

Spanningen tussen stad en staat: De centralisatie van het vreemdelingenbeleid in de periode 1815-1940

Marij Leenders*

Inleiding

Tot het begin van de negentiende eeuw was de landsgrens van de Nederlanden van marginale betekenis. De stedelijke autoriteiten hadden een grote mate van autonomie en bepaalden wie wel en wie niet welkom was binnen hun stadsmuren. In de loop van de negentiende eeuw kwam hierin verandering, de nationale overheid probeerde op allerlei manieren het vreemdelingenbeleid naar zich toe te trekken. Een centrale vraag in deze bijdrage is, in hoeverre deze poging tot centralisatie van het beleid in de periode 1815-1940 is geslaagd.

Om deze vraag te beantwoorden is onderzoek gedaan in de archieven van het ministerie van Justitie en de gemeentearchieven van Amsterdam, Rotterdam en Maastricht. Deze steden zijn geselecteerd omdat zij vanwege hun ligging veel vreemdelingen te verwerken hadden.¹ De periode 1815-1940 wordt onderverdeeld in vier fasen: in de eerste fase, die liep van 1815 tot 1914, kwam de eerste Vreemdelingenwet tot stand. In de tweede fase van 1914 tot 1918 werd Nederland voor het eerst geconfronteerd met een grote groep oorlogsvluchtelingen. In de derde fase van 1918 tot 1933 werden de vreemdelingenregelgeving en het uitvoerend apparaat sterk uitgebreid en werden de eerste internationale afspraken gemaakt. In de vierde fase van 1933 tot 1940 werden verdere internationale afspraken gemaakt en werden de grenzen uiteindelijk voor de vluchtelingen gesloten. Opgemerkt dient nog te worden dat in de hier onderzochte periodes nog geen sprake was van een specifiek vluchtelingenbeleid. Vluchtelingen vielen onder het algemene vreemdelingenbeleid.

Van lokaal naar nationaal 'ad hoc' beleid: 1815-1918

In de eerste helft van de negentiende eeuw, voorafgaand aan de eerste Vreemdelingenwet (1849), had de nog zwakke centrale overheid weinig wettelijke middelen om de komst van de vreemdelingen te controleren. De grote steden voerden min of meer hun eigen 'vreemdelingenbeleid'. De enige wetgeving was artikel 4 van de Grondwet van 1815, waarin werd bepaald dat ingezetenen en vreemdelingen die zich op het grondgebied bevonden, gelijke bescherming van persoon en goed werd verleend. In dit artikel werd slechts een principe geëttaleerd, waarmee in de praktijk moeilijk te werken viel. De centrale overheid bleek machteloos bij haar wens om 'vreemde bedelaars' en 'onruststokers' die een gevaar vormden voor de openbare orde te weren. De lokale autoriteiten hielden er vaak andere opvattingen op na, waardoor ze niet optraden tegen de zogenaamde 'onruststokers'. De minister van Justitie reageerde hierop door het veelvuldig versturen van aanmaningen en circulaire naar de lokale autoriteiten en het inschakelen van de geheime politie. Hoewel op alle bestuurlijke niveaus behoefte bestond aan duidelijker richtlijnen voor het

optreden tegenover vreemdelingen, werd er in de periode 1815-1848 geen nieuwe wetgeving aan artikel 4 van de Grondwet toegevoegd. Het vreemdelingenbeleid was voor de rijksoverheid van marginaal belang. Hierin kwam verandering toen Nederland in de jaren veertig te maken kreeg met verslechterde economische omstandigheden en grote aantallen werklozen. In het midden van de negentiende eeuw was ongeveer 10 procent van alle mannen van 23 tot 65 jaar langdurig werkloos. Het percentage bedeeden onder de bevolking liep op tot 16 procent in 1848 (De Rooy, 1978, p. 10).

De 'hongerige volksmassa' was een niet denkbeeldig gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Ondertussen bleven buitenlandse arbeiders, vooral Duitsers, in grote aantallen naar onder meer Amsterdam komen. De dreigende onrust onder de eigen bevolking en de werkloosheid onder de vele vreemdelingen deden de regering besluiten om de bewegingsvrijheid van de vreemdeling aan banden te leggen. Toen in 1848 in de verschillende Europese hoofdsteden revoluties uitbraken, raakten deze plannen in een stroomversnelling. Een mislukte protestbijeenkomst op de Dam van een kleine arbeidersbeweging die onder leiding stond van Duitse kleermakersgezellen en houtkopers, was voor de regering de directe aanleiding om een wetsvoorstel in te dienen over de toelating van vreemdelingen.

Een uitvoerig debat in de Tweede Kamer resulteerde in een vreemdelingenwet waarin het weren van armlastige vreemdelingen de hoogste prioriteit had.² De uitkomst was dat iedereen die voldoende middelen van bestaan had en geen gevaar vormde voor de 'publieke rust', werd toegelaten. Als een vreemdeling eenmaal was toegelaten kon alleen door de koning om 'gewichtige reden' tot uitzetting worden overgegaan. Bij toelating werd door de politie een reis- en verblijfpas verstrekt, die voor drie maanden geldig was en daarna eventueel kon worden verlengd (Van Lier, 1934, p. 2). De vreemdeling die niet in Nederland mocht verblijven, kon in beroep gaan bij de Hoge Raad. De twee hier vastgelegde criteria, voldoende middelen van bestaan en geen gevaar voor de 'publieke rust', zullen we in alle latere vreemdelingenwetgeving steeds weer tegenkomen.

Kenmerkend voor de toepassing van de Vreemdelingenwet was het ad hoc karakter ervan: de overheid wilde de mogelijkheid hebben om flexibel in te spelen op externe ontwikkelingen zoals het internationaal-politieke klimaat. Door het vreemdelingenbeleid sterk afhankelijk te maken van externe factoren, werden wisselende accenten gelegd op de verschillende artikelen van de grondwet. Het gevolg was dat de plaatselijke autoriteiten met steeds wisselende richtlijnen moesten werken. Daarbij kwam een matig ontwikkelde bureaucratie, met ambtenaren die een weinig professionele taakopvatting hadden. Deze ambtenaren beslisten niet op grond van abstracte criteria gebaseerd op wetgeving, maar behandelden ieder individueel geval weer afzonderlijk naar eigen inzicht.

De samenwerking tussen de regering en de lokale overheden bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet liep dan ook erg stroef. De regering bleek niet in staat om de uitvoering van haar beleid op lokaal niveau af te dwingen. De samenwerking met de steden Amsterdam, Rotterdam en Maastricht op het gebied van openbare orde en vreemdelingen wisselde sterk in de loop van de hier beschreven periode. In de tweede helft van de negentiende eeuw verliep de samenwerking met Rotterdam en Amsterdam heel redelijk, alhoewel de minister op een slecht functionerend administratief bestuur en een amateuristisch uitgeruste politie stuitte.

Kortom, van de ene kant verzwakte de greep van de rijksoverheid op de plaatselijke autoriteiten door haar inconsequente houding. Van de andere kant pasten de uitvoerende functionarissen de nationale regelingen naar hun persoonlijk inzicht toe. Deze weinig professionele houding had weer te maken met de geringe eisen (opleiding) die aan de politie-agenten werden gesteld en aan de lage status (salaris) van het beroep.

Oorlogsvluchtelingen: 1914-1918

Tijdens de Eerste Wereldoorlog zochten veel Belgen hun toevlucht in Nederland. Zij namen, in vergelijking met de nieuwkomers uit de negentiende eeuw, een uitzonderlijke plaats in door hun grote aantal en door het feit dat ze oorlogsvluchtelingen waren. In deze periode werd de Vreemdelingenwet geheel buiten werking gesteld: alle vluchtelingen werden onvoorwaardelijk toegelaten. De regering ontwikkelde nauwelijks een beleid. Zij gaf slechts de hoofdlijnen aan, die grotendeels bepaald werden door de handhaving van neutraliteit en het uitoefenen van 'zachte drang' op de vluchtelingen om terug te keren. Op deze manier behield de regering, evenals in de negentiende eeuw, zoveel mogelijk bewegingsvrijheid. Het eigenlijke werk moest worden opgeknapt door de stedelijke autoriteiten die de hoofdverantwoordelijken waren voor de opvang van de vluchtelingen. Het ontbreken van duidelijke instructies van de regering had tot gevolg, dat elke stad afzonderlijk een beleid formuleerde voor de opvang van de vluchtelingen en het bewaken van de openbare rust en orde onder de bevolking. Dat gebeurde door regels op te stellen voor de toegang tot de huizen- en arbeidsmarkt en voor de financiële ondersteuning van de vluchtelingen. In de hieraan voorafgaande periode waren sommige steden voor een stringent en andere voor een ruimhartig vreemdelingenbeleid. Het is opvallend dat in de periode 1914-1918 alle bestuurders van de grote steden voorstanders waren van stringenter maatregelen dan de rijksoverheid. Dit is voorstelbaar omdat ze werden overvallen door grote aantallen vluchtelingen, die hen vaak voor onoplosbare problemen stelden (met name een tekort aan opvangmogelijkheden). De regering was voornamelijk geïnteresseerd in de handhaving van de neutraliteit en had daarom op de concrete problemen van de gemeentelijke autoriteiten slechts als antwoord dat ze 'zachte drang' op de vluchtelingen moesten uitoefenen om terug te keren.

Specialisatie, centralisatie en de eerste internationale afspraken: 1918-1933

De Eerste Wereldoorlog liet een in economisch en politiek opzicht ontredderd Europa achter. Stakingen, rellen en revoluties waren aan de orde van de dag. Ook de Nederlandse regering werd beheerst door angst voor een dreigende revolutie die uit het buitenland zou komen overwaaien. Vooral de vreemdelingen die verdacht werden van het verspreiden van communistische propaganda en bijgevolg werden gezien als potentiële aanstichters van revoluties, vormden een bron van zorg. Deze vreemdelingen waren voornamelijk afkomstig uit Rusland en uit andere Oost-Europese landen. Verder verbleven hier vreemdelingen van niet door de Nederlandse overheid erkende staten (bijvoorbeeld de Oekraïne). De problemen over deze vreemdelingen concentreerden zich rondom de erkenning van hun paspoorten. Vreemdelingen die daarentegen bescherming genoten van de minister van Justitie waren de 'politieke vluchtelingen' uit het Rijnland, die vochten voor een onafhankelijke *Rheinrepubliek*. Voor de minister waren zij 'politieke vluchtelingen' omdat ze op bloedige wijze werden vervolgd door Pruisen.

De regering reageerde met nieuwe wetgeving om de controle op de toelating en het verblijf van vreemdelingen te vergroten. In de wet van 17 juni 1918, slechts bedoeld voor 'buitengewone omstandigheden' maar van kracht tot 1967, kregen de overheid en de door haar aangewezen autoriteiten uitgebreide bevoegdheden om het verblijf van vreemdelingen te reguleren (Van Lier, 1934, p. 43).

Er kwam een Vreemdelingenreglement tot stand dat veel uitgebreider en grimmiger van toon was dan de Vreemdelingenwet van 1849. De Kroon kreeg voortaan de bevoegdheid

om voorschriften te vervaardigen via de korte weg van de Algemene Maatregel van Bestuur. Verder werd de mogelijkheid geschapen om vreemdelingen die hier verbleven en die gevaarlijk geacht werden voor de openbare orde en veiligheid, te verwijderen. Voorts konden vreemdelingen een bepaalde verblijfplaats toegewezen krijgen en konden disciplinaire maatregelen worden getroffen. Zo was het denkbaar dat ze onder strenger toezicht werden geplaatst of dat hun bewegingsvrijheid werd ingeperkt. De vreemdelingen moesten zich voortaan binnen 48 uur na binnenkomst in Nederland bij de politie melden; deze meldingsplicht bestond voordien niet. Plaatselijke hoofden van politie kregen meer bevoegdheden, waardoor zij beter in staat waren de in hun stad verblijvende vreemdelingen te registreren en te controleren. Op het niet naleven van de regels stonden sancties als een hechtenis van maximaal twee maanden of een geldboete van ten hoogste duizend gulden. Een ander aspect van de tendens tot centralisatie was dat er nieuwe instanties en functies in het leven geroepen werden. Zo werd vanaf 1918 het door de minister van Buitenlandse Zaken ingestelde Rijkspaspoortenkantoor belast met de controle van de paspoorten.³ In datzelfde jaar benoemde de Inspecteur van de Koninklijke Marechaussee een administrateur voor de Vreemdelingendienst. In 1920 werd de Dienst der Grensbewaking ingesteld, die onder de verantwoordelijkheid van de Inspecteur van de Koninklijke Marechaussee viel en geleid werd door de administrateur. De Inspecteur was namens de minister van Justitie verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van de vreemdelingenwet- en regelgeving. De specialisatie van het Vreemdelingenbeleid werd in 1927 voltooid met de samenvoeging van twee aparte administrateursfuncties tot de functie van administrateur voor de Vreemdelingendienst en de grensbewaking.

Zoals gezegd hadden de lokale overheden bij het uitvoeren van het beleid inmiddels een aantal nieuwe instrumenten in handen gekregen. Het uitvoerend apparaat was verbeterd: het aantal agenten steeg aanmerkelijk en politieagent was van een bijbaantje een professioneel beroep geworden. Bovendien werd er in de grote steden binnen de politie een speciale dienst in het leven geroepen voor het vreemdelingentoezicht. Zoals eerder opgemerkt was de greep van de centrale overheid op de grote steden wisselend en afhankelijk van verschillende factoren, waaronder het op dat moment zittend hoofd van politie. In de jaren twintig zaten de hoofden van politie in Amsterdam min of meer op de lijn van de minister van Justitie, maar voeren de hoofden van politie van Rotterdam en Maastricht een eigen koers.

Een belangrijk uitgangspunt voor de Rotterdamse hoofdcommissaris Sirks bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid was de angst, dat het buitenland via de Rotterdamse haven ongewenste vreemdelingen probeerde te lozen. Naast het gewone toezicht werden op verschillende willekeurige tijdstippen speciale controles binnen de gehele gemeente gehouden. Daarbij werd elke vreemdeling gevraagd of hij in het bezit was van een geldig paspoort voor de reis naar en het verblijf in Nederland, en van het verlenen van visa op paspoorten werd een aantekening gemaakt. Hoofdcommissaris Sirks vond dit niet ver genoeg gaan en deed in maart 1920 twee voorstellen aan de minister van Justitie ter verscherping van het beleid. Op de eerste plaats zouden de houders van identiteitskaarten verplicht moeten worden bij vertrek uit de gemeente deze kaarten bij de politie te laten aftekenen, waardoor hun gangen binnen Nederland beter konden worden gecontroleerd. Op de tweede plaats wilde de hoofdcommissaris verplicht stellen dat het hoofd van een gezin waar een vreemdeling verbleef, deze vreemdeling binnen 24 uur zou melden bij de politie. In Rotterdam was dit al verplicht gesteld.

De minister van Justitie, Heemskerk, ging de stringente aanpak van Sirks veel te ver. De minister was echter ook niet te spreken over de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Maastricht. In Maastricht werden vreemdelingen, die vaak afkomstig waren uit een van de

aangrenzende landen, van oudsher nauwelijks als vreemdeling beschouwd. Daarom werd in deze stad een flexibel toezicht op vreemdelingen geïmplementeerd. Vooral de gebrekkige controle op de politieke activiteiten van vreemdelingen baarde de minister zorgen. Bij spreekbeurten van politieke vluchtelingen (Oost-Europese sociaal-revolutionairen) in openbare vergaderingen zouden de toehoorders aangezet worden tot revolutionaire acties die het gezag moesten ondermijnen en de openbare orde en veiligheid verstoren. De oproep van de minister extra waakzaam te zijn voor 'gevaarlijke revolutionairen' werd in de daarop volgende jaren nog regelmatig gehoord. De minister van Justitie hield dus zowel in Rotterdam als Maastricht de vinger aan de pols.

De autonomie van de steden werd in deze periode ingeperkt doordat de centrale overheid steeds meer bevoegdheden naar zich toe trok. Deze bevoegdheden werden ondergebracht in nieuwe functies en instanties. Het gevolg was dat het vreemdelingenbeleid in de jaren twintig en dertig steeds restrictiever werd. De redenen die hiervoor werden aangevoerd klinken vertrouwd. Allereerst moest de veiligheid in het land worden gehandhaafd in het turbulente internationale klimaat. Ook de hoge werkloosheid en het gebrek aan levensmiddelen en woningen waren voor de regering belangrijke motieven om een strenger toelatingsbeleid te voeren.

Aanzet tot internationalisering in het vreemdelingenbeleid⁴

De tendens tot centralisatie van het beleid ging gepaard met een langzaam op gang komend proces van internationalisering. De Nederlandse centrale overheid, die in de jaren 1918-1920 juist een stelsel van regelgeving en controle-instanties had opgebouwd om haar greep op de in Nederland verblijvende vreemdelingen te vergroten, moest in de jaren daarop een serie internationale overeenkomsten aangaan, waardoor de nationale soevereiniteit op dit gebied ingeperkt dreigde te worden.

De internationale statengemeenschap zag zich na de Eerste Wereldoorlog geconfronteerd met een vluchtelingenprobleem van tot dan toe ongekende omvang, veroorzaakt door het uiteenvallen van de Russische, Habsburgse en Ottomaanse imperia. Het vluchtelingenprobleem liet zich met de instrumenten van de traditionele statenpolitiek niet meer oplossen. Voor het eerst bedienden staten zich op grote schaal van een nieuw politiek instrument: politieke tegenstanders en onwelgevallige bevolkingsgroepen werden paspoort en staatsburgerschap ontnomen. In een internationaal(-rechtelijk) systeem dat in toenemende mate op formele regelingen en bestuurlijke controles gebaseerd was, betekende dit niet alleen dat individuen niet naar hun vaderland konden terugkeren en niet op bescherming van een staat konden rekenen, maar ook dat zij in het buitenland voortdurend tussen wal en schip vielen omdat in hun situatie niet was voorzien. De harde realiteit was immers dat het vanuit het oogpunt van de moderne natiestaat een onmogelijkheid was dat iemand zich niet kon identificeren als burger van een bepaalde staat. Hierdoor kwamen de statenlozen buiten hun schuld met regelmaat in botsing met de groeiende staatsbureaucratie.

Op aandringen van particuliere hulporganisaties zoals het Rode kruis, besloot de Volkenbond in 1921 zich het lot van deze statenloze vluchtelingen aan te trekken en een Hoge Commissaris voor Vluchtelingen, de Noor Fridtjof Nansen, te benoemen. In 1922 mondde dit uit in een eenduidige status voor deze groep vluchtelingen: het Nansenpaspoort. Het overeengekomen akkoord had niet het karakter van een verdrag en was dus niet bindend: het was een intentieverklaring van de betrokken zestien landen om in de omgang met vluchtelingen een vastgestelde gedragscode te respecteren. Het Nansenpaspoort gaf de vluchteling niet de status van een staatsburger, maar stond hem toe legaal te reizen. Het

paspoort was echter slechts een jaar geldig, was alleen maar bedoeld voor diegenen die van oorsprong de Russische nationaliteit hadden, en werd ongeldig indien de drager een andere nationaliteit aannam.

De staten die instemden met de invoering van dergelijke paspoorten, waaronder Nederland, verbonden aan de overeenkomst direct een aantal beperkingen: het Nansenpaspoort liet de in elk land bestaande wetten en regelingen van de vreemdelingenpolitie onverlet en het bezit van een paspoort gaf de vluchteling niet het recht terug te keren in het land van uitgifte (tenzij anders vermeld in de pas). In 1924 kwam een soortgelijk akkoord tot stand voor de Armeense vluchtelingen en in 1926 voor de uit Turkije verdreven Chaldeeërs en Assyriërs.

Opvallend in de houding van de Nederlandse centrale overheid tegenover het Nansenpaspoort was het verschil in opvattingen tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Justitie. Het ministerie van Buitenlandse zaken benadrukte de noodzaak internationaal te anticiperen en het internationaal prestige van Nederland als gastvrije staat met een hart voor vluchtelingen in stand te houden. Interessant daarbij is dat humanitaire overwegingen niet genoemd werden en ook geen rol gespeeld lijken te hebben. Nederland deed internationaal aan 'image-building', maar was niet bereid ook een voortrekkersrol op zich te nemen. Het ministerie van Justitie erkende het nut van het Nansenpaspoort als het ging om het oplossen van het bureaucratische probleem van de statenloze vluchtelingen. Hier ging het niet om de feitelijke problemen van de vluchtelingen, maar om de noodzaak greep te krijgen op deze groep. Het paspoort werd dan ook vooral beoordeeld op de mogelijkheid de weinige Russen en Armeniërs ertoe te bewegen Nederland te verlaten.

De voorbehouden die werden gemaakt bij de internationale akkoorden doen, gezien het zeer beperkte aantal Russen en Armeniërs dat naar Nederland kwam, bijna komisch aan: de woningnood, werkloosheid en openbare orde. Kern van de zaak vormden echter niet deze argumenten, maar de behoefte elementen in te brengen die ter beoordeling aan de Nederlandse regering waren. De ministeries wensten de controle en beslissingsbevoegdheid over het vreemdelingenbeleid in eigen hand te houden.

Restrictief vluchtelingenbeleid: 1933-1940⁵

Het grootste gedeelte van de vluchtelingen die in de jaren dertig hun toevlucht zochten in Nederland was afkomstig uit Duitsland, een kleiner aantal kwam uit Oost-Europa. Naast joden, die de meerderheid vormden, bevonden zich onder hen ook communisten (en ook joodse communisten). Wat stond deze vluchtelingen in Nederland te wachten? Hun verblijf werd bemoeilijkt door twee ontwikkelingen: de economische crisis die het land in deze jaren steeds meer in zijn greep kreeg en de machtsovername van Hitler.

Het aantal werklozen steeg tussen 1933 en 1936 van 12,8 procent tot 17,5 procent van de beroepsbevolking (De Rooy, 1978; Paape, 1982). Voor de helft van de werklozen was er geen werkloosheidsuitkering beschikbaar. Het gevolg was een steeds grotere verpaupering onder de arbeidersklasse en zware verliezen voor de middenstand, waarbij faillissementen aan de orde van de dag waren. Voor de vluchteling betekende deze crisis een zeer geringe kans om in zijn onderhoud te kunnen voorzien.

De houding van de Nederlandse overheid tegenover de machtsgreep van Hitler in 1933 was van buitengewoon belang voor de vluchtelingen. Velen onder hen waren immers vanwege deze machtsovername gevlucht. In de eerste maanden scheen de zittende conservatieve regering zich nauwelijks te realiseren met wat voor een regime ze te maken had. Hitler werd in deze periode vooral gezien als een middel om de invloed van het communisme in te

dammen. Onder de Nederlandse bevolking groeide in deze jaren het aantal leden van de NSB (Paape, 1982, p. 26). Het optreden van de overheid tegenover de vluchtelingen werd vooral bepaald door de wens de handelsbetrekkingen met Duitsland niet te verstoren en de neutraliteitspolitiek te handhaven. De regering wees met betrekking tot de neutraliteitspolitiek naar de Eerste Wereldoorlog, waarin deze opstelling zowel voor het land als voor zijn inwoners vruchten had afgeworpen. Concreet betekende dit, dat de regering zich bij het uitstippelen van het vreemdelingenbeleid afvroeg in hoeverre de opvang van de vluchtelingen tot irritatie of andere reacties van het regime in Duitsland zou kunnen leiden.

In het vluchtelingenbeleid van de jaren dertig zijn vier factoren van wezenlijk belang geweest. Op de eerste plaats werden de beleidsmakers opgezaagd met een voor hen onbekend probleem. Ze moesten een beleid formuleren, dat afgestemd was op grote aantallen vluchtelingen waarvan verondersteld werd dat ze zich in Nederland zouden gaan vestigen. Door gebrek aan ter zake kundige mankracht werd de kwestie uiteindelijk voorbereid door een klein groepje topambtenaren. Zij stelden rapporten op die steunden op de weinig kritische analyses van de gezant in Berlijn en van de administrateur van de Grensbewaking. Het gevolg was dat het kabinet zijn besluiten nam op grond van gebrekkige informatie.

Een tweede factor die een rol speelde bij de formulering en uitvoering van het beleid waren de persoonlijke sentimenten van de overheidsambtenaren. Bij de administrateur van de Grensbewaking en bij minister van Justitie Van Schaik lijkt sprake te zijn geweest van antisemitische gevoelens. Hun antipathie ging vooral uit naar de Oost-Europese joden (niet naar de joden uit Duitsland) en werd gevoed door de gedachte, dat zich onder de vluchtelingen communisten bevonden die een vreemde ideologie verspreidden waarmee zij het groeiend aantal werkloze Nederlandse arbeiders zou kunnen infecteren. Daarom werden de Oost-Europese joden samen met de 'roode elementen' al vanaf 1933 bestempeld tot 'vreemdelingen' die zoveel mogelijk geloosd dienden te worden.

De derde factor was het ontbreken van speciale wetgeving waarin het asielrecht verankerd was. De Duitse vluchtelingen werden behandeld als immigranten. Bij hun toelating was doorslaggevend of ze voldoende middelen van bestaan hadden. Door de beperkte hoeveelheid geld die over de grens mocht worden meegenomen en door de Nederlandse restricties ten aanzien van werkverschaffing aan buitenlanders, werd het voor de vluchtelingen steeds moeilijker om aan dit criterium te voldoen. Hierdoor werd de toelating vooral afhankelijk gemaakt van de financiële steunverlening door de joodse steunorganisaties.

De vierde factor was de wens van de Nederlandse regering om de goede verstandhouding met de nieuwe Duitse regering te behouden. Deze wens stoelde vooral op economische overwegingen: in Duitsland waren duizenden Nederlandse arbeiders werkzaam.

De restrictieve maatregelen tegen de vluchtelingen waren allerm minst een afgeleide van een coherent en formeel vastgelegd beleid. Het beleid bestond uit richtlijnen die via de minister van Justitie naar de politie en de Dienst Grensbewaking gingen. Dit waren de instanties die beslisten over het al dan niet toelaten van de vluchtelingen. Bij politieke vluchtelingen (de zogenaamde 'roode elementen') lag de beslissing over toelating of uitzetting overigens bij de ambtenaren van het ministerie van Justitie.

In hoeverre had de centrale overheid in deze jaren greep op de uitvoering van het vreemdelingenbeleid? Duidelijk is dat de overheid door steeds nieuwe circulaires de uitvoering van het beleid probeerde (bij) te sturen. Daarbij liet ze zich vooral leiden door de administrateur van de Dienst Grensbewaking. Deze gaf aan de minister van Justitie door waar de moeilijkheden lagen bij het afdwingen van de bestaande wet, liet tevens de

ineffectiviteit zien van de bestaande voorzieningen en suggereerde manieren waarop de procedures konden worden verscherpt. Zijn kritiek had tot gevolg, dat de minister strakkere richtlijnen opstelde, die vervolgens door de ambtenaren aan de grens werden toegepast. In het geval van de politieke vluchtelingen (de 'roode elementen') komt nog het duidelijkst naar voren, dat de centrale overheid de touwtjes stevig in handen wilde houden. De beslissingen over toelating of uitzetting van deze vluchtelingen werden niet zoals gebruikelijk door de plaatselijke hoofdcommissaris van politie genomen, maar rechtstreeks door de ambtenaren van het ministerie van Justitie. Toch bleek in de praktijk dat de controle op de lokale autoriteiten nog steeds veel te wensen overliet. Er bestond onduidelijkheid over de toelating en het verblijf van politieke vluchtelingen. Bovendien leverde ook het vaag omschreven begrip 'politieke activiteit' problemen op. Een pijnlijk gevolg hiervan was de 'kwesie Laren', waarbij vier Duitsers die een conferentie in deze stad bezochten door de burgemeester het land uit werden gezet. De minister van Justitie was hierover niet ingelicht. In het debat dat hierop in de Tweede Kamer volgde gaf de minister impliciet toe, dat het onmogelijk was om de acties van de lokale ambtenaren op dit gevoelige punt te controleren.⁶

Pogingen tot internationale afspraken

Ook in de jaren dertig werden pogingen ondernomen om internationale afspraken te maken. Zoals we gezien hebben sloot de Volkenbond in de jaren twintig enkele akkoorden ten behoeve van statenloze vluchtelingen. Deze vluchtelingen kregen de Nansenpas, waarmee zij toegang hadden tot de verdragslanden. De vluchtelingen uit Duitsland, Saarland, Spanje, Oostenrijk en Italië vielen echter buiten de verdragen, terwijl ook zij geen geldig identiteitsbewijs hadden en eveneens in een wanhopige toestand verkeerden. Even leek het alsof de conferentie in 1938 te Evian hierin verbetering zou brengen. Tijdens deze conferentie werden 29 Europese en Amerikaanse staten aangespoord zich het lot van deze vluchtelingen aan te trekken. De afgevaardigden van de verschillende landen reageerden met een verdediging van hun beleid en feliciteerden zichzelf met de wijze waarop ze hun taak tegenover de vluchtelingen hadden volbracht.⁷ Zij werden te zeer in beslag genomen door de angst voor 'Überfremdung', voor aantasting van het welvaartspeil en voor politieke agitatie. Bovendien werden de ware bedoelingen van het Duitse Rijk niet onderkend. Door sommige afgevaardigden werd zelfs het naïeve voorstel gedaan om het vluchtelingenprobleem samen met Duitsland op te lossen. Het zou nog tot 1951 (Vluchtelingenverdrag) duren tot een geslaagde poging werd gedaan het vluchtelingenbeleid op internationaal niveau te reguleren.

Besluit

In de periode 1815-1940 trok de centrale overheid het vreemdelingenbeleid steeds meer naar zich toe: er vond een verschuiving plaats van besluitvorming op lokaal naar besluitvorming op centraal niveau. Wet- en regelgeving werden hiertoe uitgebreid en voor de uitvoering werden steeds meer gespecialiseerde functies en instanties in het leven geroepen. Deze tendens tot centralisatie ging gepaard met spanningen tussen rijk en gemeenten.

De autonomie van de steden is vooral de laatste decennia weer verder ingeperkt. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog kwam een zeer beperkt aantal vluchtelingen naar Nederland. Dat verandert eind jaren zeventig. Steeds meer asielzoekers, die vooral afkomstig zijn uit niet-Europese landen, zoeken hun toevlucht in Nederland. We zien dat

vanaf die tijd ook de tendens tot centralisatie weer wordt voortzet. De beslissing over toelating komt geheel bij het ministerie van Justitie te liggen. Ook de opvang van asielzoekers wordt steeds meer een zaak van het rijk.

Hoewel de autonomie van de gemeenten in de loop van de twintigste eeuw dus steeds verder is ingeperkt, is de rijksoverheid ook nu niet altijd in staat haar wil op te leggen aan de lokale autoriteiten. Een duidelijk voorbeeld is de onlangs (juli 1998) in werking getreden Koppelingswet, waardoor vreemdelingen zonder verblijfstitel uitgesloten worden van collectieve voorzieningen. Verschillende gemeenten weigeren deze wet uit te voeren. Zij zijn niet bereid mensen uitkering en huis af te nemen, zonder verder iets voor hen te kunnen doen. Spanningen tussen stad en staat zijn een kennelijk onvermijdelijk bijverschijnsel van de centralisatie van het beleid, die ondertussen wel wordt voortgezet.

Noten

* Marij Leenders promoveerde in 1993 op een studie over het vreemdelingenbeleid in de periode 1815-1938. Zij is op dit moment werkzaam bij de afdeling Vluchtelingen van Amnesty International.

1. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving Leenders (1993 en 1996), Leenders & Meurs (1996).

2. *Handelingen Tweede Kamer*, 1849, pp. 41-45, 634-637, 644- 648.

3. Het kantoor werd, met de afschaffing van het visum voor tal van landen, op 16 oktober 1926 weer opgeheven.

4. Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op Skran (1995).

5. Deze paragraaf is onder meer gebaseerd op Moore (1986) en De Graaff (1988).

6. *Handelingen Tweede Kamer*, 1934, p. 1732.

7. Deze ironische constatering is ontleend aan Marrus (1985, p. 171).

Literatuur

- Caestecker, F. (1993). *Ongewenste gasten. Joodse vluchtelingen en migranten in de dertiger jaren*. Brussel: VUB Press.
- Graaff, B.G.J. de (1988). Strijdig met de tradities van ons volk. Het Nederlandse beleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren dertig. In: *Jaarboek Buitenlandse Zaken 1987-1988* (pp. 167-1987). Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Leenders, M. (1993) *Ongenode Gasten. van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938*. Hilversum: Verloren.
- Leenders, M., & Meurs, W. van (1996). Nederland en het Nansenpaspoort voor statenloze vluchtelingen. In: M. Kuitenbrouwer & M. Leenders (Red.), *Geschiedenis van de mensenrechten. Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (pp. 108-119). Hilversum: Verloren.
- Leenders, M. (1996) Zwervend en dolend. Vluchtelingenbeleid in het Interbellum in West- en Zuid-Europa. In: M. Kuitenbrouwer & M. Leenders (Red.), *Geschiedenis van de mensenrechten. Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (pp. 120-139). Hilversum: Verloren.
- Lier, T. van (1934). *Maatregelen tot beperking van den arbeid en de bevoegdheden van vreemdelingen*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Marrus, M.R. (1985). *The unwanted: European refugees in the twentieth century*. New York: Oxford University Press.
- Moore, B. (1986). *Refugees from Nazi Germany in the Netherlands 1933-1940*. Dordrecht: Nijhoff.
- Noiriel, D. (1988). *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*. Parijs: Calmann-Levy.
- Paape, H. (1982). Nederland en de Nederlanders. In: K. Dittrich & W. Wörzner, *Die Niederlande und das deutsche Exil 1933-1940* (pp. 9-27). Königstein: Athenaem.
- Rooy, P. de (1978). *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940*. Amsterdam: Van Gennep.
- Skran, C.M. (1995). *Refugees in inter-war Europe. The emergence of a regime*. Oxford: Clarendon Press.