

“Administratie” – “Diamant” – “Politie”

De resultaten van drie onderzoeksprojecten van het SOMA

We hebben de lezers steeds op de hoogte gehouden van de onderzoeksprojecten van het SOMA. We zijn dan ook verheugd u de resultaten te kunnen voorleggen van drie van deze onderzoeksopdrachten. Twee ervan hebben tot de succesvolle verdediging van een proefschrift in de geschiedenis geleid. We verwachten er kortelings de publicatie van, evenals van het onderzoeksproject van Bénédicte Rochet. In afwachting geeft dit dossier er reeds de krachtlijnen van.



Collectie SOMA

Onderschriften foto's:

1. *Louis Camu, koninklijk commissaris, 1940-1945.*
2. *Een Antwerpse diamantair met een Duitse officier.*
3. *Politieschool te Brussel, 8.3.1943.*

De Belgische administratie tijdens de bezetting: de wieg en moederschoot van de naoorlogse modernisering ?

Volgens de traditioneel Belgische opvatting heeft de administratie als essentiële taak te waken over de uitvoering van de wet- en regelgevende bepalingen en te zorgen voor de nodige maatregelen in dat verband. Op 16 mei 1940 verliet de regering-Pierlot het land. Ze liet de zorg voor de werking van de staat over aan de overheidsadministratie. Tijdens de vier oorlogsjaren bestond er een politiek vacuüm: de koning speelde geen enkele politieke rol meer, het parlement was ontbonden, de regering ging in ballingschap en de democratische politieke partijen waren van het toneel verdwenen. Die situatie gaf de administratie grotere bevoegdheden. Naast haar ‘traditionele’ rol, zou de administratie ook wetten maken, reglementeren en bestraffen, het vaakst dan nog in aangelegenheden die voordien niet tot haar bevoegdheid behoorden. Er werd namelijk almaar vaker een beroep gedaan op de overheidsadministratie om de economische en sociale organisatie van de Belgische samenleving in goede banen te leiden. Ze moest ook onderhandelen met de Nieuwe Orde die het heft in handen nam: de Duitse bezetter vestigde zijn eigen militair bestuur en introduceerde eigen socio-economische concepten. Aanvankelijk greep het Duitse militaire bestuur niet in op het normale verloop van de Belgische wetgeving, rechtspraak en administratie. Maar na verloop van tijd begon het meer eisen te stellen. De Duitsers vaardigden regelgevende verordeningen uit die de Belgische administratie niet naast zich neer kon leggen.

Mijn onderzoek was enerzijds op de korte termijn gericht: hoe beheerde de administratie, die nu een ruimere opdracht kreeg, de Belgische staat onder het toezicht van de bezetter ? Anderzijds had het ook aandacht voor de lange termijn: wat was de impact van de Tweede Wereldoorlog op het interventionisme van de staat, de modernisering van de administratieve praktijk en de invoering van de sociale en economische organisatie na de oorlog ? Was de Tweede Wereldoorlog een belangrijke etappe in het proces naar een grotere greep van de administratie op de maatschappij, zoals die na de oorlog kon worden vastgesteld ? De jaren 1950 en 1960 werden gekenmerkt door een bloeiende en uitdijende administratie die steeds meer intervenieerde op het vlak van de sociale en economische organisatie. Dat leidde tot nieuwe reglementeringen, meer gekwalificeerd personeel, decentralisatie van de diensten... Was de oorlog de bakermat van deze vernieuwing ?

Het doel van mijn onderzoek was de administratieve organisatie te ontleden door de socio-economische politiek en de gevolgen van de toepassing ervan op de Belgische samenleving te bestuderen. Niet het beleid werd onderzocht, wel de structuren, de organisaties en de houding van de rijksambtenaren. Het comité van de secretarissen-generaal besliste over het te volgen beleid maar, zoals Mark Van den Wijngaert onderstreepte, in werkelijkheid hing alles af van “de manier waarop de ondergeschikte

diensten de beslissingen van de secretarissen-generaal uitvoerden”¹. Ik heb geprobeerd vast te stellen in welke mate een en ander uitgevoerd werd door de lagere echelons, met als referentiekader de beslissingen op sociaal-economisch vlak. Daarvoor werd de werking van drie ministeries bestudeerd: Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, en Arbeid en Sociale Voorzorg. De keuze voor die departementen bleek relevant vanwege hun onderlinge interactie en vanwege de betrokkenheid van hun diensten bij de sociaal-economische politiek.

Binnen de drie bestudeerde ministeries werden nieuwe organen opgericht: het Commissariaat voor Prijzen en Lonen, de diensten van de afgevaardigde-generaal voor de reglementering van de arbeid en de controle- en onderzoeksdiensten. Maar die diensten bestuderen is niet mogelijk zonder de toestand in andere departementen, vooral dat van Financiën, te schetsen. Daar werd enkel het niveau van het hoofdbestuur bekeken, met andere woorden “alle door de overheid opgerichte en geleide openbare diensten belast met administratieve aangelegenheden van algemeen belang, die betrekking hebben op de natie in haar geheel”². Het onderzoek spitste zich toe op de tussenliggende directieniveaus, waarvan het personeel de ambitie had ooit een betrekking als leidinggevend ambtenaar te bereiken. Het was niet mogelijk om elke rijksambtenaar grondig te bestuderen. Daarom maakten we een selectie op basis van de invloed op de besluitvorming en het netwerk van de betreffende ambtenaar. Bij de selectie speelde uiteraard ook het beschikbare archiefmateriaal een rol. Dat ik mijn onderzoeksobject via het socio-economische beleid benaderde, had als nadeel dat de aandacht vooral naar die sector en naar bijzondere conflicten uitging; de dagelijkse en algemene werking van de administratie, die tijdens de oorlog toch een zekere continuïteit kende, werd enigszins verwaarloosd.

De sterke opmars van de interventiepolitiek tijdens de oorlog was het gevolg van de economische crises en de sociale eisen van de jaren 1930. Die economische en sociale onrust was toen de voornaamste bekommernis. België deed het niet goed; de talloze disfuncties werden grondig uitgespit door intellectuelen van alle strekkingen. Er ontstonden nieuwe ideologische stromingen, waarbij naar een totale hervorming van de staat gestreefd werd om zo orde en gezag te vestigen. Tijdens het interbellum bepaalde de staat opnieuw zijn rol tegenover de samenleving; hij werd een ‘verzorgingsstaat’ en er kwam een nieuwe opvatting over de besluitvorming. De politieke beslissing, tot dan het privilege van de staat, werd nu door overlegorganen genomen. Daarin zetelden, onder de hoede van het overheidsapparaat, vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. De grens tussen publiek en privé vervaagde meer en meer. Bijgevolg werd de rol van de

¹ Mark VAN DEN WIJNGAERT, “La politique du moindre mal. La politique du comité des secrétaires généraux en Belgique sous l’occupation allemande, 1940-1944”, in *Revue du Nord*, n° 2, spécial hors série, Brussel, 1987, dl. 1, p. 70.

² Robert WILKIN, *L’administration publique belge*, Brussel, 1958, p. 27.

administratie exponentieel groter. Om die reden moest het administratieve kader worden hervormd en nieuw personeel aangeworven.

Deze vernieuwing van diensten en personeel bleek eveneens noodzakelijk om het blazoen van de administratie op te poetsen. De naoorlogse administratie was namelijk de zondebok voor alles wat fout liep en velen hoopten via een hervorming de maatschappelijke problemen uit de wereld te helpen. Het werk van Louis Camu, koninklijk commissaris voor administratieve hervorming (1937), was een van de remedies voor de algemene malaise die het interbellum getroffen had. De aanvang was veelbelovend: de eerste maatregelen uit het plan van de koninklijk commissaris werden uitgevoerd. Maar de Tweede Wereldoorlog maakte een eind aan de hervorming. De oorlog maakte elke poging om de uitvoerende macht te hervormen in principe onmogelijk. En toch zouden bepaalde omstandigheden, die typisch waren voor de oorlogsadministratie, net toelaten om op de door het Koninklijk Commissariaat voor de administratieve hervorming ingeslagen weg voort te gaan.

Enerzijds zat de administratie als gevolg van de oorlogsomstandigheden in een bijzondere context die een aanpassing aan een aantal dwangmaatregelen en de komst van nieuwe gezichten veronderstelde. Maar anderzijds was er geen volledige breuk met het verleden en met de evolutie die in de jaren 1930 was ingezet. De interveniërende rol die de administratie in haar relatie met de maatschappij toegewezen gekregen had, zou ze nu nog in sterkere mate opnemen. Elke controle door de wetgevende macht ontbrak en de top van de uitvoerende macht, de secretarissen-generaal, boette aan bevoegdheden in door de maatregelen van de *Militärverwaltung* en de toepassing van de politiek van het minste kwaad. Ten gevolge daarvan konden de administratieve diensten zich van de belemmerende hiërarchie losmaken. De nieuwe ambtenarenelite voerde moderne concepten in op het vlak van organisatie, methodes en bestuurstaken ten opzichte van de maatschappij. “De administratie profiteerde ontegensprekelijk van het plezier verlost te zijn van de parlementaire druk en controle. Eindelijk kon ze zich ten volle uitleven”³.

De eruit voortvloeiende bureaucratisering vertaalde zich in meer en meer ambtenaren, een evolutie die nog benadrukt werd door de oprichting van nieuwe administratieve diensten naar Duits model én door de vacatures ontstaan na de zuivering van het personeel door de bezetter. De administratie zou van de nieuwe betrekkingen gebruikmaken om het personeel van afgeschafte departementen aan een baan te helpen, tevens was er sprake van positieve discriminatie (weduwen, werklozen). Maar er moest ook worden geput uit nieuwe kweekvijvers: politieke formaties als VNV en Rex en de universiteiten.

³ Voorwoord van Jean-Pierre AZÉMA in Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, 1997, p. 5.

Voor de oorlog had de Belgische staat uit voorzorg beslist dat er voor de duur van de vijandelijkheden geen enkele definitieve bevordering of aanwerving van ambtenaren mocht gebeuren. Maar die voorzorgsmaatregel werd omzeild door het Besluit van 24 januari 1942. Het werd bij uitzondering toegestaan om betrekkingen van het vaste kader definitief in te vullen “voor zover de belangen van de Schatkist of de organisatie en de goede werking van de administratie in de toekomst niet geschaad werden”. De Duitsers kwamen tussen bij haast elke benoeming van hoge directiefuncties in de administratie. Ze hielden meestal rekening met de voorstellen van de secretarissen-generaal, maar die pasten een soort van zelfcensuur toe vooraleer kandidaten aan de bezetter voor te stellen. Ze vermeden namen te geven die toch geweigerd zouden worden.

De ambtenaren tijdens de bezettingsperiode kunnen in drie types worden onderverdeeld: de ‘collaborateurs’, de ‘attentisten’ en de ‘hervormers’. Elke ambtenaar zou, afhankelijk van zijn overtuigingen, zijn relaties en zijn karakter, een bepaald type houding tegenover de bezetter en de overheidsorganisatie aannemen. Deze categorieën werden niet willekeurig gekozen. De houding van bepaalde staatsambtenaren past in twee verschillende categorieën. Het was in de eerste plaats de bedoeling om enige structuur te brengen in de manier van reageren die men tijdens de bezetting in het overheidsapparaat kon aantreffen.

De ‘collaborateurs’, aanhangers van de ideeën van de Nieuwe Orde, werden meestal aangeworven via politieke steun. Zij bereidden het economische systeem en de volledige Belgische staatsorganisatie voor op de integratie in het Groot-Duitse rijk. In een aantal hoofdbesturen waren ze in de meerderheid. Ze kregen de steun van het Duitse militaire bestuur, van de secretarissen-generaal en van de pro-Duitse kabinetten, zoals dat van Gérard Romsée (Binnenlandse Zaken) of van Victor Leemans (Economische Zaken). Paul-Félix Beeckman, commissaris voor prijzen en lonen, en zijn personeel behoorden tot deze categorie van ambtenaren. De aanwervingen in het Commissariaat voor Prijzen en Lonen waren sterk beïnvloed door het VNV en Rex. Het commissariaat, opgericht naar Duits model om snel te kunnen reageren op de prijzen- en lonenproblematiek, trachtte de principes van de socio-economische politiek van de nazi's toe te passen. Zo probeerde het, afhankelijk van de economische omstandigheden, een systeem van proportionele socio-economische prijzen en lonen in te voeren om op die manier de klassenstrijd te onderdrukken.

Tot de categorie ‘attentisten’ behoorden die staatsambtenaren die er veeleer toe neigden de door het comité-Galopin gedefinieerde ‘politiek van het minste kwaad’ toe te passen. Ze wilden de Belgische economie draaiende houden en de werking van de staat, in ruil voor bepaalde concessies aan de bezettende overheid, onder Belgische controle houden. Deze houding van de administratie was voordelig voor de aanhangers van het vooroorlogse liberale economische systeem, o.a. de werkgevers in het Centraal Nijverheidscomité. Deze groep van ambtenaren dacht via die aanwezigheidspolitiek de Belgische staat te dienen in afwachting van een geallieerde overwinning. Marc Olivier Baruch

velde over dat type ambtenaar een nogal negatief oordeel: “tot de lente van 1944 zouden ze gehoorzaamheidsplicht tegenover wat ze als het legitieme gezag beschouwden en bureaucratische vormvoorschriften verwarren met morele verantwoordelijkheidszin. Meestal ging dat ten koste van een overtuigingsethica” ⁴. Etienne Woestyn, directeur van de controle- en onderzoeksdiensten, was iemand die min of meer op die manier reageerde. Hij verschool zich achter “die onschuld verschaffende institutionele mechanismen” ⁵, ging zelfs zover om de goedkeuring van Justitie en van het wetgevend comité te vragen om een dossier in ‘alle legitimiteit’ te kunnen afhandelen. Maar terzelfder tijd had hij een complexe persoonlijkheid: hij schrok er niet voor terug om zich tegen politieke dreigementen en tegen de inmenging van nieuwe instellingen in zijn diensten te verdedigen.

De ‘attentisten’, die we ook in Frankrijk terugvinden, hebben zich van gevecht vergist. “Dit verkeerde perspectief, waarbij vorm op inhoud primeerde, was typisch voor de bureaucratie, wat niet hoeft te verbazen” ⁶. De administratie zou zich inspannen om eisen van de vijand in Belgische initiatieven om te zetten, om niet de indruk te wekken dat men voor de Duitse druk was gezwicht; een typische reactie voor de politiek van het minste kwaad. Het is op die manier dat de secretarissen-generaal bijvoorbeeld de invoering van een algemeen afgevaardigde voor de arbeidsreglementering en van de comités van sociaal experts rechtvaardigden. Het ministerie van Arbeid lag aan de basis van dit plan: het wilde vermijden dat er een Duits commissariaat voor de Arbeid zou worden opgericht waaraan de Belgische administratie niets meer te zeggen zou hebben. Door dat beleid verwerd de Belgische staat geleidelijk aan tot een collaboratiemachine, waarbij de door de bezetter opgelegde verplichte tewerkstelling bijvoorbeeld niet langer kon worden vermeden. Marc Olivier Baruch stelde diezelfde handelwijze vast bij de Franse administratie: “Deze keuze, die de Franse politieke overheden in staat stelde om de vraag van de Duitse bezetter voor te zijn en zo niet de indruk te wekken hem te volgen, was precies wat de Duitsers van de collaboratie verwachtten” ⁷.

Kom ik tot de derde en laatste categorie, de ‘hervormingsgezinde’ ambtenaren. Die groep bestond hoofdzakelijk uit jonge, in de nieuwe economische theorieën opgeleide economen, die de samenleving wilden hervormen en het sociale en economische beleid wilden vernieuwen, maar dan wel in een uitsluitend Belgisch geografisch kader. Zij pleegden burgerlijk verzet, een mengeling van inertie en obstructie; om de economie draaiende te houden, waren ze ertoe bereid, met minder of meer terughoudendheid, bepaalde Duitse maatregelen uit te voeren. Deze handelwijze noemden de Duitse historici, in navolging van Martin Broszat ⁸, *Resistenz*. Er waren tal van pogingen om

⁴ Voorwoord van Jean-Pierre AZÉMA in Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État...*, p. 6

⁵ Pierre LEGENDRE, *Jouer du pouvoir*, Paris, 1976.

⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État...*, p. 580.

⁷ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État...*, p. 79.

⁸ Martin BROSZAT, *L'État hitlérien*, Paris, 1985.

de wensen van de vijand te dwarsbomen. Zo bleef de studiedienst van het ministerie van Arbeid stokken in de wielen steken bij de toepassing van de sociale wetgeving op Duitse leest.

Ondanks hun soms tegengestelde ideologische overtuigingen verenigden deze ambtenaren zich om de naoorlogse sociale en economische politiek met volle overtuiging actief voor te bereiden. Daarnaast probeerden ze elke poging van elementen die niet tot de ambtenarij behoorden om in het staatsapparaat binnen te dringen, af te stoppen. Ze vergaderden in het geheim en vormden studiegroepen. Ze wisselden documenten en informatie uit, maakten studies om hun 'ideale' beleid te concretiseren. Dergelijke groepen ontstonden binnen één ministerie of waren interministerieel. Ze wilden het regeringsbeleid, voornamelijk op economisch vlak, coördineren en plannen: vermijden dat de fiscale politiek zou ingaan tegen het binnenlandse en het buitenlandse economische beleid. Ze waren beïnvloed door buitenministeriële studiegroepen, verenigd in een *Groupement d'Études économiques* (GEE). Hier moet de rol worden onderstreept van baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, de in 1940 op non-actief gestelde secretaris-generaal van Economische Zaken. Hij was binnen het Belgische overheidsapparaat de onbetwistbare coördinator van de voorbereiding op de naoorlogse periode. Hij infiltreerde in de administratie; zijn aanhangers namen na de bevrijding de administratie opnieuw in handen. Deze groepen, die bepaalde diensten van de administratie controleerden, hadden een onmiskenbare invloed op het beleid van het ministerie en op de genomen beslissingen. Ze bestudeerden de economische en sociale problemen die met het oog op de economische heropleving en de snelle heropbouw van het land moesten worden opgelost. Dergelijke studies waren ondenkbaar in door de vijand 'besmette' ministeries. Na de oorlog werden al die studies aan de regering overgemaakt. De vele, aldus voorbereide oplossingen waren allicht niet vreemd aan de snelle economische heropleving die het land na de oorlog kenmerkte, noch aan bepaalde administratieve en economische hervormingen sinds de bevrijding.

De sociale en economische vernieuwingen werden door bepaalde instanties afgeremd, soms zelfs ongedaan gemaakt. Het ging daarbij zowel om de hervormingen van voorstanders van een staatshervorming via een integratie van België in Groot-Duitsland, als om de projecten in het kader van een bevrijd België. Vooreerst gebeurde dat door de Duitsers, die hun controle- en censuurapparaten ontwikkelden: vetorecht op benoemingen; recht op controle van de publicatie van wetteksten en reglementen in het *Belgisch Staatsblad*. Voor elke, door de administratie behandelde materie, bestond er bij de *Militärverwaltung* een *Referat* dat richtlijnen opstelde en de genomen beslissingen controleerde. Vanuit de vaststelling dat bepaalde ministeries zich verzetten tegen de hervorming van het land op Duitse grondslag, kondigden de Duitsers vanaf 1942 verordeningen af die door de Belgische administratie moesten worden gevolgd.

Ten tweede was er het ministerie van Financiën dat de andere ministeries overheerste. Het beschikte over een veto op alle beslissingen waarvoor publieke middelen nodig

waren; het regelde eenvoudigweg de werking van het overheidsapparaat. De begrotingscontrole op de uitvoerende macht, met name via de inspecteurs van financiën, was ontegensprekelijk een pressiemiddel. Secretaris-generaal van Financiën Oscar Plisnier verhinderde met zijn onbeperkte macht elke hervorming die inging tegen zijn opvatting van de Belgische staat. Zijn conflict met Paul-Félix Beeckman, commissaris voor prijzen en lonen, is er een treffend voorbeeld van. De commissaris voor prijzen en lonen stelde voor zijn administratie het ene hervormingsplan na het andere op. Maar ze werden een voor een tenietgedaan wegens budgettaire beperkingen. Financiën stond vijandig tegenover deze nieuwe organen. Die hadden namelijk “twee nadelen: er waren te veel jobs mee gemoeid en ze gaven ook aanleiding tot per definitie gevaarlijke precedenten wat salarissen en aanwervingsvoorwaarden betreft”⁹. Het ministerie van Financiën voerde een strijd tegen degenen die het als onbevoegd beschouwde.

In september 1944 namen de officiële instanties opnieuw hun plaats in. In de administratie moest terug orde op zaken worden gesteld: selecteren van personen, van diensten en organen. Na een afweerreactie waarbij de Belgische administratie haar diensten van collaborerende ambtenaren zuiverde, namen de vroegere ambtenaren de administratie opnieuw in handen. De draad van de administratieve hervorming werd heropgenomen: reorganisatie van de ministeries, een gemengde onderzoekscommissie over de werking van de staatsdiensten, het opnieuw in vraag stellen van het ambtenarenstatuut en de toepassing ervan, herziening van de loonschalen... Zaken die gereorganiseerd moesten worden omwille van een rationalisering om de onvermijdelijk veranderde socio-economische wereld snel opnieuw in handen te kunnen nemen. De verschillende ervaringen met een geleide economie tijdens de oorlog hadden tot de vaststelling geleid dat er nood was aan een gemengde economie. Maar dat moest dan wel een gemengde economie naar Belgisch model zijn, niet gebaseerd op buitenlandse juridische concepten of tradities.

Vlak na de bevrijding was een gecoördineerde en gerichte economie vanzelfsprekend. Het tijdperk van het individualisme was voorbij, het nationale belang ging voor alles. De politieke macht, de uitvoerende pijler van de Natie, kreeg voortaan de permanente opdracht om de verschillende economische activiteiten zoveel mogelijk op het algemeen belang te richten. De nieuwe economie zou door de staat georiënteerd, maar er niet door worden geleid: de staat legde het doel en de middelen vast, de uitvoering bleef in handen van de onderneming, van de beroepsgroep. Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog paste België een keynesiaans beleid toe. Zo werd de staat de regulator van de economische conjunctuur. Er ontstonden verschillende technieken om de economie aan te zwengelen. Het vastleggen van de prijzen werd een gangbare strategie van de publieke overheid. “De staat begon te belasten, te subsidiëren, te (her)verdelen, te reglementeren, toe te laten en te verbieden. Het onvermijdelijke gevolg was dat de overheid zelf groeide en te groot werd. De staat werd ondernemer, producent, handelaar,

⁹ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État...*, p. 203.

vervoerder, bankier”¹⁰. Op sociaal vlak was tijdens het interbellum een begin gemaakt met het systeem van de door de werkgevers te dragen sociale lasten en bijdragen, maar de verplichte en eenvormige sociale zekerheid werd na de bevrijding ingevoerd.

Die uitbreiding van de door de staat te behandelen materies ging niet alleen gepaard met een buitengewone groei van parastatalen, maar ook met een overvloed aan overleg-, advies- en zelfs beslissingsorganen die deelden in de machtsuitoefening. De liberalen van de jaren 1940-1960 moesten hun klassieke liberale opvattingen wijzigen: ze aanvaardden een bepaalde vorm van staatsbemoeienis en -toezicht en lieten de *laissez-faire*-politiek voor wat ze was. Die opvatting van de welvaartstaat, ontstaan in de jaren 1930, vond haar beleidsbasis via de organisatie van de oorlogseconomie. De oorlog was inderdaad de bakermat van de naoorlogse modernisering. De voorbereiding van de naoorlogse periode door clandestiene werkgevers- en vakbondskringen, vooral met betrekking tot het sociaal pact, is al uitvoerig bestudeerd en erkend. De rol daarentegen die gespeeld werd door de administratie, haar invloed en haar studies op die domeinen werden vaak onderschat of zelfs genegeerd. De oorlog was terzelfder tijd een uitzonderingssituatie in het administratieve proces én een periode van intense administratieve activiteit en een katalysator van veranderingen.

De moeilijke oorlogsomstandigheden en de ervaringen van de jaren 1930 hadden het de administratie mogelijk gemaakt om haar doelstelling te bepalen. De Belgische administratie wou het overheidsbeleid meer coördineren en plannen om tot een uniform beleid te komen en zo bevoegdheidsconflicten en tegen elkaar indruisende richtlijnen te vermijden. Het eenvormig maken en vereenvoudigen van wetten, reglementen en administratieve methodes moesten het beheer van en de controle op dat beleid vereenvoudigen. De administratie wou haar beleid op expliciet wetenschappelijke grondslag baseren, doordrongen van de nieuwe economische en sociale theorieën (bv. de politiek inzake het tewerkstellingsvolume van Léon Dupriez, de boekhouding van ondernemingen via berekening van de kostprijs standaardiseren, een classificatie van de lonen opstellen, prijscontrole...). Met dat doel moest de administratie enerzijds gekwalificeerd personeel aanwerven. Om haar personeel op te leiden poogde de administratie ambtenarenscholen op te richten, maar in België zou er geen *Ecole nationale d'Administration* (ENA) op Franse leest komen. De universitaire leerplannen werden wel aangepast. Anderzijds moest er ook een beroep worden gedaan op hulp van buitenaf: bv. van de universiteiten, die een determinerende invloed hadden. Tot slot stichtte of 'nationaliseerde' de staat studieorganen met het oog op geavanceerd regeringsbeleid: de oprichting van het *Institut pour l'Encouragement de la Recherche scientifique dans l'Industrie et l'Agriculture* (IRSIA); het CEDORA, het centrum voor de studie van de administratieve organisatie (1945). De contacten tussen de adminis-

¹⁰ Guy VANTHEMSCHIE, *Les paradoxes de l'État. L'État face à l'économie de marché, XIXe et XXe siècles*, Brussel, 1998, p. 10.

tratie en het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (NFWO) werden geïnstitutionaliseerd.

Die voor en tijdens de oorlog in de ministeries gelegde basis op het vlak van coördinatie en voorbereidende studies, wierp haar vruchten af. Vanaf 1945 werden het dagelijkse beleid en de werkmethode van de administratie gemoderniseerd. Voor het hele Belgische overheidsapparaat kwamen er eenvormige methodes voor classificatie, boekhouding en administratieve procedures. Het bestuderen van bepaalde aangelegenheden gebeurde op een meer wetenschappelijk verantwoorde wijze, met een systematischer gebruik van economische en sociale wetenschappen en van statistieken. De problemen werden minder op een juridische en legalistische manier aangepakt. Het aantal economen in de administratie was gestegen, de meesten van hen hadden de oorlogsjaren ‘overleefd’. “Hun aanwezigheid op niveau van de hogere overheid heeft zonder twijfel een wezenlijke invloed gehad op de nieuwe richting van het administratieve denken en beleid”¹¹.

Tijdens de vreselijke oorlogsjaren kende de administratie haar glorietijd, maar toch hadden de Belgische topambtenaren nadien niet dezelfde invloed op de politieke besluitvorming als hun Franse collega's. Volgens André Molitor was deze situatie te wijten aan het feit dat “de ministers heel oppervlakkige ideeën hadden over de rol van topambtenaren, gedeeltelijk omdat die zelf het traditionele bureaucratische model bleven aanhangen en afkerig stonden tegenover de politiek”. De besluitvorming – en de benoemingen – bleven in handen van de politiek. Ondanks het statuut van 1937 hanteerden de regeringen ten overstaan van de administratie een systeem dat verdienste en politieke steun combineerde. Alain Stenmans stelde voor de jaren 1950 tot 1980 vast dat “de gewone aanwervingen volgens de letter van de wet gebeurden, m.a.w. op een objectieve wijze, wat ook het niveau van de vacante betrekking was. Dezelfde objectiviteit werd aan de dag gelegd voor bevorderingen tot functies op uitvoeringsniveau. Als het daarentegen ging om aanwervingen die een zeker belang hadden voor de socio-politieke groepen en om bevorderingen in vrij hoge functies, was de keuze niet meer alleen op de in de regelgeving voorziene objectieve criteria gebaseerd. Dan gebeurde ze ook en vooral op basis van aanbevelingen van partijen, vakbonden, drukingsgroepen. Men verrechtvaardigde die afwijkingen door een oneigenlijk gebruik van artikel 18 van het statuut”¹². Daarbij kwamen nog de moeilijk uit te voeren administratieve hervormingen: een hervormingsplan was nog maar ingevoerd of het werd alweer vervangen door een ander. Deze reorganisaties gaven de indruk niet de verhoopte resultaten op te leveren, waardoor de administratie aan kritiek

¹¹ André MOLITOR, “L'évolution de l'administration belge depuis 1945”, in *Res Publica Belgica 1945-1975. Livre anniversaire des 25 années de publication de Res Publica*, XXV, nr. 4, 1983, p. 661-686.

¹² Alain STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique, Administration publique et société*, CRISP, Brussel, 1999.

onderhevig bleef. De administratie bleef een staatsorgaan waarin de politisering toenam. Volledige ministeries hadden een bepaalde politieke kleur, wat tot “een totaal verlies aan geloofwaardigheid voor de administratie” leidde ¹³. Wat zal het openbaar ambt worden na de Copernicus-hervorming ? Ministers verdwijnen, maar ambtenaren blijven...

Bénédicte Rochet

¹³ H. VAN HASSEL, “Le syndrome du cabinet dans une perspective historique”, in *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, Brussel, 10.1998 (42ste jrg.) nr. 166, p. 12.

Het diamantschaakspel

De politieke geschiedenis van de Belgische diamantsector tussen Schemeroorlog en Koude Oorlog

Uiteenzetting ter verdediging van het proefschrift

Eric Laureys, Vrije Universiteit Brussel, 20 december 2004

Hoewel historici doorgaans weinig beroerd worden door commerciële belangen, moet ik met enige schroom toegeven dat het belang van een studie over de Belgische diamantsector, alle andere boeiende aspecten ten spijt, eerst en vooral bepaald wordt door het economisch belang ervan. Het aandeel van diamant in de buitenlandse handel schommelt rond de 7 %. Dat is ongeveer hetzelfde als de metallurgie, het dubbele van de textiel of de helft van de autoassemblage. In de periode die ik zal bespreken, telde de diamantnijverheid 25.000 arbeiders. Diamant is al ruim een eeuw een belangrijk internationaal ruilmiddel, een bron van buitenlandse deviezen en een compenserende factor bij negatieve handelsbalansen. Het kloppend hart van de diamantbewerking en de diamanthandel is zowel voor België als voor de rest van de wereld in Antwerpen gelegen.

Dat economische belang neemt natuurlijk niet weg dat er ook andere redenen zijn voor de maatschappelijke relevantie van zo'n studie. Zo dient er te worden gewezen op het uitgesproken joodse karakter van deze sector. Het zijn joodse immigranten die de Belgische diamantnijverheid en -handel in het begin van de 20^{ste} eeuw uit zijn regionale kleinschaligheid getild hebben. Er is met andere woorden een causaal verband tussen de aanwezigheid van vreemdelingen in Antwerpen en de economische bloei van de metropool. Mocht het voor sommigen nog niet duidelijk zijn, hoop ik dat mijn studie andermaal aantoont dat immigratie lonend kan zijn, al was het maar om economische redenen, en dat de studie van de migrantenbevolking onontbeerlijk is voor een beter begrip van ons eigen maatschappelijk wordingsproces.

Bovendien verschijnt mijn studie op een ogenblik dat in Vlaanderen een belangrijke reflectie op gang werd gebracht over de collaboratie met de nazi-bezetter tijdens de Tweede Wereldoorlog. Politieke en intellectuele elites in Vlaanderen hebben onlangs een louteringsproces op gang gezet dat ze moet dissociëren van de Vlaamsgezinde ideologische collaboratie. Die collaboratie werd lang voorgesteld als een legitieme pijler van de Vlaamse beweging. Dat deze erfenis uitgerekend vandaag in vraag wordt gesteld, heeft ontegensprekelijk te maken met het succes van extreem-rechts. Volgens gespecialiseerde historici vond deze democratische impuls een verankering in het op te richten Vlaamse Holocaustmuseum in Mechelen (Transit Mechelen). Dat zou kunnen betekenen dat de jodenvervolging een centrale plaats krijgt in de iconografie van een opgefriste Vlaamse politieke cultuur. De geschiedenis van de confrontatie tussen joden en Vlamingen in de Belgische diamantsector krijgt in dat kader een bijzondere dimensie.

Maar niet enkel Vlaanderen is in de ban van de joodse lotsbestemming tijdens de Tweede Wereldoorlog. In 1997 werd het startsein gegeven voor een grootschalig en langdurig internationaal onderzoek over de ontvreemding van joods patrimonium onder het nazi-regime. Het is in het kader van de Belgische regeringscommissie, die zich ook in België over de bestemming van de zgn. “joodse goederen” boog, dat ik als onderzoeker, gedetacheerd door het SOMA, mijn eerste ervaringen opdeed m.b.t. de diamantwereld. Het is tijdens de studie van de roof in de diamantsector dat het potentieel voor een breder onderzoek tot mij doordrong. Meteen profiteerde ik dan ook van de rijke archiefoogst die tijdens de werkzaamheden van de Commissie verwezenlijkt werd en kon ik putten uit nooit tevoren geraadpleegde collecties, bijvoorbeeld over de roof en de restitutie van diamanten door Duitsland of over de Antwerpse diamantbank. Verder was het mijn wens om mijn studie in een breed internationaal kader te plaatsen zodat ik pogingen ondernomen heb om mijn werk te stofferen aan de hand van buitenlandse archieven en literatuur.

Wat ik vandaag vooral duidelijk zou willen maken, is dat de suprematie van de Belgische diamantsector in het interbellum steunde op een bepaald mechanisme, dat dit mechanisme ten gevolge van de nazi-agressie verstoord werd, en dat aan een aantal voorwaarden moest worden voldaan opdat Antwerpen na de oorlog zijn vooraanstaande positie in de diamantwereld weer kon innemen. Belangrijk is dat men daarbij geconfronteerd wordt met de veelzijdige maatschappelijke wortels van de diamantsector. Er moest inzicht worden verschaft in de Belgische industrie en bankwereld, de joodse gemeenschap van België, de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog en Belgisch Kongo. In de korte tijd die mij hier toegekend is, kan ik daar onmogelijk uitvoerig op ingaan. Ik zal mij daarom beperken tot een bondige beschrijving van het mechanisme, de aanslagen die ertegen gepleegd werden en de factoren die ertoe bijdroegen dat de situatie weer rechtgetrokken kon worden. Toch zult u merken dat dit een uniek perspectief biedt op een aantal breuklijnen en machtsfluctuaties tussen de Belgische, maar ook de buitenlandse en de joodse actoren van wat ik in mijn proefschrift het Diamantschaakspel heb genoemd.

Wat was de situatie in 1933, daags voor de opkomst van het nazi-regime ? Om de verdere evolutie van de diamantsector te vatten moet eerst onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën diamant. De meest gekende is natuurlijk de sierdiamant die bestemd is voor de juwelenindustrie. Een belangrijk kenmerk van de sierdiamant is zijn waardebestendigheid, waardoor hij in oorlogstijd als beleggingsmiddel en internationaal ruilmiddel begeerd wordt. Daarnaast is er de industriediamant die door zijn hardheid als superieur boor-, schuur-, en snijmiddel aangewend kon worden. Dankzij industriediamant kon de industrie op het einde van de jaren dertig evolueren naar gestandaardiseerde massaproductie. Uiteindelijk is er uiteraard ook ruwe diamant. Dat is de grondstof die dient voor de vervaardiging van de twee andere. Als een ruwe diamant van uitstekende kwaliteit is, komt hij in aanmerking om tot sierdiamant te worden geslepen. Zo'n stenen werden vooral in Zuid-Afrika

ontgonnen. Als een ruwe diamant van mindere kwaliteit is, eindigt hij als industrie-diamant. 80 % van die minderwaardige stenen kwam uit Belgisch Kongo. Alle ruwe diamant werd traditioneel verhandeld in Londen, de basis van een internationaal kartel van Zuid-Afrikaanse diamantmijnen en Londense ruwdistributeurs dat onder leiding stond van Ernest Oppenheimer, een Brit van joodse afkomst. 80 % van dat ruw diamant werd door Antwerpse, meestal joodse, handelaars of zgn. *sightholders* in Londen opgekocht en in Antwerpen bewerkt en verhandeld. Dat betekent dat Londense en Antwerpse joden de werelddiamanthandel nagenoeg volledig in handen hadden.

Nu was diamant door zijn geringe omvang en zijn zeer hoge intrinsieke waarde een ideaal smokkelwaar. Er waren geen bijzondere transportmiddelen nodig om diamantfortuinen snel en ongemerkt te verplaatsen. De diamantsector was met andere woorden een ‘vluchtige’ sector. Dat wordt overigens nog benadrukt door de verwevenheid met de uitgesproken kosmopolitische joodse gemeenschap, wier loyaliteit jegens Londen of België niet gewaarborgd was. Het hoeft dus geen betoog dat de bezorgdheid om het verlies ervan gerechtvaardigd was. Dat was gebleken na de Eerste Wereldoorlog toen uitzonderlijke maatregelen genomen moesten worden om gevluchte joodse diamantairs terug naar Antwerpen te lokken.

Gelukkig had Antwerpen belangrijke troeven die deze joodse diamantairs konden bekoren. Ten eerste konden de diamantairs er beschikken over hooggespecialiseerde niet-joodse diamantbewerkers die meestal lid waren van de Algemene Diamantbewerkersbond (ADB), een vakbond van socialistische inspiratie. Zij konden ook rekenen op minder gespecialiseerde, maar goedkope arbeidskrachten die vooral over het Kempische platteland verspreid waren. Die Kempische diamantbewerkers waren doorgaans katholiek. Met de ADB hadden de joodse diamantairs een geprivilegieerde band. ADB-leden werden door de joodse handelaars steeds prioritair bevoorrad met ruwe diamant. In wederdienst, garandeerde de ADB de sociale rust. Deze vroege vorm van sociale overlegpolitiek werd actief gesteund door de toenmalige socialistische burgemeester van Antwerpen: Camille Huysmans. In de Antwerpse diamantnijverheid mag men daarom spreken van een joods-socialistische as.

Deze joods-socialistische as kon ook rekenen op de steun van het Londense ruwmonopolie van Ernest Oppenheimer die liever onderhandelde met vertrouwde, joodse *sightholders* dan met talloze minder vertrouwde en minder professionele kopers. Dat was de tweede grote troef van Antwerpen. De laatste troef heeft betrekking op de Kongolese diamantproductie. Die productie was zo belangrijk dat zij een bedreiging vormde voor het monopolie van Oppenheimer. Om de Kongolese extractiefirma, de *Forminière*, onder kartelcontrole te krijgen, moest Oppenheimer als tegenpartij aan de Belgen beloven dat hij het Antwerpse diamantcentrum steeds prioritair zou bevoorraden. Na een akkoord daarover in 1926, ontstond zó een tweede as, de internationale as Kongo-Londen-Antwerpen.

Het vooroorlogse evenwicht dat steunde op de joods-socialistische as enerzijds, en de as Kongo-Londen-Antwerpen anderzijds, kwam tussen 1933 en 1944 ten gevolge van de nazi-dreiging in het gedrang.

Door de stijging van de vraag naar industriediamant - een gevolg van de bewapeningswedloop - nam de macht van de leveranciers van ruwe diamant als Ernest Oppenheimer en de *Forminière* toe. Deze macht manifesteerde zich bijvoorbeeld in 1939, toen Oppenheimer en de *Forminière* officiële mandaten kregen om toe te zien op het Britse embargo van het door Hitler bedreigde continent. Na de Duitse inval, slaagde de *Forminière* erin de joodse diamantairs, tegen hun wil in, naar Frankrijk te doen vluchten in plaats van naar Londen. In het Franse vluchttoord waren echter niet de nodige voorbereidingen getroffen. Als gevolg hiervan verlieten de joodse diamantairs Frankrijk, ontstond voor de tweede maal een diamantdiaspora en kwam de Antwerpse verankering van de diamantnijverheid en -handel in het gedrang. Die joodse vluchtelingen droegen tijdens de oorlog bij tot de ontwikkeling van andere diamantcentra die Antwerpen naar de kroon zouden steken. De as Kongo-Londen-Antwerpen was verbroken.

Nog een belangrijke aanslag op de vooroorlogse orde in het Antwerps diamantcentrum was natuurlijk de Duitse bezetting. De Duitsers wilden het Britse ruw-distributiemonopolie van Ernest Oppenheimer vervangen door een continentale versie onder Duitse controle. Zij wilden daarbij de *Forminière* betrekken in de hoop ooit ruwe diamant uit Kongo in te kunnen voeren. De *Forminière* ging, conform de Belgische politiek van het minste kwaad, in op het Duitse aanbod, maar deed vervolgens verwoede pogingen om de door de Duitsers ontdekte diamantvoorraden ter beschikking te stellen van de Antwerpse diamantbewerkers. Die politiek werd getolereerd door het Duitse militair bestuur dat de *Forminière* voor zijn toekomstplannen nodig had. Sommige Duitsers hadden zelfs begrepen dat joodse diamantairs onontbeerlijk waren om een leefbaar diamantcentrum uit te bouwen. Zij poogden, tegen de druk van sommige nazi-instellingen in, een joods- en Belgischvriendelijke politiek te voeren. Deze politiek was vanaf december 1941 evenwel niet langer houdbaar en de overgebleven joodse diamantairs werden toch buitenspel gezet, beroofd, vervolgd en gedeporteerd. Het zijn vooral kleine Vlaamse diamantairs, waaronder talrijke Kempenaars, die hun plaats innamen. Vóór de oorlog hadden de joodse handelaars hen in de kou laten staan ten voordele van de socialistische, stedelijke diamantbewerkers. Nu grepen zij de kans om de plaats van de gehate joden in te nemen, hetgeen gepaard ging met een diffuus mengsel van collaboratie, economisch opportunisme, Vlaams-nationalisme en antisemitisme. De joods-socialistische as werd vervangen door een nieuwe as *Forminière*-Kempen.

De reactie op al deze drastische ingrepen liet niet op zich wachten. Pogingen om de joods-socialistische as en de as Kongo-Londen-Antwerpen van de ondergang te redden werden vooral ondernomen door het naar Londen gevluchte trio Camille Huysmans

(de Antwerpse burgemeester), Romi Goldmuntz en Herman Shamisso (twee vooraanstaande joodse diamantairs). Samen richtten zij het *Correspondence Office for Diamond Industry* (COFDI) op. COFDI zou de hele oorlog lang bij de Belgische en geallieerde overheden in Londen lobbyen om ze ertoe te bewegen de belangen van de Belgische diamantsector te behartigen. Volgens COFDI zouden de joodse diamantairs, de sleutel tot de heropleving van Antwerpen, na de oorlog slechts terugkeren als aan een aantal voorwaarden voldaan werd.

Dankzij steun van de Britten, waarvan de belangen verstrengeld waren met die van Ernest Oppenheimer, haalde COFDI zijn slag grotendeels thuis. Er werd contact gelegd met de diamantdiaspora. De belofte van Oppenheimer om Antwerpen prioritair te bevoorraden werd ook na de oorlog gehonoreerd: een bijzondere ruwvoorraad werd aangelegd om de Antwerpse diamantarbeiders na de bevrijding onmiddellijk aan het werk te zetten en vooral werd ook de bevoorrading van de nieuwe oorlogsdiamantcentra gestaakt. Na de bevrijding werd de as Kongo-Londen-Antwerpen snel hersteld. De grootste uitdaging echter, was het herstel van de joods-socialistische as. De diamantdiaspora moest worden overtuigd huiswaarts te keren. Hiertoe moest het antisemitisme worden geweerd door de epuratie; verbeurdverklaarde woningen en beurslokalen moesten weer beschikbaar worden gemaakt; ontvreemde diamanten dienden te worden gerestitueerd en fiscale uitzonderingsmaatregelen waren nodig. Er moest evenwel nog tot 1950 worden gewacht alvorens de diamantdiaspora definitief huiswaarts keerde. Pas met de Korea-oorlog, toen de VS grote hoeveelheden industriediamant aan België bestelden, was de toestand in Antwerpen weer zó gunstig dat de terugkeer van de joodse diamantairs voltooid kon worden.

Samenvattend kan worden gesteld dat tussen 1944 en 1950 aan de meeste voorwaarden voldaan werd om de heropstanding van het Belgische diamantcentrum mogelijk te maken. Dat was slechts mogelijk omdat COFDI er in slaagde de regering te doen inzien dat de diamantnijverheid en -handel van ongewoon belang was voor het land. Een andere fundamentele factor was de angst van Ernest Oppenheimer dat de *Forminière* zijn monopolie zou compromitteren indien hij de vooraanstaande positie van het Belgische diamantcentrum in het gedrang bracht. Ook de Duitsers hielden relatief gezien niet té lelijk huis in de diamant. De centrale factor was het strategische belang van de Kongolese diamantproductie: dé hefboom voor de restauratie van de as Kongo-Londen-Antwerpen en de joods-socialistische as, of met andere woorden, van de traditionele vooroorlogse joodse elites.

De ordehandhaving in Brussel in 1914-1918 en 1940-1945

Uiteenzetting ter verdediging van het proefschrift

Benoît Majerus, Université libre de Bruxelles, 8 december 2004

Tijdens het eerste Internationaal Congres voor Geschiedwetenschappen na de Eerste Wereldoorlog (Brussel, 1923) reflecteerde Henri Pirenne over de mogelijke lessen van die oorlog voor de geschiedbeoefening. Toen hij het over de comparatieve methode had, stelde hij dat “alleen die [methode] tot *wetenschappelijke kennis* leidt”. Deze normatieve en utopistische visie doet ons vandaag misschien glimlachen, maar toch kent de synchronische comparatieve geschiedenis de laatste twintig jaar een zekere heropleving.

In een recent artikel over nieuwe onderzoekspistes, met als titel *War and conflict in contemporary European history*, stelde John Horne zich de vraag hoe de 20ste-eeuwse oorlogen als gemeenschappelijke ervaring voor een transnationale geschiedenis van Europa zouden kunnen dienen. De historicus van het *Trinity College* onderstreepte daarin het belang van studies waarin de twee wereldoorlogen diachronisch met elkaar worden vergeleken. Toen het SOMA vier jaar geleden begon met het onderzoeksproject “Oorlog en geweld: een vergelijkende aanpak van de twee wereldoorlogen”, stond dat idee nog in zijn kinderschoenen. Enkel het *Institut d'Histoire du Temps présent* te Parijs was er al echt mee bezig via een aan dat thema gewijd colloquium. Het SOMA, en tegelijk ikzelf, begaf zich dus op een veelbelovend, maar nog onontgonnen terrein.

Het klopt dat België binnen Europa een haast unieke plaats inneemt. Het maakte namelijk twee bezettingen mee. Naast Warschau en Rijsel is Brussel een van de weinige grootsteden met deze dubbele ervaring. Mijn proefschrift, dat de Brusselse gemeentepolitie tijdens de twee bezettingen betreft, vormt dus een mogelijkheid om het Europese historiografische debat met een empirische studie te verrijken. Terzelfdertijd vormt het een pleidooi voor een meer genuanceerde kijk op de politie, een instelling met haar eigen logica en haar eigen betekenis.

Mijn uiteenzetting bestaat uit drie delen. Na een bondig overzicht van de geraadpleegde archieven, ga ik in op de twee methodologische pijlers waarop mijn onderzoek steunt: comparatieve geschiedenis en geschiedenis van de politie. In een derde deel stel ik de onderzoeksresultaten en de eruit voortvloeiende hypotheses voor een bredere geschiedenis van de bezetting voor.

De archieven

Het SOMA-project was opgebouwd rond gerechtelijke archieven. De gebrekkige bewaring van die archieven leidde er al snel toe dat de oorspronkelijke opzet moest worden opgegeven. Tijdens de prospectie stootte ik in het Stadsarchief van Brussel (SAB) op het nog niet of nauwelijks gebruikte archief van de gemeentepolitie. De

stukken met betrekking tot de Eerste Wereldoorlog waren pas enkele weken voor mijn komst op het SAB opnieuw opgedoken. Het is een omvangrijk archief, wat het idee deed groeien om de geschiedenis van de politie tijdens de bezettingen (in het meervoud) te schrijven.

Omdat het archiefbestand niet ontsloten was, kreeg ik slechts na verloop van tijd een idee van de inhoud ervan. Het werd al snel duidelijk dat de archieven niet systematisch waren bijgehouden. Het betreft eigenlijk het ‘privé’-archief van de hoofdcommissaris. Die had de kopieën van de processen-verbaal, de verslagen en de dagelijkse bevelen die hem van belang leken, bijgehouden. Naast dit systematisch onderzochte archief maakte ik gebruik van andere nuttige bestanden. Ik som hier de archieven op die nooit eerder gebruikt werden en zeer veel informatie bevatten voor mijn proefschrift: de 2.000 personeelsdossiers van politieagenten in het SAB; het uitgebreide dossier van secretaris-generaal van Justitie Gaston Schuind op het auditoraat-generaal; de verslagen van de *Gruppe Justiz* in Freiburg; het persoonsarchief van Hurt, gouverneur van Brussel tijdens de Eerste Wereldoorlog, te München.

De methode

In mijn studie zijn mijns inziens twee denksporen, twee methodologische pijlers essentieel: een reflectie over de comparatieve geschiedenis van de twee oorlogen enerzijds en over de geschiedenis van de politie anderzijds.

– Een comparatieve geschiedenis van de twee oorlogen

Al zowat twintig jaar is het synchroon vergelijken van twee landen, twee geografische gebieden een veelgebruikte methode in de internationale historiografie. De onlangs gepubliceerde verhandeling van Nico Wouters (Universiteit Gent) over de oorlogsburgemeesters in België, Nederland en Noord-Frankrijk is daarvan het meest recente Belgische voorbeeld. Het diachronisch vergelijken daarentegen blijft heel wat problematischer, meer omstreken en, vooral, het wordt vooralsnog weinig toegepast. Er zijn tal van bezwaren met als belangrijkste dat twee elkaar opvolgende tijdvakken naast elkaar geplaatst worden, in dit geval dan nog met een kunstmatige onderbreking – het interbellum. Hoe valt zo’n constructie te verantwoorden?

Kenmerkend voor de comparatieve aanpak, de synchronische zowel als de diachronische, is dat men onderzoekt welke bijzonderheden er zijn en welke gelijkenissen. In beide gevallen gaat het om een mentale denkoefening waarbij twee onderzoeksgebieden systematisch met elkaar worden vergeleken. Zoals Wolfgang Schivelbusch een cultuur van de nederlaag ontdekte door het zuiden van de Verenigde Staten in 1865, het Frankrijk van 1871 en het Duitsland van 1918 met elkaar te vergelijken, poogde ik elementen van een ‘bezettingspraktijk en –cultuur’ in de twintigste eeuw aan te brengen. Als gekozen invalshoek is de diachronische vergelijking niet exclusief, maar hij bleek stimulerend en verrijkend te zijn.

– *De geschiedenis van de politie tijdens de bezetting*

Het onderzoek naar de bezettingspolitie bevindt zich op het raakvlak tussen twee historiografische velden. Er zijn bv. de talloze werken over de overheidsadministratie tijdens de bezetting. Sommige van die boeken, zoals die van Marc-Olivier Baruch en Alain Bancaud, waren een belangrijke bron van inspiratie, andere bleken daarentegen ontoereikend. Daarom richtte ik mijn aandacht op andere benaderingen: de sociologie en de *Alltagsgeschichte*, of de geschiedenis van het dagelijks leven. De organisatie-sociologie in het algemeen en die van de politie in het bijzonder leverden talrijke modellen op om specifieke situaties te begrijpen. Maar ik zou hier veeleer willen ingaan op wat de geschiedschrijving van het dagelijks leven mij heeft bijgebracht. Mijn denken werd sterk beïnvloed door twee auteurs: Alf Lütke, met zijn eerder theoretische benadering, en Thomas Lindenberger, die het door Lütke geconcipieerde model toepaste op de geschiedenis van de politie in de DDR. Twee zaken leken hen essentieel. Enerzijds beschikt de politie over haar eigenzinnigheid (*Eigensinn*). De gemeentelijke politie ontwikkelde haar eigen idee over de manier waarop de politie dient te handelen, al is het niet meteen mogelijk de actoren daarvan te ontdekken. De politie is niet zomaar een werktuig van de overheid. Anderzijds past haar handelwijze in een maatschappelijke context. Haar manier van werken wordt bepaald door een voortdurend onderhandelen tussen politie en burgers. Dat tweeledige model gaf mijn proefschrift zijn structuur. Aan de ene kant beschikt de politie over een eigen geschiedenis. Dat hoofdstuk betreft de samenstelling ervan, het ingebed zijn in een bredere administratieve en politionele omgeving... Aan de andere kant is de politie sterk verbonden met het leven van de stedelijke gemeenschappen die ze geacht wordt te controleren. Via zes casestudies per oorlog kon deze interactie worden onderzocht waarbij het de bedoeling was de interpretatiekaders en de invalshoeken te variëren.

De resultaten

Wat is het resultaat van de kruising van die twee elementen ? Geïnspireerd door het baanbrekende artikel van Marc Bloch, gepubliceerd in 1928 onder de titel *Pour une histoire comparée des sociétés européennes*, zie ik in dit vergelijkende onderzoek drie stadia, of fases.

Volgens de oprichter van de *Annales*, Marc Bloch, kwam voor welke vergelijking ook eerst “de fase van het ontdekken”. In mijn geval had die ontdekking ongetwijfeld betrekking op de Eerste Wereldoorlog, een oorlog die, ondanks de internationale en Belgische historiografische heropleving, nog grotendeels onbekend blijft. In verband met die periode kende ik het “plezier van het ontdekken” waarover José Gotovitch sprak toen hij terugdacht aan het schrijven van *L’an 40*: bijna alles leek nieuw. Het ontdekken van een periode, maar ook van een problematiek die in de geschiedschrijving over de Eerste Wereldoorlog nagenoeg niet aan bod komt: de samenwerking van de Belgische instanties met de bezettende overheden. Dat vraagstuk mag dan wel alomtegenwoordig zijn in het onderzoek naar de Tweede Wereldoorlog, wat de Eerste Wereldoorlog betreft,

werd het nog niet bestudeerd. Eigenlijk gaat het om een historiografische verdringing die pas tijdens het interbellum begon. Al in augustus 1914 stelde zich het probleem van een samenwerking en werd ze bediscussieerd. De hoofdrolspelers van die tijd waren zich dus wel degelijk van het probleem bewust, zowel aan Belgische als aan Duitse kant overigens. Aan beide zijden dacht men over die samenwerking na, tastte men de grenzen ervan af, waarbij het soms bijna tot een breuk kwam. Daar zijn talrijke voorbeelden van, ik noem er hier één. Toen de Belgische justitie in 1918 haar werkzaamheden staakte, werd de vraag gesteld of de gemeentelijke politie haar rol van gerechtelijke politie kon en moest blijven spelen door zich in dienst te stellen van de Duitse rechtbanken. Zoals ik heb kunnen aantonen aan de hand van de zaak van de Brusselse hoofdcommissaris Edmond Crespin, was deze problematiek van de administratieve samenwerking tijdens de onmiddellijke naoorlogse periode nog altijd actueel. Nadien raakte echter stilaan het beeld in zwang van een uitgebreide Duitse administratie die het land alleen geleid zou hebben. De rol van de Belgische administraties tijdens de eerste bezetting verdween uit de belangstelling.

De tweede fase is die van de “vergelijking”, vergelijking met een veel beter bestudeerde periode, de Tweede Wereldoorlog. Waar mijn onderzoek nieuwe gegevens aan het licht brengt, passen die meer in een reeds veel sterker gevestigde historiografische stroming. Het “plezier van het ontdekken” was er nog altijd, maar bij het bestuderen van die tweede periode overheerste het “plezier van het in discussie treden” met de historiografie.

Het onderscheid tussen beide periodes ontkennen, zou van intellectuele kortzichtigheid getuigen. Zowel op het vlak van de organisatie van het politiekorps – veranderende sociale samenstelling, gewijzigde socio-politieke context – als in de aard van het bezettingsregime bestonden er verschillen. Waarvoor ik echter meer aandacht had – en ik ben me er ten zeerste van bewust dat mijn conclusies gedeeltelijk het gevolg zijn van de gekozen invalshoek –, waren de gelijkenissen in de politiewerking. In beide gevallen werkte de politie, in haar dagelijkse werking, goed met de bezettende overheden mee. Dat gold zowel voor de beteugeling van de prostitutie – een marginaal thema, maar wel onthullend voor de manier waarop de politie tewerk ging – als voor de controle op de voedselbevoorrading, een aangelegenheid die bijna de gehele bevolking aanbelangde en, om een antropologische term te gebruiken, “een sociaal totaalfeit” bleek te zijn. Het onderzoek daarnaar alleen al zou de belangrijkste kenmerken van de politiepraxis hebben blootgelegd. Vergelijken laat dus de betrekkelijkheid zien van een periode die lange tijd als bijzonder werd beschouwd. Zonder de tweede bezetting van haar kenmerkende karakteristieken te willen ontdoen, lijkt het me dat de vergelijking toelaat de tweede bezetting meer te historiseren, dat vergelijking een instrument blijkt om wetenschappelijke afstand te scheppen. Die afstand was er lang niet tegenover deze periode, die enkele jaren geleden nog als ‘zwarte’ en vandaag veeleer als ‘grijze’ jaren bestempeld worden.

Wat ook tot deze fase van de vergelijking behoort, is de projectie. Bij een diachronische aanpak is dat vanzelfsprekend. En zelfs al kwam het in mijn studie niet systematisch als

thema aan bod, het belang ervan kwam meerdere keren tot uiting. De Belgische en de Duitse herinnering aan de Eerste Wereldoorlog vormden een voortdurende bron aan ervaringen voor de Tweede Wereldoorlog. In tegenstelling tot augustus 1914, toen de bezetting moest worden ‘uitgevonden’, beschikte men in mei 1940 wel over voorbeelden.

De derde fase is die van de hypothesen en van de te formuleren, te verifiëren en opnieuw te interpreteren stellingen. Een van de voordelen van de comparatieve aanpak ligt met name in de experimentele aard ervan. Misschien kan die geen aanspraak maken op dezelfde ‘wetenschappelijkheid’ als de herhaaldelijke proeven in een laboratorium, maar ze benadert die methode wel.

De moeilijkheid van mijn werk lag in de spanning tussen het lokale niveau, een verhandeling over Brussel, en het algemene niveau, een geschiedschrijving van de bezetting in wording. Het probleem was die verschillende schalen, het micro- en het macroniveau met elkaar te verbinden. Via het plaatselijke kon een geschiedenis van onderuit worden geschreven, andere logica’s worden ontdekt, andere tijdsaspecten worden vastgesteld dan die welke doorgaans naar voren worden geschoven. Het niet overgaan tot de arrestatie van joden in de zomer van 1942 is daarvan wellicht het meest sprekende voorbeeld. In meer algemene zin beweer ik dat de politielogica een belangrijke rol speelde in de dagelijkse praktijk van de politie. Deze stelling, die geverifieerd werd door het bestuderen van twee cases, lijkt me een interessante hypothese voor een Europese geschiedenis van de bezetting. Met deze aanpak kunnen drie aloude analyses in vraag worden gesteld en drie denksporen worden voorgesteld. Die kregen pas vaste vorm op het einde van mijn doctoraat en zijn dus niet altijd zo systematisch terug te vinden in mijn werk als ik gewild had.

Het uitzonderingsparadigma.

Het belang van het bestuderen van de oorlog ligt in het unieke karakter van die periode. Welnu, het wordt misschien tijd om zich te interesseren voor de normaliteit tijdens de oorlog. Enkel de betrokkenheid van de politie onderzoeken bij de arrestatie van een of andere communistische groepering of bij de jodenrazzia’s dreigt de handelwijze van de politie sterk te decontextualiseren. Die inderdaad belangrijke en revelerende gebeurtenissen leveren geen beeld van de algemene werking van de politie. Door op die problemen te focussen, dreigt men ze een anachronistische betekenis toe te kennen en weinig toereikende verklaringsmodellen naar voren te schuiven.

Het nationale paradigma.

Al te vaak wordt de geschiedenis van de politie in het bijzonder of van de administratie in het algemeen geïnterpreteerd vanuit twee tegengestelde, maar complementair geachte logica’s: de Belgische (of Franse) legitimiteit en die van de bezetter. Een dergelijke interpretatie blijft gevangen in een nationale kijk op de geschiedenis. De politiepraxis wordt dan verklaard vanuit het dualisme ‘verzet’ – ‘collaboratie’. Toen de politie in 1918, voor het eerst in haar bestaan, staakte, plaatste ze zich buiten dat denkkader. Men constateert al te vaak dat te veel belang gehecht wordt aan de nationale identiteit

(tegenover andere identiteiten) als verklarende factor tijdens de oorlog. Bij het maken van een analyse kan de nationale realiteit natuurlijk nooit worden uitgesloten, maar ze volstaat helemaal niet.

Het legalistische/morele paradigma.

De werking van de politie wordt al te vaak, niet alleen maar ook tijdens de oorlogen, vanuit een legalistisch kader bestudeerd. Om dat te expliciteren, zou ik de woorden van Walter Benjamin willen gebruiken: de politie werd opgericht voor die momenten “waarop de staat, uit onvermogen of als gevolg van de innerlijke logica van elke rechtsorde, via de middelen van die orde niet langer de te allen prijze gewenste empirische doelstellingen kan verzekeren”. Met andere woorden, de politie werd precies opgericht voor die omstandigheden waarin de te rigide juridische redenering niet kon worden toegepast. Dat geeft de politiepraxis haar flexibel en eigenmachtig karakter. Het ‘opportunistische’ gedrag van de gemeentepolitie bij overtredingen door VNV-leden tijdens betogingen is daar een treffend voorbeeld van. De politiepraxis wordt bepaald door een permanent selectieproces. In die zin ‘veroorzaakt’ de politie vaak zelf de gebeurtenissen waarbij ze ingrijpt. Het kader is in essentie vastgelegd door de wet, de keuze zelf wordt bepaald door een geheel van heterogene factoren.

Besluit: de geschiedenis van de politie tijdens de bezetting moet in een breder kader worden geplaatst. Een ander politiek regime leidt niet noodzakelijk tot een andere politiepraxis. Bezettingen en politielogica’s moeten met elkaar worden verbonden. Daarom laat het instituut politie zich niet langer opsluiten in een tweeledig schema: zijn manier van werken blijkt veel verscheidener en genunanceerder. Wat de historicus hier aan duidelijkheid verliest, wint hij elders aan kennis.

Benoît Majerus