

# Het kabinet en de vluchtelingen van de Eerste Wereldoorlog

Dit jaar is het negentig jaar geleden dat de Eerste Wereldoorlog uitbrak. Hoewel Nederland neutraal was en bleef, werd ons land indirect toch bij het oorlogstoneel betrokken. Een van de rollen die Nederland kreeg was de opvang van vluchtelingen en de internering van militairen uit de oorlogvoerende landen. Hoe stelde het kabinet-Cort van der Linden zich aan het begin van de oorlog op, in hoeverre voorzag het de uitbraak van de oorlog en de komst van vluchtelingen en te interneren militairen?

Nederland had sinds de afscheiding van België in 1839 een vreemde positie. In Europa was het weer een kleine natie, ingeklemd tussen de rivaliserende grote mogendheden Engeland, Duitsland en indirect Frankrijk. Overzee bezat het daarentegen grote gebiedsdelen. Omdat een keuze voor Duitsland voor die gebieden nadelig kon uitpakken en dat land een keuze voor Engeland niet zou tolereren, hield Nederland vast aan de *zelfstandigheids-politiek*.<sup>1</sup> De neutraliteit, de onafhankelijke opstelling in de buitenlandse politiek waarbij geen keuze tussen tegengestelde of strijdende partijen wordt gemaakt, maakte daarvan deel uit. Door enerzijds buiten alle bondgenootschappen te blijven en anderzijds een defensie op te bouwen, probeerde de Nederlandse regering buiten een eventuele algemene Europese oorlog te blijven. Daarnaast werd geprobeerd de positie op volkenrechtelijk terrein

te versterken door het uitbouwen van het neutraliteitsrecht te land en ter zee.

Neutraliteit was geen vrijblijvende status, zij bracht een aantal belangrijke verplichtingen met zich mee. Nederland was bijvoorbeeld door het oorlogsrecht (de Haagse Conventies van 1899 en 1907) verplicht eventuele vluchtelingen op te nemen en militairen te interneren. Dit kon intern problemen opleveren (opnamecapaciteit), maar ook extern (verhouding met andere neutrale staten en de oorlogvoerende landen; vluchtelingen en militairen die zich via Nederland weer bij hun legers wilden aansluiten).

## De Grote Oorlog wordt een feit

De verhoudingen in Europa stonden op scherp, dat was voor iedereen - dus ook voor het kabinet Cort van der Linden - duidelijk. Het wachten was slechts op een *casus belli*. Deze werd gevonden in de moord op de Oostenrijkse troonopvolger aartshertog Frans Ferdinand en zijn echtgenote in Sarajevo op 28 juni 1914. In ruim een maand tijd werden tussen Oostenrijk-Hongarije, Duitsland, Servië, Rusland, Frankrijk en (het neutrale) België diverse ultimata gesteld en werden er in heel Europa legers gemobiliseerd.

Ook het kabinet Cort van der Linden - dat het zes miljoen inwoners tellende Nederland buiten een oorlog wilde houden - besloot tot mobilisatie over te gaan. Van 1 tot 12 augustus gingen ultimata

en oorlogsverklaringen over en weer tussen Oostenrijk-Hongarije en Duitsland

enerzijds en Servië, Rusland, Frankrijk, België en Engeland anderzijds. Op 4 augustus viel Duitsland het neutrale België binnen. De Grote Oorlog was een feit geworden.



... tot klein, het Engelse Kamp in Groningen.

(Foto's J.H. Maat)



Tastbare herinneringen aan de Nederlandse rol in de Eerste Wereldoorlog. Van groot, het Belgenmonument in Amersfoort...



Nederland had begin augustus de Duitse garantie gekregen dat haar neutraliteit gerespecteerd zou worden. Nadat de eerste oorlogsverklaringen een feit waren, werd in de *Buitengewone Staatscourant* van 4 augustus 1914 de *onzijdigheidsverklaring* opgenomen:

'Troepen of militairen, behorende tot of bestemd voor de oorlogvoerenden, komende binnen het gebied van den Staat te land, worden onmiddellijk ontwapend en tot het einde van de oorlog geïnterneerd.'

In de eerste helft van augustus werden maatregelen getroffen om een vreemde troepenmacht, die - ook zonder vijandige opzet - de Nederlandse grens zou overschrijden, te ontwapenen en te internen. In het zuidelijke deel van Nederland werden hiertoe de staat van oorlog afgekondigd en de troepen versterkt. Dat Nederland buiten de oorlog bleef, was overigens vooral te danken aan het voordeel

de concentratie van vluchtelingen in Limburg werd daar de landsverdediging belemmerd. Bovendien was er geen adequate opvang mogelijk. Deze verliep toch al rommelig vanwege de heersende opvatting dat de opvang van deze vluchtelingen een particuliere aangelegenheid was. De commissaris van de koningin van Limburg, G. Ruys de Beerenbrouck, signaleerde een tweetal problemen. In de eerste plaats waren er onder de vluchtelingen 'elementen', 'op welke de verdenking rust dat zij gewoon zijn te leven van roof en diefstal.' Ten tweede signaleerde hij dat de vluchtelingen (onbedoeld) de neutraliteit in gevaar konden brengen. Door de verhalen van de vluchtelingen kon er immers een anti-Duitse stemming ontstaan, die kon leiden tot betogingen en relletjes tegen Duitsland.<sup>3</sup> Hoewel volgens artikel 12 van de *Vreemdelingenwet* van 1849 de regering iedere vreemdeling die gevaar opleverde voor de openbare orde het land uit kon zetten, wilde zij van deze maatregel geen gebruik maken. Op 25 augustus besloot het kabinet de Belgische vluchtelingen vanuit Limburg naar het kamp Oldebroek over te brengen.<sup>4</sup> In de troonrede van 15 september 1914 deed de regering de belofte om alle vluchtelingen te blijven opvangen.<sup>5</sup>

'Diep begaan met het lot van alle volken, die in den krijg zijn meegesleept, draagt Nederland de buitengewone lasten, die het worden opgelegd, gewillig en ontvangt met open armen alle ongelukkigen, die binnen zijn grenzen een toevlucht zoeken.'

Dit vreemdelingenbeleid kan exceptioneel worden genoemd vanwege de onvoorwaardelijke toelating van *alle* vluchtelingen. Tot op heden heeft zich dit niet meer voorgedaan. Gedurende de gehele Eerste Wereldoorlog vormde de troonrede het uitgangspunt van het beleid.

Naarmate de Duitse opmars in België vorderde, bleef de vluchtelingenstroom groeien, alsmede het aantal plaatselijke hulpcomités. Deze gaven echter te kennen de zorg voor de opvang niet meer te kunnen dragen. Daarom besloot het kabinet op 21 september de vluchtelingen zorg te centraliseren. Hierna kreeg men de situatie weer onder controle. Inmiddels lag Antwerpen onder Duits vuur en dat leidde begin oktober niet alleen tot een ernstig conflict binnen het kabinet over het handhaven van de neutraliteit - een aantal ministers was van mening dat Nederland zich bij de Engelsen diende aan te sluiten, maar legde zich uiteindelijk bij het meerderheidsbesluit neer dat de neutraliteit gehandhaafd zou blijven.<sup>6</sup> Er ontstond ook een uittocht naar Nederland van Belgen die de Duitse ter-

## De vluchtelingenstroom kon niet direct worden ondergebracht. Bergen op Zoom (16 500 inwoners) kreeg 110 000 vluchtelingen te verwerken

dat een neutraal Nederland de strijdende partijen opleverde en niet zozeer vanwege de staat van de militaire verdediging. Duitsland had Nederland nodig voor de aanvoer van levensmiddelen en grondstoffen. Engeland zat niet te wachten op vijandige bases voor haar kusten.

### Drie vluchtelingengolven

Tijdens het eerste half jaar van de oorlog zijn er drie vluchtelingengolven geweest. De eerste golf bestond uit Duitsers en Oostenrijkers die eind juli vanwege de toenemende oorlogsdreiging België verlieten. Onmiddellijk na de Duitse inval op 4 augustus werden circa zestig- tot tachtigduizend in België verblijvende Duitsers door de Belgische autoriteiten uitgewezen. De meeste Duitsers reisden via Nederland naar Duitsland terug, een klein aantal bleef in Nederland. Dat het vervoer niet gratis was bleek uit het besluit van de ministerraad van 19 november om 'de kosten van vervoer van Duitse vluchtelingen uit België over Nederland naar Duitsland in den maand Augustus jl. aan den Pruisische Staatsspoorwegen in rekening te brengen.'<sup>2</sup>

De tweede golf vluchtelingen ontstond na de eerste hevige gevechten in Belgisch-Limburg en bij Luik. Zestigduizend Belgen, voornamelijk vrouwen en kinderen, vluchtten de Limburgse grens over. Door

[1] C. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog (1899-1918). Eerste deel: Het voorspel (1899-1914)*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1971, p. 1-2.

[2] Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 58a.

[3] M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid 1815-1938*, Hilversum: Verloren 1993, p. 138.

[4] Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 58a.

[5] Leenders 1993 (zie noot 3), p. 138.



reur vreesden. Bij eerdere veroveringen hadden Duitse troepen namelijk hele woonwijken in brand gestoken en honderden burgers standrechtelijk geëxecuteerd. Deze derde vluchtelingengolf was de grootste. In enkele dagen passeerden ruim een miljoen Belgen de Nederlandse grens. Enkele dagen daarvoor had de minister van Buitenlandse Zaken, Loudon, opgeroepen op een nieuwe vluchtelingenstroom voorbereid te zijn, maar die was in haar omvang zo plotseling en onverwacht dat ze niet direct kon worden ondergebracht. Bergen op Zoom bijvoorbeeld, een stad met 16 500 inwoners, kreeg 110 000 vluchtelingen te verwerken. Dankzij het gebruik van het militaire transportapparaat kon de massa echter in twee dagen over het land worden verspreid. Een complicatie was wel dat er ook nog eens 35 000 Belgische militairen de grens overstaken die met voorrang geïnterneerd dienden te worden. Overigens gaf de minister van Oorlog, Bosboom, in de ministerraad - tevergeefs - te kennen dat deze Belgische *militairen* helemaal niet geïnterneerd behoorden te worden.<sup>7</sup>

'België is eigenlijk geen belligerent in den vollen zin des woords; het kan dit zelfs niet zijn. Dit land doet niets dan zijn gewaarborgde neutraliteit handhaven tegen de gewelddadige schending daarvan door een der garandeerende mogendheden.'

Half oktober wist het Antwerpse gemeentebestuur een akkoord met de Duitse bezetter te bereiken en konden de Belgische vluchtelingen veilig naar huis. Premier Cort van der Linden, tevens minister van Binnenlandse Zaken, nam een afwachtende en weifelende houding aan: enerzijds was hij tegen gedwongen terugkeer, anderzijds vormde de opvang ook een belasting van de staatskas en beval hij de burgemeesters aan 'zachte drang' tot terugkeer uit te oefenen. Een groot deel van de Belgen keerde terug of reisde door naar Engeland. Ongeveer 200 000 tot 300 000 Belgen bleven in Nederland achter, een aantal dat gedurende de oorlog nog verder terug zou lopen.

Naast een paar duizend Britse en Duitse militairen verbleven in 1914 dus vooral Belgen in Nederland. De Nederlands-Belgische verhoudingen waren tweeslachtig. Het kabinet hield op 2 september al rekening met de mogelijke komst van de Belgische koning, gezien het besluit,<sup>8</sup>

'dat indien de Koning van België de wijk mocht nemen naar Nederland, de gewone regel van internering niet op zijne Majesteit toepasselijk zal wezen en alleen het plegen van regeringsdaden hoogst denzelfde ontzegd zal worden.'

Maar de koning vertrok met zijn regering naar Frankrijk en daar liet hij via de Nederlandse gezant weten dankbaar te zijn voor de Nederlandse opvang van Belgen. Deze dankbaarheid werd overschaduwd door ontevredenheid bij de Belgische regering vanwege onder meer het afgewezen verzoek van 3 augustus om militaire bijstand (Nederland had immers de Duitse verzekering dat de neutraliteit gerespecteerd zou worden) en het besluit van 5 augustus om de monding van de Westerschelde af te sluiten waardoor de Stelling van Antwerpen geen versterking kon krijgen. In Nederland ontstond weer grote woede toen Frankrijk aan het begin van de oorlog aan België territoriale compensatie in



Het kabinet Cort van der Linden (1913-1918).  
Schilderij van P. van der Hem.

## Frankrijk beloofde België aan het begin van de oorlog territoriale compensatie in de vorm van Limburg en Zeeuws-Vlaanderen

het vooruitzicht stelde in de vorm van Limburg en Zeeuws-Vlaanderen, terwijl deze bij de Belgische afscheiding in 1839 aan Nederland waren toegevoegd. Dit leidde tot het gevoel dat Nederland voor haar inspanningen bij de opvang van vluchtelingen werd beloond met de mededeling dat België op een gedeelte van Nederlands grondgebied aasde. De grote hoeveelheid vluchtelingen had het kabinet nogal overvallen. Hun opvang bracht voor het kabinet diverse problemen met zich mee. De openbare orde dreigde verstoord te worden. Daarnaast waren er vluchtelingen die zich via het neutrale Nederland bij hun eigen legers wilden aansluiten. Zolang het om individuele gevallen ging was dat geen probleem, maar actieve werving was verdragsrechtelijk niet toegestaan. Er deed zich ook een nieuw verschijnsel voor, namelijk

'het verschijnen van personen, die noch voor den vijand gevluht zijn noch zonder dak zijn geraakt wegens het vernielen van hunne woning, doch lieden die eenvoudig - onder de bestaande omstandigheden - in België geen werk hebben: alzoo geen 'vluchtelingen' maar 'werkloozen' die hier te lande onderdak en vrije voeding genieten',

zo citeerde de opperbevelhebber van het Nederlandse leger, generaal Snijder, een van zijn commandanten. Hij liet de ministerraad weten dat hij<sup>9</sup>

[6] Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 77.

[7] idem, no. 77.

[8] idem, no. 62.



'de aanwezigheid van allerlei Belgen, die hier te lande hun heil zoeken, in die mate bedenkelijk [achtte, dat hij] het zou toejuichen, als de Regeering besluiten kon de grens voor Belgen zonder voldoende middelen van bestaan te sluiten.'

#### De oorlog duurt langer dan verwacht

In de herfst begon het besef door te dringen dat de Grote Oorlog niet die *frische, fröhliche Krieg* was die men ervan verwacht had. Evenmin was deze *war to end all wars* voor Kerstmis voorbij. Dit, tezamen met het besef dat de opvang van vluchtelingen en geïnterneerden langer zou gaan duren, resulteerde in een aantal maatregelen. Zo kwam er een verlofregeling voor geïnterneerde militairen en mochten hun gezinnen zich bij de interneringsdepots vestigen. Verder werden er straf- en tuchtrechtelijke voorzieningen voor geïnterneerde militairen getroffen.

Eind 1914 besloot de Duitse bezetter de Nederlands-Belgische grens hermetisch af te sluiten door middel van een 180 kilometer lange grensversperring van Zeebrugge tot aan Vaals, de *Todesstreifen* (strook des doods) die onder een spanning van tweeduizend volt gezet kon worden. Zo wilde men het smokkelverkeer van wapens, huishoudelijke en levensmiddelen tegengaan en voorkomen dat vluchtelingen, *franc-tireurs* of spionnen de grens zouden oversteken. Eind december zette het kabinet na negatieve berichten in de pers over de vluchtelingenopvang, een *charmeoffensief* op. Tijdens een driedaagse persreis maakte regeringscommissaris Ruys de Beerenbrouck duidelijk dat het kabinet de voorkeur gaf aan de termen *vluchtoord* of *Belgisch dorp* boven de aanduiding *kamp* die negatieve associaties met de beruchte concentratiekampen uit de Boerenoorlog oproep. Bovendien werd de gebruikelijke term *mindere soort* voor de armlastigen onder de vluchtelingen door het beter klinkende *vrolijke gasten* vervangen. Het kabinet liet het niet bij woorden alleen. De leefsituatie van de vluchtelingen werd aanzienlijk verbeterd en er kwam ook meer bewegingsvrijheid. Op 9 december vaardigde Cort van der Linden een regeringscommuniqué uit dat de volgende dag in alle kranten verscheen, waarin stond dat 'de regering de vluchtelingen wenschte te beschouwen als haar gasten, die ondergebracht in Belgische dorpen, zoveel mogelijk vrijheid van beweging moet worden gelaten'.<sup>10</sup>

Met deze maatregelen en het besef van een langdurige oorlog stabiliseerde de situatie zich en was de acute *vluchtelingen- en interneringscrisis* voorbij. Het opvangbeleid voor vluchtelingen en te inter-

neren militairen was onderdeel van het 'normale' beleid geworden, onderdeel van de grotere crisis van de Eerste Wereldoorlog waar Nederland buiten was gebleven dankzij haar stringente neutraliteitspolitiek.

#### De crisis achteraf: 45 en 90 jaar later

WILHELMINA schreef 45 jaar na de crisis in haar memoires dat het kabinet-Cort van der Linden de juiste maatregelen had getroffen en een verstandig en vooruitziend beleid had gevoerd.<sup>11</sup>

'Toen (in augustus en september 1914, JHM) de Duitsers Antwerpen naderden, begon de massa-uittocht van Belgen naar en over onze grenzen. Groot was het medelijden en de offervaardigheid van ons volk. Deze uitte zich vooral in het spontaan opnemen van de vluchtelingen. Maar het waren niet alleen burgers, die bij ons een goed heenkomen zochten, ook Belgische militairen kwamen in groten getale over onze grenzen. Onze neutraliteit bracht met zich mee, dat wij verplicht waren ze onmiddellijk te ontwapenen en te internen. In allerijl werden door de regering interneringskampen in gereedheid gebracht.'

Geldt deze conclusie 90 jaar later ook nog? De uitbraak van een oorlog was algemeen voorzien. Het kabinet voorzag ook de komst van militairen uit de oorlogvoerende landen en trof voorzieningen om deze op te vangen, een consequentie van de neutraliteitskoers. Dit verliep gezien de omstandigheden goed. Maar het kabinet werd overvallen door de drie grote golven vluchtelingen, nam vervolgens een afwachtende houding aan en liet de opvang aan het particulier initiatief over. Pas toen private organisaties de opvang niet meer konden volhouden, de oorlog langer duurde dan verwacht en de vluchtelingen de neutraliteit in gevaar brachten, greep het kabinet in. Hoewel er kritiek geuit kan worden op de aanvankelijk afwachtende houding, is de opvang uiteindelijk ruimhartig en adequaat gebleken. Er heeft zich een aantal problemen met de vluchtelingen en gedetineerden voorgedaan, maar er zijn afdoende maatregelen tegen genomen. De 'heilige' neutraliteit bleef gehandhaafd. Intern waren er fundamentele verschillen van inzicht, maar naar buiten toe is tijdens het eerste halfjaar van de oorlog de eenheid van het kabinet niet in gevaar geweest. Nederland heeft als neutraal land weliswaar behoorlijk wat last van de oorlog gehad, maar het is er aanmerkelijk beter vanaf gekomen dan de oorlogvoerende mogendheden zelf.<sup>12</sup>

[9] Nationaal Archief, Raad van Ministers, bijlagen ministerraad 1914, no. 374/9013.

[10] M. Bossenbroek & J.B.C. Kruishoop (red.), *Vluchten voor de Grote Oorlog. Belgen in Nederland 1914-1918*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1988, p. 37-38.

[11] Wilhelmina (Prinses der Nederlanden), *Eenzaam maar niet alleen*, Amsterdam: W. ten Have 1959, p. 158-159.

[12] J.H. Maat, *Onverwacht bezoek (?) Crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden in 1914 inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Groningen: 2003, p. 81.