

Nico Wouters, *De Führerstaat. Overheid en collaboratie in België (1940-1944)*, Tielt, Lannoo, 2006, 264 pp., ISBN 90 209 6628 6.

Van de nieuwe generatie historici van de Tweede Wereldoorlog is Nico Wouters een van de meest productieve. Goed anderhalfjaar na *Oorlogsburgemeesters* verschijnt de *Führerstaat*, een studie over overheid en collaboratie in België.

Dit thema is voor de geschiedenis van de Vlaamse beweging van groot belang. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de Vlaamse beweging, vooral het Vlaams-nationalisme op grote schaal bij de uitoefening van de macht betrokken. Het ging daarbij om de bezetting van posten in de administratie die voordien door de vooroorlogse, nog grotendeels Frans-talige elite werden bekleed, maar meer nog om de verovering van sleutelposities in de nieuwe administraties, instituties en organen die op initiatief van de bezetter tot stand kwamen, beantwoordden aan het nationaal-socialistische model en de vorm en inhoud van het Belgische staatsapparaat grondig wijzigden. Deze machtsgreep werd al in kaart gebracht vanuit het standpunt van het VNV, maar in deze studie kiest Nico Wouters het perspectief van de staat zelf en de veranderingsprocessen die hij onderging. Represen-tanten van het Vlaams-nationalisme speelden daarbij een sleutelrol. Die betrokkenheid was een van de fundamentele dimensies van de collaboratie van een deel van de Vlaamse beweging. Bovendien werd gecollaboreerd met een fascistisch regime dat de vernietiging van de Belgische liberale staat nastreefde. Het opzet van het jongste boek verschilt van *Oorlogsburgemeesters* in drie opzichten. De focus is anders: *Oorlogsburgemeesters* han-

delt over de lokale collaboratie en is gebaseerd op uitgebreid bronnenonderzoek. *De Führerstaat* is veel breder: het onderwerp is de overheidscollaboratie op alle bestuurs-niveaus. *De Führerstaat* heeft een synthetisch karakter en is veel minder omvangrijk dan *Oorlogsburgemeesters*. *De Führerstaat* dient zich aan als een basiswerk over de politieke en administratieve collaboratie. Het steunt ten dele op bronnenonderzoek, maar vooral op literatuur. In *De Führerstaat* hebben theoretische concepten aan belang gewonnen. De politieke en administratieve collaboratie is een van de oudste onderzoeklijnen in de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog: in 1975 publiceerde Marc Van den Wijngaert zijn boek over het beleid van de secretarissen-generaal. In *L'an 40* van Jules Gérard-Libois en José Gotovitch kreeg de opstelling van de administratieve en politieke elites een centrale plaats. In de jaren 1990 kwam het onderzoek over de sociaaleconomische politiek op gang en verschenen studies over VNV en Rex. Nico Wouters zelf bestudeerde de politieke collaboratie op lokaal niveau. Over politie en magistratuur verscheen geregeld een en ander. Bénédicte Rochet deed in het kader van een project van het SOMA vanaf 2000 onderzoek over de sociaaleconomische administraties. Dit onderzoek passeert allemaal de revue in deze synthese, zodat de lezer een adequaat beeld krijgt van de stand van het onderzoek over een problematiek, die een centrale betekenis heeft voor de Tweede Wereldoorlog. De groei en transformatie van de staat is een van de meest markante karakteristieken van de bezetting geweest. Nico Wouters presenteert dit alles op een heldere en bevattelijke wijze in een kort bestek, wat op zich al een verdienste mag worden genoemd. Maar het boek is meer dan alleen een samenvatting van wat voorheen gepresteerd werd. Dat blijkt al uit de vorm. Het boek valt uiteen in twee delen: een synthese (*de bouwstenen* - 186 pp.) en een ana-

lyse/interpretatie (*de Führerstaat ontleed* - 36 pp.). Deze indeling doet wat afbreuk aan de originaliteit van het boek, omdat in het eerste deel nieuwe invalshoeken evenmin afwezig zijn.

De auteur gaat heel creatief om met de literatuur, brengt nieuwe inzichten of scherpt wat hij in *Oorlogsburgemeesters* presenteerde verder aan. De centrale stelling in dit boek is dat het staatsgezag tijdens de bezetting werd uitgehold en dat de staat desintegreerde. Een van de elementen daarin is de lokalisering: de staatsmacht wordt meer en meer gedelegeerd aan lokale autoriteiten, een punt dat de auteur eerder ook al maakte. De analyse van de sociaaleconomische administratie laat toe dit te verfijnen: lokalisering uitte zich ook in de autonomisering van nieuwe administratieve structuren (Rijksarbeidsambt), die vaak bevolkt werden door aanhangers van de collaborerende partijen, zich onttrokken aan het Belgische staatsgezag en zich oriënteerden op de Duitsers. Als verklaring voor de discrepantie tussen de beeldvorming in Vlaanderen van de lokale collaboratie en de bezettingspraktijk, brengt de auteur nieuwe elementen aan. Het onderscheid tussen politiek en bestuur is daarbij cruciaal. Het laatste was zichtbaar en had bijvoorbeeld betrekking op de ravitaillering, terwijl het eerste minder of niet waarneembaar was, bijvoorbeeld het doorgeven van namen van zogenaamde 'asociale' aan de Duitsers. Een andere verklaring is dat het gerecht na de oorlog geen instrumenten had om de bestuurlijke collaboratie aan te pakken, artikel 118bis was daarvoor ontoereikend, zo toont Nico Wouters hier aan. Het gevolg was dat die bestuurlijke collaboratie niet of weinig aanleiding gaf tot vervolging en verschoonbaar leek: het gerecht had er immers geen punt van gemaakt.

Wie dit boek leest, stelt vast dat de collaboratie bij de Belgische administratieve en politieke elite erg verspreid was. Dat houdt verband met de sterke infiltratie van de collabo-

rerende partijen in het staatsbestuur. De tweede verklaring is dat de Belgische ambtenaren niet opgewassen bleken tegen hun taak. De 'politiek van het minste kwaad' mondde in de praktijk vaak uit in collaboratie, onder meer ten gevolge van de verglijding die doorheen de bezetting optrad. Eens het besluit genomen om mee te werken, was er in de praktijk geen weg terug en was geen verweer meer mogelijk tegen de Duitsers die de druk geleidelijk opvoerden, onbetrouwbaar bleken en meer en meer de centrale overheden negeerden en rechtstreeks zaken deden met de vele 'kleine Führers'.

Die opstelling van de Belgische ambtenaren had te maken met hun politiek-ideologische opvattingen. De ambtelijke top was nog weinig gedemocratiseerd en werd gerecruteerd onder de traditionele elite, die in 1940, toen de krijtlijnen werden uitgetekend, niet afkeurig was van de Nieuwe Orde. De secretarissen-generaal kregen in 1940 overigens een heel nieuwe rol. Ze waren gewend te werken onder voogdij van de politiek en dit politieke gezag viel in 1940 weg, meer nog: de secretarissen-generaal werden het politieke gezag, ze kregen een delegatie van hun ministers. Een andere rol spelen bleek een bijzonder moeilijke opdracht, wat mede verklaard kan worden door het gebrek aan professionalisering. België had geen *Ecole Nationale d'Administration* zoals Frankrijk en de hervormingen van Camu, die de professionalisering van de ambtenarij moesten gestalte geven, waren slechts ten dele uitgevoerd.

Een van de meest opvallende stellingen in dit boek is het 'primaat van de economie'. De *Militärverwaltung* was in de eerste plaats geïnteresseerd in de economische exploitatie van het land en die bepaalde de politieke agenda van de bezetter, meer dan welke andere overweging. Het is geen toeval dat precies in de economische sector het snelst institutionele hervormingen werden doorgevoerd en niet-klassieke politieke beslissingscentra een deel

van de politieke machten besluitvorming naar zich konden toetrekken. Dat was met name het geval voor de economische elite.

Bijzonder relevant is verder de precisering van het *Führerprinzip*. Vaak wordt daarbij gedacht aan de ene grote *Führer*, maar Nico Wouters laat zien dat de toepassing ervan leidde tot de creatie van vele 'kleine *Führers*' van instellingen en diensten, wat uitmondde in een verspreiding van het autoritarisme in politiek en maatschappij.

De titel *Führerstaat* is pakkend en vat de essentie van het boek goed samen: de Belgische democratische praktijk diende plaats te maken voor het autoritarisme, dat bovendien weinig bevredigende resultaten voortbracht, omdat de vele *Führers* streden om competenties en macht, manipuleerden en gemanipuleerd werden.

Toch roept het begrip vragen op. Het is enigszins paradoxaal dat in Nico Wouters' boek de bezetter, toch de vertegenwoordiger van de Duitse *Führerstaat* in België wat op de achtergrond blijft. Wat de auteur daarover schrijft, is veel algemener dan wat hij aan nieuws te melden heeft over het Belgische staatsapparaat. Het is een gevolg van de stand van het onderzoek. De focus verleggen naar de bezetter zelf zou, zo toont Nederlands onderzoek aan, ons beeld van de bezetting kunnen bijsturen.

Het concept *Führerstaat* is adequaat als antithese van de Belgische liberale staat van voor 1940, maar noopt tot verdere bevraging. Het *Führerprinzip* werd op tal van plaatsen ingevoerd en het was een pijler van de bezettingspolitiek, maar of er sprake is geweest van een grootschalige en algemene politiek van nazificatie, laat staan de creatie van een nationaalsocialistische staat valt te betwijfelen. Een aantal organisaties werd gelijkgeschakeld en onder Duitse controle geplaatst, maar op tal van andere vlakken was dat net niet het geval: patronale organisaties en jeugdbewegingen zijn twee voorbeelden. De invoering

van nazistische organisatieprincipes gebeurde geleidelijk, partieel en niet in alle maatschappelijke sferen op hetzelfde moment of in dezelfde mate. Dit creëerde een onduidelijke situatie. Wanneer we weten dat een deel van de elite gewonnen was voor een Nieuwe Orde kon die constellatie de illusie wekken dat er enige manoeuvreerruimte was, om bepaalde Duitse pretenties tegen te houden en/of om de eigen agenda uit te voeren. Ook dat heeft de collaboratie in de hand gewerkt.

Een probleem dat nauw samenhangt met de vraag naar de mate van nazificatie is het gebruik van het concept 'totalitarisme'. Het wordt veelvuldig aangewend om de realiteit van de Belgische *Führerstaat* te beschrijven. Het begrip zelf, gemunt door Hannah Arendt tijdens de Koude Oorlog, wordt niet bevestigd: er wordt van uitgegaan dat het concept duidelijk en ongecontesteerd is. Het is de vraag of het geheel adequaat is om de situatie van de bezetting in België te beschrijven. Alvast in de sociaaleconomische sector kunnen daar vragen bij worden gesteld. Formeel functioneerden waren centrales en groepen volgens het *Führerprinzip*, maar de 'leiders' behoorden bijna altijd tot het economische establishment en pleegden veelvuldig overleg. De besluitvorming verschilde niet fundamenteel van die in de private patronale organisaties, die bovendien bleven voortbestaan. De Emissiebank werd niet geleid door fervente nazi's, maar door Belgische topbankiers en industriëlen. De mutualiteiten konden uitgroeien tot een toevluchtsoord voor syndicale leiders, die zich tegen de Unie van Hand- en Geestesarbeiders keerden. Dit alles past moeilijk in het concept totalitarisme. Die situatie kon de betrokkenen de idee geven te beschikken over een zekere mate van bewegingsvrijheid en controle.

De auteur heeft gelijk wanneer hij wijst op de fundamentele verschillen tussen de *Führerstaat* en de vooroorlogse liberale rechtsstaat. Toch is er ook sprake van een bepaalde conti-

nuïteit of zijn er minstens aanknopingspunten tussen beide staatsvormen. Die liggen niet alleen op het vlak van autoritaire hervormingsvoorstellen die de revue passeren, maar ook op het vlak van het feitelijk functioneren van de liberale staat. Die staat heeft niet alleen een beschermend gezicht, en zijn werking is niet altijd gebaseerd op overleg, maar hij heeft ook een repressief, disciplinerend en op uitsluiting gericht gezicht. In Nederland kwam die continuïteit tot uiting bij de sociale politiek. Nederlandse topambtenaren gingen ver mee in de Duitse politiek om de arbeiders ertoe aan te zetten in Duitsland te gaan werken. Ze zagen een continuïteit met hun bemoeienissen om de werkloosheid in de jaren dertig te bestrijden. Wat toen niet lukte, leek binnen de nieuwe politieke verhoudingen van de bezetting wel kans op slagen te hebben. Deze institutionele continuïteit wordt te weinig aan de orde gesteld.

De economische rol van de Belgische staat is complexer dan het in dit boek schijnt. Bij de beschrijving van de machtsgreep van de collaborerende partijen komt Victor Leemans als een van de sleutelfiguren naar voren, omdat hij het belangrijke ministerie van Economische Zaken in handen kreeg. De economische rol van de staat was voor 1940 evenwel nog beperkt en de toenemende economische interventie was gecontesteerd. De hoofdtendens bleef de klassieke liberale tweedeling tussen staat en economie. De economische staat viel grotendeels samen met het ministerie van Financiën en de monetaire politiek. Tijdens de bezetting nam de staatsinterventie in de economie toe, maar op een heel bijzondere manier. Het proces kreeg zijn beslag buiten de reguliere staatsinstellingen om, met de creatie van speciale corporatistische organen naar nazistisch model. Het gevolg was dat de sturing van de economie nog sterker in handen kwam van de zakenwereld, die overigens precies om die reden pleitte voor de continuering van het systeem na de bezet-

ting. De staat was in 1940 niet toegeerust om die sociaaleconomische interventie op zich te nemen en was er niet op voorbereid. Dit liet de zakenwereld toe, aanvankelijk langs de omweg van financiën haar politieke macht gevoelig uit te breiden. Het Galopin-comité en het georganiseerde patronaat namen overheidstaken op zich zoals het betalen van de ambtenaren en de steuntrekkers en het verzekeren van de ravitailering. Dit proces was in zekere zin een revanche voor de democratisering na de Eerste Wereldoorlog, die aan de arbeidersbeweging toeliet een rol te spelen in de sociaaleconomische regulering. De Duitse politiek en de onvoldoende voorbereiding van de Belgische staat op de bezetting bood de economische elite de kans de verloren invloed gedeeltelijk te herwinnen. In dit proces van regulering speelde het ministerie van Economische Zaken een ondergeschikte rol. Het is niet moeilijk aan te tonen dat in 1940 bij het oplossen van de vraag wie die economische regulering uiteindelijk zou ter hand nemen, de staat of de privésector, die laatste aan het langste eind trok. De verhouding politiek en economie komt nog aan de orde bij de bestraffing van de collaboratie. Nico Wouters gaat hier en daar in op de verhouding tussen de repressie van de economische collaboratie en de bestraffing van de politieke en bestuurlijke collaboratie. Hij noemt de bestraffing van de economische collaboratie delicaat en meent dat de gebrekkige bestraffing van bestuurlijke en politieke collaboratie onder meer terug te voeren is op de effecten die het zou hebben voor de economische collaboratie. Die band wordt niet geconcretiseerd, maar afgezien daarvan lijkt de parallel niet helemaal op te gaan. De bestraffing van de economische collaboratie mag dan wel delicaat geweest zijn, ze werd door het auditoraat-generaal beleidsmatig doortastender aangepakt dan de politieke en bestuurlijke collaboratie. Wellicht heeft dat te maken met de omstandigheid dat

vanuit het standpunt van het gerecht, het gemakkelijker was te oordelen over ondernemers dan over politici en bestuurders. Het gaat daarbij niet alleen om de positie van de magistratuur, die – Nico Wouters toont het goed aan – nauw bij de politiek betrokken raakte en niet altijd haar verantwoordelijkheid nam. Vanuit een meer theoretisch perspectief gaat het om twee verschillende maatschappelijke sferen. Luc Huyse heeft in dat verband gesproken over een strijd tussen elites. Magistraten, politici en bestuurders behoren tot hetzelfde veld, dat van de kerninstellingen van de liberale staat. Ondernemers opereren in het economische veld, dat in de klassieke liberale verhoudingen buiten de politiek stond. Tijdens de bezetting raakte de staat meer betrokken bij de economie, maar dit gebeurde in nauwe symbiose met de zakenwereld. De repressie van de economische collaboratie kan gezien worden als een oefening om die rol te beoordelen en om de verhouding tussen politiek en economie te herdefiniëren, of te normaliseren precies op het moment dat links pleitte voor een grondige herziening van de relatie tussen politiek en economie. De gerestaureerde democratie zou door de arbeidersbeweging gebruikt worden om economische medezeggenschap te verwerven.

Deze kanttekeningen doen geenszins afbreuk aan de verdiensten van dit boek. Het is niet alleen een handige synthese, het brengt ook nieuwe inzichten en het opent verdere onderzoeksperspectieven, omdat weer andere onderzoeksvragen kunnen worden gesteld. Het belang van dat laatste kan moeilijk onderschat worden: vooruitgang in de geschiedenis is niet alleen afhankelijk van nieuwe archieven maar ook van nieuwe onderzoeksvragen.

[Dirk Luyten]