

HOOFDSTUK 8

Honderd jaar vreemdelingenbeleid in Nederland

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid heeft in de afgelopen vijftien jaar de aandacht van een aantal historici getrokken. Zo schreven Leo Lucassen en Marij Leenders over de strengere regelgeving, de toenemende controle en over de verschillen in lokaal beleid in de negentiende en eerste helft van de twintigste eeuw.¹ Terwijl die studies zich echter concentreren op specifieke groepen vreemdelingen, namelijk zigeuners en vluchtelingen, en mede daardoor sterk leunen op justitiële en politiearchieven, is in dit boek een wat breder blikveld gehanteerd. Het waren vooral de arme vreemdelingen op wie het beleid zich concentreerde en dat beleid was ook in de negentiende eeuw niet louter een aangelegenheid van de minister van Justitie. Op belangrijke momenten, zoals bij de komst van de Belgische en joodse vluchtelingen, bemoeide het hele kabinet zich ermee. Maar ook in rustiger tijden was in ieder geval Binnenlandse Zaken, dat een deel van onderstand aan arme vreemdelingen betaalde, en Buitenlandse Zaken, dat met andere landen onderhandelde over problemen en procedures, bij het beleid betrokken. In het Interbellum breidde die kring zich verder uit tot de ministeries van Sociale en Economische Zaken, waar men zich bemoeide met het verlenen van vergunningen voor arbeid van vreemdelingen.

Een belangrijke constatering van deze studie is dat men bij het beleid ten aanzien van vreemdelingen in Nederland sterk rekening hield met eventuele repercussies voor de positie van Nederlanders in het buitenland. Dat had te maken met de grote mate van wederkerigheid in het vreemdelingenverkeer: Nederlanders trokken vooral naar Duitsland en België terwijl het overgrote deel van de vreemdelingen in Nederland afkomstig was uit deze buurlanden. In de verwachting dat Nederland vanwege de sterk groeiende bevolking altijd aangewezen zou zijn op buitenlandse arbeidsmarkten, pleitten beleidsmakers zoveel mogelijk voor open grenzen. Zelfs in perioden dat de werkgelegenheid voor Nederlanders in het buitenland afnam, was men zeer voorzichtig met regelgeving die de toelating en tewerkstelling van vreemdelingen zou bemoeilijken. Uit vrees voor repercussies voor Nederlandse onderdanen in het buitenland, en in de verwachting dat de situatie in de nabije toekomst zou verbeteren. De omvangrijke migratie tussen de buurlanden leidde bovendien tot afspraken over de behandeling van wederzijdse onderdanen die de totstandkoming en de uitvoering van het beleid sterk zouden beïnvloeden. Die

wederkerigheid is een belangrijke invalshoek van dit onderzoek naar het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Daarmee sluit dit boek aan bij enkele recente publicaties waarin de aandacht wordt gevestigd op de samenhang tussen immigratie en emigratie. De Amerikaanse historica Nancy Green bepleitte onlangs om het immigratieperspectief om te keren en het onderzoek meer te richten op het vertrek. Emigratie bepaalt immers nog sterker dan de immigratie de grenzen van de staat. Burgerschap kreeg niet alleen betekenis door het al dan niet opnemen van nieuwkomers, maar ook door de relatie met onderdanen die het land verlieten.² Dat laatste aspect is ook van belang in de studie over de migratiepolitiek in Weimar Duitsland van de Duitse historicus Jochen Oltmer. Hij analyseert daarin onder meer hoe de ‘deutschstämmige’ minderheidsgroepen in Oost- en Zuidoost-Europa werden gebruikt in de Duitse politiek. Vóór 1918 werden zij vooral beschouwd als potentiële immigranten, die gerekruteerd konden worden om de minder gewenste ‘Ruhrpolen’ te kunnen vervangen. Daarna dienden zij met name als instrument in de politiek om de Duitse invloed in die staten te vergroten, dan wel met oog op toekomstige claims op afgestane grensgebieden zoals Elzas-Lotharingen. Een eventuele terugkeer was toen, gezien de zware belasting voor de Duitse economie en arbeidsmarkt, beslist niet de bedoeling.³ Evenals in deze beide publicaties speelt in dit boek de relatie tussen immigratie en emigratie, en de relatie tussen de staat en haar (ex-)onderdanen, een belangrijke rol.

Net als in Duitsland en andere West-Europese landen namen ook in Nederland, met de ontwikkeling van de staat en de uitbreiding van sociale voorzieningen, de verschillen tussen eigen onderdanen en vreemdelingen toe, en daarmee de controle op de toegang tot het land en tot het nationaal burgerschap. In de afgelopen anderhalve eeuw, vanaf de totstandkoming van de eerste Nederlandse Vreemdelingenwet in 1849, is de regelgeving ten aanzien van vreemdelingen dan ook veel strenger geworden. Op den duur zelfs zo streng dat vreemdelingen van buiten de Europese Unie nauwelijks meer toegang hebben tot Nederland, tenzij ze student of hoger opgeleid zijn, of behoren tot uitzonderingscategorieën als erkende vluchtelingen en goedgekeurde huwelijkspartners. De basis voor deze regelgeving werd gelegd in de periode voor de Tweede Wereldoorlog. Bij de vraag naar de betekenis van wederkerigheid in deze ontwikkelingen is niet alleen gekeken naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen, maar ook naar terreinen die de positie van nieuwkomers bepaalden, met name de toegang tot betaalde arbeid en armenzorg.

Waarom nieuwe wetten?

De Nederlandse regelgeving over toelating en verblijf van vreemdelingen was tot op grote hoogte een reactie op ontwikkelingen in de omringende landen. Dat was echter niet het geval bij de eerste Nederlandse Vreemdelingenwet in 1849, een moment waarop van vergelijkbare regelgeving in het buitenland geen sprake was.

De totstandkoming van de wet was dan ook niet het directe gevolg van revolutionaire onrust in het buitenland, zoals vaak wordt verondersteld, maar was, evenals de nationaliteitsregeling die een jaar later volgde, een uitvloeisel van toezeggingen in de nieuwe Grondwet van 1848. Hoewel wederkerigheid bij het ontwerp van de wet dus geen rol speelde, zien we dergelijke overwegingen wel in het parlementaire debat. De ongestuvige behandeling van Nederlandse onderdanen door met name Pruisen was een belangrijke reden om in te stemmen met het wetsvoorstel.

De invloed van wederkerigheid is duidelijker zichtbaar in de maatregelen die volgden in het Interbellum, met name de wetgeving die de betaalde arbeid van vreemdelingen aan vergunningen bond. Men wilde voorkomen dat buurlanden, en vooral Duitsland, de werkgelegenheid voor Nederlandse onderdanen zou beperken. Uit vrees voor repercussies nam Nederland daarom nooit als eerste besluiten om de toegang tot het land en tot de arbeidsmarkt te beperken. Die maatregelen werden dan ook pas getroffen vanaf 1934, nadat andere landen de regels voor toelating en controle van vreemdelingen hadden verscherpt en arbeidsmigratie aan banden hadden gelegd. Daardoor was de werkgelegenheid van Nederlanders in het buitenland toch al aan banden gelegd en was de vrees voor repercussies geen argument meer tegen bijvoorbeeld een vergunningensysteem voor buitenlandse arbeidskrachten in Nederland. Integendeel. Met een strengere regelgeving werd de wederkerigheid in zekere zin hersteld en kon Nederland onderhandelen met buurlanden en gunsten uitwisselen.

De betekenis van wederkerigheid was uiteraard bijzonder groot bij de handels- en vestigingsverdragen. Hoewel deze bilaterale verdragen geen onderdeel zijn van de vreemdelingenwetgeving, waren zij van doorslaggevende betekenis bij de uitvoering daarvan. In een aantal gevallen beïnvloedden zij zelfs de totstandkoming van wetgeving. Een duidelijk voorbeeld van dat laatste zijn de handelsverdragen die zorgden voor een zeer trage afhandeling van de wet op zelfstandig werkende vreemdelingen in 1937. Wederkerigheid was zelfs een bepalende factor bij de totstandkoming van de Vreemdelingenarbeidswet van 1934.

Het belangrijkste bilaterale verdrag was het Vestigingsverdrag met Duitsland uit 1904. Hoewel dit verdrag werd afgesloten om de problemen over uitleiding van wederzijdse onderdanen te verminderen, konden Duitsers in Nederland daarmee aanspraak doen op bepaalde rechten. De invloed van het Belgisch-Nederlandse Vestigingsverdrag was geringer omdat het pas in 1933 werd gesloten, maar de afspraken gingen veel verder. Ver voor de Benelux tot stand kwam werden Belgen, en ook Luxemburgers, in Nederland nauwelijks meer als vreemdelingen beschouwd. Op basis van de vestigingsverdragen kregen Belgen en Duitsers, en daarmee het overgrote deel van de vreemdelingen in Nederland, recht op een voorkeurbedeling. Nederland beloofde bijvoorbeeld om de Vreemdelingenarbeidswet van 1934 soepel toe te passen op Duitse en Belgische onderdanen, terwijl Nederlandse onderdanen in die landen konden rekenen op een vergelijkbare gunstige behandeling.

Geen schorriemorrie

De totstandkoming van maatregelen was niet alleen verbonden met ontwikkelingen in het buitenland, maar ook met de toegenomen betekenis van de staat en met name met voorzieningen op het gebied van armenzorg en werkloosheid. Het onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen was rond het midden van de negentiende eeuw gering. Bij het recht op ondersteuning en ook bij bijvoorbeeld de militaire dienst ging het er niet om of men Nederlander was, maar of men ingezetene was. De geringe betekenis van nationaliteit blijkt ook uit feit dat bepaalde groepen gevestigde vreemdelingen niet onder de Vreemdelingenwet vielen. Thorbecke en anderen wilden de wet in eerste instantie zelfs tot niet-ingezetenen beperken. De wet was vooral bedoeld om het aantal rondtrekkende armen, door sommigen als schorriemorrie aangeduid, te beperken. De zorg voor armlastige vreemdelingen is dan ook een belangrijk kader van analyse voor het toelatings- en uitzettingsbeleid.

Vreemdelingen zijn altijd een kwetsbare groep, zeker waar zoals in Nederland het recht op ondersteuning gekoppeld is aan de lengte van het verblijf in de woonplaats. Uitsluitend vreemdelingen die zes jaar of langer waren ingeschreven in hun woonplaats konden een beroep doen op onderstand, de anderen moesten als hun inkomsten niet langer toereikend waren over de grens worden gezet. De vrees dat deze armen ten laste van de schatkist zouden komen was de belangrijkste reden voor de wet- en regelgeving in de negentiende eeuw. Op dat moment was regulering van de arbeidsmarkt nog van weinig betekenis en was een mogelijke concurrentie van vreemdelingen geen reden om het beleid aan te scherpen. Dat veranderde in het begin van de twintigste eeuw, toen de staat participeerde in werkloosheidsregelingen en de bemoeienis met de arbeidsmarkt toenam. In de maatregelen die vanaf 1918 tot stand kwamen speelde de werkgelegenheid van Nederlanders dan ook een veel grotere rol en verdween de zorg voor armlastige vreemdelingen meer naar de achtergrond.

Of het nu ging om het beschermen van de schatkist of van de arbeidsmarkt, de Vreemdelingenwet, de vele circulaire's die volgden, de Vreemdelingenarbeidswet en het vluchtelingenbeleid waren bedoeld om onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste vreemdelingen. De termen waarin de debatten en briefwisselingen werden gevoerd, maken die tweedeling nog eens extra duidelijk. Aan de ene kant was daar de 'traditionele Nederlandse vrijheid' ten opzichte van vreemdelingen, een traditie waar men trots op was en die niet in gevaar mocht worden gebracht. Die traditie, of in ieder geval het beroep daarop, is overigens geen specifiek Nederlands verschijnsel want Engeland, Frankrijk en België meenden over een vergelijkbare traditie te beschikken.⁴ Die gastvrijheid werd juist benadrukt op het moment dat men strengere regels wilde stellen, als om te bezweren dat men de oude traditie hoog in het vaandel hield. Gastvrijheid is echter een gunst en geen recht waar iedereen zich op kan beroepen. Terwijl men aan de ene kant benadrukte dat vreemdelingen als vanouds welkom waren, werd aan de andere kant het toe-

gangsbeleid strenger. Die strengere regelgeving was bittere noodzaak, zo werd betoogd, vanwege de bedreiging voor de Nederlandse staatskas, de moraal, dan wel de werkgelegenheid. Men gebruikte daarbij steeds vergelijkbare termen om de ernst van die bedreiging kracht bij te zetten en verwees naar een 'ongebreidelde trek naar ons land', naar een op handen zijnde 'buitenlandse invasie', dan wel naar 'karavanen' vreemdelingen die het land zouden 'binnenstromen'.

De algemene traditie van gastvrijheid beperkte zich in feite tot de groepen van wie men een nuttige bijdrage aan de Nederlandse samenleving verwachtte. Deze traditie wilde men wel handhaven, terwijl men tegelijkertijd anderen die een beroep op de gastvrijheid deden wilde kunnen 'loozen'. Dat verschil blijkt wel heel duidelijk als we de Belgen in 1914 vergelijken met de joodse vluchtelingen in de jaren dertig. Bij de komst van de Belgische vluchtelingen, die als burenen werden beschouwd, stond gastvrijheid voorop. Hoewel in dit geval toch echt sprake was van een heuse stroom, werd niet gerept over 'invasies' of 'karavanen'. Bij de joodse vluchtelingen, die op basis van religie en herkomst als meer afwijkend werden beschouwd en die op een ongelegen moment naar Nederland wilden komen, was daarentegen geen sprake van gasten en gastvrijheid. De zeer strenge regelgeving werd nu gerechtvaardigd met talloze verwijzingen naar op handen zijnde invasies en naar de bedreiging van de Nederlandse welvaart en cultuur.

Een opvallend kenmerk van de wettelijke maatregelen rond vreemdelingen is verder dat zij vrijwel allemaal een tijdelijk karakter hadden. Alleen de Vreemdelingenwet was duidelijk als 'blijvertje' bedoeld, hoewel sommigen in het parlement ook deze wet het predikaat 'tijdelijk' hadden willen geven. De andere maatregelen in deze periode waren tijdelijke regelingen, met de bedoeling ze weer in te trekken als de situatie verbeterde. Dat is echter nooit gebeurd. Zelfs het Vreemdelingenreglement van 1918, een 'noodwet' die na enkele jaren geen effect meer had, werd niet ingetrokken en bleef bestaan tot in de jaren zestig. De verblijfsvergunning, die in het Interbellum in het leven werd geroepen, zou niet meer verdwijnen. De Vreemdelingenarbeidswet van 1934, waarin loonarbeid van vreemdelingen in Nederland aan een vergunning werd gekoppeld, vormt tot op de dag van vandaag de basis voor het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van vreemdelingen.

Niet alleen werden wetten gehandhaafd die slechts voor een tijdelijke 'noodsituatie' waren bedoeld, ook bood met name de Vreemdelingenwet veel te veel ruimte voor willekeurig handelen. Het gevolg was dat het beleid vooral werd bepaald door een stroom van circulaires, waarvan de inhoud niet altijd duidelijk was, als men al wist waar welke richtlijn precies was te vinden. Deze richtlijnen vielen bovendien buiten de parlementaire controle en waren soms in strijd met de bepalingen in de Vreemdelingenwet.

Hoe effectief was de Vreemdelingenwet?

De Vreemdelingenwet was met name bedoeld om het aantal vreemdelingen zonder vaste verblijfplaats en zonder inkomen te verminderen. De wet zelf gaf echter maar beperkte mogelijkheden om dat te doen, regelde vooral wanneer mensen uitgezet konden worden, terwijl bij de grens weinig controle was op de toelating van vreemdelingen. In de praktijk kon dan ook vrijwel iedereen binnenkomen, pas als daarna bleek dat mensen niet in staat waren in hun onderhoud te voorzien ondernam men pogingen om ze uit te zetten.

Hoewel de grenscontrole na de Eerste Wereldoorlog werd verscherpt, was er ook toen bij lange na geen sprake van een waterdicht systeem. Zelfs toen de grensbewaking vanwege de joodse vluchtelingen in de jaren dertig aanzienlijk werd uitgebreid, was dat niet het geval. Zoals ook de zeer recente geschiedenis leert, zijn overheden eigenlijk nooit in staat om ongewenste immigratie te voorkomen. Zelfs de meest geavanceerde systemen en hoge prikkeldraadversperringen houden migranten die kost wat kost hun land willen verlaten niet tegen. Het verschil met vroeger is dat het beleid toen ook niet zo zeer bedoeld was om te voorkomen dat ongewenste vreemdelingen het land binnenkwamen. Er waren uitzonderingen, want bepaalde groepen wilde men wel degelijk buiten de grenzen houden. In de eerste plaats waren dat de joodse vluchtelingen in de jaren dertig, een tweede groep waren de zigeuners of wie daar voor door gingen. De belangrijkste reden om deze groepen buiten de grens te willen houden, was dat men ze anders moeilijk meer kwijt kon raken. Joodse vluchtelingen konden alleen met zeer veel bezwaar en veel ongewenste publiciteit de grens over worden gezet; uitleiden van zigeuners was even problematisch, omdat zij door alle landen werden geweerd. Afgezien van deze groepen was het beleid vooral gericht op het uitleiden van vreemdelingen die niet meer in hun bestaan konden voorzien.

Het is bijzonder lastig om te bepalen hoe effectief de Vreemdelingenwet daarin is geweest. Jaarlijks werden duizenden mensen, veelal mannen, over de grens gezet. Vrouwen liepen aanzienlijk minder risico om over de grens te worden gezet, met uitzondering van prostituees en anderen die men verdacht van 'onzedelijk' gedrag. Het uitleiden van deze vrouwen gebeurde lang niet altijd in overeenstemming met de Vreemdelingenwet, aangezien ook vrouwen met voldoende geld over de grens werden gezet. Hoewel de wet geen eisen stelde met betrekking tot het zedelijk gedrag, werden prostituees, en later ook dienstboden die men verdacht van onzedelijk gedrag, niettemin op basis daarvan uitgeleid.

Ieder jaar bracht men duizenden vreemdelingen over de grens, maar het is niet bekend in hoeverre ze daar ook bleven. Vanwege de geringe controle was het relatief eenvoudig om gewoon weer de grens over te komen en dat was volgens de wet ook niet verboden. Van 'illegale vreemdelingen' was in die tijd dus geen sprake. Die term duikt pas op bij de joodse vluchtelingen in de jaren dertig, die toestemming nodig hadden om in Nederland te verblijven. Hoewel er dus zeker meer vreemdelingen het land werden uitgezet dan vóór 1849, ging het voor het grootste deel om

groepen die ook daarvoor al niet welkom waren zoals rondtrekkende armen en zigeuners.

De Vreemdelingenwet werd bovendien niet zo stipt uitgevoerd als men bij Justitie wenste. Een aantal factoren speelde daarbij een rol. In de eerste plaats was de naleving van de wet door de geringe invloed van het centraal gezag moeilijk af te dwingen. De minister van Justitie trachtte zijn greep daarop te vergroten door middel van een stroom circulaire's, maar dat leidde niet direct tot een eenvormig beleid. Op lokaal niveau was bijvoorbeeld tot in de twintigste eeuw sprake van een zekere mate van willekeur bij de afgifte van papieren en ook bij de beoordeling van bestaansmiddelen. Zo konden prostituees in de ene stad aan het werk blijven terwijl ze elders over de grens werden gebracht.

Deze ongelijke behandeling van vreemdelingen had aan de ene kant te maken met de geringe kwaliteit van ambtenaren en politieagenten en met de wisselende en soms onheldere inhoud van de vele circulaire's. Mede daardoor raakte bijvoorbeeld de reis- en verblijfspan in grote delen van het land al snel buiten gebruik. Dat had in de praktijk niet zoveel betekenis, want de meeste vreemdelingen konden ook zonder die pas goed uit de voeten. Het leidde er echter mede toe dat de wet, hoewel zij niet werd ingetrokken, in de twintigste eeuw weinig effect meer had. Aan de andere kant was een willekeurige behandeling ook het resultaat van uiteenlopende belangen. Zo hechtten bijvoorbeeld agenten en veldwachters in de landelijke gebieden niet altijd evenveel belang aan het opsporen van 'broodelooze' vreemdelingen, terwijl de politie in grote steden, waar velen van hen uiteindelijk terechtkwamen, wilden dat zij strenger controleerden. En zo kon de minister van Justitie wel een reguliere, eenvormige manier van uitleiden bepleiten, maar lokale veldwachters of dienders konden niet altijd de verleiding weerstaan om iemand zonder verdere procedures over de grens te zetten of ongemoeid te laten.

Op centraal niveau liepen de belangen ook niet altijd parallel. De opeenvolgende ministers van Justitie konden van mening verschillen, maar ook de bewindslieden van de verschillende ministeries volgden niet altijd dezelfde lijn. Bij Justitie was men vooral gericht op een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet terwijl Binnenlandse Zaken met name het aantal 'vreemde' armen wilde terugdringen. Buitenlandse Zaken legde haar prioriteit weer bij een goede verstandhouding met andere landen, met name landen waar veel Nederlanders woonden. In het Interbellum mengden ook de ministeries van Sociale en Economische Zaken zich in de discussies en waakten tegen al te grote concurrentie van buitenlandse werknemers en zelfstandigen.

Een andere factor die de effectiviteit van de Vreemdelingenwet beïnvloedde waren de gebrekkige internationale afspraken over de overname van onderdanen. In de praktijk bleken vreemdelingen niet zo makkelijk de grens over te zetten, een situatie die sterke overeenkomsten vertoont met de hedendaagse problemen met het uitleiden van ongewenste vreemdelingen. Vreemdelingen beschikten vaak

niet over de juiste identiteitspapieren of hun land accepteerde hen niet (langer) als onderdanen. In andere gevallen kwamen zij van ver en zou het erg duur zijn om hen naar het land van herkomst te brengen, nog afgezien van de vraag of zij daar als onderdaan geaccepteerd zouden worden. Er bestonden in de negentiende eeuw weliswaar verdragen over het uitleveren van onderdanen maar niet over het overnemen van armlastige (ex-)onderdanen. Juist hiervoor sloot Nederland het verdrag met Duitsland in 1904. Hoewel de onenigheid over de overname van onderdanen en over het doortocht verlenen aan anderen daarna verminderde, had het Vestigingsverdrag voor Nederland veel nadelige gevolgen. De uitleidingsprocedure van Duitsers werd daardoor lastiger en kostbaarder; nog belangrijker was dat latere regelgeving slechts zeer beperkt kon worden toegepast op Duitse onderdanen.

Wel of geen beperking van arbeidsmigranten?

De nieuwe maatregelen na de Eerste Wereldoorlog waren vooral gericht op de gevolgen van de oorlog. Zij gaven mogelijkheden om meer toezicht uit te oefenen op het grote aantal vreemdelingen dat in Nederland verbleef en om de gevreesde arbeidsmigratie vanuit de Duitse grensstreken tegen te gaan. Bovendien leidden de maatregelen tot een sterkere controle van de overheid op vreemdelingen en tot uitbreiding van de bureaucratie. Toen na enkele jaren de geïnterneerde militairen en andere vreemdelingen waren vertrokken en ook de economie in Duitsland weer aantrok, waren de maatregelen overbodig en werden vrijwel niet toegepast. De wetgeving had echter ook een blijvende invloed, want de uitbreiding van het ambtenarenapparaat werd niet teruggedraaid, de grenscontrole bleef omvangrijker en ook de vreemdelingendiensten in grotere steden zouden niet meer verdwijnen.

Maatregelen om de arbeidsmarkt te beschermen tegen de concurrentie van buitenlandse werknemers kwamen maar moeizaam tot stand en lijken weinig effect te hebben gesorteerd. De visa-restricties in de jaren twintig beperkten zich al snel tot met name de Duitsers en tot bepaalde beroepen. Het viel bovendien niet altijd mee om aan te tonen dat er sprake was van ongewenste concurrentie. De Vreemdelingenarbeidswet had daarentegen (vanaf 1936) betrekking op alle beroepen. De laatste groep die onder de wet kwam waren de dienstboden, een groep die ook al was uitgezonderd van de visa-restricties in de jaren twintig en voor wie men uitzonderingen maakte bij het verbod op betaald werk door vluchtelingen. Dat gebeurde op basis van het grote dienstbodetekort in Nederland. Buitenlandse vrouwen in de huiselijke diensten hadden daarmee in twee opzichten een specifieke positie: aan de ene kant hadden zij last van een sterkere controle op hun 'zedelijk gedrag', aan de andere kant konden zij profiteren van de grote tekorten en werden uitgezonderd van de beperkingen waar veel andere vreemdelingen last van hadden.

Hoewel men bij Sociale Zaken meende dat de Vreemdelingenarbeidswet gunstige resultaten had, was de wet in feite maar zeer beperkt inzetbaar. Duitsers en Belgen, samen een groot deel van de vreemdelingen, werden immers beschermd door bilaterale afspraken. Datzelfde gold voor de wet tegen de vestiging van buiten-

landse zelfstandigen, die daardoor niet alleen werd vertraagd, maar ook slechts op enkele bedrijfstakken werd toegepast. De maatregel trof eigenlijk alleen de joodse kleermakers, een groep voor wie de maatregel overbodig was, omdat zij al vielen onder het algemene verbod op betaald werk voor joodse vluchtelingen.

De Vreemdelingenarbeidswet en de andere maatregelen rond arbeid van vreemdelingen waren niet onomstreden. Beleidsmakers hadden weinig fiducia in het effect van dergelijke maatregelen op de werkloosheid onder Nederlanders. Bovendien hielden zij steeds rekening met de gevolgen van eventuele maatregelen voor de positie en de werkgelegenheid van Nederlanders in het buitenland. Zij stonden daarin overigens niet alleen. Ook op lokaal niveau, binnen de vakbeweging en in het parlement hield men vaak rekening met de mate van wederkerigheid. Er was, ook tijdens de economische depressie in de jaren dertig, weinig behoefte aan maatregelen tegen gevestigde vreemdelingen of tegen een 'normaal' aantal buitenlandse arbeidskrachten, in de wetenschap dat veel Nederlanders in België en Duitsland werkten. Pas wanneer die wederkerigheid werd verstoord, door maatregelen in het buitenland of door een verslechtering van de economische situatie, drong men aan op ingrijpen. Katholieke vakbonden deden dat frequenter dan de socialistische en in grensgebieden was de roep om maatregelen luider te horen dan elders.

Klachten en verzoeken aan de overheid werden niet snel genegeerd en resulteerden vaak in een onderzoek. Dat leidde echter zelden tot de gevraagde maatregelen, omdat beleidsmakers bij de overheid de voorkeur gaven aan 'zachte dwang' voor ondernemers. De vele verzoeken om ingrijpen aan de overheid, en ook de bereidheid om die klachten steeds serieus te nemen, hebben te maken met een veranderende positie van zowel de vakbeweging als de staat. Met de deelname van vakbonden aan werkloosheidsregelingen raakten bonden meer betrokken in overlegsituaties met vertegenwoordigers van de overheid, een overheid die zich op haar beurt steeds meer mengde in het sociale en economische leven. Er waren talrijke besprekingen met vakorganisaties in de jaren twintig en dertig, ver voordat de Stichting van de Arbeid en later de Sociaal-Economische Raad het overleg institutionaliseerden. Vakbonden stelden daarbij steeds vaker eisen aan de overheid en hoewel de klachten niet altijd resultaat hadden, werden ze wel serieus genomen. Dat gebeurde niet alleen om de medewerking van vakbonden veilig te stellen, maar waarschijnlijk ook omdat de klachten anders zouden leiden tot kamervragen. In de Tweede Kamer zaten namelijk de leiders van de vakbeweging, zoals Kupers en Hermans, die toen nog hun voorzitterschap van de vakorganisatie combineerden met een kamerlidmaatschap.

Uiteindelijk resulteerden alle klachten toch nog in de wetten van 1934 en 1937 die de loonarbeid en zelfstandige bedrijven van vreemdelingen aan vergunningen bond. Deze maatregelen leverden uiteindelijk, mede door de uitzonderingspositie van Belgen en Duitsers, weinig op voor Nederlandse werklozen. Vanuit een ander perspectief hadden deze maatregelen echter wel degelijk effect op de werkgelegenheid van Nederlandse arbeidskrachten. Zij leidden namelijk tot betere afspraken

met buurlanden, waardoor de positie en de werkgelegenheid voor Nederlandse onderdanen in die landen verbeterden.

Wetten en verdragen gelden niet voor joden

De maatregelen tegen joodse vluchtelingen vanaf 1934 beperkten het aantal vluchtelingen dat naar Nederland kwam. Hoewel de grens ook na 1934 niet dicht was, zou het aantal vluchtelingen zonder dergelijke maatregelen vele malen groter zijn geweest. Dat strenge beleid was mede het gevolg van het ontbreken van internationale afspraken en de politiek in andere landen, maar dat betekent niet dat Nederland niet meer had kunnen doen. De veelvuldige toespelingen op de dreiging van antisemitisme, als excuus om niet meer vluchtelingen toe te laten, moeten eerder als een uiting van dat antisemitisme zelf worden beschouwd dan als een juiste karakterisering van de houding in de Nederlandse samenleving. Hoewel anti-joodse sentimenten wel degelijk bestonden, waren er vooral protesten tegen het strenge toelatingsbeleid voor joden die door de vervolging in Duitsland en de gesloten grenzen van buurlanden geen kant meer op konden.

Het specifieke vluchtelingenbeleid bracht een scherpe scheiding binnen de groep vreemdelingen. Voorheen lag de scheidslijn bij het inkomen: wie niet in zijn eigen onderhoud kon voorzien was ongewenst. Vanaf 1934 creëerden beleidsmakers andere scheidslijnen: eerst tussen Oost-Europese en andere joden, vervolgens tussen 'gewone' vreemdelingen en vluchtelingen. In het hedendaagse vreemdelingenbeleid is het gunstig om als vluchteling te worden gekenmerkt, omdat men daarmee aanspraak kan maken op aparte, gunstige regelingen en meer kans maakt toegelaten te worden dan bijvoorbeeld arbeidsmigranten. In de jaren dertig was dat absoluut niet het geval. Mensen die in die tijd als vluchteling werden betiteld hadden juist minder rechten dan andere groepen vreemdelingen. Het verbod op betaald werk voor joodse vluchtelingen was in feite een voortzetting van de economische discriminatie die joden in Duitsland ondervonden. Ook de algemene regels bij de toelating van vreemdelingen werden bij joodse vluchtelingen niet langer toegepast. Deze specifieke maatregelen waren niet alleen een schending van het Vestigingsverdrag, maar betekenden ook dat de Vreemdelingenwet min of meer buiten werking was gesteld. Ook nu gold overigens dat ongewenste vreemdelingen in de praktijk niet altijd even makkelijk waren te uit te leiden. Het beleid om joodse vluchtelingen terug te sturen kreeg veel aandacht in de pers en werd mede door de protesten daartegen veelal niet uitgevoerd.

Vanaf maart 1938 werd iedereen die onder druk van de omstandigheden naar Nederland kwam als een vluchteling beschouwd. Daarmee was een jood synoniem voor een vluchteling en was iedere 'Joodsche reiziger' verdacht. In de praktijk was dat al eerder zo. Vreemdelingen werden niet toegelaten omdat ze joods waren, arbeidsvergunningen werden soms niet verleend of zelfs ingetrokken als bleek dat de werknemer joods was. Joods zijn betekende immers dat men vluchteling was en dus geen betaalde arbeid mocht verrichten. Daarmee werden in Duitsland gecre-

eerde racistische categorieën door Nederlandse beleidsmakers klakkeloos overgenomen. Opvallend is ook dat Nederland de Duitse racistische huwelijkswetgeving uit 1935 accepteerde en tot kort voor de oorlog met de Duitse politie overlegde over de antecedenten van in Nederland aanwezige Duitsers. Ook andere landen overlegden overigens met Duitsland en maakten afspraken. Zo trof België een regeling over joodse vluchtelingen met Duitsland en was de rode J in het paspoort van joodse Duitsers het gevolg van overleg met Zwitserland. Met deze laatste maatregel was men overigens ook in Nederland ingenomen, omdat men nu bij de grens in een oogopslag ‘vluchtelingen’ (joden) kon onderscheiden van andere vreemdelingen.

Het restrictieve Nederlandse beleid ten opzichte van joodse vluchtelingen was in zekere zin verbonden met wederkerigheid, of beter gezegd met de afwezigheid daarvan. Nederland, en met name Buitenlandse Zaken, was altijd zeer voorzichtig met maatregelen die een schending konden betekenen van het Vestigingsverdrag met Duitsland, vanwege mogelijke repercussies voor Nederlanders in Duitsland. Aanvankelijk hanteerde men daarom voor joodse Duitsers andere richtlijnen dan voor joden uit Oost-Europa. Vanaf 1938 golden de restrictieve maatregelen echter voor alle joden. Deze schending van het Vestigingsverdrag gebeurde in de wetenschap dat Duitsland joden niet langer als onderdanen beschouwde en dat Duitsland daarom niet moeilijk zou doen over bijvoorbeeld aan joden geweigerde vergunningen. Nederland was daarom niet langer bezorgd over eventuele repercussies.

Wederkerigheid

De omvangrijke arbeidsmigratie tussen Nederland en de buurlanden was een belangrijke factor in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. In de negentiende eeuw betekende die wederkerigheid vooral dat Nederland rekening moest houden met de eisen van buurlanden, en met name Pruisen, bij het uitleiden van arme vreemdelingen. Vanaf het begin van de twintigste eeuw, toen meer Nederlanders naar Duitsland trokken en er sprake was van een toenemende bemoeienis van de staat met de arbeidsmarkt nam de betekenis van wederkerigheid aanzienlijk toe. De sterk groeiende Nederlandse bevolking zou naar verwachting altijd aangewezen blijven op werkgelegenheid in Duitsland en elders. Nederland pleitte daarom steeds voor open grenzen en probeerde de werkgelegenheid van Nederlandse onderdanen in het buitenland veilig te stellen. Dat resulteerde onder meer in het Vestigingsverdrag met Duitsland en latere afspraken met België. Die afspraken bleken vervolgens van doorslaggevende betekenis voor de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Al ver voor de Benelux en later de Europese Unie, was er wat betreft deze onderdanen van buurlanden sprake van vrije vestiging en een open arbeidsmarkt.

Deze wederkerigheid en de afspraken over de behandeling van wederzijdse onderdanen zijn overigens ook van betekenis voor de inhoud van het begrip ‘nationaal burgerschap’. De in- en uitsluitingsprocessen die daarmee gepaard gaan

houden niet op bij de landsgrenzen. De houding ten opzichte van onderdanen en oud-onderdanen in het buitenland was zonder meer ambivalent. Verzoeken om hulp uit Duitsland in het begin van de jaren twintig werden breed gesteund, op basis van verwantschap met Nederlanders die elders woonden. De hulp die werd verleend aan Nederlanders in Duitsland was echter vooral bedoeld om hun terugkeer te voorkomen.

Wederkerigheid in het vreemdelingenverkeer verdween min of meer na 1940. Nederlanders werkten nog wel in Duitsland, maar het overgrote deel van de Nederlandse emigranten vertrok niet langer naar buurlanden. Hoewel dat aantal de laatste jaren weer toeneemt is de betekenis veel geringer dan in het eerste deel van de twintigste eeuw. Bovendien zijn de Belgen en Duitsers nog maar een fractie van de grote groep vreemdelingen in Nederland. De meeste van hen zijn afkomstig van buiten de Europese Unie, uit landen waar geen of nauwelijks Nederlanders wonen. Daarmee verdween ook de behoefte en de noodzaak om afspraken te maken over de behandeling van elkaars onderdanen. Het voorbeeld van de Italiaanse consul in het Interbellum laat echter zien dat diplomatieke druk ook effect kon hebben op het vreemdelingenbeleid als er geen Nederlanders in het betreffende land woonden. Er hoeft dus niet altijd sprake te zijn van wederkerigheid in het migratieverkeer om onderlinge afspraken te maken en concessies te doen. Daarvan zijn ook recente voorbeelden. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld voor de belasting en voor uitkeringen aan immigranten uit Marokko en Turkije behoefte aan gegevens over het huizenbezit of het kindertal in het land van herkomst. Bilateraal overleg concentreert zich echter, net als in de negentiende eeuw, in toenemende mate op het uitleiden van ongewenste vreemdelingen. Om zoveel mogelijk uitgeprocedeerde asielzoekers naar het land van herkomst terug te kunnen sturen onderhandelt Nederland met de betreffende regeringen. En om de komst van ongewenste arbeidsmigranten te beperken overleggen landen van de Europese Unie steeds vaker met landen die de grens vormen met dat Europa, voorheen Polen en nu bijvoorbeeld Marokko.

Binnen die Europese Unie zijn de grenzen min of meer verdwenen en kunnen onderdanen, met uitzondering van degenen uit de recent toegetreden landen, vrij reizen en werken. Deze studie laat zien dat dit voor veel vreemdelingen in Nederland al eerder het geval was. Op basis van bilaterale verdragen konden zij aanspraak maken op verblijf of een arbeidsvergunning; aanspraken die soms verder gingen dan de afspraken binnen de Europese Unie, zoals blijkt uit het Zwitserse voorbeeld waarmee dit boek begint.