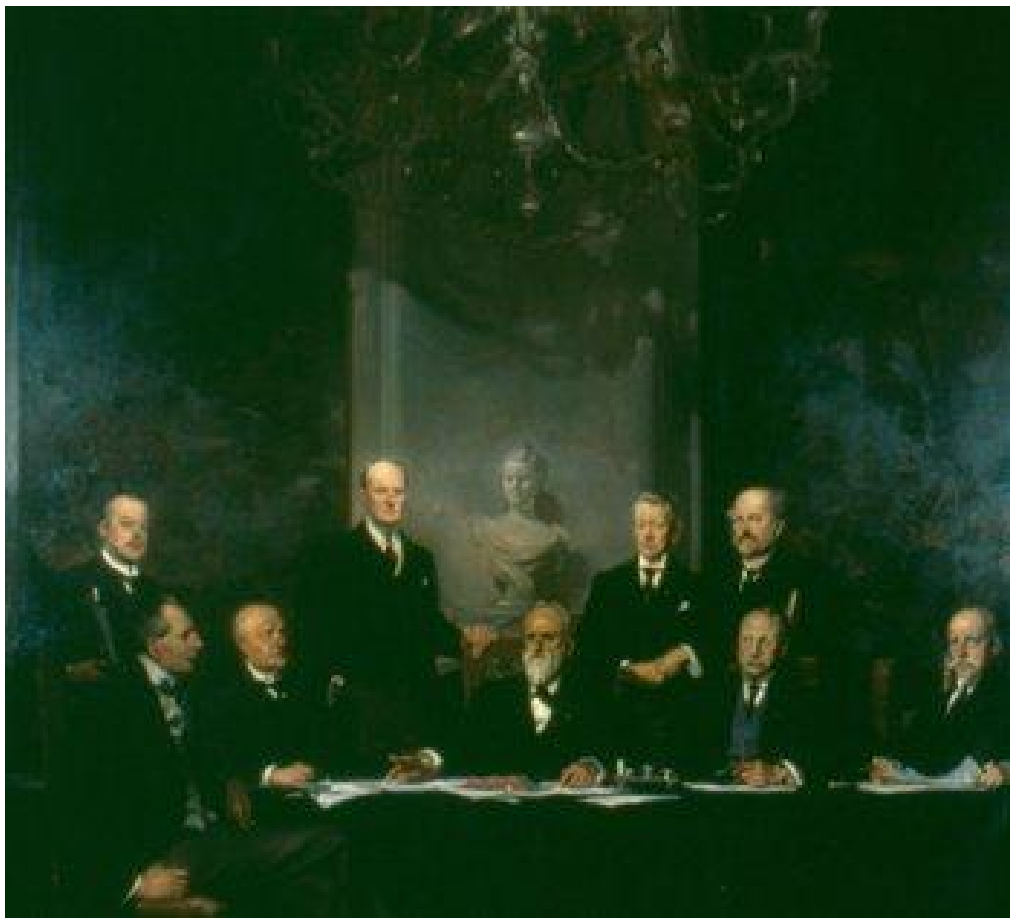


Onverwacht bezoek (?)

**Crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden in
1914 inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen
tijdens de Eerste Wereldoorlog**



Johri H. Maat

**Doctoraalscriptie
Juridische Bestuurswetenschappelijke Studierichting
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Rijksuniversiteit Groningen**

Groningen, oktober 2003

ONVERWACHT BEZOEK (?)

CRISISMANAGEMENT VAN HET NEDERLANDSE KABINET CORT VAN DER LINDEN IN
1914 INZAKE DE OPVANG VAN VLUCHTELINGEN EN GEÏNTERNEERDE MILITAIRES
TIJDENS DE EERSTE WERELDOORLOG

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

Doctoraalscriptie Johri H. Maat
Juridische Bestuurswetenschappelijke Studierichting
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider: Prof. dr. M. Herweijer
Tweede lezer: drs. J.C. Coolsma

Afbeelding omslag: Het Nederlandse kabinet Cort van der Linden, dat tijdens de Eerste Wereldoorlog zitting had (1913-1918). V.l.n.r. zittende de ministers Treub, Bosboom, Cort van der Linden, Rambonnet en Pleyte. Staande v.l.n.r. Posthuma, Loudon, Ort en Lely. Op de achtergrond een buste van koningin Wilhelmina. Schilderij van P. van der Hem.

ISBN 90 808425 1 6
NUR 688, 689, 805

© 2003, J.H. Maat, Groningen | internetversie 2010

INHOUD

1. Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Doelstelling	11
1.3 Probleemstelling	12
1.4 Onderzoeksmethode	13
1.5 Opzet van de scriptie	14
2. Theoretisch kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Het Crisis Onderzoek Team	17
2.3 Crisis	18
2.3.1 <i>Crisisdefinitie in dit onderzoek</i>	18
2.3.2 <i>Typen crisis</i>	19
2.3.3 <i>Subjectivistische benadering</i>	20
2.3.4 <i>Solidariteits- versus conflicts crises</i>	20
2.3.5 <i>Proces</i>	20
2.4 Crises in tweevoud	22
2.4.1 <i>Ordeperspectief</i>	22
2.4.2 <i>Conflictperspectief</i>	22
2.5 Beleids crises	23
2.5.1 <i>Definitie beleids crises</i>	23
2.5.2 <i>Oorzaken beleids crises</i>	24
2.5.3 <i>Voorbeelden beleids crises</i>	24
2.6 Crisismanagement	25
2.6.1 <i>Crisisactoren</i>	26
2.6.2 <i>Centralisatiethese</i>	28
2.6.3 <i>Crisisbesluitvorming of respons</i>	29
2.6.4 <i>Ordeherstel versus conflicthantering</i>	29
2.7 Crisisanticipatie	33
2.7.1 <i>Omgaan met onzekerheid</i>	33
2.7.2 <i>Onzekerheidsstrategieën</i>	34
2.7.3 <i>Strategische veiligheidsanalyse</i>	35
2.7.4 <i>Crisisanticipatie als alibi?</i>	37
2.8 Overige crisis(management)begrippen	37
2.8.1 <i>Incubatieperiode</i>	37
2.8.2 <i>Labelling</i>	37
2.8.3 <i>Crisisoorzaken vanuit deterministisch en voluntaristisch perspectief</i>	38
2.8.4 <i>Fundamentele attributiefout</i>	39
2.8.5 <i>Typologie van crisisontwikkeling</i>	39
2.9 Samenvatting	39
2.9.1 <i>Definities</i>	40
2.9.2 <i>Hypothesen</i>	41
2.9.3 <i>Normatieve begrippen</i>	42

2.9.4	<i>Selectie van toe te passen proposities</i>	42
3.	Casus	43
3.1	Inleiding	43
3.2	Aanloopfase: De Nederlandse positie op het Europese toneel	43
3.2.1	<i>Het Europese toneel</i>	43
3.2.2	<i>Zelfstandigheidspolitiek</i>	44
3.3	Dynamische fase: De Grote Oorlog wordt een feit	46
3.3.1	<i>Aanleiding tot de oorlog</i>	46
3.3.2	<i>(Voor)zorgen in het Nederlandse kabinet</i>	47
3.3.3	<i>De oorlog komt naar West-Europa</i>	48
3.3.4	<i>De verdediging van de Nederlandse neutraliteit</i>	49
3.3.5	<i>De Belgische uittocht na de Duitse inval</i>	50
3.3.6	<i>De Duitse opmars stagneert</i>	52
3.3.7	<i>Opvang en internering</i>	53
3.3.8	<i>Problemen met vluchtelingen en geïnterneerden</i>	60
3.3.9	<i>Samenvatting dynamische fase</i>	62
3.4	Nafase: De oorlog gaat langer duren dan verwacht	63
3.4.1	<i>Regelgeving</i>	64
3.4.2	<i>Draden des doods</i>	64
3.5	De media in 1914	65
3.5.1	<i>Medialandschap</i>	65
3.5.2	<i>Initiatief opvang</i>	65
3.5.3	<i>Pro-Duitse artikelen</i>	65
3.5.4	<i>Negatieve pers</i>	66
3.5.5	<i>Pers over de opstand in Kamp Zeist</i>	66
3.5.6	<i>Pers in het algemeen</i>	67
3.6	De Nederlandse oorlogspsyche	67
3.7	Samenvatting	68
4.	Analyse	71
4.1	Inleiding	71
4.2	Is er sprake van een crisis?	71
4.2.1	<i>Dreiging, urgentie, onzekerheid?</i>	71
4.2.2	<i>Proces</i>	72
4.3	Beleids crisis?	73
4.4	Crisismanagement?	73
4.4.1	<i>Crisisactoren?</i>	73
4.4.2	<i>Centralisatie?</i>	75
4.4.3	<i>Crisisbesluitvorming of respons?</i>	76
4.5	Crisisanticipatie?	77
4.6	Overige kenmerken van crises	77
4.6.1	<i>Incubatieperiode</i>	77
4.6.2	<i>Labelling</i>	78
4.6.3	<i>Fundamentele attributiefout</i>	78
4.6.4	<i>Typologie van crisisontwikkeling</i>	78
4.7	Beantwoording van de hypothesen	79

5. Conclusie	81
5.1 Conclusies	81
5.2 Aanbevelingen	82
5.3 Tot slot	82
Samenvatting	85
Literatuur	87
Figuren:	
2.1 Crises vanuit orde- en conflictperspectief	23
2.2 Fasenmodel FEMA	25
2.3 Crisismanagement vanuit orde- en conflictperspectief	33

1. INLEIDING

1.1 Inleiding

„Toen {in augustus en september 1914} de Duitsers Antwerpen naderden, begon de massaoittocht 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 interneren. In allerijl werden door de regering interneringskampen in gereedheid gebracht.„¹ (í) „Regeren, de juiste maatregelen treffen, dat was vóór alles nodig en dit geschiedde dan ook, dank zij het verstandige en vooruitziende beleid van het kabinet Cort van der Linden.„²

In deze scriptie, die een combinatie van (historische) bestuurskunde, staatsrecht en veiligheidsvraagstukken is, zal de moderne bestuurskundige theorie van crisismanagement worden toegepast op de bestuurspraktijk van circa negentig jaar geleden, namelijk het beleid van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden in 1914 inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog. In het hierboven aangehaalde citaat van koningin Wilhelmina, over de ontstane crisis na het uitbreken van de Grote Oorlog, komen de belangrijkste facetten die in deze scriptie behandeld worden naar voren: opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen; de Nederlandse neutraliteit; en de juiste maatregelen treffen, als crisismanagement *avant la lettre*.

1.2 Doelstelling

In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre de relatief moderne theorie rond crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw, zoals die door het Crisis Onderzoek Team (COT) in *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*³ beschreven is, ook toepasbaar is op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw.

Claim op toepasbaarheid

In *Crisis* wordt, met bijvoorbeeld de beurscrash van 1929, een claim gelegd op de toepasbaarheid van de crisistheorie op de (bestuurs-) praktijken uit het verleden:

„Op 29 oktober 1929 tuimelden de beurskoersen op Wall Street. De Amerikaanse economie kwam van het ene op het andere moment in een recessie terecht. Duizenden raakten die dag al hun bezittingen kwijt, miljoenen in heel de wereld zouden ten gevolge van de recessie werkloos raken. (í) Beurscrashes, oorlogen, rampen: ze gebeuren vaak bij verrassing. Niet alleen de publieke opinie is geschokt, maar ook de gezagsdragers, managers en diensten die geacht worden dergelijk onheil te voorkomen en te bestrijden. Dat wil niet zeggen dat crises per definitie onvoorspelbaar en onvermijdelijk zouden zijn. Voortekenen van een naderende

¹ Wilhelmina 1959, p. 158-159.

² Wilhelmina 1959, p. 154.

³ Rosenthal 1998.

calamiteit worden soms echter misverstaan of niet altijd opgemerkt. De beurscrash van 1929 volgde op een periode van ongekeerde en ongecontroleerde speculatie, waarvan voor velen vaststond dat het niet de vraag was óf, maar wanneer de klap zou vallen. (í) {Men zou} kunnen stellen dat zoiets als een zuivere ramp of het noodlot niet bestaan in het openbaar bestuur. De mate van verrassing (en dus de ontwrichting die een crisis aanricht) is immers sterk afhankelijk van maatregelen die in de betrokken gemeenschap zijn getroffen of juist achterwege worden gelaten. In veel gevallen is sprake van (í) failures of foresight, een gebrek aan voorspellend vermogen. Het is voor bestuurders zaak te proberen potentiële crises vroegtijdig te onderkennen, zodat preventieve en voorbereidende maatregelen kunnen worden genomen.⁴

Uitbreken Eerste Wereldoorlog als crisis voor Nederland

In deze claim van het COT ligt de rechtvaardiging besloten om nog een aantal jaren verder terug te gaan in de tijd en deze claim althans de theorie, toe te passen op het crisismanagement van het kabinet Cort van der Linden in 1914 inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog. Deze besluitvorming is te definiëren als crisisbesluitvorming, hetgeen een onderdeel vormt van crisismanagement: Nederland wilde neutraal blijven, de duur van de oorlog was onbekend, de opvangcapaciteit was beperkt, et cetera. De gekozen casus heeft overeenkomsten met de beurscrash van 1929, die door het COT is aangehaald om de toepasbaarheid van hun theorie rond crisismanagement te claimen. In de casusbeschrijving en analyse wordt dit nader uitgewerkt.

1.3 Probleemstelling

De probleemstelling in dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het COT) toepasbaar op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw?

Bovenstaande probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van de casus rond het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het eerste halfjaar van de Eerste Wereldoorlog (1914).

Vraagstelling

Vraagstelling in deze casus is:

Hoe verliep het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het eerste halfjaar van de Eerste Wereldoorlog (1914)?

⁴ Rosenthal 1998, p. 185-186.

Beperking

Het onderzoek is beperkt tot:

- de theorie van het crisismanagement met betrekking tot;
- uitsluitend het besluitvormingsproces;
- van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden;
- inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen;
- in het jaar 1914 (aanloop WO I tot en met de eerste besluitvorming).

Het gekozen onderwerp draagt het risico met zich mee dat er ó in een onmogelijke poging alles uitputtend te behandelen ó gedwaald wordt. Dit geldt voor de crisismanagementtheorie, maar vooral voor de casus over de Eerste Wereldoorlog. Daarom zal aan de hierboven genoemde beperking strikt de hand gehouden worden. Hoe interessant het ook moge zijn, de organisatie van de daadwerkelijke opvang, het dagelijks leven, et cetera, dit alles zal in de casus buiten beschouwing worden gelaten, hier is geen ruimte voor en er is bovendien reeds eerder over gepubliceerd, relatief recent bijvoorbeeld in *Oorlogsgasten* van Evelyn de Roodt.

Deelvragen

Deelvragen in dit onderzoek zijn:

- Zijn de begrippen rond besluitvorming uit het huidige crisisonderzoek (*crisis, proces, beleidscrisis, crisisactoren, centralisatiethese, respons, crisisanticipatie, incubatieperiode, labelling, fundamentele attributiefout en typologie van crisisontwikkeling*) van toepassing op de casus?
- Leidt het toepassen van deze begrippen op deze casus tot betere, meer plausibele inzichten?
- In hoeverre was de oorlogsdreiging in 1914 en daarmee een mogelijke vluchtelingenstroom voorzien?
- In hoeverre was het Nederlandse kabinet voorbereid op de vluchtelingenstroom uit België?
- Wat was de rol van de media in deze crisis?
- Nam premier Cort van der Linden het heft in eigen handen (centralisatiethese) of was er sprake van collegiaal overleg binnen het kabinet?
- Op welke manier is de crisis aangepakt?

1.4 Onderzoeksmethode

De aard van dit onderzoek is een combinatie van beschrijvend (de casus) en conceptualiserend (de theorie) onderzoek.

Er is begonnen met het bestuderen van *Crisis* van het Crisis Onderzoek Team waarin de toe te passen theorie beschreven staat. Daarnaast is allerlei aanverwante -(crisis-) managementliteratuur verzameld, variërend van *Hoe word ik een rat?* van Joep Schrijvers tot *Hand-orakel en kunst van de voorzichtigheid (Oráculo manual y arte de prudentia)* van Baltasar Gracian (1674). De genoemde werken onderscheiden zich door een onconventioneel en pragmatisch perspectief op besluitvorming. Beslissingen komen namelijk niet alleen tot stand door rationele afwegingen van argumenten voor en tegen, maar ook door een ondergronds blijvend politiek machtsspel.

Een belangrijk deel van het schetsen van het theoretisch kader bestond uit het bepalen welke onderdelen uit *Crisis* relevant waren voor het onderzoek. Hierbij traden een aantal

complicaties op, met name doordat er geen sprake is van een eenduidige integrale crisistheorie. Dit wordt verderop toegelicht. De geselecteerde theorieën zijn omschreven en aangevuld met additionele casuïstiek om die theorieën toe te lichten. Daarbij is, ter lering en vermaak, gebruik gemaakt van recente crises.

Vervolgens is begonnen met het verzamelen en bestuderen van literatuur over Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog. Deze literatuur is grofweg afkomstig uit vier perioden. De eerste periode beslaat de Eerste Wereldoorlog zelf en de aanloop daartoe, wanneer de crisis nog volop gaande is en de uitkomst nog onbeslist. De tweede periode komt vlak daarna, de jaren twintig van de twintigste eeuw, wanneer men bezig is de wonden te likken. De derde periode beslaat de jaren zeventig, wanneer de geheime archieven geopend worden. De vierde periode is eind jaren negentig van de twintigste eeuw, wanneer de Eerste Wereldoorlog in hernieuwde belangstelling komt te staan.

Een belangrijk onderdeel was ook het bestuderen van de primaire bronnen, in dit geval de notulen van de ministerraad, die in het Nationaal Archief (het vroegere Algemeen Rijksarchief) te Den Haag liggen. Een complicatie hierbij was dat de notulen in zo'n slechte staat verkeerden, dat deze niet gekopieerd en eigenlijk niet eens ingezien mochten worden. Bovendien waren de notulen nog niet op microfiches gezet. Met enige moeite is het gelukkig toch gelukt om de notulen in te zien en relevante passages over te schrijven. Helaas mogen deze notulen pas weer ingezien worden nadat ze gerestaureerd zijn. De notulen bestonden destijds vooral uit een soort besluitenlijst, gemiddeld twee tot vier handgeschreven pagina's, waarbij het opviel dat de helft tot driekwart bestond uit besluiten over het toekennen van (koninklijke) onderscheidingen. Verder viel op dat rond het uitbreken van de oorlog en daarna, de notulen korter werden (één tot twee pagina's), maar dat er wel frequenter vergaderd werd, soms meerdere malen per dag. Bij de notulen hoorde ook nog een doos met 'ingegekomen stukken'. Deze besloeg grotendeels de correspondentie met het Koninklijk Huis, maar er zaten ook stukken in van de Opperbevelhebber van de Land- en Zeemacht die bruikbaar waren voor het onderzoek. De correspondentie betreffende de buitenlandse politiek van Nederland is toegankelijk dankzij de *Rijks Geschiedkundige Publicaties*, uitgegeven in opdracht van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.⁵

Alle passages in de notulen van de ministerraad in 1914 die betrekking hebben op de neutraliteit, de landsverdediging, vluchtelingen of geïnterneerde militairen zijn in dit onderzoek betrokken en veelal aangehaald. Hierdoor is een duidelijk beeld gekregen in hoeverre dit beleid een issue was binnen het kabinet. In de casus zijn zoveel mogelijk 'de feiten' weergegeven. De interpretatie vond plaats in de analyse, waarin het theoretisch kader en de casus samenkwamen. In vergelijking met het schetsen van het theoretisch kader en het beschrijven van de casus, was dit een relatief snel te realiseren onderdeel.

1.5 Opzet van de scriptie

De termen crisis en crisismanagement worden in allerlei omstandigheden gebezigd, zowel binnen als buiten de publieke sector. De politiek, het land, de monarchie, de opsporing, de economie, organisaties, huwelijken, de psyche, alle kunnen in crisis zijn. Een goede definitie is daarom in dit onderzoek van groot belang. In *hoofdstuk 2* worden termen als crisis en crisismanagement verklaard en wordt de toe te passen theorie uiteengezet.

⁵ Smit 1961, Smit 1962. Ook wel bekend als de 'Groene Delen'

Voor dit onderzoek is het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden in 1914 inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog als casus gekozen om de theorie rond crisismanagement toe te passen. De keuze voor deze casus heeft een praktisch aspect. Deze is te beschouwen als een afgerond proces waarbij alle bronnen openbaar en over het algemeen goed toegankelijk zijn. In *hoofdstuk 3* wordt deze casus uiteengezet.

In *hoofdstuk 4* vindt de eigenlijke toepassing van het theoretisch kader aan de hand van de casus plaats. Hierbij is de indeling van het theoretisch kader aangehouden. In de analyse zijn een aantal deelvragen en vragen die tijdens het schetsen van het theoretisch kader ontstonden al beantwoord.

In *hoofdstuk 5* wordt dit onderzoek afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen. Hierbij wordt primair ingegaan op het beantwoorden van de probleemstelling en de vraagstelling.

2. THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

Dit onderzoek is gebaseerd op het theoretisch kader van het crisismanagement, zoals beschreven door het Crisis Onderzoek Team (COT) in *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*.⁶ In dit onderzoek wordt het voorgaande afwisselend aangehaald als *Crisis, Rosenthal cum suis* en *het COT*. *Crisis* is de opvolger van *Kritieke momenten*.⁷ Tenzij anders vermeld, komt de in dit hoofdstuk behandelde stof uit *Crisis*. Dit hoofdstuk is geen samenvatting van het boek *Crisis*, maar een selectie van de onderdelen die in het kader van dit onderzoek relevant zijn.

In dit onderzoek wordt gesproken over een crisistheorie. Een theorie is een geheel van proposities of beweringen over een deel van de werkelijkheid, die logisch samenhangen en dus onderling niet strijdig zijn, en die zo geformuleerd zijn dat er minstens één empirisch toetsbare hypothese uit af te leiden is.⁸ Wanneer er een toetsing aan de werkelijkheid plaatsvindt, wordt er gesproken van een empirische wetenschap en dus ook van een empirische toetsing. Empirie betekent: de waarneembare werkelijkheid. Een hypothese is een propositie of bewering en vormt als het ware het sluitstuk van de theorie. De proposities vormen de schakels in de keten die min of meer logisch leiden tot de hypothese. Een hypothese is een voorlopig antwoord op de vraag die in de probleemstelling van een onderzoek wordt gesteld. In de samenvatting zal worden aangegeven of de proposities als definitie, als hypothese of als normatieve aanbeveling aan te duiden zijn. Dit onderscheid is van belang, daar normatieve aanbevelingen principieel niet empirisch toetsbaar zijn in een historisch onderzoek.

2.2 Het Crisis Onderzoek Team

Het Crisis Onderzoek Team⁹ is een onderzoeks- en adviesorganisatie die wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek verricht naar veiligheids- en crisismanagement. Ze richt zich op buitengewone omstandigheden, situaties die afwijken van het alledaagse en derhalve om niet-routinematige reacties vragen. Het COT is ontstaan uit de vakgroep bestuurskunde van de Universiteit Leiden en heeft onderzoeks- en adviesactiviteiten verricht naar onder meer de Bijlmercrisis (1992), het drugsbeleid in Rotterdam (1995), de Herculescrisis (1996), de legionella-epidemie (1999), de millenniumproblematiek (1999-2000), de rellen in Den Bosch (2000), de vuurwerkcrisis in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001).

⁶ Rosenthal 1998.

⁷ Hart & Rosenthal 1990.

⁸ Baarda & De Goede 1994, p. 58.

⁹ Sinds 2002 is het COT actief onder de naam -COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.- in dit onderzoek wordt echter de oude naam aangehouden.

2.3 Crisis

Zoals reeds eerder aangegeven wordt de term *crisis* in allerlei situaties gebruikt, variërend van de politiek tot de psychiatrie. Zeker als men zich eenmaal verdiept in crisismanagement ziet men het begrip crisis in diverse contexten opduiken. Een goede definitie van het in deze scriptie gehanteerde begrip *crisis* mag dan ook niet ontbreken.

Het woord *crisis* stamt uit het Grieks $\acute{\alpha}$ (krisis) $\acute{\alpha}$ en betekent letterlijk scheiding. In het algemeen taalgebruik betekent crisis onder meer: beslissend stadium in een ernstige ziekte; wending, keerpunt; periode van ernstige stoornis; in economisch opzicht een periode waarin het krediet algemeen geschokt is, tijd van slapte en werkloosheid; in psychisch opzicht een toestand waarin de oude levensgewoonten ontoereikend blijken voor een harmonische oplossing van gerezen moeilijkheden.¹⁰

In de sociale wetenschappen wordt het begrip crisis gehanteerd als een min of meer abrupte overgang van een bestaande, min of meer als \neq normaal beoordeelde situatie naar een nieuwe situatie die daarvan sterk afwijkt, als ongewenst wordt gedefinieerd en waarop een antwoord, een reactie, niet mag uitblijven.¹¹

Potentiële bedreigingen die de stabiliteit van hedendaagse sociale systemen ondermijnen worden aangeduid als contingenties.¹²

2.3.1 Crisisdefinitie in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt de definitie gehanteerd zoals gegeven door Rosenthal cum suis in *Crisis*. Een crisis is een piekgebeurtenis in maatschappelijk en politiek-bestuurlijk opzicht. Deze gebeurtenis is te definiëren $\acute{\alpha}$ als een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen. {Het COT duidt} crises dus in termen van dreiging, urgentie en onzekerheid.¹³

Crises zijn overgangsfasen en markeren de overgang van een stabiele situatie naar een nieuwe toekomst. De overgangsfase kan gepaard gaan met dood of herstel, met chaos of hervorming. Het kritieke van de crisis $\acute{\alpha}$ de kritieke fase¹⁴ $\acute{\alpha}$ is dat zij sommige mogelijkheden voor de toekomst naderbij brengt en andere op afstand zet: wat tijdens een crisis gebeurt, bepaalt in belangrijke mate toekomstige mogelijkheden en onmogelijkheden.¹⁵

Crises zijn meer dan dreigingen en dreigementen, en ook meer dan kritieke beslissingen die de toekomst dwingend voorschrijven: het zijn kritieke uitdagingen die de nabije toekomst van een systeem betreffen.

Crises beperken zich niet tot het openbaar bestuur. Ook bedrijven, verenigingen, supranationale organisaties en abstracte systemen (zoals het financiële systeem) kunnen hier mee te maken krijgen. Zoals ook Rosenthal cum suis, beperk ik me in dit onderzoek in beginsel tot crises waarbij de overheid direct of indirect betrokken is. De overheid onderscheidt zich doordat van haar anticiperend beleid en effectief crisismanagement verwacht wordt, gericht op zowel de korte als de lange termijn. Deze overheidstaak ligt in het verlengde van de traditionele opdracht burgers te beschermen tegen binnenlands gevaar en agressie van buiten-

¹⁰ Geerts & Den Boon 1999, p. 664.

¹¹ Van Putten 1994, p. 265.

¹² Rosenthal 1998 p. 16.

¹³ Rosenthal 1998, p. 12.

¹⁴ Vandaar ook de titel *Kritieke momenten*, de voorloper van *Crisis*.

¹⁵ A. Brecht, *Political Theory: The Foundations of the 20th Century Political Thought*, Princeton: Princeton University Press 1950, aangehaald in Rosenthal 1998, p. 257.

af, de traditionele nachtwakerstaat.¹⁶ Opmerkelijk is dat ook bij 'private crises' de overheid door betrokkenen een rol krijgt toebedeeld, met name in de nafase, wanneer de schade hersteld of vergoed moet worden.¹⁷ Wanneer de overheid deze rol op zich neemt ('caring government') schept dit verwachtingen voor de toekomst. De beperking tot crisismanagement waarbij de overheid betrokken is staat echter niet in de weg dat de publieke en private sector onderling en van elkaar kunnen leren. Daarmee is crisismanagement ook buiten de traditionele bestuurskunde toepasbaar.

Functionele, positieve benadering in crisisdefinitie

De crisisdefinitie maakt in *Crisis* een ontwikkeling door. Uiteindelijk wordt in *Crisis* bepaald dat er sprake is van een crisis (í) wanneer een sociaal systeem binnen een relatief kort tijdsbestek wordt geconfronteerd met kritieke uitdagingen die verstrekende gevolgen kunnen hebben voor de bestaande en toekomstige basisstructuren van dat systeem.¹⁸

Hoewel de verschillen in de beide definities miniem zijn, wordt de laatste als definitie in dit onderzoek aangehouden. Belangrijk verschil is namelijk dat in deze laatste definitie een functionele, positieve benadering van crises besloten ligt. Een crisis kan een noodzakelijke voorwaarde zijn om benodigde veranderingen te bewerkstelligen. Die veranderingen zijn weer nodig om sociale systemen en organisaties vitaal en veerkrachtig te houden. Doordat beleid na een crisis soms in hoog tempo gewijzigd kan worden, worden crises in beleidssectoren vaak gezien als 'windows of opportunity'¹⁹ om hervormingen door te drukken.²⁰ Een crisis is dus naast een bedreiging ook een kans.²¹ Een ander voordeel van laatstgenoemde definitie is dat er geen kunstmatig onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen natuurrampen en 'man-made disasters' of tussen de private en publieke sector.

Definitieve crisisdefinitie in dit onderzoek

Een crisis is een situatie waarin een sociaal systeem binnen een relatief kort tijdsbestek wordt geconfronteerd met kritieke uitdagingen die verstrekende gevolgen kunnen hebben voor de bestaande en toekomstige basisstructuren van dat systeem. Kernelementen zijn dreiging, urgentie en onzekerheid.

2.3.2 Typen crises

Crisis, in de definitie zoals in dit onderzoek gehanteerd, zijn te onderscheiden in diverse typen. Economische crises, zoals in de jaren 30 van de twintigste eeuw of momenteel in Argentinië, bedreigen de werkgelegenheid en de welvaart. Natuurrampen, door mensen veroorzaakte rampen, grootschalige ongelukken en oorlogssituaties tasten direct het fysieke en sociale welzijn van grote groepen mensen aan. Terroristische aanslagen en gijzelingen ondergraven de democratische rechtsorde en brengen een verlamd gevoel van onveiligheid met zich mee. Ook de aids-epidemie kan als een crisis beschouwd worden gezien de sociale ontwrich-

¹⁶ Rosenthal 1998, p. 14.

¹⁷ Voorbeelden hiervan zijn de roep om schadeloosstelling van overheidswege bij waterschade voor bewoners van uiterwaarden en compensatie voor de 'gedupeerden' van de aandelenleasecontracten. In verhouding tot de overheid verworden burgers steeds meer tot consumenten. Men wil maximale vrijheid om het eigen leven in te richten, maar ook dat de overheid alle mogelijke risico's afdekt. Op deze ontwikkeling wordt op deze plaats niet nader ingegaan.

¹⁸ Rosenthal 1998, p. 257-258.

¹⁹ Deze term is afgeleid van het ruimtevaartbegrip 'launching window' het moment dat de constellatie het beste is voor het lanceren van raketten.

²⁰ Rosenthal 1998, p. 256.

²¹ Tsjakka!

ting die het veroorzaakt. In 2000 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties deze infectieziekte onderkend als een bedreiging voor de globale vrede en veiligheid.²² In voornoemde gevallen is er sprake van doden, gewonden of grootschalige materiële schade. Men spreekt dan van acute crises.

Crises kunnen ook betrekking hebben op het functioneren van een organisatie of op de uitvoering van beleid. De bestuurlijke instantie staat dan onder druk. Dit type crisis is aan te duiden als een beleids crisis. Aangezien in *Crisis* een apart deel aan beleids crises gewijd is, zal er hier apart (in paragraaf 2.5) op in gegaan worden.

De ene crisis is de andere niet, ook wat betreft de schaal. Er is een onderscheid mogelijk naar 'eenvoudige' of 'kleinschalige' crises, maar ook naar 'complexe' of 'compound' (samengestelde) crises.

De gekozen casus lijkt op voorhand zowel elementen van een acute als van een beleids crisis te hebben. Het theoretisch kader heeft dan ook betrekking op deze typen crises. Daarmee wordt het crisismanagement met betrekking tot ramp pathogenen ó menselijke fouten, organisatorische gebreken en technologische kwetsbaarheden zoals onderhouds gebreken, geschonden veiligheidsvoorschriften en gedogen²³ ó en natuurrampen buiten beschouwing gelaten. Hiertoe verwijs ik graag naar *Crisis*, met name hoofdstuk 2.

2.3.3 Subjectivistische benadering

Zoals in de definitiebepaling al gesteld is, zijn dreiging, urgentie en onzekerheid de kernelementen van een crisis. Dit zijn 'objectieve' criteria. Toch is het niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een crisis. Door het COT wordt de subjectivistische benadering gebruikt. Men spreekt van een crisis als de situatie door betrokkenen als zodanig wordt ervaren. Het kan dus zijn dat zich (objectief) ernstige bedreigingen voordoen, maar dat die niet als zodanig worden waargenomen. Er is dan geen sprake van een crisis. Omgekeerd kunnen ernstige bedreigingen worden gepercipieerd zonder dat basisstructuren of fundamentele waarden daadwerkelijk worden bedreigd. Desondanks wordt er dan wel van een crisis gesproken.²⁴

2.3.4 Solidariteits- versus conflictcrises

Het COT maakt voorts een onderscheid tussen solidariteits- en conflictcrises. Bij solidariteitscrises zoals natuurrampen en terreurincidenten worden de noodzaak, de inhoud en de strekking van overheids optreden algemeen gevoeld. Conflictcrises doen zich met name voor wanneer groeperingen tegen het bestaande maatschappelijk stelsel of bepaalde facetten ervan ageren en in botsing komen met de overheid als representant van de gevestigde orde.²⁵

2.3.5 Proces

Crises worden door het COT opgevat als een proces. Het zijn geen 'gebeurtenissen' die zich 'spontaan' voordoen, ook al lijkt dit soms wel het geval te zijn, zoals bijvoorbeeld bij een aardbeving of het neerstorten van een vliegtuig. Ook in deze gevallen moet een crisis worden gezien in samenhang met hetgeen aan de crisis is voorafgegaan en met wat er na de crisis gebeurt.

Een crisis heeft een ontstaansgeschiedenis, kent een bepaalde dynamiek en gaat geleidelijk over in een nafase. Het is een proces van intensivering en concentratie: de crisisindica-

²² UNAIDS 2002.

²³ Voorbeelden hiervan zijn het exploderen van de spaceshuttle Challenger (1986) en het kapseizen van de veerboot Herald of Free Enterprise (1987).

²⁴ Rosenthal 1998, p. 13.

²⁵ Rosenthal 1998, p. 13.

ties hopen zich op en manifesteren zich door middel van een 'trigger' de lont in het kruitvat. Het verloop van de crisis kenmerkt zich door perioden van verdieping en verergering die, met wisselend succes, worden bestreden met interventiestrategieën en andere vormen van crisismanagement. De interventie kan onbedoeld tot verdere verdieping en verergering leiden. Een procesanalyse biedt mogelijkheden om oorzaken, reacties en gevolgen beter te begrijpen.²⁶

Een crisis is dynamisch van aard en zelf ook onderdeel van een groter proces. Het leidt altijd naar een nieuwe fase: van orde of wanorde, van voorspoed of ondergang, of van enigerlei mengvorm. Een crisis markeert een kritieke fase in een omvattender proces van transitie. Een procesanalyse maakt het mogelijk de crisis concreet af te bakenen in de tijd. Door zowel de aanloopperiode als de nafase in ogenschouw te nemen, is men beter in staat te bepalen wat de echt kritieke momenten in het proces zijn geweest.²⁷

De verschillende in *Crisis*, gebruikte termen (ontstaansgeschiedenis, oorzaken en aanloopperiode; dynamiek en reacties; nafase en gevolgen), met betrekking tot crisis als proces, voor hetzelfde zijn verwarrend. Vooruitlopend op de herdefiniëring van bovengenoemde termen in de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5 zal er in casu gebruik worden gemaakt van de termen *aanloopfase*, *dynamische fase* en *nafase*.

Chronische crises

Een crisis kan lang duren ó de zogenaamde chronische crisis ó maar een permanente crisis bestaat echter niet, er komt vroeg of laat een einde aan.

Een voorbeeld van een chronische crisis is de door Crisp en Wilkinson omschreven 'protracted refugee crisis' (de voortdurende vluchtelingen crisis): '() a situation seemingly without end and without solution. In such circumstances everyone ó refugees, hosts and potential donors ó increasingly feel victimized or taken advantage of. There is no specific definition of what constitutes a protracted crisis though in general terms it could be said to cover refugees who have lived in exile for more than five years, who cannot go home, cannot settle permanently in their current country of asylum and have little chance of being accepted anywhere else. () The longer protracted crises continue, the more difficult it becomes to fund them or find a solution. They produce a dynamic of their own including () a growing intolerance even among the most generous of hosts towards some of the most deserving of exiles.'²⁸ Hierbij valt te denken aan de Palestijnse kwestie en de situatie in diverse landen zoals de Democratische Republiek Congo, Sudan en Myanmar. Zelfs het Nederlandse (of meer in het algemeen: het Westerse) vluchtelingenbeleid kan als een chronische crisis beschouwd worden.

²⁶ Rosenthal 1998, p. 259-260.

²⁷ Rosenthal 1998, p. 260.

²⁸ Crisp & Wilkinson 2002, p. 22.

2.4 Crises in tweevoud

In *Crisis* wordt gesproken over ‘crises in tweevoud’ een klassiek wetenschappelijk debat tussen orde- en conflicttheoretici. Kernvraag in dit debat is wat nu eigenlijk het meest intrigerende en belangwekkende maatschappelijk fenomeen is: dat er in grootschalige, complexe maatschappijen toch sprake kan zijn van orde en stabiliteit, of dat er ondanks sociale normen en structuren maatschappelijke conflicten en veranderingen optreden.

Dit debat wordt voor een belangrijk deel als normatief gekenschetst: ‘ordetheoretici’ waarderen de maatschappelijke status-quo, ‘conflicttheoretici’ wijzen op het bestaan van grote maatschappelijke ongelijkheden en eenzijdige machtsuitoefening die de heersende orde in stand houdt. Voor ‘conflicttheoretici’ zijn conflict en instabiliteit voorwaarden voor noodzakelijk geachte maatschappelijke veranderingen.²⁹ Dit normatieve karakter brengt ook de beperkte bruikbaarheid met zich mee. Zoals in de inleiding (paragraaf 2.1) is opgemerkt, zijn normatieve vragen empirisch niet te toetsen.

2.4.1 Ordeperspectief

Vanuit het ordeperspectief, dat is gebaseerd op het harmoniemodel, worden crises voorgesteld als ernstige bedreigingen en verstoringen van centrale maatschappelijke waarden en structuren die zo goed mogelijk moeten worden bestreden, opdat het gewone leven zijn loop kan hervatten. Burgers, organisaties en autoriteiten zullen een gezamenlijke inspanning leveren om die aantasting tegen te gaan en de oude (pre-crisis) orde te herstellen. Crises appelleren in dit verband aan één van de kernfuncties van de overheid, namelijk de bescherming van burgers. Er mag worden verwacht dat overheidsorganisaties zich optimaal inzetten om dat doel te verwezenlijken.³⁰

2.4.2 Conflictperspectief

In het conflictperspectief is niet de aantasting van de orde het doorslaggevende kenmerk van een crisis, maar de mate waarin de gebeurtenissen botsende waarden en belangen blootleggen. Het gaat hierbij niet alleen om de onmiddellijke gevolgen van buitengewone omstandigheden, maar ook om hun doorwerking op middellange termijn. De nadruk ligt op maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en organisatorische kwesties die door crises worden opgeroepen of versterkt. Daarbij kan het gaan om vragen over de oorzaken van de crisis, de coördinatie van de bestuurlijke respons en de verdere afwikkeling van de crisis.

De voornoemde verschillen tussen crises vanuit orde- en conflictperspectief zijn uit *Crisis* overgenomen en weergegeven in figuur 2.1.³¹

²⁹ Rosenthal 1998, p. 102.

³⁰ Rosenthal 1998, p. 103.

³¹ Rosenthal 1998, p. 103.

Figuur 2.1 Crises vanuit orde- en conflictperspectief

<i>aspect</i>	<i>ordeperspectief</i>	<i>conflictperspectief</i>
crisisdefinitie	acute bedreiging of aantasting van centrale maatschappelijke waarden en/of belangen	situatie waarin de legitimiteit van de maatschappelijke, politieke en/of organisatorische status-quo ernstig wordt aangetast
kenmerken crisisleiderschap	functionele aanpassing aan extreme omstandigheden	gevecht om behoud en/of verandering van status-quo
belangrijkste crisisactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> - strategische besluitvorming - coördinatie van multi-actorsysteem - beheersing collectieve stress - hulpverlening getroffen 	<ul style="list-style-type: none"> - politieke communicatie - conflictantering - steunverwerving/belangenbehartiging
succes/faal criterium	minimalisering sociale schade via snel en volledig herstel status-quo	minimalisering politieke schade via conflictbeheersing en evenwicht

2.5 Beleidscrises

Aangezien in *Crisis* een apart deel gewijd is aan beleidscrises en ook de te onderzoeken casus mogelijk als zodanig te karakteriseren is, wordt hier apart aandacht besteed aan dit type crises.

2.5.1 Definitie beleidscrises

In *Crisis* hanteert men de volgende definitie voor een beleidscrisis: "Er is sprake van een beleidscrisis wanneer de bestuurlijke hoofdrolspelers binnen een sector de afname van politieke en/of maatschappelijke legitimiteit als bedreigend ervaren voor de institutionele status-quo binnen de desbetreffende beleidssector."³²

Beleidscrises onderscheiden zich van acute ó plotselinge en met hevigheid optredende ó crises, zoals rampen, gijzelingen en rellen, doordat de elementen dreiging, urgentie en onzekerheid een ander karakter hebben. Beleidscrises kennen momenten van tijdsdruk, maar zij kunnen maanden of zelfs jaren voortwoekeren. Ook de dreiging laat zich moeilijker (h)erkennen. Het gaat bijvoorbeeld om situaties waarin de actoren binnen een bepaalde beleidssector kampen met sterk tegenvallende beleidsresultaten, kostenescalaties, onderlinge spanningen en integriteitproblemen.³³ Deze beleidscrises kunnen zich dan wel weer manifesteren in acute crises, affaires (in het oog springende kwesties die zich kenmerken door het omstreden karakter van personen, organisaties of belangen) of schandalen (heftige, meestal kortstondige uitbarstingen van woede en afkeuring in brede kring over het functioneren van organisaties of de handelwijze van personen) die soms het gevolg zijn van doelbewuste pogingen van belanghebbenden om het pleit in een langdurige, energieverblindende beleidscrisis in het eigen voordeel te beslechten. Dit type crisisexploitatie is riskant, omdat het krachten kan ontketenen die niemand, inclusief de aanstichters, nog in de hand heeft.³⁴

³² Rosenthal 1998, p. 124.

³³ Rosenthal 1998, p. 120.

³⁴ Rosenthal 1998, p. 142.

Een beleidscrisis treft een beleidsgemeenschap: een groep actoren die betrokken is bij de besturing van een bepaalde beleidssector, bestaande uit beleidsmakers, beleidsuitvoerders en beleidscliënten. Deze beleidsgemeenschappen kunnen zeer gesloten zijn (iron triangles) maar ook open en complex (de netwerken). Een beleidsgemeenschap is tussen het maatschappelijke en politieke niveau te plaatsen.³⁵

Een beleidscrisis mag volgens het COT niet verward worden met een politieke crisis. In dat laatste geval gaat het primair om verstoorde relaties en vertrouwensbreuken tussen partijen die tot het politieke systeem behoren zoals ministers, staatssecretarissen en Tweede-Kamerfracties. Het COT veronderstelt dat hetgeen zich in deze politieke stroom afspeelt, een eigen dynamiek kent en ook door andere mechanismen wordt beïnvloed.³⁶

De verstoringen die beleidscrises kenmerken, worden door het COT nader geduid in de termen van legitimiteit, wat verwijst naar de aanvaarding van bestuur door degenen namens wie bestuurd wordt. Het verkrijgen en behouden van deze legitimiteit is van cruciaal belang voor het voortbestaan van een beleidsgemeenschap.³⁷ Wanneer er sprake is van groeiende ontevredenheid, weerstand en wantrouwen in de maatschappelijke en politieke omgeving van een beleidssector, duidt dit op legitimiteitsverlies.³⁸

2.5.2 Oorzaken beleidscrises

Beleidscrises kunnen veroorzaakt worden door onthechting, politisering en veronachtzaming van problemen. Bij onthechting is de maatschappelijke inbedding van een beleidsgemeenschap aan erosie onderhevig. De verwachtingen en normen van de cliënten en andere belanghebbenden komen niet langer overeen met de agenda en werkwijze van de beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Van politiseren is sprake indien het functioneren van de beleidssector onderdeel wordt van politieke strijd. Veronachtzaming verwijst naar het bestuurlijke onvermogen om legitimiteitsverlies tijdig waar te nemen en de oorzaken van maatschappelijke en politieke zorg voortijdig weg te nemen.³⁹

2.5.3 Voorbeelden beleidscrises

Een voorbeeld van een beleidscrisis is de drievoudige crisis in de opsporing waartoe in 1996 de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden concludeerde naar aanleiding van de IRT-affaire: er was onvoldoende sprake van een normstelling; in de organisatie was onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was; en het openbaar ministerie had te weinig gezag over de politie.⁴⁰ Andere voorbeelden zijn de wethouderscrisis van 1993 naar aanleiding van risikante beleggingen door de Gemeentelijke Kredietbank van Groningen en een burgemeesterscrisis eind 1997, begin 1998 naar aanleiding van rellen in de Oosterparkbuurt te Groningen. Beide crises resulteerden in het aftreden van de betrokken bestuurders.⁴¹

Uit de analyse in hoofdstuk 4 zal moeten blijken of en in hoeverre er in casu sprake is van een beleidscrisis.

³⁵ Rosenthal 1998, p. 121-122.

³⁶ Rosenthal 1998, p. 121.

³⁷ Rosenthal 1998, p. 122-123.

³⁸ Rosenthal 1998, p. 123.

³⁹ Rosenthal 1998, p. 125.

⁴⁰ Commissie-Van Traa 1996, p. 5.

⁴¹ Nieuwenhuijsen 2000, p. 32-37.

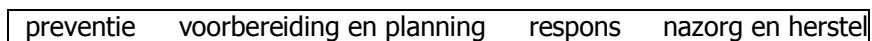
2.6 Crisismanagement

Het COT maakt een onderscheid tussen enerzijds het ontstaan, verloop en gevolg van de *crisisdreiging* als proces en anderzijds de *reacties* van bestuurders en gezagsdragers. In het laatste geval is er sprake van crisismanagement. Het COT definieert crisismanagement als de reactie van bestuurders of gezagsdragers op een crisis. Het gaat hierbij om ordeherstel of conflict-hantering.

Lange tijd is crisisonderzoek vrijwel uitsluitend gericht geweest op crisisbesluitvorming. Crises waren eerst en vooral 'occasions for decision'. Tegenwoordig wordt ook gekeken naar wat aan de kritieke momenten vooraf ging en wat daarop volgde.

Bij de bestudering van crisismanagement wordt gebruikgemaakt van het fasenmodel van het Amerikaanse Federal Emergency Management Agency (FEMA).⁴² In dit analytische model doorloopt men achtereenvolgens de vier fasen van preventie; voorbereiding en planning; respons; nazorg en herstel.⁴³ Dit model is in figuur 2.2 weergegeven. In dit onderzoek ligt de nadruk op de crisisbesluitvorming, wat in het fasenmodel figureert als (crisis-) respons. Binnen dit onderzoek ligt de nadruk niet op de crisis als proces maar op het crisismanagement en wordt gekeken in hoeverre bepaalde onderdelen uit de crisismanagementtheorie toepasbaar zijn op de casus.

Figuur 2.2 Fasenmodel FEMA



Regelmatigheden bij acute crises

Van Putten noemt een aantal regelmatigheden die zich bij acute crises voor lijken te doen. In crisissituaties wordt de besluitvorming gecentraliseerd: zij speelt zich voor een groot deel af in kleine ad hoc groepen. Ze kenmerkt zich door improvisatie, waardoor een groot deel van de besluitvorming langs informele weg plaatsheeft. Adviseurs schuiven door naar beslissingsposities. Binnen crisisbestrijdingsteams kunnen organisatorische en bestuurlijke conflicten hoog oplopen, mede omdat veel op het spel staat: wordt de crisis niet snel opgelost, dan kan dat de bestuurder zijn baan kosten. In crisissituaties raken bestuurders geobsedeerd door het tijdsaspect. Zij concentreren zich op zaken van de zeer korte termijn. Zij zijn niet in staat tot herdefiniëring van de situatie en fixeren zich op één dominant doel-middel schema. Dit laatste wordt mede in de hand gewerkt door de neiging van besluitvormers om communicatie te beperken tot bondgenoten. Hoewel tijdens een crisis de communicatie met andere betrokkenen over de hele linie toeneemt, neemt die met bondgenoten sterker toe dan met (vermeende) tegenstanders.⁴⁴

Hoewel de keuze altijd discutabel kan zijn, is er voor gekozen om de volgende begrippen centraal te stellen in de toepassing van de theorie: crisisactoren; centralisatiethese; crisisbesluitvorming of respons; crisisanticipatie; incubatieperiode; labelling; fundamentele attributiefout; en typologie van crisisontwikkeling. Daarnaast worden de begrippen ordeherstel versus con-

⁴² Deze organisatie coördineert de crisisrespons na een presidentiële rampverklaring.

⁴³ Rosenthal 1998, p. 43.

⁴⁴ Van Putten 1994, p. 269-270.

flicthantering en crisisoorzaken vanuit deterministisch en voluntaristisch perspectief in dit hoofdstuk besproken.

2.6.1 *Crisisactoren*

Binnen het crisisproces spelen diverse actoren een rol. In dit onderzoek worden de volgende actoren benoemd: gezagsdragers, media en adviseurs.

Gezagsdragers

Gezagsdragers, ook aan te duiden als *autoriteiten*, zijn belast met en het gezicht van het gezag. Bij hen ligt tijdens de besluitvorming, zeker ten tijde van crises, het primaat. In hoeverre speelt de persoon, als een sterk of zwak figuur, van de gezagsdrager een rol? Hun rol wordt nader beschreven in paragraaf 2.6.2.

Media

De media hebben een grote, vaak beslissende invloed op het ramp- en crisisgehalte van gebeurtenissen. Voor de media vormen de kritieke momenten, met de daarbij behorende beslissingen, het hoogtepunt. De wijze waarop autoriteiten in de media verantwoording afleggen, bepaalt in hoge mate het publieke en politieke oordeel over de kwaliteit van de crisisbesluitvorming.⁴⁵

Voor veel volksvertegenwoordigers vormen de media een primaire informatiebron. De verantwoording na uitvoerige media-aandacht zal een andere vorm aannemen dan het geval is wanneer de media nauwelijks aandacht besteed hebben aan het incident. Naast de intensiteit van de media-aandacht is tevens de duur van de media-aandacht van belang. Volksvertegenwoordigers vatten intensieve, langdurige media-aandacht op als een signaal dat zij zelf aandacht moeten besteden aan een onderwerp. De noodzaak om de besluitvormers ter verantwoording te roepen wordt groter. Kennelijk leeft het thema onder de bevolking. De media fungeren zo als agendavormer voor de volksvertegenwoordiging. Onderwerpen die nauwelijks aandacht in de media krijgen, zullen minder snel op de verantwoordingsagenda worden geplaatst dan onderwerpen waaraan de media langdurig en intensief aandacht besteden.⁴⁶

In *Crisis* worden drie proposities met betrekking tot de rol van de media genoemd. Ten eerste dat de media vaak eerder dan de autoriteiten weten dat een crisis is ontstaan en wat de aard en omvang van de crisis is. Achter die propositie gaat de wetenschap schuil dat de snelheid en beweeglijkheid van de moderne media die van vrijwel alle andere crisisactoren overtreffen. Ten aanzien van de casus uit 1914 behoeft dit waarschijnlijk enige nuancering. Dit zal later blijken. De tweede propositie stelt dat autoriteiten zich in belangrijke mate door de berichtgeving in de media laat leiden en in sommige mate zelfs aan mediafixatie lijden. Mediafixatie is de exclusieve oriëntatie op de berichtgeving in de media. Om de bron van de eigen fixatie aan te pakken gaan crisisbesluitvormers soms over tot een informatie- en media-stop, een vorm van afscherming. De derde propositie stelt dat de effectiviteit van crisisbesluitvorming in belangrijke mate afhangt van de mate waarin en de wijze waarop de media hierover berichten. Een effectieve crisisbesluitvorming zonder \pm media coverage \emptyset is nauwelijks mogelijk. Effectieve crisiscommunicatie is op haar beurt niet los te zien van de authentieke kwaliteit van de crisisbesluitvorming.⁴⁷

⁴⁵ Rosenthal 1998, p. 47.

⁴⁶ Rosenthal 1998, p. 99.

⁴⁷ Rosenthal 1998, p. 56-57.

Media in de affaire Margarita

Tekenend voor de rol van de media is de wijze waarop de affaire Margarita na een reeks interviews medio februari en maart 2003 in een stroomversnelling kwam: Prinses Margarita de Bourbon de Parme, een nichtje van Koningin Beatrix, raakte gebrouilleerd met haar familie vanwege haar partnerkeuze. Prinses Margarita trad in een reeks interviews onder de kop Oranjebitter in het weekblad *HP/De Tijd* naar buiten over gedragingen van leden van het Koninklijk Huis en machtsmisbruik, zoals het inschakelen van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) in familiekwetsies. Aanvankelijk werden deze beweringen in de media en de politiek weggehoond. Toen ze echter een tv-interview gaf en met concrete bewijzen kwam, leidde dit tot een debat in de Tweede Kamer en kwamen zowel het kabinet Balkenende I als de ambtelijke diensten BVD ó thans AIVD ó en het Kabinet der Koningin zwaar onder vuur te liggen.⁴⁸

Media in de crisis tussen Thailand en Cambodja

Een ander interessant voorbeeld van de rol van de media is de crisis tussen Thailand en Cambodja die eind januari 2003 plaats vond.

Cambodjaanse media citeerden op 29 januari een uitspraak van een populaire Thaise soapactrice waarin ze gezegd zou hebben dat het Cambodjaanse tempelcomplex Angkor, waarvan de centrale tempel Angkor Wat de vlag van Cambodja siert, aan Thailand zou moeten toebehoren.⁴⁹ Hierop braken grote rellen uit en werden de Thaise ambassade en drie Thaise hotels in Cambodja geplunderd door circa duizend demonstranten, waarbij één dode viel. Toen in Bangkok een foto in de media verspreid werd waarop Cambodjaanse demonstranten een afbeelding van de zeer gerespecteerde Thaise koning vertraptten, bestormden Thaise demonstranten de Cambodjaanse ambassade. De schade kon, afgezien van het verwijderen van het zegel van de Cambodjaanse ambassade, beperkt blijven dankzij een zeer ongebruikelijke interventie van de Thaise koning. Toen hierop in Cambodja het onjuiste gerucht verspreid werd dat bij deze bestorming doden gevallen waren, verergerden de rellen in Cambodja.

Op 30 januari werden de diplomatieke betrekkingen verbroken, de grens tussen beide landen werd gesloten en de Thaise premier dreigde zelfs commando's naar Cambodja te sturen om de orde te herstellen. Cambodjaanse staatsburgers werden niet meer in Thailand toegelaten, Thaise staatsburgers werden uit Cambodja geëvacueerd, Thaise tv-kanalen in Cambodja gingen op zwart en Thai Airways annuleerde alle vluchten op Cambodja.

Op 31 januari bleek dat de uitspraak van de actrice gedaan was als personage in één van haar soaprollen en gaven de Cambodjaanse media toe deze overgenomen en als waar gepubliceerd te hebben zonder dit te verifiëren.

⁴⁸ Dat een crisis onverwacht weer de kop op kan steken, blijkt in oktober 2003 wanneer er een affaire ontstaat inzake criminele contacten in het verleden van Mabel Wisse Smit, de verloofde van de tweede zoon van de koningin, prins Johan Friso, en de rol van de AIVD. Hierbij ontstaat kritiek op het meten met twee maten inzake de screening van partners van leden van de koninklijke familie. Op moment van schrijven is deze affaire nog volop aan de gang en kunnen hier verder nog geen uitspraken over gedaan worden.

⁴⁹ De achtergrond van deze crisis gaat eeuwen terug. Het acht eeuwen oude en 400 km² beslaande hindoeïstisch-boeddhistische complex Angkor bestond oorspronkelijk uit honderden tempels en paleizen in het noordwesten van Cambodja en een deel in Thailand. Het was het centrum van het rijk van de Khmers (Cambodjanen). Rond de twaalfde eeuw beheersten de Khmers het huidige Cambodja, Laos, Zuid-Vietnam en het grootste deel van het huidige Thailand. In 1431 veroverden de legers van Siam Angkor en raakte het Khmer-rijk in verval. Eeuwenlang besloeg Siam vrijwel geheel Zuidoost-Azië, inclusief Angkor. De afgelopen twee eeuwen zijn er tussen beide landen meningsverschillen geweest over grenzen en territoria. Momenteel is er in Cambodja vooral frustratie vanwege de grote Thaise invloed op de Cambodjaanse economie en cultuur en omdat de Thai meer profiteren van de toeristentrekker Angkor Wat dan de Cambodjanen zelf.

Nadat de Cambodjaanse regering excuses gemaakt had tegenover de Thaise regering, de geschatte schade van ruim veertig miljoen euro beloofde te vergoeden, en de betrokkenen bij de rellen ó waarvan al 150 mensen gearresteerd waren, waaronder mensen van de media ó beloofde te vervolgen was de crisis bezworen, twee dagen, een grote economische schade en één dode nadat deze begonnen was met een onjuist en ongecontroleerd gerucht.⁵⁰

De rol van de media lijkt heden ten dage onbetwist. De hierboven aangehaalde voorbeelden zijn wat dat betreft zeer illustratief. Grote vraag is wat de rol en positie van de media was ten tijde van de crisis in de casus. Hier zal in de hoofdstukken 3 en 4 verder op ingegaan worden.

Adviseurs

Adviseurs hebben in crisissituaties een meer dan proportionele invloed op de besluitvorming, het verschil tussen advisering en meebeslissen valt weg. Deskundigen schuiven op naar beslissingsposities, ambtenaren schuiven bij bestuurders aan. Door hun specialistische expertise hebben ze vaak een monopolie over de informatieverschaffing aan de gezagsdragers die de beslissingen moeten nemen. Daarnaast weten crisisbesluitvormers nooit met zekerheid of een adviseur belangeloze informatie verstrekt. Dit dilemma wordt versterkt bij een gebrek aan consensus tussen adviseurs. Naast de vertrouwde adviseurs dienen besluitvormers daarom ook oog te houden voor informatie uit andere bronnen. Voorbeelden van adviseurs zijn militairen tijdens de watersnoodramp in 1953, psychiaters tijdens gijzelingsacties en exacte wetenschappers tijdens milieu-incidenten.⁵¹

In de hoofdstukken 3 en 4 zal bekeken worden óf en zo ja, welke adviseurs een rol hebben gespeeld in de crisisbesluitvorming rond de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het begin van de Eerste Wereldoorlog.

2.6.2 Centralisatiethese

Een crisis is een cruciale periode voor elk type organisatie of sociaal verband. De dreigende situatie vraagt om acties en beslissingen die genomen moeten worden onder enorme tijdsdruk. De bureaucratische structuur die overheidsorganisaties doorgaans hebben functioneert prima bij routinematige besluitvormingsprocedures die op een formele en relatief trage wijze verlopen. Deze structuren zijn echter niet geschikt om de snelle en kritieke beslissingen te nemen waar crises om vragen. Van de gezagsdragers wordt verwacht dat zij hun verantwoordelijkheden nemen en dat zowel de oorzaak als de gevolgen van de crisis aangepakt worden. Door de besluitvorming te centraliseren kan dit probleem hanteerbaar gemaakt worden. De besluitvorming verschuift dan van de normale verhoudingen naar hogere niveaus van de organisatorische hiërarchie, terwijl het makkelijker wordt om interorganisatorische samenwerking te coördineren. Dit wordt de centralisatiethese genoemd. Centralisatie wordt als een nuttige, zo niet cruciale, organisatorische reflex beschouwd.

De centralisatiethese houdt ook in dat ten tijde van crises democratische beginselen van brede betrokkenheid en ‘checks and balances’ moeten wijken voor een daadkrachtig bestuur.⁵² Er overheerst het vage maar sterke gevoel dat nood wet mag breken. Van formele bevoegdheden, procedures en regels lijkt weinig over te blijven.⁵³ In *Crisis* wordt dit als één

⁵⁰ ‘Anti-Thaise rellen in Cambodja na ölasteroö’ *NRC Handelsblad* 30 januari 2003, p. 4; ‘Cambodja biedt Thailand excuses aan: einde crisis’ *NRC Handelsblad* 31 januari 2003, p. 4; ‘Dure ruzie Cambodja en Thailand’ *NRC Handelsblad* 4 februari 2003, p. 15.

⁵¹ Rosenthal 1998, p. 57.

⁵² Rosenthal 1998, p. 49.

⁵³ Rosenthal 1998, p. 51.

van de dilemma's ó daadkracht versus staatsrechtelijke conformiteit ó tijdens crisisbesluitvorming genoemd. De neiging ontstaat al snel om toezichhoudende organen zoals parlement en gemeenteraad buiten spel te zetten, daar er simpelweg geen tijd is om democratische besluitvormingsprocedures na te leven. Openheid van crisisbesluitvorming zou een verlammen- de werking kunnen hebben. Een zekere mate van geslotenheid lijkt de besluitvorming tijdens crises daarom ten goede te komen. Toch moeten besluitvormers in hun achterhoofd houden dat er een moment van verantwoording kan komen, hoe ver weg dat moment in the midst of crisis ook kan lijken te zijn. Besluiten die niet voldoende op hun staatsrechtelijk karakter worden gewogen, kunnen in een later stadium nog uitgebreid door anderen tegen het licht worden gehouden.⁵⁴ De centralisatiethese zal tijdens de analyse van de casus onderzocht worden.

Tevens is interessant om te zien wat de rol is van groepsdenken: de geforceerde neiging om zich te conformeren aan een gemeenschappelijk standpunt. De paradox van het groepsdenken is dat een unaniem besluit een zekere daadkracht lijkt te demonstreren, terwijl het in feite de uitkomst is van de angst van sommige individuen om op zo'n cruciaal moment tegen de meerderheid in te gaan.⁵⁵

2.6.3 Crisisbesluitvorming of respons

Binnen het voornoemde FEMA fasenmodel figureert crisisbesluitvorming onder de noemer van (crisis)respons als één van de vier fasen (preventie; voorbereiding en planning; respons; nazorg en herstel). Kenmerk van crisisbesluitvorming is dat het ad hoc, informeel en persoonlijk is. Het treedt buiten de reguliere, routinematige besluitvorming. Dit is vooral het geval bij hyper-crisis crises die onaangekondigd in een zeer kort tijdsbestek een dramatische omvang aannemen.

In *Crisis* worden twee belangrijke proposities met betrekking tot crisisbesluitvorming genoemd: een explosieve toename van informatie tijdens crises en een toename van de communicatiesnelheid.⁵⁶ Dit kan leiden tot zowel een informatie-overload als een informatiekort. In de informatie-explosie zit niet altijd de juiste, gefundeerde, informatie die nodig is voor de besluitvorming. Door de collectieve stress die kenmerkend is voor een groot aantal crises, is er vaak sprake van de verspreiding van ongefundeerde informatie. Deze geruchten variëren van de verergering van slecht nieuws tot fantasieën over ophanden zijnde oplossingen. Zo ontstaan er na het nieuws van een gijzeling vaak geruchten over andere (op handen zijnde) gijzelingen en worden er tijdens rampen steevast melding gemaakt van grootschalige plunderingen. Gezien vanuit een functioneel perspectief versterken geruchten de collectieve mobilisatie of dragen zij bij tot het creëren van zekerheid in onzekere tijden. Daarbij komt de functionaliteit van geruchten voor specifiek in het geding zijnde belangen. Geruchten worden soms doelbewust verspreid om bepaalde beslissingen en acties uit te lokken. Crisisbesluitvorming bestaat voor een deel uit het ontcrachten van geruchten.⁵⁷

2.6.4 Ordeherstel versus conflictantering

Zoals crises vanuit orde- of conflictperspectief beschouwd kunnen worden, geldt dat ook voor crisismanagement. Crisismanagement vanuit ordeperspectief is de georganiseerde beheersing van buitengewone omstandigheden, waarbij alle betrokken autoriteiten en organisaties geacht worden baat te hebben bij een nauwe samenwerking bij de bestrijding van de gemeen-

⁵⁴ Rosenthal 1998, p. 65.

⁵⁵ Rosenthal 1998, p. 59.

⁵⁶ Rosenthal 1998, p. 54.

⁵⁷ Rosenthal 1998, p. 55-56.

schappelijke dreiging: ordeherstel. In het conflictperspectief staan de belangen en waarden van verschillende partijen tegenover elkaar: conflicthantering.

In figuur 2.3 worden de beide perspectieven tegenover elkaar gezet in de vier fasen van crisismanagement: preventie (risicoanalyse versus conflict), voorbereiding (risicoselectie versus activering), respons (flexibiliteit versus crisispolitiek) en herstel (leren versus afrekenen).⁵⁸

Preventie: risicoanalyse versus conflict

Vanuit het ordeperspectief zullen de autoriteiten een zo betrouwbaar mogelijke inschatting willen maken van mogelijke toekomstige crises. Risico's die verbonden zijn aan hedendaagse en toekomstige crises worden in kaart gebracht. Vervolgens bepalen de betrokken autoriteiten met welke maatregelen deze potentiële crises bestreden kunnen worden. Bij het ordeperspectief ligt het accent op de analytische problemen van crisispreventie.

Vanuit het conflictperspectief gaat het om wat gezagsdragers een acceptabel risico vinden en welke prijs men bereid is te betalen voor het voorkomen of bestrijden van crises. Crisispreventie vergt inspanningen, beperkt vrijheden en kost geld, terwijl het de vraag is of zij deze offers altijd waard is. Dit probleem komt duidelijk naar voren in de discussie over terrorismebestrijding naar aanleiding van de terreuraanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten.⁵⁹ Een keuze op zuiver analytische gronden is vaak niet te maken en vaak is zowel pro als contra sprake van sterke argumenten. Daarnaast is het de vraag in hoeverre alle actoren op crisispreventie gericht zijn. Escalatie van een probleem of conflict tot een crisis kan als wenselijk beschouwd worden om zo een issue te agenderen en veranderingen door te voeren. Ideologische voorkeuren en politieke machtsverhoudingen bepalen welke preventiestrategie uiteindelijk gebruikt wordt, waarbij retorische manipulatie van onderzoeksgegevens niet geschuwd worden.⁶⁰

Voorbereiding: risicoselectie versus activering

Daar niet elke denkbare crisis voorkomen kan worden, dienen de autoriteiten zich voor te bereiden op crisisbestrijding.

Vanuit het ordeperspectief is de belangrijkste vraag hoe omvattend de autoriteiten te werk dienen te gaan bij de crisisbestrijding. Er dienen crisisscenario's als uitgangspunt genomen te worden voor de organisatorische voorbereidingen, waarbij het de vraag is of men kiest voor de meest plausibele, die met de ingrijpendste gevolgen, of die waarmee de organisatie het meest vertrouwd is. De kwaliteit van de voorbereiding hangt in deze optiek onder meer af van de zorgvuldigheid waarmee de selectie van te verwachten crises wordt gemaakt. Voorts moet bepaald worden welke actoren welke taken in de uiteenlopende typen crises vervullen en hoe de samenwerking gecoördineerd kan worden. Dit dient als uitgangspunt genomen te worden bij de verdere crisisplanning en training van de actoren.

Vanuit het conflictperspectief gaat men er vanuit dat autoriteiten en organisaties (veel) weerstand bieden tegen voorbereidingsinitiatieven, daar men niet graag denkt aan 'worst-case'-scenario's. In veel organisaties, zowel in de publieke als de private sector, is sprake van een diepgewortelde neiging de eigen kwetsbaarheid te ontkennen. Gezagsdragers geven in tijden van voorspoed in het algemeen geen prioriteit aan de voorbereiding van mogelijke crises. Zij vertrouwen op het improviserend vermogen, of zij delegeren de verantwoordelijkheid voor crisisplanning naar de marge van de organisatie. Daarom draait het vanuit het conflict-

⁵⁸ Rosenthal 1998, p. 106-107.

⁵⁹ Maat & Tszelszky 2001, Vermaas 2001.

⁶⁰ Rosenthal 1998, p. 106-108.

perspectief bij de voorbereiding vooral om activeren van aandacht en steun voor de planning van mogelijke crises.⁶¹ Voor de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten werd de terrorismedreiging in Nederland nagenoeg weggehoond als een 'ver-van-ons-bed-show'. Na de aanslagen ontstond er weer een overreactie, waarbij zelfs de verzekering van de Rijksuniversiteit Groningen werd opgezegd omdat deze vanwege haar internationale karakter een te groot risico zou lopen op terroristische aanslagen.⁶²

Respons: flexibiliteit versus crisispolitiek

Tijdens de responsfase draait het in het ordeperspectief in normatieve zin om het tonen van flexibiliteit en daadkracht. Flexibiliteit moet zich uiten in een snelle en doeltreffende aanpassing aan extreme omstandigheden. Daadkracht is nodig om hoofd- en bijzaken te onderscheiden en op voortvarende wijze ongewone diensten te leveren. Een vlekkeloze informatievoorziening en een optimale communicatie tussen bestuur en maatschappij zijn hier van groot belang. De verantwoordelijke instanties moeten in woord en daad uitstralen dat zij de situatie serieus nemen en onder controle brengen. In korte tijd moet men ingrijpende beslissingen nemen, omvangrijke operaties opzetten, de maalstroom aan berichten en geruchten onder controle brengen en tijdige en accurate voorlichting aan het publiek bieden. Daarbij moeten de verschillende instanties de activiteiten onderling nauw coördineren. Tijdens crises staan bestuurders en operationele diensten onder hoge druk en het is de vraag hoe zij in de stressvolle context van een crisis overeind blijven. Het empirisch onderzoek richt zich op de vraag welke aanpassingen in de organisatie en de politiek-bestuurlijke besluitvorming worden doorgevoerd en hoe de crisismanagers onder stress functioneren. Het probeert patronen en regelmatigheden in het verloop van crisisbesluitvorming te ontdekken.

Vanuit het conflictperspectief draait het in de responsfase primair om het achterhalen van de betekenis die aan de gebeurtenissen wordt gegeven. Issues als toedracht, verantwoordelijkheden, kwaliteit van de reactie en consequenties voor de posities en het beleid van betrokken instanties staan centraal. In een verder stabiele, welvarende, hoogontwikkelde samenleving zetten crises een zoektocht naar schuldigen op gang. Tegelijkertijd zijn crises momenten waarop de 'bokken van de schapen gescheiden worden', waarop crisisbestrijders kunnen laten zien wat zij waard zijn, wat zelfs kan leiden tot heftige concurrentie. Crisismanagement vergt in deze fase behoedzaam manoeuvreren, daar actoren hoog in achting kunnen stijgen, maar evengoed diep kunnen vallen. Crises kunnen in deze fase aangegrepen worden om hervormingen door te drukken, maar deze pogingen kunnen er ook toe leiden dat veranderingen voor lange tijd geblokkeerd worden.⁶³ Na de aanslagen van 11 september 2001 werden er in diverse landen, waaronder Nederland, in het kader van de 'oorlog tegen terrorisme' wetten en andere maatregelen doorgedrukt die voordien, vanwege de aantasting van grondrechten zoals privacy, niet aanvaardbaar waren.⁶⁴

Herstel: leren versus afrekenen

Wanneer de acute dreiging is weggenomen en de autoriteiten zich kunnen opmaken voor de afwikkeling van de crisis en het herstel van de schade, is in het ordeperspectief de crisis voor-

⁶¹ Rosenthal 1998, p. 108-109.

⁶² UK (weekblad voor de Rijksuniversiteit Groningen) 13 december 2001, p. 3 en persoonlijke communicatie (februari 2002) naar aanleiding van lezing 'Terrorisme en de Verenigde Staten' door J.H. Maat voor studenten van de cursus 'Contemporary American Language and Culture', Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen, 13 februari 2002.

⁶³ Rosenthal 1998, p. 110.

⁶⁴ Maat & Tszelszky 2001, Vermaas 2001.

bij. Probleem hierbij is dat het net zo lastig is om aan te geven wanneer de crisis voorbij is, als om aan te geven wanneer de crisis begonnen is. Indien de afstemming en soepele omschakeling van de crisisactoren onvoldoende lukt, waarbij de ene actor nog actief is en de andere al uitgewerkt is, is er sprake van een *post-crisis* waarbij soms interventie van bovenaf nodig is om de afhandeling weer op gang te brengen. Onderdeel van de herstelfase is ook het leerproces. In deze fase kunnen bestaande plannen, organisaties en autoriteiten geëvalueerd worden, wat van belang is voor de verbetering van preventie en voorbereiding. Daarmee is het fasenmodel ook een cyclisch proces geworden.

In het conflictperspectief wordt niet gesproken van herstel- maar van nafase. Immers, in de praktijk leidt bijna iedere crisis ook tot veranderingen in de bestaande verhoudingen, terwijl herstel zou betekenen dat de verdedigers van de status-quo per definitie weer de overhand zouden hebben weten te krijgen. Bovendien hebben partijen soms zelf belang in het laten voortduren van een crisis. Zoals gezagsdragers die tijdens crises bijzondere bevoegdheden kunnen hebben, bijvoorbeeld regeren bij volmacht of de status van een *noodtoestand*. In de nafase kan ook strijd ontstaan over de *lessons learned* en de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van verschillende gezagsdragers en instanties. Vanuit conflictperspectief is de crisis pas voorbij wanneer een nieuw politiek evenwicht ontstaan is en de legitimiteit van de autoriteiten min of meer verzekerd is.⁶⁵

Perspectieven voor crisisonderzoek

De hierboven aangehaalde en uitgewerkte perspectieven zijn te beschouwen als een voorbeeld hoe theorievorming de analyse van crisismanagement kan aanscherpen. Ieder perspectief schept tot op zekere hoogte zijn eigen toepassingsgebied, daar gebeurtenissen die in het ene perspectief als crisis gelden, in het andere niet op vallen maar als normaal beschouwd kunnen worden en vice versa.

Het ordeperspectief is meer, het conflictperspectief is minder vanzelfsprekend gericht op de operationele aspecten van crisismanagement. Het conflictperspectief is meer, het ordeperspectief is minder georiënteerd op de *post-crisis*

Crisismanagement is, net zoals besturen, te typeren als evenwichtskunst. Daarbij is het mogelijk beide perspectieven te combineren door ze in serie te schakelen, aangenomen dat in de meeste gevallen partijen tijdens de acute crisisrespons primair uit zijn op ordeherstel en functionele samenwerking. Inzichten uit het ordeperspectief kunnen het gedrag van partijen in deze fase verklaren. In de nafase ligt een analyse met behulp van het conflictperspectief voor de hand, daar partijen in deze fase meer bezig zouden kunnen zijn met belangenverdediging en politiek manoeuvreren.

De ontwikkeling van het inzicht in crisismanagement is volgens *Ø Hart* in *Crisis* gediend bij de verdere uitbouw en precisering van beide perspectieven. Daarbij dienen verschillende strategieën naast elkaar gevolgd te worden. Ten eerste dienen de *contrasten* tussen beide modellen zo scherp mogelijk te worden aangezet. Ten tweede dienen ook *combinaties* van de beide perspectieven te worden beproefd. Daar in de bestuurlijke praktijk beide perspectieven ook naast elkaar bestaan, valt ook een bepaalde mate van integratie tussen orde- en conflictperspectieven op crisismanagement niet uit te sluiten.⁶⁶

De perspectiefkeuze heeft een didactische achtergrond, geen empirische. Meer wetenschappelijk zou zijn, de contingentie (toevalligheid) te bepalen: Wanneer is het ene perspectief van toepassing, wanneer het andere perspectief? Doordat er steeds van perspectief gewisseld wordt, is het de vraag in hoeverre de theorie voldoet aan de eis van interne consistentie,

⁶⁵ Rosenthal 1998, p. 113-114.

⁶⁶ Rosenthal 1998, p. 114-115.

met andere woorden: het vermijden van tegenspraak. De vraag welk perspectief toepasbaar is, is niet empirisch maar pre-theoretisch. Daarom zal het orde- en conflictperspectief ten aanzien van crisismanagement ó net zoals ten aanzien van crises in het algemeen (zie paragraaf 2.4) niet in de analyse op de casus toegepast worden.

Figuur 2.3 Crisismanagement vanuit orde- en conflictperspectief

	<i>ordeperspectief</i>	<i>conflictperspectief</i>
essentie crisismanagement	reductie/eliminatie dreiging of aantasting: herstel status-quo	spanning tussen status-quo gerichte veranderingsgerichte groepen en strategieën
preventie	analytische uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - kenbaarheid toekomst - beïnvloedbaarheid van oorzaken onveiligheid 	politieke uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - (on)wenselijkheid preventie - verantwoordelijkheidsverdeling - lastenverdeling preventiemaatregelen
voorbereiding	analytische uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - risicoanalyse en -selectie organisatorische uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - interorganisatorische samenwerking ontameren 	politieke uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - weerstand doorbreken - agendering crisisplanning
respons	organisatorische uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - flexibiliteit besluitvorming en uitvoering: snelle adaptatie - leiding massale mobilisatie - coördinatie netwerk van organisaties - reductie informatieoverlast - publieksvoorlichting - stressbeheersing besluitvormers/hulpverleners/organisaties 	politieke uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - besturen in legitimizeitsvacuüm - orde- versus veranderingscoalities communicatieve uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - overtuigen van critici - massamedia als politieke actor
herstel	organisatorische uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - afbouw crisisorganisatie - continuïteit hulpverlening - aanvang wederopbouw - benutten leerkansen 	politieke uitdaging: <ul style="list-style-type: none"> - beëindiging of verdieping crisis? - politieke verantwoording/afrekening

2.7 Crisisanticipatie

In het crisismanagement, zoals ook omschreven in paragraaf 2.6, ligt de nadruk op de responsfase, de besluitvorming. Maar ook preventie en voorbereiding vormen een belangrijk onderdeel van het gehanteerde fasenmodel (figuur 2.2). In *Crisis* is hier een apart hoofdstuk aan gewijd, vandaar dat er ook op deze plaats apart aandacht aan besteed wordt.

2.7.1 Omgaan met onzekerheid

Crisis zijn niet per definitie onvoorspelbaar of onvermijdelijk. Voortekenen van een naderende calamiteit worden soms echter misverstaan of niet altijd opgemerkt. Met verwijzing naar B.A. Turner geeft P. Ø Hart in *Crisis* aan dat in het openbaar bestuur zo iets als een zuivere ramp of het noodlot niet bestaat. Immers, de mate van verrassing (en dus de ontwrichting die een crisis aanricht) is sterk afhankelijk van maatregelen die in de betrokken gemeenschap zijn getroffen of juist achterwege worden gelaten. In veel gevallen is sprake van -failures of fore-

sight) een gebrek aan voorspellend vermogen. Het is voor bestuurders zaak te proberen potentiële crises vroegtijdig te onderkennen, zodat preventieve en voorbereidende maatregelen kunnen worden genomen.⁶⁷

Natuurlijk zijn crises nooit volledig voorspelbaar. De risicodeskundige Kobrin kan worden aangehaald met zijn stelling dat de kern van crisisanticipatie de onzekerheid van de toekomst betreft. Deze onzekerheid over de toekomst is soms het gevolg van een gebrek aan relevante en bruikbare gegevens, echter in belangrijke mate vloeit deze voort uit de complexiteit en (schijnbare) grilligheid van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving.

De problematiek van onzekerheid in het moderne openbaar bestuur kan getypeerd worden in het acroniem DOS: De Ongekende Samenleving. DOS staat voor bestuurlijke onzekerheid over wat er gebeurt in de samenleving, welke kanten het opgaat, wat bestuurders daarvan moeten vinden en wat zij eraan moeten doen.⁶⁸ In *Crisis* wordt gesproken over het *moderne* openbaar bestuur. Uit de casus zal moeten blijken of het *oudewetse* openbaar bestuur in 1914 ook met dit probleem kampte en dat daarmee de toevoeging *moderne* wellicht overbodig is.

2.7.2 Onzekerheidsstrategieën

Idealiter berust effectieve crisisanticipatie op een nauw samenspel tussen kennisverwerving over toekomstige ontwikkelingen (analyse), een normatief kader voor de waarneming en beoordeling ervan (oordeelsvorming) en bestuurlijke beslissingen over hun praktische implicaties (besluitvorming). Dit is het normatieve niveau. Volgens het COT is er in de praktijk zelden sprake van een dergelijke systematische aanpak. Men noemt drie veelgebruikte strategieën voor het omgaan met onzekerheid. Dit is het empirische, feitelijke niveau.

Ten eerste onzekerheidsmijding, wat in de praktijk neerkomt op beperking van sturingsambities. Men tempert het aspiratieniveau: complexe of riskante activiteiten worden stopgezet, taken afgestoten, verantwoordelijkheden geweigerd of afgeschoven.

Ten tweede onzekerheidsabsorptie, waarbij het streven naar vergroting van het beheersend vermogen cruciaal is. Beperkingen om toekomstige ontwikkelingen te voorzien worden daarbij ten volle geaccepteerd, maar er wordt getracht de kwetsbaarheid voor verstoringen te verminderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door actieve beïnvloeding van de omgeving, met als doel deze minder bedreigend (of meer kansrijk) te maken. Belangenbehartiging, bijvoorbeeld in de vorm van *lobbyen*, is één van de vele strategieën van omgevingsmanagement. Een ander voorbeeld is schaalvergroting, waarbij men de omgeving wil gaan beheersen.

Ten derde is er de geïntegreerde strategie van crisisanticipatie, waar de twee eerder genoemde strategieën samenkomen. Bestuurders tasten systematisch hun omgeving af (*early warning* systemen) en streven tegelijkertijd naar risicobeheersing via beïnvloeding van de omgeving. Daarnaast worden procedures gehanteerd waarin bestaande ambities, programma's en activiteiten periodiek worden geëvalueerd en bijgesteld. Ook probeert men de flexibiliteit van de organisatie te vergroten, vooral het vermogen om snel en slagvaardig in te spelen op onverwachte bedreigingen en kansen. Deze geïntegreerde benadering wordt aangeduid als *contingency management* of *institutional resilience* en veronderstelt een nauwe koppeling tussen toekomstonderzoek en strategisch beleid.⁶⁹ Met als voorbeeld het buitenlandse veiligheidsbeleid, zijn de facetten van deze geïntegreerde strategie te vertalen naar de taken van de inlichtingendiensten, de diplomatie en de landsverdediging.

⁶⁷ Rosenthal 1998, p. 186.

⁶⁸ Rosenthal 1998, p. 186-187.

⁶⁹ Rosenthal 1998, p. 188-190.

2.7.3 Strategische veiligheidsanalyse

Criminaliteit, terrorisme, oorlog, grote ongelukken op het gebied van transport, industrie en evenementen: veiligheid is een 'hot issue' voor het openbaar bestuur. Om veiligheidsrisico's te kunnen onderkennen en de mogelijke maatschappelijke gevolgen (fysieke en economische schade, collectieve stress) daarvan te voorkomen of te beperken wordt er binnen de overheid gebruik gemaakt van toekomstgerichte risicoanalyses. Deze analyses worden door de hiermee belaste veiligheidsdiensten zowel ingezet op operationeel niveau per 'event' als ook op strategisch niveau door meer structurele analyses van veiligheidsproblemen te maken die richting kunnen geven aan het beleid voor de middellange termijn. Hierbij wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van technieken uit het sociaal-wetenschappelijk toekomstonderzoek. Bijvoorbeeld in de door de Amerikaanse CIA (Central Intelligence Agency) periodiek vervaardigde *National Intelligence Estimates*, waar veiligheidsrelevante ontwikkelingen in een regio of op een bepaald beleidsterrein in kaart worden gebracht en geëxtrapoleerd.⁷⁰ Een ander voorbeeld is de consequentieanalyse. Dit is een vorm van ex ante beleidsevaluatie waarbij de voorgenomen beleidsmaatregelen worden 'doorgerekend' op hun effecten voor een bepaalde set te kiezen maatschappelijke indicatoren. In de wereld van de openbare orde en veiligheid spreekt men van veiligheidseffectrapportages, naar analogie van de reeds langer bestaande milieu-effectrapportages.⁷¹

In *Crisis* wordt de methode van de strategische veiligheidsanalyse (SVA) beschreven. Deze methode is voor een deel gebaseerd op de reeds bestaande methodiek van risicoanalyse van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), thans Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). De methode kent een drietal, hieronder genoemde, vaste stappen.⁷²

Stap 1: de veiligheidsdriehoek

De SVA start bij de veiligheidsdriehoek, waar het perspectief van de centraal te plaatsen actor óf veelal het bestuursorgaan dat als opdrachtgever fungeert óf gekozen wordt. De veiligheids-situatie kan worden voorgesteld als het product van de wisselwerking tussen drie factoren: *belangen, bedreigingen en weerstandsvermogen*.

Belangen staan voor de soort waarden en verworvenheden die bij een veiligheidsvraagstuk in het geding zijn en het relatieve gewicht dat aan de verdediging ervan wordt toegekend door de betrokken actor.

Bedreigingen verwijzen naar het geheel van mogelijke aantastingen van veiligheidsbelangen dat een specifiek probleem met zich meebrengt, namelijk de motieven/krachten, de middelen/factoren en de gelegenheidsstructuur.

Weerstandsvermogen doelt op de mate waarin groepen en organisaties beschikken over de mentaliteit, middelen en vaardigheden om aantastingen van hun veiligheidsbelangen te voorkomen en te bestrijden, namelijk de aard/omvang van kwetsbare punten, de percepties/risicobewustzijn en het beveiligingsregime (wil/mogelijkheden).

Hierbij moet opgemerkt worden dat de hier behandelde SVA specifiek is toegesneden op veiligheidsverminderende omstandigheden. Indien een specifiek veiligheidsprobleem ook, of hoofdzakelijk, positieve kanten kan hebben, dient de factor 'bedreiging' als 'kans' of 'voordeel' aangemerkt te worden. Het betreft dan het geheel van mogelijke versterkingen van veiligheidsbelangen. 'Weerstandsvermogen' wordt dan 'adaptatie' de mate waarin een actor

⁷⁰ De 'declassified' rapporten zijn onder meer te raadplegen via de officiële CIA-website www.cia.gov.

⁷¹ Rosenthal 1998, p. 190-191.

⁷² Rosenthal 1998, p. 191.

beschikt over de mentaliteit, middelen en vaardigheden om kansen en voordelen te creëren en te benutten.⁷³

Stap 2: dynamische analyse

Deze veiligheidsdriehoek kan worden gebruikt voor een toekomstanalyse door voor elke factor te specificeren hoe deze zich in een bepaalde tijdsperiode kan ontwikkelen en hoe dit de onderlinge wisselwerking en dus de veiligheid kan beïnvloeden. Daarbij dient aandacht besteed te worden aan een aantal subvragen. Welke extreme waarden kunnen de elementen aannemen? Wat betekenen die extreme waarden voor toekomstbeelden, oftewel, welke *‘worst case’* en *‘best case’* kunnen daaruit worden afgeleid? In hoeverre zijn uitspraken te doen over de feitelijke ontwikkelingen van de elementen, oftewel, hoe plausibel zijn de onderscheiden *‘worst case’* en *‘best case’*? Tot op welke hoogte gaat het hier om in beginsel door actoren beïnvloedbare of manipuleerbare respectievelijk om min of meer autonome of niet te sturen elementen?

Bij het beantwoorden is het cruciaal dat men een goed onderbouwd idee heeft over de dynamiek van de wisselwerking tussen belang, bedreiging en weerstandsvermogen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van *‘forward mapping’* (het verrichten van empirisch onderzoek ó bijvoorbeeld door statistische gegevens te verzamelen, interviews te verrichten of een Delphi panel⁷⁴ te bevragen ó waarbij men zich afvraagt welke effecten de huidige maatregelen hebben), de consequentieanalyse (waarin gespecificeerd wordt hoe de voorgenomen beleidsmaatregel de trits belang-bedreiging-weerstand zal beïnvloeden) of van *‘backward mapping’* (tevoreen een bepaald niveau van (on-)veiligheid specificeren en dan als het ware *‘terugrekenen’* zodat duidelijk wordt welke voorwaarden moeten worden gecreëerd opdat de gewenste doelen worden gehaald).⁷⁵

Stap 3: beleidsimplicaties

In de laatste stap van de SVA worden de mogelijke beleidsimplicaties van de analyse voor de betreffende actor in kaart gebracht. Daarbij gaat het niet zozeer om het leveren van pasklare oplossingen. Immers, de analyse heeft reeds zijn nut bewezen wanneer de belangrijkste beleidsopties geschetst worden, alsmede de onzekerheden en dilemma’s die aan hun mogelijke toepassing kleven. Op deze wijze wordt zowel aan onzekerheidsexplicitering gedaan (*‘Wat weten wij niet en kunnen wij ook niet weten?’*), als een afweging gemaakt van de kosten, baten en haalbaarheid van verschillende beleidsopties. Hierbij dient gerealiseerd te worden dat sommige factoren die een belangrijke invloed hebben op de ontwikkeling van de veiligheid soms niet door beleidsinterventies van de betreffende actor zijn te beïnvloeden.

Bij de toepassing van de SVA is de bepaling van de tijdshorizon van belang. Deze dient zowel onderzoeksmatig haalbaar als beleidsmatig relevant te zijn. Hoe langer de horizon, des te moeilijker concrete antwoorden te geven zijn op de verschillende onderzoeksvragen. Hoe korter, des te beperkter het marginale nut van de analyse.⁷⁶

⁷³ Rosenthal 1998, p. 192-193.

⁷⁴ De Delphi-techniek is een methode om opinies aan groepen experts te ontlokken, die in sessie brainstormen over een bepaald onderwerp met het doel inzicht te krijgen in toekomstige mogelijkheden. Van belang hierbij is dat het gaat om werkelijke experts, dat er in de eerste sessies gebrainstormd wordt in plaats dat ideeën direct kritisch van tafel geveegd worden en dat het contact tussen de groepen beperkt wordt om te snelle consensus en groepsdenken te voorkomen. Zie: Stoner & Freeman 1994, p. 320-321. Een variant hiervan is de GDR-methode (Group Decision Room), zie hiervoor hoofdstuk 12 van *Crisis*.

⁷⁵ Rosenthal 1998, p. 193-194.

⁷⁶ Rosenthal 1998, p. 194-195.

2.7.4 *Crisisanticipatie als alibi?*

De hierboven beschreven methoden kunnen bijdragen aan de reductie van onzekerheid en tijdsdruk rond crises, maar pretenderen niet deze te kunnen voorspellen. De doorwerking van de methoden in de praktijk is geen vanzelfsprekendheid. Crisisanticipatie is in veel private en publieke organisaties een onderontwikkelde activiteit. Vaak vervult crisisplanning meer een alibifunctie naar buiten, dan dat het binnen de organisatie bijdraagt aan een tijdige waarschuwing en mobilisatie van weerstandsvermogen.

In *Crisis* wordt geconstateerd dat: de strategische beleidsvorming het vaak aflegt tegen de korte termijn beleidsoriëntatie (‘Wat levert het ons nu op?’); dat managers vaak meer vertrouwen op hun persoonlijke intuïtie, eigen praktijkervaringen en signalen uit informele netwerken dan op de resultaten van systematische omgevingsverkenningen; dat de analytische, wetenschappelijke benadering en stijl van anticipatietechnieken meer praktisch ingestelde bestuurders en managers tegen staan; dat er soms sprake is van ‘cry-wolf’-effecten (risicoanalyses worden alarmerend getoonzet, maar verliezen op termijn hun geloofwaardigheid wanneer de ‘voorspelling’ niet uitkomt); en dat de implicaties van de analyse het topmanagement slecht kunnen uitkomen en defensieve reacties oproepen.⁷⁷

In de analyse van de casus zal bekeken worden welke methode in casu gehanteerd is.

2.8 Overige crisis(management)begrippen

Hierboven zijn de belangrijkste crisis(management)begrippen beschreven. Er zijn echter nog een aantal begrippen die nader geduid dienen te worden. Er is voor gekozen om deze kort aan te duiden, mede om te voorkomen dat dit hoofdstuk een integrale samenvatting van *Crisis* wordt.

2.8.1 *Incubatieperiode*

Zoals al eerder aangegeven, is de mate van verrassing ó en daarmee de ontwrichting die een crisis aanricht ó sterk afhankelijk van maatregelen die in de betrokken gemeenschap zijn getroffen of juist achterwege worden gelaten. In veel gevallen is sprake van wat Turner ‘failures of foresight’ noemt, een gebrek aan voorspellend vermogen.⁷⁸ Hij stelt dat voorafgaand aan elke ramp informatie over mogelijke gevaren beschikbaar is in betrokken organisaties. Het is voor bestuurders zaak te proberen potentiële crises vroegtijdig te onderkennen, zodat preventieve en voorbereidende maatregelen kunnen worden genomen. Turner noemt de fase voorafgaande aan een ramp de ‘incubatieperiode’. De incubatieperiode kenmerkt zich door het onopgemerkt blijven van gevaarlijke verstoringen die, voortsluimerend, de veiligheid van een systeem steeds meer onder druk zetten. Turner heeft het vooral over ‘man-made disasters’ (‘ramp pathogenen’ zoals onderhoudsgebreken, geschonden veiligheidsvoorschriften en gedogen), er staat echter niets in de weg om dit, als een vooruitziende blik, ook van toepassing te verklaren in het onderhavige onderzoek.

2.8.2 *Labelling*

Labelling is de wijze waarop organisaties zelf omgevingsinformatie ontvangen, verwerken en interpreteren. ‘Objectieve’ omgevingsinformatie en feedback over het eigen functioneren bestaan niet. Situaties moeten door betrokken organisaties als een probleem worden herkend

⁷⁷ Rosenthal 1998, p. 201-202.

⁷⁸ B.A. Turner, ‘The Organizational and Interorganizational Development of Disasters’, *Administrative Science Quarterly*, 1976, jaargang 21, nummer 2, p. 378-397, aangehaald door Rosenthal 1998, p. 26.

(-gelabeld) voordat tot actie wordt overgegaan. Het komt vaak voor dat organisaties signalen stelselmatig negeren of verkeerd interpreteren. De oorzaak hiervan kan gezocht worden in de relatieve ongevoeligheid voor de omgeving, die nagenoeg inherent is aan complexe organisaties en beleidsnetwerken. Juist organisaties die veel zelfvertrouwen uitstralen zijn gevoelig voor de incubatie van legitimitieitsproblemen. De vlekkeloze staat van dienst van een beleidssector betekent nog niet dat deze niet vatbaar is voor problemen: "Nothing fails like success". Wanneer onder invloed van succes de mythe van onfeilbaarheid postvat, kan de waakzaamheid verminderen. Juist in dergelijke sectoren is de kans groter dat legitimitieitsproblemen niet herkend of gebagatelliseerd worden.⁷⁹

2.8.3 *Crisisoorzaken vanuit deterministisch en voluntaristisch perspectief*

In *Crisis* wordt in hoofdstuk 12 het onbekende verkend. Door middel van de GDR-methode (Group Decision Room), een Delphi-achtige methode, zijn hypothesen opgesteld van potentiële, toekomstige crises en hun oorzaken. Op deze methode zal hier verder niet ingegaan worden, daartoe wordt naar het desbetreffende hoofdstuk verwezen. Waar wel kort aandacht aan besteed wordt, zijn de perspectieven van crisisoorzaken, te weten het deterministische perspectief en het voluntaristische perspectief bij analyses van toekomstige crises.

Vanuit deterministisch perspectief worden maatschappelijke ontwikkelingen bepaald door onpersoonlijke krachten of macroprocessen, die zich onttrekken aan gerichte beïnvloeding door partijen binnen de betreffende samenleving (-It is the economy, stupid!).

In voluntaristische maatschappijanalyses daarentegen staat de invloed van de mens op zijn omgeving centraal (-De maakbare samenleving).

Een zuivere determinist zal geneigd zijn maatschappelijk onheil toe te schrijven aan het noodlot, terwijl een zuivere voluntarist crises als product van menselijk falen ziet.

Het verschil tussen beide perspectieven kan verder worden uitgewerkt aan de hand van de thema's voorzienbaarheid en beheersbaarheid. Bij voorzienbaarheid gaat het om de vraag in hoeverre bestuurders en managers in staat moeten worden geacht kwetsbaarheden en bedreigingen vroegtijdig te signaleren. Beheersbaarheid heeft betrekking op het sturend vermogen van actoren, waarbij het de vraag is of zij in staat worden geacht relevante ontwikkelingen in gewenste banen te leiden. De determinist gaat er van uit dat er geen sprake is van voorzienbaarheid en beheersbaarheid, de voluntarist gaat er van uit dat hier wel sprake van is.⁸⁰ Deze twee begrippen zijn geen tegenstelling, maar veronderstellen elkaars spanningsveld.

Deze perspectieven spelen ook een rol in het voorkomen en beperken van toekomstige crises. Deterministen geloven niet in een effectieve, alomvattende crisispreventie. Zij benadrukken dat zich in de toekomst altijd crises zullen voordoen en wijzen op de noodzaak om de maatschappelijke kwetsbaarheid voor de gevolgen van verstoringen en crises te verminderen.⁸¹ Voluntaristen zoeken het vooral in interne kwaliteitsverhoging, waarbij de verantwoordelijke organisaties hun betrouwbaarheid moeten vergroten, in het bijzonder door te leren fouten te vermijden die in het verleden tot crises hebben geleid. Dat kan zowel op het vlak van crisispreventie als bij de voorbereiding op de bestrijding van crises.⁸²

⁷⁹ Rosenthal 1998, p. 132-133.

⁸⁰ Rosenthal 1998, p. 130-131.

⁸¹ Terrorisme bijvoorbeeld is vanuit deterministisch perspectief niet te voorkomen, wel kunnen de gevolgen ervan beperkt worden.

⁸² Rosenthal 1998, p. 238-239.

2.8.4 Fundamentele attributiefout

De fundamentele attributiefout is de neiging om gunstige ontwikkelingen toe te schrijven aan het eigen doen en laten, en ongunstige ontwikkelingen aan de invloed van de buitenwereld. Dit speelt ook een rol in crises. Bij de benadering van crises moet men zich afvragen in hoeverre men het eigen gedrag (met name op collectief niveau) als bron van risico's ziet of dat de oorzaken vooral bij exogene oorzaken gezocht wordt, waarbij te denken valt aan 'outgroups' zoals criminelen, buitenlanders, internationale machten en multinationals.⁸³

2.8.5 Typologie van crisisontwikkeling

Rosenthal cum suis hebben de mogelijke rol van actoren in de ontwikkeling van crises theoretisch nader uitgewerkt in de typologie van crisisontwikkeling. Hierin gaat het om twee dimensies: de mate van voorzienbaarheid van de crisis en de mate waarin de crisis door partijen gewenst wordt. De combinatie van deze twee dimensies leidt tot vier patronen van crisisontwikkeling: de genegeerde crisis, de quasi-onvermijdelijke crisis, de gewilde crisis en de confrontatiecrisis.

Bij de genegeerde crises gaat het om potentiële crises die voorspelbaar en waarschijnlijk zijn, maar waar de activiteiten op het gebied van preventie en voorbereiding tekortschieten. Dergelijke crises zijn tot op zekere hoogte te beschouwen als de prijs die bestuurders betalen voor hun welbewuste acceptatie van bepaalde maatschappelijke risico's: 'de keerzijde van leeg beleid'.

Bij de quasi-onvermijdelijke crises betreft het crises die ontstaan doordat organisaties terdege de risico's onderkennen, maar zich er vervolgens in de voorbereiding zo op fixeren dat de minste of geringste afwijking van het standaardscenario een crisissfeer oproept. Schijnbaar perfecte draaiboeken en preventiemaatregelen blijken niet de gewenste zekerheid te bieden. Bovendien leiden zij tot starheid omdat de organisatie zich niet soepel kan aanpassen wanneer het anders loopt dan gepland.

De gewilde crises worden door één of meerdere actoren actief geforceerd, denk hierbij aan terrorisme. Maar er zijn ook voorbeelden van situaties waarin juist de overheid aanstuurt op een confrontatie, bijvoorbeeld om een maatregel door te kunnen voeren of een bedrijfstak te kunnen saneren.

Bij de confrontatiecrises drijven alle betrokken actoren de zaken op de spits. Het zijn situaties waarin de overheid te snel of juist te laat een onverzoenlijke repressieve koers vaart, niet zelden op grond van te weinig of onjuiste informatie over de tegenstanders, in een daarvoor al sterk gepolitiseerd klimaat.⁸⁴

2.9 Samenvatting

In *Crisis* geeft P. Ø Hart een nuancering op het traditionele crisisonderzoek: 'Crisisonderzoekers zijn huiverig om algemene principes en gedetailleerde aanbevelingen ter verbetering van crisismanagement te formuleren. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat zij nog niet beschikken over eenduidige crisismanagementtheorieën. Praktijkfunctionarissen zijn op hun beurt soms teleurgesteld over de 'vaagheid' van de bijdrage van crisisonderzoekers aan de verbetering van hun vak. Het vacuüm wordt opgevuld door consultants en ex-crisismanagers.'⁸⁵

⁸³ Rosenthal 1998, p. 233.

⁸⁴ Rosenthal 1998, p. 236-238.

⁸⁵ Rosenthal 1998, p. 101.

Zoals ø Hart hierboven al aangaf, beschikken crisisonderzoekers nog niet over eenduidige crisismanagementtheorieën. Dit is ook gebleken tijdens het schetsen van het theoretisch kader vanuit *Crisis*. Doordat het werk door verschillende auteurs geschreven is, is er ook vanuit verschillende perspectieven geschreven. Voor het ontwikkelingsproces van de crisistheorie is dit bevorderlijk, nadeel is echter dat het tot verwarring kan leiden. Een voorbeeld hiervan is dat er soms verschillende definities voor hetzelfde worden gegeven, zie hiervoor de procesbenadering in paragraaf 2.3.5. Duidelijk is in ieder geval dat de theorie rond crisismanagement (nog) geen integrale theorie is, maar een verzameling theorieën voor uiteenlopende crisissituaties, welke zich midden in een ontwikkelingsproces bevindt. Er zijn in de theorie veel relevante begrippen en patronen onderscheiden. De veronderstellingen over de relaties worden echter afgeleid uit deels tegenstrijdige perspectieven. Bovendien heeft de theorievorming zowel een descriptief (beschrijvend) als een normatief/prescriptief (voorschrijvend) karakter. Ondanks deze complicatie is het toch mogelijk geweest om de kern van de toe te passen model er uit te filteren en deze in dit hoofdstuk samen te vatten. Er is namelijk wel degelijk sprake van een aantal constanten in het denken over crises.

Bij het schetsen van een theoretisch kader uit *Crisis* ten behoeve van de gekozen casus zijn ó tevens ter samenvatting ó de volgende proposities naar voren gekomen die te onderscheiden zijn in definities, hypothesen en normatieve begrippen.

2.9.1 Definities

Definities zijn apriori waar. Indien aan de voorwaarden is voldaan, is er sprake van het gedefinieerde begrip. In de analyse gaat het erom of deze definities van toepassing zijn op de casus. Uit het theoretisch kader volgen de volgende definities:

1. Een crisis is een situatie waarin een sociaal systeem binnen een relatief kort tijdsbestek wordt geconfronteerd met kritieke uitdagingen die verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de bestaande en toekomstige basisstructuren van dat systeem. Kernelementen zijn dreiging, urgentie en onzekerheid. Dit is een kwalificatie van de feiten.
2. Een crisis is een proces: het heeft een ontstaansgeschiedenis, kent een bepaalde dynamiek en gaat geleidelijk over in een nafase. Dit is ook aan te duiden als aanlooffase, dynamische fase en nafase. De procesbenadering is een hulpmiddel bij het crisisonderzoek, het maakt het mogelijk de crisis concreet in de tijd af te bakenen.
3. Bij solidariteitscrises worden de noodzaak, de inhoud en de strekking van het overheidsoptreden algemeen gevoeld, bij conflictcrises ageren bepaalde groeperingen tegen het maatschappelijk stelsel en botsen deze met de overheid als representant van de gevestigde orde. Dit is een typologie.
4. Crisis vanuit ordeperspectief is een acute bedreiging of aantasting van centrale maatschappelijke waarden en/of belangen, vanuit conflictperspectief een situatie waarin de legitimiteit van de maatschappelijke, politieke en/of organisatorische status-quo ernstig wordt aangetast. Perspectief is pre-theoretisch, het is de keuze van de onderzoeker, eventueel van de actor. Omdat het onderscheid onhelder is, worden deze perspectieven in het onderzoek niet toegepast.
5. Acute crises treden plotseling op met hevigheid op. Dit is een typologie.
6. Beleidscrises onderscheiden zich van acute crises, doordat de elementen dreiging, urgentie en onzekerheid een ander karakter hebben: de dreiging laat zich moeilijker (h)erkennen en ze kunnen langere tijd voortwoekeren. De verstoringen die beleidscrises kenmerken zijn te duiden in de termen van legitimiteit, wat verwijst naar de aan-

vaarding van bestuur door degenen namens wie bestuurd wordt. Ook dit is een typologie.

7. Crisismanagement is de reactie van bestuurders of gezagsdragers op een crisis en kan uit vier fasen bestaan: preventie; voorbereiding en planning; crisisbesluitvorming of respons; nazorg en herstel.
8. Crisisbesluitvorming ó wat een onderdeel is van crisismanagement ó kenmerkt zich doordat het ad hoc, informeel en persoonlijk is. Het treedt buiten de reguliere, routinematige besluitvorming.
9. Crisismanagement vanuit ordeperspectief is de georganiseerde beheersing van buitengewone omstandigheden, waarbij alle betrokken autoriteiten en organisaties geacht worden baat te hebben bij een nauwe samenwerking bij de bestrijding van de gemeenschappelijke dreiging (ordeherstel). Vanuit conflictperspectief staan de belangen en waarden van verschillende partijen tegenover elkaar (conflicthantering). Zoals ook onder 4 gesteld, is het onderscheid onhelder, derhalve worden ook de perspectieven op crisismanagement niet toegepast in de analyse.
10. Veel gebruikte onzekerheidsstrategieën zijn onzekerheidsmijding, onzekerheidsabsorptie en de combinatie hiervan in de geïntegreerde strategie van crisisanticipatie (contingency management of institutional resilience).
11. De incubatieperiode speelt zich af voorafgaande aan de crisis en kenmerkt zich door het onopgemerkt blijven van gevaarlijke verstoringen die, voortsluimerend, de veiligheid van een systeem steeds meer onder druk zetten.
12. Labelling is de wijze waarop organisaties zelf omgevingsinformatie ontvangen, verwerken en interpreteren.
13. Oorzaken van toekomstige crises kunnen vanuit deterministisch en voluntaristisch perspectief worden beschouwd. Vanuit het deterministisch perspectief worden maatschappelijke ontwikkelingen bepaald door onpersoonlijke krachten of macroprocessen, die zich onttrekken aan gerichte beïnvloeding door partijen binnen de betreffende samenleving. In voluntaristische maatschappijanalyses daarentegen staat de invloed van de mens op zijn omgeving centraal. Hierbij spelen ook voorzienbaarheid en beheersbaarheid een rol. Wat geldt voor het orde- en conflictperspectief, geldt ook voor het deterministisch en voluntaristisch perspectief: ze zijn niet toepasbaar in een historisch onderzoek.
14. De typologie van crisisontwikkeling is de combinatie van de twee dimensies mate van voorzienbaarheid en mate van gewenstheid, die leidt tot vier patronen: de genegeerde crisis, de quasi-onvermijdelijke crisis, de gewilde crisis en de confrontatiecrisis.

2.9.2 Hypothesen

Een hypothese is een veronderstelling van de samenhang tussen proposities. In de analyse wordt de vraag beantwoord of de hypothesen uitkomen. Uit het theoretisch kader volgen de volgende hypothesen:

1. Media spelen een belangrijke rol in crises: (I) ze weten vaak eerder dan de autoriteiten dat er een crisis ontstaan is en wat de aard en omvang daarvan is; (II) autoriteiten laten zich in belangrijke mate door de berichtgeving in de media leiden of lijden zelfs aan mediafixatie; (III) de effectiviteit van crisisbesluitvorming hangt in belangrijke mate af van de mate waarin en de wijze waarop de media hierover berichten.
2. In crisissituaties schuiven adviseurs op naar beslissingsposities.
3. Tijdens crises treedt centralisatie op doordat de besluitvorming van de normale verhoudingen naar hogere niveaus van de organisatorische hiërarchie verschuift. Daar-

naast ontstaat de neiging om formele bevoegdheden, procedures en regels niet of minder na te leven. Dit is het dilemma van daadkracht versus staatsrechtelijke conformiteit.

4. Tijdens crises neemt de kans op groepsdenken, de geforceerde neiging om zich te conformeren aan een gemeenschappelijk standpunt, toe.
5. Crisisbesluitvorming gaat gepaard met een explosieve toename van informatie en een toename van de communicatiesnelheid.
6. Tijdens crises hebben actoren de neiging om gunstige ontwikkelingen toe te schrijven aan het eigen doen en laten, en ongunstige ontwikkelingen aan de invloed van de buitenwereld. Dit wordt de fundamentele attributiefout genoemd.

2.9.3 Normatieve begrippen

Normatieve begrippen hebben geen empirische waarde en worden derhalve niet in de analyse betrokken. In het theoretisch kader zijn de volgende normatieve begrippen en methoden naar voren gekomen:

1. Crisisanticipatie betreft de onzekerheid van de toekomst, het bestaat idealiter uit een samenspel van analyses, oordeelsvorming en besluitvorming teneinde failures of foresight te voorkomen.
2. De strategische veiligheidsanalyse (SVA) is een toekomstgerichte risicoanalyse om veiligheidsrisico's te kunnen onderkennen en mogelijke maatschappelijke gevolgen daarvan te voorkomen of te beperken. De SVA bestaat uit de veiligheidsdriehoek van belangen, bedreigingen en weerstandsvermogen; de dynamische analyse van forward mapping, consequentieanalyse en backward mapping; en het in kaart brengen van de beleidsimplicaties. Deze SVA is een prescriptief deel van de theorie. De toepassing hiervan op de casus heeft geen beschrijvende of verklarende waarde.

2.9.4 Selectie van de toe te passen begrippen

De normatieve begrippen en methoden zullen, evenals de in paragraaf 2.9.1 genoemde perspectieven, niet in de analyse meegenomen worden. In de analyse zullen de definities en hypothesen uit de geschetste crisistheorie toegepast worden. Het gaat om de onderstaande begrippen: *crisis*, *crisisactoren*, *centralisatiethese*, *respons*, *labelling*, *crisisanticipatie*, *incubatieperiode*, *onzekerheidsstrategieën*, *fundamentele attributiefout* en *typologie van crisisontwikkeling*.

3. CASUS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus van het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden in 1914 inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog uiteengezet.

Zoals in hoofdstuk 2 is vastgesteld, kan een crisis gezien worden als een proces dat een ontstaansgeschiedenis, een bepaalde dynamiek en een nafase kent. Aangezien er in *Crisis* verschillende termen gehanteerd worden om deze drie fasen aan te duiden, hetgeen tot verwarring kan leiden, is er voor gekozen om deze fasen aan te duiden als aanloopfase, dynamische fase en nafase. In dit hoofdstuk zal de casus ook als zodanig ingedeeld worden.

In paragraaf 3.2, de aanloopfase, zal de zelfstandigheidspolitiek in relatie tot het Europese toneel geschetst worden. In paragraaf 3.3, de dynamische fase, zal de uitbraak van de oorlog en de eerste besluitvorming behandeld worden. In paragraaf 3.4, de nafase, komt het besef aan de orde dat de oorlog langer gaat duren dan verwacht.

Verder wordt nog aandacht besteed aan de rol van de media in de onderhavige crisis en wordt een analyse uit 1918 van de Nederlandse oorlogspsyche aangehaald.

3.2 Aanloopfase: De Nederlandse positie op het Europese toneel

Nederland zat in het begin van de twintigste eeuw ingeklemd tussen drie grootmachten: Engeland,⁸⁶ Duitsland en indirect Frankrijk. Het Nederlandse beleid was hierop afgestemd. Hieronder worden eerst de politieke verhoudingen in Europa geschetst, waarna het Nederlandse beleid hierop wordt weergegeven.

3.2.1 *Het Europese toneel*

De Eerste Wereldoorlog kan gezien worden als een verzameling conflicten die gelijktijdig uitgevochten werden. De oorzaken van deze conflicten moeten gezocht worden in de tegenstellingen tussen de Europese mogendheden.

In de eerste plaats was er een controverse tussen Duitsland en Frankrijk. Frankrijk was in de Frans-Duitse oorlog van 1870-1871 op een verpletterende wijze door Duitsland verslagen. Nadat Frankrijk daarbij Elzas-Lotharingen aan Duitsland had moeten afstaan, was de Franse regering uit op revanche. Daarnaast hadden beide landen een imperialistisch streven wat spanning opleverde, met name in Marokko.⁸⁷

⁸⁶ De benamingen Engeland en Groot-Brittannië worden hier afwisselend gebruikt, afhankelijk van de verschillende bronnen. Strikt genomen zijn dit geen synoniemen ó Engeland is een onderdeel van Groot-Brittannië, wat weer een onderdeel is van het Verenigd Koninkrijk ó maar het gaat te ver hier nader op in te gaan. Wel is het van belang op te merken dat in de Eerste Wereldoorlog niet alleen Europese Brittenøvochten, maar ook militairen uit de Britse koloniën zoals Canada, Nieuw-Zeeland en India.

⁸⁷ Dit resulteerde in de Eerste en Tweede Marokkocrisis. Hier zal op deze plaats verder niet op ingegaan worden. Meer hierover kan gevonden worden in Smit 1971, hoofdstuk VII en XIII.

Het verval van het Turkse rijk was de achtergrond van de tegenstelling tussen Oostenrijk-Hongarije en Rusland.⁸⁸ Rusland probeerde haar invloed op de Balkan te vergroten en zocht een uitweg naar de Middellandse Zee. Oostenrijk-Hongarije voerde eveneens een actieve Balkanpolitiek en wilde de Russische invloed zoveel mogelijk beperken.

Duitsland en Engeland hadden tegenstellingen op economisch terrein, maar daarnaast veroorzaakte de bouw van een Duitse oorlogsvloot ook ongerustheid bij Engeland, dat zich in de traditionele rol van beheersers der zeeën bedreigd voelde. Bovendien wekte de bouw van de Bagdadspoorweg door Duitsland argwaan op.

De opkomst van Duitsland is een belangrijke politieke factor. Voordien was Frankrijk de sterkste mogendheid op het Europese vasteland, maar door de vereniging van Duitsland, door de Pruisische Otto von Bismarck in de periode 1866-1871, werd Duitsland de sterkste Europese mogendheid, zowel in economisch als in politiek opzicht. Als kanselier van het Duitse keizerrijk probeerde Bismarck zijn schepping te beschermen door een ingewikkeld systeem van bondgenootschappen, die voornamelijk het isoleren van Frankrijk ten doel hadden. Met zowel Rusland als Oostenrijk-Hongarije probeerde Bismarck goede relaties te onderhouden, wat gezien de diepgewortelde tegenstellingen tussen deze twee landen geen eenvoudige opgave was. Nadat keizer Wilhelm II in 1890 Bismarck zijn congé had gegeven ging het mis. De keizer was te wispelturig en impulsief om zelf behoorlijk leiding te kunnen geven en zijn sabelgekleetter en brallerigheid wekten wrevel in het buitenland. Dit leidde tot een overeenkomst tussen Frankrijk en Rusland in 1893 en de beslechting van de geschillen tussen Frankrijk en Engeland in 1904. De *Einkreisung* van Duitsland was voltooid toen in 1907 ook Rusland en Engeland afspraken maakten over de afbakening van hun invloedssferen. Bij een eventueel conflict zou Duitsland nog slechts op de steun van Oostenrijk-Hongarije kunnen rekenen, met twijfelachtige steun van Italië.

Europa was nu verdeeld in twee blokken, enerzijds Engeland, Frankrijk en Rusland, anderzijds Duitsland, Oostenrijk-Hongarije en Italië, die een sterk wantrouwen jegens elkaar koesterden, wat resulteerde in een bewapeningswedloop. Deze ontwikkeling, gezien tegen de achtergrond van het overspannen nationalisme dat in de negentiende eeuw samen met de eenheidsstaat in Europa ontstaan is, leidde tot een situatie waarin de kleinste crisis tot een grote ramp kon leiden.⁸⁹

3.2.2 *Zelfstandigheidspolitiek*

De buitenlandse politiek van Nederland moet geheel in het licht van de Europese verhoudingen gezien worden. Sinds de afscheiding van België in 1839 had Nederland een vreemde positie. In Europa was Nederland weer een kleine natie, ingeklemd tussen grote naties als Engeland, Duitsland en indirect Frankrijk. Overzee daarentegen had ze grote gebiedsdelen, in de West met de Antillen en Suriname, in de Oost met Nederlands-Indië. Een keuze voor Duitsland zou nadelige gevolgen hebben voor de overzeese gebiedsdelen, een keuze voor Engeland zou door Duitsland niet getolereerd worden. Daarom heeft Nederland altijd vastgehouden aan een zelfstandigheidspolitiek.⁹⁰ De neutraliteit, de onafhankelijke opstelling in de buitenlandse

⁸⁸ De verzwakking van het Turkse rijk had eerder al geleid tot de Krimoorlog (1853-1856) waarin Rusland tegenover Frankrijk, Engeland, Turkije en Sardinië kwam te staan. Ook hier ging het om de invloed in de Balkan en de Middellandse Zee. Het begin van dit conflict was de strijd tussen twee elkaar beconcurrerende groepen monniken in Jeruzalem over de sleutels tot de heilige plaatsen. Frankrijk stond achter de rooms-katholieke monniken, Rusland achter de Grieks-katholieke. Beide landen voerden druk uit op de Turkse regering die de sleutels moest verdelen. Meer hierover in Taylor 1980, hoofdstuk 2.

⁸⁹ Claassen 1984, p.186-189, 204-205.

⁹⁰ Deze term wordt ook wel aangeduid als *onzijdigheids-* of *neutraliteitspolitiek*, hetgeen echter te beperkt is, aangezien dit slechts de houding van Nederland aangeeft bij conflicten tussen andere staten onderling. Om de

politiek waarbij geen keuze wordt gemaakt tussen tegengestelde of strijdende partijen, maakt daar deel van uit.

De Nederlandse regering heeft er consequent naar gestreefd om niet in een eventuele algemene Europese oorlog betrokken te raken. Dit deed zij enerzijds door buiten alle bondgenootschappen te blijven, anderzijds door het opbouwen van een defensie, waarbij zij ook nog de nodige strijd moest leveren met het parlement. Ook op volkenrechtelijk terrein werd er invulling gegeven aan dit beleid. Zo probeerde de Nederlandse regering haar positie als neutrale mogendheid te versterken door het uitbouwen van het neutraliteitsrecht te land en ter zee. Daarom trad zij toe tot de Noordzeeconventie en streefde zij naar een Zuidzeeconventie met daarin een waarborg voor de status-quo van het Nederlandse grondgebied, zowel binnen als buiten Europa.⁹¹

Dat deze zelfstandigheidspolitik in 1905 onderwerp van bespreking is geweest tussen koningin Wilhelmina en haar raadslieden, blijkt onomstotelijk uit een nota van de hand van Wilhelmina zelf. Deze nota is aanwezig in het archief van de toenmalige premier A. Kuyper met de titel 'Voor- en nadelen van een bondgenootschap' en gedateerd op 29 april 1905. Deze datering duidt erop dat het overleg heeft plaatsgevonden vlak na de opzienbarende landing van de Duitse keizer Wilhelm II te Tanger, welke de vrees had doen ontstaan dat Duitsland uit was op een casus belli tegen Frankrijk.⁹² In die tijd hing de dreiging van een groot Europees conflict al in de lucht, zoals reeds beschreven in paragraaf 3.2.1. Volgens de koningin zou het voor Nederland 'hoogst gevaarlijk' zijn een bondgenoot te kiezen. Niet alleen omdat een alliantie de bewegingsvrijheid zou beperken, maar ook en vooral omdat door een bondgenootschap de Nederlandse belangen in gevaar zouden komen. Immers, een bondgenoot zou zowel de belangen van het Europese grondgebied als die van de koloniën van Nederland moeten behartigen, en zo'n bondgenoot was niet te vinden.⁹³ In een andere nota van Wilhelmina, van dezelfde datum, ging zij in op de toestand van het Nederlandse leger. Daarin wees zij er op dat in een Europese oorlog de Nederlandse neutraliteit door de oorlogvoerende partijen slechts dan 'au sérieux' zou worden genomen, wanneer men in staat mocht blijken deze voldoende te kunnen handhaven, dus indien het leger daartoe in staat zou zijn. Indien dit niet het geval zou zijn, dan bestond de kans dat Engeland of Duitsland de strategisch waardevolle Nederlandse riviermondingen en havens zelf zou bezetten om te voorkomen dat deze in handen van hun vijand zou komen. Samengevat drong Wilhelmina in haar beide nota's aan op het afwijzen van een bondgenootschap, maar met een goede defensie in samenhang met de zelfstandigheidspolitik.⁹⁴

De zelfstandigheid van Nederland, met daarin gelegen haar neutraliteit, is diverse malen bedreigd geweest. Voorbeelden hiervan zijn de Boerenoorlog in Zuid-Afrika, de huwelijkskandidaat voor koningin Wilhelmina en de troonsopvolging, de Russisch-Japanse oorlog,

Nederlandse roeping van zelfstandigheid als permanente politieke manifestatie beter te typeren introduceerde H.A. van Karnebeek in 1938 de term *zelfstandigheidspolitik*. Deze politiek werd pas op 10 mei 1940 na de Duitse inval verlaten. Smit 1971, p. 1-2.

⁹¹ Smit 1971, p. VI.

⁹² Dit voorval, wat leidde tot de Eerste Marokkocrisis, gebeurde tijdens één van de reizen van Wilhelm II op de Middellandse Zee, toen hij bij het onder Franse invloed staande Tanger aan land ging. Daar hield hij een toespraak waarin hij zei dat hij de sultan beschouwde als heerser over een vrij en zelfstandig rijk, dat aan generlei vreemde soevereiniteit onderworpen is, dat hij voor de handel en verkeer met Duitsland dezelfde voordelen verwachtte als voor alle overige handeldrijvende landen en dat hij zich daaromtrent steeds rechtstreeks met de sultan zou verstaan. Smit 1971, p. 1-2, 99-100, zie verder hierover Smit 1971, hoofdstuk VII en XIII.

⁹³ Koch 2000, p. 97.

⁹⁴ Smit 1971, p. 3.

de eerder genoemde Marokko-crisis, de status-quo-politiek in de overzeese gebiedsdelen en de handels- en verkeerspolitiek.⁹⁵

Neutraliteit bracht een aantal belangrijke verplichtingen met zich mee, bijvoorbeeld op maritiem- en handelsgebied. In casu is van belang dat Nederland door het oorlogsrecht (de Haagse Conventies van 1899 en 1907) verplicht was vluchtelingen op te nemen en militairen te interneren.⁹⁶ Dit kon intern problemen opleveren (opnamecapaciteit), maar ook extern (verhouding met andere neutrale staten en de oorlogvoerende staten; vluchtelingen en militairen die zich via Nederland weer bij hun legers aan wilden sluiten).

3.3 Dynamische fase: De Grote Oorlog wordt een feit

De oorzaak van het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog is in paragraaf 3.2.1 reeds geschetst: oude rekeningen en nieuwe ambities in politiek en militair opzicht, de economische en koloniale rivaliteit, het fanatieke nationalisme en het alliantiesysteem. In deze paragraaf zal de dynamische fase in 1914 thematisch beschreven worden, gericht op de hoofdlijnen van de oorlog en de details inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen in het perspectief van de Nederlandse neutraliteit.

3.3.1 Aanleiding tot de oorlog

Op 28 juni 1914 wordt letterlijk het startschot voor de oorlog gegeven met de moord door Servische nationalist op de Oostenrijkse troonopvolger aartshertog Frans Ferdinand en zijn echtgenote tijdens hun bezoek aan het Servische Sarajevo. Dit brengt de Oostenrijks-Hongaarse regering tot de overtuiging dat aan de Groot-Servische beweging een eind kan en moet worden gemaakt. Zij wordt daarin gesteund door de Duitse regering die het mogelijk acht het conflict beperkt te houden.⁹⁷ Op 6 juli⁹⁸ betuigt Duitsland met een blanco-volmacht onvoorwaardelijke steun aan Oostenrijk-Hongarije.

Op 23 juli eist Oostenrijk-Hongarije in een, binnen 48 uur te beantwoorden, ultimatum aan Servië dat de tegen Oostenrijk gerichte propaganda verhinderd wordt en dat Oostenrijkse ambtenaren in Servië mee kunnen werken bij het zoeken naar de medeplichtigen aan de moord op het aartshertogelijk paar. Wenen belooft Rusland de integriteit van de Servische staat te eerbiedigen, maar de Russische tsaar Nicolaas II treft militaire voorbereidingen ter verdediging van de Servische integriteit en krijgt meermalen van Frankrijk de garantie dat het Rusland hierin zal bijstaan.⁹⁹

Servië beantwoordt op 25 juli met voorbehouden ten aanzien van zijn soevereiniteitsrechten en mobiliseert de landsverdediging. Oostenrijk-Hongarije verklaart het antwoord van Servië onbevredigend, verbreekt de diplomatieke betrekkingen en geeft bevel tot de mobilisatie tegen Servië.

Onderhandelingen op initiatief van Engeland tussen Oostenrijk-Hongarije en Rusland komen ondanks Duitse pogingen niet tot stand. Oostenrijk-Hongarije verklaart op 28 juli Servië de oorlog.

⁹⁵ Het voert te ver dit hier te behandelen, hiertoe wordt verwezen naar deel 1 van de Smit-trilogie over Nederland in de Eerste Wereldoorlog, Smit 1971.

⁹⁶ Interneren is nadrukkelijk iets anders dan krijgsgevangen nemen. Bij interneren is de internerende partij neutraal en behoren de geïnterneerden tot een oorlogvoerende partij. Bij krijgsgevangen nemen zijn de krijgsgevangenen in handen gevallen van de oorlogvoerende tegenpartij. Zie verder hierover paragraaf 3.3.7.

⁹⁷ Ploetz 1983, p. 123.

⁹⁸ Indien er bij de genoemde data geen jaartal vermeld staat, gaat het om 1914.

⁹⁹ Ploetz 1983, p. 123.

Naar aanleiding van een telegram van keizer Wilhelm II houdt de Russische tsaar de reeds bevolen voormobilisatie nog eenmaal tegen. Ondertussen peilt de Duitse regering in Parijs wat de Franse houding zal zijn in een eventueel Russisch-Duits conflict. Frankrijk laat er geen twijfel over bestaan dat het van plan is haar belangen te verdedigen. Ondertussen kondigt de tsaar alsnog de algemene mobilisatie af, dit op instigatie van zijn ministers van oorlog en buitenlandse zaken en de chef van de generale staf.¹⁰⁰

3.3.2 (Voor)zorgen in het Nederlandse kabinet

Het kabinet Cort van der Linden is op 29 augustus 1913 aangetreden en kent negen ministers die allen extraparlementair zijn. In 1914 zijn dit: P.W.A. Cort van der Linden (premier en Binnenlandse Zaken), J. Loudon (Buitenlandse Zaken), B. Ort (Justitie), J.J. Rambonnet (Marine), A.E.J. Bertling (Financiën, op 24 oktober 1914 opgevolgd door M.W.F. Treub), C. Lely (Waterstaat), M.W.F. Treub (Landbouw, Handel en Nijverheid, op 19 november 1914 opgevolgd door F.E. Posthuma), N. Bosboom (Oorlog) en Th.B. Pleyte (Koloniën).¹⁰¹ Dit kabinet moet het ruim zes miljoen inwoners tellende Nederland buiten het conflict houden dat inmiddels zo geëscaleerd is, dat de uitbraak van de oorlog onvermijdelijk lijkt.

Op 4 juni 1914 is er in de notulen van de ministerraad voor het eerst iets te merken van de opgelopen spanningen in Europa: „Er wordt een machtiging verleend om, behoudens goedkeuring van Hare Majesteit de Koningin, bij den Raad van State de overweging aanhangig te maken van: een ontwerp van wet tot verzekering van de naleving van het onder dagtekening van 18 oktober 1907 ter Tweede Vredesconferentie gesloten verdrag voor de toepassing op den zee-oorlog der beginselen van het Verdrag van Genève.“¹⁰² Dit is voor het eerst dat er in de ministerraad in 1914 echt iets over een mogelijke oorlog besproken wordt.

Op 27 juli vinden er twee vergaderingen van de ministerraad plaats. In de eerste vergadering doet de minister van Oorlog mededeling van de door hem genomen maatregelen ter voorbereiding van een mobilisatie naar aanleiding van het conflict tussen Oostenrijk-Hongarije en Servië.¹⁰³ In de tweede vergadering doet de minister van Marine mededeling van de door hem genomen voorbereidingsmaatregelen tot handhaving van de Nederlandse neutraliteit. De ministerraad besluit de neutraliteitsproclamatie uit te vaardigen zodra de vijandelijkheden tussen Oostenrijk-Hongarije en Servië een aanvang genomen hebben en dat twee marineschepen terug geroepen worden.¹⁰⁴

De notulen van de ministerraad van 28 juli vermelden: „Besloten wordt de neutraliteitsproclamatie na bekomen machtiging van Hare Majesteit de Koningin uit te vaardigen zodra bevestigd wordt de oorlogsverklaring van Oostenrijk-Hongarije aan Servië. Op voorstel van den Minister van Oorlog wordt besloten om in geval van mobilisatie tot Opperbevelhebber van het leger (í) te benoemen den Luitenant-Generaal C.J. Snijders, Chef van de Generale Staf. (í)“¹⁰⁵

Op 29 juli dringt de minister van Buitenlandse Zaken Loudon bij de Belgische gezant aan op een gemeenschappelijke verdediging tegen een mogelijke Duitse aanval. Nederland wist namelijk nog niet dat het uitgelekte oorspronkelijke Duitse aanvalsplan van generaal Von Schlieffen ó waarbij in geval van een oorlog tussen Duitsland en Frankrijk, Duitse troepen de opmars naar Frankrijk door Limburg zouden maken ó bij de aantreding in 1908 van generaal

¹⁰⁰ Ploetz 1983, p. 123.

¹⁰¹ Destijds sprak men over het *ministerie* in plaats van het *kabinet* Cort van der Linden. Japikse 1918, p. 521.

¹⁰² Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 28 (2.02.05.02-134).

¹⁰³ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 39 (2.02.05.02-134).

¹⁰⁴ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 40 (2.02.05.02-134).

¹⁰⁵ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 41 (2.02.05.02-134).

Von Moltke als chef van de generale staf zodanig gewijzigd was dat de Nederlandse neutraliteit niet geschonden zou worden. België, dat ook neutraal is, gaat niet op deze voorstellen in. Zolang de Belgische neutraliteit niet daadwerkelijk bedreigd wordt, acht België het in strijd met deze neutraliteit hierop in te gaan.¹⁰⁶

Op 30 juli besluit de Nederlandse ministerraad met het oog op de dreigende oorlogstoestand in Europa tot de mobilisatie van de Land- en Zeemacht tegen zaterdag 1 augustus.¹⁰⁷ Op 30 juli wordt ook de onzijdigheidsproclamatie in de Staatscourant gepubliceerd. Elke keer dat een mogendheid een andere mogendheid de oorlog verklaart zal er een neutraliteitsproclamatie volgen. Deze proclamaties bepaalden in achttien artikelen wat de neutraliteitspositie van Nederland precies inhield. Voornaamste punten waren: dat binnen Nederlandse territoriale gebieden en wateren geen vijandelijkheden werden toegelaten; dat ze niet als basis voor vijandelijke operaties mochten worden gebruikt; en dat militairen die Nederlands grondgebied zouden betreden, voor de duur van de oorlog geïnterneerd zouden worden. De meeste andere artikelen hadden betrekking op de houding van Nederland ten aanzien van oorlogsschepen van de oorlogvoerende mogendheden.¹⁰⁸

Vanaf 31 juli worden de notulen aanmerkelijk korter, meestal slechts één pagina.

3.3.3 *De oorlog komt naar West-Europa*

Op 1 augustus 1914 gelast Frankrijk de mobilisatie. Ook Duitsland geeft bevel tot algehele mobilisatie en verklaart Rusland de oorlog nadat een ultimatum aan Rusland, dat er geen oorlogsmaatregelen getroffen mogen worden, niet voor de antwoordtermijn van 12 uur beantwoord is.¹⁰⁹

Op 2 augustus trekt het Duitse leger Luxemburg binnen. Duitsland eist van België, in de vorm van een ultimatum, dat België doortocht verleent aan het Duitse leger. Dezelfde dag laat Von Moltke aan de Nederlandse regering, via haar gezant in Berlijn, weten dat het de Nederlandse onzijdigheid op de meest stipte wijze zal eerbiedigen.¹¹⁰

Op 3 augustus komt de Duitse gezant bij minister Loudon langs en bevestigt dat Duitsland aan Nederland de garantie geeft dat de Nederlandse neutraliteit ó onder de voorwaarde van òeine wohlwollende Neutralitätö jegens Duitsland ó gerespecteerd zal worden. Bij dat ðwohlwollendeø heeft de Kabinetschef van Loudon, Doude van Troostwijk, direct een kanttekening geplaatst: ðHet begrip neutraliteit verdraagt geen adjectief, zonder uit den aard te vallen. Men kan zich denken neutraliteit voor het oogenblik, met zin om te veranderen bij gunstig weer en wind; zoodanige zoude geen wohlwollende zijn, doch ligt ook niet in de bedoeling. Strikte neutraliteit, daarop kan Deutschland, evenals zijne vijanden, rekenen.ö¹¹¹

België weigert op 3 augustus de Duitse doortocht toe te laten en verzoekt ó nu haar neutraliteit wel bedreigd wordt ó via haar gezant in Nederland minister Loudon om militaire samenwerking. Dit verzoek wordt afgewezen. Nu Nederland neutraal is gebleven ó terwijl België door afwijzing van het Duitse ultimatum tot vijand van Duitsland is geworden ó kan van samengaan der beide landen niet langer sprake zijn.¹¹² Dezelfde dag verklaart Duitsland Frankrijk de oorlog. Italië geeft een neutraliteitsverklaring.¹¹³

¹⁰⁶ Smit 1972, p. 5-6.

¹⁰⁷ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 44 (2.02.05.02-134).

¹⁰⁸ Moeyes 2001, p. 54-55.

¹⁰⁹ George 1991, p. 91-92.

¹¹⁰ No. 2544/996 (B.Z., O 3 VII, exh. 10 augustus 1914 Kab. no. 17), Smit 1962, p. 10.

¹¹¹ Note verbale, B.Z., O 3 VII ad exh. 3 augustus 1914 Kab. no. 14, Smit 1962, p. 11.

¹¹² Smit 1972, p. 6.

¹¹³ George 1991, p. 92.

De volgende dag, 4 augustus, valt Duitsland België binnen en schendt daarmee het garantietraktaat dat België tegelijk met het vredetraktaat met Nederland in 1839 van Engeland, Frankrijk en Duitsland kreeg. In dit garantietraktaat werd de Belgische neutraliteit door deze drie staten gewaarborgd. Engeland voldoet aan de verplichting die zij destijds op zich genomen heeft en verklaart Duitsland de oorlog. België wordt hierdoor gedwongen haar neutraliteitspositie op te geven en sluit zich aan bij Engeland, Frankrijk en Rusland. In de periode van 6 tot 12 augustus verklaart Oostenrijk-Hongarije aan Rusland de oorlog, verklaren Frankrijk en Engeland aan Oostenrijk-Hongarije de oorlog, en verklaart Servië aan Duitsland de oorlog. Hierop strekken de oorlogshandelingen zich in hoog tempo over het Europese vasteland uit en vervolgens over de Duitse koloniën en op zee.

Het Duitse operatieplan berust op het plan-Schlieffen. Volgens dit plan moet na overwinning van de tegenstander in het westen met een sterke rechter vleugel het offensief tegen het oosten gericht worden. De Duitse opmars loopt onder leiding van generaal Von Moltke volgens plan. Het Franse offensief tegen Elzas-Lotharingen¹¹⁴ mislukt, evenals het Franse tegenoffensief naar het noorden. Op 20 augustus trekken de Duitse troepen Brussel binnen en begin september dringen ze door tot over de Marne voor Parijs. Hierop wordt de Franse regering naar Bordeaux verplaatst en grote delen van de bevolking volgen de terugtrekkende geallieerde troepen.¹¹⁵

3.3.4 De verdediging van de Nederlandse neutraliteit

Om de goedkeuring voor een aantal regeringsmaatregelen te krijgen worden op 3 augustus de beide Kamers der Staten-Generaal bijeen geroepen. Premier Cort van der Linden verklaart in zijn toespraak voor de Tweede Kamer: „Wij zijn gereed en besloten om onze onzijdigheid en, moet het, ons volksbestaan te handhaven met al onze krachten. De regering rekent daarbij op de trouwste medewerking van de Staten-Generaal. Zij heeft het vaste vertrouwen dat deze, zich verheffend boven alles wat in gewone omstandigheden verdeelt, bezielde is met de gedachte aan de eenheid en het behoud van ons dierbare vaderland.“¹¹⁶ P.J. Troelstra, oppositieleider van de sociaal-democraten, reageert hierop dat er op dat moment geen kritiek is, „() omdat in deze ernstige omstandigheden de nationale gedachte de nationale geschillen overheerscht.“¹¹⁷

In Nederland besluit de ministerraad op 4 augustus, nu met de Duitse invasie in België de oorlog in West-Europa een feit is, tot het afkondigen van de staat van oorlog voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stelling van Den Helder, de Stelling van de monden van de Maas en het Haringvliet en de afzonderlijke forten.¹¹⁸

Op 4 augustus wordt, vanwege de oorlogsverklaringen van Rusland, Frankrijk en Servië versus Duitsland en Oostenrijk-Hongarije, tevens in een Buitengewone Staatscourant de onzijdigheidsverklaring opgenomen. De eerste alinea van artikel 3 luidt: „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.“¹¹⁹

Op 6 augustus wordt deze verklaring herhaald vanwege de oorlogsverklaringen van Groot-Brittannië en België versus Duitsland.¹²⁰

¹¹⁴ Elzas-Lotharingen was na de Frans-Duitse oorlog in 1871 Duits geworden.

¹¹⁵ Ploetz 1983, p. 124.

¹¹⁶ Smit 1972, p. 3.

¹¹⁷ Smit 1972, p. 3.

¹¹⁸ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 49 (2.02.05.02-134).

¹¹⁹ Buitengewone Staatscourant 1914, 180**.

¹²⁰ Buitengewone Staatscourant 1914, 182*.

Op 7 augustus bericht de Nederlandse gezant te Brussel H. van Weede aan de minister van Buitenlandse Zaken Loudon dat in de Franse en Belgische pers twijfel ontstaat over de neutrale opstelling van Nederland. Er waren berichten verschenen dat de Duitse troepen bij hun opmars dwars door Limburg getrokken waren.¹²¹ Nu was het wel zo dat af en toe Duitse troepen op Nederlands grondgebied kwamen. Dit was echter onbedoeld, de Duitse troepen hadden de duidelijke opdracht de Nederlandse neutraliteit te respecteren en er werd zelfs een nieuwe weg aangelegd om een halve kilometer weg op Nederlands grondgebied niet te hoeven gebruiken. De Franse en Belgische berichten waren onjuist en gebaseerd op kleine incidenten en misverstanden zoals de waarnemingen van Belgische vliegeniers die de Nederlandse veldgrijze uniformen aanzagen voor het Duitse *feldgrau* en dus berichtten dat ze Duitse soldaten op Nederlands grondgebied hadden gezien.¹²²

In de eerste helft van augustus worden maatregelen getroffen om een vreemde troepenmacht, die óók zonder vijandige opzet óók de Nederlandse grens zou overschrijden, te ontwapenen en te interneren. Hiertoe worden de troepen in Noord-Brabant versterkt en het hoofdkwartier van het veldleger wordt in Den Bosch gevestigd.¹²³ Tevens wordt per 11 augustus de staat van oorlog afgekondigd voor de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, en het gedeelte van de provincie Gelderland beneden de rivier de Waal.¹²⁴

Algemeen wordt gesteld dat Nederland buiten de oorlog blijft, niet zozeer vanwege de militaire verdediging van de neutraliteit, maar omdat de Nederlandse neutraliteit aanzienlijke voordelen opleverde voor beide partijen. Duitsland had Nederland nodig voor de aanvoer van levensmiddelen en grondstoffen. Groot-Brittannië wenste in géén geval vijandige bases voor haar kusten.¹²⁵

3.3.5 *De Belgische uittocht na de Duitse inval*

Nadat op 5 augustus de Duitse troepen Luik naderden en het ene na het andere fort om deze stad gevallen was, valt het restant van de Stelling Luik op 16 augustus in Duitse handen. De Duitse hoofdmacht die op 14 augustus België was binnengetrokken, kan nu doorstoten richting Frankrijk. Antwerpen, waar vijf van de zes Belgische divisies zich op 18 augustus in de Stelling hebben teruggetrokken, ligt niet op de route. De Stelling Antwerpen ligt op een strategisch ongunstige plaats en is sterk verouderd, vandaar dat slechts een relatief klein samengesteld leger de opdracht krijgt de Stelling te veroveren.

Nadat tegen het eind van augustus het Duitse leger West-België heeft bezet en het beleg van de Stelling Antwerpen is begonnen, houdt generaal Snijders rekening met de kans dat Belgische troepen naar het noorden kunnen uitwijken en dan moeten worden geïnterneerd.¹²⁶

Op 2 september 1914 besluit de ministerraad (óí) 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 hoogstdenzelve ontzegd zal worden.¹²⁷

Drie dagen later, op 5 september, wordt besloten dat (óí) den volgens gerucht voorgenomen doortocht door de Schelde van Duitse handelsschepen, van Antwerpen naar Zee aan de Britsche en de Belgische regeringen te ontzeggen met het oog op de Nederlandse on-

¹²¹ No. 1485/712 (B.Z. O 3 XII, exh. 12 augustus 1914 Kab. no. 3), Smit 1962, p. 28-29.

¹²² Moeyes 2001, p. 84-86.

¹²³ Smit 1972, p. 13.

¹²⁴ Buitengewone Staatscourant 1914, 186^a.

¹²⁵ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 20.

¹²⁶ Smit 1972, p. 13.

¹²⁷ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 62 (2.02.05.02-134).

zijdigheid onder de mededeling dat die schepen, mochten zij op Nederlandsch grondgebied komen, gearresteerd zouden worden tot het einde van de oorlog.¹²⁸ Dit betekende dat ook de opvarenden geïnterneerd dienden te worden.

Op 28 september begint de beschieting van de Stelling Antwerpen en het eerste fort valt al op 30 september.

Discussie in de ministerraad

De aanstaande val van de Stelling Antwerpen leidt begin oktober tot een bijzondere discussie in de ministerraad: „Na breedvoerige beraadslaging omtrent de gedragslijn door Harer Majesteits regeering te volgen, naar aanleiding van de voorgenomen belegering van Antwerpen door de Deutsche troepen, wordt besloten, onder nadere goedkeuring van Hare Majesteit de Koningin, geene wijziging te brengen in de tot dusver gevolgde politiek van strikte onzijdigheid en geen vragen tot de Deutsche regeering te richten ten aanzien van hun bedoeling met het bezetten van Antwerpen. Voor de zienswijze van ieder der Ministers zij verwezen naar de zeer geheime notulen der vergaderingen van 1 en 3 October, welke notulen in bewaring zijn bij den tijdelijken voorzitter.”¹²⁹

Uit deze zeer geheime en uitzonderlijk uitvoerige notulen van de ministerraad blijkt dat er zich binnen het kabinet een ernstig conflict afspeelde naar aanleiding van de aanstaande val van Antwerpen en de te voeren neutraliteitskoers.¹³⁰

De ministers van Oorlog, Marine en Landbouw, respectievelijk Bosboom, Rambonnet en Treub, voorzagen in een Duits Antwerpen een dermate fatale machtsverschuiving, dat zij de strikte neutraliteitshouding wilden verlaten. De kans bestond dat Duitsland tot blijvende annexatie van België wilde overgaan, en dat zou verregaande negatieve gevolgen voor de strategische en economische positie van Nederland hebben. Nederland zou dan door Duitsland ingesloten zijn en het zou slechts een kwestie van tijd zijn voordat Antwerpen de rol van Rotterdam als doorvoerhaven voor de Duitse handel zou overnemen.

De opstandige ministers vonden de onzijdigheidspolitiek onduidelijk. Deze onduidelijkheid zou voornamelijk tot gevolg hebben dat Nederland alle oorlogvoerende partijen tegen zich in het harnas joeg, en dat zou het land duur komen te staan bij de eindafrekening. De gevolgen van een Duitse overwinning waren genoegzaam bekend, maar als de oorlog eindigde in een geallieerde overwinning, was het zeer wel mogelijk dat België territoriaal schadeloos zou worden gesteld ten koste van het neutrale Nederland, met andere woorden: dat Zeeuws-Vlaanderen en de Schelde in Belgische handen overgingen. Daarom moest Engeland in staat worden gesteld de Belgen via de Schelde te hulp te komen volgens de oude verdragen van 1839, waarbij de neutraliteit van België was gegarandeerd. Tevens moest men bij Duitsland naar de toekomstige bedoelingen met Antwerpen informeren.

De andere kabinetsleden, met name premier Cort van der Linden en Loudon van Buitenlandse Zaken, waren hier mordicus tegen. Een dergelijke houding zou de Duitsers gevaarlijk provoceren. Bovendien was volgens hem de neutraliteit de politiek die het land het minst verdeelde.

Omdat men niet de portefeuillekwestie kon stellen zonder de Kamers opheldering te verschaffen, legde het drietal zich bij het meerderheidsbesluit neer. Met het inlichten van de

¹²⁸ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 64 (2.02.05.02-134).

¹²⁹ Met den tijdelijken voorzitter wordt de premier bedoeld. Op 2 september 1914 zijn de bedoelde zeer geheime notulen door de secretaris J. Loudon aan de gewone overigens ook geheime notulen gehecht. Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 77 (2.02.05.02-134).

¹³⁰ Deze notulen zijn opmerkelijk omdat het een woordelijk verslag is van de uitvoerige betogen van de afzonderlijke ministers.

Kamers zou namelijk het geschil zijn uitgelekt, wat weer gevaarlijke repercussies kon meebrengen als de Duitsers te weten kwamen dat de regering niet unaniem achter de strikte neutraliteit stond. Duitsland zou immers uit voorzorg Nederland binnen kunnen vallen.

Deze discussie ó die de meest fundamentele discussie over de neutraliteitspolitiek was die in de hele oorlog gevoerd is binnen de ministerraad ó brengt ook de problemen aan het licht die een parlementair bestel in een neutraal land ten tijde van oorlog met zich mee brengt. Het landsbelang vereist in gevoelige kwesties geheimhouding en de Kamers moeten daarom de regering zekere volmachten geven, vooral in militaire en strategische aangelegenheden.¹³¹ Blijkens de notulen van de ministerraad van 5 oktober geeft koningin Wilhelmina haar goedkeuring aan de beleidslijn van het kabinet.¹³²

De val van de Stelling Antwerpen

Op 4 en 6 oktober arriveren de, door de Engelse minister van Marine Churchill aan de Belgische koning Albert beloofde, Britse hulptroepen die echter noch in aantal noch in gevechtservaring bijzonder indrukwekkend zijn. Bij de aanval van de Duitsers op de binnenste rij forten van de Stelling Antwerpen op 7 en 8 oktober besluit men het Belgische veldleger onder leiding van koning Albert en de Britse hulptroepen terug te trekken achter de IJzer-linie en Ieper.¹³³

Op 9 oktober valt de Stelling Antwerpen en op 10 oktober geven de stad en de Stelling Antwerpen zich formeel over aan de Duitse troepen.¹³⁴ Ruim een miljoen Belgische burgers en circa 35.000 Belgische, 1.500 Britse en 200 Duitse militairen vluchten naar Nederlandse grondgebied. De militairen dienen aldaar onmiddellijk geïnterneerd te worden.¹³⁵

Op de opvang van vluchtelingen en internering van vreemde troepen wordt in paragraaf 3.3.7 nader ingegaan.

3.3.6 De Duitse opmars stagneert

In de Slag om de Marne van 5 tot 12 september wordt de Duitse opmars door Franse tegenoffensieven tot staan gebracht. Wanneer in het verloop van de strijd tussen het Eerste en het Tweede Duitse Leger een opening ontstaat ó waarin de Engelsen dreigen door te breken ó geeft generaal Von Moltke opdracht tot terugtocht achter de Aisne. Hierop verstart het front tot de loopgravenoorlog en krijgt de oorlog een langdurig karakter.¹³⁶

Op 18 oktober begint een groot Duits offensief tegen de IJzerlinie en Ieper. Door het gebied onder water te zetten wordt de Duitse opmars tegengehouden. Ook aan het IJzerfront begint nu een loopgravenoorlog, waarbij de fronten vier jaar lang vrijwel ongewijzigd blijven.

¹³¹ Moeyes 2001, p. 88-90, Von der Dunk 1979, p. 42-43. Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze discussie de integrale overdruk van de notulen in Smit 1962, p. 145-159 of de analyses in Smit 1972, p. 14-20 en Koch 2000, p. 99-104

¹³² Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 78 (2.02.05.02-134).

¹³³ Moeyes 2001, p. 90.

¹³⁴ In Nederland wordt geschokt gereageerd op de val van de Stelling Antwerpen. Als de Stelling Antwerpen niet bestand is tegen het Duitse belegeringsgeschut, hoe veilig kan men zich dan nog wanen achter de Hollandse Waterlinie of de Stelling van Amsterdam?

¹³⁵ Smit 1972, p. 13.

¹³⁶ Ploetz 1983, p. 124.

3.3.7 Opvang en internering

De vluchtelingen en te interneren militairen komen in een aantal golven op Nederlands grondgebied terecht, waarna ze opgevangen respectievelijk geïnterneerd worden door particulieren en de Nederlandse staat.

Drie vluchtelingengolven

De eerste golf vluchtelingen bestaat uit Duitsers en Oostenrijkers die eind juli België verlaten tijdens de toenemende oorlogsdreiging. Onmiddellijk na de Duitse inval op 4 augustus worden circa zestig- tot tachtigduizend in België verblijvende Duitsers door de Belgische regering uitgewezen. De meeste Duitsers reizen via Nederland terug naar Duitsland, maar een beperkt aantal blijft in Nederland. Hun aantal is niet bekend aangezien ze geen beroep doen op de vluchtelingenzorg.¹³⁷ Overigens besluit de ministerraad op 19 november: *ö(í)* 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. *(í)ö*¹³⁸

De tweede golf ontstaat begin augustus na de eerste hevige gevechten in Belgisch-Limburg en bij Luik. Zesduizend Belgen, voornamelijk vrouwen en kinderen, vluchten de Limburgse grens over. De eerste opvang verloopt moeizaam doordat in de roerige mobilisatiedagen papiergeld niet wordt aangenomen en levensmiddelen als gevolg van hamsteren schaars zijn.

In het Algemeen Handelsblad van 6 augustus wordt er voor het eerst aandacht gevestigd op de plicht van geheel Nederland om hier op te treden en geopperd om een steuncomité te organiseren. Niet alleen in Nederland wonende Belgen, maar ook Nederlanders die de Duitse intocht in België en de gevolgen daarvan hadden aanschouwd of die sympathie voor de vluchtelingen hebben, geven gehoor aan deze oproep.¹³⁹

Op 7 augustus wordt op het Belgische consulaat-generaal in Amsterdam *–Het Nederlandsch Comité tot Steun van de Belgische Slachtoffers van den Oorlogö*¹⁴⁰ opgericht, dat zich bezig houdt met het inzamelen van geld, kleding, beddengoed, levensmiddelen en speelgoed.¹⁴¹

De concentratie van vluchtelingen in Limburg bemoeilijkt de opvang en belemmert de landsverdediging. De Commissaris van de Koningin van Limburg, G. Ruys de Beerenbrouck, signaleert een tweetal problemen: In de eerste plaats zijn er onder de vluchtelingen *–elementenö**ö(í)* op welke de verdenking rust dat zij gewoon zijn te leven van roof en diefstal. Ten tweede signaleert hij dat de vluchtelingen (onbedoeld) de neutraliteit in gevaar zouden kunnen brengen. Door de verhalen van de vluchtelingen zou immers een anti-Duitse stemming kunnen ontstaan, die zou kunnen leiden tot betogingen en relletjes tegen Duitsland.¹⁴² Volgens artikel 12 van de Vreemdelingenwet van 1849 kon de regering iedere vreemdeling die gevaar oplevert voor de openbare orde, het land uitzetten. De Nederlandse regering maakt echter liever geen gebruik van deze maatregel en wenst dat ook nu niet te doen.¹⁴³ Daarom wordt in de ministerraad van 25 augustus besloten *ö(í)* de Belgische vluchtelingen in Limburg over te brengen naar het kamp te Oldebroek.*ö*¹⁴⁴ Dit is de eerste keer dat er in de ministerraad over

¹³⁷ Moeyes 2001, p. 92.

¹³⁸ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 98 (2.02.05.02-134).

¹³⁹ Brugmans 1920, p. 326.

¹⁴⁰ Later wordt dit omgedoopt in *–Nederlandsch Comité tot Steun van Belgische en Andere Slachtoffersö*

¹⁴¹ Moeyes 2001, p. 92.

¹⁴² Leenders 1993, p. 138.

¹⁴³ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 23.

¹⁴⁴ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 58a (2.02.05.02-134).

vluchtelingen gerept wordt. Pas als ongewenste elementen tijdens zuiveringsacties weigeren naar het vluchttoord te verhuizen, dreigt de overheid met uitzetting naar België.

In de troonrede van 15 september doet de regering de belofte om alle vluchtelingen te blijven opvangen: „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.“¹⁴⁵ 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 vormt de troonrede het uitgangspunt van het beleid.¹⁴⁶

Naarmate de Duitse opmars verder vordert, blijft de vluchtelingenstroom groeien, alsmede het aantal plaatselijke hulpcomités ó de opvatting heerste namelijk dat de opvang van vluchtelingen een particuliere verantwoordelijkheid was ó die echter te kennen geven de zorg voor de opvang niet meer te kunnen dragen. Daarom besluit het kabinet op 21 september in te grijpen en richten de ministers Bosboom en Loudon de Centrale Commissie tot Behartiging van de Belangen der naar Nederland uitgeweken Vluchtelingen¹⁴⁷ op, onder leiding van de tot regeringscommissaris benoemde Ruys de Beerenbrouck, die de ruim vijfhonderd plaatselijke comités gaat leiden. De regering neemt een aantal praktische maatregelen op met name financieel gebied en krijgt de situatie onder controle.

Op 5 oktober besluit het kabinet een bedrag van fl. 50.000,- te bestemmen voor de verzorging van Belgische vluchtelingen.¹⁴⁸

Overigens is ó in tegenstelling tot het huidige vluchtelingenbeleid ó het vluchtelingenprobleem tijdens de Eerste Wereldoorlog een zaak waar het departement van Justitie slechts zijdelings mee te maken heeft. Het onderbrengen van vluchtelingen is een probleem dat door het departement van Binnenlandse Zaken behandeld wordt.¹⁴⁹ Net zoals de internering van militairen een verantwoordelijkheid van het departement van Oorlog is.¹⁵⁰

Dan ontstaat de derde en grootste vluchtelingengolf. Nadat de beschieting van de Stelling Antwerpen begonnen is, vreest de bevolking van Antwerpen dat haar hetzelfde zal overkomen als de bevolking van Leuven. Daar hadden Duitse troepen hele woonwijken in brand gestoken en 839 burgers standrechtelijk geëxecuteerd. Ook in andere delen van bezet België heerste de Duitse terreur, represailles als antwoord op vermeende aanvallen van franc-tireurs op Duitse troepen.¹⁵¹ De vrees voor deze terreur leidt op 7 oktober tot een uittocht van Belgen die in een aantal dagen massaal de Nederlandse grenzen overschrijden: 506.000 via Noord-Brabant, 450.000 via Zeeland en 100.000 via Limburg. Enkele dagen tevoren had minister Loudon opgeroepen tot voorbereiding op een nieuwe vluchtelingenstroom, maar deze stroom was in haar omvang zo plotseling en onverwacht, dat deze mensenmassa niet direct kon worden ondergebracht. Bergen op Zoom bijvoorbeeld, een stad met 16.500 inwoners, krijgt 110.000 vluchtelingen te verwerken.¹⁵² Ondanks deze problemen slaagt men erin de massa binnen twee dagen over het land te verspreiden en onderdak te regelen, waarbij gebruik wordt gemaakt van het militaire transportapparaat. Een complicatie hierbij is dat tegelijkertijd meer

¹⁴⁵ Leenders 1993, p. 137.

¹⁴⁶ Leenders 1993, p. 138.

¹⁴⁷ Kortweg: de Centrale Commissie

¹⁴⁸ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 78 (2.02.05.02-134).

¹⁴⁹ Verburg 2001, p. 114.

¹⁵⁰ Brugmans 1920, p. 63.

¹⁵¹ Kosmann 1986, p. 10-12.

¹⁵² Brugmans 1920, p. 331. De scheve verhouding wordt goed duidelijk wanneer men dit vergelijkt met de stad Groningen in 2003. Groningen zou dan met haar circa 178.000 inwoners ruim 1,18 miljoen vluchtelingen te verwerken krijgen.

dan 35.000 militairen de grenzen oversteken, die met voorrang geïnterneerd moeten worden en dus dwars door die vluchtelingen­zorg heen naar kampen en kazernes moeten worden overgebracht.¹⁵³ Op deze te internen militairen wordt verderop teruggekomen.

De Belgische vluchtelingen worden door de Nederlandse autoriteiten in twee categorieën ingedeeld: armlastigen en arbeiders enerzijds, en bemiddelden zonder bezittingen anderzijds. De opvang vond zowel plaats in vluchtelingenkampen (bijvoorbeeld te Nunspeet) als bij particulieren. Op dit praktische aspect wordt hier verder niet ingegaan.

De Groote Terugkeer

Op 12 oktober beginnen de onderhandelingen tussen het Antwerpse stadsbestuur en de Duitse autoriteiten over een mogelijke terugkeer van de vluchtelingen. De besprekingen verlopen zo voorspoedig dat Cort van der Linden van mening is dat de Groote Terugkeer binnen enkele dagen zal plaatsvinden. Op 15 oktober laat het Antwerpse stadsbestuur via de dagbladen weten dat alle vluchtelingen veilig huiswaarts kunnen keren, welk bericht op 6 november herhaald wordt.¹⁵⁴ Mede daardoor neemt het kabinet tijdelijk een afwachtende houding aan.

Deze adempauze vergroot echter de verwarring onder de partijen die bij het vluchtelingen­probleem betrokken zijn. Met name ontstaat er twijfel over de blijvende bereidheid van de regering om aan de enorme opvangkosten bij te dragen. Er was namelijk een bijdrage per vluchteling beloofd voor hen die niet zelf in hun onderhoud konden voorzien.

De Nederlandse regering houdt zich afzijdig bij de bespreking van de terugkeer. Wel vindt er indirecte beïnvloeding plaats. Cort van der Linden beveelt via een circulaire alle burgemeesters aan zachte drangø uit te oefenen om de Belgen te bewegen terug te keren. De uitdrukking zachte drangø laat de tweeslachtigheid van de opstelling van Cort van der Linden goed zien. Enerzijds laat de minister via allerlei kanalen steeds horen een tegenstander te zijn van gedwongen terugkeer van de Belgen. Anderzijds was enige pressie zijns inziens nodig, omdat met name het onderhouden van armlastige vluchtelingen een te grote belasting vormde voor de staatskas.¹⁵⁵ Die zachte drangø wordt overigens per gemeente verschillend geïnterpreteerd.

Nederland-België

De Nederlandse inspanningen om de Belgen op te vangen blijven niet onopgemerkt. De gezant te Havre, H. van Weede, schrijft op 14 oktober in een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken Loudon onder meer: (í) Het karakter van extraterritorialiteit door de Fransche regeering aan de Belgische toegekend, maakte het mogelijk dat de vreemde gezanten haar vergezelden. Hunne vertegenwoordigheid is een bewijs tegenover de buitenwereld, dat, hoewel het grondgebied door een overweldigender bezet is, de regeering nog door de mogendheden erkend wordt, dat zij hare functies nog behoudt en dat zij in hare taak tot het uiterste toe blijft volharden. Zij laat dan ook geen waardeerende woorden ontbreken nopens het gezelschap der diplomatie en voor Nederland daarenboven dankbaarheid voor alles, wat in ons land voor de ongelukkige vluchtelingen gedaan wordt. (í)¹⁵⁶

Deze erkentelijkheid wordt echter overschaduwde door de ontevredenheid bij de Belgische regering die veroorzaakt is door een aantal Nederlandse beslissingen aan het begin van de oorlog. Bijvoorbeeld het besluit van 3 augustus van het kabinet om het verzoek om militai-

¹⁵³ Smit 1972, p. 174.

¹⁵⁴ Deze vrijblijvendheid geldt niet voor gemeentebestuurders, artsen, apothekers en winkeliers, deze krijgen bevel huiswaarts te keren. Leenders 1993, p. 140.

¹⁵⁵ Leenders 1993, p. 141.

¹⁵⁶ No. 254/85 (B.Z., dossier D, exh. 22 oktober 1914 Kab. no. 6), Smit 1962, p. 187-188.

re samenwerking af te wijzen en het besluit van 5 augustus om de monding van de Westerschelde voor oorlogsschepen af te sluiten, waardoor militaire hulp aan de Stelling Antwerpen werd uitgesloten. Dit laatste had ook al de irritatie van Frankrijk en Engeland opgewekt. Vervolgens ontstaan er irritaties naar aanleiding van geruchten van de schending van de neutraliteit in Limburg. Voorts is het feit dat Nederland na het uitbreken van de oorlog handel blijft drijven met Duitsland oorzaak van de mening van Frankrijk en België dat de Nederlandse neutraliteit vooral in het voordeel van Duitsland werkt. Daarbij moet opgemerkt worden dat Nederland in 1914 in het algemeen een pro-Duits imago heeft, dat teruggaat op de regeerperiode van Abraham Kuyper (1901-1905), en dat ook Cort van der Linden als Duitsgezind bekend staat.¹⁵⁷

Deze geruchten leiden vervolgens in Nederland weer tot grote woede, aangezien ook de positie van de Nederlandse provincies Limburg en Zeeuws-Vlaanderen weer ter sprake komt. Deze waren in 1839 aan Nederland toegewezen, maar vooral Frankrijk stelde België aan het begin van de oorlog allerlei territoriale compensaties in het vooruitzicht, ten koste van Nederlands grondgebied. Dit leidt tot het gevoel dat Nederland voor haar inspanningen bij de opvang van vluchtelingen beloond werd met de mededeling dat België op een gedeelte van haar grondgebied aast.¹⁵⁸

Stabilisering

Op 24 oktober besluit het kabinet: ò(í) afwijzend te antwoorden op het aanbod der Britsche Regeering om eene som van £ 50.000,- aan Nederland te schenken tot ondersteuning van Belgische vluchtelingen.ö¹⁵⁹ Dit is waarschijnlijk ook te verklaren vanuit het neutraliteitsbeleid van het kabinet.

Na een aantal weken is de paniek onder de vluchtelingen voorbij en keert een groot gedeelte van de Belgische vluchtelingen terug naar België. Ook vertrekt een deel naar Engeland.¹⁶⁰ Ongeveer 200 à 300.000 Belgen blijven achter in Nederland.¹⁶¹ Opmerkelijk is dat er een geregeld verkeer ontstaat doordat er vluchtelingen zijn die even naar België gaan om een kijkje te nemen, om zaken te doen of om familieleden op te halen. De terugkeer houdt op wanneer de situatie in België minder gunstig wordt en de Duitse autoriteiten de grenzen afsluit en het verkeer bemoeilijkt. Het aantal vluchtelingen loopt gedurende de oorlog verder terug tot 50 à 100.000.¹⁶² De opvang van de vluchtelingen verschuift na een aantal weken van de militaire autoriteiten naar het ministerie van Binnenlandse Zaken.¹⁶³

Ook al gaat een aanzienlijk deel van de Belgen terug naar België, er blijft zoals hierboven beschreven, ook een aanzienlijk deel in Nederland achter. Wanneer het tot Cort van der Linden, als minister van Binnenlandse Zaken, doordringt dat de opvang langer gaat duren dan enkele weken, zoekt hij naar nieuwe oplossingen. Begin november maakt hij het regeringsplan bekend: vluchtelingen, die niet naar België terugkeren en die niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, zullen ondergebracht worden in vluchtoorden. Het kabinet vindt rechtvaardiging voor deze maatregel in het principe ðwie niet voor zichzelf kan zorgen, is in

¹⁵⁷ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 18.

¹⁵⁸ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 21.

¹⁵⁹ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 86 (2.02.05.02-134).

¹⁶⁰ Brugmans 1920, p. 333.

¹⁶¹ Smit 1972, p. 175.

¹⁶² Smit 1972, p. 175. De verschillende bronnen houden verschillende aantallen aan. In 1920 wordt geschat dat er op 1 november 1914 nog 323.600 vluchtelingen zijn, wat daarna verder daalt tot een stabiele 100.000 vluchtelingen. Brugmans 1920, p. 333-334. E. de Roodt houdt het op 140.000 vluchtelingen eind 1914 en rond de 210.000 in de loop van 1918. Binneveld 2001, p. 51. Het voert te ver om hier op deze tegenstellingen verder in te gaan.

¹⁶³ Smit 1972, p. 175.

wezen onvrij. Andere argumenten zijn dat de opvang op deze manier goedkoper is, de gezinshereniging zo bespoedigd wordt en dat de overheid meer invloed op het gedrag van grote groepen ontwortelden heeft. Tegen dit beleid regent het protesten. Plaatselijke comités, leden van de Centrale Commissie, volksvertegenwoordigers en journalisten tonen aan dat er zich nauwelijks problemen voordoen als Belgen op rijkskosten bij particulieren worden ondergebracht en pleiten dan ook voor de voortzetting van de vluchtelingen­zorg volgens het oude patroon en tegen centralisatie.¹⁶⁴

Leenders vat in haar dissertatie het vluchtelingen­beleid van het kabinet Cort van der Linden als volgt samen: „Bij de komst van grote aantallen Belgische vluchtelingen tijdens de Eerste Wereldoorlog hield de regering zich afzijdig. De verantwoordelijkheid voor de opvang van de vluchtelingen kwam geheel in handen te liggen van de lokale autoriteiten die slechts ruggespraak hielden met de minister van Justitie, Binnenlandse Zaken en Oorlog. De regering had wel globaal aangegeven wat de uitgangspunten voor het lokale beleid zouden moeten zijn: handhaving van de neutraliteit en het uitoefenen van zachte drang op de vluchtelingen om terug te keren.“¹⁶⁵

De Roodt stelt dat de Nederlandse regering in 1914 absoluut niet op de vluchtelingen­stroom voorbereid was: „Gedurende een eeuw was het land gevrijwaard geweest van grote stromen vluchtelingen en er bestond nauwelijks regelgeving voor toelating en opvang. Als gevolg daarvan kenmerkte het beleid van de regering zich gedurende de vier oorlogsjaren door pragmatisme en een lange reeks van ad hoc-beslissingen. Daarbij werd de massale opvang van allerlei vluchtelingen beschouwd als onontkoombaar gevolg van de positie van Nederland als neutraal land temidden van oorlogvoerende naties.“¹⁶⁶

Grondslag internering

De Belgische burgers hebben de keuze om terug te keren naar België als de veiligheidssituatie dat toestaat. De geïnterneerde militairen hebben die keuze allerminst. Zoals in paragraaf 3.2 is aangestipt, brengt de Nederlandse neutraliteit met zich mee dat militairen van oorlogvoerende mogendheden die Nederlands grondgebied betreden, voor de duur van de oorlog ontwapend en geïnterneerd moeten worden. Interneren is nadrukkelijk iets anders dan krijgsgevangen nemen. In geval van interneren is de internerende partij neutraal en behoren de geïnterneerden tot een oorlogvoerende partij. In geval van het krijgsgevangen nemen zijn de krijgsgevangenen in handen gevallen van de oorlogvoerende tegenpartij.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de minister van Oorlog, Bosboom, tijdens de reeds in paragraaf 3.3.5 besproken ministerraad van 1 en 3 oktober 1914 aangeeft dat zijns inziens de Belgische militairen helemaal niet geïnterneerd behoorden te worden: „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.“¹⁶⁷ Ondanks dit particuliere standpunt handhaaft het kabinet het beleid dat ook Belgische militairen geïnterneerd worden.

De grondslag waarop de militairen van oorlogvoerende mogendheden geïnterneerd dienen te worden, wordt gevormd door de bepalingen in een viertal artikelen van het „Verdrag nopens de rechten en verplichtingen der onzijdige mogendheden en personen in geval van oorlog te land.“¹⁶⁸ Het gaat om de volgende artikelen:

¹⁶⁴ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 28-30.

¹⁶⁵ Leenders 1993, p. 257-258.

¹⁶⁶ Binneveld 2001, p. 51.

¹⁶⁷ Nationaal Archief, Raad van Ministers, notulen en bijlagen 1914, no. 77 (2.02.05.02-134).

¹⁶⁸ Staatsblad 1910, 73.

- òArtikel 1: Het grondgebied der onzijdige mogendheden is onschendbaar.ö
- òArtikel 2: Het is den oorlogvoerenden verboden het grondgebied eener onzijdige mogendheid door troepen of konvooien, hetzij van munitie, hetzij van krijgsvoorraden, te doen doortrekken.ö
- òArtikel 5: Eene onzijdige mogendheid mag op haar grondgebied geen der in de artikelen 2 en 4 bedoelde daden dulden. Zij is slechts verplicht met de onzijdigheid strijdige daden te straffen, indien die daden op haar eigen grondgebied zijn gepleegd.ö
- òArtikel 11: De onzijdige mogendheid die op haar grondgebied toelaat, tot de oorlogvoerende legers behoordende, interneert deze, voor zooveel mogelijk, ver van het oorlogstooneel verwijderd.ö¹⁶⁹

Internering moest enerzijds voorkomen dat militairen via neutraal grondgebied konden ontsnappen aan krijgsgevangenschap en zich weer aan konden sluiten bij de eigen strijdkrachten en anderzijds dat er vanuit neutraal grondgebied oorlogvoerende handelingen verricht zouden worden. Internering was voor een neutrale staat van levensbelang omdat daarmee aangegeven werd dat ze geen partij in het conflict was.

Diversiteit geïnterneerden

De geïnterneerde militairen bestaan vooral uit landstrijdkrachten. Een klein aantal bestaat uit bemanningen van duikboten (pas in 1915) en bemanningen van luchtvaartuigen die een (nood-)landing op Nederlands gebied maken of die door Nederlandse militairen neergehaald zijn. Bij Koninklijk Besluit van 3 augustus 1914 werd namelijk het overschrijden van de landsgrenzen door vreemde luchtvaartuigen verboden. Enerzijds om waarnemingen over de Nederlandse landsverdediging tegen te gaan, anderzijds omdat toelating in strijd is met de handhaving van de strikte onzijdigheid.¹⁷⁰

Dit leidt in augustus tot de discussie tussen Nederland en Duitsland of het Duitse waternvliegtuig, dat met averij ten noorden van Schiermonnikoog op zee is geland en naar de kust van het eiland is afgedreven, nu een vliegtuig is of dat het als oorlogsschip moet worden beschouwd, waarvoor dan geldt dat deze de gelegenheid moet krijgen de neutrale territoriale wateren weer te verlaten. De Nederlandse regering antwoordt dat aan waternvliegtuigen geen ander karakter toegekend moet worden dan aan gewone vliegtuigen.¹⁷¹

In de maanden augustus en september 1914 zoeken slechts enkele honderden Belgische en Duitse militairen hun toevlucht op Nederlands grondgebied, die vervolgens worden ondergebracht in de interneringsdepots in Gaasterland en in Bergen.¹⁷²

Op 26 september pikken twee Nederlandse handelsschepen, de Flora en de Titan, op de Noordzee een groot aantal schipbreukelingen op van een drietal getorpedeerde Engelse kruisers. De vraag ontstaat of deze schipbreukelingen geïnterneerd dienen te worden, het zijn immers militairen. Het antwoord hierop is te vinden in de toelichting van het verdrag voor de toepassing van het verdrag van Genève op de zeeoorlog, dat gesloten is op de tweede vredesconferentie (1907): òWanneer een neutraal handelsschip, dat toevallig gewonden of zieken, zelfs drenkelingen opneemt, eene neutrale haven aandoet, zonder een kruiser { lees: van de tegenpartij } te hebben ontmoet en zonder eenige verbintenis te hebben aangegaan, vallen de personen, die het handelsschip ontscheept, niet onder dezen regel { namelijk te worden geïnterneerd }; zij zijn vrij.ö Daar de Nederlandse schepen geen Duits oorlogsschip hadden ont-

¹⁶⁹ Brugmans 1920, p. 63-64.

¹⁷⁰ Smit 1972, p. 32-38.

¹⁷¹ Smit 1972, p. 39.

¹⁷² Saillant detail is dat in het begin Belgische en Duitse militairen in hetzelfde interneringsdepot te Alkmaar werden ondergebracht. Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 30.

moet en dus de schipbreukelingen niet in handen van de tegenpartij zijn gevallen, besluit de Nederlandse regering de zeelieden vrij te laten en terug te laten keren naar Engeland.¹⁷³

Tussen de honderdduizenden burgers die op 7 oktober de Stelling Antwerpen ontvluchten, zitten ook naar schatting 35.000 Belgische militairen,¹⁷⁴ die Nederland hoofdzakelijk via Zeeuws-Vlaanderen in ongeordende toestand binnenkomen. De minister van Oorlog, Bosboom, schrijft later in zijn mémoires dat de Belgische officieren *õ*(*í*) hun troepen geheel aan zich zelve hebben overgelaten (*í*), wat bevestigd wordt door het feit dat slechts één Belgische officier op elke zeventig à tachtig soldaten in Nederland wordt geïnterneerd, terwijl dit bij de Britten één op zesendertig is.¹⁷⁵ Daarnaast komen er 1.500 Britse en 200 Duitse militairen over de grens. Voor de Nederlandse grenstroepen geeft dit een aantal problemen. In de eerste plaats proberen sommige militairen aan internering te ontkomen door burgerkleding te dragen. In de tweede plaats zijn er Duitse militairen die gedeserteerd zeggen te zijn, maar waarvan de vrees bestaat dat ze spionageactiviteiten verrichten of dat ze zich weer bij de eigen troepen willen aansluiten.

Regelen omtrent de internering van oorlogvoerenden en verpleegde gewonden

Dat de neutraliteitsregels in Nederland niet altijd goed begrepen worden, blijkt uit een schrijven van 7 oktober van de opperbevelhebber van Land- en Zeemacht Snijders aan het kabinet: *õ*Het is meermalen gebleken, dat niet altijd voldoende verband wordt gebracht tusschen de voor Nederland van kracht zijnde verdragen, die den grondslag voor zijne neutrale houding vormen en eenige voorschriften, die ter uitvoering van de uit die verdragen voortvloeiende verplichtingen zijn gegeven, o.a. de *Regelen omtrent de internering van oorlogvoerenden en verpleegde gewonden* (*í*). Ter nadere verduidelijking zij het volgende opgemerkt. Nederland verkeert als onzijdige mogendheid op volkomen vriendschappelijken voet met alle oorlogvoerende mogendheden. Het kan dus nimmer in de bedoeling liggen, vijandig op te treden tegen personen, die tot de oorlogvoerende legers behooren. Het maken van krijgsgevangenen is met het begrip van neutraliteit onverenigbaar; alleen kan van interneering gesproken worden. Dat de behandeling van geïnterneerden in de interneeringsdepots overeenkomt met de behandeling van krijgsgevangenen in de depots bij de oorlogvoerende partijen doet aan het principe niet af.¹⁷⁶ Vervolgens geeft Snijders de regels omtrent de internering van oorlogvoerenden en verpleegde gewonden weer, die later onder de Nederlandse militairen verspreid worden. Deze behelzen de strikt neutrale houding die Nederland wenst te behouden, dat het gebruik van Nederlands grondgebied door de strijdende partijen niet mag worden toegestaan, dat troepen die wel op Nederlands grondgebied komen direct geïnterneerd dienen te worden, dat opzettelijke inbreuken met geweld moeten worden tegengegaan, dat ontvluchte krijgsgevangenen de keuze krijgen zich aan te sluiten bij de eigen troepen of zich te laten interneren en voorts een aantal regels met betrekking tot gewonden en medisch personeel.

De interneeringsdepots vormen complete dorpen die allerlei voorzieningen hebben, variërend van een school, kerk en hospitaal tot een gevangenis en theater. Ook kunnen familieleden van geïnterneerden zich in de omgeving vestigen. Dit leidt ertoe dat sommige plaatsen, zoals Harderwijk, grotendeels economisch afhankelijk worden van deze kampen.¹⁷⁷

De internering vloeit, zoals inmiddels duidelijk zal zijn, voort uit diverse verdragsbepalingen. De totale kosten die dit voor het onzijdige land met zich meebrengen, moeten na de

¹⁷³ Brugmans 1920, p. 75-76.

¹⁷⁴ Eén derde van het Belgische leger. Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 30.

¹⁷⁵ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 30-31.

¹⁷⁶ Nationaal Archief, Raad van Ministers, bijlagen ministerraad 1914, O.V.I. No. 5854 (2.02.05.02-146).

¹⁷⁷ Moeyes 2001, 109-110.

oorlog worden terugbetaald door de regeringen van de mogendheden waartoe de geïnterneerde militairen behoren. Dit volgt uit artikel 12, tweede lid, van het Landonzijdigheidsverdrag: „Bij den vrede worden de door de interneering veroorzaakte kosten vergoed.“ Een indicatie van die kosten is het gegeven dat deze over het vierde kwartaal van 1914 ongeveer drie miljoen gulden belopen.¹⁷⁸

3.3.8 *Problemen met vluchtelingen en geïnterneerden*

De opvang van de vluchtelingen en de geïnterneerde militairen brengt diverse problemen met zich mee.

Aansluiting bij de oorlogvoerende legers

Eén van de problemen met de vluchtelingen bestaat uit het feit dat er mannen zijn die zich via Nederland bij de oorlogvoerende legers willen aansluiten. Veel Belgen van dienstplichtige leeftijd wijken via havens op Nederlands grondgebied uit naar Engeland, waar ze opgeleid worden voor dienst aan het front. De afsluiting van de Nederlands-Belgische grens door de Duitse militaire autoriteit met behulp van een elektrisch hek bemoeilijkt deze uittocht wel (zie paragraaf 3.4.2), maar belet dit niet. De betrokken mannen krijgen voor hun doortocht naar Engeland hulp van de Belgische consulaire ambtenaren in de zuidelijke provincies. Artikel 6 van het Landonzijdigheidsverdrag luidt: „De verantwoordelijkheid eener onzijdige mogendheid wordt niet gemoeid door het feit, dat afzonderlijke personen de grens overtrekken om bij een der oorlogvoerenden in dienst te treden.“ Op grond daarvan wordt aan Belgische mannen van dienstplichtige leeftijd, die individueel van het Nederlandse gebied gebruik maken met het kennelijke doel om naar Engeland te kunnen oversteken en bij het Belgische leger in dienst te treden, vertrek uit Vlissingen of Rotterdam toegestaan, mits zij zijn voorzien van een paspoort afgegeven door een Belgische consul in één van de provincies Limburg, Noord-Brabant of Zeeland en geïnterneerd door het hoofd van het gemeentebestuur of de commissaris van de plaatselijke politie. De mogelijkheid bestaat echter, dat verder wordt gegaan, namelijk, dat de uittocht wordt georganiseerd en op Nederlands gebied detachementen onder geleiders worden gevormd en voorts, dat consulaten of comités tot werving overgaan. Dan wordt gehandeld in strijd met artikel 4 van het Landonzijdigheidsverdrag: „Op het grondgebied eener onzijdige mogendheid kunnen ten behoeve van der oorlogvoerenden geen strijderskorpsen worden gevormd, noch aanwervingsbureaux geopend.“ Teneinde daarop toezicht te doen uitoefenen, worden door de opperbevelhebber voorschriften gegeven, die eenmaal toegepast worden tegenover een comité.¹⁷⁹

Ontvluchtelingen

De geïnterneerden vormen hun eigen problemen. Officieren en manschappen worden tijdens de interneering verschillend behandeld.

De manschappen komen in interneringsdepots en mogen deze in principe niet verlaten. Wel wordt er toestemming gegeven voor het verlaten van het depot voor korte tijd indien er een belofte door de geïnterneerde wordt gegeven dat hij niet zal ontvluchten.¹⁸⁰ Dat hierbij voorzichtigheid geboden is, blijkt uit de vervalste verklaring van een geïnterneerde aan het

¹⁷⁸ Brugmans 1920, p. 81.

¹⁷⁹ Brugmans 1920, p. 96.

¹⁸⁰ In de loop van de oorlog wordt de bewegingsvrijheid onder voorwaarden verruimd, bijvoorbeeld voor het verrichten van arbeid.

gezag waarin hij belooft dat hij *õ(í)* niet zoude terugkeeren en zoude trachten te ontvluchten.ö, wat hem ook lukt.¹⁸¹

De officieren kunnen zich echter vrij bewegen, mits ze op erewoord, via ondertekening van een verklaring, beloven dat ze zich niet buiten het hun aangewezen rayon zullen begeben, met andere woorden, dat ze niet zullen vluchten. Alle Duitse, Britse en Belgische officieren maken van dit voorrecht gebruik. Echter op 12 november verbreken twee Duitse officieren hun belofte, verlaten hun rayon en weten Duitsland te bereiken. De Duitse regering stuurt de beide heren weliswaar terug, maar deelt tevens mee dat officieren niet gerechtigd zijn hun erewoord te geven. Hierop nemen alle geïnterneerde Duitse officieren hun woord terug en worden ze door de Nederlandse autoriteiten onder bewaking gesteld. Een paar dagen daarna krijgen ook de geïnterneerde Britse officieren de opdracht van de Admiraliteit om hun belofte in te trekken. Ook deze officieren worden onder bewaking gesteld.¹⁸² De Belgische officieren twijfelen of ze wel hun woord hadden mogen geven en verzoeken van hun belofte te worden ontslagen en onder bewaking te worden gesteld. De Belgische officieren worden hierop overgebracht naar het eiland Urk.

Profiteurs

Op 13 november schrijft generaal Snijders de volgende brief aan premier Cort van der Linden: *õIk heb de eer Uwer Excellentie hierbij aan te bieden afschrift van het aan den Commandant van het Veldleger gericht schrijven van den Commandant der IIIe Divisie dd. 9 dezer, Sectie I, Litt. M. No. 663 G. Geheim. De inhoud van dat schrijven komt mij namelijk van zóó overwegend belang voor, dat ik veronderstellen moet dat de Regeering haar verdere gedraglijn ten opzichte van het vluchtelingen-vraagstuk allicht zal willen herzien. Wat in het bijzonder de Zuidelijke provinciën betreft, blijf ik ó om de redenen aan Uwe Excellentie reeds vroeger ontvouwd ó de aanwezigheid van allerlei Belgen, die hier te lande hun heil zoeken, in die mate bedenkelijk achten, dat ik het zou toejuichen, als de Regeering besluiten kon de grens voor Belgen zonder voldoende middelen van bestaan te sluiten.ö¹⁸³ In het bedoelde schrijven constateert de genoemde commandant dat zich op het gebied van vluchtelingenbewegingen een nieuw verschijnsel voordoet, namelijk *õ(í)* het verschijnen van personen, die noch voor den vijand gevlucht zijn noch zonder dak zijn geraakt wegens het vernielen van hunne woning, doch lieden die eenvoudig ó onder de bestaande omstandigheden ó in België geen werk hebben: alzoó geen *÷vluchtelingenø* maar *÷werkelloozenø* die hier te lande onderdak en vrije voeding genieten.ö De commandant vervolgt met andere voorbeelden van economische vluchtelingen en concrete casuïstiek.¹⁸⁴*

Oproer in Kamp Zeist

De geïnterneerden vullen hun tijd met tewerkstelling en scholing. De discipline geldt echter niet voor alle geïnterneerden. In de eerste weken weten honderden geïnterneerden te ontsnappen. Op 2 en 3 december 1914 ontstaat er in Kamp Zeist een oproer onder Belgische geïnterneerden na een aantal ongeregelde heden. De aanleiding hiervan is de arrestatie van een drietal geïnterneerden die van vrouwelijke bezoekers burgerkleren hebben ontvangen om zo te kunnen ontsnappen. De opstandige geïnterneerden eisen vrijlating van de gearresteerden en er ontstaan samenscholingen, vernielingen, diefstallen en andere problemen. De problemen drei-

¹⁸¹ Brugmans 1920, p. 78.

¹⁸² Op 9 januari 1915 weten veertien officieren te ontsnappen, waarvan er zeven weer opgepakt worden. Hierop worden de Britse officieren opgesloten in het oude fort Wierickerschans.

¹⁸³ Nationaal Archief, Raad van Ministers, bijlagen ministerraad 1914, No. 374/9013 (2.02.05.02-146).

¹⁸⁴ Een vergelijking met het huidige vluchtelingsdebat dringt zich hier op, dit terzijde.

gen zo uit de hand te lopen dat de bewakingstroepen over moeten gaan tot daadkrachtig optreden, wat leidt tot acht doden en achttien gewonden. Door dit optreden wordt de rust hersteld. Ook al maakt het voorval een diepe indruk, de Tweede Kamer vindt het op grond van een direct hierop ingesteld onderzoek niet nodig dat de autoriteiten enig verwijt kan worden gemaakt.¹⁸⁵ Met een spoedwet, die op 31 december 1914 in het Staatsblad gepubliceerd wordt en in werking treedt, wordt bepaald dat gemeenten waar zich een interneringskamp bevindt in staat van beleg verkeren. Hiermee krijgen de plaatselijke autoriteiten meer middelen om de orde te handhaven, maar het geeft evenzeer aan dat de internering een langdurig karakter gaat krijgen.¹⁸⁶

Anti-Duitse gevoelens

Een ander probleem dat de komst van de vluchtelingen oproept, wordt beschreven in het in het voorjaar van 1918 ó de oorlog woedt nog ó geschreven gedeelte over 'den wereldoorlog' in *De staatkundige geschiedenis van Nederland in onzen tijd. Deel VI: 1887-1917*, namelijk de groeiende anti-Duitse gevoelens die door Duitsland als provocerend opgevat kunnen worden: 'Hoe langer men de stemming in Nederland gadeslaat, hoe meer men ervaart, dat vooral deze gebeurtenis {de inval in België} ons volk zeer tegen Duitschland heeft ingenomen. Met de zichtbare en dreigende gevolgen er van: de verwoesting, in een deel van België aangericht, de hardheid, waarmede tegen de Belgische bevolking opgetreden werd (o.m. te Leuven); de stroom van vluchtelingen, die hierheen kwam en vooral na den val van Antwerpen (9 October) zeer groot werd; dan: het gevaar, dat Duitschland België of een deel er van zou behouden en dat wij de Duitschers ook aan de Zuidgrens als burens zouden houden, met Antwerpen als Duitse haven!'¹⁸⁷

Ook C.K. Elout gaat in zijn hoofdstuk *De Nederlandse Oorlogspsyche* in het in 1920 verschenen boek *Nederland in den Oorlogstijd* op dit probleem in. Hij beschrijft onder andere de gevoelens 'pro-Entente' en 'anti-Duits' en vice versa die mede ontstaan door de Belgische vluchtelingen.¹⁸⁸ 'Zoo werd ook hoog opgegeven van gruwelen, die de Duitse troepen in België zouden hebben bedreven ó en zeker ook wel hebben bedreven ó (de eenzijdigheid in de beoordeling werd hier nog zeer bijzonderlijk bevorderd door de aanwezigheid van honderduizenden Belgische vluchtelingen) zonder de mogelijkheid van provocatie door de bevolking aan te nemen en zonder daartegenover de Duitse verhalen te stellen omtrent Russische gruwelen in Oost-Pruisen.'¹⁸⁹

3.3.9 Samenvatting dynamische fase

Aan de hand van het hierboven gegeven thematische overzicht ó van de hoofdlijnen betreffende de aanleiding en het verloop van de oorlog en de details omtrent de besluitvorming inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen ó kan gesteld worden dat de oorlog op zich wel voorzien was. Voorts heeft het kabinet, ondanks de discussie in de ministerraad begin oktober 1914, vastgehouden aan de strikte neutraliteitspolitiek. Dit heeft Nederland ó samen met het oordeel van de oorlogvoerende landen dat de voordelen van een neutraal

¹⁸⁵ Smit 1972, p. 176-177.

¹⁸⁶ Moeyes 2001, p. 108-109.

¹⁸⁷ Japikse 1918, p. 437.

¹⁸⁸ Op de gevoelens die binnen de afzonderlijke bevolkingsgroepen jegens bepaalde landen bestaan, en hoe die zo reeds lang voor de Eerste Wereldoorlog ontstaan zijn, wordt hier verder niet ingegaan, hoe interessant dit ook is. Dit thema is een afzonderlijk afstudeer- of promotieonderzoek waard.

¹⁸⁹ Brugmans 1920, p. 359.

Nederland voor hen zelf zwaarder wogen dan de nadelen ó uiteindelijk buiten de oorlog gehouden.

Het kabinet hield al voor de Duitse inval in België rekening met de mogelijkheid dat er bij een oorlog militairen van oorlogvoerende partijen op het neutrale Nederlandse grondgebied zouden komen die dan geïnterneerd dienden te worden.

De vluchtelingenstroom, die in drie golven op gang kwam, was echter niet voorzien door het kabinet. De opvang van de vluchtelingen werd aanvankelijk aan het particulier initiatief overgelaten. Pas eind september vindt er centralisatie in de opvang plaats. Alleen de derde vluchtelingengolf na de val van de Stelling Antwerpen op 9 oktober was enigszins voorzien, maar niet in de omvang van één miljoen Belgen. Dit blijkt uit het ad hoc-beleid dat door het kabinet gevoerd werd. Pas in november ó toen duidelijk werd dat de oorlog en de opvang van vluchtelingen aanmerkelijk langer dan een paar weken zouden gaan duren ó kwam het kabinet met maatregelen.

Het beleid werd op hoofdlijnen door het kabinet bepaald, de uitvoering werd door de lokale en militaire autoriteiten verzorgd. De opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen volgde uit de verdragsverplichtingen van een neutrale staat. Ook al was men niet op de komst van de vluchtelingen en te interneren militairen voorbereid, toen deze eenmaal kwamen, werden deze naar omstandigheden ruimhartig opgevangen. In totaal waren er ruim een miljoen vluchtelingen ó waarvan na een aantal weken het merendeel weer huiswaarts ging ó en ruim 37.000 geïnterneerde militairen.

De grootste zorg voor het kabinet, die uit de aanwezigheid van de vluchtelingen en geïnterneerden voortkwam, was een mogelijke schending van de neutraliteit die Nederland actief in de oorlog zou betrekken. De neutraliteit werd in elk besluit boven alles gesteld. Daarnaast veroorzaakte de aanwezigheid van vluchtelingen en geïnterneerden problemen op het gebied van de openbare orde.

3.4 Nafase: De oorlog gaat langer duren dan verwacht

Zowel in de oorlogvoerende landen, als in het neutrale Nederland, ging men bij aanvang van de oorlog er vanuit dat de oorlog zeker voor Kerstmis voorbij zou zijn.¹⁹⁰ De Duitse Keizer Wilhelm II had aan het begin van de oorlog nog tegen zijn soldaten gezegd dat ze voor kerst 1914 weer thuis zouden zijn. De Groote Oorlog zou een *öfrischer, fröhlicher Kriegö* worden. Aan het einde van 1914 werd echter duidelijk dat de oorlog lang zou gaan duren. Het eerste teken van een langdurige oorlog was het stokken van de opmars van de Duitse troepen bij de IJzer zoals aangegeven in paragraaf 3.3.6. De bewegingsoorlog was een statische oorlog geworden. Hieronder worden nog een aantal andere indicatoren aangegeven die duiden op het bereiken van de nafase.

¹⁹⁰ Moeyes 2001, p. 65.

3.4.1 Regelgeving

Dat het besef doordrong dat de oorlog langer zou gaan duren, blijkt ook uit het ontstaan van diverse regelgeving.

Een voorbeeld hiervan is de verlofregeling voor geïnterneerden die ontstond (1) toen tegen de verwachting in de oorlog niet in eenige maanden was afgelopen, (2) waaraan men te voren nimmer had gedacht. Zoo kwam het voor, dat geïnterneerden verlof vroegen om zieke bloedverwanten te bezoeken of in verband met andere ernstige omstandigheden bij hun naaste betrekkingen naar hun land te gaan. Dergelijke verzoeken werden toegestaan, zoodra de betrokken mogendheid zich aansprakelijk had gesteld voor den terugkeer van den geïnterneerde na het verstrijken van het verlof. Toen dan ook een geïnterneerde misbruik maakte door van verlof achter te blijven, werd hij door de zorg van zijne regering met den sterken arm terug gebracht.¹⁹¹

Ook uit het feit dat vanaf januari 1915 de gezinnen van de geïnterneerde militairen zich bij de interneringsdepots mochten vestigen, blijkt dat het langdurige karakter van de internering inmiddels duidelijk was.¹⁹²

Om in de depots behoorlijk orde en gezag te kunnen handhaven, bleek het noodzakelijk wettelijke voorzieningen te treffen, waardoor de geïnterneerde militairen voor zoveel nodig onder het Nederlandse militaire strafrecht werden gesteld. Dat geschiedde bij de in paragraaf 3.3.7 al aangehaalde wet van 31 december 1914, bevattende straf- en tuchtrechterlijke voorzieningen betreffende geïnterneerden.¹⁹³ De tekst van die wet werd aan de geïnterneerden in hun eigen taal kenbaar gemaakt. Verder werden er regels opgenomen omtrent de verhouding tussen de Nederlandse en de vreemde militaire rangen, waarbij uitdrukkelijk werd bepaald dat een meerdere van buitenlandse rang de bevoegdheid miste tot het uitoefenen van gezag over een Nederlandse militair. Bovendien werden de gemeenten waar depots waren gelegen, en zonodig omliggende gemeenten, in staat van beleg verklaard om met name ontvluchtingen van geïnterneerden tegen te gaan. De bestaande strafwetgeving bleek namelijk niet voldoende om het bieden van onderdak of het verkopen van burgerkleding aan geïnterneerden tegen te kunnen gaan.¹⁹⁴

3.4.2 Draden des doods

Eind 1914 werd door de Duitse autoriteiten in bezet België besloten dat de grens met Nederland hermetisch afgesloten diende te worden. Die afsluiting had een tweeledig doel. In de eerste plaats moest dit het uitgebreide smokkelverkeer tegen gaan. Er zouden namelijk niet alleen huishoudelijke en levensmiddelen gesmokkeld kunnen worden, ook zouden er wapens voor franc-tireurs of vijandelijke spionnen bezet België binnen gesmokkeld kunnen worden. In de tweede plaats wilde men het voor vluchtelingen onmogelijk maken om nog naar Nederland uit te wijken. Daarbij ging het voornamelijk om jongemannen die zich via Nederland en Engeland bij het Belgische leger aan de IJzer wilden aanmelden.

Begin januari 1915 werden de *Todesstreifen* (draden des doods) gerealiseerd. Een 180 kilometer lange grensversperring die van Zeebrugge aan de kust tot Vaals in Limburg liep, waarvan de draden onder spanning van tweeduizend volt gezet konden worden. Ondanks allerlei hulpmiddelen die smokkelaars en vluchtelingen bedachten om de grens te passeren, zijn er naar schatting enkele honderden tot drieduizend slachtoffers gevallen, variërend van

¹⁹¹ Brugmans 1920, p. 78.

¹⁹² Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 50-51.

¹⁹³ Staatsblad 1914, 666.

¹⁹⁴ Brugmans 1920, p. 76.

ongelukken en mislukte passages tot standrechtelijke executie door Duitse grenswachten.¹⁹⁵ Ook het feit dat er een dergelijk hekwerk geplaatst werd, duidt erop dat duidelijk was dat de oorlog lang zou gaan duren.

3.5 De media in 1914

In de toe te passen crisistheorie spelen de media een belangrijke, zo niet cruciale, rol. Daarom wordt ook in dit onderzoek aandacht besteed aan de rol van de media in de besluitvorming van het kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen in 1914.

3.5.1 Medialandschap

Voor dit onderzoek is het van belang te begrijpen dat het medialandschap er in 1914 aanmerkelijk anders uitzag dan in de jaren van het interbellum (1919-1939: opkomst van de radio), de Koude Oorlog (1948-1990: opkomst van de televisie) of het huidige medialandschap (2003: televisiedemocratie). Ook de bioscoopjournaals waren nog nauwelijks ontwikkeld, het Polygoonjournaal bestond nog niet, dat ontstond pas in 1924.¹⁹⁶ In 1914 bestaan de media slechts uit gedrukte media: dagbladen en weekbladen.

Nu zaten de media niet stil. Burgers wilden geïnformeerd worden over het verloop van de oorlog. Op 6 augustus 1914 verscheen de eerste editie van de *Oorlogscourant* die melding maakt van de vluchtende Belgen naar Nederlands Limburg. Later verschenen ook andere periodieken, zoals *De Oorlog in Beeld* en *Het Duitse offensief in het westen*, rijkelijk voorzien van veelzeggende foto's.

3.5.2 Initiatief opvang

Op 6 augustus 1914 riep het Algemeen Handelsblad op tot particulier initiatief om de Belgische vluchtelingen op te vangen. Dit initiatief is reeds in paragraaf 3.3.7 behandeld.

3.5.3 *Pro-Duitse artikelen*

In paragraaf 3.3.4 is de twijfel in de Franse en Belgische pers over de neutrale opstelling van Nederland reeds besproken.

De gezantschapsraad te Brussel, Van Vollenhoven, schrijft op 24 september in een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken: „Schier alle leden der Nederlandsche Vereeniging hier te stede deden mij het verzoek het zoo mogelijk daarheen te willen leiden den verkoop in België van de Nieuwe Rotterdamsche Courant te doen staken. Dit blad zou door zijne pro-Duitse artikelen hier te stede veel kwaad bloed zetten. Gelijk Uwe Excellentie zal blijken uit het hierbij gevoegde dagbladknipsel, wordt de verkoop van bedoeld blad als eenige niet-Duitse courant te Brussel door de Kommandateur geoorloofd. Het is te begrijpen, dat zulks den Belgen de overtuiging geeft, dat wij met de Duitschers gemeene zaak maken. De stemming tegen de Nederlanders is door dit bericht van burgemeester Max wederom zeer onwelwillend geworden. Men wenscht nu eenmaal niet te geloven, dat wij neutraal zijn gebleven. Het oude verhaal, dat de vijandelijke troepen door Limburg zijn getrokken, vindt wederom gretig geloof. (í)ö¹⁹⁷

¹⁹⁵ Moeyes 2001, p. 126-128.

¹⁹⁶ Meta Sound Studios, *Historie*, <http://www.metasoundstudios.nl/diversen/historie_nl.html> (geraadpleegd 16 oktober 2003).

¹⁹⁷ No. 1836/882 (B.Z., O 3 XII, exh. 2 oktober 1914 Kab. no. 9), Smit 1962, p. 127.

De Nederlandse regering haast zich om nieuws over neutraliteitsschendingen in alle toonaarden te ontkennen. Daarbij vindt ze een gewillig instrument in de pers: de Nederlandse kranten tonen zich maar al te bereid de visie van de eigen regering uit te dragen. Het socialistische dagblad *Het Volk* noemt de Franse voorstelling van zaken 'leugenachtig' 'Geen enkel Duitsch korps heeft de Nederlandsche grens overschreden. Zij {de berichtgeving} is gevaarlijk voor Nederland's goede naam; zij geeft voedsel aan het praatje dat ons land zijn neutraliteit niet strikt gehandhaafd heeft.'¹⁹⁸

3.5.4 *Negatieve pers*

In de media verschijnen in de loop van 1914 negatieve berichten over de vluchtelingenopvang. In het algemeen hebben deze betrekking op de gebrekkige organisatie van de hulpverlening en de uitgangspunten van de minister van Binnenlandse Zaken, waarbij met name vraagtekens worden gezet bij het massaal in kampen onderbrengen van de vluchtelingen en de 'zachte drang' om terug te keren. Verder blijkt er het nodige aan te merken te zijn op de leefomstandigheden in de kampen, waarbij vooral geprotesteerd wordt tegen het aanvankelijk zonder onderscheid des persoons onderbrengen van de vluchtelingen, wat niet strookt met toenmalige sterke standsbesef.¹⁹⁹

Deze berichtgeving baart Cort van der Linden zorgen. Daarom nodigt hij begin december een twaalftal journalisten uit voor een driedaagse tocht door Brabant en Zeeland. De bedoeling is dat de pers zich een onafhankelijk oordeel kan vormen over de verzorging van de vluchtelingen. In zijn inleiding te Bergen op Zoom vertelt de regeringscommissaris Ruys de Beerenbrouck dat op last van het militaire gezag de vluchtelingen uit het zuiden verwijderd moesten worden. Verder is het de uitdrukkelijke wens van het kabinet om niet langer de naam 'kampen' te gebruiken. Deze term vertoont sterke associaties met de beruchte concentratiekampen in de Boerenoorlog in Zuid-Afrika. Het kabinet geeft de voorkeur aan 'vluchtoord' of 'Belgisch dorp'. De slechte reputatie die Nunspeet heeft, is volgens de regeringscommissaris slechts het gevolg van aanvangsmoeilijkheden en de gebruikelijke term 'mindere soort' voor de armlastigen vervangt hij voor deze gelegenheid door het beter klinkende 'vrolijke gasten'. Bovendien wordt er in de toekomst meer rekening gehouden met de standen en klassen in de vluchtoorden.

Na deze bijeenkomst verminderen de protesten tegen de vluchtoorden in de kranten. Bovendien doet Cort van der Linden aan de Tweede Kamer en aan de commandanten van de vluchtoorden een aantal voorstellen om de leefsituatie van de kampbewoners aanzienlijk te verbeteren. De voornaamste correctie die hij in het kabinetsbeleid aanbrengt, heeft betrekking op de regeling van de persoonlijke vrijheid van de vluchtelingen. Op 9 december 1914 vaardigt Cort van der Linden een regeringscommuniqué uit dat de volgende dag in alle kranten verschijnt. Daarin staat dat 'de regering de vluchtelingen wenschte te beschouwen als haar gasten, die ondergebracht in Belgische dorpen, zoveel mogelijk vrijheid van beweging moet worden gelaten'.²⁰⁰

3.5.5 *Pers over de opstand in Kamp Zeist*

De in paragraaf 3.3.8 al aangehaalde opstand onder geïnterneerde Belgische militairen in kamp Zeist leidt tot scherpe commentaren. De hoofdredacteur van *De Amsterdammer*, Frederik van Eeden, spreekt over 'een schending van het gastrecht'. De opvatting had echter ook postgevat dat de opstand het werk was van socialistische agitatoren. In *De Telegraaf* worden

¹⁹⁸ Moeyes 2001, p. 85.

¹⁹⁹ Leenders 1993, p. 142.

²⁰⁰ Bossenbroek & Kruishoop 1988, p. 37-38.

daarnaast Nederlandse soldaten geciteerd die meenden dat de meeste deelnemers aan de opstand Walen waren (í) met wie het steeds gemakkelijker tot misverstanden komt dan met de Vlamingen die lang niet zulke zenuwachtige bliksems zijn en met wie we ð hier altijd best kunnen vinden. Door de Nederlandse socialisten wordt een onderzoek geëist naar de opstand van 3 december. Troelstra interpelleert de minister van Oorlog in de Tweede Kamer. Het rapport van de minister van Oorlog is voropaginanieuws in een aantal toonaangevende kranten. Het drama van Zeist heeft duidelijk indruk gemaakt op de publieke opinie. Dit leidt tot een groeiende belangstelling voor het lot van de geïnterneerden, zowel in binnen- als buitenland, waar hulporganisaties in het leven worden geroepen.

3.5.6 *Pers in het algemeen*

Onmiddellijk na het uitbreken van de oorlog in augustus 1914 dringt het kabinet er bij de hoofdredacties van de dagbladen op aan zich terughoudend op te stellen in hun berichtgeving teneinde de Nederlandse neutraliteit niet in gevaar te brengen. Over het algemeen is de opstelling van de pers inderdaad van een voorbeeldige neutraliteit.²⁰¹

De hiervoor, in paragraaf 3.3.7, reeds aangehaalde Elout geeft ook een analyse van de rol van de pers in het algemeen: „Nu liep {de} gedragslijn der Regeering in ð algemeen volkomen evenwijdig met de mentaliteit des volks, welke niet alleen van oorlog niets wilde weten, maar ook niet bereid was om voor de nationale eer en waardigheid het desnoods op een hongerblokkade te laten aankomen. Men wilde rust en vrede tot elken prijs ó zoo lang ons grondgebied (altijd weer: ons rustig leven) maar onaangetast werd gelaten. Er waren wel enkele persorganen, die deze politiek van neutraliteit-tot-elken-prijs en van uiterste lankmoedigheid en lijdzaamheid afkeurden, maar dat er toch eigenlijk geen groep van eenige beteekenis was, die de propaganda voor een politiek van meer durf en meer kloekheid doorzette, bleek herhaaldelijk bij de besprekingen der buitenlandsche politiek in de Staten-Generaal. Slechts hoogst enkele malen, door een of twee leden, werd critiek in dien zin geuit. Overigens bleek men de neutraliteitspolitiek der Regeering algemeen goed te keuren. En noch bij de verkiezingen van 1917, noch bij die van 1918 werd op wijziging van die gedragslijn aange-stuurd.“²⁰²

3.6 **De Nederlandse oorlogspsyche**

De reeds aangehaalde Elout beschrijft in 1918 de algemene stemming die heerste in het land en in het kabinet: „Wanneer men nu, met weinig stevig houvast dus weliswaar, de reacties van onze volksziel op de voornaamste uitwendige prikkels gedurende den oorlogstijd tracht vast te leggen, dan vindt men allereerst, in Augustus 1914: ontzetting en verslagenheid, eene aanvankelijk panische angst en, onder den invloed van die twee, een sterke opleving van het gevoel van nationale saamhorigheid. De catastrofische snelheid van de gebeurtenissen in de allerlaatste Juli- en de allereerste Augustusdagen had gewerkt als een psychisch trauma en had het geestelijke weerstandsvermogen van vrijwel het gansche volk tijdelijk volstrekt verlamd. Vandaar het paniek-karakter van de stemming, die er heerschte. Slechts enkelen waren in staat om zich van het oogenblik los te maken en de realiteit van andere mogelijkheden dan de allereerste te overwegen. (í) Onder den invloed van die angsstemming concentreerden zich de gedachten van heel de natie op de Regeering. Men voelde zich ten doode bedreigd en zocht, alle verschillen vergetend, een geestelijke toevlucht bij de negen mannen, die destijds Neder-

²⁰¹ Moeyes 2001, p. 219-220.

²⁰² Brugmans 1920, p. 364.

lands ministerie vormden. De nationale eenheid, in normale tijden zwak, werd sterk in het gevaar. En dat gevoel van eenheid ó waarvoor de leider der sociaal-democraten op 3 Augustus de formule gaf met de woorden: 'De nationale gedachte overheerscht de nationale geschillen'²⁰³ ó een gevoel, dat dus van alles behalve heroïeken oorsprong was (het geestelijk samen-trekken rondom de Regeering ontstond immers uit hetzelfde gevoel, dat de kiekens, in schrik, zich snel doen bergen onder de vleugels van de hen), bleek, toen het zich eenmaal had geconsolideerd, toch wel een zekere heroïeke allure aan te kunnen nemen. Bijna allen waren eensgezind met de Regeering, niet alleen in haar voornemen om neutraal te blijven in den oorlog, doch óók om stellig verweer te bieden tegen een mogelijken aanval op, of inval in ons land. Doch heel lang duurde die eensgezindheid niet. Naarmate de kans bleek toe te nemen, dat de invloed van den oorlog buiten onze grenzen om zou stroomen en in elk geval de waarschijnlijkheid van een opzettelijke aanranding voor ons geringer werd, zakte de paniekstemming en daarmee ook de nationale eensgezindheid. De geest van de critiek werd over velen weer vaardig. Men meende zich vrijer te mogen gaan uitten over elkander, over de Regeering, die aanvankelijk aller onbeperkt vertrouwen genoot en waarheen het gansche volk had opgezien als naar den eenig mogelijken redder, en ook over de gebeurtenissen daarbuiten. In het begin van October of misschien was het zelfs nog op het eind van September, zeide mij een der ministers: 'De geest van Augustus is er niet meer.' En zoo was het. Men voelde zich toen reeds niet meer in de onmiddellijke dreiging van een groot gevaar en naarmate de natie aan belang scheen te verliezen, hervond het individu zijn eigen belang. De kiekens liepen onder de klokken weg en zagen de gebreken van wat daarbuiten was, elkanders gebreken en ó die van de hen.'²⁰⁴

3.7 Samenvatting

Door 'oude rekeningen' en 'nieuwe ambities' in politiek en militair opzicht, de economische en koloniale rivaliteit, het fanatieke nationalisme en het alliantiesysteem was er in 1914 binnen Europa een situatie ontstaan waar slechts een casus belli nodig was om een Europese oorlog te ontketenen.

Nederland voerde een zelfstandigheidspolitiek, waar de neutraliteit deel van uitmaakte, om zo buiten eventuele geschillen te blijven. Toen eind juni 1914 in Sarajevo het startschot voor de oorlog gegeven was, kon Nederland slechts persisteren in haar neutraliteitskoers. Met de Duitse inval in België raakte Nederland geïsoleerd. Het grote probleem voor het Nederlandse kabinet was dat de crisisoorzaken nagenoeg volledig buiten haar competenties lagen. Het probleem kwam van buiten en kon niet gekeerd worden. Het enige wat het kabinet kon doen was de relaties met de oorlogvoerende mogendheden niet te laten verslechteren en de binnenlandse problemen die ontstonden door de oorlog niet te laten escaleren.

Nederland was door het oorlogsrecht (de Haagse Conventies van 1899 en 1907) verplicht 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 mogendheden; schending van de neutraliteit door vluchtelingen en militairen die zich via Nederland weer bij hun legers aan wilden sluiten).

Op de internering van militairen had het kabinet wel gerekend, dit vloeide voort uit de verdragsverplichtingen van een neutrale staat. Maar de komst van een miljoen vluchtelingen in drie golven verraste het kabinet volkomen. Het kabinet had aanvankelijk een afwachende

²⁰³ Zie hierover ook paragraaf 3.3.4.

²⁰⁴ Brugmans 1920, p. 354-355.

houding ten aanzien van de opvang en liet dit over aan het particulier initiatief. Pas toen de neutraliteit, de landsverdediging en de openbare orde in het geding kwamen ging het kabinet een vluchtelingenbeleid voeren. Toen de organisatie eenmaal op gang was gekomen werden de vluchtelingen relatief ruimhartig opgevangen.

Met het besef dat in de laatste twee maanden van 1914 ontstond dat de oorlog langer zou gaan duren dan verwacht, is de acute vluchtelingen- en interneringscrisis min of meer voorbij. Het beleid inzake de opvang van vluchtelingen en de te interneren militairen is onderdeel geworden van het normale beleid, als onderdeel van de grotere crisis van de Eerste Wereldoorlog, waar Nederland buiten is gebleven dankzij haar stringente neutraliteitspolitiek en het besef van de oorlogvoerende mogendheden dat het in hun eigen belang was Nederland buiten de oorlog te houden.

De pers heeft op een aantal momenten grote invloed gehad op de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen. Toen de eerste Belgen naar Nederland kwamen is er opgeroepen tot particulier initiatief om deze vluchtelingen op te vangen. Toen er negatieve berichten verschenen over de leefomstandigheden in de kampen, leidde dat tot een charme-offensief van het kabinet en daadwerkelijke verbetering van de omstandigheden. Verder werd er veel aandacht besteed aan de opstand onder Belgische militairen in Kamp Zeist, wat leidde tot een groeiende belangstelling voor deze geïnterneerden en het opzetten van hulporganisaties. Het kabinet heeft direct na het uitbreken van de oorlog bij de pers aangedrongen op een terughoudende opstelling om zo de neutraliteit niet in gevaar te brengen. De pers hield zich hier in het algemeen voorbeeldig aan.

4. ANALYSE

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theorie van hoofdstuk 2 aan de hand van de casus van hoofdstuk 3 toegepast. Uiteindelijk moet dit leiden tot een antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek: *In hoeverre is de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het COT) toepasbaar op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw?* In de conclusie van dit onderzoek, in hoofdstuk 5, zal dit antwoord gegeven worden.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraagstelling van het onderzoek: *Hoe verliep het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het eerste halfjaar van de Eerste Wereldoorlog (1914)?*

De analyse wordt uitgevoerd door het beschrijven van de gegevens uit de casus in de termen en patronen van de theorie, waarbij in beginsel de opbouw van het theoretisch kader gevolgd wordt. Gaande de analyse wordt ook antwoord gegeven op de deelvragen uit paragraaf 1.3. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de beantwoording van de hypothesen van paragraaf 2.9.2.

Nogmaals wordt benadrukt dat het in deze analyse, zoals in het hele onderzoek, gaat om de besluitvorming inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen. Andere aspecten van het beleid gedurende de Eerste Wereldoorlog worden in beginsel niet behandeld.

4.2 Is er sprake van een crisis?

4.2.1 Dreiging, urgentie en onzekerheid?

Ten eerste dient vastgesteld te worden of er in casu ó het besluitvormingsproces van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog ó sprake was van een crisis. De drie kenmerken voor een crisis zijn dreiging, urgentie en onzekerheid.

Er was sprake van een dreiging, namelijk de dreiging dat de Nederlandse neutraliteit geschonden zou worden. Primair door de oorlogvoerende partijen die Nederland zouden kunnen gebruiken om hun tegenstander te bereiken. Secundair door militairen van oorlogvoerende landen die in Nederland aan krijgsgevangenschap probeerden te ontkomen en burgers die in Nederland een veilig heenkomen zochten tegen vijandelijke troepen. Een (flagrante) schending van de Nederlandse neutraliteit zou resulteren in Nederlandse deelname aan de oorlog. Deze dreiging ó en daarmee ook de crisis als geheel ó was extern en moeilijk te voorkomen.

Er was sprake van urgentie. De neutraliteitsregels eisten dat militairen van oorlogvoerende landen die Nederlands grondgebied betraden onmiddellijk ontwapend en geïnterneerd zouden worden voor de duur van de oorlog. De vluchtelingen in de zuidelijke provincies belemmerden door hun aantal de landsverdediging en verstoorden (onbedoeld) de openbare orde. Daarnaast veroorzaakte hun aanwezigheid een anti-Duitse stemming in Nederland, wat provocerend zou kunnen werken jegens Duitsland.

Tevens was er sprake van onzekerheid. Of Nederland in de oorlog betrokken zou worden lag gedeeltelijk buiten de macht van het kabinet. Een schending van de neutraliteit bleef niet uit te sluiten. België was immers ook neutraal, maar haar neutraliteit werd desondanks toch geschonden door het Duitse Keizerrijk. Ook binnen het kabinet is er onenigheid geweest over de vraag of Nederland haar neutraliteit zou moeten opgeven en partij zou moeten kiezen, of dat dit van het toeval af zou moeten hangen.

Nu aan deze drie objectieve kenmerken is voldaan, kan gesteld worden dat er sprake was van een crisis. In historisch onderzoek levert de subjectivistische benadering wel een beperking op, immers, de onderzoeker kan ó in casu ó de actoren niet meer ondervragen naar de wijze waarop deze een situatie ervoeren. Dat het subject, het kabinet, de situatie ook als een crisis ervoer, moet hierbij aangenomen worden. Deze aanname is gerechtvaardigd vanwege het feit dat de opvang van vluchtelingen en de internering van militairen tijdens de minister-raad besproken werd, het citaat van Wilhelmina in paragraaf 1.1, de zorgen voor de verdediging van de Nederlandse neutraliteit zoals beschreven in de paragrafen 3.3.2 en 3.3.4 en de daadwerkelijke opvang en internering zoals beschreven in paragraaf 3.3.7.

4.2.2 *Proces*

In paragraaf 2.3.5 is reeds ingegaan op de herdefiniëring van de stadia in een crisis tot aanloopfase, dynamische fase en nafase. De casus is ook naar deze drie stadia ingedeeld.

De aanloopfase kenmerkte zich door de Nederlandse positie op het Europese toneel. In de jaren die voor de Eerste Wereldoorlog aan gingen liepen de spanningen in Europa enorm op: oude rekeningen die vereffend moesten worden en nieuwe ambities van de grote staten in politiek en militair opzicht, economische en koloniale rivaliteit, fanatiek nationalisme en een alliantiesysteem. Nederland probeerde haar belangen in Europa en overzee veilig te stellen door een actieve zelfstandigheidspolitiek, waar de neutraliteit deel van uit maakte.

De dynamische fase nam haar aanvang toen er een casus belli was gevonden: de moord op het aartshertogelijk paar in Sarajevo op 28 juni 1914. Dit deed de situatie escaleren en bracht de oorlog begin augustus ook naar West-Europa. Nederland en België verklaarden zich beide neutraal en namen militaire maatregelen om die neutraliteit ook te verdedigen, maar voor België mocht het niet baten. De Duitse inval in België leidde tot een drietal vluchtelingenstromen naar Nederland. Op deze vluchtelingenstromen was geheel niet gerekend door het kabinet. Het kabinet nam een afwachterende houding aan, liet de opvang over aan het particulier initiatief en maatregelen werden ad hoc genomen. Pas toen duidelijk werd dat de oorlog langer zou gaan duren dan een aantal weken en dat ook de vluchtelingen voor langere tijd in Nederland zouden verblijven, werden er structurele maatregelen genomen. Op de internering van militairen van de strijdende partijen is wel door het kabinet gerekend. Dit vloeide immers automatisch voort uit de verplichtingen van een neutrale staat. Het kabinetsbeleid was er primair op gericht om de Nederlandse neutraliteit niet in gevaar te brengen. De maatregelen die het kabinet nam, waren er op gericht dat de aanwezigheid van de vluchtelingen en geïnterneerden die neutraliteit niet in gevaar brachten door het opwekken van anti-Duitse gevoelens, het zich aansluiten bij de oorlogvoerende legers of het verrichten van spionageactiviteiten. Intern mocht hun aanwezigheid de openbare orde niet te veel verstoren.

De nafase ontstond toen duidelijk werd dat de oorlog langer ging duren dan verwacht, de grootste groep vluchtelingen weer huiswaarts was gekeerd, de door het kabinet genomen maatregelen de situatie normaliseerden en de Duitse autoriteiten besloten de Nederlands-Belgische grens af te sluiten. Globaal kan gesteld worden dat de nafase in december 1914 inging. Dit betekende overigens niet dat er geen problemen meer waren, maar dat er sprake was van een zekere normalisatie binnen de grotere crisis van het zijn van een neutraal land

dat omringd wordt door elkaar bestrijdende mogendheden. Naast het vluchtelingen- en geïnterneerdenvraagstuk had het kabinet gedurende de oorlog bijvoorbeeld ook te kampen met het op de been houden van een krijgsmacht, belemmeringen van scheepvaart en visserij, moeilijkheden met de handel, problemen met voeding, grondstoffen, oorlogsmoeheid en het revolutiespook.

De indeling van de casus volgens de bovengenoemde, geherdefinieerde, stadia, blijkt een goed werkbare methode. Een procesbenadering is inderdaad een zinvolle, betekenisvolle wijze om oorzaken, reacties en gevolgen beter te begrijpen.

4.3 Beleidscrisis?

Crises worden gekenmerkt door dreiging, urgentie en onzekerheid. Toch is geen crisis hetzelfde. In *Crisis* wordt er apart aandacht besteed aan de beleidscrisis, die zich onderscheidt van de gewone crisis doordat ze moeilijker te herkennen is en langer kan voortwoekeren. De beleidscrisis kenmerkt zich doordat de legitimiteit van het bestuur in het geding is. Dit uit zich in een groeiende ontevredenheid, weerstand en wantrouwen in de maatschappelijke en politieke omgeving van een beleidssector.

Binnen het kabinet is er begin oktober weliswaar een fundamentele discussie gevoerd over het handhaven van de neutraliteitspolitiek, dit heeft echter niet tot een kabinetscrisis geleid. De dissidente ministers hebben zich bij het meerderheidsstandpunt neergelegd omdat de consequentie ó wantrouwen bij één van de oorlogvoerende partijen en een preventieve bezetting ó door de betrokken bewindslieden als onaanvaardbaar werd beschouwd. Indien het een portefeuillekwestie was geworden, zou er wel degelijk sprake zijn geweest van een beleidscrisis. Er kan gesteld worden dat tijdens die bijzondere ministerraad een beleidscrisis in de kiem gesmoord is.²⁰⁵

Er is kritiek geweest op de opvang van de vluchtelingen en vanwege de opstand onder geïnterneerden in Kamp Zeist. Toch is het niet gerechtvaardigd dit als indicaties voor een beleidscrisis aan te merken. De crisis heeft niet voortgewoekerd, er was geen sprake van een groeiende onrust onder de bevolking, er waren geen legitimiteitsproblemen en het kabinet heeft haar hele termijn uitgezeten. Derhalve kan gesteld worden dat er in casu geen sprake is geweest van een beleidscrisis. Het toekennen van het predikaat 'beleidscrisis' moet terughoudend geschieden, net zoals overigens het predikaat 'crisis' in het algemeen.

4.4 Crisismanagement?

In deze paragraaf komen de geselecteerde elementen van crisismanagement aan bod: crisisactoren (gezagsdragers, media en adviseurs), centralisatie en crisisbesluitvorming.

4.4.1 Crisisactoren?

Gezagsdragers

In de vraagstelling is al vastgelegd dat het in casu draait om het kabinet als collegiaal opererende gezagsdrager. In 1914 was het kabinet, de Raad van Ministers, nog niet als instelling

²⁰⁵ Zie paragraaf 3.3.5.

genoemd in de Grondwet.²⁰⁶ Toch was toen al de ministerraad het hoogst uitvoerende bestuurscollege. De ministerraad beraadslaagde gezamenlijk over het regeringsbeleid en de afzonderlijke ministers waren staatsrechtelijk medeverantwoordelijk voor onderwerpen die aan hun departement vreemd waren.²⁰⁷

Dit is heel duidelijk gebleken uit de notulen van de ministerraad van 1 en 3 oktober. Alle afzonderlijke ministers hielden een betoog over het handhaven van de zelfstandigheidspolitiek.²⁰⁸ Door de extreme omstandigheden kozen de dissidente ministers er uiteindelijk voor om zich neer te leggen bij het meerderheidsstandpunt binnen het kabinet.

Voor de opvang van vluchtelingen en geïnterneerden waren twee ministers hoofdverantwoordelijk: Cort van der Linden als minister van Binnenlandse Zaken en Bosboom als minister van Oorlog. De ministers Ort van Justitie en Loudon van Buitenlandse Zaken waren zijdelings betrokken bij dit beleid.

Media

In de crisistheorie spelen de media een belangrijke, zo niet cruciale rol. In het theoretisch kader zijn drie proposities ten aanzien van de rol van de media genoemd: Ten eerste de snelheid en beweeglijkheid van de media, ten tweede een neiging tot mediafixatie door gezagsdragers, ten derde dat de effectiviteit van de besluitvorming afhangt van de wijze waarop de media berichten.

Nu moet allereerst opgemerkt worden dat in 1914 de media nog niet zo ontwikkeld waren als nu, het was hoofdzakelijk beperkt tot de gedrukte media. Deze gedrukte media hebben merendeels gevolg gegeven aan de oproep van het kabinet om de neutraliteit niet in het geding te brengen. Dat betekende niet dat de pers niet kritisch was. Op een aantal momenten heeft de pers een duidelijke rol gespeeld in het vluchtelingen- en geïnterneerdenvraagstuk. In de eerste plaats is door de media in de eerste oorlogsdagen opgeroepen tot particulier initiatief tot de opvang van vluchtelingen. Later verschenen er negatieve berichten over de slechte omstandigheden waarin de vluchtelingen opgevangen werden, wat leidde tot een charme-offensief van het kabinet in de media en verbetering van de omstandigheden van de vluchtelingenopvang. Buitenlandse beschuldigingen van pro-Duitse artikelen in de Nederlandse pers en neutraliteitsschendingen leidden ook tot een publiciteitsoffensief van het kabinet waarin dit in alle toonaarden ontkend werd. De pers werkte hier over het algemeen welwillend aan mee. De opstand onder Belgische militairen in Kamp Zeist maakte indruk op de publieke opinie. Het zorgde ook voor een groeiende belangstelling voor de geïnterneerden en leidde tot de oprichting van hulporganisaties voor geïnterneerden.

Hoewel een zekere invloed van de media in 1914 niet ontkend kan worden, is deze toch duidelijk van een ander karakter en kaliber dan heden ten dage. Dit is dus een nuancering op de genoemde proposities: Ten eerste waren de media niet zo snel en beweeglijk, ten tweede was er minder sprake van neiging tot mediafixatie ó althans, hiervoor zijn in casu geen aanwijzingen gevonden ó en ten derde is de besluitvorming wel beïnvloed door de berichtgeving in de pers, maar het was niet zo dat de effectiviteit er ook in sterke mate van afhing.

Adviseurs

De belangrijkste adviseurs in casu waren generaal Snijders als opperbevelhebber van het leger en Ruys de Beerenbrouck ó Commissaris van de Koningin te Limburg ó die als regerings-

²⁰⁶ Dat is pas gekomen bij de Grondwetsherziening van 1983. Belinfante & De Reede 1991, p. 58, Van der Pot/Donner/Prakke e.a. 1989, p. 409.

²⁰⁷ Belinfante 1973, p. 46-47.

²⁰⁸ Zie paragraaf 3.3.5.

commissaris werd aangesteld om de ‘Centrale Commissie tot Behartiging van de Belangen der naar Nederland uitgeweken Vluchtelingen’ te leiden.

Toen in augustus grote groepen Belgen door hun aanwezigheid de landsverdediging in de zuidelijke provincies belemmerden, drong de opperbevelhebber er bij het kabinet op aan dat deze vluchtelingen naar andere locaties vervoerd zouden worden. In oktober attendeerde generaal Snijders het kabinet op de misverstanden die ontstaan waren omtrent de status van geïnterneerde militairen, deze werden aanvankelijk als krijgsgevangenen beschouwd. In november vestigde de generaal de aandacht op de komst van profiteurs onder de vluchtelingen. Daarbij pleitte hij voor het sluiten van de Nederlands-Belgische grens voor Belgen zonder voldoende middelen van bestaan. Hieraan werd door het kabinet ó dat in beginsel iedereen wilde toelaten ó geen gehoor gegeven. Generaal Snijdersø wens ging op den duur wel in vervulling doordat de Duitse bezetter de grens afsloot met een elektrisch hek, teneinde smokkel, vluchtelingen en spionage tegen te gaan.

In zijn hoedanigheid van Commissaris van de Koningin gaf Ruys de Beerenbrouck in augustus aan dat de aanwezigheid van grote aantallen vluchtelingen openbare ordeproblemen veroorzaakte en dat hun aanwezigheid (onbedoeld) de neutraliteit in gevaar bracht door het ontstaan van een anti-Duitse stemming. Naar aanleiding hiervan besloot het kabinet de vluchtelingen naar Oldebroek te verplaatsen. Daarnaast heeft de regeringscommissaris een actieve rol gespeeld in de mediacampagne die het kabinet in december voerde na de negatieve berichtgeving over de omstandigheden in de vluchtelingenkampen.

4.4.2 Centralisatie?

In paragraaf 2.6.2 is aangegeven dat ten tijde van crises de besluitvorming van de normale verhoudingen naar hogere niveaus van de organisatorische hiërarchie verschuiven en dat het makkelijker wordt om interorganisatorische samenwerking te coördineren.

Daargelaten dat ten tijde van vrede het opvangen van vluchtelingen en het interneren van militairen geen gebruikelijke activiteit is ó en dat daarom beredeneerd zou kunnen worden dat er geen sprake is van verschuiving in organisatorisch hiërarchische context²⁰⁹ ó, heeft het verschijnsel centralisatie zich wel voorgedaan. De internering van militairen vloeide voort uit de verplichtingen van een neutraal land. In zoverre was het logisch dat het kabinet zich daar mee bemoeide. Maar de opvang van vluchtelingen werd aanvankelijk als een particuliere aangelegenheid gezien en het kabinet stelde zich hierin dan ook terughoudend en afwachtend op. Pas toen de vluchtelingenstroom bleef groeien, duidelijk werd dat dit geen tijdelijk verschijnsel was en plaatselijke hulpcomités aangaven de opvang niet meer te kunnen dragen, greep het kabinet op 21 september in door de ‘Centrale Commissie tot Behartiging van de Belangen der naar Nederland uitgeweken Vluchtelingen’ op te richten die belast werd met het leiden van de plaatselijke comités.

Nadat het Cort van der Linden duidelijk werd dat de opvang wel eens lang zou kunnen gaan duren, kwam hij begin november met een nieuw regeringsplan voor de vluchtelingen en maakte hij bekend dat vluchtelingen in vluchtoorden ondergebracht moesten worden. Dit leidde tot protesten van diverse kanten. Men was voor de voortzetting van de vluchtelingen-zorg volgens het oude beleid en tegen centralisatie.²¹⁰

Een ander kenmerk van de centralisatiethese is dat ten tijde van crises democratische beginselen als brede betrokkenheid en parlementaire ‘checks and balances’ moeten wijken. Dit is overduidelijk gebleken tijdens de ministerraad van 1 en 3 oktober waarin onenigheid was ontstaan over het handhaven van de neutraliteitskoers. Gedurende de crisis werd ten aan-

²⁰⁹ Op dit dispuut zal hier verder niet ingegaan worden.

²¹⁰ Zie het kopje *Stabilisering* in paragraaf 3.3.7.

zien van dit geschil geheimhouding betracht, het parlement is hierover nooit ingelicht. In paragraaf 3.3.5 is reeds aangegeven dat het belang van een neutraal land ten tijde van oorlog geheimhouding in gevoelige kwesties vereiste en dat het parlement de regering zekere volmachten moest geven in militaire en strategische aangelegenheden. Daar de notulen van de ministerraad pas na lange tijd vrijgegeven zijn, heeft het kabinet hier nooit verantwoording over hoeven afleggen. De drie dissidente ministers kan overigens geen groepsdenken aangewreven worden. Zij hebben hun opvattingen overduidelijk binnen de ministerraad naar voren gebracht. Het feit dat ze zich neergelegd hebben bij het meerderheidsstandpunt, kan verklaard worden in het besef dat het landsbelang gediend was bij eenheid in het kabinet en het handhaven van de neutraliteitskoers.

Aangezien Cort van der Linden de functie van premier en minister van Binnenlandse Zaken ó zoals destijds gebruikelijk ó combineerde, kan niet vastgesteld worden of er binnen het kabinet sprake was van centralisatie ten aanzien van de verantwoordelijkheden.

In casu is gebleken dat er sprake is geweest van centralisatie. De door het COT gestelde hypothese blijkt in casu op te gaan.

4.4.3 *Crisisbesluitvorming of respons?*

In *Crisis* wordt crisisbesluitvorming of respons gekenmerkt als ad hoc, informeel en persoonlijk, buiten de routinematige besluitvorming tredend. Bovendien zou er sprake zijn van een explosieve toename van informatie en een toename van de communicatiesnelheid.

Uit de gegevens die in casu bekend zijn, is het niet mogelijk om gefundeerd te bepalen in hoeverre er ad hoc, informeel en persoonlijk opgetreden is in de besluitvorming. Hiervoor zijn de bronnen niet toereikend genoeg.

De communicatiemiddelen in 1914 zijn van een geheel andere aard dan in de tijd dat het theoretisch kader ontwikkeld is. Telefoon, telegraaf en post waren minder snel en minder beschikbaar dan de huidige communicatiemiddelen. Dit leidt bij voorbaat al tot een nuanceering op de propositie dat informatie en communicatiesnelheid explosief toenemen bij crises.²¹¹ Wellicht dat er gesteld kan worden dat in geval van een crisis het snelste communicatiemiddel gekozen wordt.

In casu was er wel sprake van geruchten, namelijk over de schending van de Nederlandse neutraliteit, die door sommige belanghebbenden als Frankrijk en België in de wereld gebracht werden. Het kabinet probeerde de genoemde geruchten te ontzenuwen door de neutraliteitsschendingen nadrukkelijk te ontkennen, geholpen door een bereidwillige Nederlandse pers.²¹² Dit bevestigt de stelling in het theoretisch kader dat crisisbesluitvorming voor een deel bestaat uit het ontzenuwen van geruchten.

Ten aanzien van de opvang van vluchtelingen en geïnterneerden is er weinig van gebleken dat er binnen het kabinet sprake is geweest van geruchten. Het besluit in de ministerraad van 2 september, dat bij een mogelijk uitwijken van de Belgische koning naar Nederland deze niet geïnterneerd zou worden maar dat hem slechts het plegen van regeringsdaden ontzegd zou worden, kan niet als een reactie op een gerucht gekwalificeerd worden. Zijn komst behoorde namelijk tot de reële mogelijkheden, net zoals de komst van te interneren militairen op het moment dat de oorlog in West-Europa uitbreekt en de komst van vluchtelingen bij de Duitse inval en snelle opmars in België. Het enige besluit van het kabinet dat, voor zover in casu na te gaan is, op basis van een gerucht is genomen, is het besluit van het kabinet op 5 september dat bij het doorgaan van een voorgenomen doortocht van (Duitse) handelsschepen

²¹¹ Natuurlijk waren de communicatiemiddelen in verhouding wel weer sneller dan bijvoorbeeld ten tijde van de slag bij Marathon (490 v.Chr.), toen men het met een ijlboede moest doen.

²¹² Zie paragraaf 3.5.3.

over de Schelde, deze bij het binnenkomen op Nederlands grondgebied gearresteerd zouden worden en de bemanning geïnterneerd.²¹³

4.5 Crisisanticipatie?

Crises zijn zoals in paragraaf 2.7.1 gesteld, niet per definitie onvoorspelbaar of onvermijdelijk. Voortekenen van een naderende crisis worden soms echter misverstaan of niet opgemerkt. Crisisanticipatie betreft de onzekerheid over de toekomst, het bestaat idealiter uit een samenspel van analyses, oordeelsvorming en besluitvorming teneinde *failures* of *foresight* te voorkomen.

In het theoretisch kader zijn drie onzekerheidsstrategieën genoemd: onzekerheidsmijding, onzekerheidsabsorptie en een geïntegreerde strategie. In casu was het behouden van de neutraliteit grondslag voor al het handelen van het kabinet. De internering van militairen was daar een gevolg van. De opvang van vluchtelingen had aanvankelijk lage prioriteit en werd pas door het kabinet naar zich toe getrokken toen er verstoring van de openbare orde, belemmering van de landsverdediging en anti-Duitse gevoelens dreigden.

Het gebrek aan voorspellend vermogen speelde in casu een grote rol. Nu dient men voorzichtig te zijn met een hard oordeel over de gezagsdragers in 1914. Destijds was het lang geleden dat er vluchtelingen in groten getale naar Nederland kwamen. Bovendien was het bestuurlijke apparaat aanmerkelijk kleiner en daarmee de mogelijkheid tot crisisanticipatie beperkter dan heden ten dage. Tegenwoordig zijn vluchtelingenstromen door de toegenomen mobiliteit veel meer voorzienbaar dan in vroeger tijden. Bovendien is er institutionalisering opgetreden door organisaties als de United Nations High Commissioner for Refugees en door nationale vluchtelingen- en vreemdelingenorganisaties en óinstanties.

Het is niet goed te bepalen van welke strategie er in casu gebruik is gemaakt. Alledrie de strategieën vertonen kenmerken die in casu opgetreden zijn, maar geen één dekt de lading genoeg om het betreffende label van toepassing te verklaren. Nu is het niet zo dat de drie genoemde onzekerheidsstrategieën limitatief zijn. Er kan ook sprake zijn van een vierde type, in casu bijvoorbeeld het beperkt houden van de schade.

4.6 Overige kenmerken van crises

4.6.1 *Incubatieperiode*

De incubatieperiode speelt zich af voorafgaande aan de crisis en kenmerkt zich door het onopgemerkt blijven van gevaarlijke verstoringen die, voortsluimerend, de veiligheid van een systeem steeds meer onder druk zetten.

Uit de beschreven aanloopfase van paragraaf 3.2 mag duidelijk zijn geworden dat het uitbreken van de oorlog allerminst onverwacht was. Het onderlinge wantrouwen in Europa, het ontstaan van allianties, de bewapeningswedloop en het nationalisme leidde tot een situatie waarbij slechts een casus belli nodig was om een Europese oorlog te laten uitbreken. Derhalve kan gesteld worden dat ten aanzien van het uitbreken van de oorlog geen sprake is van een *failure* of *foresight*.

Dit verschijnsel doet zich wel voor bij de drie vluchtelingenstromen. De eerste twee kwamen totaal onverwacht. De derde werd enkele dagen tevoren wel verwacht, maar in een

²¹³ Zie paragraaf 3.3.5.

hele andere proportie. Een beter inzicht en het eerder nemen van maatregelen had tot een betere verwerking van de vluchtelingenstroom geleid. Daarbij moet opgemerkt worden dat uitgebreide voorbereidingen ook een aanzuigende werking hadden kunnen veroorzaken. Dit gebeurde ook deels ten aanzien van de economische vluchtelingen.

In de crisistheorie zou de incubatieperiode in de crisisanticipatie geïntegreerd kunnen worden.

4.6.2 *Labelling*

Labelling is de wijze waarop organisaties zelf omgevingsinformatie ontvangen, verwerken en interpreteren.

In casu was sprake van labelling. Cort van der Linden was te optimistisch over de snelle terugkeer van de vluchtelingen. De verwachting dat deze half oktober al weer huiswaarts konden keren leidde tot een afwachtende houding van het kabinet wat weer tot verwarring bij de hulporganisaties leidde.

4.6.3 *Fundamentele attributiefout*

De fundamentele attributiefout is de neiging om gunstige ontwikkelingen toe te schrijven aan het eigen doen en laten, en ongunstige ontwikkelingen aan de invloed van de buitenwereld.

In casu kwam het ongunstige ó vluchtelingen en te interneren militairen ó van buiten en het gunstige ó een relatief succesvol neutraliteits- en opvangbeleid ó van binnen. Het is niet mogelijk om op basis van de gebruikte bronnen te beoordelen in hoeverre het kabinet zaken aan zichzelf of aan anderen toeschreef. Hiervoor zou gebruik moeten worden gemaakt van memoires of interviews. Het is de vraag of de huidige 'openhartigheid' destijds ook al gebruikelijk was. Bovendien moet de 'psychologisering' van het mensbeeld nog plaats vinden. Sigmund Freud heeft ten tijde van de casus al gepubliceerd, maar zijn denkbeelden hebben het grote publiek nog niet bereikt.²¹⁴

4.6.4 *Typologie van crisisontwikkeling*

De typologie van crisisontwikkeling is de combinatie van de twee dimensies mate van voorzienbaarheid en mate van gewenstheid, die leidt tot vier patronen: de genegeerde crisis, de quasi-onvermijdelijke crisis, de gewilde crisis en de confrontatiecrisis.

De opvang van vluchtelingen ging ó anders dan de internering van militairen ó aanvankelijk richting de genegeerde crisis. Het kabinet nam een afwachtende houding aan en liet het over aan het particulier initiatief. Pas nadat de neutraliteit, de landsverdediging en de openbare orde in het geding kwamen, greep het kabinet in en bleef de crisis onder controle. Het was toen een quasi-onvermijdelijke crisis.

²¹⁴ Ras & Van Eijk 1996, p. 15.

4.7 Beantwoording van de hypothesen

In paragraaf 2.9.2 is het theoretisch kader met zes hypothesen afgesloten. Naar aanleiding van de analyse kunnen de hypothesen als volgt beantwoord worden:

1. Hypothese: *Media spelen een belangrijke rol in crises: (I) ze weten vaak eerder dan de autoriteiten dat er een crisis ontstaan is en wat de aard en omvang daarvan is; (II) autoriteiten laten zich in belangrijke mate door de berichtgeving in de media leiden of lijden zelfs aan mediafixatie; (III) de effectiviteit van crisisbesluitvorming hangt in belangrijke mate af van de mate waarin en de wijze waarop de media hierover berichten.*

Beantwoording: De media hebben in casu een belangrijke rol gespeeld, maar: (I) er is niet aangetoond dat ze sneller en meer bewegelijk waren dan de gezagsdragers; (II) er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er sprake was van mediafixatie; (III) de besluitvorming is wel beïnvloed door de berichtgeving van de pers, maar er kan niet gesteld worden dat de effectiviteit er in sterke mate van afhing. De hypothese wordt deels verworpen (zie verder paragraaf 4.4.1).

2. Hypothese: *In crisissituaties schuiven adviseurs op naar beslissingsposities.*

Beantwoording: De adviseurs hebben in de uitvoering wel een belangrijke rol gespeeld, niet is aangetoond dat ze naar beslissingsposities opgeschoven zijn. De hypothese wordt verworpen (zie verder paragraaf 4.4.1)

3. Hypothese: *Tijdens crises treedt centralisatie op doordat de besluitvorming van de normale verhoudingen naar hogere niveaus van de organisatorische hiërarchie verschuift. Daarnaast ontstaat de neiging om formele bevoegdheden, procedures en regels niet of minder na te leven. Dit is het dilemma van daadkracht versus staatsrechtelijke conformiteit.*

Beantwoording: De internering van militairen was vanaf het begin van de oorlog een aangelegenheid waar het kabinet zich actief mee bemoeide, dit vanwege de neutraliteitsverplichtingen. Toen bleek dat de oorlog langer zou gaan duren dan aanvankelijk gedacht en dat de vluchtelingen ook langer zouden blijven, heeft het kabinet de aanvankelijke afzijdigheid verruild voor een actieve bemoeienis met de opvang van deze vluchtelingen. Het parlement is tijdens de crisis niet gekend in het geschil dat binnen het kabinet ontstond inzake het handhaven van de neutraliteitskoers. Of er binnen het kabinet sprake was van centralisatie, kan niet nagegaan worden daar de functie van premier gecombineerd werd met die van minister van Binnenlandse Zaken. De hypothese lijkt in casu op te gaan (zie verder paragraaf 4.4.2).

4. Hypothese: *Tijdens crises neemt de kans op groepsdenken, de geforceerde neiging om zich te conformeren aan een gemeenschappelijk standpunt, toe.*

Beantwoording: Binnen de ministerraad is een geschil geweest over het handhaven van de neutraliteitskoers. Hierbij heeft de minderheid zich neergelegd bij het meerderheidsstandpunt. Dit kan niet als groepsdenken gekwalificeerd worden, aangezien de standpunten duidelijk naar voren gebracht zijn. Eenheid binnen het kabinet en het handhaven van de neutraliteitskoers bleek in het belang van het land te zijn (zie verder paragraaf 4.4.2).

5. Hypothese: *Crisisbesluitvorming gaat gepaard met een explosieve toename van informatie en een toename van de communicatiesnelheid.*

Beantwoording: Er zijn geruchten geweest over de handhaving van de neutraliteitskoers en hier is door het kabinet ook op gereageerd. Ten aanzien van de opvang van

vluchtelingen en geïnterneerden zijn hier geen concrete aanwijzingen voor gevonden. Er is wel sprake geweest van een toename van informatie, maar of dit als 'explosief' gekwalificeerd moet worden kan niet aangegeven worden. Wellicht dat wel gesteld kan worden dat er in geval van een crisis gebruik gemaakt wordt van het snelste communicatiemiddel.

6. Hypothese: *Tijdens crises hebben actoren de neiging om gunstige ontwikkelingen toe te schrijven aan het eigen doen en laten, en ongunstige ontwikkelingen aan de invloed van de buitenwereld. Dit wordt de fundamentele attributiefout genoemd.*

Beantwoording: Op basis van de beschikbare bronnen kan op deze hypothese geen gefundeerd antwoord gegeven worden.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De hoofdvraag in dit onderzoek was:

Hoe verliep het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het eerste halfjaar van de Eerste Wereldoorlog (1914)?

Uit het onderzoek, waarin de casus volgens de theorie is toegepast, zijn de volgende antwoorden naar voren gekomen:

- Het kabinet Cort van der Linden zag de uitbraak van de oorlog aankomen en hield consequent vast aan de traditionele neutraliteitskoers. Intern waren er fundamentele verschillen van inzicht over deze koers en is er ook fel over gediscussieerd, maar naar buiten toe is de eenheid van het kabinet nooit in gevaar geweest.
- De internering van militairen werd voorzien en verliep naar omstandigheden goed. De komst van grote aantallen vluchtelingen in een drietal golven werd door het kabinet echter niet voorzien. Het kabinet was in het geheel niet voorbereid op de vluchtelingenstroom. Het kabinet nam hierin aanvankelijk een afwachtende houding aan en liet de opvang over aan het particulier initiatief. Pas toen de private organisaties de opvang niet meer konden volhouden, de oorlog langer bleek te duren dan verwacht en de vluchtelingen de neutraliteit in gevaar brachten, greep het kabinet in.
- Er hebben zich een aantal problemen voorgedaan met de vluchtelingen en geïnterneerden, maar hier zijn afdoende maatregelen tegen genomen. Hoewel er kritiek geuit kan worden op de aanvankelijk afwachtende houding, is de opvang uiteindelijk ruimhartig en adequaat gebleken. De neutraliteit bleef gehandhaafd en Nederland heeft als neutraal land weliswaar behoorlijk last gehad van de oorlog, ze is er aanmerkelijk beter vanaf gekomen dan de oorlogvoerende mogendheden zelf.

De probleemstelling van dit onderzoek luidde:

In hoeverre is de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het COT) toepasbaar op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw?

Uit de analyse, waarin de theorie in de casus toegepast is, zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen.:

- Een gedeelte van de theorie is normatief. Empirisch onderzoek naar normatieve aanbevelingen is in een historische context niet mogelijk. De conflict-, orde-, deterministische en voluntaristische perspectieven hebben wellicht een waarde in didactische zin of voor de consultancypraktijk, voor historisch onderzoek zijn ze niet bruikbaar.
- Op de hypothesen is, zoals in paragraaf 4.7 geconstateerd is, niet altijd een bevestigend of bevredigend antwoord mogelijk. Dit duidt erop dat de theorie in die zin niet specifiek genoeg is.
- De theorie van het crisismanagement zoals dat in het theoretisch kader samengevat is, is voor het overige grotendeels een bruikbare theorie. Deze moderne theorie is toepasbaar op een historische bestuurspraktijk. Er is weliswaar gebleken dat over sommige aspecten geen uitspraken kunnen worden gedaan omdat de actoren bijvoorbeeld niet meer onder-

vraagd kunnen worden naar beweegredenen, dit kan evenzo het geval zijn bij recentere crises. Des te beperkter de primaire bronnen in kwantitatieve en kwalitatieve zin zijn, des te lastiger het is daar nog gefundeerde uitspraken over te doen.

- De theorie van het crisismanagement is niet eenduidig en niet integraal. De oorzaak hiervan kan gevonden worden in het multidisciplinaire karakter van crisismanagement. Het is een combinatie van bestuurskunde, sociologie en psychologie. Dit leidt tot een benadering van crises en crisismanagement vanuit verschillende gezichtspunten. Op zich is dat verrijkend. Maar de keerzijde hiervan is dat de deeltheorieën elkaar kunnen tegenspreken, elkaar overlappen of wellicht delen onbehandeld laten. Dit werkt verwarring in de hand.
- Samenvattend kan gesteld worden dat de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het COT) slechts deels toepasbaar is op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw. Daarmee wordt de claim zoals besproken in paragraaf 1.2 deels weersproken.

5.2 Aanbevelingen

Ik wens mijn onderzoek af te sluiten met twee aanbevelingen, die wellicht meegenomen kunnen worden in de verdere theorievorming van het crisismanagement.

- Zoals reeds eerder geconstateerd, wordt in *Crisis* soms gebruik gemaakt van verschillende termen om hetzelfde aan te duiden. Een voorbeeld dat in paragraaf 2.3.5 aangestipt is, zijn de fasen die zich in een crisisproces afspelen. De mogelijke verschillen van de verschillende in *Crisis* gebruikte termen (ontstaansgeschiedenis, oorzaken en aanloopperiode; dynamiek en reacties; nafase en gevolgen) zijn, als ze er al zijn, in het licht van de procesbenadering zo subtiel, dat ze alleen maar tot verwarring leiden. Ik wil daarom pleiten voor het hanteren van de termen *aanloopfase*, *dynamische fase* en *nafase* in het crisisproces en heb er hier op vooruitlopend al gebruik van gemaakt in hoofdstuk 3 en 4.
- Het feit dat de crisistheorie niet integraal en eenduidig is, werkt belemmeringen ten aanzien van het beheersen en toepassen van de theorie in de hand. Het verfijnen van de theorie tot een meer integrale en eenduidige theorie ó waar natuurlijk nuances in aangebracht kunnen worden ó zou een goede zaak zijn. De bruikbaarheid van de theorie is gebaat bij meer samenhang.

5.3 Tot slot

Uit de crisistheorie kan geleerd worden dat een crisis nooit spontaan ontstaat. Een crisis heeft, zoals dat in dit onderzoek geherdefinieerd is, een aanloopfase, een dynamische fase en een nafase. Derhalve ontstaat een crisis nooit onverwacht.

De titel van deze scriptie, 'Onverwacht bezoek (?)' slaat hier ook op. Immers, op 9 december 1914 vaardigde premier Cort van der Linden een, in alle Nederlandse kranten verschenen, regeringscommuniqué uit 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 (í).²¹⁵

In hoeverre was het bezoek van deze gasten, honderdduizenden vluchtelingen en duizenden geïnterneerde militairen, nu onverwacht? Uit het onderzoek is gebleken dat de te in-

²¹⁵ Zie paragraaf 3.5.4.

terneren militairen weliswaar verwacht werden, de vluchtelingen hebben het Nederlandse kabinet totaal verrast. Dit duidt op een -failure of foresight, een gebrek aan voorspellend vermogen.

Hierbij ontstaat de vraag of de gastvrijheid nu een nood of een deugd was. De Nederlandse neutraliteit leidde tot de toestroom van de vluchtelingen en geïnterneerden. Dezelfde neutraliteit maakte deze opvang tot een gecompliceerde zaak. Ondanks een aantal problemen is het kabinet ó en Nederland als land ó in het onderzochte eerste halfjaar van de Grote Oorlog ruimhartig geweest met deze opvang. Ontstaan uit nood, werd de gastvrijheid een deugd.

SAMENVATTING

In de scriptie 'Onverwacht bezoek (?)' is de toepasbaarheid van de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het Crisis Onderzoekteam, hierna: COT) onderzocht aan de hand van de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw. Hiertoe is de besluitvorming van het Nederlandse kabinet inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het eerste halfjaar van de Eerste Wereldoorlog (1914) als casus gekozen.

Bij het bestuderen van de crisistheorie zijn onder meer de volgende proposities betrokken: Een crisis is een situatie waarin een sociaal systeem binnen een relatief kort tijdsbestek wordt geconfronteerd met kritische uitdagingen die verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de bestaande en toekomstige basisstructuren van dat systeem. Kernelementen zijn dreiging, urgentie en onzekerheid. Een crisis is tevens een proces. Het bestaat uit een aanloopfase, een dynamische fase en een nase. Crisismanagement is de reactie van bestuurders of gezagsdragers op een crisis en bestaat uit vier fasen: preventie; voorbereiding en planning; crisisbesluitvorming of respons; nazorg en herstel. Crises en crisismanagement kunnen beide vanuit ordeperspectief en vanuit conflictperspectief beschouwd worden. Belangrijke actoren tijdens crises zijn gezagsdragers (die vaak met het dilemma daadkracht versus staatsrechtelijk moeten weten om te gaan), de media (die vaak grote invloed hebben op het ontstaan en verloop van crises) en adviseurs (die vaak opschuiven naar beslissingsposities).

De vraagstelling in het onderzoek was: Hoe verliep het crisismanagement van het Nederlandse kabinet Cort van der Linden inzake de opvang van vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens het eerste halfjaar van de Eerste Wereldoorlog (1914)? Uit de toepassing van de casus volgens de theorie zijn onder meer de volgende bevindingen naar voren gekomen. Het kabinet Cort van der Linden zag de uitbraak van de oorlog aankomen en hield consequent vast aan de traditionele neutraliteitskoers. Intern waren er fundamentele verschillen van inzicht over deze koers en is er ook fel over gediscussieerd, maar naar buiten toe is de eenheid van het kabinet nooit in gevaar geweest. De internering van militairen werd voorzien en verliep naar omstandigheden goed. De komst van grote aantallen vluchtelingen in een drietal golven werd door het kabinet echter niet voorzien. Het kabinet was in het geheel niet voorbereid op de vluchtelingenstroom. Het kabinet nam hierin aanvankelijk een afwachtende houding aan en liet de opvang over aan het particulier initiatief. Pas toen de private organisaties de opvang niet meer konden volhouden, de oorlog langer bleek te duren dan verwacht en de vluchtelingen de neutraliteit in gevaar brachten, greep het kabinet in. Er hebben zich een aantal problemen voorgedaan met de vluchtelingen en geïnterneerden, maar hier zijn afdoende maatregelen tegen genomen. Hoewel er kritiek geuit kan worden op de aanvankelijk afwachtende houding, is de opvang uiteindelijk ruimhartig en adequaat gebleken. De neutraliteit bleef gehandhaafd. Nederland heeft als neutraal land weliswaar behoorlijk last gehad van de oorlog, ze is er aanmerkelijk beter vanaf gekomen dan de oorlogvoerende mogendheden zelf.

De probleemstelling van dit onderzoek luidde: In hoeverre is de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het COT) toepasbaar op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw? Uit de analyse, waarin de theorie op de

casus toegepast is, zijn een aantal antwoorden naar voren gekomen. Een gedeelte van de theorie is normatief. Empirisch onderzoek naar normatieve aanbevelingen is in een historische context niet mogelijk. Voor historisch onderzoek zijn de conflict-, orde-, deterministische en voluntaristische perspectieven onbruikbaar. De theorie van het crisismanagement, zoals dat in het theoretisch kader is samengevat, is voor het overige een grotendeels bruikbare theorie. Deze moderne theorie is toepasbaar op een historische bestuurspraktijk. Er is weliswaar gebleken dat over sommige aspecten geen uitspraken kunnen worden gedaan omdat de actoren bijvoorbeeld niet meer ondervraagd kunnen worden naar beweegredenen, dit zal evenzo het geval kunnen zijn bij recentere crises. Wel is het zo dat des te beperkter de primaire bronnen in kwantitatieve en kwalitatieve zin zijn, des te lastiger het is daar nog gefundeerde uitspraken over te doen. De theorie van het crisismanagement is niet eenduidig en niet integraal. De oorzaak hiervan kan gevonden worden in het multidisciplinaire karakter van crisismanagement. Het is een combinatie van bestuurskunde, sociologie en psychologie. Dit leidt tot een benadering van crises en crisismanagement vanuit verschillende gezichtspunten. Op zich is dat verrijkend. Maar de keerzijde hiervan is dat de deelttheorieën elkaar kunnen tegenspreken, elkaar overlappen of wellicht delen onbehandeld laten. Dit werkt verwarring in de hand. Samenvattend kan gesteld worden dat de theorie van crisismanagement uit het einde van de twintigste eeuw (zoals omschreven door het COT) slechts deels toepasbaar is op de bestuurspraktijk aan het begin van de twintigste eeuw. Daarmee wordt de claim van het COT, dat de genoemde theorie ook toepasbaar is op de bestuurspraktijk uit het begin van de twintigste eeuw, deels weerproken.

Het onderzoek is afgesloten met een tweetal aanbevelingen. Ten eerste dat er een herdefiniëring dient plaats te vinden van de verschillende stadia in het crisisproces tot de termen aanloopfase, dynamische fase en nafase. Ten tweede dient de crisistheorie meer samenhang te vertonen, door middel van het verfijnen van de theorie tot een meer integrale en eenduidige theorie ó waar natuurlijk nuances in aangebracht kunnen worden.

Uit de crisistheorie kan geleerd worden dat een crisis nooit spontaan ontstaat. Een crisis heeft, zoals dat in dit onderzoek gedefinieerd is, een aanloopfase, een dynamische fase en een nafase. Derhalve ontstaat een crisis nooit onverwacht. De titel van deze scriptie, 'Onverwacht bezoek (?)' slaat hier ook op. Want op 9 december 1914 vaardigde premier Cort van der Linden een, in alle Nederlandse kranten verschenen, regeringscommuniqué uit 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'. In hoeverre was het bezoek van deze gasten, honderdduizenden vluchtelingen en duizenden geïnterneerde militairen, nu onverwacht? Uit het onderzoek is gebleken dat de te interneren militairen weliswaar verwacht werden, de vluchtelingen hebben het Nederlandse kabinet totaal verrast. Dit duidt op een 'failure of foresight' een gebrek aan voorspellend vermogen. Hierbij ontstaat de vraag of de gastvrijheid nu een nood of een deugd was. De Nederlandse neutraliteit leidde tot de toestroom van de vluchtelingen en geïnterneerden. Dezelfde neutraliteit maakte deze opvang tot een gecompliceerde zaak. Ondanks een aantal problemen is het kabinet ó en Nederland als land ó in het onderzochte eerste halfjaar van de Grote Oorlog ruimhartig geweest met deze opvang. Ontstaan uit nood, werd de gastvrijheid een deugd.

LITERATUUR

- DøAilly 1917
A.J. DøAilly, *Nederland en zijne Oorlogvoerende Naburen in het licht der vaderland-
sche historie*, Amsterdam: Bond van Neutrale Landen, afdeeling Nederland, Vennoot-
schap -Letteren en KunstøUitgevers 1917.
- Baarda & De Goede 1994
D.B. Baarda & M.P.M. de Goede, *Basisboek methoden en technieken: praktische
handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Leiden: Stenfert Kroese
1994.
- Bastiaans 2001
M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2001.
- Belinfante 1973
A.D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands staatsrecht*, Alphen aan de Rijn: Samsom
1973.
- Belinfante & De Reede 1991
A.D. Belinfante & J.L. de Reede, *Beginselen van Nederlands staatsrecht*, Alphen aan
de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1991.
- Binneveld 2001
H. Binneveld e.a. (red.), *Leven naast de catastrofe. Nederland tijdens de Eerste We-
reldoorlog*, Hilversum: Verloren 2001.
- Bossenbroek & Kruishoop 1988
M. Bossenbroek & J.B.C. Kruishoop (red.), *Vluchten voor de Grootte Oorlog. Belgen
in Nederland. 1914-1918*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1988.
- Brugmans 1920
H. Brugmans (red.), *Nederland in den oorlogstijd. De geschiedenis van Nederland en
van Nederlandsch-Indië tijdens de oorlog van 1914 tot 1919, voor zoover zij met dien
oorlog verband houdt*, Amsterdam: Elsevier 1920.
- Claassen 1984
R. Claassen, *Wereldgeschiedenis*, Weesp: Fibula-Van Dishoeck 1984.
- Commissie-Van Traa
Commissie-Van Traa (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), *Inzake opsporing*, ø-
Gravenhage: Sdu 1996.
- Coolsma & Schuiling 1995
J.C. Coolsma & K.F. Schuiling, *De kleine scriptiegids. Stappenplan met schrijftips
voor juristen en bestuurswetenschappers*, Bussum: Countinho 1995.
- Cramer 1991
N. Cramer e.a., *Het Kabinet der Koningin. Geschiedenis van het instituut en het huis
aan de Korte Vijverberg*, ø-Gravenhage: Gemeente ø-Gravenhage 1991.
- Crisp & Wilkinson 2002
J. Crisp & R. Wilkinson, -Crises without end or solutionø *Refugees* 2002-4, p. 20-30.
- Von der Dunk 1979a
H.W. von der Dunk, -West-Europa in 1914ø in: D.P. Blok (red.), *Algemene Geschie-
denis der Nederlanden. Nieuwste tijd, deel 14: Nederland en België 1914-1918*, Haar-
lem: Fibula-Van Dishoeck 1979, p. 12-18.

- Von der Dunk 1979b
H.W. von der Dunk, "Nederland ten tijde van de eerste wereldoorlog" in: D.P. Blok, *Algemene Geschiedenis der Nederlanden. Nieuwste tijd, deel 14: Nederland en België 1914-1918*, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck, p. 40-52.
- Fisher & Ury 2001
R. Fisher & W. Ury, *Excellent onderhandelen*, Amsterdam: Uitgeverij Business Contact 2001.
- Frey 1998
M. Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande. Ein neutrales Land im politischen und wirtschaftlichen Kalkül der Kriegsgegner* (diss. Köln, 1996), Berlin: Akademie Verlag 1998.
- Geerts & Den Boon 1999
G. Geerts & T. den Boon (red.), *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie 1999.
- George 1991
A.L. George, *Avoiding war. Problems of crisis management*, Boulder (CO): Westview Press 1991.
- Gracián (1674) 1994
B. Gracián, *Handorakel en kunst van de voorzichtigheid*, Amsterdam: Athenaeum 1994 (*Oráculo manual y arte de prudentia 1674*, vertaald door T. Kars).
- Ø Hart 1990
P. Ø Hart, *Groupthink in government. A study of small groups and policy failure* (diss. Leiden), Leiden: 1990.
- Ø Hart & Rosenthal 1998
P. Ø Hart & U. Rosenthal, *Kritieke momenten. Studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*, Arnhem: Gouda Quint 1990.
- Hellema 1999
D. Hellema, B. Zeeman & B. van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, Den Haag: Sdu uitgevers 1999.
- In Ø Hout 2002
B. in Ø Hout, *De media methode. Professioneel optreden in de publiciteit*, Utrecht: Het Spectrum 2002.
- Van Huizen 1963
J. van Huizen, *Onze vaderlandse geschiedenis. Deel 3*, Kampen: J.H. Kok 1963.
- Japikse 1918
N. Japikse, *Staatkundige geschiedenis van Nederland in onzen tijd. Deel VI: 1887-1917*, Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgevers-Maatschappij 1918.
- Keegan 2003
J. Keegan, *De Eerste Wereldoorlog*, Z.p: Olympus 2003.
- Kikkert 1992
J.G. Kikkert, *Geen revolutie in Nederland. Impressies van Nederland tussen de Franse tijd en de Eerste Wereldoorlog 1813-1914*, Haarlem: Schuyt & Co 1992.
- Koch 2000
K. Koch, "Nederland en de Eerste Wereldoorlog. Of het geluk van de onverdiende voorspoed" in: A.W.M. Gerrits en J.H. de Wilde (red.), *Aan het slagveld ontsnapt. Over oorlogen die niet plaatsvonden*, Zutphen: Walburg Pers 2000, p. 95-116.
- Kossmann 1986

- E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1980. Twee Eeuwen Nederland en België. Deel II 1914-1980*, Amsterdam: Elsevier 1986.
- Leenders 1993
M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (diss. Utrecht), Hilversum: Verloren 1993.
 - De Louter 1917
J. de Louter, *Onze neutraliteit en Zedelijke factoren in den wereldoorlog*, Utrecht: G.J.A. Ruys 1917.
 - Maat & Tszelszky 2001
J.H. Maat & R.C.E. Tszelszky, 'Investering in schijnveiligheid' *Het Parool* 11 oktober 2001, p. 11.
 - Malanczuk 1997
P. Malanczuk, *Akehurst's modern introduction to international law*, London: Routledge 1997.
 - Van der Mandere 1917
H.Ch.G.J. van der Mandere, *Geschiedenis van het Nederlandsche Roode Kruis (1867-1917). Schets van geschiedenis en betekenis van het Roode Kruis, zijn optreden in Nederland en in het bijzonder zijn werkzaamheid tijdens de mobilisatie*, Amsterdam: Algemeene Uitgevers-Maatschappij 1917.
 - Manning & De Vroede 1982
A.F. Manning & M. de Vroede (red.), *Onze lage landen*, Weert: M & P Boeken 1982.
 - Moeyes 2001
P. Moeyes, *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Amsterdam: de Arbeiderspers 2001.
 - Nieuwenhuijsen 2000
P. Nieuwenhuijsen, 'Voorlichter in bestuurscrisis: Een gevecht om de gewenste werkelijkheid' *Binnenlands Bestuur*, 2000-15, p. 32-37.
 - Ploetz 1983
K. Ploetz, *Lexicon wereldgeschiedenis*, Utrecht: Het Spectrum 1983.
 - Pruntel 1994
H. Pruntel, *Bereiken wat mogelijk is. Besluitvorming in de Brits-Nederlandse betrekkingen, 1914-1916* (diss. Enschede), Enschede: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente 1994.
 - Van Putten 1994
J. van Putten, *Politiek. Een realistische visie*, Utrecht: Aula ó Het Spectrum 1994.
 - Ras & Van Eijk 1996
H.J.C. Ras & I. van Eijk, *Wegwijs in de psychiatrie*, Amsterdam: Boom 1996.
 - Ritter 1931
P.H. Ritter Jr., *De Donkere Poort. Een boek, behelzende tal van Persoonlijke Herinneringen van vooraanstaande Mannen, Stemningsbeelden, Indrukken, Beschouwingen, Belangrijke en Onbelangrijke Gebeurtenissen en Anecdotes over Nederland in de jaren 1914-1918. (Deel I)*, ø-Gravenhage: D.A. Daamen's Uitgeverijmaatschappij 1931.
 - De Roodt 2000
E. de Roodt, *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek 2000.
 - Rosenthal 1998
U. Rosenthal (red. Crisis Onderzoek Team, Universiteit Leiden), *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.

- Schrijvers 2002
J.P.M. Schrijvers, *Hoe word ik een rat? De kunst van het konkelen en samenzweren*, Z.p: Scriptum Management 2002.
- Smit 1961
C. Smit, *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919. Derde periode 1899-1919. Derde deel 1907-1914*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1961.
- Smit 1962
C. Smit, *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919. Derde periode 1899-1919. Vierde deel 1914-1917*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1962.
- Smit 1971
C. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog (1899-1919). Eerste deel: Het voorspel (1899-1914)*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1971.
- Smit 1972
C. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog (1899-1919). Tweede deel: 1914-1917*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1972.
- Smit 1973
C. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog (1899-1919). Derde deel: 1917-1919*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1973.
- Smit 1975
C. Smit, *Tien studiën betreffende Nederland in de Eerste Wereldoorlog*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1975.
- Stoner & Freeman 1994
J.A.F. Stoner & R.E. Freeman, *Management*, Schoonhoven: Academic Service 1994.
- Taylor 1980
A.J.P. Taylor, *Hoe oorlogen beginnen*, Utrecht: Veen 1980.
- UNAIDS 2002
UNAIDS, *Fact sheet AIDS as a security issue*, WWW
<http://www.unaids.org/fact%5Fsheets/ungass/html/fssecurity%5Fen.htm> (geraadpleegd 6 december 2002).
- Van der Pot/Donner/Prakke e.a. 1989
L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.
- Vermaas 2001
P. Vermaas, "Angst alomø *De Groene Amsterdammer* 20 oktober 2001, p. 16-19.
- Van Vredenburg 1918
W.C.A. van Vredenburg, *De buitenlandsche politiek van Nederland*, ø-Gravenhage: Nieuwe Uitgevers Maatschappij 1918.
- Wilhelmina 1959
Wilhelmina (der Nederlanden, JHM), *Eenzaam maar niet alleen*, Amsterdam: W. ten Have 1959.
- Willemse 2001
R. Willemse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente* (diss. Amsterdam VU) Delft: Eburon 2001.
- Yin 1984
R.K. Yin, *Case study research. Design and Methods*, Beverly Hills (CA): Sage Publications 1984.
- Van Zanten 1920

J.H. van Zanten, «De zorg voor vluchtelingen uit het buitenland tijdens den oorlog» in: H. Brugmans (red.), *Nederland in den oorlogstijd. De geschiedenis van Nederland en van Nederlandsch-Indië tijdens de oorlog van 1914 tot 1919, voor zoover zij met dien oorlog verband houdt*, Amsterdam: Elsevier 1920, p. 317-353.

