

Het noodlot van de burgemeester in oorlogstijd¹

DOEKO BOSSCHER

Wat is voor een bezet land het meest cruciaal om zijn integriteit en zoveel mogelijk van zijn eigen karakter te bewaren? Kan het streven van de bezetter naar invoering van een nieuwe orde het best worden gedwarsboemd doordat ‘betrouwbare vaderlanders’ zich in de bestuursambten handhaven en vandaaruit verweer bieden, of dient de boycot met onverwijld en vrijwillig ontslag van de nationale bestuurselite te beginnen? Dat was in de jaren 1940-1945 de grote vraag. Het antwoord daarop bepaalde niet alleen het succes van de boycot, maar ook het naoorlogse lot en de reputatie van degenen die in moeilijke omstandigheden hun eigen keus hadden gemaakt.

In zijn omvangrijke, complete en niettemin uitstekend leesbare studie *Burgemeesters in oorlogstijd*, over het binnenlandse bestuur in de bezettingsjaren, beschrijft NIOD-onderzoeker en UvA-hoogleraar Peter Romijn de haast onpeilbare diepte van de problemen waar de bestuurders voor stonden. De lezer die, Romijns eerdere publicaties indachtig, een streng doch rechtvaardig oordeel verwacht, komt niet bedrogen uit. Met dit boek kan een nieuwe fase van de discussies over vraagstukken van aanpassing en verzet beginnen. Het vermijdt zowel de gedateerde zwart-wit-tegenstelling als de ‘grijze’ benadering, die recentelijk in de mode raakte (wat teveel eer was voor een kleur die vooral bij muizen past en bij historici die zich er graag bij neerleggen dat ze door de bomen het bos niet zien). Waar Romijn voor kiest is primair de empirie. Door de bronnen te laten spreken, meer bronnen dan waarover vroegere auteurs beschikten en nauwgezet en systematischer bestudeerde bronnen, kon hij eindelijk zo niet het hele, dan toch het langzamerhand compleet in elkaar passende verhaal vertellen. Het nieuwe van deze studie zit verder in de zorgvuldig bewaakte doelstelling alle wijsheid achteraf uit het betoog te zeven. De grijze golf van rond de eeuwwisseling leek haast een politieke agenda te hebben. Haar protagonisten, Chris van der Heijden (*Grijs verleden*) voorop, begroeven de laatste restjes heldendom van de Tweede Wereldoorlog – de restanten van wat in de jaren zestig al grotendeels was ontmanteld – in een met veel verbale omhaal opgelegd paradigma van ‘aanmodderen’. Bij Romijn, die in deze studie bewust het Nederlandse perspectief kiest en niet het internationaal-vergelijkende, is de redenering niet door zo’n bij voorbaat ingebouwde conclusie overwoerd. De burgemeesters met de rechte rug krijgen hun plaats, naast de aarzelende, de schipperende, de opportunistische, de zich als fellow-travellers van de Nazi’s ontpoppende en de ronduit foute burgemeesters. Eigenlijk is Romijns oogpunt dat van een bestuurskundige. Zijn boek gaat in

¹ Recensieartikel naar aanleiding van P. Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd. Besturen onder Duitse bezetting* (Amsterdam: Balans, 2006, 746 blz., € 45,-, ISBN 90 5018 771 4).

wezen over bestuurlijke overlevingsstrategieën in een volledig gekantelde wereld. Zo krijgt zijn oratie van 2002, *Boosaardig bestuur*, waarin de legitimatievraag (hoe legitimeren autoriteiten zich tegenover de bestuurden, in een situatie waarin op het scherp van de snede moet worden geopereerd) tot kernvraag werd gemaakt, een waardig vervolg.

In het najaar van 1941, ruim een jaar na het begin van de Tweede Wereldoorlog in Nederland, maakte Ernst Althaus, chef van de *Abteilung niederländische Personalangelegenheiten* van het bezettingsregime, de rekening op van dat eerste jaar. Van het Nederlandse binnenlandse bestuur waren 62 personen ontslagen, in overgrote meerderheid om disciplinaire redenen. 21 burgemeesters en drie commissarissen der provincie hadden tot 11 juni 1941 bij wijze van maatregel het veld moeten ruimen. Bij 32 van de ontstane vacatures had Seyss Inquart zelf een nieuwe functionaris benoemd. Dit betrof onder meer tien burgemeesters. In de andere vacatures was voorzien op een relatief normale manier, namelijk via de secretarissen-generaal, die in de plaats van de naar Londen uitgeweken regering waren getreden. Waar de secretarissen-generaal hun eigen beleid mochten voeren, voegden zij zich niettemin op voorhand naar de nukken van de Duitsers, in het besef dat die het laatste woord hadden. Zo waren door hen ook NSB-ers en een lid van het Nationaal Front benoemd. Al met al was het beeld duidelijk: langzaam maar zeker werd het binnenlands bestuur genazificeerd en maakten ‘goede’ burgemeesters plaats voor pro-Duitse. Voor de ontslagenen betekende dit naast het nodige materiële ongerief vaak ook de verlossing uit hun lijden. Te hebben moeten optreden als – zoals het in toenemende mate werd beschouwd – handlanger-tegen-wil-en-dank van het nieuwe regime, had immers gelijkgestaan aan het dagelijks meemaken van morele beproevingen en aan het ondergedompeld zijn in existentiële twijfel.

Romijn laat alle Duitse maatregelen de revue passeren, de verraderlijke geleidelijkheid waarmee ze werden opgelegd, de welbewuste salomitactiek die erachter stak, maar ook de improvisaties waaraan het Duitse bewind niet ontkwam. Daarnaast ontvouwt hij een breed en uiterst gevarieerd tableau van reacties aan de kant van de zittende, gaande en komende functionarissen. Zijn betoog daalt soms af tot in de kleinste details, zonder de samenhang uit het oog te verliezen. Door de aard van de vraagstukken die deze studie aansnijdt bezit zij epische kwaliteit, gepaard aan een bij uitstek scherpe analyse.

De ‘burgemeester in oorlogstijd’ werd na 1945 een overbekende, typisch Nederlandse metafoor voor iemand in een haast onmogelijke positie. De persoon in kwestie heeft eerder onder een schijnbaar onbewolkte hemel een functie met grote verantwoordelijkheden op zich genomen. Door een speling van het lot beginnen ineens de panelen te schuiven en staat hij voor keuzes waarop hij niet is voorbereid. Geselecteerd op het kunnen maken van dergelijke keuzes is hij ook al niet. Voortdurend moet hij zich afvragen of de van hem verlangde medewerking aan dubieuze maatregelen nog te rijmen valt met eer en plicht. Stapt hij op, dan maakt hij plaats voor een ander, wiens bewind wel eens schadelijker zou kunnen uitpakken, nog afgezien van het feit dat ‘weglopen voor problemen’ niet van karaktervastheid getuigt. Blijft hij om die reden aan, dan neemt hij een groot risico op een zeephelling terecht te

komen. Medeweten en medewerking worden medeplichtigheid. Er lijkt geen eer aan te behalen. Wat te doen? Temidden van de de zich opstapelende argumenten pro en contra terugtreden, maakt iedereen zijn eigen afwegingen.

Waar de metafoor soms weer opduikt in actuele situaties, om het lastige karakter van moreel gecompliceerde bestuurlijke vraagstukken aan te duiden, zijn de betrokkenen meestal gelukkig een stuk beter af dan degenen die burgemeester waren in de werkelijkheid van de Tweede Wereldoorlog en toen hun grenzen moesten trekken. Dat is wat het onderzoek van Peter Romijn naar het handelen van deze bestuurders bovenal duidelijk maakt. De dilemma's waarmee zij geconfronteerd werden, waren uniek in de Nederlandse geschiedenis. De weg naar ontslagname lag open en enkelen kozen daar ook voor. Maar dan? De NSB-opvolger zou slaafs, zo niet overrijverig de bezetter gehoorzamen. Dat was niet alleen een reëel perspectief; maar ook een waarvan de consequenties zich steeds duidelijker aftekenden. Behalve voor de opportunisten, die er ook zijn geweest, en die het motief van het minste kwaad hanteerden om zich vast te klampen aan hun baan, waren die consequenties een steeds somberder vooruitzicht. Weglopen, of het in de ogen van de Duitse toezichthouder zo bont maken dat je ontslagen werd, betekende altijd een feitelijke verslechtering van het lot van de burger. De eer mocht dan gered zijn, maar tegen een hoge prijs. Aftreden kwam de afgetreden burgemeester persoonlijk ook – letterlijk – duur te staan, want financieel viel hij in een zwart gat. Pensioenrechten vervielen en op wachtgeld hoefde men niet te rekenen.

Enkele burgemeesters zijn erin geslaagd nog heel lang zowel moreel overeind te blijven als effectief het welzijn van de bevolking te bevorderen, door de Duitsers zand in de ogen te strooien, of door zo op het scherp van de snede te opereren dat het regime nog net geen aanleiding zag een nationaal-socialist te benoemen. Anderen misten daarvoor de intuïtie, het talent om situaties naar hun hand te zetten, het politieke kompas of domweg de moed. Wat Romijn in zijn onderzoek naast deze conclusies ook scherp naar voren brengt is hoe sommigen (merkwaardigerwijs?) precies leken te weten wat hun te doen stond, en hoe anderen eindeloos aarzelden, wikten en wogen. Voor alle burgemeesters gezamenlijk geldt dat als zij aanbleven het resultaat de ene keer aanvaardbaar of zelfs gunstig was, de andere keer desastreus, maar hoogst zelden van dien aard dat het een schoonheidsprijs verdiende. Vandaar dat elk van hen zich na de oorlog heeft moeten verantwoorden, althans wie toen nog leefde. Enkelen gingen zo ver in hun gebrek aan medewerking aan Duitse maatregelen, of regelrechte tegenwerking, dat de bezetter zeer zware straffen oplegde. Zo werd in de zomer van 1944 een zevental Brabantse burgemeesters door de provinciale *Beaufragte* naar kamp Vught gestuurd, nadat zij hadden geweigerd burgers te dwingen in Zeeland te gaan werken. Van hen kwamen er zes om in Duitse concentratiekampen.

Het meer analytische deel van dit boek is onder meer gewijd aan officiële regelgeving. Burgemeesters hadden namelijk behalve hun eigen geweten, hun ambtelijke chefs en elkaar (als klankbord), ook nog wetten en reglementen tot hun beschikking, waarin op een oorlogssituatie was geanticipeerd. Onder andere de *Aanwijzingen van 1937 (Aanwijzingen betreffende de houding aan*

te nemen door de bestuursorganen van het Rijk, de provinciën, gemeenten, enz.) boden enig houvast. Terecht besteedt Romijn veel aandacht aan dit formele kader. Het biedt hem de mogelijkheid het individuele gedrag af te zetten tegen wat verordonneerd was. Niet dat hij met die regelgeving veel opschiet bij het vellen van een oordeel over dat gedrag. Algemene uitspraken over de juistheid van het volgen van de richtlijnen, dan wel het afwijken daarvan, scheren immers langs de werkelijkheid. Dit komt minder door de begrijpelijke lacunes in regels uit 1937 die zich het ondenkbare niet in konden denken, dan door het feit dat elke individuele beslissing over de interpretatie van de regels alleen met behulp van casuïstiek bevredigend blijkt te kunnen worden beoordeeld. Het is hier niet anders dan met al die andere kwesties die verband houden met ‘verzet plegen’ dan wel ‘meegaan om erger te voorkomen’: het rechtvaardige judicium vraagt om scherp kijken naar de mix van intenties, bestuurlijk inzicht en bestuurlijke wijsheid in een concreet geval. Wie meent het anders te kunnen doen is misschien wel sneller thuis, maar niet eerder klaar met zijn werk. Om nog even terug te komen op de genoemde lacunes: discriminatie van joden, laat staan hun deportatie, laat staan de genocide, kwam in de *Aanwijzingen van 1937* niet aan de orde. Voor zover iemand zich in 1937 op basis van de inmiddels uit Duitsland bekende feiten *wel* een voorstelling durfde te maken van wat Nederland misschien te wachten stond, verhinderden diplomatieke overwegingen dat er in de *Aanwijzingen* op werd vooruitgelopen. Los daarvan verdwenen de *Aanwijzingen* na hun verschijning maar al te vaak in een nog dichtgeplakte envelop in een la, om er pas na het uitbreken van de oorlog uit te worden gehaald, toen het te laat was voor een diepgaande discussie over wat zij betekenden.

De burgemeester die zich bij de naoorlogse zuivering probeerde te rechtvaardigen voor zijn aanblijven door te verwijzen naar zijn baas op het ministerie van Binnenlandse Zaken, secretaris-generaal K. J. Frederiks, die nooit een geheim had gemaakt van zijn bezwaren tegen ontslagname (onder het motto dat een burgemeester minder – negatief – moest kijken naar wat hij niet kon verhinderen, dan naar wat hij – positief – nog aan goeds kon doen), liep op tegen het afkeurende oordeel over Frederiks zelf. (Hem viel veel te verwijten, maar over de manier waarop Frederiks, na onvoldoende zuiver op de graat te zijn bevonden, ontslag kreeg, laat Romijn zich kritisch uit; zie hieronder.) Nadat hij officieel in ongenade was gevallen, stonden degenen die zich op hem hadden georiënteerd met lege handen, geheel teruggeworpen op eigen verantwoordelijkheid. In feite zei het naoorlogse Nederland tegen hen dat zij intuïtief hadden moeten voorzien wie van hun superieuren een goede, en wie een slechte raadgever was geweest. Dat Frederiks’ goede gezindheid als Nederlander altijd buiten kijf had gestaan en dat hij bovendien geen enkel ‘fout’ kenmerk had gedragen, zoals bijvoorbeeld een NSB-lidmaatschap, bood geen soelaas – wat in de gegeven omstandigheden begrijpelijk, maar daarmee nog niet in alle opzichten redelijk was.

De geestelijke achtergrond van betrokkenen, bijvoorbeeld binnen welke van de Nederlandse ‘zuilen’ iemand was opgegroeid en gevormd, speelde natuurlijk een rol bij het besluit tot stoppen of doorgaan. Toch gaf hij uiteindelijk vaak niet de doorslag, althans niet met een eenduidig resultaat. De latere oprichter

en hoofdredacteur van het verzetsblad *Trouw*, J. A. H. J. S. Bruins Slot, beschouwde aanblijven onder de gewijzigde omstandigheden als een schending van zijn ambtseed. Hij trad dus af als burgemeester van het Groningse Adorp. Wie hem van ‘desertie’ beschuldigde kreeg te horen dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid moest nemen. Hij nam de zijne, en de inwoners van Adorp dienden tegenover de NSB-burgemeester die hem – naar te voorzien viel – zou opvolgen de hunne te nemen. Er was nu eenmaal een ‘geestelijk-totalitaire oorlog’ over Nederland gekomen, waarin ook alle burgers persoonlijk aan het front stonden. In de opstelling van Bruins Slot was de principiële kijk van gereformeerden op kerkelijke, politieke en juridische vragen te herkennen, die in 1879 had geleid tot de oprichting van de ARP en in 1896 tot de drieste Amsterdamse ‘paneelzagerij’, de kerkscheuring en het ontstaan van de Gereformeerde Kerken.

Maar lang niet elke gereformeerde burgemeester diende zijn ontslag in. Met name J. J. G. Boot is bekend geworden als een tegenhanger van Bruins Slot. Diens *Burgemeester in bezettingstijd* (1967) was van de eerste tot de laatste bladzijde een pleidooi voor de juistheid van het principe van ‘zo lang mogelijk blijven zitten.’ Niet dat Boot zelf zwaar heeft moeten boeten voor het feit dat hij tot september 1944 als burgemeester van Wisch en Terborg (in de Achterhoek) is aangebleven. Tijdens de zuivering kreeg hij van zoveel kanten steun voor zijn optreden dat de minpunten volledig tegen de pluspunten wegvielen. Hij was in september 1944 opgestapt, omdat hij anders zijn burgers had moeten dwingen mee te helpen met de Duitse verdediging tegen de geallieerde opmars, door versterking van de IJssellinie. Rijkelijk laat, maar al met al niet té laat voor het glansrijk doorstaan van de toets. Dan had burgemeester A. van Walsum van Zwolle meer pech. Nadat hij zich meteen na de capitulatie (mei 1940) in het openbaar zeer negatief had uitgelaten over de vlucht van Wilhelmina naar Londen, maakte hij spoedig daarna zijn verontschuldigungen. Als een van de eerste burgemeesters wier gedrag de Duitsers tegenstond, kreeg hij al in juni 1940 ontslag. Een hele eer, zou men zeggen; daar moest hij de zuivering in redelijkheid mee kunnen overleven. Het zou echter anders lopen. Toen hij zonder het geringste vermoeden dat zijn ‘faux pas’ van mei 1940 nog een rol zou kunnen spelen, in mei 1945 Zwolle weer opeiste, kreeg hij bij de Nederlandse regering geen voet meer aan de grond. Daarbij speelde mee dat men geen hoge dunk had van zijn bestuurlijke capaciteiten, wat een opportunistisch, oneigenlijk argument was. Hoe dan ook voelde Van Walsum zich terecht gekrenkt. Of de lange arm van Oranje in deze affaire een rol speelde, is niet bekend.

De houding van het Nederlandse ambtelijke apparaat op het Haagse niveau is geen centraal onderwerp van deze studie. En passant vertelt Romijn echter veel over de mentaliteit van degenen die nadat de regering in de meidagen van 1940 het land had verlaten, achterbleven om ervan te maken wat er nog van te maken viel. Niemand zou graag in hun schoenen hebben gestaan. Vooral de secretarissen-generaal kregen het zwaar, want wat zij ook deden, het risico van een smet op het blazoen lag altijd op de loer. Logischerwijs besteedt de auteur het uitvoerigst aandacht aan de secretarissen-generaal die het meest met de werkingssfeer van het burgemeestersambt van doen hadden, zoals de al

genoemde K. J. Frederiks. Deze Zeeuwse jurist zonder duidelijke politieke affiliatie, die vanaf 1930 fungeerde als hoogste ambtenaar op Binnenlandse Zaken, komt goed uit de verf. Romijn oordeelt genuanceerd over hem. In zekere zin kan zelfs van een rehabilitatie worden gesproken. Zowel wat de jodenvervolging als wat de *Arbeitseinsatz* betrof stelde Frederiks, die moreel wel grote bezwaren had, zich op het standpunt dat deze ontwikkelingen zijn invloed te boven en te buiten gingen. Wat hij meende wel te kunnen, en daarom ook de ‘goede’ burgemeesters aanraadde te doen, was op alle mogelijke manieren bijsturen en de schade beperken. Romijn spreekt in verband met Frederiks van een (te) vergaand ‘Zweckoptimismus’, een term die in dit geval duidt op een combinatie van een verkeerd gericht verantwoordelijkheidsgevoel en ongerechtvaardigde hoop van zegen. Feit is dat hij een aantal goedgelovige burgemeesters meekreeg in zijn (zoals achteraf duidelijk was) naïeve vertrouwen dat als de intentie maar deugde, het met de zaak zelf ook, naar het mogelijke tenminste, in orde zou komen. Frederiks leed aan zelfoverschatting, wat hem in theorie had kunnen doen groeien in zijn rol. Helaas gebeurde het tegendeel. Hij ‘kromp’, wat vooral tot uiting kwam in een toenemend beroep op ontoereikende bevoegdheden. Door steeds vaker te verkondigen dat zijn beperkte competentie hem belette werkelijk dwars te gaan liggen, hoefde hij de werkelijkheid niet onder ogen te zien. Pas in september 1944, toen hij tot de conclusie kwam dat zijn departement volledig door de Duitsers gemarginaliseerd was, waarmee de bodem wegviel onder de illusie van ‘nuttig werk doen’, dook hij onder.

Het element van Frederiks’ rehabilitatie komt vooral daar in Romijns oordeel naar voren, waar hij de procedure waarvan de secretaris-generaal bij de zuivering het slachtoffer werd, als ‘politiek’ veroordeelt. De zuiveraars waren allereerst uit op het herstel van het vertrouwen van de bevolking in het bestuursapparaat. In dat kader vroegen zij zich niet zozeer af aan welke concrete misdragingen Frederiks zich schuldig had gemaakt, als wel hoe zijn beleid in het algemeen moest worden beoordeeld. Daarbij ‘liepen fact-finding en beeldvorming door elkaar heen.’ Volgens Romijn had de gang van zaken dit gebrek aan objectiviteit gemeen ‘met alle vormen van rechtspraak rond regimewisselingen.’ Een vorm van ‘victors’ justice’ dus. Hoezeer Nederland ook heeft geprobeerd de zuivering zorgvuldig aan te pakken, het lukte in de van gram vervulde jaren die op de bevrijding volgden, niet altijd echt recht te doen. In een aantal gevallen zijn aanvankelijk gemaakte fouten officieel hersteld, bijvoorbeeld door een ‘staking’ snel op te heffen of een veroordeling in hoger beroep terug te draaien, maar het kwaad (de imagoschade) was dan al gedaan. In de eerste maanden na de meidagen van 1945 ging het meeste mis, toen de onvermijdelijke chaos en verwarring werden versterkt door het langs elkaar heen werken van het Militair Gezag, de Binnenlandse Strijdkrachten en het zich weer oprichtende reguliere bestuursapparaat. Overigens zijn er niet alleen blunders begaan met een te strenge aanpak. Talrijk waren ook de gevallen waarin iemand eerst de dans ontsprong, om al dan niet later, of zelfs veel later, alsnog hardhandig met zijn oorlogsverleden te worden geconfronteerd.

Pikant, zo men wil, is de manier waarop de auteur het oordeel van wijlen NIOD-directeur Lou de Jong hekelt. Juist in het geval van Frederiks is Romijn een strenge rechter, maar dan vooral over De Jong als rechter in eerdere aanleg. Volgens hem handelde de eerste directeur van het RIOD (thans NIOD) unfair door Frederiks als een haast gestoorde Napoleon-vereerder te omschrijven en te appelleren aan populaire vooroordelen tegen dergelijke eigenaardigheden. Met al zijn tekortkomingen was Frederiks volgens Romijn toch in de eerste plaats de verkeerde man op de verkeerde plaats, in een situatie waar niemand – dus ook hij niet – om gevraagd had.

In de behandeling van Frederiks' rol komt Romijns opvatting over de vraag waarmee deze recensie opende (aanblijven en tegenwerken, of tegenwerken door af te treden?) het meest pregnant naar voren. De secretaris-generaal was weliswaar een 'flink en energiek man' met het hart eigenlijk op de goede plaats, maar hij 'faalde onmiskenbaar', doordat hij niet inzag dat de nazificatie van Nederland niet zozeer van de uitvoerders van het beleid afhing, als wel van het beleid zelf. Met Frederiks hanteerde een groot deel van de bevolking en ook van de bestuurlijke elite de premisse dat allereerst een machtsovername door NSB-functionarissen voorkomen moest worden. Deze gedachte maakte blind voor het effect van de sluipende doorvoering van funeste maatregelen via op zichzelf fatsoenlijke bestuurders.

Uiteraard behandelt Romijn niet alleen de in principe 'goede' burgemeesters en hun duivelse dilemma's, maar ook de 'foute' burgemeesters. Hun wederaren beschrijft hij al even genuanceerd. Een enkele NSB-bestuurder was een psychopaat die eindelijk zijn kans schoon zag om in zijn omgeving een hel op aarde te creëren. De meesten van hen stroopten echter gewoon naar goed Nederlandse traditie de mouwen op, om het wantrouwen van de bevolking tegen de nieuwe orde weg te nemen. Er waren bestuurlijke talenten bij, die hun werk soms zelfs zo goed deden dat de bevolking hen na de oorlog niet zonder leedwezen zag vertrekken. Op het eerste gezicht doet het enigszins merkwaardig aan – omdat het een aspect betrof dat met strafbaarheid of falen als vaderlander op zich weinig te maken had – dat een foute, maar bekwame burgemeester na de oorlog doorgaans minder straf kreeg dan een niet foutere, maar wel minder bekwame collega. Bij nadere beschouwing valt te constateren dat iemand die voor zijn taak berekend was, domweg meer mogelijkheden wist te benutten om zich populair, of minder impopulair, te maken bij de bevolking. Dit verklaart onder andere waarom Westra van Den Haag het zwaarder te verduren kreeg dan Müller van Rotterdam.

Het was de NSB niet makkelijk gevallen gekwalificeerde kandidaten voor het ambt te vinden. Strebers genoeg natuurlijk die graag in aanmerking kwamen. Zelfs tot in het voorjaar van 1945, toen iedereen die niet buiten de werkelijkheid stond, inzag dat men een via de partij verkregen burgemeesterschap beter kwijt dan rijk kon zijn, gezien de sancties die al vanuit Londen waren aangezegd, prezen mensen zichzelf aan.

Wat beoordeling van het gedrag der NSB-burgemeesters in enkele gevallen compliceerde was hun politieke ommezwaai toen de bevrijding zich aankondigde. Diverse NSB-bestuurders probeerden een wit voetje te halen bij de

‘goede’ Nederlanders. Een enkeling deed zelfs onbeholpen pogingen zich de status van verzetsman aan te meten. Dit werd bij de zuivering en politieke rechtspleging meestal wel voorzien, maar het leverde toch hoofdbrekens op. Dat iemand ineens ook een goede kant bleek te hebben, of goed gedrag had vertoond, kon moeilijk worden genegeerd. Degenen die fout waren geweest en tot het eind gebleven, werden hard aangepakt. Eén oud-burgemeester (Tj. O. van der Weide, van de gemeente Velsen) stierf voor het vuurpeloton, omdat hij ‘de schrik was geweest van zijn woonplaats.’ Zelfs als we ons realiseren dat in Nederland überhaupt een (relatief) gering aantal politieke delinquenten ter dood is gebracht, duidt één uitgevoerde doodstraf onder alle burgemeesters op een milde straftoemeting, gezien het enorme belang van het binnenlandse bestuur voor de Duitse bezetter.

Toch leidden zuivering en berechting figuurlijk tot een ware slachting onder degenen die, ‘goed’ of ‘fout’, het ambt aan het eind van de oorlog (nog) vervulden. Van de 925 burgemeesters werden er meer dan vijfhonderd wegens een of andere vorm van falen ontslagen, verreweg de meesten wegens ‘ontrouw’. Het minst erge dat iemand kon overkomen was dat hij ‘ongevraagd eervol’ ontslag kreeg. Dit dubieuze voorrecht viel slechts 51 gevallen ten deel.

KVP-politicus L. J. M. Beel, die in het eerste kabinet na de oorlog (ministerie-Schermerhorn/Drees, 1945-1946) minister van Binnenlandse Zaken was en in het tweede (ministerie-Beel, 1946-1948) zowel premier als minister van Binnenlandse Zaken (tot september 1947), had bij de zuivering van burgemeesters een grote vinger in de pap. Het betrekkelijk positieve oordeel dat Romijn al in zijn proefschrift (*Snel, streng en rechtvaardig*) over hem had, kan de lezer terugvinden in deze studie. Onkreukbaar en ongevoelig voor politieke druk was Beel zeker, op het rigide af. Hij had na de bevrijding een overvolle agenda. De grootste urgentie had het herstel van het gezag van de normale overheid. Daarvoor was het allereerst nodig dat het Militair Gezag zijn plaats kende. Verder moesten de rijks-, provinciale en gemeenteambtenaren, die vijf jaar lang het boycotten van de (Duitse!) overheid tot kunst hadden verheven, weer met beide benen op de grond worden gezet. In dat kader was rigiditeit waarschijnlijk een zegen. Maatwerk bij de beoordeling van het oorlogsverleden van overheidsdienaren werd er echter wel een stuk lastiger door, want daarvoor waren souplesse en inlevingsvermogen nodig.

Romijn geeft nergens categorisch antwoord op de vraag of – in het algemeen gesproken – de nationale bestuurselite meteen nadat Nederland bezet was, had moeten aftreden. Wel reikt hij al het materiaal aan op basis waarvan de lezer zelf kan reconstrueren wat er precies is gebeurd en wie in welke situatie en op welk moment beter had kunnen opstappen. Alle gradaties van juist en onjuist handelen voert hij ten tonele, tegen de achtergrond van het feitelijk verloop van de oorlog, met alle gevolgen die elke nieuwe ontwikkeling had. Zo bouwt hij stap voor stap aan de paradox dat de meest klemmende principiële vraag die de ‘burgemeester in oorlogstijd’ aankleeft, eigenlijk onbeantwoordbaar is, maar wel steeds gesteld moet blijven worden. Een andere paradox ligt besloten in het toenmalige burgemeestersambt zelf. De burger-vader van vroeger had al in de jaren dertig geleidelijk concessies moeten doen

aan de burgemeester als bestuurder. Toen de bezetting over Nederland was gekomen viel er nog maar weinig (en steeds minder) te besturen. De oude burgervader dook weer op, in de persoon van allerlei burgemeesters die zich gingen toeleggen op bescherming van hun burgers. Deze rol lag hun soms beter dan de nieuwerwetse bestuurdersrol, maar was tegelijk de oorzaak van grote problemen. Ziedaar de paradox: men ambieerde een taak die in veel gevallen noodlottig zou blijken.

De eerder in dit tijdschrift door J. C. H. Blom van uitgebreid commentaar voorziene visie van C. J. Lammers inzake de ‘inherente instabiliteit’ van bezettingsregimes (*BMGN* (2005), aflevering 4, 562-580), wordt in Romijns studie bevestigd. Het steunen op de inheemse elites doet het gezag van deze elites tanen, wat weer leidt tot afbrokkeling van de macht van de bezetter. Het komt in de competitie tussen de sociologie en de geschiedschrijving vaak voor dat de historici de sociologen beleefd laten voorgaan, om daarna met genuanceerd onderzoek hun theorie te toetsen en een lange reeks opengebleven vragen te beantwoorden. Peter Romijn heeft deze traditie voortgezet. Daarbij is het echter niet gebleven. Dit boek zal nog heel lang het standaardwerk over het binnenlands bestuur in de Tweede Wereldoorlog zijn. Dankzij de geslaagde opzet en uitvoering zal het niet alleen worden geraadpleegd, maar ook worden gelezen.

Doeko Bosscher (1949) is hoogleraar Eigentijdse Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Summary

Doeko Bosscher, *The fate of the mayor in times of war*

In this book review the author argues that Peter Romijn has produced a very sophisticated and beautifully written study about the predicament of local authorities (mayors) in the Netherlands during World War II. Not too long ago it became rather fashionable to discuss the behaviour of the Dutch administrative elite (and of the population as a whole, for that matter) during that era in disparaging terms. Terms that refused to see things clearly in black and white as all this wave of observers could see was greyness. The time had come for an exhaustive study by a scholar who would take it upon himself to approach the subject with an open mind and to create new intellectual space for a precise definition of ‘good’ and ‘bad’ practice by administrators in times that were not only very hard but most ambiguous as well. Peter Romijn has demonstrated a keen awareness of what was at stake and has proved to be a very wise judge.

aan de burgemeester als bestuurder. Toen de bezetting over Nederland was gekomen viel er nog maar weinig (en steeds minder) te besturen. De oude burgervader dook weer op, in de persoon van allerlei burgemeesters die zich gingen toeleggen op bescherming van hun burgers. Deze rol lag hun soms beter dan de nieuwerwetse bestuurdersrol, maar was tegelijk de oorzaak van grote problemen. Ziedaar de paradox: men ambieerde een taak die in veel gevallen noodlottig zou blijken.

De eerder in dit tijdschrift door J. C. H. Blom van uitgebreid commentaar voorziene visie van C. J. Lammers inzake de ‘inherente instabiliteit’ van bezettingsregimes (*BMGN* (2005), aflevering 4, 562-580), wordt in Romijns studie bevestigd. Het steunen op de inheemse elites doet het gezag van deze elites tanen, wat weer leidt tot afbrokkeling van de macht van de bezetter. Het komt in de competitie tussen de sociologie en de geschiedschrijving vaak voor dat de historici de sociologen beleefd laten voorgaan, om daarna met genuanceerd onderzoek hun theorie te toetsen en een lange reeks opengebleven vragen te beantwoorden. Peter Romijn heeft deze traditie voortgezet. Daarbij is het echter niet gebleven. Dit boek zal nog heel lang het standaardwerk over het binnenlands bestuur in de Tweede Wereldoorlog zijn. Dankzij de geslaagde opzet en uitvoering zal het niet alleen worden geraadpleegd, maar ook worden gelezen.

Doeko Bosscher (1949) is hoogleraar Eigentijdse Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Summary

Doeko Bosscher, *The fate of the mayor in times of war*

In this book review the author argues that Peter Romijn has produced a very sophisticated and beautifully written study about the predicament of local authorities (mayors) in the Netherlands during World War II. Not too long ago it became rather fashionable to discuss the behaviour of the Dutch administrative elite (and of the population as a whole, for that matter) during that era in disparaging terms. Terms that refused to see things clearly in black and white as all this wave of observers could see was greyness. The time had come for an exhaustive study by a scholar who would take it upon himself to approach the subject with an open mind and to create new intellectual space for a precise definition of ‘good’ and ‘bad’ practice by administrators in times that were not only very hard but most ambiguous as well. Peter Romijn has demonstrated a keen awareness of what was at stake and has proved to be a very wise judge.

De markt en het forum

ANNET MOOIJ

Is onderzoek in opdracht per definitie suspect? Het zou voor mij niet best zijn. Zo'n beetje mijn gehele oeuvre, om het maar even zo te noemen, op mijn proefschrift na, is in opdracht geschreven.

Maar gelukkig: de vraag stellen is haar beantwoorden. Nee dus, het valt wel mee. Op de markt voor historisch onderzoek, zo heeft de ervaring mij geleerd, moet men de opdrachtgevers niet onderschatten. Een hagiografisch portret of een bedrijfsgeschiedenis waarin de oorlogsperiode wordt overgeslagen of wordt afgedaan met de mededeling dat dit 'moeilijke jaren' waren — wie zit daar nu nog op te wachten? Dat levert reputatieschade op, niet alleen voor de auteur, maar ook voor de instelling, want zoiets wordt buiten de directiekamer al snel een lachertje. Instellingen zelf hebben er vaak genoeg geen enkele behoefte aan een vinger in de pap te hebben. Zelfs de schijn moet worden vermeden. Een voorbeeld. Het Comité Herdenking Februaristaking wilde een boekje over de naoorlogse perikelen rond de herdenking van de staking en de jaarlijkse prestigeslag die daarbij werd geleverd tussen de communisten en de gemeente Amsterdam. Zelf was dat comité, als verlengstuk van de CPN, langdurig partij in de conflicten geweest. Die tijd is inmiddels voorbij, maar toch. Zich bewust van de voor de hand liggende verdenking van partijdigheid en beïnvloeding, droeg het comité het hele zaakje over aan het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie. Dat verstrekte de opdracht aan mij en van het hele comité heb ik nooit enige hinder ondervonden. Dat hield zich keurig op afstand.

Dat is dus één: de meeste opdrachtgevers zijn niet gek. Ze hebben inmiddels keuze te over. Een bedrijf dat zichzelf wil promoten benadert een reclamebureau, een instelling die zichzelf een bepaald imago wil aanmeten, neemt een marketingbureau in de arm en een organisatie die een folder wenst, huurt een tekstbureau in. Maar wie de aandacht op zichzelf wil vestigen door middel van een historische studie die ook buiten de eigen kring op belangstelling kan rekenen, heeft weinig aan een onvolledig en gekleurd verhaal. Zo iemand is eveneens gebaat bij serieus werk. In die zin lopen de belangen van opdrachtgevers en onafhankelijke historisch onderzoekers veel minder uit elkaar dan je op het eerste gezicht zou denken.

Ik weet het: er zijn vele subtiele manieren van sturing in de gewenste richting en aantasting van de onafhankelijkheid, variërend van zachte dwang tot ongevraagde zelfcensuur. Maar we moeten de zaak niet complexer maken dan nodig is. Er zijn, dat is punt twee, voldoende voorwaarden te scheppen waaronder opdrachtonderzoek op een wetenschappelijk verantwoorde manier kan worden uitgevoerd. Met opdrachtgevers zijn duidelijke afspraken te maken over de onafhankelijkheid van de auteur, de verantwoordelijkheid voor de tekst en de zeggenschap over de inhoud. In dit verband is bijvoorbeeld de instelling van een begeleidings- of leescommissie een groot goed. Belanghebbenden