in economic and social history', in: A.T. Brown, Andy Burn en Rob Doherty (ed.), *Crises in economic and social history: a comparative perspective* (Suffolk 2015) 53-78.

Trienekens, G.M.T., 'Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog van L. de Jong getoetst op het terrein van de voedselvoorziening' *BMGN* 105.2 (1990).

Trienekens, G.M.T., 'Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog van L. de Jong getoetst op het terrein van de voedselvoorziening' *BMGN* 105.2 (1990) 231-243.

Trienekens, G.M.T., *Tussen ons volk en de honger. De voedselvoorziening, 1940-1945* (Utrecht 1985).

Trienekens, G.M.T., *Voedsel en honger in oorlogstijd 1940-1945. Misleiding, mythe en werkelijkheid* (Utrecht 1995).

de Zwarte, Ingrid, 'Coordinating hunger: The evacuation of children during the Dutch food crisis, 1945', *War & Society* 35:2 (2016) 132-149