

Het Nederlandse Veiligheidsbeleid 1945-1950*

H. A. SCHAPER

Het Nederlandse veiligheidsbeleid vóór de tweede wereldoorlog was gegrondvest op het Europees machtsevenwicht. De neutraliteitspolitiek ging uit van de gedachte dat géén van onze drie grote buurlanden - Engeland, Duitsland en Frankrijk - kon toestaan dat één van de andere twee het strategisch zo belangrijke Nederland zou bezetten. Daarom was de veiligheid van Nederland bij ontstentenis van een effectieve internationale rechtsorde het meest gebaat bij een stabiel machtsevenwicht tussen de Europese grote mogendheden. Nederland dacht de stabiliteit van dit machtsevenwicht, en zodoende zijn eigen veiligheid, te vergroten door zich in de jaren van de neutraliteitspolitiek bij geen van de grote mogendheden aan te sluiten.

Het eigen Nederlandse militaire vermogen speelde in dit veiligheidsbeleid slechts een ondergeschikte rol. Het Nederlandse leger had tot taak te verhinderen dat de tegenstander de 'vesting Holland' zou veroveren, totdat buitenlandse hulp gearriveerd zou zijn, en hem zoveel mogelijk verliezen toe te brengen. Het Nederlandse leger was er echter niet op berekend om zelfstandig een aanval op Nederland af te schrikken en zo een aanval toch zou plaatsvinden de tegenstander van het Nederlandse grondgebied te verdrijven. De politiek en het militaire vermogen van de grote mogendheden waren bepalend voor het uitvoeren van deze beide taken.

De gebeurtenissen van 1940 betekenden dat het Nederlandse veiligheidsbeleid in alle opzichten mislukt was. Ten eerste had de afschrikking gefaald en anders dan in 1914-1918 was Duitsland Nederland binnengevallen. De Nederlandse defensie was niet alleen veel te zwak, maar ook de conceptie van een 'vesting Holland' bleek geheel achterhaald te zijn door de nieuwe vormen van oorlogvoering, zoals luchtbombardementen en aanvallen van parachutisten. 'Last but not least' maakte het feit, dat Engeland en Frankrijk ten gevolge van de ineenstorting van Frankrijk niet bij machte waren Nederland te bevrijden, duidelijk dat het Europese machtsevenwicht, anders dan in 1914, onherroepelijk was verbroken.

* Ik dank ZWO voor de financiële ondersteuning die een belangrijk deel van het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd mogelijk heeft gemaakt en prof. dr. I. Schöffers voor zijn commentaar op het concept van dit artikel.

Een nieuw Nederlands veiligheidsbeleid moest uitgaan van de volgende twee gegevens. Wegens de veranderingen in de oorlogvoering mocht ons land er niet meer op rekenen buiten een Europese oorlog te kunnen blijven of zich zonder hulp van de bondgenoten langer dan enkele dagen tegen een krachtige aanval te kunnen verdedigen. Tevens betekenden de veranderingen in de internationale machtsverhoudingen dat Nederland zich niet langer kon richten op de verhoudingen binnen de driehoek Engeland-Frankrijk-Duitsland, maar moest uitgaan van een vijfhoek, waaraan ook de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie deelnamen. Laatstgenoemde twee landen waren daarbij van extra groot belang voor het naoorlogse Nederlandse veiligheidsbeleid, gezien de voorlopige uitschakeling van Duitsland als machtsfactor, de degradatie van Frankrijk tot de tweede rang na haar smadelijke nederlaag in 1940 en de uitputting van Engeland ten gevolge van de oorlog. In concreto betekende dit dus dat Nederland na de oorlog in plaats van neutraliteitspolitiek een actief veiligheidsbeleid moest gaan voeren, primair gericht op het voorkomen van een nieuwe Duitse dreiging, waarbij vooral de relatie met de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten centraal zou staan.

ALLIANTIE MET DE VERENIGDE STATEN

De Nederlandse houding ten opzichte van de Sowjet-Unie werd gekarakteriseerd door een diepgaand, slechts door de gemeenschappelijke strijd tegen Duitsland getemperd, wantrouwen. Voor de oorlog was Nederland sterk anti-communistisch geweest. Pas in 1942, vijfentwintig jaar na de oktoberrevolutie, werden er diplomatieke betrekkingen met de Sowjet-Unie aangeknoopt en dan alleen nog maar onder druk van de oorlogsomstandigheden. Daar kwam in de oorlogsjaren een groeiende bezorgdheid bij over de machtige positie die Rusland na de nederlaag van Duitsland in Centraal- en Oost-Europa zou innemen. De combinatie van Russische militaire macht en communistische ideologie gaf de Nederlanders weinig reden tot gerustheid. Daarmee is niet gezegd dat de Nederlandse regering in Londen een anti-Russische politiek voorstond. Men was er zich zeer wel van bewust dat het ook na de oorlog noodzakelijk zou zijn met de Russen samen te werken, wilde men tot een vreedzame wereldorde komen. Het Nederlandse wantrouwen ten opzichte van de Sowjet-Unie betekende echter wel dat men niet van zins was om na de oorlog de Nederlandse veiligheid in sterke mate van dat land afhankelijk te maken. De Verenigde Staten speelden dus per definitie een centrale rol in het nieuwe Nederlandse veiligheidsbeleid. Daarnaast was het beleid gericht op een nauwe band met de derde grote mogendheid, het Verenigd Koninkrijk. Een bondgenootschap alleen met Groot Brittannië zou echter onvoldoende zijn om de veiligheid van Nederland te verzekeren. Over het algemeen koesterden de Nederlanders warme gevoelens voor de Verenigde Staten, die

slechts in geringe mate vermengd waren met een zekere bezorgdheid over het Amerikaanse anti-kolonialisme. Wezenlijk was het feit dat alleen de ontzagwekkende militaire macht van de Verenigde Staten het wegvallen van Frankrijk als militaire macht kon compenseren en zo een tegenwicht kon vormen voor een mogelijke herleving van het Duitse gevaar.

Vanaf begin 1942 werd de kernvraag in de Nederlandse buitenlandse politiek zo doende op welke wijze de Verenigde Staten blijvend bij de veiligheid van Europa konden worden betrokken. Er waren in principe twee mogelijkheden om dit te bereiken, namelijk een collectief veiligheidssysteem, vastgelegd in een sterke internationale organisatie en gebaseerd op nauwe samenwerking tussen de grote mogendheden, of een systeem van regionale veiligheidspacten, zoals dat toentertijd heette, in beperkte mate verbonden met een zwakke wereldomvattende organisatie.

De voorkeur van de regering ging duidelijk uit naar het tweede alternatief. Minister Van Kleffens schetste eind 1943 in een radiorede het beeld van een westers blok met Noord-Amerika en de Britse dominions als arsenaal, Groot-Brittannië als basis en West-Europa, dat wil zeggen Frankrijk, België en Nederland, als bruggehoofd¹. Een dergelijke regionale opzet zou berusten op de overweldigend grote militaire macht van de Verenigde Staten en het Britse rijk en dan deed het er betrekkelijk weinig meer toe of een land als Frankrijk meedeed of niet². Bij deze keus voor een westerse alliantie speelden de slechte ervaringen die tussen de wereldoorlogen met de Volkenbond waren opgedaan eveneens een rol. Van Kleffens kende deze organisatie van nabij en was van oordeel dat zij op sociaal-economisch gebied nog wel enig nut had gehad, maar op veiligheidsgebied niet. Voor een internationale organisatie was naar zijn mening wel reden maar voor de daadwerkelijke handhaving van de vrede zou deze ongeschikt zijn. De grote mogendheden lieten zich nu eenmaal niet de wet voorschrijven door een organisatie waarin de kleinere landen in de meerderheid waren. Zodra tegen één van de deelnemende grote mogendheden moest worden opgetreden zou een collectief veiligheidssysteem vastlopen³.

1. Radio Oranje, 23 december 1943. Een groot gedeelte van deze rede is te vinden in: S.I.P. van Campen, *The Quest for Security. Some Aspects of Dutch Foreign Policy, 1945-1950* (Den Haag, 1958) 13-14.

2. Archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken, erfenis Van Kleffens, ongedateerde nota, waarschijnlijk uit 1942.

3. *Ibidem*, ongedateerde nota over 'De naoorlogsche behandeling van Duitschland', waarschijnlijk uit 1942.

EEN PASSIEVE POLITIEK

Hoewel men in Londen op buitenlandse zaken dus al tamelijk snel na 1940 een duidelijke conceptie voor een nieuw Nederlands veiligheidssysteem had ontwikkeld, heeft de Nederlandse regering tijdens de oorlogsjaren toch geen actieve politiek gevoerd om deze gedachten tot een begin van ontwikkeling te brengen. De Amerikanen voelden zelf namelijk niets voor een Atlantisch pact, zoals door Van Kleffens was bepleit. Het beleid van Washington was juist gericht op de opbouw van een krachtige, brede, internationale organisatie, de Verenigde Naties, en de Amerikanen beschouwden regionale blokvorming als een ondermijning van de collectieve veiligheid en als een produkt van het machtsevenwicht-denken dat zij zo verafschuwden.

Nederland moest dus noodgedwongen aanvaarden dat aan de opbouw van de Verenigde Naties prioriteit werd gegeven. Het resultaat van de conferentie der grote mogendheden in augustus 1944 in het Amerikaanse Dumbarton Oaks bevestigde Van Kleffens in zijn bange vermoedens. Het veto-recht dat de grote mogendheden zichzelf toekenden betekende naar zijn mening dat de nieuwe internationale organisatie geen veiligheidsgarantie kon verschaffen als één van de deelnemende grote mogendheden onverhoopt toch gevaarlijk mocht worden. 'Het doel dat de groote landen ons hebben voorgenomen', zo schreef hij kort na de conferentie

is onder meer te bereiken 'freedom from fear'. Ik geloof niet dat Dumbarton Oaks geschikt is om, als het er werkelijk op aan komt, de wereld die 'freedom from fear' te geven. Veeleer wekt dit project een valsch gevoel van veiligheid, en dat beschouw ik als nog erger dan in het geheel niets⁴.

Geen malse kritiek, die echter zoals achteraf duidelijk is geworden, niet geheel ongegrond was. Van Kleffens heeft nog geprobeerd in het Dumbarton Oaksplan verbeteringen aan te brengen. Hij diende een aantal wijzigingsvoorstellen in (onder meer betreffende de invloed van de kleinere mogendheden) en liet de Amerikanen zelfs weten dat het aanvaarden van dit plan in de Staten-Generaal ernstig gevaar zou lopen als het niet zou worden gewijzigd⁵. Het heeft echter niet mogen baten en het kernpunt van Van Kleffens' kritiek, het vetorecht, is in het Handvest der Verenigde Naties blijven staan. Géén van de grote mogendheden was bereid hiervan af te zien. Al vonden de bezwaren van de regering inderdaad weerklink

4. *Ibidem*, brief van mr. E.N. van Kleffens aan mr. B.Ph. baron van Harinxma thoe Sloten, Hr.Ms. ambassadeur te Brussel, d.d. 20-11-1944.

5. *Ibidem*, brief van mr. E.N. van Kleffens aan E.R. Stettinius, Secretary of State van de VS, d.d. 16-3-1945.

in Nederland, zoals uit de behandeling in de Staten-Generaal bleek⁶, toch heeft dit niet geleid tot een Nederlands besluit niet aan de Verenigde Naties deel te nemen. Eén van de redenen was dat er ook belangrijk sociaal-economisch werk in het kader van de Verenigde Naties zou plaatsvinden, maar voorop stond dat er geen aanvaardbaar alternatief was nu de Amerikanen alles op de kaart van de Verenigde Naties wensten te zetten. Het Handvest liet gelukkig de mogelijkheid tot het sluiten van regionale verdragen expliciet open, zodat de weg naar een westers bondgenootschap niet was afgesloten en dit maakte het geven van prioriteit aan de opbouw van de Verenigde Naties tot een draaglijke tussenoplossing.

Mede door de negatieve Amerikaanse houding ten aanzien van regionale veiligheidspacten stelde de Nederlandse regering zich zeer voorzichtig op ten opzichte van een meer beperkte vorm van westerse samenwerking, die tussen de vijf democratische Westeuropese landen: Engeland, Frankrijk, België, Nederland en Luxemburg. De regering achtte een dergelijke Westeuropese alliantie in principe gewenst, niet als alternatief voor maar als onderdeel van het bondgenootschap tussen de Verenigde Staten en de Westeuropese landen. Zo stelde Van Kleffens begin 1945 dat er op den duur een regeling tussen deze vijf landen tot stand moest komen en ruim een jaar later bleek zijn opvolger Van Roijen in gesprekken met de Belgische minister van buitenlandse zaken Spaak deze mening te delen⁷.

Op buitenlandse zaken was men er echter geen voorstander van een dergelijke alliantie al direct aan het eind van de oorlog tot stand te brengen. Dat was voor de binnenlandse politiek waarschijnlijk een uitstekend moment geweest, want men had tegemoet kunnen komen aan de algemeen gevoelde behoefte aan een nieuw buitenlands beleid. Gezien vanuit het oogpunt van de buitenlandse politiek was het echter een zeer ongelukkig moment. Het zou allereerst de Amerikanen, die net het schip van de Verenigde Naties te water lieten, zeer tegen de haren in strijken en het zou mogelijk een isolationistische terugslag in de Verenigde Staten veroorzaken, iets wat men onder alle omstandigheden wenste te vermijden. Een tweede overweging was dat Rusland tegen het eind van de oorlog in steeds krachtiger termen waarschuwde tegen westerse blokvorming, daar het dit als een anti-Russische manoeuvre zag. Men kon er dus op rekenen dat het sluiten van een Westeuropese alliantie, juist op het moment dat de vraag in hoeverre de samenwerking met de Sowjet-Unie na de oorlog zou kunnen worden voortgezet, in het centrum van de internationale politiek kwam te staan, de internationale spanningen zou verhogen. Tevens was er onzekerheid over de weg die Frankrijk zou in-

6. *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Tijdelijke Zitting 1945* (Den Haag, 1945) 123 vlg. en *Bijlagen: Goedkeuring van het Handvest van de Verenigde Naties. Voorlopig Verslag, vastgesteld op 23-10-1945*.

7. Archief Buitenlandse Zaken, Londens Archief, DZ/GA D 53, en *ibidem*, Archief van de ambassade te Parijs, GA/B I A, 'Rijn en Roer'.

slaan. De sterke positie van de communistische partij in dat land, de economische wanorde en de aanzienlijke corruptie, gaven de Nederlanders redenen tot bezorgdheid, terwijl men vreesde dat De Gaulle een continentale in plaats van een westers georiënteerde buitenlandse politiek zou gaan voeren. Zijn toenadering tot Rusland aan het eind van de oorlog en zijn plannen ten opzichte van het Rijn- en Roergebied waren in dat opzicht weinig geruststellend. Tenslotte was ook van belang dat de Engelse regering in 1945 niet van zins was een verbond aan te gaan met Frankrijk of de Benelux-landen en deelname van Engeland aan een dergelijke alliantie was voor de Nederlandse regering een absolute voorwaarde. Om Van Kleffens te citeren: 'zonder het Verenigd Koninkrijk toch moet ieder West-Europeesch veiligheidspact allen ankergrond missen'⁸.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid bevond zich na afloop van de oorlog dus in een impasse. Wat kon wilde men niet en wat men wilde, kon niet. Er zat niets anders op dan af te wachten hoe de verhoudingen tussen de grote mogendheden zich zouden ontwikkelen en ondertussen geen brokken te maken.

DE BENELUX EN HET VRAAGSTUK 'GROOTE EN KLEINE NATIES'

Een dergelijk passief en afwachtend beleid sprak natuurlijk niet tot de verbeelding en stak schril af tegen de vernieuwing die het kabinet Schermerhorn op allerlei terreinen probeerde door te voeren. Desondanks was er nauwelijks sprake van druk vanuit het parlement of de publieke opinie om een actiever beleid te gaan voeren. Niet zozeer wegens een algehele instemming met dit buitenlands beleid, maar veeleer doordat daarover geen duidelijke opvattingen leefden bij de bevolking of de politieke partijen. De aandacht ging voornamelijk uit naar binnenlandse problemen en de ontwikkelingen in Indonesië.

Slechts in twee opzichten wordt dit beeld van een voorzichtige, afwachtende politiek en een geringe publieke belangstelling doorbroken en wel bij de Nederlandse annexatie-eisen ten opzichte van Duitsland en de samenwerking in de Benelux.

De Nederlandse annexatie-politiek is één van de minder gelukkige hoofdstukken uit het naoorlogse buitenlands beleid. De gedachten van Van Kleffens, die deze politiek in gang heeft gezet, gingen oorspronkelijk uit naar een uitbreiding van Nederland met een gebied van een oppervlakte gelijk aan één derde en een bevolking van anderhalf miljoen zielen⁹. Uiteindelijk moest Nederland in 1949 echter genoegen nemen met de overdracht van twee dorpjes, te zamen 10.000 inwoners tellend. In het kader van deze bijdrage blijft de annexatie-kwestie verder buiten beschouwing omdat deze uiteindelijk geen invloed van betekenis heeft gehad op

8. Archief Buitenlandse Zaken, Londens Archief, DZ/GA D 53, telegram aan de ambassadeur te Washington, d.d. 6-1-1945.

9. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de ministerraad op 25-9-1945.

het Nederlands beleid ten aanzien van de hoofdproblemen van de na-oorlogse buitenlandse politiek.

De samenwerking in Benelux-verband vloeide voort uit een overeenkomst die de drie regeringen al tijdens de oorlogsjaren in Londen hadden gesloten. Deze hield in dat de drie landen na de bevrijding op economisch gebied vergaand zouden samenwerken met een economische unie als einddoel. Dit experiment trok ook in andere landen veel aandacht en werd door menigeen als een voorloper beschouwd van een verdere economische samenwerking in West-Europa. De uitwerking van de overeenkomst verliep in de praktijk echter zeer moeizaam, niet in het minst doordat België bijna een jaar eerder bevrijd was dan Nederland en bovendien veel minder te lijden had gehad van de oorlog, waardoor de Belgische economie er veel beter voorstond.

Meer succes had de politieke samenwerking die voortvloeide uit het besluit zich economisch aaneen te sluiten. Zo traden de drie landen bij belangrijke internationale besprekingen, zoals die over het Marshall-plan en bij de behandeling van het Duitse probleem, als een eenheid op. De samenwerking op het gebied van de buitenlandse politiek tussen de Benelux-landen 'was het meest effectieve middel dat de Nederlandse diplomatie in deze jaren had om te voorkomen dat de lijn die in de hiërarchie der staten werd getrokken tussen de grote mogendheden en de overige staten zou betekenen dat Nederland internationaal zou afzakken tot het niveau van Denemarken of Griekenland. Een van de hoofdproblemen van de Nederlandse buitenlandse politiek tijdens de oorlog en gedurende de eerste jaren daarna was de dreigende ontwikkeling naar een soort 'directoraat' van de grote mogendheden in de internationale politiek. Deze ontwikkeling deed zich het meest geprononceerd voor op het vlak van de veiligheidspolitiek en wel in de vorm van de instelling van vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Van Kleffens had zich tijdens de oorlog opgeworpen als één van de voorvechters van de 'kleinere mogendheden'. Nederland werd in deze jaren overigens nog gerekend - ook in het buitenland - tot de zogenaamde 'middelgrote mogendheden', samen met onder andere Canada en Australië. Uit een lange reeks van voorvallen werd duidelijk dat, zoals een interne nota van het Nederlandse ministerie van buitenlandse zaken in Londen het samenvatte

om het zacht uit te drukken, bij de groote mogendheden de neiging bestaat aangelegenheden, waar ook de belangen der kleinere geallieerden bij betrokken zijn, te behandelen zonder laatstgenoemden van te voren te raadplegen en te laten meespreken¹⁰.

Alle diplomatieke en ook publieke protesten bleven echter zonder gevolg. De

10. Archief Buitenlandse Zaken, Londens Archief, DZ/GA, K 22a: Internationale samenwerking na den oorlog, nota 'Eenige aspecten van het vraagstuk 'Groote en kleine naties'', d.d. 20 april 1944.

gang van zaken betreffende de Verenigde Naties is reeds vermeld; daarnaast deed het vraagstuk van de 'grootte en kleine naties' zich vooral voelen bij de behandeling van de Duitse kwestie, die in eerste instantie door de vier bezettingsmachten volledig aan zich werd getrokken. (Hierover dadelijk meer).

Van Kleffens had in eerste instantie geprobeerd tijdens de oorlog in Londen een politieke samenwerking op gang te brengen tussen de drie geallieerde landen in Noordwest-Europa, Noorwegen, België en Nederland. Denemarken bleef buiten beschouwing daar het wel bezet was, maar geen regering in ballingschap had. Deze poging was echter weinig succesvol geweest, aangezien Noorwegen in een zowel strategisch als economisch wezenlijk andere positie verkeerde dan de overige twee landen. België en Nederland bevonden zich wel in dezelfde strategische positie en hadden op vele terreinen dezelfde economische belangen. Bovendien vulden België en Nederland elkaar op het gebied van de buitenlandse politiek goed aan. De Belgische diplomatie was traditioneel actief op het gebied van de veiligheidspolitiek, terwijl Nederland zich vooral actief had betoond ten aanzien van economische vraagstukken. Bij belangrijke politieke besprekingen, zoals de onderhandelingen die in 1948 tot het verdrag van Brussel hebben geleid, speelde de Belgische minister van buitenlandse zaken, Spaak, een veel belangrijker rol dan zijn Nederlandse collega Van Boetzelaer, terwijl de Nederlandse delegatieleider Hirschfeld sterk op de voorgrond stond bij de Marshall-hulp besprekingen te Parijs in 1947.

DE EUROPESE SAMENWERKING

Uit de programma's van de politieke partijen voor de eerste na-oorlogse verkiezingen die in mei 1946 plaatsvonden, blijkt hoe weinig de kernproblemen van de buitenlandse politiek in de belangstelling stonden. Deze programma's beperkten zich over het algemeen tot enkele vage zinsneden over de wenselijkheid van een actief buitenlands beleid. Over de inhoud van zo'n politiek lieten zij zich niet of nauwelijks uit, zeker niet over de problematiek van de veiligheid. De enige uitzondering hierop was het pleidooi van sommige partijen voor de regionale Europese samenwerking. De PvdA ging hierin het verst en verkondigde dat de staten bereid moesten zijn een deel van hun soevereiniteit over te dragen aan hogere, supra-nationale organen¹¹.

Het streven naar Europese eenwording had een sterke impuls gekregen door de ervaringen van de tweede wereldoorlog. Vooral de reeds genoemde PvdA en de KVP oefenden in de jaren na de oorlog druk uit op de verschillende ministers van buitenlandse zaken om een actief beleid te ontwikkelen ter bevordering van ver-

11. *Keesings Historisch Archief* (1943-1946) 6707-6714.

dergaande Europese samenwerking met als einddoel een Europese federatie. Hoewel economische argumenten hierbij zeker een rol speelden, vond het enthousiasme voor de Europese eenwording vooral zijn oorsprong in de behoefte aan veiligheid. Een verenigd Europa zou immers nieuwe oorlogen tussen de Europese landen onmogelijk maken.

Op het ministerie van buitenlandse zaken vond deze gedachte echter weinig weerklank. Zo had de Nederlandse ambassadeur in Washington al tijdens de oorlog gepleit voor een Atlantische organisatie en een strikt Europese oplossing van het veiligheidsvraagstuk van de hand gewezen. De minister van buitenlandse zaken wees er in 1947 in een debat in de Tweede Kamer op dat Rusland en Engeland als wereldmogendheden niet aan een Europese federatie zouden kunnen deelnemen en dat zonder deze landen een dergelijke federatie overheerst zou worden door Duitsland, aangezien Frankrijk als tegenwicht te zwak was¹².

De regering voelde er evenmin voor een begin te maken met de samenwerking in West-Europa door een federatie van de Benelux-landen met Frankrijk, zoals de socialistische voorman Van der Goes van Naters in 1946 bij de algemene beschouwingen voorstelde¹³. Dit was geen nieuwe gedachte. Er bestond reeds een weinig bekende instelling voor economisch overleg tussen Frankrijk, Nederland en de Belgisch-Luxemburgse economische unie, de Conseil Tripartite, genaamd. De overeenkomst om deze Conseil Tripartite op te richten was in de laatste oorlogsmaanden gesloten en was een uitvloeisel van het Franse streven om België en Nederland nauw aan zich te binden. Reeds in 1944 had De Gaulle de Nederlandse regering aangeboden een alliantie te sluiten, maar de Nederlanders hadden dit onmiddellijk afgewezen. Een alliantie met het zwakke Frankrijk had uit veiligheidsoverwegingen immers geen enkele zin¹⁴. De Fransen probeerden vervolgens een douane-unie met de Benelux tot stand te brengen. De Nederlanders waren zich er wel van bewust dat ook deze voorstellen een onderdeel vormden van Frankrijks politiek om een leidende rol te spelen op het Europese continent en zij gingen er wederom niet op in. Een dergelijke samenwerking zou Duitsland te sterk binden aan slechts één van de Europese grote mogendheden. Een voorwaarde voor Nederlandse deelname was en zou ook later bij de Europese samenwerking blijven dat minstens twee van deze mogendheden zouden deelnemen, zodat er een zeker machtsevenwicht binnen de samenwerkende landen zou ontstaan en Nederland zo veel mogelijk speelruimte zou behouden. Daar kwam nog bij dat ook in economisch opzicht een douane-unie met Frankrijk weinig zin had. 'De

12. *Handelingen Tweede Kamer, 1947-1948* (Den Haag, 1948) 443.

13. *Ibidem, 1946-1947*, 187.

14. Archief Buitenlandse Zaken, Londens Archief, DZ/GA D 53.

overtuiging is niet aanwezig, dat Frankrijk ons veel kan bieden', heette het in interne nota's¹⁵.

Alleen op het gebied van de landbouw waren er enige voordelen voor de Nederlanders te behalen. Men stemde er mee in de Conseil Tripartite op te richten om deze mogelijke voordelen niet geheel te verliezen en om de Fransen niet opnieuw voor het hoofd te stoten. Tot veel resultaten heeft deze raad echter niet geleid. In de drie jaar dat het overleg gefunctioneerd heeft, bleef het steeds zo dat een actief Frankrijk allerhande voorstellen deed tot economische samenwerking en gemeenschappelijke standpunten probeerde te bereiken, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag welke rol Duitsland in het economisch herstel van Europa moest spelen, terwijl anderzijds Nederland geen breuk wilde, maar evenmin de Franse voorstellen kon aanvaarden. Daarvoor lagen de belangen nu eenmaal te ver uit elkaar.

EEN ANDER VEILIGHEIDSBELEID

Tegen deze achtergrond was het niet verwonderlijk dat de regering afwijzend reageerde op de voorstellen van Van der Goes van Naters en dat Van Boetzelaer, die medio 1946 minister van buitenlandse zaken was geworden in het kabinet Beel, de lijn van zijn voorgangers ten aanzien van de Europese samenwerking voortzette. Op het gebied van het veiligheidsbeleid valt echter tijdens zijn ministerschap aanvankelijk een wijziging te constateren. Van Boetzelaer wilde het beleid in tegenstelling tot Van Kleffens namelijk baseren op een systeem van collectieve veiligheid. Van Kleffens meende, zoals reeds vermeld, dat de Verenigde Naties slechts een vals gevoel van veiligheid konden verschaffen, doek Van Boetzelaer stelde dat een vreedzame ordening van de wereld alléén mogelijk zou zijn in universeel verband¹⁶. Dit betekende in de praktijk een nauwere samenwerking met de Sowjet-Unie dan in de conceptie van Van Kleffens. Deze koerswijziging is des te opvallender daar Van Kleffens, op dat moment lid van de Veiligheidsraad, in zijn rapportage een somber beeld van de Russische politiek schetste. Weliswaar wilde Rusland waarschijnlijk geen oorlog, 'anderzijds echter tracht dit land toch voortdurend door andere middelen... het Westen zooveel mogelijk te verzwakken', was zijn indruk¹⁷.

Waarom valt deze koerswijziging in de beginperiode van Van Boetzelaer's ministerschap te bespeuren? Allereerst bleken, na de terugkeer van het ministerie van buitenlandse zaken naar Den Haag, de traditionele gevoelens van sympathie

15. Archief Buitenlandse Zaken, 610.20: Benelux interministerieel overleg, I, nota van de voorzitter van de interdepartementale raad voor de handelspolitiek: 'De Tolunie in groter verband gezien'.

16. *Handelingen Tweede Kamer*, 1946-1947, 688.

17. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de ministerraad van 14-10-1946.

voor een sterke internationale rechtsorde, die binnen het ambtenarenapparaat van het ministerie altijd al sterk waren geweest, nog duidelijk aanwezig te zijn. Ondanks de officiële skepsis vormde zich al snel een lobby van enthousiaste aanhangers van de Verenigde Naties, die ook steun vond bij particuliere organisaties zoals de Vereniging voor Internationale Rechtsorde (VIRO). Daalder heeft hier minder vriendelijke woorden voor over:

De zucht naar veiligheid projecteert zich ... als vanouds op de gedachte van de universele organisatie die als het ware tot niets verplicht. Zeker niet tot het meedoen aan de machtsstrijd. Het is een nieuw soort neutralisme, dat ook nu weer de problemen van het heden naar de toekomst verdisconteert¹⁸.

Harde woorden misschien, maar niet geheel onjuist. Dat blijkt uit de Nederlandse reactie op de groeiende spanning tussen Rusland enerzijds en de Verenigde Staten gesteund door Engeland anderzijds. Deze kwam er aanvankelijk op neer dat men zoveel mogelijk buiten schot wilde blijven. Zoals Van Boetzelaer het formuleerde was het doel van de Nederlandse buitenlandse politiek 'Nederland buiten conflicten te houden'¹⁹. Nederland moest geen partij kiezen, maar juist al het mogelijke doen om de tegenstellingen tussen het Russische en het Angelsaksische blok te verzachten. Daarnaast was de belasting die de Indonesische kwestie op de Nederlandse betrekkingen met de Verenigde Staten en Engeland legde van belang. Het beleid van deze twee landen ten aanzien van de Indonesische onafhankelijkheid veroorzaakte teleurstelling en wantrouwen in Nederland. In het parlement verlangden met name de AR en de CHU dat de regering meer afstand zou nemen van de Angelsaksische mogendheden en dit maakte partijkiezen voor deze landen in het conflict met Rusland extra moeilijk. Het kabinet-Beel legde tenslotte ook sterk de nadruk op collectieve veiligheid, dus op de noodzaak met de Sowjet-Unie samen te werken, omdat het veel belang hechtte aan de medewerking van de Sowjet-Unie bij de door Nederland gewenste oplossing van de Duitse kwestie.

DE DUITSE KWESTIE

De veiligheidsconceptie die de Nederlandse regering tijdens de oorlogsjaren had ontwikkeld, vertoonde noodgedwongen een witte plek. In deze conceptie was namelijk min of meer opengelaten wat er met Duitsland na de oorlog moest gebeuren. Duitsland mocht niet opnieuw een bedreiging voor de vrede gaan vormen,

18. H. Daalder, 'Nederland en de wereld, 1940-1945', *Tijdschrift voor geschiedenis*, LXVI (1953) 186.

19. *Handelingen Tweede Kamer, 1946-1947, 'Rijksbegroting voor het dienstjaar 1947'* (Den Haag, 1947) 3e hoofdstuk memorie van antwoord, 14 en *ibidem* 1e hoofdstuk, memorie van antwoord, 28-29.

dat was natuurlijk het uitgangspunt, maar veel hing af van de wijze waarop dat voorkomen zou worden. Nederland had echter, ondanks herhaaldelijke protesten hiertegen, evenals de andere buurlanden van Duitsland, geen enkele invloed op de besluitvorming van de drie grote mogendheden over de behandeling van Duitsland na de oorlog. Frankrijk werd pas na de conferentie van Potsdam als vierde bezettingsmogendheid bij het bestuur van Duitsland betrokken. De regering moest dus tandenknarsend aanzien hoe de vier bezettingsmogendheden deze witte vlek in het Nederlandse veiligheidsbeleid inkleurden.

Daarbij ging het niet alleen om het Nederlandse veiligheidsbelang, maar ook om grote economische belangen. Dat bleek al direct in 1945 naar aanleiding van de plannen der geallieerden om aan Duitsland de industriële basis voor zijn militaire macht te ontnemen. De Amerikanen hadden tijdens de oorlog gesproken over de 'pastoralisatie', het tot een landbouw-economie maken, van Duitsland. Hoewel de afspraken die in augustus 1945 op de conferentie van Potsdam gemaakt werden niet zo ver gingen, vervulden zij de Nederlanders toch met grote zorg. De mening van het ministerie van handel en nijverheid was dat de gevolgen voor Nederland in elk opzicht funest zouden zijn²⁰, daar de in Potsdam gemaakte afspraken ertoe zouden leiden dat Duitsland zich zou gaan toeleggen op de landbouw en de lichte industrie, de bedrijfstakken die juist in Nederland ook sterk ontwikkeld waren en die voor de oorlog in belangrijke mate afhankelijk waren van de export naar Duitsland. De afbraak van de Duitse zware industrie zou ook het Nederlandse industriële herstel belemmeren. Meer dan de helft van de in Nederland aanwezige machines en instrumenten was in Duitsland gefabriceerd en de beperking van de Duitse industriële produktie, waartoe in Potsdam was besloten, zou een moeizame omschakeling op nieuwe leveranciers betekenen. De Rotterdamse transitohandel en de Rijnvaart zouden eveneens ernstige schade lijden.

De Nederlanders voelden al evenmin iets voor de Franse gedachte het Rijn- en Roergebied van Duitsland te scheiden met als gevolg economische verarming van de rest van Duitsland en grote politieke onrust wegens de drang naar hereniging. Een herleving van de Duitse economie moest juist bevorderd worden, daar het een noodzakelijke voorwaarde was voor het herstel van Nederland. Een economisch bloeiend Duitsland kon in de toekomst echter weer een gevaarlijk Duitsland worden en daarom bepleitten de Nederlanders een zo groot mogelijke decentralisatie van de politieke macht in Duitsland en op economisch gebied een internationalisatie van de Roer gekoppeld aan beperkingen op bijvoorbeeld de wapenindustrie. De Nederlandse wensen dienaangaande gingen echter niet ver, daar een

20. Archief Buitenlandse Zaken, Economisch Archief, 613.211.411, Economische en financiële overeenkomsten met Duitsland, West-, III, nota 'Het effect van het plan van Potsdam op de Nederlandsche economie', d.d. 7-11-1946 en Archief Economische Zaken (Dir. Handel & Nijverheid) 407/1, Nota: 'Economie Relations between the Netherlands and Germany', d.d. 31-5-1946.

volledige uitschakeling van de industrie die voor een eventuele herbewapening van Duitsland gebruikt zou kunnen worden, bijvoorbeeld staal- en chemiefabrieken, zou betekenen dat Duitsland 'zich alleen zou mogen concentreren op het vervaardigen van verbruiksartikelen, wat een sterke concurrentie voor de Nederlandse industrie zou betekenen'²¹.

Dit betekende wel dat er een discrepantie bestond tussen de economische belangen en de veiligheidsbelangen van Nederland. Er zat een 'Duitse lacune' in het Nederlandse veiligheidsbeleid. De samenwerking met de Sowjet-Unie moest deze lacune opvullen. Tegelijkertijd zou deze een einde kunnen maken aan de gevaarlijke toename van de spanning tussen oost en west die de regering zoveel zorgen baarde. In een memorandum dat de Nederlandse regering in januari 1947 bij de vier grote mogendheden indiende, gaf zij aan hoe deze samenwerking naar haar mening gestalte moest krijgen²². Aanknopen bij het Amerikaanse voorstel van begin 1946 om een viermogendhedenverdrag te sluiten ter demilitarisatie en ontwapening van Duitsland, stelde de regering voor op grond van dit verdrag een Europees veiligheidsstelsel op te bouwen, waaraan ook de kleinere landen zoals Nederland zouden moeten deelnemen, en dat een onderdeel zou vormen van het systeem van collectieve veiligheid binnen de Verenigde Naties. Parallel hieraan bepleitte de regering ook een vergroting van de samenwerking op economisch terrein tussen Oost- en West-Europa. De door Nederland gewenste heropleving van de Duitse economie kon dan binnen het kader van deze samenwerking ten bate van heel Europa worden aangewend. Tegelijkertijd zou de stagnerende handel tussen Oost- en West-Europa weer op gang gebracht kunnen worden, waar men in sommige kringen voor de lange termijn hoge verwachtingen over had.

Op korte termijn zou echter het herstel van de Duitse economische eenheid het belangrijkste voordeel van samenwerking tussen oost en west voor de Nederlandse economie zijn. De wijze waarop de vier bezettingsmogendheden de 'witte plek' in Van Kleffens' veiligheidsconceptie bezig waren in te kleuren was namelijk rampzalig voor de Nederlandse economie. De in Potsdam gemaakte afspraken bleken bij de uitvoering in de praktijk tot zeer verschillende interpretaties van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië enerzijds en de Sowjet-Unie anderzijds te leiden. Daarbij kwam dat Frankrijk, dat zich niet gebonden achtte aan de afspraken van Potsdam, een gemeenschappelijk bestuur van Duitsland ernstig bemoeilijkte.

De tegenstellingen tussen de bezettingsautoriteiten hadden in 1946 geleid tot een economische opsplitsing van Duitsland, waarvan de nadelige gevolgen voor Ne-

21. Archief Buitenlandse Zaken, 912.13, Grenscorrecties Nederland-Duitsland, Nota van dr. H.M. Hirschfeld: 'De economische vraagstukken van Duitsland en de vredesonderhandelingen', d.d. 7-12-1946.

22. Voor de tekst van dit memorandum, zie Van Campen, *Security*, 230-243.

derland volgens de toenmalige minister van economische zaken Huysmans 'enorm en moeilijk herstelbaar' waren²³. Het economisch herstel van Duitsland werd in de weg gestaan door het verschillend economisch beleid dat in de vier zones werd gevoerd en de daaruit voortvloeiende belemmeringen in het interne Duitse handelsverkeer. Engeland en de Verenigde Staten moesten daarom grote sommen geld besteden om de Duitse bevolking in hun zones van de eerste levensbehoefte te voorzien. De bezettingsautoriteiten gingen een min of meer autarkisch beleid voeren, waarbij zo min mogelijk werd geïmporteerd en zo weinig mogelijk gebruik werd gemaakt van de door buitenlanders verrichte diensten, zodat de bezettingskosten zo laag mogelijk werden gehouden. Dit had mede tot gevolg dat van alle Westeuropese landen Nederland het minst in de gelegenheid was het economisch verkeer met Duitsland te herstellen.

DE MARSHALL-HULP

Een nauwere samenwerking tussen oost en west bleek echter niet te realiseren. De tegenstellingen verscherpten zich in 1947 en leidden tot de Amerikaanse containment-strategie. De ervaringen die de Amerikanen na de nederlaag van de Asmogendheden met de Sowjet-Unie hadden opgedaan, brachten hen tot de conclusie dat het streven naar een collectieve veiligheid geen zin meer had en dat het indammen van de Russische invloed in Europa nu eerste prioriteit moest hebben. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Marshall hield in dit kader op 5 juni 1947 zijn beroemde rede waarin hij Europa economische hulp van Amerika aanbood. In Nederland was de reactie op Marshall's rede onmiddellijk positief, niet zozeer om politieke, maar vooral om economische redenen. De Nederlandse economie stond er in 1947 namelijk zeer slecht voor. De export zou dat jaar nog maar tot bijna de helft van het volume van voor de oorlog stijgen, terwijl de import tot meer dan drie-kwart van het vooroorlogse volume toenam. Het Nederlands-Duitse handelsverkeer was nog slechts een kwart van de vooroorlogse handelsomzet. Er werd snel ingeteerd op de goudreserves en het deviezenbezit en men moest grote leningen in het buitenland sluiten. Het centrale probleem was het tekort aan dollars. Terwijl Nederland voor de oorlog ongeveer 20 procent van zijn import uit het dollar-areaal had betrokken, beliep dat nu omstreeks 40 procent²⁴. Nederland zou zonder hulp tot drastische invoerbeperkingen moeten overgaan met als gevolg, zo blijkt uit een nota van het ministerie van financiën, dat de verzorging van de bevolking tot onder het bestaansminimum zou dalen

23. *Keesings Historisch Archief* (1943-1946) 6933.

24. *Archief Economische Zaken*, (BEB) 282, nota van dr. H.M. Hirschfeld, d.d. 1-11-1947.

met alle sociale gevolgen van dien²⁵. Onder deze omstandigheden was het overduidelijk dat Nederland zou deelnemen aan het Amerikaanse hulpprogramma, ook nadat de Sowjet-Unie en haar Oosteuropese bondgenoten hadden besloten de Amerikaanse voorstellen af te wijzen met als argument dat deze niets anders waren dan een nieuwe vorm van economisch imperialisme.

Door dit besluit van de Sowjets werd de economische tweedeling van Europa een feit, vooral nadat de westerse bezettingszones in Duitsland ook bij de Marshall-hulp betrokken werden. Het Nederlandse streven naar economische samenwerking met Oost-Europa werd hierdoor de doodsteek toegebracht. Op het eerste gezicht lijkt dit misschien een tegenslag, maar het was in feite een voordeel dat de Nederlandse buitenlandse politiek van deze doelstelling werd bevrijd. De Marshall-hulp bracht Nederland uit de impasse, waarin de Nederlandse buitenlandse politiek was gebracht door het uiteenlopen van de economische en de veiligheidsbelangen. In de oorlogsjaren toen de problematiek van de veiligheid centraal had gestaan, had men een duidelijke keus voor de Verenigde Staten gemaakt. Door de problemen van het economisch herstel en de Nederlandse behoefte aan een economisch bloeiend Duitsland was de koers in de eerste jaren na de oorlog verlegd in de richting van een samenwerking tussen oost en west, een samenwerking waar men eigenlijk, tegen beter weten in, op hoopte. Door de deelname aan het Marshall-plan waren de economische en de veiligheidsbelangen van Nederland nu weer op één lijn gebracht en was in beide gevallen het zwaartepunt bij de Verenigde Staten komen te liggen. Het breukpunt in de Nederlandse buitenlandse politiek ligt daarmee analytisch gezien in de zomer van 1947. In werkelijkheid heeft het nog tot begin 1948 geduurd voordat dit standpunt officieel werd aanvaard.

DE KOUDE OORLOG

Eind 1947 ontkende de Nederlandse regering nog dat zij een politieke keuze in de tegenstelling tussen oost en west had gemaakt²⁶. Het was niet de schuld van de westerse mogendheden dat de Oosteuropese landen niet deelnamen aan het Marshall-plan, daar deze landen oorspronkelijk ook waren uitgenodigd. Ook wees de regering erop dat het Marshall-plan slechts van tijdelijke aard zou zijn. Zij onderstreepte het belang van de Economie Commission for Europe, de ECE, voor de samenwerking op lange termijn. De ECE werkte onder de Verenigde Na-

25. Archief Buitenlandse Zaken, 610.33, Nederland-Marshall Plan, nota van de minister van financiën, in de Raad voor Economische Aangelegenheden aangenomen op 22-10-1947.

26. *Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (1947-1948)*, 'Rijksbegroting voor het dienstjaar 1948' (Den Haag, 1948) 1e hoofdstuk, memorie van antwoord, 15.

ties en de Oosteuropese landen namen daaraan ook deel²⁷. In deze opmerking zat een zeker element van hypocrisie, aangezien de Nederlandse delegatie juist de instructie had gekregen dat het Marshall-plan in elk geval voorrang zou hebben, wanneer plannen van de ECE hiermee in conflict zouden komen²⁸.

Deze dubbelhartige houding werd veroorzaakt door de omstandigheid dat de regering geen definitieve besluiten wilde nemen zonder eerst nog één keer te proberen met de Sowjet-Unie tot overeenstemming te komen over een gemeenschappelijke politiek ten aanzien van Duitsland. Of dit mogelijk was moest blijken op de conferentie tussen de vier grote mogenheden die in de laatste maanden van 1947 te Londen zouden plaatsvinden. Indien deze zou mislukken en de scheiding van Duitsland in een oostelijk en een westelijk deel een min of meer definitieve vorm zou aannemen dan zou dit voor de regering aanleiding zijn 'om haar politiek in Europa van de grond af opnieuw in overweging te nemen', zo liet Van Boetzelaar de Tweede Kamer weten²⁹. Toen de conferentie van Londen in een volledig fiasco eindigde, betekende dit het einde van een periode waarin op twee paarden tegelijk werd gewed.

Het was echter niet mogelijk direct af te stevenen op een bondgenootschap met de Amerikanen. De Amerikaanse regering had weliswaar door middel van de Truman-doctrine en de Marshall-hulp aangegeven dat zij zich actief met de veiligheidssituatie in Europa wilde bezighouden, maar vooralsnog beperkte het beleid van de Amerikanen zich tot economische en financiële hulp en het was niet te verwachten dat zij op dat moment een bondgenootschap met de Westeuropese landen zouden sluiten. De kracht van het isolationisme was daarvoor nog te groot.

Een bondgenootschap tussen de Westeuropese landen alleen zou anders dan drie jaar tevoren bij de Amerikanen echter in goede aarde vallen. De Amerikanen hadden tijdens de besprekingen over de Marshall-hulp steeds aangedrongen op nauwe samenwerking tussen de deelnemende Europese landen en zodoende begon men met het maken van een regeling tussen Engeland, Frankrijk en de Benelux-landen, waarover Van Kleffens drie jaar tevoren al had gesproken. Het voorstel kwam niet van de Nederlanders, dat lag niet in de afwachtende en voorzichtige aard van de Nederlandse diplomatie op dit punt. De Engelse minister Bevin nam het initiatief en bepleitte in een rede kort na het mislukken van de conferentie van Londen, in januari 1948, de politieke aaneensluiting van West-Europa en de oprichting van een Westeuropese Unie. Nederland reageerde onmiddellijk

27. *Handelingen Tweede Kamer, 1947-1948*, 438.

28. Archief Economische Zaken (BEB), 214/2, Instructie voor de Nederlandse delegatie naar de eerste vergadering van de commissie van de E.C.E. voor industrie en grondstoffen, d.d. 21-11-1947.

29. *Handelingen Tweede Kamer, 1947-1948*, 'Rijksbegroting voor het dienstjaar 1948', 3e hoofdstuk, memorie van antwoord, 14.

positief. De belangrijkste bezwaren tegen een dergelijke Westeuropese aansluiting die drie jaar eerder nog gegolden hadden, waren nu immers verdwenen. De houding van de Verenigde Staten was positief en de Engelsen zouden deelnemen. Frankrijk had zich vooralsnog in het westerse kamp geschaard, zoals bleek uit het verbond dat Frankrijk in het begin van 1947 met Engeland had gesloten en uit de Franse deelname aan het Marshall-plan. Aan de bezwaren van de Russen wilde men zich verder niet veel gelegen laten liggen³⁰. Ook de reacties van België en Luxemburg op het Britse voorstel, dat tevoren met de Fransen was besproken, waren positief zodat de onderhandelingen tussen de vijf landen begin maart konden beginnen. Een notawisseling tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk enerzijds en de Benelux-landen anderzijds was daaraan voorafgegaan. Op een aantal punten bleken de standpunten van de twee landencombinaties uiteen te lopen. De Benelux-landen waren door hun hechte samenwerking in staat de Fransen en Britten concessies af te dwingen. Hun onderhandelingspositie werd versterkt door het feit dat het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk het initiatief hadden genomen en dus min of meer de vragende partij waren. Reeds twee maanden na de rede van Bevin werd het verdrag te Brussel ondertekend. Vooral ten gevolge van de communistische staatsgreep in Praag waren de onderhandelingen zo snel verlopen. Ook de Nederlanders gaven echter op belangrijke punten toe. Het verdrag bleef in theorie tegen Duitsland gericht, een belemmering volgens de Nederlanders voor de gewenste mogelijkheid om tot verdere Westeuropese samenwerking te komen.

DE RUSSISCHE DREIGING

De gebeurtenissen in Praag en kort daarop de blokkade van West-Berlijn leidden in de eerste helft van 1948 tot een sterke opleving van de vrees voor een Russische dreiging³¹. De Nederlandse deelname aan het verdrag van Brussel en het daarop volgende Atlantische bondgenootschap vloeiden niet voort uit vrees voor een Russische militaire aanval. Zeker, de sombere interpretatie van de Russische buitenlandse politiek die Van Kleffens enige jaren daarvoor al had gegeven was nu algemeen aanvaard en ieder geloof in samenwerking met de Sowjets op het gebied van de internationale veiligheid was verdwenen. Dat wilde overigens niet zeggen dat de pogingen om het handelsverkeer uit te breiden beëindigd werden. Men ging er namelijk van uit dat de Sowjet-Unie in de steeds heviger wordende

30. Voor een meer gedetailleerde analyse van de Nederlandse houding in de onderhandelingen die tot het Verdrag van Brussel hebben geleid zie mijn 'Van afzijdigheid naar bondgenootschappelijkheid. Het Nederlandse veiligheidsbeleid in de jaren 1945-1948', *Internationale Spectator* (1978) 324-336.

31. Zie ook het in dit nummer gepubliceerde artikel van J.C.H. Blom: 'Jaren van tucht en ascese'.

koude oorlog er toch niet toe zou overgaan militaire middelen aan te wenden. Op het ministerie van oorlog waren de opvattingen hierover weliswaar pessimistischer dan elders in het overheidsapparaat, maar de woorden van minister Lief tinck dat 'Het standpunt van de Regering wordt beheerst door de speculatie dat in de eerstvolgende jaren geen agressie is te duchten' zijn toch typerend³². Een militair optreden van Rusland in West-Europa zou immers wegens de aanwezigheid van de Amerikaanse troepen in Duitsland onmiddellijk leiden tot een oorlog met de Verenigde Staten en daarvoor was de Sowjet-Unie nog te zwak. Zij moest niet alleen nog herstellen van de ontzaglijke verwoestingen van de tweede wereldoorlog, maar zij had ook nog geen eigen atoombom.

De werkelijke Russische dreiging lag, zo meende men, op economisch en psychologisch vlak. Men verdacht Rusland ervan het economisch herstel van West-Europa te willen blokkeren door de samenwerking in Duitsland onmogelijk te maken. De krachtige communistische partijen in Frankrijk en Italië zouden in de sociale onrust die dan in West-Europa zou ontstaan, de kans krijgen om hun positie te versterken. In een klimaat van algehele demoralisatie van de anti-communistische krachten, die nog in de hand zou worden gewerkt door de aanwezigheid van de Russische militaire macht achter de horizon, zouden deze partijen vervolgens de macht kunnen overnemen of althans een anti-Russische koers van West-Europa kunnen beletten. Hoe klein men in Den Haag de kans op een militaire aanval op West-Europa schatte, blijkt wel uit het feit dat Nederland in 1948 en 1949, toen de koude oorlog al in volle gang was, nagenoeg onverdedigd was, op enige duizenden luchtverdedigingstroepen na³³. Tegelijkertijd vertrokken jaarlijks tienduizenden militairen naar Indonesië. De plannen die op het ministerie, van oorlog in 1948 ontwikkeld werden om de defensie-uitgaven te verhogen voor de verdediging van Nederland werden drastisch besnoeid met als argumentatie dat 'men Rusland geen grotere dienst kon bewijzen, dan door het uitgeven van hoge bijdragen voor militaire doeleinden, welke de economische en sociale positie van ons land aantasten'³⁴.

De stemming in de ministerraad keerde zich in de loop van 1949 nog meer tegen verhoging van de defensieuitgaven. Zo moest minister-president Drees, geen militaire scherpstrijper, in juni 1950 in de ministerraad zelfs met de volgende woorden de defensiebegroting in bescherming nemen:

dat het voor hem onaanvaardbaar is dat het leger praktisch wordt uitgeschakeld. Indien hiertoe zou worden besloten, zou men tevens uit het Atlantisch pact moeten treden³⁵.

32. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de ministerraad van 4-4-1949.

33. Zie daarvoor de Memories van Toelichting op de begrotingen voor het ministerie van Oorlog voor 1949 en 1950.

34. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de ministerraad van 24-1-1949.

35. *Ibidem*, van 2-5-1950.

Pas na de Noordkoreaanse inval in Zuid-Korea later in juni 1950 zou mede onder druk van de Verenigde Staten de verhoging van het defensiebudget totstand komen. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de Nederlandse regering zich niet zeer bezorgd maakte over de lange duur van de onderhandelingen met de Verenigde Staten over een Atlantisch bondgenootschap. Deze begonnen enige maanden nadat de Westeuropese landen zich via het verdrag van Brussel aaneengesloten hadden en liepen van juli 1948 tot maart 1949. De binnenlandse situatie in de Verenigde Staten, eerst in november 1948 de presidentsverkiezingen en vervolgens het overleg met de senaat, leidden tot steeds nieuwe verdragen. De zekerheid dat de Verenigde Staten zich niet meer uit Europa zouden terugtrekken was veel belangrijker dan deze verdraging en dat was het psychologisch belang van de band met Amerika.

Na de ondertekening van het Noord-Atlantisch verdrag begon men niet onmiddellijk met de voorbereidingen voor een nauwe militaire samenwerking. Dat gebeurde pas na het uitbreken van de Korea-oorlog. Het bestaan van het verdrag zag men als een belangrijke overwinning in de strijd tegen het communisme. Gecombineerd met economisch herstel in het kader van het Marshall-plan zou het een injectie van zelfvertrouwen aan de bevolking geven.

ONDER AMERIKAANSE LEIDING

Het bondgenootschap met de Verenigde Staten kon Nederland toch geen volledige oplossing voor zijn veiligheidsprobleem geven, daar het Duitse vraagstuk nog gedeeltelijk onopgelost bleef. Enerzijds was de vrees voor een herleving van het Duitse gevaar zeker niet verdwenen, maar anderzijds was de medewerking van West-Duitsland in de verdediging tegen de Sowjet-Unie noodzakelijk.

Het Nederlandse beleid was gericht op de vorming van een zwak centraal Duits gezag opdat de door Nederland bepleitte economische wederopbloei van Duitsland zo min mogelijk politiek gevaarlijke consequenties zou hebben. De Nederlandse opvattingen kwamen overeen met die van de Fransen en Belgen maar niet met het Amerikaanse beleid. De Amerikanen wensten de westerse bezettingszones niet alleen in economisch opzicht snel op de been te helpen, zij wilden West-Duitsland ook een betrekkelijk krachtige bondsregering geven, zodat de Bondsrepubliek een effectief bastion kon zijn in de koude oorlog met de Sowjet-Unie. In de eerste helft van 1948 vonden er te Londen besprekingen plaats tussen de Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk, waaraan ook de Benelux-landen deelnamen. Dat was niet moeiteloos gelukt, daar België en Nederland al vanaf het einde van de oorlog geprobeerd hadden, soms in overleg met de andere buurlanden van Duitsland, betrokken te geraken bij het overleg tussen de grote mogendheden over Duitsland. De grote mogendheden waren niet van plan hun toch al

moeizame besprekingen verder te belasten, zodat zij de talloze verzoeken om toegelaten te worden tot het overleg iedere keer weer afwezen en de stroom nota's van België, Nederland en Luxemburg grotendeels onbeantwoord lieten. De onderhandelingen over het verdrag van Brussel die begin 1948 op voorstel van het Verenigd Koninkrijk plaatsvonden, boden de kans hierin verandering te brengen. De Nederlandse regering dreigde het voorstel van Bevin te zullen afwijzen als de Benelux-landen niet betrokken zouden worden bij de besprekingen te Londen en liet bij monde van minister Van Boetzelaer weten

dat verdere onderhandelingen tussen Engeland, Frankrijk en de Benelux-landen weinig zin zouden hebben, indien het niet de bedoeling was de Benelux-landen medezeggenschap op voet van gelijkheid inzake Duitsland te geven³⁶.

De Benelux-landen slaagden er inderdaad in toegelaten te worden tot de besprekingen tussen de drie westerse bezettingsmogendheden. De Benelux-samenwerking ging hierbij verder dan ooit te voren aangezien de drie landen één gemeenschappelijke delegatie afvaardigden. Zij mochten weliswaar op voet van gelijkheid meepraten met de bezettingsmogendheden, maar alleen als drie landen met één stem.

Het verloop van de conferentie was zeer teleurstellend voor de Nederlanders. Op bijna alle punten waarover de meningen verdeeld waren moesten de Benelux-landen en Frankrijk toegeven aan de verlangens van de Amerikanen die meestal door de Britten gesteund werden. Toch ondertekende Nederland het Atlantisch pact daar een bondgenootschap met de Verenigde Staten te belangrijk was. In een nabespreking over de conferentie van Londen op het ministerie van buitenlandse zaken kwam deze prioriteit duidelijk naar voren. Sombor constateerde men 'dat de behandeling van economische en territoriale eisen ... niet het minste succes heeft opgeleverd'. Daar stond echter tegenover dat de Amerikaanse vertegenwoordiger tijdens de conferentie had meegedeeld dat de Verenigde Staten 'bereid zijn om publiek tegenover de Westeuropese Regeringen te verklaren dat de Amerikaanse troepen in Duitsland zullen blijven tot de vrede in Europa is verzekerd'. De Nederlanders besloten daarom het gedeeltelijk failliet van hun Duitsland-politiek maar op de koop toe nemen:

De Amerikaanse Regering heeft voor wat de veiligheid betreft zeer vergaande toezeggingen gedaan die het wenselijk maken zich niet tot het uiterste te verzetten tegen de spoedige vorming van een Regering in West-Duitsland, die door de V.S. wordt gewenst.

Van Starckenborgh, op dat moment ambassadeur te Parijs, formuleerde de keus die op dat moment gemaakt werd op pregnante wijze:

36. Archief Buitenlandse Zaken, Archief ambassade Parijs, GA/B I A, verslag van het gesprek van minister Van Boetzelaer met de Franse ambassade en Britse tijdelijk zaakgelastigde, d.d. 19-2-1948.

Nederland staat voor de keuze of het de aanwijzingen van de V.S. wil volgen of niet. Wilen wij deze aanwijzingen volgen dan zullen wij onze bescheiden wensen moeten laten vallen.

De vergadering concludeerde 'dat deze lijn acceptabel is, mits wij een redelijke garantie van de V.S. voor onze veiligheid krijgen'³⁷.

HET DUITSE PROBLEEM EN DE EUROPESE SAMENWERKING

Het probleem van een mogelijke toekomstige Duitse dreiging was met dat al nog onopgelost. Die vrees was in deze jaren nog niet verdwenen zoals onder meer bleek toen de nieuwe minister van buitenlandse zaken, Stikker, tijdens een discussie in het kabinet over het Duitse probleem onder meer betwijfelde of Duitsland 'in de toekomst geen zelfstandige bedreiging van het Westen zal zijn'³⁸. Het betrof niet alleen Duitsland, maar zoals Hirschfeld het formuleerde 'Duitsland in combinatie met anderen. Het is best mogelijk dat Duitsland gebruik zal trachten te maken van de geallieerde tegenstellingen'³⁹.

Eén van de conclusies die men hieraan verbond was dat de bezetting van West-Duitsland door de Westerse mogendheden voorlopig gehandhaafd zou moeten blijven. Een tweede conclusie was dat West-Duitsland zo volledig mogelijk in de Westeuropese samenwerking moest worden ingekapseld. Aangezien een oplossing door middel van een politieke verzwakking van West-Duitsland wegens de Amerikaanse houding niet mogelijk was en Nederland zelf teveel schade zou ondervinden van een economische verzwakking van Duitsland, kwam het zwaartepunt van de Nederlandse politiek ten aanzien van Duitsland noodgedwongen bij de Europese samenwerking te liggen, zoals blijkt uit een nota over Duitsland uit 1949 van minister Stikker aan de Tweede Kamer:

Opneming van Duitsland in de culturele, sociale, economische en politieke samenwerking tussen de andere Europese landen zal... op den duur kunnen leiden tot opheffing van het gevaar van hernieuwde Duitse agressie⁴⁰.

De houding van de Nederlandse regering ten aanzien van de Europese eenwording was in eerste instantie weinig positief. Dat wil niet zeggen dat de regering iedere vorm van Europese samenwerking afwees. Zij stond namelijk voorzichtig positief ten opzichte van 'functionele' samenwerking, dat wil zeggen een inter-

37. Bovenstaande twee paragrafen zijn gebaseerd op het verslag van de op 24-5-1948 plaatsvindende ambassadeursconferentie, Archief Buitenlandse Zaken, Archief ambassade Parijs, GA/B I A.

38. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de ministerraad van 13-6-1949.

39. *Ibidem*.

40. *Handelingen Tweede Kamer, 1948-1949, Bijlagen, 'Nota over de stand van zaken met betrekking tot het Duitse vraagstuk'* (Den Haag, 1949) 12.

gouvernementele, tot deelgebieden beperkte, samenwerking. Voorzichtig, omdat haar uitgangspunt was dat de samenwerking in het economisch voordeel van Nederland moest zijn. Minister Van Boetzelaer verklaarde in 1947 dat Nederland alleen aan een Europese douane-unie zou deelnemen

voor zover daarvan een uitbreiding van onze handel, een verhoging van onze welvaart en een eventueel daaruit voortvloeiende versterking van onze positie te verwachten viel⁴¹.

De regering stond afwijzend tegenover een streven naar een Europese federatie. Dit ideaal werd als een wereldvreemd denkbeeld van de hand gewezen. De gedachte om een raad van Europa op te richten ontlokte aan vice-minister president Van Schaik in de ministerraad de opmerking 'of wij ons serieus moeten bezighouden met een dergelijk utopistisch denkbeeld'⁴². (De Raad van Europa is inderdaad opgericht, maar ten gevolge van het verzet van bepaalde regeringen, zoals de Nederlandse en de Britse, heeft zij niet kunnen voldoen aan de oorspronkelijk hooggestemde verwachtingen van de Europese federalisten). Het is in dit licht opvallend dat de Nederlandse regering in 1950 positief reageerde op het Schumanplan en dit niet als te vergaand afwees, zoals het Britse kabinet deed. In de opzet van Schuman had de op te richten Europese Kolen en Staal Gemeenschap namelijk een sterk supra-nationaal karakter en ging veel verder dan een beperkte, functionele samenwerking, zoals Nederland wenste. Voor Nederland, dat in deze jaren nog nauwelijks over een zware industrie beschikte, was er bovendien op korte termijn geen duidelijk economisch voordeel. Het Nederlandse besluit tot deelname aan de EGKS is voornamelijk bepaald door internationaal-politieke factoren. Minister-president Drees verwachtte 'in het algemeen van een verwezenlijking van het Plan Schuman meer nadelen dan voordelen voor het interne Nederlandse belang, in het bijzonder op het gebied van de loon- en prijspolitiek'. (Deze verwachting werd overigens bestreden door Van den Brink, de minister van economische zaken, een overtuigd 'Europeaan'). Ook Drees pleitte desondanks voor Nederlandse deelname aan het Schumanplan, omdat dit hem 'met name vanuit een internationaal oogpunt beschouwd' gewenst voorkwam⁴³. Minister

41. *Handelingen Tweede Kamer, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1948*, 3e hoofdstuk, memorie van antwoord, 9.

42. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de ministerraad van 23-8-1948.

43. Ministerie van Algemene Zaken, notulen van de vergadering van de Raad voor Economische Aangelegenheden van 1-7-1950.

Stikker wees er eveneens op 'dat deelneming van Nederland aan het Plan Schuman internationaal gezien noodzakelijk is'⁴⁴.

Welke internationaal politieke factoren maakten de deelname van Nederland aan de EGKS noodzakelijk? Eén daarvan was de grote Amerikaanse druk op de Europeanen om tot een verdergaande samenwerking te komen. Na het uitbreken van de Korea-oorlog, die de vrees voor het uitbreken van een conflict in Europa deed toenemen, was het voor Nederland van groot belang de Verenigde Staten te vriend te houden. Anders dan bij voorgaande plannen zou Frankrijk bij het Schuman-plan niet de grootste mogendheid binnen het samenwerkingsverband zijn. West-Duitsland zou een zeker tegenwicht vormen zodat Nederland niet bevreemd hoefde te zijn in de Franse 'invloedssfeer' te worden opgeslokt. Maar misschien wel de belangrijkste reden was dat het Schuman-plan een oplossing bood voor de 'Duitse lacune' in het Nederlandse veiligheidsbeleid. De Bondsrepubliek zou nauw aan haar Westeuropese partners gebonden worden, terwijl de inbreng van de Westduitse kolen- en staalindustrie in de EGKS de reconstructie van de Duitse oorlogsmachine onmogelijk zou maken.

De oprichting van de EGKS is het beginpunt van de Europese integratie. Voor het Nederlandse veiligheidsbeleid betekent het de afsluiting van een periode die tien jaar tevoren was begonnen met de Duitse inval in Nederland en het definitieve ineenstorten van het Europese machtsevenwicht.

44. *Ibidem*. Het Nederlandse kabinet accepteerde het Schuman-plan overigens niet in de oorspronkelijke vorm, want het stelde Nederlandse deelname afhankelijk van een beperking der bevoegdheden van de supra-nationale Hoge Autoriteit en van het instellen van een raad van ministers uit de deelnemende landen die erop moest toezien dat de nationale belangen niet zouden worden geschaad. Een houding volkomen tegenovergesteld aan het Nederlandse beleid in de loop der jaren vijftig toen Nederland het supranationale karakter van de Europese samenwerking juist beklemtoonde.

Jaren van tucht en ascese

Enige beschouwingen over de stemming in Herrijzend Nederland (1945-1950)

J. C. H. BLOM

'Dé publieke opinie bestaat niet'. Aldus luidde in 1975 de veertiende en laatste stelling bij mijn proefschrift. De nadruk diende daarbij gelegd te worden op het woordje *de*. Nu heeft een laatste stelling het voordeel dat zij niet serieus behoeft te worden genomen, maar toch zou ik nog steeds bereid zijn haar te verdedigen. Dat neemt echter niet weg, dat publieke opinies (meervoud dus) onmiskenbaar een rol spelen in de moderne samenleving, zowel in het politieke bedrijf in engere zin als in de gehele atmosfeer waarin dat bedrijf zich afspeelt. Het blijkt van belang te zijn om welke zaken grote groepen van de bevolking zich bekommeren en hoe de meningen over allerlei onderwerpen verdeeld zijn. De vele opiniepeilingen die gehouden worden en de aandacht die daaraan besteed wordt zijn daarvoor een duidelijk bewijs.

Op zoek naar bronnen voor een beschouwing over de stemming in 'Herrijzend Nederland' lag het dan ook voor de hand mede te bezien of er uit deze periode opinie-peilingen beschikbaar zijn. Het bleek, dat het in 1945 opgerichte Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie (NIPO) de persberichten met de voornaamste resultaten van gehouden enquêtes voor verreweg het grootste gedeelte nog in zijn archief heeft bewaard. Voor de periode van 1945-1950 zijn dat bijna 500 persberichten: helaas slechts een tiental uit 1945, maar al ongeveer 65 uit 1946, plusminus 90 uit 1947, omstreeks 100 uit 1948, eenzelfde aantal uit 1949 en ruim 110 uit 1950¹. Deze bron, die nog met enkele rapporten uit dezelfde periode

1. Dank gaat uit naar het NIPO voor de bereidwilligheid waarmee deze persberichten ter inzage werden gegeven. Fotocopieën van de eerste 600 persberichten, voor zover bewaard gebleven (enkele ontbreken), zijn opgenomen in de bibliotheek van het Historisch Seminarium van de Universiteit van Amsterdam. Van mei 1946 tot en met december 1949 verscheen bovendien *De Publieke Opinie*, oorspronkelijk een veertiendaagse, later maandelijks uitgave van het NIPO en het daarmee nauw gelieerde Instituut voor Marktverkenning te Amsterdam. In dit blad is een gedeelte van de enquête-resultaten, ongeveer in dezelfde vorm als de persberichten, terug te vinden. De persberichten zijn echter veel vollediger. Slechts een enkele maal werd een gegeven aangetroffen dat niet in de persberichten voorkwam. Wel kan men in dit blad verscheidene verslagen van in het buitenland gehouden enquêtes vinden. Bovendien staan er beschouwingen in over methode en waarde der opiniepeilingen. Bijvoorbeeld een uitgebreide uiteenzetting over de werkwijze in de 2e jaargang nr. 1 (12 mei 1947). Tenslotte zij gezegd op: *Zo zijn wij. De eerste vijftientig jaar NIPO-onderzoek*. Samengesteld door het Neder-