

# Een civiele staat van beleg

## Het ontstaan van de moderne grensbewaking tijdens de Eerste Wereldoorlog (1914-1920)

**De moderne grensbewaking, zoals wij die thans alleen nog op de lucht- en in de zeehavens kennen, is een product van de Eerste Wereldoorlog en zijn directe nasleep. Meer specifiek berust de oorsprong van de grensbewaking op een verordening van het militair gezag – uitgevaardigd op basis van de destijds in de grensstreek geldende staat van beleg – waarin het internationale personenverkeer stevig aan banden werd gelegd. Iedereen was voortaan verplicht via een doorlaatpost het land te betreden waar een controle op het paspoort en de middelen van bestaan moest worden ondergaan. Na afloop van de oorlog besloot de regering de grensbewaking te handhaven en vast te leggen in een noodwet. De bevoegdheid tot het nemen van grensbewakingsmaatregelen werd hierin tijdelijk overgedragen aan de minister van Justitie. Hoewel het kabinet beloofde een voorstel tot intrekking van de wet in te dienen ‘zoodra de omstandigheden het langer voortduren van deze wet niet noodig maken’, zou deze grensbewakingswet van 1920 de basis blijven vormen voor de moderne grensbewaking, alvorens het veiligheidsinstrument in 1965 in de Vreemdelingenwet werd opgenomen. Dit artikel gaat in op het ontstaan en de handhaving van onze grensbewaking.**

*Frank Bethlehem, MA\**

**H**et ontstaan en de handhaving van de grensbewaking was voor de tijdgenoot geenszins vanzelfsprekend. Sterker, de gerenommeerde liberale journalist Cornelis Karel Elout noemde de grensbewakingswet in een opiniestuk in het *Algemeen Handelsblad* zelfs ‘gevaarlijke wetgeving’ waarin aan de minister van Justitie ‘gansch ongehoorde’ bevoegdheden werden toegekend die deden denken aan het ‘politierégime van Napoleon’.<sup>1</sup> De grensbewaking was dan ook een forse ingreep in de liberale verworvenheid van het paspoortvrij reizen, dat voor de oorlog de norm was geweest. Het gebruik van het paspoort in het internationale verkeer was in 1862 door nagenoeg alle Europese landen – inclusief Nederland – afgeschaft. Paspoortcontroles, voor zover zij al bestonden, verdwenen vervolgens als sneeuw voor de zon. Voor Nederland betekende dit overigens geen al te grote verandering: de Vreemdelingenwet van 1849 kende geen strikte paspoortverplichting. Vreemdelingen konden zich ten behoeve van hun toelating tot Neder-

land ook met andere documenten of aanbevelingsbrieven legitimeren.<sup>2</sup> Het wegvallen van de mogelijkheid om vreemdelingen naar een paspoort te vragen betekende een forse adertaling voor de politie: het document stond algemeen bekend als een garantie dat de betreffende persoon geen veiligheidsrisico voor de staat vormde. Staten zouden geen paspoort afgeven aan gevaarlijke personen, zo was de gedachte. Het ontbreken van een paspoortverplichting deed extra pijn nadat de potentie van het paspoort als veiligheidsinstrument vanaf het einde van de negentiende eeuw drastisch was toegenomen. Dankzij nieuwe technieken als fotografie en vingerafdrukken kon de politie beter vaststellen of de gecontroleerde persoon daadwerkelijk dezelfde was als de houder van het paspoort.

Pleidooien voor de invoering van een paspoortverplichting en een paspoortcontrole aan de grens stuitten echter steevast op politieke tegenstand van de liberalen, die het paspoortvrij



FOTO: BEELDBANK NIMH

Bezoek van opperbevelhebber generaal C.J. Snijders en zijn staf aan de Nederlands-Belgische grens (vermoedelijk nabij Eijsden)

reizen niet graag opofferden aan enig veiligheidsbelang. Hier kwam de procureur-generaal in Den Bosch, jonkheer Theodore Serraris, in 1900 achter toen hij aan de toenmalige minister van Justitie Pieter Cort van der Linden opperde de paspoortverplichting weer in te voeren om zodoende beter toezicht te kunnen houden op rondreizende anarchisten en hen desnoods aan de grens te kunnen terugsturen. Hoewel namen en fotoportretten van belangrijke anarchisten via internationale politiesamenwerking geregeld onder ogen kwamen van de politieautoriteiten, was het lastig hen te onderkennen en te onderscheppen.<sup>3</sup> 'Gevaarlijke anarchisten', zo betoogde Serraris, waren zonder paspoort 'met geen mogelijkheid' van andere reizigers op de drukke treinstations aan de grens te onderscheiden. Cort antwoordde echter met een bondig maar resoluut 'NEEN!' in de kantlijn, waarna Serraris kon afdruipe.<sup>4</sup> Tijdens de oorlog speelden ook gevoelens van humaniteit een grote rol in het liberale kabinet-Cort van der Linden: kon men vluchtelingen, ontvluchte krijgsgevangenen en deserteurs wel een paspoortverplichting opleggen en hen de toegang tot Nederland weigeren, wetende dat hen aan de

andere kant van de grens wellicht een wisse dood wachtte? En in hoeverre was dit te rijmen met de Nederlandse neutraliteit?

In het licht van de liberale weerstand tegen paspoorten en paspoortcontroles wil ik in dit artikel het ontstaan en de handhaving van de grensbewaking verklaren. In de eerste paragraaf zal ik aantonen dat het ontbreken van paspoortcontroles ook een militair probleem was.

\* De auteur is promovendus bij de Universiteit Leiden en verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie. Daar werkt hij aan een proefschrift over de geschiedenis van de grensbewaking. Met dank aan mijn promotor prof. dr. Ben Schoenmaker voor zijn kritische opmerkingen.

- 1 C.K. Elout, 'Gevaarlijke Wetgeving', in: *Algemeen Handelsblad*, 13-1-1920.
- 2 Voor een overzicht van de bepalingen van de Vreemdelingenwet van 1849 zie Marij Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid 1815-1938* (Hilversum, 1993) 263-268.
- 3 Voor de internationale bestrijding van het anarchisme zie o.a. Richard Bach Jensen, *The battle against anarchist terrorism. An international history 1878-1934* (Cambridge, 2015). Voor een overzicht van de maatregelen in Nederland zie Beatrice de Graaf en Wouter Klem, 'Joining the international war against anarchism. The Dutch police and its push towards transnational cooperation, 1880-1914' in: Ruud van Dijk en Samuel Kruizinga (eds), *Shaping the international relations of the Netherlands 1815-2000. A small country on the global scene* (Londen, 2018) 56-79.
- 4 NL-HaNA, Justitie 1876-1914, inv.nr. 6644, 'PG Den Bosch aan MvJ, 31-8-1900'.

Vervolgens komt de zeer moeizame totstandkoming van de grensbewaking tijdens de oorlog aan bod. Welke factoren gaven daarvoor de doorslag? Tenslotte wordt de blik gericht op de periode na de wapenstilstand. Waarom besloot het kabinet de grensbewaking – een militaire noodmaatregel die toch zo indruiste tegen de vooroorlogse praktijk van een vrij personenverkeer – na november 1918 te handhaven?

### Het ontbreken van paspoortcontroles als militair probleem

Naarmate in de negentiende eeuw de internationale politieke en militaire spanning toenam, werd het ontbreken van grenscontroles op het personenverkeer in toenemende mate een militair probleem. Met de opkomst van de spoorwegen dreigde een strategische overval: door het snel samentrekken van troepen aan de grens kon een in ijftempo binnenvallende vijand de Nederlandse mobilisatie in de kiem smoren.<sup>5</sup> Bij de Generale Staf bestond de verwachting dat een dergelijke inval zou worden voorafgegaan door uitgebreide spionageactiviteiten van de vijand of zelfs het sturen van saboteurs. Die zouden met het onklaar maken van de vele spoorlijnen in het grensgebied de Nederlandse mobilisatie dwarsbomen, dan wel de vernieling van bruggen door Nederlandse militairen voorkomen, eventueel later gevolgd door kleine en mobiele vijandelijke eenheden om die bruggen te veroveren. Veiligheidsmaatregelen aan de grens in vreedstijd en tijden van spanning leken onmisbaar om dit gevaar tijdig te keren.<sup>6</sup>

Om een vijandelijke inval op tijd te zien aankomen diende in eerste instantie een goede inlichtingendienst te worden opgebouwd. Vanaf

1892 werd zodoende de 'kondschapsdienst' ingesteld. Aan de grens gestationeerde marechaussees, douaniers en telegraafambtenaren kregen de opdracht ogen en oren open te houden over mogelijke militaire voorbereidingen in het grensgebied. Informatie hierover diende direct te worden doorgegeven aan Den Haag.<sup>7</sup> Vanaf 1909 konden ook burgers voor dit werk worden ingeschakeld.<sup>8</sup> Voor het onderkennen en vertragen van vijandelijke eenheden werd in 1910 de militaire grenswacht opgericht: snel te mobiliseren lokale eenheden van de landweer die in tijden van militaire spanning de taak kregen op enkele belangrijke posities in de grensstreek post te vatten om te voorkomen dat kleine en mobiele detachementen van de vijand belangrijke bruggen en knooppunten konden veroveren.<sup>9</sup>

Voor het onderkennen en tegenhouden van individuele spionnen en saboteurs speelde het gebrek aan paspoortcontrole de militaire voorzorgsmaatregelen danig parten. De grensbrigades van de Koninklijke Marechaussee hielden via hun surveillances weliswaar een oogje in het zeil, maar konden zonder controles weinig uitrichten en waren bovendien onvoldoende in aantal om de grens in tijden van spanning af te grendelen. De Generale Staf beschikte in vreedstijd niet over de bevoegdheden om zelf een paspoortverplichting en –controle in te stellen. Pas bij het afkondigen van de staat van beleg kregen de militaire autoriteiten meer mogelijkheden. Artikel 23 van de in 1899 ingevoerde Oorlogswet bood de bevoegdheid het verkeer naar en van het in staat van beleg verkerende gebied te beperken. Artikel 33 bood de optie om gevaarlijke personen het verblijf in dat gebied te ontzeggen en hen daaruit te verwijderen. Het was echter niet te verwachten dat de civiele ministers snel zouden overgaan tot een verstrekkende maatregel als het afkondigen van de staat van beleg, aangezien dat de civiele autoriteiten ondergeschikt zou maken aan het militair gezag. Medewerking van het civiele gezag bleef voorlopig onontbeerlijk.<sup>10</sup>

In de zomer van 1912 benaderde minister van Oorlog Hendrik Colijn zijn collega van Justitie Edmond Regout met het voorstel om in tijden

5 Wim Klinkert, *Het vaderland verdedigd. Plannen en opvattingen over de verdediging van Nederland 1874-1914* (Den Haag, 1992) 27 en 167.

6 NL-HaNA, Justitie 1876-1914, 2.09.05, inv.nr. 6572, 'MvO aan MvJ, 31-7-1912'.

7 NL-HaNA, Generale Staf 1813-1913, 2.13.15.01, inv.nr. 256, 'Instructie voor de Marechaussee ter uitvoering van den kondschapsdienst in tijden van politieke verwickelingen, 26-4-1892'.

8 Dick Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst 1914-2000* (Den Haag, 2000) 14-16.

9 Klinkert, *Het vaderland verdedigd*, 391-396.

10 Voor de verwickelingen omtrent de Oorlogswet zie P.W.M. Hasselton, *De wisseling van het opperbevel in februari 1940* (Venlo, 1995).



*Een controlepost van de landweergrenswacht bij Well (1914). Controleposten moesten voorkomen dat vijandelijke militairen ongemerkt konden opstomen naar strategische punten*

FOTO ARCHIEF WELL

van politieke spanning een verscherpt toezicht op het grensverkeer mogelijk te maken. Zijn voorstel bleek een blauwdruk voor de latere grensbewaking. In Colijns plan zou – op last van de minister van Oorlog – het gehele grensverkeer op daartoe aan te wijzen grenskantoren van de douane aan een ‘nauwgezet onderzoek’ moeten worden onderworpen. Deze controle zou ten eerste het paspoort behelzen, dat Colijn tijdelijk verplicht wilde stellen voor de toegang tot Nederland. Daarnaast moest scherp worden gecontroleerd op ‘springmiddelen’ die saboteurs konden gebruiken voor ‘vluchtige spoorwegvernielingen’. De beoogde controle mocht zich overigens niet beperken tot het verkeer over land en zee: ook de passagiers van ‘luchtschepen en vliegtuigen’ moesten na de landing worden onderzocht. Iedere vreemdeling die zich niet kon legitimeren of die ‘verdachte bedoelingen’ leek te hebben, diende te worden teruggestuurd. De marechaussee, douane, politie en de in dat

geval op te roepen militaire grenswacht zouden in het grensgebied moeten patrouilleren om ontduiking van de controles te voorkomen. Het toezicht zou onder leiding komen van de Inspecteur van de Koninklijke Marechaussee (IKM), de vooroorlogse equivalent van de huidige Commandant van de Koninklijke Marechaussee.<sup>11</sup>

Het plan liep uiteindelijk op niets uit. Hoewel hij het doel zeker onderschreef, meende Regout dat Colijn onvoldoende rekening had gehouden met de ‘bestaande wettelijke toestand’. Niemand anders dan de minister van Justitie was verantwoordelijk voor het vreemdelingentoezicht in vredetijd. Zodoende kon alleen hij wijzigingen zoals het instellen van een paspoortverplichting bevelen. Bovendien diende de politie te worden

11 NL-HaNA, Justitie 1876-1914, 2.09.05, inv.nr. 6572, ‘MvO aan MvJ, 31-7-1912’.

aangestuurd door de procureurs-generaal: er was in wettelijk opzicht geen plaats voor de IKM. Het meningsverschil tussen beide departementen leidde tot een patstelling: tijdens de julicrisis van 1914 was er nog geen overeenstemming bereikt.<sup>12</sup>

## Een beperkte staat van beleg

De oplopende spanningen op de Balkan en in Europa in juli 1914 noopten het kabinet tot het nemen van militaire voorzorgsmaatregelen. Op

30 juli werd de militaire grenswacht opgeroepen en kregen de belangrijke bruggen en veren een militaire bezetting. Een dag later volgde de algemene mobilisatie.<sup>13</sup> Dit deed de noodzaak voelen om alsnog tot een verscherpt toezicht op het grensverkeer over te gaan. Oorlog en Justitie schoven hun meningsverschil voor een belangrijk deel terzijde en kwamen al snel tot een compromis. Onder leiding van de IKM zou de militaire grenswacht de marechaussee en de douane assisteren bij de surveillance in het grensgebied ten aanzien van vreemdelingen met 'vijandige, verdachte of onbekende bedoelingen' die bij aanhouding voor het lokale hoofd van politie moesten worden gebracht. Invoering van een paspoortverplichting en daarmee de invoering van paspoortcontroles bleef echter nog steeds uit den boze.<sup>14</sup>

De oorlog trok uiteindelijk vlak langs de Nederlandse grens en zou hoofdzakelijk in België en Noord-Frankrijk worden gevoerd. Het

12 NL-HaNA, Justitie 1876-1914, 2.09.05, inv.nr. 6572, 'MvJ aan MvO, 20-8-1912 en Idem, inv.nr. 6580, 'MvJ aan MvO, 2-10-1913'.

13 Wim Klinkert, 'Met het geweer in de aanslag. Cornelis Jacobus Snijders (1852-1939)' in: Wim Klinkert, Samuel Kruizinga en Paul Moeyes, *Nederland neutraal. De Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam, 2014) 72-129, 74-79.

14 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 127, 'Circulaire IKM aan burgemeesters, KMar, Rijksveldwacht en douane in het grensgebied betreffende maatregelen verscherpt toezicht op het grensverkeer, 3-8-1914'.

*Geïnterneerde Belgische militairen in de legerplaats Oldebroek*

FOTO BEELDBANK NIMH



gemobiliseerde leger kreeg echter al snel een nieuwe taak naast de landsverdediging: een strikte neutraliteitshandhaving langs de grens. Voorkomen moest worden dat Duitse of Belgische troepen misbruik zouden maken van het Nederlandse grondgebied. Mochten militairen toch de grens overkomen, dan dienden zij direct te worden geïnterneerd. Ook het opereren van *franc-tireurs* vanaf Nederlands grondgebied kon de onzijdigheid in gevaar brengen en moest worden tegengegaan. Het was daarom nodig het wapenbezit onder burgers in de grensstreek te verbieden. Om het militair gezag hiervoor de benodigde bevoegdheden te geven, kondigde de regering op 29 augustus 1914 de staat van beleg af voor het gebied langs de zuidgrens. Een maand later, op 25 september 1914, volgde de afkondiging van de staat van beleg aan de oostgrens. De belangrijkste reden voor dat laatste vormde de derde taak van het leger tijdens de mobilisatie, namelijk het ondersteunen van de bestrijding van smokkelhandel. Niet alleen moest worden voorkomen dat de Nederlandse voedselvoorraden snel zouden slinken, maar een straffe bestrijding van de smokkelhandel kon ook aan de geallieerden tonen dat Nederland niet meewerkte aan het ontduiken van de geallieerde zeeblokkade door Duitsland.<sup>15</sup>

Het afkondigen van de staat van beleg bood de militaire autoriteiten nog steeds geen mogelijkheid tot het instellen van paspoortcontroles. Het kabinet legde het militair gezag namelijk een belangrijke beperking op. Het mocht de bevoegdheden van de oorlogswet niet gebruiken voor het tegen hun zin uitzetten of afwijzen van 'vreemde burgers'. Dezelfde regeling zou later ook worden ingesteld ten aanzien van ontsnapte krijgsgevangenen en deserteurs: zij mochten niet tegen hun zin over de grens worden gezet. Door het militair gezag in het grensgebied aangetroffen gevaarlijke vreemdelingen mochten alleen naar het niet in staat van beleg verkerende binnenland worden 'uitgezet'. Humanitaire overwegingen speelden bij het kabinet een belangrijke rol: deserteurs wachtte bij het terugsturen naar hun voormalige leger zonder twijfel een zware straf, zo niet de kogel, terwijl premier Cort van der Linden ook het



Spotprent op de cover van de *Nieuwe Amsterdammer* (augustus 1915)

terugsturen van Belgen naar hun door de Duitsers bezette land niet over zijn hart kon verkrijgen. Op de achtergrond speelden overigens ook neutraliteitsbelangen een belangrijke rol: het kabinet wilde simpelweg geen problemen krijgen met de oorlogvoerende staten over het terugsturen van hun onderdanen.<sup>16</sup>

15 Maartje Abbenhuis, *The art of staying neutral. The Netherlands in the First World War, 1914-1918* (Amsterdam, 2006) 144-146.

16 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 95, 'Telegram OLZ aan TB Zeeland, 29-8-1914'. Voor opvattingen van Cort van der Linden zie Johan den Hartog, *Cort van der Linden (1846-1935) Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie* (Amsterdam, 2007).

De door het kabinet opgelegde beperking vormde een belangrijk veiligheidsrisico voor de opperbevelhebber, generaal Cornelis Snijders. Mogelijke spionnen konden niet aan de grens worden geweerd en konden evenmin vanuit het binnenland het land worden uitgezet. Verschillende kwesties hadden de opperbevelhebber overtuigd dat de oorlogvoerende mogendheden in Nederland op grote schaal spionage bedreven en over grote netwerken beschikten. Hoewel de mogendheden aanvankelijk vooral elkaar beloerden, konden deze netwerken zich tegen Nederland keren zodra het betrokken zou raken bij de oorlog. Snijders wilde tijdens een oorlog geen grote aantallen spionnen op Nederlands grondgebied hebben. Voorlopig moest hij zich echter behelpen met de door het kabinet aangegeven kaders.<sup>17</sup>

Die kaders begonnen te knellen bij het verscherpte grenstoezicht dat na de mobilisatie was blijven bestaan. Kapitein George Bauduin, commandant van het district Breda van de Koninklijke Marechaussee, luidde in de zomer van 1915 de noodklok. De controle op potentiële spionnen was volgens de marechaussee-officier 'zeer moeilijk'. Weinig vreemdelingen hadden goede papieren bij zich. Zonder paspoortverplichting was het vaak onmogelijk om de identiteit van verdachte personen vast te stellen. Hij pleitte bij zijn divisiecommandant voor het instellen van een militaire verordening waarmee vreemdelingen die met 'vijandige bedoelingen' naar Nederland kwamen, konden worden teruggestuurd of in ieder geval konden worden gecontroleerd. Snijders, op wiens bureau het voorstel uiteindelijk belandde, was het hartgrondig met Bauduin eens. Hij pleitte bij premier Cort voor een 'tijdelijke invoering van het passenstelsel'.<sup>18</sup>

Het enthousiasme van Snijders vond bij het kabinet geen weerklank. Hoewel het voorstel 'met ernst' was overwogen, meende de ministerraad dat invoering van een paspoortverplichting en een strenge uitvoering van de Vreemdelingenwet aan de grens moest worden afgewezen. Ten eerste waren de bewindslieden niet overtuigd van het nut van een paspoortverplichting als maatregel tegen spionage: zouden spionnen door hun broodheren niet altijd van de juiste papieren worden voorzien? De grootste pijn zat echter nog steeds in het gevolg dat in het plan van Snijders vreemdelingen zonder paspoort voortaan zouden worden teruggestuurd.. Dit zou 'bijzonder harde gevolgen' hebben voor diegenen die bij terugkomst bloot zouden staan aan 'hoogst ernstige straffen'. Dit wilde het kabinet niet op zijn geweten hebben. Ondanks alle veiligheidsrisico's bleef het humanitaire aspect het zwaarst wegen.<sup>19</sup>

## Bestrijding van de smokkelhandel geeft de doorslag

Waar het belang van de bestrijding van spionage het kabinet in 1915 nog onbewogen liet, dwong de moeizaam verlopende strijd tegen de smokkelhandel uiteindelijk tot meer toegeeflijkheid. Ondanks grootschalige inzet van militairen en douaniers lukte het niet de stroom smokkelaars te stoppen. De almaar slechter wordende leefomstandigheden in Duitsland, aangejaagd door de geallieerde blokkade, maakte veel Duitsers – met name vrouwen en kinderen – wanhopig en zette hen aan tot het inkopen en smokkelen van levensmiddelen over de grens. Volgens de militaire commandant in Limburg kwamen er dagelijks 'geheele zwermen vreemdelingen de Oostgrens over, deden hier te lande hunne inkopen en verdwenen weer over de grens'.<sup>20</sup> Het aantal veroordeelde smokkelaars bereikte in de loop van 1916 een record van 10.960.<sup>21</sup> Justitie kon de stroom zaken nauwelijks aan: de rechtbanken waren overbelast en de gevangenen overvol. Veel smokkelaars moesten weer worden heengezonden, wat het afschrikwekkende effect van de overheidsmaatregelen bepaald niet verhoogde. De nieuwe

17 Klinkert, 'Met het geweer in de aanslag', 416-419.

18 NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 906, 'OLZ aan minister-president, 8-6-1915'.

19 NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 906, 'Minister-president aan OLZ, 17-6-1915'.

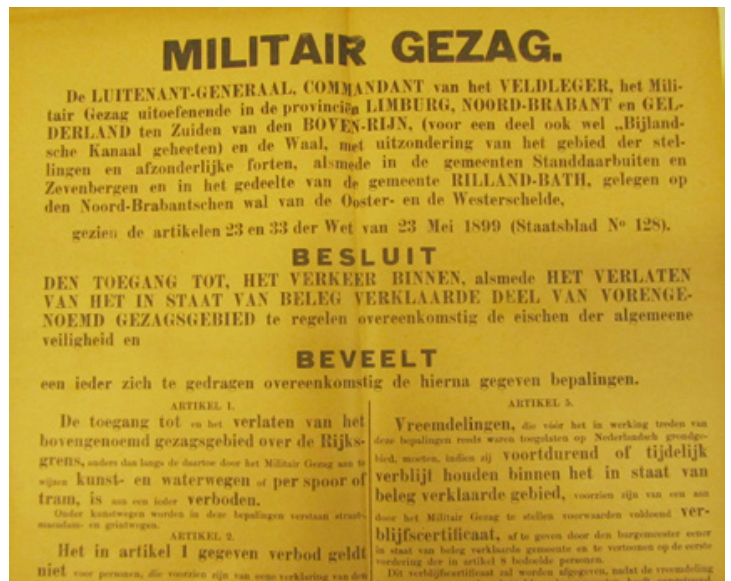
20 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, inv.nr. 708, 'Verslag uitoefening Militair Gezag in gebied CV/IIIe Divisie, 5-5-1920'.

21 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 158-162. Zie tevens H.A.R. Smidt, 'De bestrijding van de smokkelhandel door het leger tijdens de Eerste Wereldoorlog', in: *Mededelingen Sectie Militaire Geschiedenis* 15 (1993) 43-72.

minister van Justitie Bastian Ort concludeerde in het najaar van 1916 dat alleen preventieve maatregelen de druk konden verlichten. 'Een tot het uiterste gedreven scherp toezicht aan de grenzen zal niet kunnen uitblijven', schreef Ort aan zijn collega van Oorlog. Die riep hierop de hulp in van Snijders.<sup>22</sup>

Tijdens een inderhaast belegde conferentie haalde Snijders zijn eerdere plan uit 1915 uit de kast. Een strenge controle op zowel een verplicht te stellen gevisieerd paspoort als de middelen van bestaan kon de stroom aan Duitse smokkelaars helpen indammen. Hij kon op basis van de Oorlogswet immers militaire verordeningen uitvaardigen: het enige wat hij nodig had was het groene licht van de regering.<sup>23</sup> Na lang beraad besloot het kabinet akkoord te gaan met het plan van Snijders. Eén belangrijk voorbehoud bleef overeind: ontsnapte krijgsgevangenen, deserteurs en burgers van landen die met Duitsland in oorlog waren, mochten nog steeds niet tegen hun zin worden teruggestuurd naar Duitsland of het door de Duitsers bezette België.<sup>24</sup>

Snijders toog onmiddellijk aan het werk. In januari 1917 vaardigde hij zijn 'Vreemdelingenvoorschrift' uit, dat kan worden gezien als de 'geboorteakte' van de grensbewaking. Het verkeer naar en binnen het gehele grensgebied werd fors aan banden gelegd. Vreemdelingen mochten het gebied alleen nog betreden via enkele wegen die door militaire controleposten waren afgesloten. Ook op de treinstations aan de grens zou een militaire doorlaatpost worden gevestigd. Hier moesten militairen van de grenswachten controleren of vreemdelingen een gevisieerd paspoort bezaten en of zij voldoende middelen van bestaan hadden. Was dit niet het geval dan moest de toegang tot het grensgebied resoluut worden geweigerd. Bij doorlating moest het paspoort worden afgestempeld zodat de militaire autoriteiten in het grensgebied konden zien dat deze persoon legaal was binnengekomen. Op de treinstations – met hun grote internationale verkeer – moesten de grenswachten aan speciale eisen voldoen. Snijders verordonneerde dat zij niet alleen verschillende talen moesten spreken maar eveneens de tact



*De commandant Veldleger maakt bekend dat het grensverkeer 'overeenkomstig de eischen der algemeene veiligheid' wordt beperkt (1917)*

moesten hebben om voor de reizigers 'de bezwaren, van de controle ondervonden, niet grooter te doen zijn dan wenschelijk'. Patrouilles van grenswacht, marechaussee en douane dienden zoveel mogelijk te voorkomen dat vreemdelingen buiten de controleposten om de grens overstaken. Aangezien de Duitse grenswacht op de Duits-Nederlandse grens streng controleerde, lag de nadruk aan Nederlandse kant voornamelijk op de controle op de doorlaatposten. Vertrouwende op de Duitse grensbewaking speelden patrouilles in het grensgebied bij de grenswacht een secundaire rol.

Aan onderschepte illegale grensgangers zou, naast hun uitzetting, ook het verblijf in het grensgebied worden ontzegd: terugkeer werd strafbaar met maximaal enkele maanden cel. Deze bepaling bleek al snel zo succesvol dat Justitie het aanbod aan te vervolgen vreemdelingen niet meer kon bijhouden. Hierop kreeg het Militair Gezag de bevoegdheid hen in

22 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16397, 'MvJ aan MvO, 16-11-1916'.

23 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 382, 'OLZ aan vz MR, MvO en MvJ, 27-11-1916'.

24 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 382, 'MvO aan OLZ, 11-12-1916'.





Grensbewakers bij 'Doorlaatpost 8' bij Arcen in Noord-Limburg

FOTO PETER JANSSEN

militaire hulpgevangenen onder te brengen. Wanneer hun proces niet binnen veertien dagen kon plaatsvinden, dienden deze personen over de grens te worden gezet. Snijders had overigens niet de illusie dat de grens volledig kon worden afgesloten. Afschrikking was het voornaamste doel. De grensbewaking was boven alles een preventief veiligheidsinstrument.<sup>25</sup>

Ondanks het feit dat de grensbewaking in eerste instantie tegen Duitse smokkelaars was gericht, betekende de nieuwe veiligheidsmaatregel wel degelijk een verbetering bij de bestrijding van

spionage. Dit kwam met name naar voren bij de controle op de vanaf 1917 in groten getale het land binnenkomende Duitse deserteurs.<sup>26</sup> Hoewel zij niet mochten worden teruggestuurd, verzekerde de grenscontrole dat deserteurs vaak al aan de grens konden worden onderschept, om vervolgens te worden ondervraagd. Niet alleen kon via deze verhoren informatie over Duitse troepenformaties worden verkregen, maar er kon ook worden gekeken of de betreffende persoon wel echt een deserteur was. Volgens kapitein Han Fabius, het hoofd van de inlichtingendienst van de Generale Staf, kwam het voor dat personen zich uitgaven voor deserteur, terwijl zij eigenlijk heel andere bedoelingen hadden, zoals spionage. De status van deserteur gaf hen immers bescherming tegen uitzetting. 'Het aantal hunner, dat zonder verhoord te worden, ons land binnenkomt, moet zoo klein mogelijk worden', waarschuwde Fabius de verschillende voor de grensbewaking verantwoordelijke commandanten.<sup>27</sup>

25 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 382, 'OLZ aan militaire gezaghebbers, 28-12-1916'.

26 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 111. Voor de deserteursproblematiek zie tevens Evelyn de Rooft, *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog* (Zaltbommel, 2000).

27 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 650, 'OLZ (GSIII) aan militaire gezaghebbers, 14-5-1917'.

Uiteindelijk raakte Nederland niet bij de oorlog betrokken. De Duitse ineenstorting aan het westelijk front en de daaropvolgende wapenstilstand van 11 november 1918 nam in één klap de directe oorlogsdreiging weg. Maar betekende dit automatisch dat er nu een vrede-toestand was ingetreden? Een nieuwe dreiging zwengelde de discussie over het al dan niet intrekken van de militaire grensbewaking aan.

## Revolutiegevaar

Nog tijdens de oorlog doemde er een gevaar op dat de periode vlak na de wapenstilstand zou gaan domineren: de dreiging van een bolsjewistische revolutie. De Russische revolutie had Europa op zijn grondvesten doen schudden: een kleine minderheid had door middel van geweld de macht gegrepen in een grote Europese staat. Op 27 september 1918 waarschuwde de Nederlandse gezant in Sint-Petersburg, Willem Jakob

Oudendijk, het zojuist aangetreden nieuwe kabinet dat het Sovjetregime zich ten doel stelde de revolutie actief naar Europa te verspreiden. 'Door geld en door woorden en geschriften' zouden de bolsjewieken de 'ontevreden elementen' in het Westen willen overhalen het Russische voorbeeld te volgen, aldus een verontruste Oudendijk.<sup>28</sup> In zijn memoires stelde hij zelfs dat de Sovjets tot doel hadden Nederland tot 'propaganda-hoofdkwartier' te maken.<sup>29</sup> Hij waarschuwde dan ook met klem tegen de komst van een 'diplomatieke' delegatie, welke slechts een dekmantel zou vormen voor een 'allergevaarlijkste propaganda-zending, die te onzent de revolutie moet voorbereiden'.<sup>30</sup> Dit

28 'Waarnemend gezant te Petrograd aan MvBuZa, 27-9-1918' in: C. Smit (red), *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland. Derde periode 1899-1919*, 117 (Den Haag, 1964) 644.

29 Willem Jacob Oudendijk, *Ways and byways in diplomacy* (Londen, 1939) 311.

30 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16424, 'Waarnemend gezant te Petrograd aan MvBuZa, 12-9-1918'. Zie tevens Ben Knapen, *De lange weg naar Moskou. Nederlandse relaties tot de Sovjet-Unie 1917-1942* (Amsterdam, 1985) 45.

Personeel van de doorlaatpost bij Roosteren controleert het grensverkeer (1918)

FOTO BEELDBANK NIMH



was des te bedreigender, omdat er tevens berichten waren binnengekomen dat het regime in Moskou in nauw contact stond met de Nederlandse communisten. Het kabinet besloot de Sovjet-Unie niet te erkennen. Zodoende moesten alle Russen aan de grens worden teruggestuurd, ongeacht of zij in het bezit waren van een gevisieerd paspoort.<sup>31</sup>

De revolutiedreiging kwam letterlijk dichter bij huis toen er vlak voor de wapenstilstand op verschillende plaatsen in Duitsland opstanden uitbraken die veel weg hadden van een revolutie. Het buurland leek in een gevaarlijk machtsvacuüm te verkeren, waarvan Russische en Duitse communisten misbruik konden maken. Met name het praktisch uiteenvallen van het Duitse leger baarde zorgen. Diverse rapporten over verlaten wapendepots in de grensstreek en mogelijke wapensmokkel naar Nederland bereikten de nieuwe minister van Justitie, Theodoor Heemskerk, terwijl de nieuwe opperbevelhebber generaal Willem Frederik Pop tot zijn ontzetting moest constateren dat de Duitse grenswacht aan de Duits-Nederlandse grens simpelweg was ingetrokken. Niet lang daarna bereikten minister Heemskerk vanuit de grensprovincies verschillende berichten betreffende het illegaal over de grens komen van Russische en Duitse communisten. De laatsten leken te worden geholpen door in het grensgebied wonende Nederlandse communisten. Berichten over de illegale invoer van Russisch geld en wapens en diefstal van Nederlandse paspoorten in Stockholm riepen een verontwaardigd dreigingsbeeld op: was hier sprake van de voorbereiding van een revolutie?<sup>32</sup>

In het voorjaar van 1919 kreeg de dreiging een belangrijke (para)militaire dimensie door de opkomst van de Duitse Spartakusbeweging. Hoewel in januari 1919 een opstand van de Spartakisten in Berlijn op bloedige wijze werd neergeslagen, verwachtten velen dat zij sterker zouden terugkomen voor een nieuwe poging. Eind maart leek de tijd rijp: communistische machtsovernames in Hongarije en Beieren maakten het 'rode gevaar' acuut. Vanuit Berlijn waarschuwde de Nederlandse militair attaché, kolonel F. J. Muller Massis, dat de leiding van een eventuele revolutie in Nederland waarschijnlijk aan gestaalde Duitse of Russische revolutionairen, of anders aan Nederlandse communisten die 'in het buitenland les hebben genomen' zou worden toevertrouwd. 'De mogelijkheid van het komen van hulptroepen over de grens moet ook niet uit het oog worden verloren', aldus Muller Massis. Deze zouden bovendien een gewaagde tegenstander vormen. De Spartakisten waren 'zeer goed aangevoerd' en bestonden grotendeels uit 'lieden met oorlogservaring', veelal bewapend met zware mitrailleurs.<sup>33</sup> Een rapport van de Britse inlichtingendienst over een op handen zijnde Spartakistische aanval op Arnhem, bedoeld om 'de Bolsjewistische beweging naar Nederland over te brengen', leidde tot het nemen van militaire beveiligingsmaatregelen rondom de Gelderse hoofdstad.<sup>34</sup> Hoewel het uiteindelijk loos alarm bleek, waren de voorzorgsmaatregelen volgens minister Heemskerk volledig terecht. Of het nu ging om het optreden tegen wapensmokkel, het inreizen van communistische propagandisten of het afgrendelen van Arnhem tegen een communistische paramilitaire inval, de dreiging van een revolutie was simpelweg te groot om enig risico te nemen. Waren delen van Nederland eenmaal in handen gevallen van de communisten, dan leek het Heemskerk 'uiterst moeilijk, zoo niet onmogelijk [om] zich in de groote steden staande te houden'.<sup>35</sup>

## Handhaving van de staat van beleg?

De berichten over illegale grensoverschrijding van revolutionaire propagandisten, wapens en

31 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16424, 'MvBuZa aan MvJ, 12-10-1918' en ibidem, 'MvJ aan Procureurs-Generaal en MvO, 16-10-1918'.

32 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 383, 'Conceptbrief OLZ aan MvO en vz MR, 14-1-1919'; NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16426, 'CdK Gelderland aan MvJ, 14-12-1918' en ibidem, inv.nr. 16429, 'MvBuZa aan MvJ, 14-1-1919' en ibidem, 'MvJ aan PG Arnhem, 17-1-1919'.

33 NL-HaNA, Hoofdkwartier Veldleger, 2.13.16, inv.nr. 392, 'Muller Massis aan OLZ, 27-3-1919' en ibidem, 'Muller Massis aan OLZ, 9-4-1919'.

34 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, inv.nr. 16433, 'MvJ aan MvO, MvBiZa en OLZ, 31-3-1919'.

35 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, inv.nr. 16434, 'MvJ aan MvO en BiZa, 4-4-1919'.

Russisch geld hadden de noodzaak van een goede grensbewaking onderstreept. Verschillende malen drong Heemskerk bij zijn collega van Oorlog, George Alting von Geusau en opperbevelhebber Pop aan op een strenge grenscontrole, met name in het gebied tussen de verschillende doorlaatposten. Het militair gezag kon echter slechts moeizaam aan deze opdracht voldoen. Het al eerder genoemde intrekken van de Duitse grenswacht stelde Nederland voor een probleem; illegale grensgangers konden zich zonder veel moeite in het Duitse grensgebied ophouden. Daarnaast nam het aantal voor de grensbewaking beschikbare troepen door de ingezette demobilisatie in rap tempo af. Niettemin kon Pop door het bijeenrapen van enkele eenheden van het Veldleger, met name wielrijdersafdelingen, het niveau van de grenscontrole tijdelijk opkrikken. 'Ook al is uit den aard der zaak eene bepaald afdoende afsluiting [van de grens, FB] niet te bereiken, zoo geven de berichten uit de grensgebieden mij thans toch den indruk, dat ook naar buiten toe de meening gevestigd is, dat de grenscontrole ernstig toegepast wordt', stelde Pop in maart 1919 tevreden vast.<sup>36</sup>

Na de wapenstilstand ontstond al snel een discussie over de wenselijkheid van het laten voortduren van de staat van beleg en het gebruik van militairen voor de grensbewaking. Alting von Geusau wilde zo snel mogelijk demobiliseren, niet in de laatste plaats omdat de dienstplichtige soldaten wellicht net als in Duitsland konden gaan muiten en zodoende het voorland vormen van een revolutie. Enkele dagen na de wapenstilstand bepleitte hij bij zijn collega's een snelle opheffing van de staat van beleg, zodat hij geen militairen onder de wapenen hoefde te houden. Dit was voor hem bovendien een principieel punt. De staat van beleg vond zijn oorsprong in het bestaan van oorlogsgevaar, dat na de wapenstilstand in zijn ogen was verdwenen. Er moest dan ook zo snel mogelijk een einde komen aan het gebruik van de landmacht voor 'een doel, waarvoor zij naar haar wezen niet bestemd is'. Justitie moest maatregelen nemen zodat zij ten aanzien van de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht 'op eigen wieken kan drijven'.<sup>37</sup>

FOTO SPARNESTAD



*Een groep Spartakisten maakt zich op voor de strijd om Berlijn (1918-1919)*

Het vooruitzicht de grensbewaking over te moeten nemen, stelde Heemskerk voor twee problemen. Ten eerste beschikte hij over onvoldoende bevoegdheden. De oude Vreemdelingenwet van 1849 – die bij intrekking van de staat van beleg weer zou gaan gelden – bood geen mogelijkheid het grensverkeer aan strenge beperkingen te onderwerpen. Het ontzeggen van het verblijf in het grensgebied was – volgens artikel 13 van de oude wet – alleen met veel omhaal mogelijk. Voor ieder individueel geval diende een Koninklijk Besluit te worden uitgevaardigd, dat tevens aan de Staten-Generaal moest worden medegedeeld. Politieke problemen met een kritisch parlement lagen in dat geval op de loer, wat voor Heemskerk een weinig aantrekkelijk vooruitzicht was. Bovendien was het artikel alleen van toepassing op vreemdelingen: gevaarlijke Nederlandse communisten en smokkelaars ontsprongen de dans. Met de bevoegdheden van de staat van beleg daarentegen kon Heemskerk gevaarlijke vreemdelingen én Nederlanders zonder veel haken en ogen het verblijf aan de grens ontzeggen. Deze bevoegdheden zouden echter eerst door beide Kamers moeten worden toegekend.

Heemskerk achtte daarnaast de Marechaussee, de Rijksveldwacht en de aan de grens aanwezige gemeenteveldwacht onvoldoende sterk om de

36 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 708, 'OLZ aan MvO, 22-3-1919'.

37 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16425, 'MvO aan MvJ, 20-11-1918'.



Nederlandse en Duitse militairen in gesprek bij de grensovergang over de Maas bij Roosteren (1918)

FOTO BEELDBANK NIMH

grensbewaking op zich te nemen. Zij waren ternauwernood in staat hun door de oorlog sterk toegenomen politietaken te vervullen, laat staan

dat ze daarnaast bij machte zouden zijn de grens af te sluiten.<sup>38</sup> Heemskerk zag dan ook weinig in het opheffen van de staat van beleg en een snelle demobilisatie van het leger. Alleen het militair gezag was in staat het over de grens komen van ‘ongewenste vreemde elementen’ tegen te gaan.<sup>39</sup> Hij kreeg hierin bijval van Pop die betwijfelde of het grenstoezicht ‘in deze tijden’ al wel aan Justitie kon worden toevertrouwd.<sup>40</sup> Het gevaar van de kant van ‘sparta-cistische en andere onguere elementen, die in ons land trachten te komen’ was daarvoor in zijn ogen simpelweg te groot.<sup>41</sup>

38 Zie voor de mogelijke uitbreiding van de Koninklijke Marechaussee o.a. Jos Smeets, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat* (Amsterdam, 2007) en Wouter van den Hoek, *De geschiedenis van het Wapen der Koninklijke Marechaussee* (Buren, 1990).

39 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16425, ‘MvJ aan MvO, 30-11-1918’.

40 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 383, ‘Aantekening Pop op MvO aan MvJ, 23-4-1919’.

41 NL-HaNA, Generale Staf 1914-1940, 2.13.70, inv.nr. 708, ‘OLZ aan MvO, 16-9-1919’.



grensbewaking ook na opheffing van de staat van beleg moest blijven voortbestaan. De procureur-generaal van het gerechtshof in Arnhem, Herman J. van Lulofs Umbgrove, benadrukte dat met de Vrede van Versailles het revolutiegevaar nog niet was geweken. Wanneer er in Duitsland een revolutie zou uitbreken dan dreigde er 'overschrijding der grenzen door revolutionairen van die zijde', zo waarschuwde hij.<sup>42</sup> De op het ministerie van Justitie met het grensbewakingsvraagstuk belaste raadadviseur, Johannes van Dijck, wees daarnaast op een andere reden de grensbewaking te handhaven. Wanneer het grenstoezicht geheel zou worden teruggebracht tot het niveau van voor de oorlog dan zou Nederland waarschijnlijk worden overstroomd door de door de geallieerde blokkade 'zwaar belaste inwoners van de centrale staten'. 'De gevolgen daarvan voor criminaliteit, werkgelegenheid en woningtoestanden in het eigen land laten zich gemakkelijk gissen', zo hield Van Dijck zijn minister voor.<sup>43</sup>

### Een civiele staat van beleg

In het najaar van 1919 diende minister Heemskerk namens het kabinet een wetsontwerp tot 'nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking' in bij de Staten-Generaal. Het doel van de wet was in het grensgebied een 'civiele staat van beleg' te creëren, waarbij de bevoegdheden van artikel 23 en 33 van de Oorlogswet tijdelijk overgingen op de minister van Justitie. In de uit te roepen bewakingsgebieden kreeg de minister van Justitie zowel de bevoegdheid de toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van het bewakingsgebied te regelen als aan personen het verblijf er te ontzeggen en ze er uit te verwijderen.<sup>44</sup>

Het meningsverschil tussen de ministeries van Justitie en Oorlog hield de daaropvolgende maanden aan. Waar Oorlog zo snel mogelijk wilde overgaan tot demobilisatie hield Justitie vakkundig de boot af en bleef het hameren op voorlopige handhaving van de staat van beleg. De ondertekening van het Verdrag van Versailles op 28 juni 1919 dwong Justitie alsnog tot actie over te gaan: de staat van beleg kwam nu op wel heel dun ijs te staan, aangezien er van enige vorm van 'oorlogsgevaar' toch echt geen sprake meer was. De belangrijkste adviseurs van Heemskerk waren er allen van overtuigd dat de

42 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16440, 'PG Arnhem aan MvJ, 28-7-1919'.

43 NL-HaNA, Justitie 1915-1955, 2.09.22, inv.nr. 16445, 'Nota over voorbereidende maatregelen opheffing staat van beleg, 27-9-1919'.

44 HTK 1919-1920, 302-2, 'Nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking (MvT), 18-11-1919'.



*Minister Theodoor Heemskerk in gesprek met toenmalig minister van Justitie Edmond Regout (1913)*

FOTO SPAARNESTAD

Om het personenverkeer langs de doorlaatposten te leiden en de grenscontrole te bevorderen zou er langs de grens een 300 meter diepe strook worden ingesteld. Daar was het zowel vreemdelingen als Nederlanders verboden zich buiten de grote wegen te begeven. Vreemdelingen mochten zich in de bewakingsgebieden bovendien niet buiten de hoofdwegen begeven. ‘Zeer algemeen gezegd, is het verkeer in de verboden strook, behalve over enkele wegen, voor *een ieder* verboden, en in het overige deel van het bewakingsgebied voor *vreemdelingen* beperkt tot de kunstwegen’, was in de aanwijzingen ter uitvoering van de grensbewaking te lezen. Het aan de wet ten grondslag liggende revolutie-

gevaar kwam duidelijk naar voren in de omschrijving van de categorieën personen die in aanmerking kwamen voor een verblijfsontzegging. Eenieder die ‘opruimende geschriften, wapenen, ontplofbare stoffen, valsche geldswaarden of verdachte voorwerpen’ de grens over trachtte te smokkelen, moest voortaan een verbod krijgen om in het grensgebied te verblijven. Ongeoorloofde terugkeer na een verblijfsontzegging zou ook nu met een gevangenisstraf worden bestraft.

Voor wat betreft de uitvoering van de grensbewaking was – nadat de ministers van Oorlog en Justitie een grootschalige uitbreiding van de Marechaussee niet wenselijk achtten – een oplossing gevonden in de inschakeling van de douane en het in de zomer van 1919 opgerichte Korps Politietroepen. De douane zou hierbij hoofdzakelijk de paspoortcontrole voor haar rekening nemen en de militaire politie de surveillance tussen de doorlaatposten. De leiding kwam in handen van de IKM. Hieraan lag ten grondslag dat het hoofd van de Marechaussee ook de leiding was opgedragen van de in 1918 opgerichte centrale Vreemdelingendienst. Heemskerk wilde dat zowel de grensbewaking als het binnenlands vreemdelingentoezicht in één hand kwam te liggen, wat de samenwerking tussen beide zou bevorderen.<sup>45</sup>

Het wetsontwerp ontmoette weinig tegenstand in de Kamers van de Staten-Generaal – alleen de communisten en de socialisten waren tegenstander van de uitbreiding van de bevoegdheden van de staat, die voornamelijk tegen hen was gericht. Het ontbreken van elke weerstand van de – door de verkiezingen van 1918 danig uitgedunde – liberale partijen tegen de veiligheidsmaatregel van het confessionele kabinet, viel ook buiten het parlement op. De liberale journalist Elout verbaasde zich erover dat behalve de linkse partijen ‘niemand op het ernstig abnormale van dit staal van wetgeving heeft gewezen’, maar de wet daarentegen ‘onverschillig langs zich heeft laten glijden’.<sup>46</sup> Was dit de voorbode van het einde van het liberale tijdperk? Zou veiligheid voortaan de boventoon voeren ten koste van het liberale vrijheidsideaal?

45 NL-HaNA, Rijksvreemdelingendienst 1918-1945, 2.09.45, inv.nr. 118, ‘Voorschriften betreffende grensbewaking en toezicht op vreemdelingen, januari 1920’.

46 Elout, ‘Gevaarlijke Wetgeving’.

In januari 1920 gaf de Eerste Kamer haar fiat aan de wet. De ontwikkelingen in Duitsland leken de voorstanders van de grensbewaking voorlopig gelijk te geven. In maart 1920 braken in het Roergebied grootschalige gevechten uit tussen Duitse regeringstroepen en communisten, waarbij de gevechten akelig dicht de Nederlandse grens naderden. Opnieuw brachten berichten over het over de grens komen van gewapende communisten en de smokkel van wapens naar Nederland de grenswacht in hoogste staat van paraatheid. Hoewel de communisten na enkele dagen werden verslagen, maakte deze gebeurtenis nog maar eens duidelijk dat met de politieke instabiliteit in Duitsland de dreiging van het overslaan van de revolutie naar Nederland nog niet was gaan liggen.<sup>47</sup> De grensbewaking tijdens de Roer crisis van 1920 vond nog plaats op basis van de staat van beleg, aangezien de voorbereidingen voor de nieuwe grensbewaking nog niet geheel waren afgerond. Op 1 mei 1920 trad eindelijk de nieuwe grensbewaking in werking en kon de militaire staat van beleg worden ingeruild voor de beoogde ‘civiele’ variant.

## Tot besluit

De grensbewakingswet was bedoeld als een noodwet: een door de omstandigheden opgedrongen afwijking van het liberale dogma van een vrij personenverkeer zonder paspoortcontroles. In artikel 9 beloofde het kabinet dan ook plechtig een voorstel tot intrekking te doen als de wet niet langer nodig werd geacht. In de daaropvolgende decennia bleek de grensbewaking echter taaier dan gedacht, gezien het voortbestaan van de wet en de uiteindelijke opname in de Vreemdelingenwet van 1965. Zelfs het proces van Europese integratie maakte geen einde aan de grensbewaking, maar betekende slechts een verlegging van de controles naar de Europese buitengrenzen. Daarnaast ontstond aan de ‘open’ Nederlandse binnengrens een vorm van vreemdelingentoezicht door de Koninklijke Marechaussee. Zo hielden marechausseebrigades tot 1968 aan de in het kader van de Benelux opengestelde zuidgrens in de vorm van ‘gadeslaan’ tijdelijk een oogje in het



*De douane nam vanaf 1920 de passencontrole op zich, zoals hier bij een doorlaatpost aan de oostgrens*

FOTO HEEMKUNDEKRING RIJNWAARDEN

zeil, een vorm van ‘binnengrenstoezicht’ die in 1977 in aangepaste vorm opnieuw werd ingevoerd. Nadat Nederland en Duitsland in het kader van het Verdrag van Schengen in 1993 de onderlinge grenscontroles hadden afgeschaft, werd de Marechaussee een jaar later ook aan de oostelijke binnengrens actief met het Mobiel Toezicht Vreemdelingen.<sup>48</sup> Het toonde eens te meer aan dat – om met veiligheidshistorica Beatrice de Graaf te spreken<sup>49</sup> – het afschaffen van veiligheidsmaatregelen vaak moeilijker was dan het instellen ervan.<sup>50</sup> ■

47 W.F.J. Linmans, ‘Het ‘dikke buiken-bataljon’. De verbeelding van de (contra)revolutie in Nederland’, in: *Militaire Spectator* 185-2 (2016) 52-64, aldaar 55.

48 Voor een overzicht van de positie van de Koninklijke Marechaussee binnen de grensbewaking zie Herman Roozenbeek, Jeffrey van Woensel en Frank Bethlehem, *Een krachtig instrument. De Koninklijke Marechaussee 1814-2014* (Amsterdam, 2014).

49 Beatrice de Graaf, *Ecce homo. Herkenning en registratie in geschiedenis en veiligheidsbeleid* (Oratie Universiteit Leiden, 2013) 5.

50 Het vinden van een verklaring voor het voortbestaan van de grensbewaking vormt het centrale thema van mijn proefschrift.