

Veel crisisonderzoek richt zich op crises uit het recente verleden en de voorbereiding op mogelijk toekomstige crises. Crises zijn echter geen recent verschijnsel, ook in een verder verleden hebben zich situaties voorgedaan die we heden ten dage als 'crisis' zouden typeren en waarvan we veel kunnen leren. Een interessante historische casus die zich redelijk goed laat reconstrueren is de opvangproblematiek inzake vluchtelingen en geïnterneerde militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog waarvoor het Nederlandse kabinet Cort van der Linden zich in 1914, ruim negentig jaar geleden, gesteld zag staan.

## Vluchtelingen en geïnterneerden in Nederland – crisismanagement tijdens de Eerste Wereldoorlog

Geen enkele crisis komt 'zomaar' uit de lucht vallen, zo ook niet de Eerste Wereldoorlog. In Europa waren de spanningen vanaf het einde van de negentiende eeuw op politiek, militair, economisch en koloniaal terrein hoog opgelopen. Nationalisme, de wapenwedloop en het alliantiesysteem creëerden een situatie waar slechts een casus belli nodig was om tot een algemene Europese oorlog te komen. Toetreden tot een alliantie was voor het zes miljoen inwoners tellende Nederland geen optie, dit zou in geval van oorlog leiden tot verlies van de koloniën of bezetting. Daarom voerde Nederland een neutraliteitspolitiek. Deze neutraliteit was overigens niet vrijblijvend, in geval van oorlog was men verplicht vluchtelingen toe te laten en militairen van oorlogvoerende landen bij grensoverschrijding te internen.

Nadat op 28 juni 1914 het startschot voor de Grote Oorlog in Sarajevo geklonken had, kon het Nederlandse kabinet onder leiding van Pieter Cort van der Linden slechts volharden in haar neutraliteitskoers. Toen de oorlog in West-Europa met de Duitse inval in het eveneens neutrale België op 4 augustus een feit was, kondigde het kabinet de neutraliteit af en bereidde zich voor op de internering van militairen: '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.'

### Drie vluchtelingengolven

Heel wat minder voorbereid was het kabinet op de komst van burgers in drie vluchtelingengolven. De eerste golf vluchtelingen bestond uit circa 80.000 Duitsers en

Oostenrijkers die België vlak voor en na de Duitse inval via Nederland werden uitgezet. De kosten van deze doortocht werden overigens – hoe Nederlands – keurig doorberekend aan de Pruisische Staatsspoorwegen.

Na de eerste hevige gevechten in Belgisch Limburg en bij Luik ontstond de tweede golf vluchtelingen. Zestigduizend Belgen, voornamelijk vrouwen en kinderen, staken de Nederlandse grens over. De opvang van vluchtelingen verliep rommelig omdat vluchtelingenzorg beschouwd werd als een particuliere aangelegenheid. Dit begon tot problemen te leiden. De Limburgse Commissaris der Koningin signaleerde dat onder de vluchtelingen elementen aanwezig waren 'op welke de verdenking rust dat zij gewoon zijn te leven van roof en diefstal' en dat de verhalen van de vluchtelingen konden leiden tot een anti-Duitse stemming. Toen ook de landsverdediging belemmerd dreigde te raken, besloot het kabinet de vluchtelingen over te plaatsen naar een ander deel van het land.

Wel liet het kabinet in de troonrede van 15 september 1914 weten dat men vluchtelingen zou blijven toelaten: '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.' Naarmate de Duitse opmars vorderde, groeide het aantal vluchtelingen en ook het aantal particuliere hulpcomités. Die konden de opvang echter niet meer aan. Daarom besloot het kabinet tot centralisatie van de opvang en bracht de situatie daarmee weer onder controle.

Juist op dat moment echter kwam Antwerpen onder Duits vuur, wat leidde tot de derde vluchtelingengolf. Op 7 oktober 1914 begon de uittocht van ruim een miljoen Belgen, die uit vrees voor de Duitse terreur in enkele dagen tijd de Nederlandse grens overstaken. Het 16.500 inwoners tellende Bergen op Zoom kreeg zo 110.000 vluchtelingen te verwerken. Daar kwamen ook nog eens 35.000 Belgische militairen bij, die met voorrang geïnterneerd dienden te worden. Een groot deel van de burgers kon half oktober na een akkoord tussen het Antwerpse gemeentebestuur en de Duitse bezetter huiswaarts keren, waardoor het aantal vluchtelingen terugliep tot zo'n 200.000 à 300.000.

#### Dankbaarheid en wrevel

Naast enkele duizenden Duitse en Britse militairen waren het in 1914 vooral Belgen die in Nederland verbleven. Hun aanwezigheid had invloed op de Nederlands-Belgische verhoudingen. Enerzijds was de Belgische regering in ballingschap dankbaar voor de opvang van haar burgers, anderzijds was er wrevel over de Nederlandse besluiten geen gezamenlijke verdediging te

voeren toen de Duitse inval dreigde en de Schelde af te sluiten. Nederland was op zijn beurt boos over de territoriale compensatie die Frankrijk aan België in het vooruitzicht had gesteld in de vorm van Limburg en Zeeuws-Vlaanderen. De inspanningen voor de opvang van Belgische vluchtelingen leken zo beloond te worden met de mededeling dat België aasde op een gedeelte van het Nederlandse grondgebied.

Het kabinet kampte niet alleen met dergelijke diplomatieke onenigheid. Naast een – geheim gebleven – intern fundamenteel verschil van inzicht over het handhaven van de neutraliteitskoers gaf de aanwezigheid van de vluchtelingen ook in praktische zin problemen. Men had dergelijke grote aantallen niet verwacht en hun aanwezigheid leidde tot anti-Duitse gevoelens en openbare ordeproblemen. Bovendien signaleerde men “het verschijnen van personen, die noch voor den vijand gevluht zijn noch zonder dak zijn geraakt wegens het vernielen van hunne woning, doch lieden die eenvoudig – onder de bestaande omstandigheden – in België geen werk hebben: alzoo geen 'vluchtelingen' maar 'werkelozen' die hier te lande onderdak en vrije voeding genieten.” Aldus citeerde de opperbevelhebber van het Nederlandse leger, generaal Snijders, een van zijn commandanten. Snijders liet de ministerraad weten dat hij 'de aanwezigheid van allerlei Belgen, die hier te lande hun heil zoeken' in die mate bedenkelijk achtte dat hij het zou toejuichen 'als de Regeering besluiten kon de grens voor Belgen zonder voldoende middelen van bestaan te sluiten.'

>>>



Belgische burgers en militairen op de vlucht voor het Duitse leger.



"De uitgewekenen" (1915). Illustratie door Jan Wiegman (1884-1963).

Zijn wens werd vanuit onverwachte hoek vervuld. De Duitse bezetter besepte in de herfst van 1914 dat de oorlog niet voor Kerstmis voorbij zou zijn en sloot de Nederlands-Belgische grens af met een hekwerk dat onder stroom stond, de *Todesstreiffen*, om zo verkeer van smokkelaars, vluchtelingen en spionnen tegen te gaan.

Ook het Nederlandse kabinet voorzag een langduriger verblijf van de vluchtelingen en nam diverse maatregelen. Er kwam een verlofregeling voor geïnterneerden, gezinshereniging met geïnterneerden werd in Nederland mogelijk en er werd speciaal straf- en tuchtrecht ingesteld. Na kritieken in de pers over de opvang kwam er ook een charmeoffensief. De term 'kamp' – die aan de concentratiekampen uit de Zuid-Afrikaanse Boerenoorlog herinnerde – werd vervangen door 'vluchtoord' of 'Belgisch dorp' en armlastigen werden niet meer 'mindere soort' maar 'vrolijke gasten' genoemd. Het bleef niet bij woorden alleen, er kwam ook een daadwerkelijke verbetering van de leefsituatie in de vluchtelingenkampen en meer bewegingsvrijheid. In een regeringscommuniqué liet men op 9 december 1914 weten dat men 'de vluchtelingen wenschte te beschouwen als haar gasten'. Hiermee was de vluchtelingencrisis tot een einde gekomen en werd de opvang onderdeel van het 'staande beleid' van een neutraal land omringd door oorlogvoerende landen.

#### Lessons learned, negen decennia na dato

Dreiging, onzekerheid en urgentie zijn de kernelementen van een crisis die ook terug komen in de hierboven beschreven casus. De neutraliteit dreigde geschonden te worden door de strijdende mogendheden en de aanwezigheid van vluchtelingen en geïnterneerde militairen. Er was sprake van urgentie doordat neutraliteitsregels internering voorschreven en vluchtelingen de landsverdediging belemmerden, (onbedoeld) de openbare orde verstoorden en door hun aanwezigheid een potentiële provocerende anti-Duitse stemming veroorzaakten. Het

feit dat een schending van de neutraliteit en het al dan niet betrokken raken in de oorlog gedeeltelijk buiten de macht van het kabinet lag, leidde tot onzekerheid.

Een crisis is een proces met een ontstaansgeschiedenis, kent een bepaalde dynamiek en gaat geleidelijk over in een nafase. Deze drie stadia zijn aan te duiden als aanloopfase, dynamische fase en nafase. Deze drie stadia zijn ook terug te vinden in de hierboven beschreven casus. De politieke, militaire, koloniale en economische spanningen die sinds het einde van de negentiende eeuw toenamen zijn als aanloopfase aan te duiden. De uitbraak van de Grote Oorlog en daarmee de komst van te interneren militairen en drie vluchtelingengolven is te beschouwen als de dynamische fase. De ontwikkeling tot een loopgravenoorlog en daarmee het besef dat de oorlog langer zou gaan duren – wat leidde tot 'normalisatie' – kan als de nafase van de vluchtelingencrisis beschouwd worden.

Zoals reeds gesteld komt geen enkele crisis 'zomaar' uit de lucht vallen, ook al lijkt dat soms het geval te zijn. Wel is vaak sprake van *failure of foresight*, een gebrek aan voorspellend vermogen. Het kabinet voorzag de uitbraak van de Eerste Wereldoorlog – zoals bijna iedereen – en hield een consequente neutraliteitskoers aan. Daarmee voorzag het kabinet ook de komst van te interneren militairen, wier internering naar omstandigheden goed verliep. De komst van grote aantallen vluchtelingen in drie golven werd door het kabinet echter niet voorzien, hier was absoluut sprake van een *failure of foresight*. Het kabinet was in het geheel niet voorbereid op de vluchtelingengolven, nam hierin vervolgens aanvankelijk een afwachtende houding aan en liet de opvang over aan het particulier initiatief. Pas toen deze 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.

Uit deze casus valt te leren dat ook negentig jaar geleden sprake was van gemor over de te harde of te zachte aanpak van vluchtelingen, de verdenking dat er zich profiteurs onder hen bevonden en de roep om het sluiten van grenzen. Maar omdat het destijds ging om een oorlog dicht bij huis en het verblijf van de vluchtelingen een meer tijdelijk karakter had, was er sprake van een onvoorwaardelijke toelating. Ondanks deze aanvankelijk afwachtende houding was de opvang uiteindelijk ruimhartig en adequaat. Het belangrijkste was echter dat de neutraliteit gehandhaafd bleef. Nederland heeft als neutraal land weliswaar behoorlijk last gehad van de oorlog, ze is er aanmerkelijk beter vanaf gekomen dat de oorlogvoerende mogendheden zelf.

**Mr. Johri H. Maat**

*is jurist en gespecialiseerd in veiligheidsvraagstukken.*