



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Boosaardig bestuur

Romijn, P.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Romijn, P. (2003). Boosaardig bestuur. (Oratiereeks Faculteit der Geesteswetenschappen). Amsterdam: Vossiuspers UvA.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

‘Boosaardig bestuur’

Vossiuspers UvA is een imprint van Amsterdam University Press.
Deze uitgave is totstandgekomen onder auspiciën van de Universiteit van Amsterdam.

Omslag: Colorscan, Voorhout
Opmaak: JAPES, Amsterdam
Foto omslag: Carmen Freudenthal, Amsterdam

ISBN 90 5629 260 9
©Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912^o het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

‘Boosaardig bestuur’

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
gewoon hoogleraar met als leeropdracht ‘Geschiedenis van de 20ste Eeuw,
in het bijzonder betreffende het openbaar bestuur in tijden van oorlog en crisis’
aan de Universiteit van Amsterdam
op donderdag 21 november 2002

door

Peter Romijn

 VOSSIUSPERS UVA



Mijnheer de Rector Magnificus, geachte aanwezigen,

1. De allegorie van het slechte bestuur

De raadskamer van het *Palazzo Pubblico* van de Italiaanse stad Siena is versierd met een paar bijzondere fresco's. Tussen 1338 en 1340 schilderde Ambrogio Lorenzetti op twee wanden tegenover elkaar allegorische voorstellingen van het goede en het slechte bestuur. Die beelden wijzen de raadsleden op hun verantwoordelijkheid: de ene kant van de zaal toont hoe het zou moeten, de overkant hoe het verschrikkelijk verkeerd kan gaan. De schildering van het slechte bestuur is het minst goed bewaard maar past het beste bij mijn nieuwe leerstoel.



In het midden van de voorstelling zetelt tegen de achtergrond van de stad de vals grijnzende Tyrannia, een demon met duivelshoorns en slagtanden. Het wezen draagt een gouden mantel, versierd met edelstenen en houdt een gouden kelk in de hand. Tyrannia's troon is omringd door figuren die de menselijke zonden voorstel-

PETER ROMIJN

len. Aan de voeten liggen een bok, als symbool van wellust, en de onderworpen Justitia, haar weegschaal in stukken geslagen. Het moge duidelijk zijn: het kwaad heeft zich hier onherroepelijk meester van de macht gemaakt.¹ Het fresco van het goede bestuur toont burgers in vreedzame doen. De onderdanen van het kwaadaardig regime zijn niet afgebeeld, maar hun lot ligt voor de hand. De houding van de heersers verraadt een regime van normloosheid, willekeur en wreedheid. De helpers van Tyrannia, met hun bokkenkoppen, vurige tongen en scherpgeslepen dolken onderdrukken iedere hoop op een keer ten goede.

De gedachte dat een regime een duivels en boosaardig karakter kan hebben is tot in onze moderne, gesecculariseerde wereld in leven gebleven. Nog steeds horen we een religieuze ondertoon in het politieke taalgebruik, getuige hedendaagse termen als 'Rijk van het Kwaad' of 'demoniseren'. Toch geloof ik dat er een diepe kloof bestaat tussen retoriek over het kwaad en inzicht in boosaardig bestuur. Lorenzetti's voorstelling vertoont geen twijfel: hier is boosaardig bestuur aan de macht en het is tot de meest verschrikkelijke dingen in staat. In de alledaagse historische werkelijkheid was het vaak veel gecompliceerder om de aard van een boosaardig regime te onderkennen en te begrijpen waartoe het kan leiden.

Als een boosaardig regime zich meester van de macht heeft gemaakt, begint een overgangstijd, waarin iedereen zich af moet vragen wat de gevolgen van de machts-overname kunnen zijn. In hoeverre laat men zich daarin leiden door routine, traditionele taakopvattingen of eigen ambities? Inzicht in de aard en de bedoelingen van het nieuwe regime kunnen voor de hoogste ambtenaar en de nederigste burger dan al een kwestie van lijfsbehoud zijn. In de daarop volgende fase van consolidatie komen mensen voor de vraag te staan hoe te leven met de ervaring dat staat en maatschappij zijn overgenomen door een boosaardig bestuur. Wanneer komen ze tot zo'n oordeel en hoe gaat dat? Wat te doen met het inzicht dat de leiding in handen is van figuren die een politieke en morele omwenteling tot stand willen brengen? Welke opties, welke houding en welke strategieën gaan hun gedrag tegenover het regime bepalen?

Een twintigste-eeuwse tegenhanger van Lorenzetti, George Orwell, heeft dit probleem literair verbeeld. De opening van zijn roman *Nineteen Eighty-Four* grijpt de lezer direct bij de keel, met slogans die laten zien hoe de wereld in deze toekomst-fantasie op zijn kop staat: '*war is peace, freedom is slavery, ignorance is strength*'!² De held Winston Smith heeft een half ontwikkeld begrip van de aard van het regime van *Big*

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

Brother. Hij wordt echter gemengeld door dit boosaardig bestuur, geeft zijn inzicht prijs en verliest zichzelf daarmee.

In deze openbare les zal ik nader ingaan op een onderdeel van het probleem van boosaardig bestuur en zijn geschiedschrijving. Het zal u niet verbazen dat ik mijn aandacht zal richten op het Nederlandse openbaar bestuur tijdens de Duitse bezetting. Ambtenaren en bestuurders moesten indertijd hun houding bepalen ten opzichte van de nationaal-socialistische machtsovername. Een nieuw en wezensvreemd politiek regime doorbrak de vertrouwde verbanden tussen staat en maatschappij en veranderde de relatie tussen bestuurders en burgers ingrijpend van karakter. Onvermijdelijk kwam in de verborgen sferen van onvrede en verzet de opvatting naar boven dat het bezettingsbestuur immoreel en boosaardig was.

Het Nederlandse openbaar bestuur onder nationaal-socialistische heerschappij is vooral bestudeerd vanuit de zelfrechtvaardiging van de ambtenaren of vanuit de kritiek van de toenmalige verzetsbeweging.³ Ik zal uiteenzetten hoe deze beide gezichtspunten het geschiedbeeld sindsdien hebben bepaald, gebruikmakend van inzichten die ook op andere landen van toepassing zijn. Doel is een alternatieve benadering te ontwikkelen die historici verder kan brengen op de weg naar meer analytisch inzicht.

2. Geschiedschrijving en boosaardig bestuur

Kan een historicus zelf eigenlijk objectief en onweerlegbaar vaststellen dat een bepaald regime boosaardig van aard was? Hier spelen normen een rol, die voortkomen uit levensbeschouwing, politieke overtuiging, persoonlijke- of groepsbelangen. Zulke opvattingen zeggen meer over de onderzoeker dan over het onderwerp dat wordt bestudeerd.⁴ De socioloog R. Dahrendorf zegt: *‘We readily speak of good and bad governments, but most of the times these are judgements of competence and of preference rather than morals.’* Leiders kunnen immoreel zijn, zegt Dahrendorf, maar hij gelooft dat het uit wetenschappelijk oogpunt geen zin heeft instituties in morele zin als boosaardig te karakteriseren. Met enige aarzeling zegt hij dat dit in principe ook geldt voor regimes die verantwoordelijk zijn voor de meest afschuwelijke daden, zoals dat van Hitler.⁵

Ik vind het eigenlijk geen probleem het boosaardig karakter aan te nemen van de dienaren en de instellingen van het Derde Rijk. Wie de Tweede Wereldoorlog heeft

PETER ROMIJN

meegemaakt of de erfenis daarvan heeft meegekregen, heeft de kwaadaardigheid van het nationaal-socialisme leren kennen. Ieder kan nu weten waarop het is uitgelopen en kan ook de lijnen zien die de misdaden verbinden met de propaganda, de doeleinden en het politieke beleid van de verantwoordelijke figuren. Hoe zulke verbanden precies kunnen worden gelegd behoort tot het domein van de geschiedschrijving en dit heeft grote debatten over de werking van het nazi-regime opgeleverd.⁶

De mensen van toen leerden de uitwerking van het regime stukje bij beetje kennen, maar konden niet weten hoe het af zou lopen. Toch moesten deze tijdgenoten hun houding bepalen. Dat zoeken en struikelen is onderwerp van onderzoek. Historici moeten dit proces bestuderen met inachtneming van menselijke bescheidenheid en professionele terughoudendheid. Het is namelijk belangrijk te voorkomen dat wijsheid achteraf het oordeel fixeert.

Dahrendorf ziet een verband tussen ontevredenheid over een regime en het oordeel over zijn aard. Dit snijdt zeker hout, maar niet altijd. De door mij geciteerde woorden gaan meer over ondeugdelijk, onbetrouwbaar of falend bestuur. De allegorie van zulk incompetent bestuur zou ook andere beelden opleveren: van ledpoppen, afgeleid door seks en drugs en rock'n roll, terwijl onzichtbaar achter de schermen de werkelijke machthebbers machineren. Er is ook fundamenteeler kritiek mogelijk op de gedachte dat instituties op zichzelf niet boosaardig kunnen zijn. De terughoudendheid van Dahrendorf kan volgens mij een te vlak beeld opleveren van wat een regime als dat van Hitler in wezen inhield.

In het Derde Rijk ging het onderscheid tussen individuele functionarissen en instituties vergaand verloren. De persoon van de *Führer* was de politieke kracht die staat en maatschappij voortjoeg. Functionarissen op de lagere niveaus probeerden vaak uit te blinken als evenbeeld van Adolf Hitler.⁷ Instituties zijn bovendien niet onveranderlijk en zeker in tijden van oorlog en revolutie kunnen ze fundamenteel van karakter veranderen.⁸ De politie, de rechterlijke macht en de bureaucratie zijn voor de hand liggende voorbeelden. Het nationaal-socialisme maakte door de zogenaamde 'gelijkschakeling' ook vakorganisaties, sociale en culturele instellingen, aan zich ondergeschikt.⁹ Toen dat in Nederland gebeurde, verlieten veel mensen hun vertrouwde organisaties. Hun motief was groter dan onvrede alleen: ze bespeurden een onomkeerbare breuk met de vertrouwde maatschappelijke orde.

3. Perspectieven

In 1942 schreef John Steinbeck in opdracht van de Amerikaanse overheid een roman over een burgemeester in bezettingstijd, onder de titel *The Moon is Down*. Het boek werd in bezet Europa verspreid en er kwam zelfs een illegaal gedrukte Nederlandstalige editie.¹⁰ Het verhaal speelt in Noorwegen, maar kan op meer landen van toepassing zijn. Burgemeester Orden is de hoofdpersoon en zijn naam drukt uit dat hij de vooroorlogse rust en stabiliteit belichaamt. Eerst is zijn relatie met de bezetter correct. De Duitse commandant zegt dat de overval alleen maar een militair-technische ingreep is en geen onderwerping. Maar de bezetters worden onderdrukkers en de burgemeester ziet dat de vertrouwde orde in zijn tegendeel verkeert. Orden schaamt zich nu voor zijn vroegere houding en verklaart die als volgt: *‘The people were confused and I was confused. We did not know what to do or think.’* Zijn keuze is nu verzet, zoals het in een goed stuk propaganda betaamt. Executie als gijzelaar wordt onontkoombaar, maar die geeft het verzet weer een nieuwe impuls.

Deze romanfiguur ging de bezetting vanuit een ander perspectief zien en stemde zijn houding daarop af. Ook de Nederlandse bestuurders zagen hun rol in het Duitse bezettingsbestuur vanuit uiteenlopende gezichtspunten. Ik zie er drie, die elkaar zowel in de tijd als inhoudelijk konden overlappen. Het zijn de perspectieven van verantwoordelijkheid, strategie en zuiverheid. De vraag is nu, uit welke beoordeling van de situatie ze voortkwamen en welke betekenis dit later in de geschiedschrijving heeft gekregen. Ik zal dit bespreken en daarna een alternatieve benadering aanduiden, namelijk het onderzoek naar legitimatie van het bestuur.¹¹

Verantwoordelijkheid

Voor de bespreking van het verantwoordelijkheidspectief ga ik terug naar de zomer van 1914. Europa stond op de drempel van de Grote Oorlog en hoewel het Duitse leger de Nederlandse grenzen niet schond, circuleerden de wildste geruchten. Duitse troepen zouden Delfzijl bezet hebben en er werd een Brits vlooteskader voor Vlissingen gemeld. De burgemeester van Harlingen vreesde een actie van de Duitse marine tegen zijn havenstad. Hij liet de Commissaris van de Koningin weten dat hij in ieder geval op zijn post zou blijven, in afwachting van nadere instructies van hogerhand. Vooralsnog wilde hij absoluut geen medewerking aan een bezetter geven. Zo nodig was hij bereid ronduit te weigeren en het hoogste offer te brengen.

PETER ROMIJN

De Commissaris reageerde geschrokken en schreef terug dat de burgervader zichzelf, noch zijn burgers door een weigerachtige houding in gevaar mocht brengen.¹² Dit was geen denkbeeldig risico. Dagelijks kon men in de krant lezen dat de Duitse legers tijdens hun opmars door België civiele gijzelaars, onder wie burgemeesters executeerden.¹³ Op verzoek van de Friese Commissaris boog de Rijksoverheid zich over de vraag hoe deze problematiek moest worden geregeld. Zo'n twee jaar later kwam er uit Den Haag een algemene richtlijn, die was gebaseerd op het Landoorlogreglement van 1907.¹⁴ Ambtenaren kregen instructie dat ze hun taak pas moesten neerleggen 'wanneer het hun door de vreemde autoriteit onmogelijk wordt gemaakt die taak op eervolle en voor de bewoners nuttige wijze te vervullen'.¹⁵

Deze richtlijn bepaalde dat een bezetter in principe medewerking van Nederlandse ambtenaren kon eisen. Alleen als die bezetter zelf de regels van het volkenrecht zou schenden, moest die medewerking worden heroverwogen. Ruim twintig jaar later, toen een nieuwe oorlog dreigde, werd op dit uitgangspunt teruggegrepen. De toenmalige regering stelde de veel bekendere *Aanwijzingen* van 1937 vast voor ambtelijk gedrag tijdens een mogelijke vijandelijke bezetting.¹⁶ Deze *Aanwijzingen* hadden in hoofdlijnen dezelfde strekking. Ze gingen uit van een militair bezettingsbestuur en anticepeerden meer op incidentele afwijkingen dan op systematisch en doelgericht bewerkstelligen van een omwenteling. Al in 1914 zocht het hoogste gezag de oplossing allereerst in het afremmen van de heldenmoed van bestuurders. Ook in 1940 was dit het uitgangspunt.

De Tweede Wereldoorlog leidde wèl tot een Duitse bezetting van Nederland. De regering vluchtte in ballingschap naar Londen. Conform de *Aanwijzingen* bleef het bestuursapparaat onder leiding van de hoogste ambtenaren in functie. Vrijwel direct verdween het Duitse militaire bestuur naar het tweede plan en daarmee het houvast dat het internationale recht leek te bieden. Op 29 mei 1940 nam Arthur Seyß-Inquart in de Haagse Ridderzaal de functie van Rijkscommissaris in bezet Nederland op zich. Volgens een decreet van Adolf Hitler werd hij bekleed met de hoogste regeringsmacht en de hoogste wetgevende macht. Seyß-Inquart riep zijn Duitse en Nederlandse toehoorders op tot verzoening, wederzijds respect en samenwerking, in beider belang. Zo legde hij de basis voor een bestuurlijk arrangement met de ambtelijke leiding van Nederland, die bereid bleek nu in het kader van het Duitse bezettingsbestuur in functie te blijven.¹⁷

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

De Nederlandse topambtenaren – de secretarissen-generaal en de commissarissen der Koningin – wilden kunnen beschikken over doelgerichte en effectieve bestuurders. Net als in 1914 vonden ze dat de belangen van de bevolking niet waren gediend met principiële vertrekkers of doodgeschoten helden. Aan de top wilde men terugkeer naar de maatschappelijke normaliteit niet in de waagschaal stellen. Dit perspectief van verantwoordelijkheid bepaalde de kaders van veel ambtelijk denken over werken in bezettingstijd. Bestuurders en ambtenaren dachten door in functie te blijven de belangen van de bevolking te kunnen behartigen en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat de verhouding met de bezetter optimaal bleef.

Ze voelde zich gestrekt door de oorlogservaringen in de meidagen, toen Nederland door het Duitse leger onder de voet was gelopen. De militaire ontredde was groot, maar het burgerbestuur organiseerde voedseldistributie, evacuatie van de bevolking en andere noodmaatregelen. Burgemeesters bleven vrijwel overal op hun post om deze zaken te regelen en het eerste contact met de bezetter op te nemen.¹⁸ Na de capitulatie werden noodhulp en herstelwerkzaamheden snel aangepakt. Zo groeide in het bestuurapparaat het idee dat het leger de oorlog had verloren, maar dat de burgerbestuurders zich hadden bewezen.

Aan de top lag de prioriteit bij consolideren van deze gunstige uitgangspositie. Binnenlandse Zaken benadrukte dat het bestuur op alle niveaus de bezetting met verantwoordelijkheidsbesef tegemoet moest treden. K.J. Frederiks, de secretaris-generaal van het ministerie, benoemde nog snel een paar betrouwbare figuren tot burgemeester op strategische plaatsen.¹⁹ Het Rijkscommissariaat ontsloeg op zijn beurt al snel de eerste burgemeesters. In de loop van de bezetting werden deze plaatsen ingenomen door meer dan driehonderd NSB'ers. Veel van deze nieuwbakken burgemeesters rechtvaardigden zich door te zeggen dat ze handelden uit gevoelens van verantwoordelijkheid voor de bevolking. Ook zij hoopten op erkenning als oprechte en goede ‘burgervaders’.²⁰ Zulke ambities gingen bij NSB-bestuurders vaak niet verder dan in hun politieke kraam paste. Toch bleef het perspectief van verantwoordelijkheid tot het eind van de bezetting op verschillende manieren aanwezig, maar de geloofwaardigheid ervan zou sterk aan erosie onderhevig zijn.

Het strategisch perspectief

Onvermijdelijk kwam de vraag aan de orde of bestuurlijke cohabitatie tussen demonen en engelen mogelijk was. Dat brengt me bij het tweede perspectief, het strate-

PETER ROMIJN

gisch oogpunt van bestuurders en ambtenaren, die meenden dat ze in het kader van het bezettingsbestuur goed werk konden doen. Door respect bij de tegenstander te verwerven hoopten ze de verhouding tussen overwinnaar en overwonene wat meer gelijk te trekken. Tijdens de mei-oorlog waren ze moeilijke en gevaarlijke omstandigheden niet uit de weg gegaan. Nu wilden ze er het beste van maken, maar: hoe kon dat?

Om die vraag te kunnen beantwoorden was een strategische visie nodig. Die luidde niet voor ieder hetzelfde, maar vrijwel alle ambtenaren deelden wel het oogmerk de NSB buiten de deur te houden. NSB'ers deden juist hun uiterste best om in openbare ambten en functies benoemd te worden, wat vòòr de oorlog door het ambtenarenverbod niet kon. Ze dachten dat de bevolking het nationaal-socialisme meer zou gaan waarderen als ze maar de kans kregen te tonen wat ze waard waren. De Winterswijkse burgemeester W.P.C. Bos somde bij zijn installatie alle sociale problemen in de gemeente op, zeggend dat alleen een NSB'er ze zou kunnen oplossen.²¹

Het lijkt er echter sterk op dat veel landgenoten meer ellende van de NSB verwachtten dan van de Duitsers. De secretarissen-generaal dachten er in het begin ook zo over. Ze geloofden dat de Duitse en Nederlandse belangen op een aantal gewichtige punten samenvielen en dat leek een basis voor zinvolle samenwerking. Zo'n onderwerp was de handhaving van de openbare orde. Anders dan wel eens wordt aangenomen waren er in het eerste jaar van de bezetting overal in Nederland veel opstootjes en rellen.²² Zwarthemden lokten vechtpartijen uit met politieke tegenstanders. Ze wilden de gevestigde orde intimideren en laten zien dat ze klaar stonden om zich meester van de macht te maken. Soms beweerden plaatselijke kopstukken dat ze nota bene op gezag van Adolf Hitler zelf het gemeentebestuur moesten overnemen. Vertegenwoordigers van de Duitse Nazi-partij in Nederland vonden dit een gezonde ontwikkeling en stimuleerden zulk gedrag.

H.A. Rauter, de chef van de Duitse politie in bezet Nederland, had een andere benadering. Deze spijkerharde SS'er wilde zijn eigen lijnen uitstippelen. Hij wilde zich absoluut niet laten leiden door gebeurtenissen die anderen in gang hadden gezet. Handhaving van rust en orde stonden hoog op de agenda van de Duitse politie- en legerleiding. De secretarissen-generaal van Binnenlandse Zaken en Justitie stelden voor dat de Nederlandse politie tegen alle ordeverstoring zou optreden, of die nu van de kant van nationaal-socialisten of uit andere richtingen zou komen. Zo

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

hoopten zij uit dank voor leverantie van het product ‘openbare orde’ te worden gehonoreerd met behoud van hun eigen posities.

Strategie is gebaseerd op verwachtingen omtrent de plannen van de tegenspeler. Het was daarom een grote tegenvaller voor de secretarissen-generaal toen de eerste NSB'ers op Duits gezag in de leiding van politie en justitie werden benoemd. Ook toen de nationaal-socialistische repressie verhevigde, zagen ze geen strategisch alternatief, getuige een omstreden actie van de secretarissen-generaal K. J. Frederiks, H. M. Hirschfeld en B. J. Schrieke. Ze riepen de bevolking op 28 oktober 1941 op, af te zien van verzetsdaden. Dit gebeurde, zoals Hirschfeld na de oorlog verklaarde, ‘in een stadium waarin men meende dat men over bepaalde zaken met de Duitsers kon praten en bepaalde ernstige maatregelen zou kunnen verhinderen’.²³ Dit strategisch concept verwaterde echter snel en raakte in diskrediet.

Een andere vorm van strategisch denken bij Nederlandse autoriteiten kwam voort uit de ambitie een eigen politieke agenda te verwezenlijken. Ik noem het voorbeeld van de Groninger Commissaris van de Koningin J. Linthorst Homan, de man die in de zomer van 1940 zijn functie opgaf om tot het leiderschap van de nieuwe Nederlandse Unie toe te treden. De jonge Homan had zich al vóór de oorlog geprofileerd als voorstander van nieuwe ‘volksseenheid’, maatschappelijk opbouwwerk en levensbeschouwelijke regeneratie.²⁴ Toen zijn provincie op de eerste dag van de oorlog werd bezet en van het Haagse regeringscentrum afgesneden, legde hij een tomeloze energie aan de dag om de gevolgen van de bezetting op te vangen.²⁵

Homan wilde meer dan goed crisis management alleen. Hij hield zijn ambtgenoten enkele weken later voor dat ze met positieve plannen moesten komen om hoop en houvast voor de toekomst te bieden. Als ze dat niet deden, zo betoogde Homan, dan zouden de mensen elders hun heil gaan zoeken – en waarschijnlijk bij de NSB. Herstel van oorlogsschade was volgens hem onderdeel van een breed proces van wederopbouw, dat tegelijkertijd de sociale kwalen van de vooroorlogse samenleving moest aanpakken en geestelijk houvast bieden. Nederland moest de bezetter laten zien wat het waard was door een nieuwe vorm van eenheid tot stand te brengen. Dit leek het middel bij uitstek om van de nationale noodtoestand een nationale deugd te maken.

Hieraan wilde de Nederlandse Unie politiek gestalte geven. Herstel van zelfrespect en verwerven van het respect van de overwinnaar, het waren doelen die hand in hand leken te gaan. Het feit dat Seyß-Inquart zulke initiatieven tolereerde leek te bevestigen dat hier een zinvolle strategische conceptie was geboren. De Duitsers

PETER ROMIJN

lieten hun welwillende houding echter vrij spoedig varen. Ze herriepen haar ten tijde van de inval in de Sovjet-Unie. Mensen als Linthorst Homan overschatten hun mogelijkheden en onderschatten de nationaal-socialistische wil om de eigen prioriteiten onvoorwaardelijk voorop te zetten. De strategie van de Nederlandse Unie raakte gecompromitteerd door de gedachte dat ze politiek gebruik kon maken van het bezettingsregime. Het probleem van politieke besmetting brengt ons bij het derde perspectief, dat van zuiverheid.

Het perspectief van zuiverheid

Bestuurders die hun functioneren zagen vanuit de perspectieven van verantwoordelijkheid of strategie werden zeker na het eerste jaar bezetting geconfronteerd met luid ongenoegen en fundamentele kritiek. Zij botsten op een steeds nadrukkelijker geformuleerd gezichtspunt van zuiverheid. Dit bestond uit de compromisloze afwijzing van het nationaal-socialisme als ideologie en als regime. Tijdens de bezetting was zuiverheid de ambitie van het spraakmakende deel van de verzetsbeweging. Na de bevrijding leidde dit ideaal van zuiverheid tot de eis van politieke zuivering van de samenleving en het overheidsapparaat. Ambtenaren en bestuurders, die uit de ideologie en de daden van het bezettingsregime waarin ze functioneerden niet de conclusie trokken dat dit een boosaardig bestuur was, faalden vanuit het perspectief van zuiverheid gezien: ze faalden als functionaris, als burger en als mens.

Onder invloed van de radicalisering van de bezetting verloor de politiek van het geringste kwaad snel aan geloofwaardigheid en acceptatie. Bij de bevrijding leken de regering in Londen en de leiding van de verzetsbeweging het eens dat langdurige cohabitatie met boosaardig bestuur overheids personeel ongeschikt maakte om in functie te blijven, ook als dat in principe te goeder trouw was gebeurd. Alleen wie aan het verzet had bijgedragen of deelgenomen kon volgens deze opvatting een positieve rol spelen bij de wederopbouw van een beter Nederland. Toch bleek het bijzonder moeilijk heldere criteria te vinden om vast te kunnen stellen welke mate van betrokkenheid tot definitief verlies van vertrouwen moest leiden. Nationaal-socialisten stonden niet ter discussie, die werden collectief ontslagen en in afwachting van berechting in interneringskampen opgesloten. Het probleem draaide om de niet-nationaal-socialisten, die in functie waren gebleven.

In de zomer van 1945 leidden zuiveringsprocedures tegen afzonderlijke bestuurders tot een lange reeks van conflicten, die tot op de dag van vandaag het beeld

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

van de naoorlogse afrekening ongunstig bepalen. Nog steeds overheerst het beeld dat de zuivering indertijd te lankmoedig is geweest. Ik heb eerder geargumenteed dat dit beeld wel begrijpelijk, maar niet juist is.²⁶ De tegenstellingen lagen niet zo vast als het zuiverheidsperspectief zou veronderstellen. Het voorbeeld van de Dordtse burgemeester J. Bleeker illustreert dit. Hij was in mei 1943 door de bezetter ontslagen, maar bij de bevrijding had de plaatselijke verzetsbeweging hem weer feestelijk in het stadhuis geïnstalleerd.

Bleekers verzetsimago was onaantastbaar, maar niettemin publiceerde hij snel een kritische brochure over het verloop van de zuivering. Hij betoogde dat geestelijk verzet en principiële politiek van groot belang waren geweest, maar hij wees ook verabsolutering daarvan van de hand: ‘honger [zei hij] is een scherp zwaard en de bevolking vraagt in den hoogsten nood eerder naar brood dan naar demonstraties van principieel verzet, hoe nuttig op zichzelf ook.’²⁷ Bleeker verzette zich daarom tegen het feit dat in de zuiveringsgolf van 1945 ieder die te goeder trouw in functie was gebleven zich moest verantwoorden wegens collaboratie. Hij werd indertijd overstemd door de voorstanders van een alomvattende zuivering. Het perspectief van zuiverheid was tijdens de bezetting een nobel verzetsideaal; na de bevrijding bleek het een problematische richtlijn voor de politieke zuivering.

4. Percepties van ontkenning, miskennen en herkenning

Deze controversie brengt me terug bij de vraag die ik aan het begin heb gesteld: hoe Nederlandse ambtenaren en bestuurders de aard van het nationaal-socialistisch regime hebben beoordeeld en hoe ze hebben nagedacht over hun eigen betrokkenheid bij dit boosaardig bestuur. Het antwoord omvat volgens mij een breed spectrum van ontkenning, miskennen en herkenning. Ik recapituleer hoe dit in de praktijk vorm kreeg, om daarna de geschiedschrijving over het bezettingsbestuur aan de orde te kunnen stellen.

Sinds de meidagen van 1940 stond de politiek verantwoordelijke regering letterlijk en figuurlijk op afstand. Nederlandse ambtenaren en bestuurders zagen hun functies politiseren, maar een politieke beoordeling van de situatie paste niet goed in het perspectief van verantwoordelijkheid. Het risico dat *wishful thinking*, ambitie, naïviteit of beoordelingsfouten leidden tot ontkenning of miskennen van de bedoelingen van de bezetter, bleek levensgroot aanwezig. Dit speelde in de zomer van

PETER ROMIJN

1940 trouwens in heel bezet Europa. Er was – in de woorden van de historicus Jan Gross – een grote kloof tussen de manier waarop de verslagenen de intenties van de nationaal-socialisten inschatten en de uiteindelijke gevolgen van de vrijwel collectieve bereidheid om met de ‘nieuwe orde’ in zee te gaan.²⁸ Ook in Nederland leidde de alarmtoestand ertoe dat men eerder vasthield aan het vertrouwde dan anticipeerde op het onbekende.

Een enkeling koos direct voor de tegenaanval. De socialistische journalist Frans Goedhart bestreed in zijn illegaal verschijnende *Nieuwsbrief van Pieter 't Hoen* alle tegemoetkomendheid, ook door het bestuur. ‘Een Duitse overwinning zou van de geheele wereld een Duitse gevangenis maken’, zo diskwalificeerde hij het regime van de bezetter.²⁹

Het grootste misdrijf van het nationaal-socialisme was de vervolging van joden en andere voor de nazi's onwelgevallige bevolkingsgroepen, die uitmondde in de massamoord. De Nederlandse ambtenaren lieten zich inschakelen in de lange reeks van maatregelen, die leidde tot uitplundering, segregatie en voorbereiding van de deportatie. In hoeverre heeft dit bij verantwoordelijke figuren geleid tot bespiegelingen over het karakter van het regime? Miskenning van het probleem bepaalde de reacties van verreweg de meesten. Sommigen accepteerden de maatregelen met pijn in het hart, anderen legden een opmerkelijke ijver aan de dag en zelfs een bereidheid ‘mee te denken’.

Begin 1941 eiste het Rijkscmissariaat een registratie van alle joden in het kader van de algemene invoering van de identificatieplicht in Nederland. De secretarissen-generaal van Binnenlandse Zaken en Justitie zagen dit als een uitvloeisel van de maatregelen ter versterking van de ordehandhaving. Zoals gezegd wilden ze zich op dit onderdeel profileren als betrouwbare partners. Daarom voerden ze een maatregel uit die ruim een jaar later de bureaucratische grondslag voor de deportaties zou blijken. Er waren individuele onlustgevoelens, bezwaren en protesten, maar de collectieve reactie werd vooral ingegeven door het verantwoordelijkheids-perspectief: in functie blijven, zelf de zaak in de hand houden, het geringere kwaad accepteren om het grotere af te wenden. De verantwoordelijke ambtenaren miskennden zoals veel Nederlanders om hen heen wat de jodenvervolging betekende. Het collectief inzicht zou dan ook steeds achterblijven bij de acties van de vervolgers.

Burgemeester J.A.H.J.S. Bruins Slot van Adorp in Groningen besloot in de zomer van 1941 zijn ontslag in te dienen omdat hij niet meer in een nationaal-socialis-

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

tisch regime wilde functioneren. Toen bezorgde burgers hem daarop aanspraken, antwoordde Bruins Slot streng: ‘Jullie moeten je bewust zijn dat jullie zelf aan het front staan in deze geestelijk-totalitaire oorlog en je zult, evenals ik, zelf moeten vechten.’³⁰ Zijn hoogste chef, de secretaris-generaal Frederiks bleef de zaak echter bekijken vanuit het strategisch perspectief. Hij weigerde de ontslaanvraag door te geven aan de Duitse toezichthouder en liet hem in een bureaulade verdwijnen. Uiteindelijk kreeg Bruins Slot begin 1942 op Duits initiatief ontslag.³¹ Hij werd een van de oprichters van de gereformeerde verzetskrant *Trouw*.

Dit blad fulmineerde een jaar later tegen iedere vorm van ambtelijke samenwerking met de bezetter: ‘Wat de Duitsers willen, en wat de Duitsers ons willen opdringen, is echter het heidendom. Zoo ligt de antithese. En daarom is er alleen maar verzet, principieel en totaal verzet mogelijk. Men kan niet en men mag niet, om tactische redenen, een stukje heidendom slikken.’³² Zulke gevoelens begonnen ook in ambtelijke kringen te leven. De ontslagen Commissaris van de Koningin in Utrecht, L.H.N. Bosch van Rosenthal, formuleerde in mei 1943 aanvullende richtlijnen voor ambtenaren. ‘Het is nodig, dat men zich zijn plicht weder helder voor ogen stelt’, luidde de aansporing. Als het aan de opstellers lag, dan was het gedaan met de strategie om erger te voorkomen.³³

Deze verzetsgeoriënteerde bestuurders vonden dat ambtenaren de maatregelen van de bezetter niet langer mochten miskennen. De regering in Londense ballingschap haastte zich de richtlijnen per radio te onderschrijven. Tegelijkertijd begon ‘Londen’ met de voorbereiding van de politieke zuiveringen, die ook ideëel moesten bijdragen aan de naoorlogse wederopbouw. Het zou echter anders lopen: het zuiveringsideaal bleek te groot voor de beperkte politieke ruimte die het naoorlogse bestuur wilde uittrekken om het te realiseren. Al na enkele maanden noemde de aan het verzet gelieerde minister-president W. Schermerhorn de zuiveringswoede ‘een kanker in ons volksbestaan’.³⁴ Voorstanders van een strenge zuivering vonden dat de politieke klasse zich diskwalificeerde als vormgever van een nieuw en beter Nederland door een halfslachtige afrekening met het boosaardig regime.

Deze visie ging de terugblik op de bezetting en haar nasleep domineren. L. de Jong heeft dit verwoord, toen hij vaststelde dat de zuivering ‘in luttele jaren werd tot een proces waarin de oorspronkelijk gestelde normen met voeten werden getreden’.³⁵ Ik denk dat deze opvatting in de hand is gewerkt door voortschrijdend inzicht in de uitwerking van het nationaal-socialistische regime in Nederland. In 1945 was het misdadig karakter van het Duitse regime niet omstreden. De betrok-

kenheid van de Nederlandse bestuurselite bij het boosaardig regime was echter een delicaat probleem. Het waren, veelzeggend genoeg, in de eerste plaats buitenlandse historici als H. Mason, W. Warmbrunn, K. Kwiet en G. Hirschfeld, die zich in hun pionierswerk over Nederland niet lieten leiden door het zuiverheidsperspectief.³⁶ Vanaf het begin van de jaren zestig ging Nederland echter steeds kritischer terugblikken op het oorlogsverleden en het gedrag van de eigen samenleving. Daardoor groeide de afwijzing van de indertijd gemaakte keuzes en de motieven daarachter.³⁷

De neiging om het verleden vanuit vraagstellingen over ‘goed’ en ‘fout’ te benaderen is ruim twintig jaar gelden door J. C. H. Blom ter discussie gesteld en recenter wordt gesproken over een verleden dat vele ‘grijstinten’ kende tussen het zwart van de collaboratie en het wit van verzet.³⁸ De Franse historicus H. Rousso heeft gewaarschuwd tegen de discutabele bijwerking van een geschiedschrijving vanuit zuiveringsvraagstellingen. Naar aanleiding van de affaire-Papon ziet hij een streven om de zuivering van toen opnieuw te laten plaatsvinden door middel van juridische procedures of geschiedschrijving en zo, in tweede instantie, de toenmalige zuivering alsnog een meer gewenste uitkomst te geven.³⁹

Ik vind het belangrijk om de geschiedenis van het openbaar bestuur onder uitzonderlijke omstandigheden niet langer te beginnen met de vraag wat er eventueel mis is gegaan en wie de schuld heeft. Ik wil de relatie tussen bestuurders en bestuurden in tijden van crisis en oorlog in de eerste plaats als een historisch probleem onderzoeken. De vraagstelling naar de strijd om legitimatie van het bestuur is daarvoor een alternatieve benadering.

5. Legitimatie als alternatieve benadering

Ik heb laten zien hoe de perspectieven van verantwoordelijkheid, strategie en zuiverheid hebben gewerkt. Dit is een deel van de geschiedenis, maar niet het hele verhaal. Het gaat immers vooral om de motivatie van fundamentele keuzes. Nu wil ik de aandacht verschuiven naar de dynamische relatie tussen bestuur en bestuurden, van buitenaf gezien. Deze is niet langer uitsluitend gericht op de ambtelijke hoofdrolspelers, maar vooral op de veelvormige interactie tussen bestuur en bestuurden. De dialoog tussen Bruins Slot en zijn bezorgde burgers kan hiervoor als momentopname model staan.

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

Ik afficheerde de alternatieve benadering met de term ‘legitimatie’ om bij te dragen aan de vernieuwing in de internationale geschiedschrijving.⁴⁰ *Legitimatie* is het vermogen van regeerders om door hun handelingen de burgers ervan te overtuigen dat ze met recht hun gezag uitoefenen. Het gaat om een continu en veelomvattend politiek proces. Op het spel staat daarin de *legitimiteit*, ofwel het geloof bij de burgers in de juistheid van het politieke regime.⁴¹ De mate van legitimiteit van een regime hangt af van het geloof in de rechtmatigheid van machtsuitoefening door de regeerders, van de maatschappelijke waardering van de instituties en ook van de vraag of bestuur en burgers vanuit identieke ideologische concepties denken en handelen.⁴² Wil een regime niet vervallen tot brute machtsuitoefening als enige basis voor zijn functioneren, dan is er de permanente noodzaak zich te verantwoorden, bedoelingen uit te leggen, een beroep te doen op gedeelde politieke of levensbeschouwelijke opvattingen en zichzelf te rechtvaardigen in zijn optreden.

Onderzoek naar legitimatieprocessen gaat over interactie tussen bestuur en bestuurden in een historische context. In normale tijden is legitimatie niet heftig omstreden, er is hooguit sprake van geleidelijke erosie of groei. Tijdens crises of oorlog kan de legitimatie wel heftig omstreden raken. Enkele voorbeelden laten zien, dat in zulke strijd om legitimatie niets meer vanzelfsprekend is. Zo leidt een ongrondwettige machtsovername als regel tot een groot verlies aan legitimatie. Toch wordt het verzetten van de wet ook wel eens aanvaard als de onder omstandigheden best denkbare oplossing. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het bestuurlijk arrangement van 1940 tussen de Rijkscommissaris en de secretarissen-generaal.

Bestuurders die goed werk doen voor de belangen van de bevolking kunnen daaraan veel legitimatie ontlenuen. Er waren NSB-bestuurders die om die reden waardering ondervonden. Toch werden ze in de allereerste plaats beoordeeld op grond van het feit dat ze hun positie aan de bezetter dankten en op grond van hun status als politiek-ideologische minderheid. Daarentegen leek de uitgangspositie van het Nederlandse Militair Gezag als overgangsbestuur bij de bevrijding bijzonder gunstig. Het kon profiteren van de bevrijdingsroes en de alom gedeelde wil om Nederland te herstellen en te vernieuwen. Maar het was een autoritair en slecht functionerend bestuursapparaat en dat leidde tot een snel verlies aan legitimatie. In pas bevrijd Zeeland klaagde de bevolking al snel dat ze net als in de bezettingstijd dictatoriaal werd geregeerd.⁴³

De alternatieve benadering van de oorlogsgeschiedenis door studie van het legitimatieproces vraagt ook om een functioneler periodisering. Het voor Nederlandse

PETER ROMIJN

bezettingsgeschiedenis gebruikelijke tijdvak 1940-1945 is finalistisch van aard; de opzet van het onderzoek wordt vaak opgehangen aan de uitkomst van de oorlog. In mijn onderzoek vat ik de eerste fase van de bezetting, tot medio 1941, op als onderdeel van een langduriger proces. In het openbaar bestuur groeide in de jaren twintig en dertig de behoefte tot moderniseren en professionaliseren, ook op het laagste niveau. Binnenlandse Zaken begon toen dit te bevorderen door jonge, goed geschoolde krachten aan te trekken. Na mei 1940 hoopten topambtenaren zulke ambities met nog meer vaart te kunnen realiseren. Hun beleid draaide niet alleen – en soms ook niet in hoofdzaak – om de houding tegenover de bezetter.

Ook het verval van het nationaal-socialistisch gezag sinds begin 1944 tot en met de normalisatie in het nieuwe Nederland kan als een afzonderlijk tijdvak worden afgebakend.⁴⁴ Macht en legitimatie van het gezag waren inzet van hevige strijd, die draaide om de langgerekte politieke ommekeer.⁴⁵ De zuivering was daarvan een onderdeel, en niet per se het belangrijkste. Het idee dat de acute noodtoestand andere dan gebruikelijke eisen stelt aan bestuur, bepaalde net als aan het begin van de Duitse bezetting de interactie tussen bevolking en bestuur. Op het laatst konden lagere functionarissen weinig meer doen om de Nederlanders effectief te beschermen tegen keiharde maatregelen als gedwongen tewerkstelling of represaillemoorden. De voorziening met voedsel, brandstof en andere eerste levensbehoeften leidde tot grote problemen en het bestuursapparaat desintegreerde door massale onderduik, ontslag of arrestatie van ambtenaren.

Het was nodig bestuurlijke noodverbanden te leggen en ik heb aanwijzingen dat degene die daarin slaagde, tenminste tijdelijk aanspraak kon maken op de titel ‘de juiste figuur op de juiste plaats’.⁴⁶ Dat gold voor mensen van buiten het bestuur: artsen, geestelijken en leiders van plaatselijke hulpcomités. Ze werkten samen met bestuurders, waaronder zelfs enkele vooraanstaande NSB’ers. Bosch van Rosenthal, de vormgever van het ambtelijk verzet, zag zich in het voorjaar van 1945 nota bene gedwongen met de Rijkscommissaris te onderhandelen over de broodnodige humanitaire hulpverlening aan de bevolking.

Ook na de bevrijding stond de uitkomst van het legitimatieproces niet bij voorbaat vast. De zuivering was een ingewikkeld onderdeel van de legitimatie, omdat zij zowel doel als middel was. Wie deze moeizame procedures in hun maatschappelijke verband wil onderzoeken, kan daarom beter niet uitgaan van de vraag of ieder zijn of haar gerechte straf wel heeft gekregen. Dit gebeurde tot voor enkele jaren wel met een figuur als Linthorst Homan.⁴⁷

‘BOOSAARDIG BESTUUR’

Tussen 1944 en 1947 hebben verschillende categorieën ambtenaren en bestuurders elkaar met wisselende kansen de posten betwist om hun ambities waar te kunnen maken: het waren de moderne technocraten, de nationaal-socialisten en hun meelopers, de voormalige verzetslui als geestelijke elite en de gematigde politieke vernieuwers. Hoewel het primaat van het Haagse centraal gezag uiteindelijk domineerde, was er eindeloos gedoe rond een aantal hardnekkige zuiveringskwesaties. Het is interessant vast te stellen dat dit laatste indertijd al heel nadrukkelijk werd opgevat als een voortwoekeren van het kwade regime uit de bezettingstijd, als het bewijs dat het boze bestuur de mensen had vergiftigd.

Ik heb deze les geopend met de allegorie van het slechte bestuur. Daaraan heb ik het betoog verbonden dat we het kunnen herkennen door zijn aard en uitwerking. De historische studie van boosaardig bestuur moet volgens mij in de geschiedschrijving vragen oproepen en beantwoorden over de interactie tussen burgers en bestuurders. De vraag naar herkenning van het kwaad, het beeld van Tyrannia en haar duivelse helpers, leek eenvoudig te beantwoorden, maar in de historische werkelijkheid bleek hoe moeilijk het was voor de mensen van toen. We hebben gezien hoe het openbaar bestuur op de calamiteiten van oorlog en bezetting reageerde door houvast te zoeken bij vertrouwde concepties. Verantwoordelijke figuren hoopten zo hun legitimatie zo veel mogelijk intact te houden, maar velen verloren hun gezag als gevolg van hun ontkenning of miskenning van de aard van het regime.

De historicus die dit verleden onderzoekt, in de hoop de uitwerking van boosaardig bestuur erin te kunnen doorgronden, past geen vertoon van wijsheid achteraf, of al te eenvoudige morele oordelen. Engagement is wel degelijk belangrijk, als bron van inspiratie bij een altijd moeilijke zoektocht, met behulp van steeds nieuwe benaderingen, op weg naar dieper analytisch inzicht in het spannende verleden. Dat is ook van het grootste belang voor begrip van de wereld vol crises en oorlog van vandaag en morgen.

Aan het eind van deze rede wil ik zeggen hoezeer ik me verheug over mijn benoeming op deze leerstoel bij deze universiteit. Ik ben ieder die er aan heeft meegewerkt bijzonder dankbaar. Het is een prachtige uitdaging om vanuit het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie een rol te spelen in het onderwijs en onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam. Dat is niet alleen om de prettige ligging, op een korte afstand te voet. Om veel redenen voel ik me bijzonder thuis bij de col-

PETER ROMIJN

lega's van de afdeling geschiedenis en regiostudies. Belangrijk is de affiniteit over en weer over het onderzoeksterrein. Met een aantal van U heb ik al gewerkt en steeds met veel plezier. Ik dank in het bijzonder Piet de Rooy voor het gedecideerde enthousiasme, waarmee hij me heeft binnengehaald.

Anderen hebben mij in de loop van mijn vorming als historicus krachtig gestimuleerd. Ik noem Ben Soetendorp, die mij in mijn Groningse studietijd heeft geleerd dat een goed verantwoord onderzoeksverslag aan de basis ligt van een mooie studie. We deelden de fascinatie voor de oorlogsgeschiedenis en zijn nasleep en hij joeg me de archieven in. Ernst Kossmann heeft me daarop als promovendus geadopteerd en is me blijven aanmoedigen, al deelde hij niet altijd mijn enthousiasme voor nog meer vieze oude dozen. Hij stimuleerde me zeer bij het schrijven van mijn dissertatie en dat was een onontbeerlijke steun. Ook nadien bleven we elkaar in diverse verbanden ontmoeten en ik dank hem bijzonder voor alle vormen van uitgesproken en niet uitgesproken aanmoediging. Een van die projecten was het slotdeel van het geschiedwerk van dr. L. de Jong, de twee boeken met discussie en reacties. Daarbij werkte ik regelmatig samen met Jan Bank. Vele jaren later heeft hij me bij het onderwijs aan Leidse historici betrokken en daaraan ontleende ik het vertrouwen dat ik aan een benoeming als deze plezier zou kunnen beleven.

Natuurlijk past een dankbetuiging aan het NIOD, niet aan een abstracte instelling, maar aan het collectief – om dat mooie, ouderwetse woord maar eens te gebruiken – van mijn gewaardeerde collega's, die allemaal hun enthousiasme en creativiteit investeren in werk waarvan ieder weet hoezeer het de moeite waard is. De directeur van het instituut, Hans Blom, heeft veel historici geïnspireerd tot grote daden, maar nu ben ik aan het woord en ik wil zeggen hoezeer ik hem dank voor onze samenwerking en voor zijn veelomvattende steun, bij mijn wetenschappelijk werk en ook bij de vormgeving van deze leerstoel. Hij weet uit ervaring hoe belangrijk het voor de voortgang in de geschiedschrijving is dat studenten in het onderwijs actief worden betrokken bij nieuw onderzoek. Tot de studenten wil ik tenslotte zeggen dat het mij een groot plezier en voorrecht zal zijn om in de komende jaren hieraan te gaan werken, vanuit het NIOD, maar evenzeer bij de UvA.

En daarmee heb ik gezegd.

Noten

1. Te vinden via website: <http://www.kfki.hu/~arthp/html/1/lorenzet/ambrogio/governme/3bad.1html>, geraadpleegd 26 september 2002.
2. Orwell, George, *Nineteen Eighty-Four*. London, 1949/Harmondsworth, 1982. p. 7.
3. Voorbeelden zijn een reeks memoires: L.J.R. ridder van Rappard, *Hoe was het ook weer. Burgemeester voor, tijdens en direct na de bezetting van het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*. Meppel, 1979; J.J.G. Boot, *Burgemeester in bezettingstijd*. Apeldoorn, z.j. [1966]. A. Kleyn, *Herinneringen van een dorpsburgemeester*. Alphen aan den Rijn, 1946; J. Bleeker, *De Buffer. Enkele aantekeningen van persoonlijke belevenissen en voorvallen van 10-14 Mei 1940 en uit den tijd der Duitse bezetting*. Dordrecht, 1940. p. 107-108; K.J. Frederiks, *Op de bres 1940-1945 Overzicht van de werkzaamheden aan het departement van Binnenlandse zaken gedurende de oorlogsjaren*. Den Haag, 1945 p. 99. De voormalig burgemeester van Wisch en Terborg (Gld.) J.J.G. Boot publiceerde zijn in de oorlogsjaren genoteerde herinneringen onder de titel *Burgemeester in Bezettingstijd*. Apeldoorn, z.j.. In het voorwoord stelde L. de Jong vast dat de zijns inziens zo duidelijk en treffend in dit boek beschreven problematiek 'in de eerste plaats: de gewetensproblematiek' was. Deze opvatting wordt ook gehanteerd door: C. Hilbrink, *'In het belang van het Nederlandse volk...'* *Over de medewerking van de ambtelijke wereld aan de Duitse bezettingpolitiek 1940-1945*. Den Haag, 1995. p. 20-21.
4. J.C.H. Blom, 'In de ban van goed en fout? Wetenschappelijke geschiedschrijving over de bezettingstijd in Nederland' in: J.C.H. Blom, *Crisis, bezetting en herstel. Tien studies over Nederland 1930-1950*. Bergen, 1983.
5. R. Dahrendorf, 'The Good Society' in: *After 1989. Morals, Revolution and Civil Society*. Basingstoke/London, 1997. p. 43.
6. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld: I. Kershaw, *Der NS-Staat. Geschichtsinterpretationen und Kontroversen im Überblick*. Reinbeck bei Hamburg, 1989.
7. I. Kershaw, "Working Towards the Führer": Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship' in: I. Kershaw and M. Lewin, *Stalinism and Nazism. Dictatorships in Comparison*. Cambridge, 1997 p. 88-106.
8. Vergelijk: H. van Gunsteren, *Culturen van besturen*. Amsterdam, 1994. p. 178. Vóór de Duitse bezetting bestond het College van Secretarissen-Generaal bijvoorbeeld vrijwel alleen op papier en had het een nauw omschreven praktische taak. Door de vlucht van de regering en de beslissing van de Rijkscommissaris met de Nederlandse ambtenaren verder te willen werken, kreeg het in de zomer van 1940 opeens een zeer geprononceerde rol in de coördinatie van het openbaar bestuur. Deze positie was niet omstreden, maar niettemin schiep ze een eigen logica voor degenen die er bij betrokken waren.

9. P. Ayçoberry, *The Social History of the Third Reich, 1933-1945*. New York, 1999. p. 106 e.v.
10. J. Steinbeck, *De Vliegenvanger*. Nederland: Gedrukt in Bezet Gebied, 1944 (vertaald door Tjebbo Hemelrijk).
11. Mijn indeling gaat in de eerste plaats uit van de vraagstelling naar legitimatie. Een andere belangrijke benadering – buiten de al genoemde – is recent: W.A. Arts en H.D. Flap (red.), *De organisatie van de bezetting*. Amsterdam, 1997 ‘Ter inleiding’ p. 13-14, over het belang van het ‘perspectief van de organisatiesociologie’ voor de bezettingsgeschiedenis. Baanbrekend is: C.J. Lammers, ‘Macht en gezag van de Duitse bezetter’ *Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Mededelingen van de afdeling Letterkunde*. Nieuwe Reeks, Deel 53 no. 4 Amsterdam, 1990.
12. Nationaal Archief De Haag, Archief ministerie van Binnenlandse Zaken, afd. Binnenlands Bestuur, titel 2104.
13. S. de Schaepdrijver, *De Grootte Oorlog. Het Koninkrijk België tijdens de Eerste Wereldoorlog* Amsterdam/Antwerpen, 1997 p. 77-92.
14. Nationaal Archief De Haag, Archief ministerie van Binnenlandse Zaken, afd. Binnenlands Bestuur, titel 2104.
15. Nationaal Archief De Haag, Archief ministerie van Binnenlandse Zaken, afd. Binnenlands Bestuur, titel 2104. Dit beginsel werd weer een jaar later – een vijandelijke bezetting was vooralsnog achterwege gebleven - vastgelegd in een circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken aan alle burgemeesters.
16. *Enquêtecommissie Londens Regeringsbeleid 1940-1945* [hierna: *PEC*], deel 7 A en B, p. 38 en verder. De kwestie werd weer actueel in de jaren '30. Opnieuw was het een burgemeester, die instructies van zijn superieuren vroeg naar aanleiding van de Saarland-crisis en de aankondiging van Hitler dat Duitsland zich ging herbewapenen. De Nijmeegse burgemeester informeerde of de richtlijnen van 1915 nog beschikbaar waren. Minister-president H. Colijn besloot een ambtelijke commissie uit te laten zoeken of ze geactualiseerd moesten worden. Dit leidde tot de bekende *Aanwijzingen* van 1937 (zie: Nationaal Archief De Haag, Archief ministerie van Binnenlandse Zaken, afd. Binnenlands Bestuur, titel 2104). Ook deze gaven de algemene richtlijn dat ambtenaren in geval van een vijandelijke bezetting in het belang van de bevolking in functie moesten blijven. Pas als dat voordeliger zou zijn voor de vijand dan voor de eigen bevolking, moesten ze aftreden. Ik ga hier verder voorbij aan de preciese geschiedenis van die *Aanwijzingen* en de discussies die sindsdien in bestuur en geschiedschrijving zijn gevoerd over hun betekenis en toepassing.
17. A. Seyß-Inquart, ‘Aufruf an das niederländische Volk’ d.d. 25 mei 1940 en ‘Rede aus Anlaß der Übernahme der Regierungsgewalt’ d.d. 29 mei 1940, in: *Verordnungsblatt für die besetzten niederländischen Gebiete*. 1940, p. 4.
18. Dit in tegenstelling tot België, waar burgemeesters in groten getale de vlucht kozen, het lot van hun ambtgenoten in 1914 indachtig; over de politieke strijd rond de ‘postverla-

- ters' zie: B. DeWever *Greep naar de Macht. Vlaams-nationalisme en Nieuwe Orde. Het VNV 1933-1935* Gent, 1994 p. 430-431.
19. Hij zond jhr. M.P.M. van Karnebeek, zoon van de oud-minister, naar Zwolle. Deze aanvaardde de benoeming met zekere tegenzin en – zoals hij bij zijn installatie zei –alleen uit landsbelang. De Zwollenaren konden niet weten dat Frederiks door deze stap de benoeming van de NSB'er E. von Bönninghausen had weten te voorkomen. Burg. doss. Van Karnebeek in N.A., BiZa Kab. In november 1941 slaagde hij er nog in de niet politiek geprononceerde J.H.A. Gualthérie van Weezel tot burgemeester van Westerbork te benoemen. Deze burgemeester liet Frederiks begin 1943 in niet mis te verstane bewoordingen weten dat hij overwoog af te treden vanwege grote bezwaren tegen de maatregelen van de bezetter. Deze burgemeester kwam begin 1944 bij een auto-ongeluk om het leven. Een levensbericht in: J. Smits 'J.H.A. Gualthérie van Weezel, Burgemeester in Oorlogstijd' in: *Tijdschrift Historische Vereniging Gemeente Westerbork*. Jaargang III (2000), oktober 2000.
 20. De nieuw benoemde burgemeester van Eindhoven, de NSB'er H.A. Pulles, getuigde daarvan bij zijn installatie. Na de bevrijding waren ook niet-NSB'ers onder de ambtenaren bereid te getuigen dat hij het stadsbelang boven het NSB-belang had laten gaan. F. Dekkers, *B&W rond de Tweede Wereldoorlog in Groot-Eindhoven*. Amsterdam, 1992. p. 126.
 21. G.A. Kooy, *Het echec van een 'volkse' beweging. Nazificatie en denazificatie in Nederland 1931-1945*. Utrecht, 2^e dr., 1982. p. 106.
 22. Mijn tellingen van het aantal meldingen van straatrellen en onlusten die besproken werden in het College van Procureurs-Generaal tussen juni 1940 en mei 1941 vertoont een stijging van 7 tot 39 per maand, in februari 1941, daarna een daling tot 12 in maart 1941 en vervolgens weer een stijging tot 28 in april en 25 in mei 1945. NIOD, Amsterdam, Collectie Nederlandse Instellingen, notulen van het College van Procureurs-Generaal 1940 en 1941.
 23. *Enquêtecommissie Londens Regeringsbeleid 1940-1945*, deel 7A, p. 80- 81.
 24. W. ten Have, *De Nederlandse Unie. Aanpassing, vernieuwing en confrontatie in bezettingstijd 1940-1941*. Amsterdam, 1999 p. 40-45.
 25. Documenten inzake optreden J. Linthorst Homan in de meidagen van 1940 in: NIOD, CNO-Binnenlandse Zaken, map 162a.
 26. Peter Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig. De afrekening met 'foute' Nederlanders*. Amsterdam, 2^e dr., 2002 p. 274.
 27. J. Bleeker, *De Buffer*. [z.p., z.j.] p. 107-108.
 28. Jan T. Gross, 'Themes for a Social History of War Experience and Collaboration' in: I. Deak, J.T. Gross and T. Judt, *The Politics of Retribution in Europe. World War II and Its Aftermath*. Princeton, NY, 2000 p. 29.
 29. 'Nieuwsbrief van Pieter 't Hoen' 18 december 1940, geciteerd: in M de Keizer, *Het Pa-rool. Verzetsblad in Oorlogstijd*. Amsterdam 1991. p. 53.
 30. J.A.H.J.S. Bruins Slot, *Een ik was gelukkig*. (Baarn, 1972). p. 86.

31. N.A.-BiZa, burgemeestersdossiers, doos 2021 (Bruins Slot).
32. *Illegale Trouw, heruitgave samengesteld door Dick Houwaart*, Kok Kampen [1978], Jg. I, no. 2 (18 feb. 1943).
33. Opgesteld door een groep bestuurders/juristen: de ontlagen Utrechtse Commissaris der Koningin L.H.N. Bosch van Rosenthal, de gepensioneerd burgemeester van Zeist M.L van Holthe tot Echten en de hoogleraar J. Verzijl, met steun van de hoogleraar V.H. Rutgers; *PEC* 7A, 58-60.
34. Radiotoespraak W. Schermerhorn d.d. 27 juli 1945, gepubliceerd in: *Keessings Historisch Archief*, 1 juli 1945, p. 6345-6349.
35. De Jong, *Het Koninkrijk* deel 12, *Epiloog*. p. 484.
36. H.L. Mason, *The Purge of Dutch Quislings. Emergency Justice in The Netherlands*. (Den Haag, 1952; W. Warmbrunn, *The Dutch under German Occupation 1940-1945*. Stanford, Calif./London 1963; K. Kwiet, *Reichskommissariat Niederlande. Versuch und Scheitern nationalsozialistischer Neuordnung*. Stuttgart, 1968 en G. Hirschfeld, *Fremdherrschaft und Kollaboration. Die Niederlande unter deutscher Besatzung 1940-1945*. Stuttgart, 1984. Vergelijk de situatie in Frankrijk, waar buitenlandse historici zich als eersten kritisch met het Vichy-verleden gingen bezighouden: het bekendste voorbeeld is R.O. Paxton, *Vichy France. Old Guard and New Order 1940-1944*. New York, 1972.
37. Peter Romijn, 'The Image of Collaboration in Post-War Dutch Society' in: *Bulletin du Comité international d'Histoire de la Deuxième Guerre mondiale Vol 27/28 1945: Consequences and Sequels of the Second World War*. Paris, 1995. p. 311-324.
38. J.C.H. Blom, *In de ban van goed of fout? Wetenschappelijke geschiedschrijving over de bezettingstijd in Nederland*. Inaugurele rede Universiteit van Amsterdam, 12 december 1983 Bergen, 1983; C. van der Heijden, *Grijs verleden. Nederland en de Tweede Wereldoorlog*. Amsterdam/Antwerpen, 2001; in het bijzonder deel 4 'Bij nader inzien' voor discussie over de nationale terugblik op het oorlogsverleden. L. Huyse heeft de Nederlandse terugblik vergeleken met de Belgische in: K. Hoflack, L. Huyse en P. Romijn, 'Het spook van de collaboratie. De bestraffing en de perceptie van onvaderlands gedrag in België en Nederland' in: *Spiegel Historiae* XXIX, 3/4 maart/april 1994 123-130. Nederland kende volgens hem een af en toe hoog oplopende zuiveringskoorts, België ging meer gebukt onder een chronische kwaal.
39. H. Rousso, *La hantise du passé*. Paris, 1998. p. 94-97.
40. Dit is de invalshoek van een internationale onderzoeksgroep waarin ik werk in het kader van het grote project *The impact of national-socialist and fascist rule in Europe* onder auspiciën van de *European Science Foundation* in Straatsburg; zie www.esf.org/publication/123/insfo.
41. H. Daudt, 'Legitimiteit en Legitimatie' in: H. Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1995. p. 297.
42. John H. Schaar, *Legitimacy in the Modern State*. London/New Brunswick, 1981. p. 20-25.

43. A. Bornebroek, 'Onbegrip en ongenoegen. De moeizame verhouding van de Zeeuwen tot het gezag 1944-1947' in: C. Kristel (red.), *Polderschouw. Terugkeer en opvang na de Tweede Wereldoorlog. Regionale verschillen*. Amsterdam, 2002. p. 78.
44. In Duitsland is dit al langer gebruikelijk: M. Broszat, K-D Henke und H. Woller (Hg.), *Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland*. München, 1990; U. Herbert und A. Schildt (Hg.), *Kriegsende in Europa: Vom Beginn des deutschen Machtzerfalls bis zur Stabilisierung der Nachkriegsordnung 1944-1948*. Essen, 1998.
45. Baanbrekend in Nederland: H. de Liagre Böhl en G. Meershoek, *De bevrijding van Amsterdam. Een strijd om macht en moraal*. Zwolle, 1989 en F. Roest en J. Scheren, *Oorlog in de stad. Amsterdam 1939-1941*. Amsterdam, 1998.
46. De resultaten van het omvangrijke onderzoek van de Stichting Onderzoek Terugkeer en Opvang wijzen in dezelfde richting, in het bijzonder gepubliceerd in Kristel, *Polderschouw*.
47. De toon wordt gezet in: De Jong, *Het Koninkrijk*. deel IV, V; vgl. ook deel XIV; Ten Have, *De Nederlandse Unie*. markeert de omslag.