

N. WOUTERS, *Oorlogsburgemeesters (1940-1945). Lokaal bestuur en Nieuwe Orde in België, Nederland en Noord-Frankrijk*, 5 vol., Universiteit Gent, 2004, promotor: Prof. Dr. B. De Wever; copromotoren: Prof. Dr. H. van Goethem, Prof. Dr. P. Romijn

---

Dit onderzoek is een comparatieve studie over het gedrag van burgemeesters tijdens de bezetting van WO II in België, Nederland en Noord-Frankrijk (Nord en Pas-de-Calais).

De centrale probleemstelling steunde op het concept legitimiteit. Dit concept werd niet ontleend aan de klassieke definitie van Max Weber of recentere kritiek op Weber van David Beetham. Er werd gekozen voor een eenvoudige werkdefinitie die het nauwst aansloot bij de sterk empirisch gerichte methodologie en de invalshoek van alledaags lokaal bestuur binnen een omvangrijke geografische omschrijving. Legitimiteit werd in dit onderzoek gedefinieerd als de 'aanvaarding van (overheids-)gezag'. Om 'aanvaarding van gezag' te kunnen bepalen, werden twee concrete variabelen ontworpen, namelijk gezagslegitimering en gezagscontestatie. Het eerste begrip wijst op alle concrete (symbolische, wettelijke, bestuurlijke, politieke) acties van gezagdragers om hun gezag te doen aanvaarden (wat aansluit bij de weberiaanse, top-down opvatting van legitimiteit) terwijl gezagscontestatie alle concrete momenten van weigering van overheidsgezag door (leden van de) bevolking aanduidt.

De centrale vraag luidde hoe het lokale bestuursniveau in de drie verschillende landen werd gebruikt om tijdens deze periode van oorlog, crisis en regimewissel een legitiem 'Nieuwe Orde'-regime uit te bouwen. Uiteraard was het comparatieve aspect hierbij essentieel. De nadruk op de burgemeester als onderzoeksafbakening lag om verschillende redenen voor de hand, al was het maar omwille van diens gevoelige machtsuitbreiding (althans in België en Nederland) tijdens de bezettingsperiode. Als concrete thematische afbakening

werd gekozen voor de 'handhaving van de openbare orde'. Het was immers hier dat de relatie tussen bezetter, inheemse (lokale) bestuurder en bevolking het meest onder spanning kwam te staan. Alle belangrijke concrete thema's – zoals de voedselvoorziening, de strijd tegen het verzet, de verplichte tewerkstelling enz. – werden dan ook exclusief vanuit de handhaving en/of verstoring van de openbare orde behandeld.

Dit onderzoek heeft raakvlakken met de sociologie en zelfs met de politieke antropologie. Het concept 'legitimiteit' is een sociologisch concept, terwijl de sociale onrust tijdens de bezetting (zeker in de geïndustrialiseerde regio's in Noord-Frankrijk en Wallonië) natuurlijk vanuit een socio-economische invalshoek bestudeerd kan worden. Niettemin lag de nadruk van deze studie duidelijk op het politicologische vlak. De centrale vragen richtten zich op de concrete daden van lokale bestuurders in een context waarin het administratief-wettelijke kader snel wijzigde en de ideologie een steeds grotere invloed op het alledaagse bestuur deed gelden.

Het onderzoek gebruikt een sterk empirische methode. Vanuit de probleemstelling en de concrete thema's werd gezocht naar concrete gebeurtenissen van gezagslegitimering (top-down) dan wel gezagscontestatie (bottom-up). Het was essentieel dat voldoende kwalitatief materiaal werd verzameld, om patronen in gedrag te kunnen ontdekken en ondersteunen. Voor Frankrijk en Nederland kon dit archiefonderzoek plaatsvinden binnen gecentraliseerde fondsen. Voor Noord-Frankrijk ging het om de departementsarchieven in Lille (Nord) en Arras (Pas-de-Calais). Met name het archief van Lille werd uitgebreid gebruikt. Hierin bevonden zich onder meer het prefectorale kabinetsarchief, administratieve departementsarchieven en uiteenlopende politiearchieven. Voor Nederland werd kwantitatief het minste archiefmateriaal verzameld. Het ging om ongeveer 190 administratieve zuiveringsdossiers van burgemeesters en 80 gerechtelijke strafdossiers, berustend in het Nationaal Archief Den Haag. Voor België werd zeer veel uiteenlopend archiefmateriaal verzameld, uit diverse archiefinstellingen. Onder meer de provinciale archieven in Vlaanderen bleken zeer nuttig. Dit gold onder meer ook voor zeer diverse fondsen in het SOMA (Studie en Documentatiecentrum Oorlog en Hedendaagse Maatschappij), het ADVN (Archief en Documentatiecentrum van het Vlaams Nationalisme) en de gerechtelijke dossiers van het Auditoraat-Generaal van de Krijgsmacht.

Dit onderzoek omvatte een ruime geografische omschrijving, zeer veel aparte subthema's en een grote verzameling feitenmateriaal. Een rigide structuur

was nodig om het geheel overzichtelijk ten dienste van de probleemstelling te plaatsen. Deze structuur werd chronologisch opgevat, met thematische onderverdelingen.

Deel één (vol. 1) van het proefschrift omvatte een inleidend, comparatief deel over het interbellum. Hierin werd ook specifieke aandacht besteed aan de verschillende politieke en wettelijk-administratieve contexten betreffende lokaal bestuur. Omdat een vergelijking van het lokale bestuur enkel mogelijk is op basis van een nationaal vergelijkend kader, bood deel twee (ook in vol. 1) een vergelijking van de nationale casussen tot en met de eerste grote bezettingsfase (tot de winter van 1942-1943). Het belang van de eerste maanden van de bezetting voor het hele verdere verloop, werd door deze vergelijking sterk benadrukt met onder meer factoren van verschil als de vroege oorlog in Frankrijk in september 1939, de desintegratie van het lokale bestuur in België in mei 1940 en de provinciale 'onthoofding' in 1940 door het ontslag van de meeste gouverneurs. De internationale vergelijking gold hier niet enkel het louter bestuurlijke vlak, maar ook de zeer uiteenlopende hervormingen van het gerechtelijke en politionele apparaat (aangezien dit het dagelijkse functioneren van oorlogsburgemeesters fundamenteel zou beïnvloeden). Ook deel vier bevatte een vergelijkend nationaal kader voor 1943-1945, dat evenwel veel korter kon zijn aangezien in deze periode het lokale niveau een autonome dynamiek ontwikkelde.

Deel drie (1940-1942) en deel vier (1943-1944) in vol. 2-4 bevatten het eigenlijke onderzoek. Beide delen hanteren dezelfde driedelige structuur.

Het eerste hoofdstuk in beide delen bespreekt steeds de ideeën, plannen en houdingen van wat gemakshalve de 'Nieuwe Orde' werd genoemd. In dit eerste hoofdstuk werd met name veel aandacht besteed aan de belangrijkste collaborerende partijen zoals het Vlaams Nationaal Verbond, Rex en de Nationaal Socialistische Beweging in Nederland. In Noord-Frankrijk ging het vooral om de entourage rond prefect Fernand Carles, de belangrijkste (technocratische) vertegenwoordiger en uitvoerder van de ideeën van 'Nationale Revolutie' van Vichy. Hoofdstuk één-deel drie behandelde de legitimeringsstrategieën van de Nieuwe Orde om de machtsgreep te verantwoorden, hoofdstuk één-deel vier de legitimeringsstrategieën van de Nieuwe Orde tegenover de intense politieke identiteitscrisis van de Nieuwe Orde, het totale bestuurlijke falen en de toenemende desintegratie van de openbare orde.

Het tweede hoofdstuk in delen drie en vier bespreekt steeds de verhouding tussen de Nieuwe Orde en het bestuur. Eens de Nieuwe Orde – in uiteenlopende vorm – vanaf 1941 min of meer was geïnstalleerd, wijzigde de relatie tegenover het alledaagse lokale bestuur. De Nieuwe Orde moest nu het dage-

lijkse bestuur waarmaken. Hoofdstuk drie in beide delen onderzoekt steeds hoe oorlogsburgemeesters (bestuurlijk) omgingen met de alledaagse problematiek van de meest prangende problemen: de voedselvoorziening, de tewerkstelling, de alledaagse ordehandhaving, de omgang met de Duitsers en de bevolking. Hoofdstuk twee-deel drie richtte zich op de mate waarin de Nieuwe Orde er al dan niet in slaagde vormen van 'normaal' en efficiënt dagelijks bestuur te leveren, terwijl hoofdstuk twee-deel vier een analyse was van het totale falen van dit alledaagse bestuur met de gevolgen ervan voor bestuur en bevolking.

Het derde hoofdstuk in delen drie en vier bespreekt steeds de verhouding tussen politiek en bestuur, tussen partij en staat. Dit ging om de toenemende invloed van ideologie (of minstens aspecten die een louter politieke natuur hadden) op het dagelijkse bestuur. Hierin werd het centrale concept 'informatiebeheer' gelanceerd. Dit concept omschreef de manier waarop lokale/intermediaire bestuurders (en bij uitbreiding ook politiemensen en magistraten) omgingen met gevoelige persoonsinformatie over inwoners in (administratieve) verhouding tot de Duitse bezetter. Het leek een erg nuttig verzamelconcept om de problematiek tussen politiek en staat concreet te onderzoeken. Lokale bestuurders onderhielden vanaf mei 1940 nauwe administratieve contacten met Duitse bestuurlijke en andere diensten. Naarmate de bezetting politiseerde, werd het evenwel steeds moeilijker te bepalen wanneer het doorgeven van bepaalde negatieve persoonsinformatie over inwoners het louter administratieve karakter oversteeg en dus politieke collaboratie met de bezetter werd. Hier kwamen we op het terrein van het strafrechtelijke concept 'verklikking'. Het thema overlapte alle concrete thema's en omvatte het doorgeven van namen van mensen die voedselreglementen overtraden (smokkelaars, dieven, sluikslachters), werklozen en zogenaamde 'ongure elementen' voor de verplichte tewerkstelling in Duitsland (het doorgeven van de zogenaamde lijsten van 'a-socialen'), het doorgeven van namen van mensen voor verplichte bewakingsopdrachten maar natuurlijk ook de jodenvervolging en de strijd tegen het ondergrondse verzet.

Het was ook precies in dit thema van 'informatiebeheer' dat men een algemeen maar duidelijk verschil kon opmerken tussen het gedrag van collaborerende Nieuwe Orde-burgemeesters enerzijds en 'traditionele', vooroorlogse burgemeesters anderzijds. Collaborerende oorlogsburgemeesters gebruikten hun administratieve (en vooral ook andere) contacten met Duitse diensten duidelijk als gericht wapen tegen politieke tegenstanders. Hoofdstuk drie-deel drie is een conceptualisering, een contextualisering maar ook een eerste praktische toepassing van het probleem van informatiebeheer (hier wordt onder meer ook de jodenvervolging behandeld). Hoofdstuk drie-deel vier

richt zich vooral op concrete toepassingen, om de totale politisering van het dagelijkse bestuur duidelijk te maken. Het door collaborerende burgemeesters gecontroleerde lokale bestuur in België en Nederland werd een politiek instrument ten dienste van het overleven van het regime. Ordehandhaving werd steeds meer een vorm van bescherming van zichzelf en de eigen politieke achterban, terwijl de parallelle (politieke) ordehandhaving buiten het reguliere staatsapparaat en de ordediensten (onder meer via het gebruik van paramilitaire milities) leidde tot oncontroleerbare escalaties.

Het vijfde en laatste deel behandelt het naoorlogse (lokale) gezagsherstel, de naoorlogse administratieve zuivering en gerechtelijke bestraffing van oorlogsburgemeesters en (met name voor België) de naoorlogse beeldvorming rond oorlogsburgemeesters.

Het is moeilijk om alle subconclusies betreffende de vele concrete thema's of alle algemene conclusies in comparatief opzicht te behandelen. Daarom worden slechts selectief enkele algemene lijnen aangehaald.

De internationale vergelijking maakt duidelijk dat het eindresultaat betreffende de plaats en het functioneren van het lokale bestuursniveau in de drie verschillende nationale contexten niet het gewenste gevolg was van een voorafgaandelijke planning. Het eindresultaat was vooral het onvoorziene gevolg van het beleid ad hoc en werd bovendien sterk bepaald door de specifieke vooroorlogse gemeentelijke administratief-wettelijke contexten. Om de heterogene resultaten van de vergelijking in verschillende thema's voor de drie landen handelbaar te maken, gebruikt het besluit onder meer verschillen in 'zwaartepunten' van collaboratie. Er wordt gesteld dat in België het zwaartepunt van staatsorganisatie en dus collaboratie met de Duitse bezetter bij de lokale besturen kwam te liggen, terwijl in het gecentraliseerde Franse model de staatsordening en collaboratie met de Duitse bezetter boven en buiten het lokale bestuur lag. Nederland zat tussen beide in.

Het Belgische lokale zwaartepunt kende verschillende oorzaken: een wettelijke cultuur van lokale autonomie, een politieke cultuur van gezagsontduiking, de vage vooroorlogse aanwijzingen voor gedrag in oorlogstijd, de provinciale 'onthoofding' in 1940, de aarzende houding van de secretarissen-generaal in 1940 (onder meer te verklaren door de ervaring van WO I), de opvallend sterke infiltratie van collaborateurs in het burgemeester corps (vooral in Vlaanderen), het (bewuste) gebrek aan leiderschap van secretarissen-generaal Romsée in 1942-1943 en het uitblijven van fundamentele politieke en gerechtelijke hervormingen in België (vooral door de relatieve gematigdheid van de *Militärverwaltung*). In zeer algemene termen kan gesteld worden dat het centralistische, Franse model de eerste jaren het meeste voordelen

bood aan de Duitse repressiemachine (zeker in de strijd tegen het ondergrondse communisme), terwijl pas vanaf eind 1943 het Belgische gelokaliseerde model de Duitsers grotere voordelen bood. Dit had vooral te maken met het feit dat in een context van verzwakking van centraal gezag in autoritaire staten (zoals de Vichy-staat eind 1943), gecentraliseerde structuren als de staatspolitie of ambtenarijen zich gemakkelijker collectief kunnen afzetten tegen de controle en de greep van een regime, in tegenstelling tot de lokale besturen en gemeentepolitie zonder centrale leiding (in de Belgische context).

De rol van het lokale bestuur en de oorlogsburgemeesters in Noord-Frankrijk werd veel meer bepaald door de context van continuïteit vanuit de zware politieke identiteitscrisis van de Franse Derde Republiek met daaropvolgende creatie van het nieuwe Vichy-regime. Veel burgemeesters schakelden zich aanvankelijk in het nieuwe Franse staatsbestel in. Het gemeentelijke en stedelijke bestuur moest een louter administratief, uitvoerend bestuur worden dat via alledaags bestuur (politieke) legitimiteit voor het regime zou verwerven. Het regime ontnam vanaf eind 1940 burgemeesters en hun gemeentebesturen echter de bevoegdheden om dit in praktijk te brengen. Onder meer dit gebrek aan bevoegdheden stelde veel burgemeesters en gemeentebesturen in staat zich vanaf 1943 als het ware uit de desintegrerende staat en haar politiek van collaboratie en burgeroorlog 'terug te trekken'. Vele burgemeesters plooiden zich terug op hun vooroorlogse lokale netwerken en bereidden de naoorlogse orde voor. De strijd om legitimiteit tijdens de bezetting van socialistische burgemeesters via dagelijks bestuur enerzijds en van het ondergrondse communistische verzet via gewapende strijd anderzijds, is veeleer te interpreteren als een politieke strijd die al in september 1939 was verscherpt (toen de Franse communistische beweging buiten de wet werd gesteld) en na de bevrijding via de snelle zuiveringen en de gemeenteraadsverkiezingen van mei 1945 werd voortgezet.

De vergelijking van de naoorlogse zuivering en bestraffing, alsook de naoorlogse beeldvorming (met name in België), toont erg opvallende verschillen aan. In België werd de administratieve zuivering van het lokale bestuur onhandig aangepakt, wat aanleiding gaf tot mythes over een 'anti-Vlaamse heksenjacht'. Het Belgische militaire gerecht scheen vanuit haar gerechtelijke traditie moeite te hebben met het expliciete gebruik in aanklachten en vonnissen van het politieke karakter van het bestuur door VNV- en Rex-burgemeesters. Er werd geanalyseerd hoe de beeldvorming over de 'goede Vlaamse oorlogsburgemeester' zo sterk kon worden en wat hiervan overbleef na confrontatie met de historische werkelijkheid.

Een laatste theoretische bespiegeling gebruikte theorieën uit de sociale psychologie, om de contextuele factoren in het gedrag van collaborerende burgemeesters te verklaren en een afweging te maken over de rol van de bestuurder binnen een autoritair staatsbestel.

Nico Wouters