

Dilemma's van  
gezagsdragers  
in zware tijden  
Peter Romijn

# NATIONALE VIERING BEVRIJDING

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

In 2017 is Noord-Holland gastprovincie van de Nationale Viering Bevrijding. Het thema van deze viering is de kracht van het persoonlijke verhaal. Ieder heeft zijn eigen beleving en verhaal bij vrijheid. Dat geldt ook voor gezagsdragers. Als bestuurders bij een overheid komen zij soms voor lastige dilemma's te staan. Dat geldt zeker in perioden van oorlog en bezetting, maar ook in vreedstijd. Gezagsdragers maken keuzen die van grote invloed kunnen zijn.

Een burgemeester die bijvoorbeeld koos aan te blijven tijdens het naziregime om te redden wat er te redden viel. Uit mijn contacten met burgemeesters en andere gezagsdragers merk ik dat dilemma's ook vandaag actueel zijn. Met deze uitgave geeft de provincie verdieping aan de missie van de Nationale Viering Bevrijding 'De provincie Noord-Holland geeft vrijheid door.' Dit essay poogt voor een breder publiek een prikkelende bijdrage te leveren in de discussie en het denken over professionaliteit, beroepsethiek en de noodzaak om te oordelen.

**J.W. Remkes**

Commissaris van de Koning in de provincie Noord-Holland

VOOR  
WOORD

### 1 In zo'n positie wil je niet komen

Op 11 juli 1995 liep het Bosnisch-Servische leger onder leiding van generaal Ratko Mladic de enclave Srebrenica onder de voet. Tienduizenden radeloze Bosnische Moslims, inwoners van de door de Verenigde Naties uitgeroepen 'safe area' in het grensgebied van Bosnië en Servië, vluchtten in paniek naar het hoofdkwartier van de Nederlandse VN-militairen in de enclave. Ze hoopten daar bescherming te vinden. Mladic liep rond als een arrogante overwinnaar en gaf de Nederlandse bataljonscommandant luitenant-kolonel Thom Karremans instructies. Hij zei dat de vrouwen en kinderen wat hem betreft zo snel mogelijk konden vertrekken en daarom zouden er bussen komen. De mannen in de leeftijd tussen de 16 en 60 jaar oud wilde hij wél allemaal oppakken om ze te ondervragen over deelname aan de strijd en mogelijke oorlogsmisdrijven. In de hete zomerse omstandigheden dreigden uitdroging en besmettelijke ziekten en Mladic kon elk moment besluiten de menigte te beschieten. De tweede man van het bataljon, majoor Rob Franken, besloot onder de hoogspanning van het moment aan deze scheiding mee te werken. We weten nu dat dit de aanzet was tot het transport van de mannen uit de enclave, naar plekken waar ze groepsgewijs werden afgeslacht en in massagraven werden verstopt.

Het verhaal van Srebrenica is bekend: Franken zag zich voor een dilemma geplaatst omdat hij een humanitaire ramp vreesde. Door het langdurige beleg van de enclave was de bevolking fysiek en psychisch voorbij het eind van haar krachten. Franken realiseerde zich

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

dat de eis van Mladic weinig goeds inhield voor de mannen, al zag hij de massamoord niet aankomen. Voor hem woog op dat moment het zwaarste dat er zo snel mogelijk een einde moest komen aan de lijdensweg van de vrouwen en kinderen en hij nam aan dat de mannen onder bescherming van het oorlogsrecht vielen.<sup>>1)</sup> Srebrenica is behalve een ramp voor de Bosnisch-Servische bevolking ook een stekende wonde in het Nederlandse geheugen geworden. Het nobele doel om door de inzet van Nederlandse vredessoldaten in VN-verband de vrede af te dwingen en het internationale recht te handhaven werd niet waargemaakt – integendeel, de ernstigste massaslachting in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog werd niet voorkomen.

Het is niet verwonderlijk dat zowel in Nederland als daarbuiten een verband is gelegd tussen Srebrenica en het gedrag van Nederlanders en hun bestuurders tijdens de Duitse bezetting. Het was, aldus diverse media, 'niet toevallig' dat het land vanwaar Anne Frank gedeporteerd was, ook de burgers van de enclave Srebrenica niet had beschermd.<sup>>2)</sup> Terecht of niet, deze suggestie attendeert ons op vragen over de verantwoordelijkheid van de overheid en gezagsdragers om ook onder de meest moeilijke omstandigheden mensen te beschermen die aan hun zorg zijn toevertrouwd. Hoe met zo'n 'historische last' om te gaan? Juist sinds de Tweede Wereldoorlog is de Nederlandse herdenkingscultuur er altijd op gericht geweest om lessen te trekken uit de collectieve ervaring van onderdrukking en geweld.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

In dit essay wil ik de uitdaging die vanuit de provincie Noord-Holland is geformuleerd oppakken en nader ingaan op de vraag hoe gezagsdragers in gevaarlijke tijden met bestuurlijke dilemma's zijn omgegaan. Het is niet de bedoeling lessen uit het verleden om te zetten in voorschriften voor ambtelijk handelen in tijden van massaal geweld en onderdrukking. Het historisch debat heeft zich vooral toegespitst op oordelen als 'goed', 'fout' of 'grijs'. Ik kies voor een ander perspectief: reflecteren op de achtergrond en betekenis van de afwegingen die gezagsdragers in zulke situaties hebben gemaakt. Dit leidt tot stellingen voor verdere discussie. Hopelijk draagt dit bij aan een vorm van bevrijdende omgang met het verleden die de Duitse historica Aleida Assmann de 'dialogische herinnering' heeft bepleit: een voortdurend open en toekomstgericht gesprek over het gedeelde verleden, buiten strikt nationale kaders, met het doel ook de problemen van vandaag te doorgronden. >3)

### 2 Dilemma's van gezagsdragers onder bijzondere omstandigheden

Als we niet uitkijken heet elk bestuurlijk probleem in het dagelijkse spraakgebruik een dilemma: geven we gemeenschapsgeld uit aan groenvoorzieningen of aan ouderenzorg? Gedogen we drugshandel of kiezen we voor repressief optreden? Gaat de vrijheid van meningsuiting vóór de vrijheid van godsdienst of omgekeerd? Hoe emotioneel geladen zulke keuzes kunnen zijn en hoe lastig de afweging voor gezagsdragers ook is, we mogen verwachten dat ze als professionals daarover met elkaar en met de burgers in gesprek kunnen gaan en dan een afweging maken. Laten we daarom de term dilemma bewaren om een onmogelijke keuze in zware tijden aan te duiden.

Een dilemma is een keuze tussen twee opties die beide even (on-) aantrekkelijk zijn. Tijden van interne spanning, oorlog of bezetting produceren per definitie grote problemen voor gezagsdragers en stellen ze voor keuzes die onder normale omstandigheden niet voorkomen. Door een noodtoestand verandert de relatie tussen burgers en het gezag, en trouwens ook tussen gezagsdragers onderling, fundamenteel van karakter. Dat werkt al zo in vreedstijd, als bestuurders op grond van noodverordeningen bijzondere bevoegdheden krijgen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid, zoals het afkondigen van gebiedsverboden. Ze moeten dan in termen van proportionaliteit afwegen hoe ver ze kunnen gaan bij het inperken van de vrijheden van burgers om een bepaalde dreiging, bij voorbeeld van een terroristische aanslag, af te wenden. Kenmerk van een noodsituatie is dat formele regels onvoldoende of geen aanknopingspunten bieden om keuzes te maken.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

De Duitse bezetting van Nederland is nog steeds een belangrijk ijkpunt voor onze discussies over de verantwoordelijkheid van gezagsdragers onder druk van oorlog en repressie. Een probleemverkenning leert dat het Nederlandse bestuur zich in eerste instantie oriënteerde op het internationaal recht.<sup>4)</sup> Dit was de kern van de instructie die de regering had achtergelaten toen ze kort voor de capitulatie van het leger in ballingschap naar Engeland was vertrokken. Na de nederlaag werd Arthur Seyß-Inquart in Den Haag geïnstalleerd als Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandse gebied. Daarmee werd hij de vertegenwoordiger van de Duitse leider Adolf Hitler in Nederland. Het internationaal recht veronderstelde dat hij het civiele bestuur zoveel mogelijk over zou laten aan het bestaande Nederlandse bestuursapparaat en ook het Nederlandse rechtsbestel intact zou laten. Volgens de regeringsinstructie moesten de Nederlandse ambtenaren in functie blijven totdat duidelijk zou blijken dat de bezetter hiervan meer profiteerde dan de eigen bevolking. Zo'n afweging was natuurlijk erg moeilijk te maken en de discussie over toepassing was in principe eindeloos. De richtlijn voedde wel de breed gedeelde overtuiging onder bestuurders dat ze in het algemeen belang chaos moesten voorkomen.

Terwijl de ambtenaren en bestuurders zich in de nieuwe verhoudingen schikten, kwamen ze al snel voor dilemma's te staan. Niet alle burgers legden zich bij de Duitse hegemonie neer en sommigen gingen over tot sabotage. Al in de eerste maanden knipten overmoedige jongeren verbindingskabels van het Duitse leger door. De bezetter dreigde met collectieve straffen als de daders niet werden overgeleverd. Ook bedreigde hij daders met

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

de doodstraf. Burgmeesters van de desbetreffende gemeenten moesten heel snel hun houding bepalen: mochten ze de dreigementen overbrengen en assisteren bij de opsporing? Wat ze ook deden, het kon zware consequenties hebben. De gezagsdragers lieten algemene waarschuwingen uitgaan dat de bevolking geen 'onbezonnen daden' moest. In 1941 vielen al de eerste doodvonnissen wegens sabotage en burgemeesters moesten burgers aanwijzen om kabels en andere militaire objecten te bewaken. Dit deden ze doorgaans, 'om erger te voorkomen' zoals het heette.

Het idee van zoeken naar 'het geringste kwaad' bepaalde de houding van het Nederlandse openbaar bestuur tijdens de Duitse bezetting. Bestuurders hadden een sterk geloof in het eigen kunnen van de overheid als hoeder van het algemeen belang. Terwijl het Nederlandse leger in mei 1940 de oorlog had verloren was het openbaar bestuur erin geslaagd de samenleving door de oorlogsdagen te slepen en gaande te houden. Gezagsdragers hadden noodmaatregelen genomen zoals evacuaties en de distributie van eerste levensbehoeften; ook hadden ze de eerste contacten gelegd met de binnentrekkende bezettingstroepen. De Nederlandse autoriteiten riepen de burgers op tot plichtsbetrachting en terughoudendheid, want ze wilden deze winst niet te verspelen door de relaties met de bezetter te belasten. Zo waarschuwde de Haarlemse burgemeester de Vos van Steenwijk tegen alles wat in woord en daad aanstoot kon geven bij de Duitse machthebbers; het was plicht om het dagelijks leven weer op te pakken, want, zo zei hij, 'het land had meer behoefte aan arbeid dan aan lege woorden'. >5)



## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

De vertrouwde autoriteiten gingen ervan uit dat alleen zij Nederland konden beschermen tegen de gevolgen van de oorlog en de bezetting. Dit volgde uit de indertijd sterk levende paternalistische bestuurscultuur. Bestuurders meenden dat zij degenen waren die de situatie het beste konden overzien en dat burgers in hun eigen belang moesten gehoorzamen. Als zij moesten opstappen dan zou dat tot onrust leiden, tot chaos, honger en ellende. Veel Nederlanders vreesden dat de Duitsers dan Nederlandse nationaal-socialisten op de vrijgekomen functies zouden benoemen. Ze vreesden dat de leden van Anton Musserts Nationaal Socialistische Beweging, de NSB, de bevolking niet zouden beschermen, maar uitleveren aan de vijandelijke bezetter. Deze beoordeling van de situatie bood veel Nederlandse bestuurders in de eerste fase van de bezetting een uitweg uit moeilijke keuzes, althans: ze wees de weg naar het veronderstelde geringste kwaad: het opvolgen van de instructies van de Duitse bezetter. Het grootste kwaad, zo luidde de bijpassende redenering, was een machtsovername door de inheemse collaborateurs van de NSB, in termen van de verzetspers 'tuig', 'gepeupel', een 'boevenbende' en 'gore trawanten' van de bezetter.<sup>6)</sup> Op grond van deze beoordeling meldden honderdduizenden zich aan voor de Nederlandse Unie, een in het najaar opgerichte beweging die weliswaar de gewijzigde verhoudingen erkende, maar de NSB afwees.

Het uitgangspunt van het geringste kwaad effende snel het pad voor een vrijwel collectieve acceptatie van de eerste anti-Joodse maatregelen in Nederland. De bezetter eiste het ontslag van de Joodse collega's in het openbaar bestuur, de parlementaire lichamen, de rechtspraak, het onderwijs en alle andere overheidsfuncties. Dit werd door

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

het openbaar bestuur aanvaard op grond van de gedachte dat de bezetter de Joodse bevolkingsgroep als vijand beschouwde en daarom het recht had deze mensen op grond van hun afkomst uit publieke functies te verwijderen. Een enkeling verhief zijn stem in het openbaar, zoals de Leidse hoogleraren R.P. Cleveringa, L.J. van Holk en J.A.J. Barge. Onder verwijzing naar de beginselen van de Unie van Utrecht (1579) protesteerde de hoogleraar V.J. Koningsberger in die stad tegen 'de schending van het hoogste Nederlandsche ideaal niemand om zijn ras en geloof te vervolgen.'<sup>77</sup> Een grote meerderheid van het overheids-personeel reageerde gelaten, maar accepteerde deze discriminerende maatregel. Dat deed ook de Hoge Raad, die nota bene zijn Joodse President mr. L.E. Visser door het beroeps-verbod getroffen zag. Wie wachtte op een gezaghebbend protest van het hoogste rechts-college tegen de schending van elementaire rechtsbeginselen werden zwaar teleurgesteld. Kort na het ontslag volgde de verplichte registratie van alle Joden in Nederland en de invoering van het nieuwe Persoonsbewijs, waarin Joden een zwarte letter J gestempeld kregen. Zo werden alle Joodse burgers met naam en adres bij de Duitse machthebbers bekend en konden ze ook op straat opgepakt worden.

De Nederlandse gezagsdragers gingen er aanvankelijk van uit dat zij dezelfde belangen had als de Duitse bezetter bij het handhaven van de openbare orde. De Duitsers zouden immers gebaat zijn bij rust achter het front, de Nederlanders bij ongestoord voortleven en werken. De bezetters kregen veel van hun Nederlandse partners gedaan, eerst goedschiks, met lokmiddelen als een betere positie en salariëring, maar in toenemende mate kwaadschiks, onder dreiging en dwang. Dit was een gevolg van de politieke doelstellingen van

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

het Duitse regime, dat vanaf medio 1941 steeds radicaler doeleinden ging najagen: de discriminatie, vervolging en deportatie van de Joden in Nederland, de integratie van de Nederlandse economie in de Duitse oorlogseconomie, de reorganisatie van de samenleving langs nationaalsocialistische principes en de bestrijding van het verzet. Elk van deze doelen riep zijn eigen dilemma's op voor vertegenwoordigers van het gezag: voor Nederlandse politieagenten die vanaf mei 1942 op Duits bevel Joodse burgers uit hun huizen moesten halen, voor directeuren van Gewestelijke Arbeidsbureaus die in hetzelfde jaar mensen moesten gaan oproepen voor gedwongen tewerkstelling in Duitsland, voor schoolleiders die al snel een toenemende nationaalsocialistische invloed op de inhoud en organisatie van het onderwijs moesten meemaken en voor politiechefs die werden ingeschakeld om verzetsstrijders op te sporen.

Zo ervoeren Nederlandse gezagsdragers dat de normale verhoudingen en de vertrouwde waarden niet meer van toepassing waren. Sociale zorg en liefdadigheid golden normaal gesproken als deugdzaam, maar toen de bezetter alle bestaande organisaties dwong om op te gaan in de onder NSB-controle staande organisaties 'Winterhulp Nederland' en 'Nationale Volksdienst' kwamen bestuurders voor een zware keuze te staan. De bezetter eiste medewerking aan deze vorm van politieke indoctrinatie, waarbij de Joodse medeburgers ook nog werden uitgesloten. In alle sectoren ontstond spanning tussen de ambtelijke professionaliteit en de belangen van de bezetter. Een vroeg voorbeeld is dat van de Friese politiemannen die in oktober 1940 één van de eerste geheime agenten van de Nederlandse regering in bezet gebied, Lodo van Hamel, bij het Tjeukemeer oppakten toen

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

hij probeerde naar Engeland te ontkomen. Ze leverden Van Hamel aan de Duitse bezetters over en die brachten hem ter dood. Veel gezagsdragers reageerden zulke spanning af door te zoeken naar rechtvaardiging om toch in functie te blijven: 'redden wat er te redden was' was er één, zorg om het eigen bestaan, angst, of onverschilligheid waren evengoed krachtige drijfveren. Eruit stappen vereiste krachtige drijfveren, want wie de eigen positie principieel onhoudbaar vond, verloor niet alleen de functie en het levensonderhoud, maar ook pensioenrechten en werd niet zelden opgepakt en gevangengezet.

### 3 Gezagsdragers als beschermers tegen 'hogerhand'?

Tijdens de Duitse bezetting hield ambtelijke gehoorzaamheid aan 'Hogerhand' op een deugd te zijn, naarmate nationaalsocialisten aan de top van het openbaar bestuur steeds meer terrein wonnen en de principes van de rechtstaat meer en meer werden verloochend. Dat stelde de gezagsdragers van toen voor de vraag hoe ze hun verantwoordelijkheid jegens de samenleving moesten invullen en wat de normen van professionaliteit, recht en beroepsethiek daarbij moesten betekenen? In eerste instantie dachten ze aan het in stand houden van de instituties die de overheid en zijn maatschappelijke omgeving uitmaken: het openbaar bestuur, de sociale organisaties en instellingen en de bijbehorende bestuurscultuur. Bestuurlijke continuïteit was een doel en een strategie om onzekere tijden het hoofd te kunnen bieden en dat kan op zichzelf een verstandig idee zijn, zelfs als ook zorg en angst om de eigen positie mede bepalend zijn voor de keuzes.

Daar staat tegenover dat de overheid en het maatschappelijk organisatieleven door toedoen van de bezetter in nationaalsocialistische zin werden omgevormd. De volksvertegenwoordiging werd op elk niveau afgeschaft, zowel de gemeenteraden als de provinciale staten en het parlement. Het ambtenarenapparaat, Justitie, organisaties van het maatschappelijk middenveld – de vakorganisaties, de sociale en culturele instellingen – werden onder nationaalsocialistische leiding gebracht en tot instrumenten van bezettingspolitiek gemaakt. 'Hogerhand' raakte dus gaandeweg politiek besmet en door nationaalsocialistische oriëntatie bedorven. Wat betekende dit in de bestuurlijke praktijk,

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

waar was onder de dictatuur ruimte om de vertrouwde normen en praktijken te laten overleven en wat betekende dit voor de slachtoffers van vervolging?

Dit alles is natuurlijk geen typisch Nederlands probleem. In de geschiedschrijving van de Jodenvervolging en van de Holocaust is het op – helaas! – goede gronden gebruikelijk om de rol van de overheden van bezette landen in de eerste plaats als een faciliterende te zien. Met andere woorden: de Duitse vernietigingsmachine had nooit zo vergaand in zijn doelen kunnen slagen als ze niet gebruik had kunnen maken van bestuurlijke instellingen die het hele proces van discriminatie, segregatie, uitplundering en deportatie van de Joden mogelijk maakten. De Amerikaanse historicus Timothy Snyder, een vooraanstaand onderzoeker van de Holocaust en van de misdaden van het Stalinistische regime, zegt dat we ook naar de andere kant van het verhaal moeten kijken. Hij stelt de retorische vraag *'Who likes bureaucracy?'*, en voegt daaraan toe: *'The thing that is worse than bureaucracy is having no bureaucracy'*.<sup>>8)</sup> Volgens hem deed de positie van het staatsapparaat onder Duitse bezetting ertoe. In landen waar de bezette staat nog enigszins zelfstandig kon functioneren bleef er nog enige ruimte voor de eigen gezagsdragers om invloed uit te oefenen.

Vichy Frankrijk, de verslagen staat onder Duitse supervisie, kon onder leiding van maarschalk Pétain nog enigszins een eigen beleid voeren. Vichy Frankrijk is terecht berucht geworden omdat Joden die geen Franse nationaliteit hadden op grote schaal door de Franse politie werden opgepakt en uitgeleverd. Dat gebeurde ook met recent

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

genaturaliseerde Joden die van hun nationaliteit vervallen werden verklaard. Toch werden naar verhouding veel minder Joden uit Frankrijk (25%) en België (40 %) gedeporteerd en vermoord dan uit Nederland (75 %) en dat had onder meer te maken met terughoudendheid in eerstgenoemde landen om eigen Joodse staatsburgers uit te leveren.<sup>9)</sup> In België was de regering ook uitgeweken, maar daar was een militair bestuur gevestigd dat beperkte doelstellingen nastreefde en had de Jodenvervolgung langere tijd een minder grote prioriteit had.

In bezet Oost-Europa, zoals Polen, de Baltische Staten en de Sovjet-Unie, hadden eerst de Sovjetregimes, vervolgens de Nazi-heersers de bestaande instituties vernietigd. Onder de Duitse bezetting werden ze vervangen door niets-en-niemand ontziende genocidale machthebbers en hun stromannen. Daar waren geen inheemse overheden en gezagsdragers meer die de vooroorlogse normen en normaliteit nog in hun ambtelijk universum meedroegen en konden vertragen, traineren of tegenwerken en steeg het slachtofferpercentage doorgaans tot boven de 80%. In het Nederlandse geval maakten de meest radicale Nazi's, het SS- en politieapparaat zich meester van de voorbereiding en uitvoering van de Jodenvervolgung. De inheemse overheid werd zijn zeggenschap over de Joodse gemeenschap ontnomen, maar liet zich wel inschakelen bij de opeenvolging van maatregelen die zouden uitlopen op deportatie en moord. De vooroorlogse gezagsdragers deelden dit doel niet, maar ze zagen geen alternatief. De secretaris-generaal van Binnenlandse zaken, K.J. Frederiks, ging ervan uit dat de Duitse vervolgingswoede ten aanzien van de Joden niet te stoppen was. Daarom was zijn richtsnoer dat hij niet over het

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

Jodenvraagstuk' wilde struikelen, om in het belang van de rest van de bevolking in functie te kunnen blijven.<sup>10)</sup>

Tegenover de kille percentages van de vervolgingslachtoffers per land en het cynische beleidsperspectief staan de persoonlijke ervaringen van mensen die het slachtoffer van bureaucratie en vervolging werden. De filosoof Hannah Arendt moest als Joodse vrouw Nazi-Duitsland verlaten. Ze verloor haar Duitse nationaliteit en leerde het desoriënterend bestaan van de stateloze en rechteloze vluchteling kennen. Ze ervoer een voortdurende sociale discriminatie als onwelkome vreemdeling, als 'mof', en ook de onwil van de Franse overheid om te erkennen dat Duitse Joden een goede reden hadden om te vluchten. Zodra Frankrijk met Duitsland in oorlog raakte, werden Arendt en haar lotgenoten als Duitsers geïnterneerd en zodra de Duitse overwinning een feit was, bleven ze geïnterneerd als Joden.<sup>11)</sup> Arendt greep een kans aan om te kunnen ontsnappen uit internering en slaagde erin via Spanje en Portugal naar de Verenigde Staten te ontkomen. Om deze uitweg te vinden moet ze de bureaucratische horden van drie staten – Vichy-Frankrijk, het neutrale Spanje en Portugal – omzeilen voordat ze met steun van een particulier die garant wil staan een visum voor de vierde staat, de VS, ontvangt.

Arendt had geen reden om welke bureaucratie dan ook dankbaar te zijn en dit is de keerzijde van het verhaal over het belang van het openbaar bestuur in tijden van vervolging. Het komt uiteindelijk aan op de vraag of overheidsinstanties en hun personeel in staat en bereid waren om de ernst van de situatie onder ogen te zien en daarnaar te



## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

handelen op zo'n manier dat mensen in acute nood geholpen kunnen worden. In de Nederlandse situatie protesteerden de hoogste ambtenaren nog wel binnenskamers tegen de discriminerende maatregelen die de Duitse bezettingsmacht wilde opleggen. Ze lieten weten dat in Nederland geen 'Joods probleem' bestond. Publieke protesten lieten ze echter achterwege om geen onrust te creëren en ze gehoorzaamden uiteindelijk om de al genoemde politiek van 'het geringste kwaad' niet te verstoren.

Van de gevolgen van hun acceptatie en coöperatie voor de mensen om wie het ging maakten ze zich geen concrete voorstelling. Ze beschouwden in principe iedere schakel in de keten van anti-Joodse maatregelen als een afzonderlijke stap met een eigen logica en een mogelijk bijpassende oplossing. Het ontslag van Joodse collega's kon wellicht worden opgevangen met particuliere opdrachten; voor Joodse kinderen die van reguliere scholen werden verwijderd konden aparte scholen worden gesticht, brodeloos gemaakte Joden konden door het Rijksarbidsbureau in de werkverschaffing worden ondergebracht. Op die manier sloot toch het net zich om deze bevolkingsgroep en werd ze niet alleen uit de samenleving gesloten, maar ook voorbereid op deportatie.

De Nederlandse bureaucratie aanvaardde dat de Duitse politiechef Rauter in 1941 de Duits-Joodse vluchtelingen aan de Nederlandse overheid onttrok en vervolgens, in maart 1942, de Nederlandse Joden. Vanaf dat moment controleerde de SS via de Joodse Raad voor Amsterdam alle Nederlandse Joden en waren ze ook formeel al hun burgerrechten kwijt. Wie het Nederlandse geval bekijkt ziet dat verantwoordelijke gezagsdragers niet op zoek

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

gingen naar strategieën om tegen te werken. Tegenwerking kwam van individuen, die handelden op grond van professionele overwegingen, regelrechte weerzin of morele principes. Burgemeester H.J. Wytema van Beilen weigerde in oktober 1942 de plaatselijke politie in te zetten om Joodse inwoners uit hun huis te laten halen. Hij werd gearresteerd en ondervraagd, en naar het schijnt heeft Seyß-Inquart zelf hem gevraagd waarom hij dit alles voor de Joden over had. Wytema antwoordde dat hij het niet zozeer voor de Joden had gedaan: 'ik ben jurist en de Nederlandse wet voorziet niet in het arresteren van burgers zonder wetsovertreding. Ik had geen enkele rechtsgrond.'<sup>12</sup> Vanuit eenzelfde opstelling ageerde de Leidse jurist en hoogleraar Telders tegen de aantasting van het recht door de het nationaalsocialistisch regime. Een aanbod om onder te duiken wees hij af: Ik sta voor het recht. Als ik onderduik geef ik mijn houding prijs. Het gaat er in deze phase om dat er mensen zijn die het recht durven verdedigen.'<sup>13</sup> Telders moest deze houding in Bergen-Belsen met de dood bekopen.

Het beroep op de normen van het recht en het verdedigen van de rechtsstaat was indertijd een uitzonderlijke invulling van de professionaliteit. Onder gezagsdragers prevaleerde het denken in termen van bestuurlijke continuïteit als hoogste vorm van professionaliteit. Het vergde moed om te handelen naar het inzicht dat de steeds verhardende politiek tot confrontatie dwong om de principes van de rechtsstaat en van het naakte bestaan van de ingezetenen te verdedigen. Hoe deze professionele verantwoordelijkheden waar te maken? Er waren verschillende mogelijkheden. De eerste was in schijn meewerken en tegelijkertijd van het ambt zoveel mogelijk gebruik maken om de bezetter tegen te

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

werken. Dat deed de Achterhoekse burgemeester J.J.G. Boot, die zijn ambtenaren de ruimte bood om waar mogelijk, maar in het verborgene de maatregelen van de bezetter tegen te werken, en politiemensen stimuleerde mensen te waarschuwen voor ophanden zijn de arrestaties. Pas tegen het einde van de bezetting dook hij onder toen de Duitse autoriteiten eisten dat hij burgers aan zou wijzen om voor de bezetter verdedigingswerken aan te gaan leggen.

Zijn ambtgenoot J.A.H.J.S Bruins Slot van de Groningse gemeente Adorp zag in 1941 dat hij aan onaanvaardbare maatregelen mee zou moeten werken als hij in functie zou blijven. Hij kondigde bij Binnenlandse Zaken aan dat hij ontslag zou nemen, ook al betekende dat dat er in zijn gemeente een NSB-burgemeester benoemd zou worden. Toen enkele burgers dit te weten kwamen, verweten ze hun burgemeester dat hij hen in de steek liet. Daarop reageerde Bruins Slot keihard: 'Jullie willen dat ik mijn geweten in kronkels leg om het zelf gemakkelijker te hebben. Maar je moet je ervan bewust zijn dat jullie zelf aan het front staan in deze geestelijk-totalitaire oorlog en je zult, evenals ik, zelf moeten vechten.'<sup>14)</sup>

Op grond van zijn geloofsovertuiging herkende Bruins Slot in de Duitse bezetter de antichristelijke en anti-humane doeleinden van de bezetter. Voor hem stond vast dat alleen voluit verzet plegen uitkomst kon brengen. Hij hield zich daarom na zijn ontslag dan ook niet afzijdig, maar dook diep in de verzetsbeweging, onder meer door leiding te gaan geven aan de verzetskrant *Trouw*.

Ook in de uitvoerende sfeer waren er vertegenwoordigers van het gezag bereid hun nek

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

uit te steken, al bleef het een minderheid. Dit gold voor politiemannen die weigerden zich te laten inzetten bij het oppakken van Joden in hun gemeente. Een marechaussee, die op het Groningse platteland een Joods echtpaar moest ophalen, had voorkomen dat deze mensen zich van het leven beroofden. Duitse politiemensen hadden daarop gezegd dat die redding geen zin had omdat betrokkenen toch wel spoedig zouden worden omgebracht. Het verhaal ging als een lopend vuurtje rond; in de woorden van de nationaalsocialistische politiechef geloofden velen 'dat de woorden van de Führer, dat het Jodendom vernietigd zal worden, letterlijk op de Joden persoonlijk zal worden toegepast.'<sup>15</sup> Dit gaf de betrokken marechaussees de impuls onder te duiken en anderen weigerden medewerking. Ze hadden door het gebeurde een nieuwe blik op de realiteit gekregen die elke rationalisering van verder meewerken ondergroef.

In Utrecht weigerden aanvankelijk 180 politiemannen Joden en jongemannen voor verplicht werken in Duitsland op te pakken. Ze beriepen zich op het woord van Aartsbisschop J. de Jong, die het katholieken verbod hieraan mee te werken. Na harde dreigementen van de bezetter bleven er 15 weigeraars over; zij moesten onderduiken en de Duitse politie liet hun echtgenotes oppakken. Deze mensen grepen de kans tegen onmenselijkheid te protesteren en accepteerden het gevaar; ook elders in het land kwamen zulke gevallen van weigering voor.<sup>16</sup> Andere collega's besloten – nadat ze meer hadden geduld dan ze eigenlijk wilden – om in hun functie verzet te plegen. In zekere zin volgde die optie uit het feit dat de nationaalsocialisten er niet in konden slagen in een keer het hele overheidsapparaat over te nemen en naar hun hand te zetten.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

De optie van collectief ontslag nemen is in Nederland alleen maar in uitzonderlijke gevallen gekozen. In augustus 1941 eiste de NSB'er die Commissaris van de provincie Limburg was geworden, M. van Marchant et d'Ansembourg, dat de burgemeesters zich politiek aan de NSB zouden onderwerpen. Meer dan 40 burgemeesters, ongeveer een derde van het provinciale korps, lieten toen weten hieraan niet mee te willen werken en daarom ontslag te nemen. De Commissaris aanvaardde dit ontslag en slaagde erin de gevolgen op te vangen door nationaalsocialisten en sympathisanten vast of als tijdelijke waarnemer te benoemen. Deze bestuurscrisis werd in het land met spanning gevolgd, en sommige vooroorlogse leiders lieten weten dat eigenlijk alle burgemeesters moesten aftreden. De collectieve wil om te blijven zitten was echter groter en de meeste bestuurders kozen ervoor om af te wachten. De Limburgse crisis had uiteindelijk geen tastbare impact op het beleid van de bezetter of de NSB; een landelijke actie had mogelijk meer indruk gemaakt, maar vermoedelijk vooral de invloed van de NSB versterkt.<sup>>17)</sup>

### 4 De noodzaak om te oordelen

Gezagsdragers die in penibele tijden worden geconfronteerd met bestuurlijke dilemma's hebben op uiteenlopende manieren geprobeerd om onder de problemen uit te komen. In het voorafgaande zijn twee tegenstrijdige drijfveren onderscheiden. Aan de ene kant is er het noodgedwongen verdragen van onrecht om de bestuurlijke continuïteit niet in gevaar te brengen. Daartegenover staat de strijd tegen onrecht dat de rechtsstaat schendt en mensen die aanspraak op rechtsbescherming hebben in acuut gevaar brengt. In eerste instantie reageerden velen door ontkenning van onrecht, of, meer ambtelijk gesproken, door de rationalisatie dat er weliswaar iets betreurenswaardigs gebeurde, maar dat daaraan om zwaarwegende redenen – 'nood breekt wetten!' – nu eenmaal niet viel te ontkomen. Het bekende beeld van 'de burgemeester in oorlogstijd' wordt ook tegenwoordig nog veel gebruikt om de duivelse keuzes aan te duiden van de gezagsdrager die tussen twee kwaden moet kiezen. In deze optiek wordt een uitweg gezocht die doorwerken mogelijk maakt. De andere optie is het dilemma ontkrachten door op te stappen, zoals Bruins Slot deed. Hij wilde geen burgemeester in oorlogstijd zijn, maar ging zijn bestaan en zijn leven in de waagschaal zetten om de vreemde macht die hem in een ongewenste positie plaatste te gaan bestrijden.

Het verschil tussen de bezettingstijd en de democratische rechtsorde is dat mannen als Bruins Slot en Boot, net zomin als hun leidinggevendenden in de Haagse ministeries, de politieambtenaren en hun commandanten, of de directeurs van de Arbeidsbureaus

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

publiekelijk konden toelichten waarom ze voor een bepaalde opstelling kozen. Ze moesten werken in een sfeer van politieke repressie en vervolging, de openbaarheid was onveilig, een open debat onmogelijk. Er was een verzetspers, en die liet zich keihard uit over de gezagsdragers die in haar ogen onvoldoende weerstand boden: de in hun functie gebleven bestuurders waren 'onze zelf gevlochten gesels!'<sup>18)</sup> Na de bevrijding zou publiekelijk de rekening worden opgemaakt, in de algehele zuivering van het openbaar bestuur. Het herstel van de democratische rechtsorde en de vrijheid van meningsuiting bood toen weer mogelijkheden om publiekelijk te debatteren over ambtelijke dilemma's. Dit schiep ook nieuwe verantwoordelijkheden om misstanden ook publiekelijk aan de kaak te stellen.

Op het eerste gezicht gaat de discussie over ambtelijk gedrag in oorlogstijd over de vraag 'doelmatig of principieel?' Met andere woorden: moest de Hoge Raad tijdens de bezetting vanwege het schenden van het Nederlandse recht zijn werk neerleggen of was het beter waar mogelijk in het belang van de samenleving zijn taak uit te blijven oefenen? In essentie vermeed het hoogste rechtscollege het angstvallig om in een politiek geschil met de nationaalsocialistische bezetter te komen – en door deze poging het dilemma te depolitiseren riep zij een ernstige vertrouwenscrisis over zijn functioneren af.<sup>19)</sup> Op het tweede gezicht ligt het probleem bij de vraag of de overheid een rest van bescherming voor zo veel mogelijk mensen moet bieden, opdat het door Snyder gesignaleerde effect kan optreden: geen bureaucratie is erger dan een coöperatieve bureaucratie. Daarbij wordt dan stilzwijgend of uitgesproken geaccepteerd dat mensen ook worden prijsgegeven aan discriminatie en vervolging.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

Ik zou een derde laag in de discussie willen aanbrengen en die draait om de vraag welke normen van professionaliteit en ethiek in tijden van oorlog en spanning een richtsnoer konden (en kunnen) bieden? In de liberale rechtsstaat is de bescherming van de vrijheid van het individu een fundamentele waarde. Tijdens de Duitse bezetting hebben Nederlandse gezagsdragers zich de vraag gesteld of het belang van het voortbestaan van de instituties groter is dan het belang van de individuele burgers die bedreigd worden. De dreiging van oorlog en geweld liet deze vraag gemakkelijk bevestigend beantwoorden. Onder die omstandigheden botsten de persoonlijke ervaringen van Hannah Arendt als vervolgde stateloze vluchteling met de historische analyse van Timothy Snyder over de relatieve betekenis van de bureaucratie. Toch zou ik Snyder's these niet zozeer willen lezen als een vaststelling: zonder bureaucratie gaat het niet, maar als een poging de norm te stellen voor de bureaucratie: gezagsdragers moeten verschil willen en kunnen maken. Dit gaat dus principieel verder dan alleen in functie blijven om de institutie in stand te houden en erger te voorkomen. Maar wat zijn dan de richtsnoeren? Die zijn niet in de meest concrete en absolute termen te geven, maar ze zouden moeten volgen uit beraad over wat de beroepsethiek van gezagsdragers vraagt.

Onder heel andere omstandigheden koos recentelijk burgemeester Jos Heymans van Weert zijn eigen weg door de grenzen van zijn vrijheid om beleidskeuzes te maken te verkennen. Eerst hielp hij een Syrisch gezin in zijn gemeente onder te duiken. Deze mensen waren volgens hem buiten hun schuld in een onhoudbare situatie gekomen door afwijzing van hun verblijfsvergunning. Enige tijd later besloot hij een aantal asielzoekers in zijn



## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

gemeente huisarrest op te leggen om te voorkomen dat ze in de nieuwjaarsnacht onaanvaardbare overlast zouden veroorzaken. Op die manier liet hij zien dat gezagsdragers op grond van bestuurlijke durf in functie een eigen oplossend vermogen kunnen ontwikkelen. In het geval van het Syrische gezin kwam dit voort uit overwegingen van redelijk en behoorlijk bestuur, in essentie ook van humaniteit ten opzichte van mensen voor wie de burgemeester hoe dan ook de verantwoordelijkheid voelde. In het tweede geval draaide het om de verantwoordelijkheid voor de plaatselijke gemeenschap.

Zo zullen gezagsdragers steeds op zoek moeten naar een verband te tussen professioneel optreden en uitgaan van de achterliggende normen. Impliceert dit dat er een tegenstelling zou bestaan tussen de sferen van politiek en ethiek? Is bestuurlijke continuïteit vanuit dat perspectief een overweging van realistische politiek en is aandacht voor burgerrechten en mensenrechten dan een idealistisch streven? Als het gaat om de relatie tussen staat en burgers dan zou de professionele blik moeten ingeven dat beide in de afwegingen moeten worden meegenomen. Welke houding een bestuurder ten aanzien van het handhaven van burgerrechten en mensenrechten ook inneemt, het is geen neutrale positie maar een politieke, en die vraagt om een afweging van verantwoordelijkheden.

De Canadese historicus en politicus Michael Ignatieff veronderstelt dat in de strijd om het overeind houden van de menselijke waardigheid het zoeken naar het geringste kwaad nodig kan zijn. Hij doelt hierbij op de strijd tegen het terrorisme, waarin volgens hem onder bepaalde voorwaarden fundamentele rechtsprincipes tijdelijk buiten werking

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

kunnen worden gesteld om de gemeenschap te beschermen.<sup>20)</sup> De partijen in de *War on Terror* opereren echter buiten de sfeer van nationaal- en volkenrecht, zoals ook de praktijk van het buitengerechtelijke en extraterritoriale detentiecentrum Guantanamo Bay laat zien. De politiek van het 'geringste kwaad' is eigenlijk vooral een defensieve manier van spreken, een vorm van zelfrechtvaardiging die zich tegenover een grootmacht feitelijk niet laat afdwingen.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog is de vraag hoe een overheid de vrijheid en de rechten van de eigen burgers kon verdedigen acuut aan het licht getreden. Die oorlog heeft ook de verantwoordelijkheid voor het verdedigen van de rechten van alle mensen in een wereldwijd perspectief aan de orde gesteld. De internationale Tribunalen van Neurenberg en Tokyo waren een aanzet om schuldigen van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid te bestraffen en daarmee de mensenrechten van nieuwe, steviger fundamenten te voorzien. Uit de principes van Neurenberg kwamen de VN-conventie voor de preventie en bestraffing van genocide voort, evenals de Geneefse Conventies die de bescherming van alle burgers – niet alleen de burgers van de eigen staat – in tijden van oorlog vastlegden. Nadien is de internationale bestraffing van oorlogsmisdrijven en genocide uitgebreid door het oprichten van Tribunalen voor de oorlog in het voormalig Joegoslavië en de genocide in Rwanda; ook is er een permanent Internationaal Strafhof gekomen.

Zo werden ook Nederlandse gezagsdragers – burgemeesters, politie- en justitie-ambtenaren, grensbewakers – verantwoordelijk voor de handhaving van universele

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

rechten. Betekent de globalisering van het mensenrechtenregime dat staten hun verantwoordelijkheid naar boven kunnen afschuiven, zoals in de recente vluchtelingen-crisis is gebeurd, naar de Europese Unie, de Verenigde Naties of andere supranationale organisaties? Gegeven de huidige scepsis over het probleemoplossend vermogen van de internationale gemeenschap lijkt dit een hachelijke gedachte. Het zou tegelijkertijd te simpele oplossing zijn, die vooral de eigen gemoedsrust ondersteunt. Internationale samenwerking is hoe dan ook onmisbaar om internationale problemen op te lossen, maar het dagelijks leven bewijst dat globale problemen tegelijkertijd lokale problemen zijn of worden. De wereld begint bij ieder van ons om de hoek en daarom is het belangrijk naar het tastbare en beïnvloedbare dagelijks leven te kijken.

### 5 Professionaliteit en beroepsethiek

Dit brengt ons terug bij de vraag wat te verwachten van bestuurders die elk op hun eigen plek inhoud moeten geven aan hun verantwoordelijkheid? In een wereld vol massageweld, oorlog en terreur mag de factor spanning en druk van het moment niet worden onderschat. Dat bleek toen de leiding van Dutchbat in Srebrenica in een extreem stressvolle en gevaarlijke situatie een heel snelle afweging moest maken hoe te handelen. Formele voorschriften boden geen aanknopingspunt, de gedachte aan zelfopoffering kwam niet op in het zoeken naar een uitweg. 'Wij waren niet op heldendom geselecteerd' zo legde ook een oorlogsburgemeester uit aan de bestuurskundige Wim Derksen. Daarmee gaf hij een deel van de verklaring voor wat er tijdens de Duitse bezetting mis is gegaan.<sup>>21)</sup> Mag je van mensen in verantwoordelijke posities eisen dat ze zich in gevaarlijke omstandigheden als helden gedragen en bereid zijn zich ambtelijk op te offeren en ook leven en goed in de waagschaal te stellen?

Heldendom laat zich niet voorschrijven en evenmin voorspellen. Wel mogen we van bestuurders verwachten dat ze, naar gelang van hun posities, flink zullen zijn en op grond van professionele normen zullen handelen. Dit houdt in dat ze, indien voor onmogelijke keuzes geplaatst, niet alleen de continuïteit van hun positie en de institutie waartoe ze behoren, maar ook de eisen van de rechtstaat, van het handhaven van burgerrechten en mensenrechten in de overwegingen het volle pond geven. Ook deze maatschappelijke instituties maken de essentie uit van wat historisch gesproken is verworven en wat in

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

hachelijke tijden op het spel staat. De geschiedenis van het Nederlands openbaar bestuur onder pressie van oorlogsgeweld en vervolging laat zien hoe moeilijk het voor gezaghebbers is geweest om hun verantwoordelijkheid voor de bevolking en het behoud van de kernwaarden van de samenleving gestalte te geven. Ik ontleen hieraan een paar stellingen die kunnen helpen verder te denken over hoe zulke dilemma's om te gaan:

- Er bestaat een individuele verantwoordelijkheid voor de functie die men uitoefent; deze is van een meer universele orde dan de vraag of men zijn taak naar genoegen van de leidinggevende of van het publiek bekleedt. In principe zou in de reflectie daarover de relatie tussen de overheid, de burgers en in het algemeen de mensen waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt, centraal moeten staan.
- Dilemma's bestaan, maar om ermee om te kunnen gaan is het belangrijk zo helder mogelijk te onderscheiden wat de kern ervan uitmaakt: welke onmogelijke keuzes staan tegenover elkaar? Bedenk niet alleen welke winst een bepaalde keuze oplevert, maar ook wat er wordt ingeleverd. En welke keuzes wil, kan en mag men niet maken?
- Zoeken naar het geringste kwaad is alleen te rechtvaardigen als men zich ook een voorstelling van het ergste kwaad wil maken. Daarvoor is het nodig zowel relevante informatie te verzamelen als ook de fantasie te gebruiken om het ergste kwaad te kunnen voorzien en het geringste kwaad niet te onderschatten.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

- Vergeet uw beroepsethiek niet', zo houdt Snyder ons voor <sup>22)</sup>: juist als van bovenaf besluiten worden opgelegd die de rechtsstaat, de burgerrechten of de mensenrechten kunnen schenden is het van groot belang om keuzes te toetsen aan de geschreven en ongeschreven principes en regels van de professie. Dit moet het mogelijk maken gezamenlijk en gefundeerd hogerhand tegen te spreken en besluiten te nemen.
- Wees bereid om op te komen voor burgerschap en humaniteit en zorg vooral daarin niet alleen te staan of geïsoleerd te worden: deel zorgen in ambtelijke en bestuurlijke kring en ga op zoek naar gemeenschappelijke strategieën.
- Probeer indien mogelijk dilemma's ook publiekelijk aan het licht te brengen om te voorkomen dat het openbaar bestuur een gesloten stelsel wordt waarvan de overwegingen voor burgers en collega-bestuurders niet te doorgronden zijn.

### Noten

- 1) [Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie] *Srebrenica: een 'veilig gebied'. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area, III* (Amsterdam, 2002), pp. 2741 e.v.
- 2) B.v. Pieter Lagrou 'Reflecting on the Dutch NIOD Report: Academic Logic and the Culture of Consensus' in: Isabelle Delpla, Xavier Bougarel, Jean-Louis Fournel *Investigating Srebrenica: Institutions, Facts, Responsibilities* (New York, Oxford: 2012) 68.
- 3) Aleida Assmann, *Das neue Unbehagen an der Erinnerungskultur. Eine Intervention* (München, 2013) 202.
- 4) J.H. Sikkes ...*In geval van een vijandelijken inval. Ambtelijk gedrag in bezettingstijd en de daarvoor geldende aanwijzingen* (Deventer, 1985)
- 5) Peter Romijn *Burgemeesters in oorlogstijd. Besturen onder Duitse bezetting* (Amsterdam, 2006) 105.
- 6) Peter Romijn *Snel, streng en rechtvaardig. De afrekening met de 'foute' Nederlanders* (Amsterdam, 2002, 2e dr.) 29-30.
- 7) C.J.H. Jansen *Doorgaan of stoppen? Enkele beschouwingen over recht en rechtsbeoefening in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Den Haag, 2006) 107.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

8) Timothy Snyder 'Nooit meer Auschwitz Lezing 2017/ Auschwitz Never Again Lecture', Amsterdam, 25 januari 2017, 21.

9) Pim Griffioen en Ron Zeller *Jodenvervolging in Nederland, Frankrijk en België 1940-1945: Overeenkomsten, verschillen, oorzaken* (Amsterdam, 2011) 635-686.

10) Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd*, 454

11) Hannah Arendt *Wir Flüchtlinge* (Stuttgart, 2016) 24.

12) Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd*, 454.

13) Janssen, *Doorgaan of stoppen?*, 111.

14) Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd*, 299.

15) Geciteerd in: Guus Meershoek, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De Gemeentepolitie in en veranderende samenleving* (Amsterdam, 2007) 303.

16) Meershoek, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 301-302



## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

17) Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd*, 300-305

18) Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig*, 34.

19) Jansen, *Doorgaan of stoppen*, 43.

20) Michael Ignatieff *The Lesser Evil: political Ethics in an Age of Terror* (Princeton, 2004).

21) W. Derksen en M.L. van der Sande, "Wij waren niet op heldendom geselecteerd", in: W. Derksen en M.L. van der Sande (eds.) *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder* (Leiden, 1984), pp. 69-72

22) Timothy Snyder *Over Tyrannie. Twintig lessen uit de twintigste eeuw* (Amsterdam, 2017) 38.

## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

Peter Romijn, geboren 1955, studeerde af in de contemporaine geschiedenis aan de RU Groningen en promoveerde daar in 1989 op het proefschrift *Snel, streng en rechtvaardig. Politiek beleid inzake de bestraffing en reclassering van "foute" Nederlanders* waarvoor hij in 1991 de studieprijs van de Stichting Praemium Erasmianum ontving. Sinds 1985 is hij in dienst van het RIOD/NIOD, eerst als wetenschappelijk medewerker, vanaf 1996 als hoofd van de afdeling Onderzoek. In 2001 werd hij ook deeltijd hoogleraar Geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar de geschiedenis van het openbaar bestuur, politieke transities, massaal geweld en vervolging, dit alles in tijden van oorlog en crises. Hij was met prof. dr. J.C.H. Blom eindverantwoordelijk voor het NIOD-rapport *Srebrenica – een "veilig" gebied* (2002) en in 2006 publiceerde hij de monografie *Burgemeesters in Oorlogstijd besturen onder Duitse bezetting*. Hij werkt nu aan een monografie over Nederland in oorlog tussen 1940 en 1950.

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN



## DILEMMA'S VAN GEZAGSDRAGERS IN ZWARE TIJDEN

EEN ESSAY DOOR PETER ROMIJN

## COLOFON

### **Uitgave**

Provincie Noord-Holland  
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem  
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40  
[www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)  
[post@noord-holland.nl](mailto:post@noord-holland.nl)

### **Eindredactie**

Provincie Noord-Holland  
Kabinet

### **Fotografie**

Provincie Noord-Holland

### **Grafische verzorging**

Xeroxmediaservices

### **Oplage**

800 exemplaren

Haarlem, mei 2017