
Een nieuwe realiteit

*Een onderzoek naar de nieuwe internationale positie van Nederland na de
neutraliteitspolitiek, 1940 - 1945¹*

Daan Bastinck

S1173626

Universiteit Leiden

¹ Ik wil graag Bart van der Boom van de Universiteit Leiden, Gert Smits van de Hogeschool Utrecht en Albert Kersten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bedanken voor hun uitgebreide commentaar op eerdere versies van dit paper.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Primaire bronnen	6
Proloog: het neutrale Nederland, 1839 - 1940.....	8
Hoofdstuk 1: De visie van minister Van Kleffens	11
De positie van Nederland aan het begin van de oorlog	11
Minister Van Kleffens over Nederland tijdens de oorlog	12
Minister Van Kleffens over Nederland na de oorlog	16
Hoofdstuk 2: Atlantische samenwerking	21
Nederland en de Grote Drie	21
De Grote Drie onderling.....	24
Brievenwisseling met de Times	28
De Conferentie van Moskou	29
Van Kleffens' verklaring van 1944	32
San Francisco 1945: het oprichten van de VN	34
Omgang met de geallieerden	37
Economische besprekingen	39
Hoofdstuk 3: Continentale samenwerking	43
Epiloog	48
Conclusie	52
Literatuur	57
Archivalia.....	57
Boeken	57
Bundels	58
Bronnenuitgaven	59

Inleiding

“Wij kunnen niet de democratie verkondigen en de heerschappij der enkelen in de praktijk brengen.” – E.N. van Kleffens, 25 maart 1943.

Met de inval van het Duitse leger in Nederland op 10 mei 1940 kwam er definitief een einde aan de neutraliteitspolitiek die Nederland sinds de beëindiging van het conflict met België in 1839 betracht had. Men moest zich, voor het eerst in lange tijd, op internationaal gebied opnieuw uitvinden. In dit paper zal ik kijken hoe de Nederlandse regering dat tijdens de Tweede Wereldoorlog probeerde te doen. Ik zal kijken naar de situatie voor de oorlog, naar de vele opties, onderhandelingen en besprekingen tijdens de oorlog en naar de eindsituatie.

Mijn paper is als volgt ingedeeld. Eerst zal kort de periode van de neutraliteit geschetst worden. Vervolgens zal de visie van de Nederlandse regering na de Duitse inval besproken worden, waaruit zal blijken dat men de neutraliteit vaarwel had gezegd en dat men zelf veel nadacht over de nieuwe plaats van Nederland in de wereld. Daarna zal er gekeken worden naar de Atlantische plannen van een deel van de regering, en daarbij naar de visie van de geallieerden op de naoorlogse wereld. Er wordt besproken hoe Nederland in dit beeld paste tijdens en na de oorlog, en zowel op politiek als economisch gebied. De onderlinge verhoudingen tussen de geallieerden wordt ook in dit stuk behandeld. De persoon Van Kleffens, de minister van Buitenlandse Zaken van Nederland in de periode 1939 – 1945, treedt in mijn onderzoek naar de voorgrond, omdat hij niet enkel het Nederlands beleid uitvoerde maar ook zelf veel constructieve ideeën inbracht en zich proactief opstelde in de internationale arena: hij had overal iets over te zeggen en ging vaak de discussie aan. In het laatste hoofdstuk worden de continentale plannen van een ander deel van de regering besproken. Alhoewel de bewindslieden die normaal gesproken het meest met het buitenlands beleid bezig zijn, in het geval van Nederland tijdens de oorlog zijn dat Van Kleffens en minister van Koloniën Van Mook, weinig tot niets te maken hadden met de plannen voor continentale samenwerking waren de discussies en prestaties omtrent de monetaire overeenkomst en douaneunie met België, en later de Benelux, zeker belangrijk. Vanwege het belang van de betrekkingen tussen België en Nederland voor dit paper zal België in de tekst meer naar voren komen dan de andere kleine geallieerden.

In de literatuur over de Nederlandse buitenlandse politiek komt de Tweede Wereldoorlog als volgt aan de orde. In 1979 verscheen er van de hand van J.C. Voorhoeve de klassieker *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*.² De Tweede Wereldoorlog wordt besproken in zijn boek, maar het zwaartepunt ligt na 1948. Hij stelt dat de periode 1940 – 1945 gezien moet worden als een onderbreking van de neutrale traditie van Nederland.

Redelijk recent, in 1995, is een werk verschenen dat sindsdien wordt aangeduid als het standaardwerk voor de buitenlandse politiek van Nederland in de 20^e eeuw: *Nederland in de wereld* van de Utrechtse hoogleraar Duco Hellema.³ In dit nog steeds relevante werk (het is driemaal herdrukt en steeds geactualiseerd, laatste herdruk in 2010) wordt de Nederlandse buitenlandse politiek van de 20^e eeuw en de historiografie erover samengevat, met een tweetal hoofdstukken over de tijd ervoor om wellicht tradities of continuaties te zoeken. Hellema noemt zijn hoofdstuk over de periode 1940 – 1948 'Impasse', maar in het stuk zelf lijkt hij met die term meer de periode 1945 – 1948 te bedoelen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog ziet hij wel het begin van een proces van aanpassing, maar in zijn optiek overheersen nog altijd de oude conservatieve opvattingen, vooral wat betreft de koloniën.

Als laatste is er in 2010 een boek verschenen van William Mallinson getiteld *From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*.⁴ Wederom ligt hier de nadruk niet op de periode waarin de neutraliteit werd geschonden en de Nederlandse regering andere opties moest gaan overwegen maar op de periode na 1948. Alleen in zijn hoofdstuk 'Setting the Scene' wordt de buitenlandse politiek in de jaren 1940 – 1945 besproken, de andere tien hoofdstukken behandelen de periode daarna.

Naast de algemenere werken over de buitenlandse politiek van Nederland, zijn er over de periode 1940 – 1945 zelf de volgende publicaties verschenen. H. Daalder bespreekt deze periode in een artikel uit 1953. Hij gaat de hoofdpunten langs, maar heeft tot veel bronnen nog geen toegang. Zowel het Londens Archief als de dagboeken van de minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens waren toen niet beschikbaar en zijn dat nu wel. Verder is dit stuk opvallend, omdat het de enige bron is die de Tweede Wereldoorlog als belangrijker ziet dan 1948 en daarna. Hij hemelt niet alles op dat tijdens de oorlog is gedaan, hij noemt ook wat niet gelukt is, maar hij noemt de buitenlandse politiek van Nederland na 1953 'niet bestaand'.⁵

² J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Den Haag 1979).

³ Duco Hellema, *Nederland in de wereld: Buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010).

⁴ Mallinson, W., *From neutrality to commitment. Dutch foreign policy, NATO and European integration* (Londen 2010).

⁵ H. Daalder, 'Nederland en de wereld: 1940 – 1945', *Tijdschrift voor Geschiedenis* deel 66 (1953).

Na het artikel van Daalder is het lange tijd stil, maar gedurende de jaren 1969 – 1988 verschijnt het monumentale *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* van Lou de Jong.⁶ Hierin komt ook de buitenlandse politiek aan bod. Hij beschrijft veel hetzelfde als Daalder, alhoewel het opmerkelijk is hoe positief minister Van Kleffens wordt beschreven, maar dit is dan ook de enige publicatie waarbij hijzelf meeleezer was. De Jong bespreekt de tijd na zijn onderzoeksperiode eigenlijk niet.

Hierna wordt het onderwerp besproken door Albert Kersten in zijn proefschrift over de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁷ Aangezien de buitenlandse politiek niet direct zijn onderwerp is, komt het slechts in één hoofdstuk aan bod, maar wel zeer uitgebreid.

Daarna zijn er nog een aantal korte stukken verschenen. In Hellema's overzicht van de ministers van Buitenlandse Zaken van de 20^e eeuw wordt er, naast een schets van Van Kleffens als persoon, een korte samenvatting gegeven van wat bovengenoemde auteurs hebben geconcludeerd.⁸ Eenzelfde soort samenvatting treft men aan in een publicatie van B. van der Zwan aan de hand van het in 2006 naar Nederland overgebrachte Londens Archief.⁹

De reden voor dit onderzoek is dat er in de wetenschappelijke literatuur buitenproportioneel veel aandacht is besteed aan de periode na 1948, toen Nederland het Verdrag van Brussel tekende (een voorloper van het NAVO verdrag van 1949). Tevens is er, zoals hierboven aangegeven, sinds enige tijd, namelijk sinds 1981, geen lang stuk meer geschreven over dit onderwerp. Dit paper zal uitgebreid in gaan op de periode 1940 – 1945.

Het doel van dit paper is om de buitenlandse politiek van Nederland in de periode 1940 – 1945 uitgebreid te onderzoeken en daarmee aan te tonen dat deze periode meer aandacht verdient dan dat het nu krijgt. Men legde in deze tijd het fundament voor de politiek die later gevoerd ging worden. Alhoewel in 1948 pas een daadwerkelijke alliantie werd aangegaan, is de ommekeer in denkwijze geschiedt in de periode 1940 – 1945. **In dit paper zal dit onderzocht worden aan de hand van de hoofdvraag: Hoe probeerde de Nederlandse regering Nederland op het gebied van de buitenlandse politiek opnieuw uit te vinden in de periode 1940 - 1945, wat werd er geprobeerd en wat werd er bereikt?**

⁶ L. De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* 29 delen (Den Haag 1969 – 1988).

⁷ Albert Kersten, *Buitenlandse Zaken in Ballingschap: Groei en verandering van een ministerie 1940 – 1945* (Proefschrift 1981).

⁸ Duco Hellema e.a. (eds.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999). Hellema schrijft het stuk over Van Kleffens niet zelf, het is van de hand van Bert Zeeman.

⁹ Zwan, B. van der e.a. (eds.), *Het Londens Archief: Het Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2003).

Minister Van Kleffens heeft tijdens de oorlog, in 1940, een boekje geschreven getiteld *The Rape of the Netherlands*, waarin hij zijn visie op de Duitse aanval, de Nederlandse neutraliteitspolitiek en de positie van Nederland als bondgenoot neerzet.¹⁰ Uit dit boek komt een minister naar voren die uitermate gehecht is aan de neutraliteitspolitiek die, zo schrijft hij, sinds de achttiende eeuw succesvol is gevoerd en die constant bijdraagt aan de vrede in Europa en, vanwege het uitgestrekte koloniale rijk van Nederland, ook aan de wereldvrede. Toch, met al zijn loftuitingen voor neutraliteit is dit boekje een uiting van de nieuwe koers die van Kleffens onder de gewijzigde omstandigheden gaat varen, namelijk die van de actieve bondgenoot. Dit boek schreef hij om steun en begrip te werven voor de Nederlandse zaak, en in Londen ging hij meer en meer proberen om Nederland als actieve bondgenoot neer te zetten. Een bondgenoot, die daarmee ook deelname aan de besluitvorming, zowel voor zaken tijdens de oorlog als erna, verdiende. Na het schrijven van dit boek zien we in verschillende voorstellen die het doet voor naoorlogse organisaties deze overgang van neutraliteit naar bondgenootschappen zich verder ontwikkelen.

Verdere primaire bronnen zijn de archieven en dagboeken. In het Nationaal Archief is een persoonlijk archief van Van Kleffens, maar dit is slechts sporadisch nuttig. De stukken daarin gaan over allerlei onderwerpen door Van Kleffens' hele leven, en zodoende is er maar een erg klein percentage stukken in dat archief die nuttig zijn voor mijn onderzoek.¹¹ Het Londens archief, dat niet al te lang geleden is overgebracht naar Nederland, is vele malen nuttiger. Dit bevat zeer veel correspondentie van Van Kleffens, alsmede veel krantenknipsels en persberichten.¹² Dan zijn er nog de dagboeken. Zowel Van Kleffens als zijn vrouw hielden een dagboek bij. De dagboeken van Van Kleffens zijn vooral voor persoonlijke verhalen interessant, en ook blijkt er goed uit met wie hij contact heeft en wat dat oplevert. Ook over beleidvorming en zijn mening over belangrijke zaken is er informatie aanwezig.¹³ De dagboeken van zijn vrouw zijn erg leuk om te lezen, maar er staat niet veel informatie in voor mijn onderzoek.¹⁴ Verder zijn er natuurlijk nog dagboeken en andere persoonlijke stukken van andere leden van de regering, maar die worden vanwege tijdgebrek niet behandeld.

¹⁰ Kleffens, Mr. E.N. van, *De overweldiging van Nederland* (Londen 1941).

¹¹ Nationaal Archief, Den Haag, E. N. van Kleffens, nummer toegang 2.05.86.

¹² Nationaal Archief, Den Haag, Londens Archief, nummer toegang 2.05.80.

¹³ Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD), collectie 233b (collectie Nederlandse regering in Londen), inventarisnummers 98; 99; 100;

¹⁴ De dagboeken van mevrouw Van Kleffens geven weinig informatie over politieke zaken, maar als er ooit onderzoek gedaan wordt naar 'het leven van de Nederlanders in ballingschap' is dit een zeer waardevolle bron.

Als laatste primaire bron is er de serie *Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1919 – 1945*. Dit is een zeer uitgebreide verzameling van allerlei correspondentie, notulen van ministerraden en dergelijke. Dit zijn waardevolle bronnen, niet alleen door hun welhaast allesomvattende opzet maar ook doordat er veel correspondentie leden van de Nederlandse regering in is te vinden.¹⁵ Vanwege de omvang van deze collectie is echter slechts mogelijk gebleken om twee delen van deze serie te gebruiken. Er is gekozen voor één deel aan het begin van de oorlog en één deel aan het einde van de oorlog.

¹⁵ *Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland (DBPN), periode C 1940 – 1945 Deel I – VIII* (Den Haag 1976 – 2004).

Proloog: het neutrale Nederland, 1839 - 1940

Het buitenlands beleid van Nederland kende al lange tijd geen verandering. Sinds 1839, toen de strijd met België ook officieel werd afgesloten, was Nederland altijd neutraal gebleven. Tijdens de Frans-Pruisische oorlog en de Eerste Wereldoorlog was er wel gemobiliseerd, bij die laatste oorlog zelfs vier jaar lang, maar er was geen deelname aan de strijd geweest. De Nederlandse bewindslieden hebben altijd hun uiterste best gedaan om zich buiten alle verwickelingen te houden,¹⁶ en tot 1940 lukte dit. Dat dit zolang lukte, komt zowel door de extreme voorzichtigheid van de Nederlandse regering als door de internationale situatie. De Nederlandse regering deed haar uiterste best om niemand te provoceren, of in welk conflict dan ook een kant te kiezen. Het meest extreem komt dit naar voren tijdens de Eerste Wereldoorlog. Tijdens dit conflict zien beide partijen het nut van een Nederlandse deelname aan hun zijde in, en als Nederland de boot afhoudt komen er sancties en dreigementen, alsook meer onderhandelingspogingen en toezeggingen. Zowel de Nederlandse regering als de pers nemen het tot hun beleid om alles af te slaan, en vaak ook gewoon niet te reageren, al naar gelang de meest veilige optie was.¹⁷ Dat dit wroeging wekte bij beide strijdende kampen is ontegenzeggelijk, dat Nederland niet werd betrokken in deze uiterst destructieve oorlog is ook een feit. Maar niet alleen de Nederlandse houding verzekerde de afzijdigheidspolitiek. De internationale situatie, waarin Nederland door alle grote partijen het liefst onafhankelijk werd gezien en waarbij, als één partij Nederland of een van haar koloniën zou bezetten, alle andere partijen dit als een *casus belli* zouden beschouwen, droeg er in grote mate aan bij.¹⁸ De grootste garantor en, bij gebrek aan een betere term, bondgenoot van Nederland in deze tijd was Engeland.¹⁹

Na de Eerste Wereldoorlog neemt Nederland deel aan de Volkenbond, maar alleen onder voorwaarde dat de Nederlandse neutraliteit gehandhaafd blijft. Het idee van de Volkenbond was dat ieder lid gelijk was en dat er geen blokvorming kon plaatsvinden. De Volkenbond sprak veel Nederlandse regeringsleden aan vanwege het juridische en rechtvaardige bestel.

¹⁶ Bronnen waaruit dit blijkt zijn bijvoorbeeld Hellema, *Ministers* en M.W. Jurriaanse, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken 1813 – 1900* (Den Haag 1974). Zie ook Moeyes, *De Sterke Arm* 47, 66, 70 – 71.

¹⁷ Moeyes, *De Sterke Arm* 248 – 249 en voor specifiek de perikelen van de Nederlandse pers in de Eerste Wereldoorlog zie P.H. Ritter Jr., *De Donkere Poort. Een boek, behelzende tal van Persoonlijke Herinneringen van vooraanstaande Mannen, Stemningsbeelden, Indrukken, beschouwingen, Belangrijke en Onbelangrijke Gebeurtenissen, Verhalen en Anecdoten over Nederland in de jaren 1914 – 1918* (Den Haag 1931) 275 – 276.

¹⁸ Moeyes, *De Sterke Arm* 46; 53; 75.

¹⁹ N. Ashton en D. Hellema (eds.), *Unspoken Allies: Anglo-Dutch relations since 1780* (Amsterdam 2001) 10. Voor een uitgebreide analyse van de relaties tussen Nederland en Engeland vanaf het begin van de Nederlandse neutraliteit tot aan de Eerste Wereldoorlog, zie de artikelen van N.C.F. van Sas en Maarten Kuitenbrouwer in deze bundel.

Met de inval van Duitsland was het gedaan met de neutraliteitspolitiek, en men beseftte dat er ook geen terugkeer meer mogelijk was: de tijden waren veranderd. Dit voelde men niet enkel in Nederland zo, ook in een land als Noorwegen werd er zo over gedacht.²⁰

Ook de ervaringen met de Volkenbond uit de tijd voor de Tweede Wereldoorlog speelden mee. Alhoewel de Volkenbond faalde, heeft men er wel ervaring op kunnen doen in collectieve veiligheid. Veel Nederlandse politici beschouwden de Volkenbond als de opvolger van de neutraliteitspolitiek, en deze verschuiving in visie op buitenlands beleid maakte het makkelijker, natuurlijker voor de beleidsmakers om door te gaan op de ingezette lijn dan terug te keren naar een oud concept dat eigenlijk al van de hand was gedaan.²¹ Hierdoor is het ook, dat we in de oorlog vanuit Nederland en andere kleine mogendheden veel vaker betogen horen voor collectieve veiligheid op wat voor manier dan ook, dan voor een terugkeer naar strikte neutraliteit. Deze ervaring en verandering in denken koppelde zich aan het idee dat het in de huidige tijd voor een land op zichzelf onmogelijk was om de eigen neutraliteit te handhaven. Doordat, in de ogen van veel politici, Nederland en andere landen in dezelfde positie hun uiterste best hadden gedaan om zo neutraal mogelijk te blijven, en dat dit toch niet kon voorkomen dat een ander land hen aanviel, kwamen velen tot de conclusie dat het in deze tijd van wereldoorlogen en allianties niet mogelijk was om als land lang neutraal te blijven. Zeker niet als het een land betrof als Nederland of België, dat geografisch strategisch lag. De moderne militaire techniek had bovendien, door tanks en vliegtuigen, afstanden dramatisch verkleind. De neutraliteit had de Duitse legers niet weten buiten de deur te houden, men hoopte nu dat een vorm van bondgenootschap zou helpen om de oorlog te winnen en dat een vorm van collectieve veiligheid een eventuele latere agressor wel tegen zou kunnen houden.

Nog in de tijd van de Volkenbond, in 1935, maakte toenmalig minister-president Hendrikus Colijn avances naar Engeland om een stilzwijgende samenwerking tot stand te brengen. Hij stelde voor nieuwe wapenaankopen voor zowel Indië als Nederland zelf op de behoeftes van de Britse defensie overwegingen af te stemmen. Dit soort bondgenootschappelijke onderhandelingen, buiten de Volkenbond om, versterken het beeld van een land dat de neutraliteit achter zich heeft gelaten. Alhoewel een actie als deze zeker niet door iedereen werd goedgekeurd, werd het ook niet door iedereen veroordeeld: toen het doordrong dat de Volkenbond een dode letter was, leek men liever naar een bondgenootschappelijke dan een neutrale buitenlandse politiek te gaan. Een ander

²⁰ Krantenartikel in onbekende Amerikaanse krant, waarschijnlijk *the Times* (omdat Loudon en Boetzelaer die het meeste gebruiken) gedateerd 22 juli 1942 geschreven door onbekende correspondent. Er wordt een officiële verklaring van de Noorse regering omtrent de toekomst van Scandinavië besproken. NL-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 2050.

²¹ Moeijes, *De sterke arm, de zachte hand* 401.

voorbeeld hiervan is aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog. De opperbevelhebber van de Nederlandse krijgsmacht, H.G. Winkelman, had getracht een op punten gemeenschappelijk beleid met België op te zetten. De Belgische politici, die nog hoopten op neutraliteit en alles wat provocerend door Duitsland opgevat zou kunnen worden wilden vermijden, hielden de boot af. In Nederland echter werden deze bondgenootschappelijke stappen van Winkelman gesteund door het Nederlandse kabinet, voornamelijk door de ministers van Oorlog en Buitenlandse Zaken, respectievelijk A.Q.H. Dijxhoorn en E.N. van Kleffens.

Hoofdstuk 1: De visie van minister Van Kleffens

De positie van Nederland aan het begin van de oorlog

De ideeënvorming omtrent de naoorlogse positie van Nederland begon bij de regering vanaf eind 1941. Daarvoor was het beleid van de Nederlandse regering meer gericht geweest op de oorlogvoering en de rol van Nederland daarbij; Nederland nam in deze fase van de oorlog namelijk een (in ieder geval in eigen ogen) belangrijkere plaats in bij de geallieerden. De geallieerde situatie was geheel anders toen Rusland en Amerika nog niet bij de oorlog betrokken waren. Dit maakte de positie van een land als Nederland belangrijker, en de Nederlandse regering zag zichzelf als de belangrijkste bondgenoot van Engeland in de strijd tegen Duitsland.²² Na de start van operatie Barbarossa in juni 1941, waardoor Rusland bij de oorlog werd betrokken, en de aanval op Pearl Harbor in december 1941 waardoor Amerika bij de oorlog werd betrokken, bleek deze illusie geheel verleden tijd. Het oprichten van het *Combined Chiefs of Staff Committee* aan het einde van het jaar door Engeland, Amerika en Rusland werd door Nederland met argusogen bekeken. Nederland was, in de visie van minister Van Kleffens, ten nauwste bij de taken van dat comité betrokken, maar werd desondanks niet uitgenodigd om er aan deel te nemen. Slechts ‘consultation’ werd Nederland in het vooruitzicht gesteld, op een door de grote geallieerden te kiezen tijdstip. Nederland wordt uiteindelijk wel vertegenwoordigd in dit comité, zelfs sneller dan verwacht (drie maanden later) maar niet op gelijke voet met de grootmachten, en enkel voor het Zuid-Oost Aziatische theater (ook wel het *Pacific War Council* genoemd).²³ Van Kleffens geeft de Ambassadeur A. Loudon hiervoor de eer. Die lijkt dit namelijk door middel van zijn goede contacten bij de Amerikaanse regering, in dit geval via Chief Justice Frankfurter ‘die het oor van Roosevelt heeft’ bewerkstelligt te hebben.²⁴ Alhoewel dit zeker een overwinning is (genoeg andere landen worden in dat comité niet vertegenwoordigd), is het niet zo dat de Nederlandse vertegenwoordiger daar over alle strategische en militaire vraagstukken kan meebeslissen. Over tijd komt het nut van de Nederlandse aanwezigheid in dit comité voor de Nederlandse regering het beste ter uiting in de levering van informatie. Met enige regelmaat wordt de regering op deze manier ingelicht, redelijk precies, over wat precies de plannen van de geallieerden zijn. Alhoewel Nederland de grote militaire beslissingen zelf niet kan

²² M. Faassen, ‘In de marge: het Nederlands buitenlands beleid in de jaren 1940 – 1945’ in: Van der Zwan, *Londens Archief* 12.

²³ Hellema, *Nederland in de Wereld* 110.

²⁴ Dagboek Van Kleffens, 30 januari 1942, NIOD, 233b, no. 98.

beïnvloeden, is dit informatiekanaal erg belangrijk en zorgt het ervoor dat de Nederlandse regering bepaalde zaken eerder weet dan anderen die weten.²⁵

De toetreding van de VS en de Sovjet-Unie werd in de lente van 1942 nog eens aangevuld met de val van Indië. Zolang Indië nog niet bezet was, had de Nederlandse regering een goede rechtvaardiging voor deelname aan besprekingen op hoog niveau, in ieder geval in het Aziatische deel van de oorlog. Met de val van Indië werd dit erg bemoeilijkt, vooral voor wat de Amerikanen en Russen betreft. Voor hen was Nederland toch al niet erg belangrijk, en bij de Amerikanen kon hier nog bij opgeteld worden dat er een steeds sterkere antikoloniale lobby was, waar verderop in dit paper dieper op in zal worden gegaan. Wat de Britten betreft mochten de Nederlanders een belangrijke rol blijven spelen in die regio, men vond de Nederlanders goede bestuurders en ging ervan uit dat hun hulp in het verre oosten erg belangrijk zou zijn.²⁶

Na deze ontwikkelingen werd het voor Nederland substantieel moeilijker om zich hoorbaar te maken, en om mee te praten over een naoorlogse organisatie. Dit leidde ertoe, dat de Nederlandse regering de positie van Nederland ging herzien en hier ideeën over ontwikkelde.²⁷ De ideeënvorming was bijna geheel geconcentreerd bij minister Van Kleffens. Van Mook, de minister van Koloniën, hield zich bezig met de naoorlogse positie van vooral Nederlands-Indië en verscheidene ministers van financiën waren bezig met continentale overeenkomsten, zoals de Benelux. Maar verreweg de meeste beleidsvorming werd gedaan door de minister van Buitenlandse Zaken.²⁸

Minister Van Kleffens over Nederland tijdens de oorlog

Van Kleffens was van mening dat Nederland nog altijd een belangrijke bijdrage leverde aan de oorlogsvoering, en bovendien dat Nederland niet over één kam te scheren was met de andere kleine geallieerden, zoals wij later ook zullen zien. Over de Nederlandse bijdrage aan de oorlog verschilde hij substantieel van mening met zijn collega's bij de Grote Geallieerden. Zowel in Engeland

²⁵ Een voorbeeld: De Amerikaanse regering wil in het geheim een deal sluiten met de Japanse regering omtrent het uitwisselen van gevangenen. Alleen de Britse en Nederlandse regeringen worden hiervan op de hoogte gesteld. Zie Schoenfeld (Amerikaans gevormachtigd minister) aan het ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland, 13 juni 1944, DBPN, periode C, deel VIII no. 192a p. 304 – 306.

²⁶ Christopher Thorne, *Allies of a Kind: the United States, Britain and the war against Japan 1941 – 1945* (Londen 1978) 219.

²⁷ C. Hull aan F.D. Roosevelt 16 jan. 1942, NIOD, collectie F.D. Roosevelt no. 217.

²⁸ Kersten, *Buitenlandse zaken in ballingschap* 286.

als in Amerika, maar bij de laatste meer dan bij de eerste, heerste het idee dat de Nederlandse bijdrage aan de oorlog verwaarloosbaar was, en zodoende achtten zij het vanzelfsprekend dat de Nederlandse inspraak in commissies en dergelijke over onderwerpen over en na de oorlog zeer klein zou zijn.²⁹ Echter, Van Kleffens beargumenteerde dat de Nederlandse oorlogsinspanning wel degelijk iets voorstelde. Ten eerste noemde hij het feit dat Nederland, en de andere geallieerden, zich niet gelijk hadden onderworpen aan de Duitse agressie maar dat zij (al was het maar kort) verzet hadden geboden.³⁰ Dit heeft de grote geallieerden meer tijd opgeleverd om te reageren op de Duitse aanval. Verder heeft Nederland, in de ogen van Van Kleffens, door haar handelsvloot en geldvoorraad, die Nederland in tegenstelling tot de andere kleine geallieerden grotendeels had weten veilig te stellen, ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de bevoorrading van de geallieerden die de strijd doorzetten. Dit is zeker niet onwaar, de Nederlandse handelsvloot werd vaak ingezet tijdens de oorlog en Curacao, dat nooit veroverd werd dus Nederlands gebied bleef, leverde 70% van de brandstof voor de Britse strijdkrachten. Het moet dan ook gezegd worden dat Eden, de minister van Buitenlandse Zaken van Engeland, in ieder geval voor de val van Indië Nederland daadwerkelijk als belangrijkste bondgenoot zag.³¹ Als laatste noemde hij de gruwelen van de bezetting, die de grote geallieerden bespaard waren gebleven maar waar Nederland onder heeft moeten leiden.³² De eerste twee argumenten dienden om het Nederlandse belang in de oorlog aan te tonen, en daardoor meer Nederlandse invloed te verlangen. Zijn laatste argument gebruikte een andere invalshoek, namelijk dat Nederland veel had geleden onder de oorlog die het oude systeem, en de grote landen die nu macht claimen, niet hadden weten te voorkomen; zodoende vond Van Kleffens dat Nederland mee moest kunnen praten over internationale aangelegenheden.

Alhoewel Van Kleffens zeker een punt heeft door er op te wijzen dat Nederland zich niet aan de kant van de Duitsers heeft geschaard en zich ook niet gelijk heeft overgegeven, is het toch eigenlijk onvoorstelbaar dat de vijf luttele dagen die deze obstructie de geallieerden opleverden veel indruk maakten. Zoals veel van Van Kleffens' argumenten geeft dit Nederland weliswaar moreel en juridisch prestige maar heeft het weinig politieke invloed. Hetzelfde gaat dat op bij zijn punt over het lijden van Nederland onder de oorlog. Bij zijn tweede punt, over het handelsbelang van Nederland en haar vloot, ligt het anders. Ook hierin heeft hij gelijk, maar in tegenstelling tot de andere twee punten heeft dit veel meer directe politieke en economische invloed. Ook al is eerst Nederland en

²⁹ Faassen, 'In de marge' 12 – 13.

³⁰ Van Kleffens, *Overweldiging* 13.

³¹ Albert Kersten, 'Nederlands-Belgische betrekkingen in ballingschap. Voorbereiding van de na-oorlogse samenwerking: met name de oprichting van de Benelux (1940 – 1945) in: *Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945* (Gent 1982) 497.

³² E.N. van Kleffens, 'The occupation of Holland: What it has meant to the Dutch' in de *Manchester Guardian* 10 mei 1943, NIOD, Collectie F.D. Roosevelt 217.

daarna Indië veroverd, grote delen van de Nederlandse vloot en haar goudvoorraad blijven in handen van de regering die daarmee inderdaad de geallieerden goede diensten kunnen bewijzen. Pas in maart 1943 begint het geld op te raken.³³ Met het oog hierop stelt de regering in 1942 een Economische, Financiële en Scheepvaart missie in, later bekend als de Missie Steenberghe naar de leider ervan. M.P.L. Steenberghe was een ondernemer en politicus die actief geweest is in verschillende regeringen, meestal op de posten Economische Zaken, Handel –Nijverheid – Scheepvaart, en Financiën. Deze missie vestigt zich in Washington met het idee om via economische weg de Nederlandse positie te verbeteren, en Nederland meer invloed te geven. Alhoewel er veel frictie was met de ambassadeur te Washington, Alexander Loudon, door te soms overlappende functies en verantwoordelijkheden, leverde de Missie zeker aan het einde van de oorlog concrete resultaten op. Nederland werd toen in een groot aantal commissies en dergelijke vertegenwoordigd door Steenberghe, waaruit de geallieerde waardering van Nederland als economische partner blijkt. Ook bij de activiteiten van Steenberghe blijkt echter wel steeds dat politieke participatie van Nederland, of deelname aan besprekingen over de oorlog of over de internationale situatie na de oorlog, wordt afgehouden. Hier wordt verderop in het paper dieper op in gegaan.

Een tweede pijler in het denken van Van Kleffens betreft de positie van Nederland ten aanzien van andere landen. Gedurende de oorlog loopt Van Kleffens tegen het feit aan, dat de Grote Drie hen automatisch indelen bij de 'kleine landen', terwijl hij Nederland als een middelgrote mogendheid ziet. De voornaamste reden dat hij dit zo zag is deze. Nederland had een veel grotere territoriale omvang dan landen als Denemarken of Noorwegen, althans, als Indië werd meegerekend. Dat deed Van Kleffens consequent, en op die manier lijkt Nederland een veel groter land, dat via die denkwijze meer invloed in internationale zaken verdient.³⁴ Hij zag voor Nederland altijd een belangrijkere plaats in de wereldorde dan voor andere kleine Europese landen:

*De Belgische en de Zwitsersche neutraliteit waren wettelijk vastgelegd; de Nederlandsche neutraliteit werd naar eigen goeddunken bepaald.*³⁵

Is dit een valide punt? Van Kleffens heeft theoretisch gezien wel gelijk, immers 'Groot-Nederland' heeft dan 80 miljoen inwoners en is vertegenwoordigd in verschillende delen van de wereld. Op die manier lijkt Nederland internationaal duidelijk een grotere speler dan een land als

³³ Dagboek Van Kleffens, 20 maart, NIOD, 233b, no. 100.

³⁴ Van Kleffens aan de Koningin, 31 mei 1944, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198. Deze denkwijze komt uit veel van zijn stukken naar voren.

³⁵ Kleffens, *Rape of the Netherlands* 17.

Denemarken. Maar wat Van Kleffens niet noemt is dat Nederland die grote koloniën enkel kon behouden, doordat geen andere mogendheid er een aanval op uitvoerde, en toen dat gebeurde men niet in staat bleek dat grondgebied te verdedigen. Erger nog, men is aangewezen op Amerikaanse militaire hulp om het terug te winnen, iets waar de Amerikanen de Nederlandse regering telkens weer op wijzen. Voeg hier nog aan toe dat er in Amerika een substantiële antikoloniale lobby was, die het hele idee dat een land als Nederland zo'n grote kolonie bezat absurd en verwerpelijk vond, en dat geeft een idee waarom dit punt in ieder geval de Amerikanen niet heeft weten te overtuigen van het Nederlandse standpunt.³⁶ Van Kleffens krijgt ook wel positieve reacties, zoals de journalist die hem op het hart drukt 'Hell, your excellency, I think you are right!'.³⁷ Maar over het algemeen blijken de Amerikanen een moeilijk publiek. Toch leverde de positie van Nederland enige voordelen op. Van Kleffens kreeg al vanaf oktober 1940 een tweewekelijkse bespreking met Eden voor elkaar, terwijl zijn collega in België, Spaak, tot juli 1944 moest wachten tot hij zijn visie over de naoorlogse wereldorde met de Britse regering kon bespreken.³⁸

Voor de Britten lag de situatie iets anders. Als koloniale mogendheid hadden zij meer begrip voor het standpunt dat koloniën bij een land horen en dat die na de oorlog weer terug zouden moeten komen bij hun respectievelijke moederlanden, maar ook zij waren zich ervan bewust dat de Nederlandse koloniën enkel konden bestaan door internationaal goedkeuren: de zinsnede 'naar eigen goeddunken bepaald' lijkt enigszins overtrokken. Niettemin waren de Britten bereidwilliger om dit punt te accepteren, maar gedurende de oorlog is er een steeds duidelijker overwicht van Amerika te zien, waardoor dit argument steeds minder gewicht in de schaal gaat leggen. Door grote financiële leningen alsmede door een economische en militaire *boom* in Amerika veranderen de verhoudingen tussen Engeland en Amerika. Uiteindelijk bleek na de oorlog de positie van Engeland ook dermate verzwakt, dat zij haar koloniën niet zou kunnen behouden.³⁹ Op de verhoudingen tussen de geallieerden, en de geallieerden tegenover Nederland wordt in het volgende hoofdstuk dieper ingegaan.

Aan het einde van 1941 en het begin van 1942 was Nederland dus in een precaire internationale positie: door een aantal factoren, waaronder verlies van grondgebied en het toetreden van veel grotere landen aan de oorlog aan geallieerde zijde, was het aanzien en de macht van Nederland sterk

³⁶ Toespraak van Henry Wallace, vice-president van de VS, 15 juni 1944, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198.

³⁷ Dagboek Van Kleffens, 17 feb 1942, NIOD, 233b, 98.

³⁸ Blok, D.P. e.a., *Algemene Geschiedenis der Nederlanden deel 15: nieuwste tijd* (Bussum 1982) 19.

³⁹ Thorne, *Allies of a Kind* 218.

verminderd, maar Van Kleffens bleef ten eerste de kleinere geallieerden als belangrijk beschouwen en ten tweede Nederland als een middelgrote mogendheid zien. Een overheersing door de grote geallieerden, zowel in de oorlog als in een eventuele organisatie na de oorlog, wil hij hoe dan ook voorkomen.

Minister Van Kleffens over Nederland na de oorlog

In deze omstandigheden, waarin de positie van Nederland snel veranderde en waarin Nederland gemarginaliseerd dreigde te worden, en waarin het duidelijk was dat er geen terugkeer kon zijn naar de vroegere stand van zaken, werd Van Kleffens, alsmede veel van zijn collega's in het buitenland, ertoe aan gezet om na te gaan denken over de toekomst. Als de gehele internationale situatie na de oorlog anders zou zijn, wat zou dan de positie van Nederland zijn? Voor wat Van Kleffens, en eigenlijk de hele regering, betreft is de neutraliteitspolitiek in ieder geval 'morsdood'.⁴⁰ In 1948 wordt er weliswaar een daadwerkelijke militaire alliantie gesloten in vreedstijd, maar tijdens de oorlog al verandert het denken van de Nederlandse regering over de positie van het land in de nieuwe wereldorde, en worden er ook plannen gemaakt voor allerlei soorten allianties. Men is er over het geheel genomen van overtuigd dat aansluiting bij andere landen een noodzaak is voor het onafhankelijke bestaan van Nederland in de moderne wereld.

De Nederlandse regering onderneemt hiertoe zelf enige stappen. Na de herbezinning door het toetreden van Amerika en Rusland aan geallieerde zijde in de oorlog en door het verlies van Indië, onderneemt de regering en ook Van Kleffens enige stappen om de Nederlandse positie in internationale zaken te gaan bepalen.

Ten eerste wordt in de lente van 1942 het Bureau Naoorlogse Vraagstukken opgericht, dat zich geheel bezig gaat houden met zaken als de wederopbouw van Nederland, de behandeling van Duitsland, en de internationale positie van Nederland na de oorlog. Verder wordt er de al eerder genoemde Economische, Financiële en Scheepvaart missie opgericht, en ontwikkeld Van Kleffens zijn eigen plan voor regionale veiligheidsorganisaties.

In het voorjaar van 1942 droeg Van Kleffens zijn plan voor de indeling van de wereld na de oorlog voor. Hij baseerde dit op een eerder plan van zijn Noorse collega Trygve Lie. Zijn plan omvatte in

⁴⁰ Speech Van Kleffens op Radio Oranje, 28 december 1943, NIOD, Collectie F.D. Roosevelt, 217.

plaats van één grote veiligheidsorganisatie, waar de grote geallieerden de voorkeur aan gaven, meerdere kleine bondgenootschappen. Deze waren ingedeeld rond de Noordelijke en Zuidelijke Atlantische Oceaan, de Grote Oceaan, de Indische Oceaan, de Middellandse Zee en de Oostzee. De grootmachten zouden dan in alle zes vertegenwoordigd zijn, Nederland in de eerste vier en een land als Denemarken slecht in één.⁴¹

In dit plan zijn duidelijk een paar vaste punten in het denken van Van Kleffens terug te zien. Ten eerste is de vrees voor overheersing door de grote geallieerden en daaruit volgende bagatellisering van de Nederlandse belangen erin terug te vinden. In zijn plan is Nederland namelijk in plaats van een kleine speler in een wereldwijde organisatie een middelgrote speler in een aantal kleinere organisaties. Ten tweede, hiermee samenhangend, krijgt Nederland in dit plan veel meer de rol van middelgrote mogendheid die Van Kleffens voor Nederland weggelegd ziet, terwijl die rol in een wereldwijde organisatie veel moeilijker te realiseren zou zijn. Ten derde is het niet zo dat de grootmachten er helemaal niet aan te pas komen. Van Kleffens ziet hen, vooral Amerika, als onontbeerlijk aan een veiligheidsorganisatie, hij wil enkel niet dat zij die organisatie volledig domineren. Maar een verbintenis van enkele kleine en middelgrote Europese staten, zoals Nederland, aan Amerika of Engeland is volgens hem vele malen nuttiger dan bijvoorbeeld een verbintenis tussen Nederland en België, of Denemarken en Noorwegen.⁴²

De reactie op dit plan in internationale kring was niet al te enthousiast. Bij de grote geallieerden was er al de tendens om eerder te denken aan een wereldorganisatie dan aan een aantal kleine organisaties, en zoals te zien in hun opzet voor de *Combined Chiefs of Staff* wordt de bijdrage van de kleine geallieerden al niet te hoog gewaardeerd. De Amerikaanse regering laat dit plan, zoals ook eerdere plannen waaronder die van Lie maar ook van de Belgen en een plan van de Tsjechen, stilletjes voorbijgaan.⁴³ Zij zijn vooral met Engeland bezig hun eigen plan te trekken en schenken eigenlijk geen aandacht aan het plan van Van Kleffens. De Russen reageren er ook niet op, begrijpelijkerwijs want zij zijn op dat moment vol in oorlog met de Wehrmacht op hun eigen grondgebied. Bij de Britten komt het plan beter aan. Niet alleen is er door de Britse regering een soortgelijk plan besproken, ook zijn zij als koloniale macht meer geneigd te luisteren. Maar bij de

⁴¹ Van der Zwan, *Het Londens Archief* 13 – 14.

⁴² Kersten, 'Nederland en België' 501.

⁴³ Blok, *Algemene Geschiedenis* 18-19; 25.

Britten overwint uiteindelijk de denkwijze dat men Amerika te vriend moet houden en de Britse regering gaat zich, qua naoorlogse organisaties, richten op het Amerikaanse plan.⁴⁴

Alhoewel sommige kleine geallieerden zich geïnteresseerd tonen, is dat lang niet voor allen te zeggen. België bijvoorbeeld, een land bij uitstek op wiens steun Van Kleffens gehoopt had, geeft aan er geen toekomst in te zien.⁴⁵ Het is niet geheel duidelijk waarom de Belgische regering er niet mee in wil stemmen, maar de meest aannemelijke reden lijkt dat de Belgen zich veel meer richtten op een continentale organisatie: er was bijvoorbeeld bij de Belgen al veel eerder en ook sterker de wens tot het overgaan tot een tolunie tussen Nederland en België.⁴⁶ Men praatte in dit stadium nogal langs elkaar heen. De Belgische regering zocht al gauw toenadering bij onder andere Nederland voor een bilateraal verbond, maar de Nederlandse regering wilde veel liever een multilateraal verbond aangaan. Als reden voor de aanvankelijke onwil van Nederland om betrekkingen met België aan te gaan kan worden gesteld, naast de Atlantische oriëntatie van de regering, dat men vreesde voor een crisis in België. Omdat de regering zulk verward beleid had getoond in 1940 en het prestige van de Koning sterk geschaad was, verwachtte men verdeeldheid in België na de oorlog.⁴⁷ Als laatste speelde mee dat de Nederlandse regering enigszins argwanend en afhoudend tegenover de Belgische regering was vanwege de Belgische aanspraken op stukken Nederlands grondgebied na de Eerste Wereldoorlog. Op het Congres van Versailles wachtte destijds de Nederlandse vertegenwoordiger, minister van Buitenlandse Zaken Van Karnebeek, de onaangename verrassing dat België compensatie wilde van Nederland. De denkgang bij de Belgen was dat zij zwaar te lijden hadden gehad onder de oorlog en dat Nederland hen nooit te hulp was geschoten.⁴⁸ Het was natuurlijk ook de grote moeilijkheid met neutraliteit dat als men geen vijandigheden van een agressor ondervindt en in de toekomst ook niet wil ondervinden, dat men niet de andere zijde kan gaan helpen. Door een aantal factoren, waaronder ten eerste de agressiviteit van Duitsland maar ook door de pro-Britse houding van invloedrijke politici zoals Colijn en de stille focus op Engeland in de voorafgaande periode, was de Nederlandse regering geneigd een voorkeur te hebben voor een overwinning van de Entente, maar men kon dit niet laten blijken: strikte neutraliteit was noodzakelijk en werd betracht, waar de Belgen dus het nadeel van ondervonden of, om specifiek

⁴⁴ Voor planvorming over regionale veiligheidsorganisaties zie Thorne, *Allies of a Kind* 221; voor Britse focus op Amerikaanse plannen voor de situatie na de oorlog zie De Jong, *Het Koninkrijk, deel 9, eerste helft* 658 – 659.

⁴⁵ DBPN, Periode C, Deel VI, 16 december 1942 – 30 juni 1943, (Den Haag 1996) inleiding.

⁴⁶ Kersten, 'Nederland en België' 499.

⁴⁷ Zie hiervoor Blok, *Algemene Geschiedenis* 18.

⁴⁸ Moeyes, *De Sterke Arm* 325 – 326, en voor een diepgaande analyse zie M. de Waele, 'De Belgische territoriale eisen ten nadele van Nederland tijdens en na de Eerste Wereldoorlog – de campagne in Nederlands-Limburg (1914 – 1919) in *Colloquium over de Geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945* (Gent 1982).

te zijn, niet de voordelen.⁴⁹ Zij brachten nu op het Congres naar voren dat aangezien Nederland de geallieerde zijde niet had geholpen tijdens de oorlog, Nederland daar nu voor moest boeten. Een flink stuk Nederlands grond gebied moest Belgisch worden. Echter, de Grote Drie destijds (tijdens het Congres van Versailles werd deze term vervuld door Engeland, Frankrijk en Amerika) besloten Nederland te behandelen zoals zij andere neutralen ook hadden behandeld, namelijk door hen niet te belonen of te bestraffen. Uiteraard werd België wel beloond, het lijden van de bevolking en de toch strijdbare houding gedurende de oorlog gingen niet onopgemerkt voorbij, maar niet zou niet ten koste gaan van Nederland.⁵⁰ Deze kwestie schiep echter wel een wantrouwen tussen de beide landen, dat door enkele andere kwesties in de jaren '20 nog werd aangewakkerd.⁵¹

Er zijn echter ook een aantal landen waarin er positiever op wordt gereageerd, of die zelf plannen hebben die er op lijken. Zowel in Centraal Europa, met name rond Oostenrijk, als in Scandinavië, Zuid-Afrika en Frankrijk bestaan ideeën voor het vormen van een regionaal bloc. Dit betreft een uiteenlopende verzameling van indelingen van Europa, van een hereniging van Oostenrijk-Hongarije tot een door Frankrijk gedomineerd West-Europa. Meerdere bronnen in deze landen hebben het erover, maar in hoeverre dit invloed heeft op de regeringen van die landen is minder duidelijk. Het zijn vooral allerlei kranten en belangengroepen waarin hierover gediscussieerd wordt. Af en toe wordt er door een regeringsfunctionaris iets over gezegd, maar die doet dat dan in de informele sfeer en wat diegene dan zegt kan niet met zekerheid als de officiële lijn van de regering worden genomen. Er is enige officiële interesse voor dit plan bij de Noorse regering, en de premier van Zuid-Afrika J.C. Smuts spreekt zich uit voor een plan dat enigszins lijkt op dat van Van Kleffens, maar er komt geen vervolg op.⁵² De plannen in Noorwegen en Zuid-Afrika zijn verder de enigen die gemeen hebben met het plan van Van Kleffens dat het een mondiale organisatie betreft waarvan de Europese dan een onderdeel is. Alle andere voorstellen gaan enkel over Europa.

Al met al zijn er over de plannen van minister Van Kleffens enkele conclusies te trekken. Als eerste geeft zijn plannenmakerij en overleg daarover met andere regeringen aan dat de afzijdigheidspolitik vaarwel is gezegd. De Nederlandse regering heeft zich al snel na het begin van de oorlog er op toegelegd om een andere plaats voor Nederland in het internationale bestel te bewerkstelligen dan die van voor de oorlog, en men neemt zelf het initiatief. Ten tweede is te stellen dat het beeld dat de Nederlandse regering van de eigen positie heeft, op dat moment niet wordt

⁴⁹ Hellema, *Nederland in de Wereld* 70.

⁵⁰ Moeyes, *De Sterke Arm* 332,334.

⁵¹ Kersten, 'Nederland en België' 498 – 499.

⁵² W.F. van Lennep (Nederlands gezant te Pretoria) aan Van Kleffens, 6 juni 1941, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 2050.

beaamd door de grote geallieerden. Door het uitgestrekte koloniale rijk van Nederland, de veiligstelling van het grootste deel van de handelsvloot en van de goudvoorraad achtte Nederland zichzelf de belangrijkste bondgenoot van Engeland. Alhoewel deze factoren zeker niet onbelangrijk waren, is er toch een zekere zelfoverschatting opgetreden bij de Nederlandse regering. Na de val van Indië gaat men de positie van Nederland herzien. Verder blijkt dat de plannen van de minister overeenkomsten vertonen met plannen van andere kleine geallieerden, en dat deze allemaal weinig succes hebben vanwege de halsstarrige houding van de Grote Drie. Dit komt doordat de Verenigde Staten hun eigen plan hebben bedacht, waar de Sovjet-Unie en Engeland zich bij aansluiten. De eerste enthousiast, de tweede iets minder. Bij de kleine geallieerden komt het plan positiever aan, maar bij de Belgische regering is er weinig animo voor, omdat die het liefst op mondiaal niveau een wereldorganisatie zoals voorgestaan door Amerika zien, en op Europees niveau het liefst bilaterale overeenkomsten met een aantal landen, waaronder Nederland. De minister is opgeleid als jurist en dit blijft altijd in zijn beleid merkbaar. Hij heeft de neiging om politieke vraagstukken meer als jurist dan als diplomaat te benaderen, en dit leidt ertoe dat zijn argumenten vaak theoretisch kloppen maar weinig politiek gewicht in de schaal leggen. Als laatste is te zien dat er een focus op Atlantische samenwerking is: de belangrijkste partijen voor Van Kleffens zijn Engeland en vooral de VS. Zoals wij verderop in dit paper zullen zien, zijn de afwijzing van de neutraliteitspolitiek en de focus op Amerika twee hoofdpunten van het Nederlands buitenlands beleid die tijdens de oorlog zijn geformuleerd, en daarna relevant blijven.

Hoofdstuk 2: Atlantische samenwerking

“Wanneer [...] de grote landen onder elkaar de toekomst van Europa en wellicht van de wereld in haar geheel gaan regelen, zal het voor de kleinere landen zaak zijn, op te passen dat hun belangen niet in het gedrang komen.”⁵³

Nederland en de Grote Drie

Zoals wij gezien hebben, was bij de regering en dan vooral bij minister Van Kleffens sterk de neiging om zich voor zowel samenwerking tijdens de oorlog als voor samenwerking daarna te richten op de Atlantische mogendheden, dat wil zeggen Engeland en Amerika. Op zich is deze denkwijze, voor wat het Engeland aan gaat, niet nieuw. Eigenlijk al sinds het Congres van Wenen, waar toen de nieuwe wereldorde werd bepaald door de overwinnaars van de Napoleontische oorlogen, heeft de Nederlandse buitenlandse politiek zich veel met Engeland beziggehouden, over het algemeen genomen meer dan met andere landen. Natuurlijk was Nederland in die tijden neutraal, dus verbonden en dergelijke werden er niet gesloten, maar op zaken als de veiligstelling van Indië werd er het meeste onderhandeld met de Britse regering.⁵⁴ In de jaren voor de oorlog was dit ook zo.⁵⁵ Alhoewel het bedrijfsleven zich altijd meer op het continent richtte, met name op Duitsland, was de regering over het algemeen genomen meer Engelsgezind.⁵⁶ Voor Amerika is het verhaal natuurlijk anders. Dit land heeft in betrekkelijk korte tijd een zeer grote ervaring gemaakt en was met die ervaring nog bezig tijdens de Tweede Wereldoorlog; voorwaar, dat was zelfs het punt in de geschiedenis waarop Amerika voor het eerst echt een grootmacht werd.⁵⁷ Maar daarvoor was dat nog niet zo. Gedurende de negentiende eeuw, eigenlijk tot aan de deelname aan de Eerste Wereldoorlog in 1918, houdt Amerika zich eigenlijk weinig met de buitenwereld bezig. Op het Congres van Versailles is Amerika even het in het middelpunt van de aandacht, maar de stemming in het land slaat weer om naar isolatie, en de president van Amerika, Wilson, krijgt zijn Volkenbond er in de Senaat niet door. Doordat Amerika in dit internationale orgaan geen zitting neemt, verwerpt dit

⁵³ Speech Van Kleffens over Radio Oranje 28 december 1943, NIOD, Collectie F.D. Roosevelt 217.

⁵⁴ Moeyes, *De Sterke Arm* 53.

⁵⁵ Hellema, *Nederland in de Wereld* 70.

⁵⁶ Moeyes, *de Sterke Arm* 426 – 427. Zie verder Ashton en Hellema, *Unspoken Allies*, met name de hoofdstukken van N.C.F. Van Sas en M. Kuijtenbrouwer voor de situatie voorafgaand aan de Eerste Wereldoorlog, het hoofdstuk van M. Frey voor deze kwestie tijdens de Eerste Wereldoorlog en de hoofdstukken van H.A.M. Klemann en R. van Diepen voor na de Eerste Wereldoorlog.

⁵⁷ P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Londen 1988) 462 – 463.

land de nieuwe internationale plannen van de Wilson administratie, en kiezen de Amerikanen ervoor om zich weer op hun eigen land te richten. Amerika wordt niet de voorvechter van wereldvrede en internationaal recht die het leek te willen zijn op het Congres van Versailles.⁵⁸ De focus op Amerika van de Nederlandse regering kan dan ook als een nieuwe gang van zaken worden gezien en geeft ook blijk van goed politiek inzicht, aangezien Amerika inderdaad alleen maar belangrijker over tijd zou worden.

De omgang met deze twee landen wordt voor de Nederlandse regering van het grootste belang tijdens de oorlog. Zoals wij al gezien hebben bij een orgaan als het Chiefs of Staff Committee, en zoals wij zullen zien bij nog andere organen, trekken zij samen met Rusland de besluitvorming naar zich toe. Hier zit de crux: de Nederlandse regering wil graag met de Grote Drie samenwerken zowel tijdens als na de oorlog, maar de termen waarop dit moet worden door hen gedicteerd en voldoen eigenlijk niet aan de Nederlandse eisen. Er is dan ook veel overleg en discussie met vooral Engeland en Amerika.

Rusland, naarmate de oorlog vordert, wordt ook steeds belangrijker en machtiger, maar de Nederlandse regering heeft weinig contact met de Russen. Hier zijn een aantal redenen voor te noemen. Ten eerste, en belangrijkste, is dat er bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog nog altijd geen diplomatieke betrekkingen met Rusland waren aangegaan! De Sovjetregering werd in het westen gewantrouwd vanwege haar ideologisch extremisme, en de gewelddadige revolutie en nasleep in 1917 – 1921. Dat de nieuwe Russische regering de schulden die nog openstonden niet ging betalen en dat van investeringen niets meer werd teruggezien hielp de zaak ook niet.⁵⁹ Het grootste deel van de Nederlandse regering ging echter al redelijk snel na de Russische toetreding tot de oorlog overstag om dan toch maar diplomatieke betrekkingen met Sovjet Rusland aan te knopen, maar erg lang bleef de Koningin dwars liggen.⁶⁰ De Koningin was van de hele regering verreweg het meest anti-communistisch en soms ietwat meer gepassioneerd dan realistisch. Net als haar oplossing voor de Nazi's na de oorlog ('deporteer gewoon alle Nazi's) was het negeren van de politieke macht van een weliswaar ideologisch vreemd regime niet de beste oplossing. Dit zag het kabinet dus ook. Echter, dit soort aanvaringen met de Koningin waren tijdens de oorlog niet gemakkelijk op te lossen. Het probleem was als volgt. Normaal gesproken kon de Staten-Generaal vaak door het kabinet worden ingeschakeld om de stem van het staatshoofd te overtreffen. Volgens de Grondwet kon het Kabinet

⁵⁸ M.B. Norton e.a., *A People and a Nation: A History of the United States* (Boston 2008).

⁵⁹ J.M. Thompson, *A Vision Unfulfilled: Russia and the Soviet Union in the Twentieth Century* (Lexington 1996) 149, 190. Zie ook Ben Knapen, *De lange weg naar Moskou. De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917 – 1942* (Amsterdam 1985) 61 – 62.

⁶⁰ Hellema, *Nederland in de wereld* 112

dan doorgaan met haar plannen. Echter, de Staten-Generaal was niet meegekomen naar Londen waardoor het veel moeilijker werd om de Koningin te omzeilen.⁶¹

Van Kleffens, die overigens in een goed blaadje stond bij de Koningin, heeft al zijn macht gebruikt om de Koningin te overtuigen van de zienswijze van de regering maar uiteindelijk heeft enkel het stellen van de portefeuillekwestie de Koningin overstag doen gaan.⁶² Uiteindelijk gebeurde dit op 10 juli 1942.

Toen de diplomatieke betrekkingen eenmaal geregeld waren was er wel officieel contact met de Russische regering maar gedurende de oorlog, en daarna, blijft er altijd minder contact dan met de andere twee grootmachten. Er komt wel een Russische ambassadeur in Londen en ook in Amerika ontmoeten leden van de Nederlandse regering Russische ambassadeurs en delegatieleiders, maar bijna nooit is er sprake van blijvend contact, zowel formeel als informeel.

Op het formele niveau is dit te verklaren door lijn die in Moskou voorgestaan wordt, die zeer op de grootmachten gericht is. Nog meer dan de Amerikanen vinden de Russen dat de wereld tijdens en na de oorlog geleid dient te worden door Engeland, Amerika en zichzelf (en misschien China).⁶³ Wat dit beleid met zich mee brengt, is dat zij de kleinere landen eigenlijk meestal negeren en niets willen weten van enige regionale bloc vorming. De Russische regering zocht de Nederlandse regering dan ook weinig op, en het moet gezegd worden dat dit vice versa ook zo was. Waarschijnlijk speelde hierbij zowel culturele gewoonte als politiek pragmatisme mee: men was niet gewend aan intensieve contacten met de Russische regering, en zou die alleen zoeken als er een duidelijke aanleiding toe was. Uit de houding van de Russen bleek, dat die er niet was.

Ook op het informele niveau blijft contact gering. Afgezien van een enkele joviale Rus ervaart de Nederlandse regering de Russen doorgaans als onbeleefd en onaangenaam gezelschap.⁶⁴ De Belgen ervaren dit hetzelfde, ook tussen hen en de Sovjet-Unie komt het nooit tot een vertrouwensvolle relatie.⁶⁵

Op het gebied van de omgang tussen Nederland enerzijds en de drie grootmachten anderzijds is er dus het volgende te stellen. De voorkeur voor betrekkingen met Engeland gaat al ver terug. Het is

⁶¹ Kersten, *Buitenlandse Zaken* 326.

⁶² Albert Kersten, 'Mr. E.N. van Kleffens, minister van Buitenlandse Zaken 1939 – 1946' in: Van der Zwan *Londens Archief* 33.

⁶³ Stephen Schlesinger, *Act of Creation: The Founding of the United Nations. A story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World* (Boulder 2003) 43 – 44 en 192.

⁶⁴ Dagboek Van Kleffens, 27 april 1945, NIOD, 233b, 99.

⁶⁵ Blok, *Algemene Geschiedenis* 18.

niet nieuw dat de Nederlandse regering zich tijdens de oorlog op Engeland richt. Dat men zich ook, en later zelfs vooral, op Amerika richt is wel nieuw. Er waren voor de Tweede Wereldoorlog niet veel betrekkingen met dit land, en het geeft een goede kijk op de internationale zaken weer dat de Nederlandse regering redelijk snel de macht en het belang van de VS in ziet. Met Rusland, de laatste Grote, heeft men minder te maken. Zowel door de ideologische als politieke redenen is er minder voorkeur, van beide zijden, voor onderling contact. Dit is waar voor zowel de formele als de informele sfeer.

De Grote Drie onderling

Zo is dan de situatie in de eerste fase van de oorlog. Maar naarmate de tijd verstrijkt veranderen de verhoudingen tussen de drie landen, en dit heeft grote gevolgen voor de Nederlandse zaak.

Door de opkomst van Amerika en Rusland en door de immense kosten van de oorlog, waarvoor vooral van Amerika erg veel is geleend, is Engeland in een diplomatiek veel zwakkere positie gekomen dan aan het begin van de oorlog. Het was tijdens de oorlog nog niet duidelijk voor het publiek, maar insiders in politieke zaken begonnen in te zien dat Engeland, sinds mensenheugenis één van de belangrijkste en machtigste Europese landen en de allergrootste koloniale macht, in verval aan het raken was.⁶⁶ Dit drong ook door tot de Amerikaanse regering die zich steeds meer met Rusland bezighield dan met Engeland.⁶⁷ Bij de Britten veroorzaakte deze situatie een heroriëntering op het gebied van buitenlands beleid. In de periode vanaf het eind van de Tweede Wereldoorlog tot het begin van de Koude oorlog is te zien dat Engeland meer gemene zaak maakt met kleine Europese landen en minder met Amerika. Dit is op de conferentie van San Francisco, in juni 1945, al te zien door de amendementen die vooral door Engeland worden ingediend ten behoeve van regionale, gedecentraliseerde (lees: het tegenovergestelde van wat Amerika en Rusland wilden) organisaties. Dit was goed voor Nederland in zoverre, dat Engeland op een voor Nederland erg belangrijk punt haar kant wilde kiezen, maar tegelijkertijd werd dit nooit echt belangrijk omdat Engeland steeds

⁶⁶ Thorne, *Allies of a Kind* 219.

⁶⁷ Ibidem 209. Verder, in de stukken in *Act of Creation* van Schlesinger over de verschillende conferenties bijvoorbeeld, is te zien dat Engeland steeds minder wordt genoemd bij allerlei kwesties en Rusland steeds meer.

meer macht verloor. Er was geen sprake van dat de Britse regering iets deed op wereldwijd niveau waar de Amerikanen tegen waren. Een voorbeeld hiervan ondervindt de Nederlandse regering als zij een economische missie onder leiding van C. Welter (een voormalige minister van Koloniën) naar Argentinië stuurt. De aankopen die men daar doet zijn enigszins controversieel, omdat dit langs de onlangs opgerichte UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, de organisatie die voedselhulp en omgang met oorlogsmisdadigers en dergelijke regelt) structuur gaat. Welter ging er echter vanuit dat het geen problemen zou opleveren omdat Engeland ook zo handelde en er hetzelfde over dacht als Nederland. Maar Welter krijgt te horen dat hij het allemaal maar beter stil kan houden, omdat de VS tegenwoordig machtiger is en zal zijn rond de Grote Oceaan en dat die, in tegenstelling tot de Britten, niet blij zouden zijn met deze gang van zaken.⁶⁸

Tijdens de oorlog is Engeland steeds meer gedwongen macht op te geven aan de VS. De ultieme realisatie hiervan komt net na de oorlog, als er in Griekenland burgeroorlog uitbreekt, en er een communistisch regime aan de macht dreigt te komen. Men zou traditioneel gezien naar de Britten kijken om hier het initiatief te nemen, en dat wilden zij ook, maar er was simpelweg geen geld. Het initiatief, zelfs op het Europese continent, verschoof naar de VS.⁶⁹ Deze trend zou het meest poignant tot uitdrukking komen in de koloniale kwestie.

Die kwestie had overigens ook zijn weerslag op Nederland. De Nederlandse regering was sterk voor het behoud van de koloniën: dat was één onderwerp waar Van Kleffens, de rest van het kabinet en de Koningin het over eens waren. Maar nu Engeland steeds minder belangrijk werd en Amerika steeds meer, leek het moeilijker om de teruggave van de koloniën te garanderen. Eigenlijk zijn de anti-imperialistische neigingen van de VS al in de Atlantic Charter van 1941 te zien, en die werden steeds verder uitgewerkt.⁷⁰ Alhoewel de Nederlandse regering de Amerikanen zoveel mogelijk trachtte te beïnvloeden, en alhoewel dit soms ook lijkt te lukken (de rede van de Koningin in 1942 waarin zij de staatskundige hervormingen gepland voor Nederlands-Indië uitlegt, wordt erg positief ontvangen), blijkt het uiteindelijk niet te helpen.⁷¹ Van Kleffens probeert zelf ook het koloniale standpunt te verkopen in de VS. Tijdens verschillende lunches en diners bemerkt hij dat men er erg negatief over is, en neemt er dan altijd de tijd voor om de discussie aan te gaan.⁷² Formeel gaf de Amerikaanse regering aan een voorstander te zijn van het Nederlandse bestuur in haar koloniën (dat werd als rechtvaardig en sterk aangeduid), maar in privé gesprekken liet Roosevelt doorschemeren

⁶⁸ Aantekening van de Ambassaderaad te Washington Van Vredenburg [over een gesprek met Welter], 14 september 1944, DBPN, periode C, deel VIII: p. 168 – 170.

⁶⁹ Blok, *Algemene Geschiedenis* 371.

⁷⁰ Thorne, *Allies of a Kind* 341.

⁷¹ Ibidem 218.

⁷² Zie o.a. Dagboek Van Kleffens, 13 februari 1942 en 21 februari 1942, NIOD, 233b, no. 98.

dat het zeer onwaarschijnlijk was dat Nederland haar koloniën terug zou krijgen op de manier zoals de Nederlandse regering dat voor zich zag.⁷³ De formele positie werd waarschijnlijk gekozen om alle opties open te houden. Toch was hij positiever over het Nederlandse koloniale rijk dan over die van andere Europese landen. Dit kwam naar eigen zeggen doordat Nederland een erg liberale cultuur had, maar waarschijnlijk speelde ook mee dat Nederland nooit zo machtig zou worden als Engeland of Frankrijk, en dat daarom een latere beslissing om toch de Nederlandse koloniën vrij te maken makkelijker te volbrengen zou zijn dan om datzelfde te doen bij Engeland of Frankrijk. De Amerikaanse president heeft tijdens de oorlog in informele sfeer, al aangegeven dat hij wellicht de op dat moment huidige afspraken omtrent Europees imperialisme zou willen veranderen.⁷⁴

Wat de Nederlandse regering betreft, die steekt wat betreft het kolonialisme de kop in het zand. Alhoewel op veel andere terreinen vooruitgang wordt geboekt en een nieuwe manier van denken ontstaat, is dit op het gebied van de koloniën zeker niet het geval: het grootste deel van de regering, met name de Koningin, Van Kleffens en (misschien niet al te verrassend) de minister van Koloniën Van Mook. Niet alleen wordt er weinig nagedacht over een naoorlogse wereld zonder koloniale machten (integendeel, men is eerder bezig met het aanpassen van het kolonialisme in de hoop vooral de Amerikanen te overtuigen van het goede ervan), ook weigert men de signalen te zien die er op wijzen dat dit er aan zit te komen. Net als dat Van Kleffens bij elke dissidente stem die hij tegenkomt in Amerika stug in debat gaat, zo doet Van Mook een verklaring van de Amerikaanse vice president Wallace tegen het kolonialisme af als 'niet het beleid van de huidige administratie in Washington', de ideeën over de vrijhandel in Azië zijn 'absurd' en Wallace zelf is een 'half- of niet-deskundige humanist'.⁷⁵

Ook de ambassadeur Loudon houdt het erop dat de antikoloniale geluiden in Amerika op den duur niet belangrijk zullen zijn. Hij stelt zelfs nadrukkelijk dat als Nederland na de oorlog weer in Indië zal regeren, en wel met de hervormingen die men aangekondigd heeft, dat men dan van 'de openbare meening in de Vereenigde Staten weinig te vreezen' heeft.⁷⁶ Hij ondersteunt deze stelling met het argument dat met een sterke Russische en Chinese aanwezigheid in het Azië na de oorlog, men juist blij zal zijn met een sterke Westerse, dat wil zeggen Nederlandse, aanwezigheid in Indië.

Voor Amerika verschoven de prioriteiten naarmate de oorlog vorderde, en zijzelf en Rusland zich als grootmachten ontpopten. Gaandeweg wordt de Amerikaanse regering zich gewaar van de macht van Rusland, en dit leidt ertoe dat men zich steeds meer gaat richten op de omgang met dat land.⁷⁷

⁷³ Thorne, *Allies of a Kind* 218.

⁷⁴ Ibidem 103.

⁷⁵ Van Mook aan Van Kleffens, 7 juli 1944, DBPN, periode C, deel VIII p. 6-7.

⁷⁶ Loudon aan Van Kleffens, 9 augustus 1944, *ibid.*

⁷⁷ Thorne, *Allies of a Kind* 498.

Uiteindelijk, aan het einde van de oorlog bij het oprichten van de VN in San Francisco, is de Sovjet-Unie voor de VS de belangrijkste factor.⁷⁸ In de eerste plaats houden de Amerikaanse staatslieden zich bezig met Moskou, en steeds minder met Londen, of welke Europese regering dan ook. Uiteindelijk zou er natuurlijk de Koude Oorlog komen en werd de Sovjet-Unie juist een vijand, maar tijdens en in de eerste jaren na de oorlog was het er Amerika veel aan gelegen om een wereldveiligheidsorganisatie op te richten waar de Russische grootmacht ook deel van uit zou maken. Zoals wij verderop zullen zien had dat nogal wat voeten in aarde. Al met al was de toegenomen oriëntering van de Amerikaanse regering op hun Russische bondgenoot niet erg beneficieel voor de Nederlandse positie.

Wat Rusland betreft, nog meer dan bij Amerika zichtbaar is treedt er bij de Russische regering een besef van grootheid op. In 1941 is Rusland de ongelukkige, die in oorlog is met Nazi-Duitsland op eigen grondgebied en die waarschijnlijk verliezen zal; aan het einde van de oorlog heeft Rusland het onmogelijke gepresteerd en is Duitsland verslagen en Berlijn ingenomen. Voor de oorlog was het land een ideologisch en politiek geïsoleerde eenling, aan het einde van de oorlog was zij ineens één van de twee supermachten ter wereld. Dit is een haast onvoorstelbare vooruitgang in korte tijd en die is merkbaar bij de Russische staatslieden. Die vragen steeds meer, en Roosevelt en Churchill moeten steeds meer hun best doen in het onderhandelen met hun Russische bondgenoot.⁷⁹

Over de verhoudingen tussen de Grote Drie onderling kan dus het volgende gezegd worden. De Britten beginnen de oorlog nog als een gelijkwaardig land aan de twee anderen, maar naarmate de oorlog vordert verzwakt de positie van Engeland, terwijl de macht van de VS en van de Sovjet-Unie juist toeneemt. De Britten zijn gedwongen om zeer veel financiële hulp te accepteren van de Amerikanen, en ook op militair gebied neemt het aandeel van Amerika toe. Dit wordt over de jaren steeds duidelijker. De Russen worden vooral steeds belangrijker door hun naderende grandiose overwinning op de Wehrmacht, de daarmee bewezen macht van hun leger en de omvang van Rusland. Deze veranderingen hebben de volgende gevolgen voor Nederland. Voor zowel tijdens de oorlog als in de gesprekken over de organisaties voor na de oorlog wordt de situatie moeilijker, omdat Engeland juist degene van de drie was die qua prioriteiten het dichtst bij Nederland lag. De Britse regering ziet ook wel wat in regionale organisaties en wil graag het koloniale rijk behouden, twee punten die er bij de Amerikanen en Russen totaal niet toe doen.

⁷⁸ Schlesinger, *Act of Creation* 199.

⁷⁹ Acheson, *Present at the Creation* 69 en Schlesinger, *Act of Creation* 217. Uiteindelijk faalt de oprichting van de VN nog bijna door de compromisloze houding van de Sovjets. De kwestie waar het om gaat op dat punt is het veto van de grootmachten in die organisatie, waar de kleine landen tegen zijn en die Rusland juist wil uitbreiden.

Na zijn initiële actie van het plan voor regionale veiligheidsorganisaties, is er begin 1943 wederom reden voor Van Kleffens om op de internationale discussie te reageren. De positie van Nederland is in de tussentijd weinig verbeterd, en dit blijft een doorn in het oog van de Nederlandse Regering.

Op 24 maart 1943 reageert Van Kleffens op een artikel in de Times met als titel ‘Grote en kleine naties’ van een dag ervoor door een anonieme journalist.⁸⁰ Van Kleffens ziet helaas een ‘sterke neiging om dominerende positie grootmachten te aanvaarden’ in het artikel. Hij beklagt zich daarover, omdat op deze manier omvang en macht doorslaggevend zijn. Was men onkundig van de gedurende de negentiende eeuw secuur opgezette en uitgewerkte ideeën van gelijkheid tussen staten, en internationaal recht? Van Kleffens redeneert dat de meningen van kleine naties nog waardevoller zijn, want door hun mindere macht zijn zij onzelfzuchtiger. Ook benadrukt hij hun oorlogsinspanning, die, zoals boven uitgelegd drieledig is: Nederland stond gelijk aan de kant van de geallieerden, levert een flinke economische bijdrage en bovendien lijdt Nederland op dit moment erger onder de oorlog dan de Engeland en Amerika, want die zijn in ieder geval niet bezet.

Na een reactie van de Times op zijn stuk, reageert Van Kleffens op 26 juni met een nieuw artikel, waarin hij wederom de Grote Mogendheden aanklaagt en de deugden der kleine naties aanprijst:

“... de kleine staten mogen opkomen voor de fouten, die de Grote Mogendheden op grond van hun machtspositie maken. Zulke fouten worden vaak gemaakt tegen de directe raadgevingen der kleine staten in en is het resultaat dezer fouten vaak zodanig, dat de bestaansmogelijkheid der kleine staten op het spel wordt gezet, ja zelfs in grotere mate dan die der grote mogendheden en hun machtige bondgenoten.”⁸¹

Alhoewel acties als deze de discussie gaande houden, is er weinig reactie van de regeringen van de Grote Drie op. Sterker nog, de grote geallieerden formuleren in 1943 hun eigen plannen voor tijdens de oorlog: het *Four-Power Plan* en de Strategische Raad, beiden enkel toegankelijk voor de grote geallieerden (vier in dit geval, China wordt er ook bij betrokken). Ook de oprichting van de

⁸⁰ Van Kleffens aan de hoofdredacteur van *the Times*, 24 maart 1943, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198. De titel zal in de Times vast in het Engels zijn geweest, ik neem hier de titel over zoals die door de ambassadeur is opgeschreven in zijn brief aan Van Kleffens.

⁸¹ Memo van Kleffens aan zijn departement, 20 april 1944, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198.

UNRRA, de organisatie voor hulp aan landen die bevrijd waren, gebeurde exclusief.⁸² Deze nadere samenwerking tussen de grote geallieerden leidt ertoe, dat zij in oktober 1943 een conferentie beleggen te Moskou waar onderwerpen over de oorlog worden besproken, maar wij zij ook hun visie omtrent de naoorlogse wereldorde toelichten. Dit paper neemt de Conferentie van Moskou als voorbeeld om de visie van de geallieerden op de internationale situatie tijdens de oorlog alsook hun visie op de naoorlogse wereld te illustreren.

De Conferentie van Moskou

De Conferentie van Moskou is, in de trant van de meeste organisaties en conferenties belegd door de grote geallieerden tot dit punt, exclusief. Enkel Amerika, Engeland en de Sovjet-Unie kunnen er volledig aan deelnemen en China wordt voor sommige punten uitgenodigd. De VS, Engeland en de Sovjet-Unie stuurden allen hun minister van Buitenlandse Zaken, respectievelijk Cordell Hull, Anthony Eden en Vyacheslav Molotov. China werd vertegenwoordigd door hun ambassadeur. De kleine geallieerden worden wel van te voren ingelicht door Eden, de minister van buitenlandse zaken van Engeland, en achteraf door zijn collega uit Rusland Litwinoff. Eden geeft geen duidelijke uitleg waarom hun landen niet vertegenwoordigd kunnen worden op de Conferentie te Moskou, en verontschuldigd zich ook niet daarvoor, maar verzekert hen wel dat het de wens is van de grootmachten om niet de wereld op te delen in 'spheres of influence' maar dat men hoopt op 'joint responsibility'.⁸³

Na de conferentie worden dezelfde bezwerende bewoordingen herhaald door Hull tijdens een persconferentie, maar niet door Eden. Die zegt op 11 november in het House of Commons:

*"The truth must be faced that it is upon these three powers principally that will lie the responsibility for insuring that the war is followed by lasting peace."*⁸⁴

Waarmee hij zowel aangeeft dat het wat hem betreft gaat over 'Big Three' in plaats van Big Four en dat voor onbepaalde tijd de echte macht bij die drie landen komt te liggen. Op 28 maart 1944, als hij er weer over spreekt, zegt hij dat alhoewel elk vredelievend land zijn mening moet kunnen uiten,

⁸² Acheson, *Present at the Creation* 66.

⁸³ Artikel in *the New York Times*, 8 oktober 1943, NL-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 779.

⁸⁴ Boetzelaer aan Van Kleffens, 1 december 1943, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198.

er meer macht bij de grootmachten ligt en zal liggen, omdat zij militair sterker zijn. Hij wekt echter de suggestie dat lidmaatschap aan deze top van grootmachten open staat.

De resultaten van de Conferentie worden op 1 november 1943 wereldkundig gemaakt in een communiqué. Zoals de toon van Hull en Eden voor de conferentie deed vermoeden, staat er een belangrijke clause in voor landen als Nederland.

“[The Declaration] sets forth the principles upon which the four governments agree that a broad system of international co-operation and security should be based. Provision is made for the inclusion of all other peace loving nations, great and small, in this system.”

En punt vier van de ‘joint Four-Nation Declaration:

“That [the four signatories] recognize the necessity of establishing at the earliest practicable date a general international organization, based on the principle of the sovereign equality of all peace loving states, and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security.”⁸⁵

Ook wordt er een *European Advisory Commission* (EAC) opgezet die zich met de Europese oorlogvoering en later wellicht naoorlogse zaken zal gaan regelen. Enkel de grootmachten hebben inspraak in dit orgaan. Achteraf, op 26 november blijkt dat het in eerste instantie echter het idee was om meer landen hierbij toe te laten, alhoewel ook bij die uitgebreide EAC Nederland waarschijnlijk buiten de boot was gevallen. Op die datum krijgt Van Kleffens namelijk een brief van de ambassade in Washington, waarin Boetzelaer, tweede man op die post, hem uitlegt hoe zij via een zekere Drew Pearson, een journalist, achter dit originele plan zijn gekomen.⁸⁶ Deze journalist heeft namelijk op twaalf november een artikel gepubliceerd waarin hij claimt te weten van het originele plan. Boetzelaer heeft dit nagetrokken (hij vertelt niet hoe en bij wie) en concludeert dat het klopt. In eerste instantie hadden de grootmachten voor ogen dat er nog drie andere landen bij de EAC zouden worden toegevoegd: één Zuid-Amerikaanse staat (waarschijnlijk Brazilië), één dominion (waarschijnlijk Canada) en één staat van het Europese continent (waarschijnlijk Frankrijk). Dit plan

⁸⁵ Deze citaten overgenomen uit *The United Nations Review vol. 3 no. 12* (New York 1943). Het aantal ‘peace-loving nations’ oftewel leden van de toekomstige VN is op dit moment 33. Nederland inclusief.

⁸⁶ De gezant te Washington was A. Loudon, maar hij ondertekent de correspondentie slechts sporadisch. Bijna altijd staat de handtekening van C.G.W.H. van Boetzelaer van Oosterhout eronder, een toekomstig minister van Buitenlandse Zaken (1946 – 1948). Hij lijkt de dagelijkse gang van zaken te leiden op de ambassade in Washington, een aanname die wordt bevestigd in het artikel van Melchior Bogaarts over hem in de bundel van Hellema, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken*.

heeft men laten varen omdat men bij nader inzien dit teveel landen vond voor efficiënt doch vruchtbaar overleg, en vanwege het feit dat er nog geen zekerheid bestond over de toekomst van de landen op het Europese vasteland. Nederland wordt echter, net als bij het *Combined Chiefs of Staff Committee*, uiteindelijk wel toegelaten tot de EAC. In eerste instantie hield dit in dat men suggesties kon indienen, dit kon vanaf 25 juli 1944. Van Faassen beschrijft dat dit niet van harte gaat: enkel omdat geen van de landen het risico wilde lopen dat één van de partijen op eigen houtje contact ging zoeken met de kleinere geallieerden werd besloten ze dan maar toe te laten. Vanaf 1945 werden er speciale ondercommissies in gesteld.⁸⁷

Alhoewel er mooie woorden in de declaratie staan, is Van Kleffens terecht op zijn hoede. Immers, een formulering als 'at the earliest practicable date' is zeer flexibel en er wordt wel twee keer toegezegd dat vredelievende staten toegang zullen hebben tot deze commissie, maar nergens staat iets over inspraak. Het feit dat Nederland niet is gevraagd voor de EAC, waar van Kleffens eigenlijk van vindt dat Nederland er wel bij zou moeten zijn, is niet bemoedigend. Dat Van Kleffens toezeggingen van de geallieerden niet voor zoete koek slikt, blijkt uit zijn reactie op deze conferentie. In een memo aan alle diplomatieke posten van 2 november 1943 schrijft hij dat alhoewel hij zeker blij is met de verzekeringen in het manifest, hij 'sceptisch' is over de implementatie hiervan, vanwege 'eerdere ervaringen'. Hij zegt dat waakzaamheid geboden blijft en verwacht dat hierover 'nog meenig woord gesproken zal moeten worden.'⁸⁸ Hij is niet de enige. De Conferentie maakt een hoeveelheid reacties los, en velen blijken zich zorgen te maken over de positie van de kleinere geallieerden. Onder andere de Zweedse en Noorse regeringen maken zich zorgen, en ook in Amerika gaan er stemmen op voor een andere oplossing. Sumner Welles, een voormalige onderminister van Buitenlandse Zaken van Amerika, schrijft erover. Hij stelt dat alhoewel op papier de EAC, de Big Four dus, enkel aanbevelingen zal doen, in de huidige situatie 'such recommendations will usually prove decisive.' Hij beklagt het afwezig zijn van een clause voor de andere geallieerden om hun wensen kenbaar te maken aan de EAC, of inspraak te hebben om diens 'recommendations'. Als argument voert hij aan dat in de Volkenbond beslissingen ook steeds door de grootmachten werden genomen, en de resultaten waren desastreus.⁸⁹

Al met al geven de resultaten van de Conferentie van Moskou de indruk, dat meer inspraak van de kleinere geallieerden, en een naoorlogse veiligheidsorganisatie niet al te hoog op de agenda staan. De Amerikanen en de Engelsen lijken zich er wel enigszins mee bezig te houden, ze vinden het

⁸⁷ Van der Zwan, *Londens Archief* 16.

⁸⁸ Van Kleffens aan alle diplomatieke posten, 2 november 1943, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198 en Van der Zwan, *Londens Archief* 16.

⁸⁹ Ibidem.

in ieder geval nodig om er iets over te zeggen al lijken dat maar bezwerende woorden, de Russen echter lijken er helemaal niet mee bezig, onder andere doordat zij op dat moment veel actiever aan het oorlogvoeren zijn dan de andere twee grote geallieerden. Van Kleffens reageert sceptisch op de declaratie, en blijft waakzaam. Op 28 december is hij te horen op de radio, waar hij een toespraak houdt over zijn gedachten omtrent de kleine geallieerden. Ondertussen maakt hij plannen om een verklaring uit te laten gaan ten bate van de kleine naties. Het is uiteindelijk een rede van Churchill die hem er in mei 1944 toe zet om die verklaring te schrijven.⁹⁰

Van Kleffens' verklaring van 1944

De verklaring die Van Kleffens op 31 mei 1944 laat uitgaan is een reactie op de uitingen van bewindslieden van de grote geallieerden, vooral van Amerikaanse en Britse bewindslieden, die er op lijken de wijzen dat er bij de Grote Drie nog steeds gedacht wordt in termen van een 'directorium dier grootste mogendheden'. Naast de genoemde rede van Churchill lijken ook de uitspraken van Eden en Hull,⁹¹ Van Kleffens' collega's in Engeland en Amerika, er op te duiden dat de naoorlogse plannen van de Grote Drie afdrijven van de mooie woorden in de declaratie van de Conferentie van Moskou. De pogingen van vele zijden om hen op andere gedachten te brengen zijn blijkbaar op niets uitgelopen, daarom laat hij nu deze verklaring uitgaan waarmee hij hoopt de publieke opinie achter zich te krijgen en daarmee de Amerikanen ervan te overtuigen 'een eenigszins grotere plaats aan de kleinere mogendheden – en in het bijzonder aan Nederland in te ruimen'. De belangrijkste grief die naar voren wordt gebracht is dat de Grote Drie met regelmaat afspraken maken en beslissingen nemen, en die dan als een *fait accompli* aan de andere geallieerden voorleggen. Van Kleffens acht het moment nu het beste, omdat de Amerikaanse minister Hull, die bezig was met een geallieerd plan voor de internationale samenleving na de oorlog dat hij binnenkort ging presenteren, de bijzonderheden van dat plan nog niet openbaar heeft gemaakt. Hij kan dus nog als reactie op Van Kleffens' verklaring zijn plan aanpassen. Van Kleffens onderneemt deze actie dit keer niet namens meerdere kleinere geallieerden, dit is een actie van Nederland alleen, maar in principe wel ten bate van alle kleinere geallieerde landen.⁹²

Deze verklaring gaat zeker niet onopgemerkt voorbij: uit alle hoeken komen er reacties op. Ten eerste reageert Hull zelf op Van Kleffens. Hij is ontstemd en verontwaardigd: op een persconferentie

⁹⁰ Alhoewel Faassen schrijft, dat het uitspraken van Hull waren die Van Kleffens hiertoe aanzetten.

⁹¹ Van Kleffens aan alle diplomatieke posten, 2 november 1943, NI-HaNa Londens Archief, inv. Nr. 1198.

⁹² Van Kleffens aan Koningin Wilhelmina, 31 mei 1944, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198.

geeft hij te kennen, dat hij het idee had de gelijkheid voor alle leden van een toekomstige internationale veiligheidsorganisatie al uit te dragen. Hij zegt niet goed te snappen waarom Van Kleffens zo'n punt maakt van iets dat allang geregeld is, en verzekert hem dat een toekomstige organisatie 'largely a mutual affair' zal zijn. Hij benadrukt het feit dat de organisatie voor iedereen toegankelijk moet zijn en dat er altijd medewerking tussen de leden moet zijn. Tegen zijn medewerkers voegt hij er nog een paar redenen aan toe. Het toelaten van een groter aantal lidstaten als permanente leden met alle bevoegdheden van dien, zou volgens Hull leiden tot een minder goede omgang tussen de Grote Vier, minder autoriteit bij de VN, minder effectieve macht om oorlog te voorkomen, en het is minder goed te verkopen aan het Amerikaanse publiek.⁹³

Naast deze persconferentie laat de Amerikaanse regering er weinig over los. Van Kleffens krijgt van de ambassadeur een artikel in de NY Times van 12 juni voorgeschoven, waarin een toespraak van de Amerikaanse president Roosevelt over internationale problemen wordt besproken. Het probleem van de kleine staten wordt pas in de allerlaatste alinea van de toespraak van de president genoemd, en dan citeert hij nog iemand ook, hij zegt er zelf niets nieuws over. De enige andere uitspraak van FDR over het onderwerp is in een speech van een tijdje terug, waarin hij de kleine staten verzekert dat zij bij toerbeurt vertegenwoordigd zullen worden in wat hij noemt een *Council of central executive bodies*.⁹⁴

Er zijn echter ook mensen die het met Van Kleffens eens zijn, die de woorden van de geallieerden over dit onderwerp ook meer zien als lege retoriek die niet waargemaakt wordt. Zowel de pers in Amerika als in veel kleinere geallieerde landen laten dit merken. Bij deze mensen zijn er twee gedachtegangen te onderscheiden. Eén groep ziet het probleem en vindt dat er wat aan gedaan moet worden, de andere dat er weinig aan gedaan kan worden. De eerste en grootste groep bestaat voornamelijk uit de pers in de kleine naties. Men is daar zeer lovend over Van Kleffens' actie, maar alhoewel sommige auteurs claimen dat er onder andere de Zweedse, Noorse, Tsjechische en Mexicaanse regeringen enthousiasme bestaat, is het onduidelijk in hoeverre de regeringen van die landen het daarmee eens zijn.⁹⁵ Het gebrek aan coöperatie bij het initiële uitgeven van de verklaring kan erop duiden, dat er niet heel veel enthousiasme voor was.

Alhoewel Van Kleffens' met deze verklaring veel reacties uitlokt, waarvan die van de Amerikaanse regering overwegend negatief zijn en die van de pers in de kleine naties meestal positief, bereikt het zijn eigenlijk doel niet, maar dat was wellicht ook iets te hoog gegrepen. Dat het

⁹³ Schlesinger, *Act of Creation* 43.

⁹⁴ ANEP persbericht over een artikel van Ernest Lindley van de *Washington Post*, geen datum, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198

⁹⁵ Boetzelaer aan Van Kleffens, 21 oktober 1944; W.C. van Rechteren Limpurg (gezant te Stockholm) aan Van Kleffens, 8 juni 1944, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198.

probleem van de kleine naties hierdoor weer op de kaart staat, valt zeker wel te stellen. Het Amerikaanse Departement van Staat heeft het probleem gesignaleerd en ziet ook Nederland als de grootste pleitbezorger ervan.⁹⁶ Later in het jaar vinden de Dumbarton Oaks gesprekken plaats, die als het ware in het verlengde van de Conferentie van Moskou liggen.⁹⁷ Van Kleffens overlegt erover met Pelt, en met Michiels van Verduynen. Het bevalt hen allen slecht. Op Dumbarton Oaks waren enkel vertegenwoordigers van de vier grote geallieerden uitgenodigd, net als op Moskou.⁹⁸ Loudon is teleurgesteld in zijn Zweedse collega en diens regering, die de strijdlust verloren lijken te hebben en die het beslotene willen accepteren omdat er niets beters is te halen. Maar ook Loudon lijkt dit te denken. Hij hecht er eigenlijk weinig vertrouwen aan dat er met de Amerikanen of de Russen iets beters te halen valt. De Zuid-Amerikaanse landen lijken ongeveer op één lijn te zitten met de kleine Europese landen wat dit betreft, hen zint het ook niet.⁹⁹ Al met al geven de conferenties waar militair-politieke en naoorlogse zaken worden besloten de indruk overheerst te worden door de Grote Vier en lijkt er weinig aandacht te zijn voor de kleine geallieerden, ook al neemt minister Van Kleffens keer op keer het initiatief om de discussie aan te gaan.

Later in het jaar vinden er een aantal conferenties plaats waarbij Nederland wel op gelijke voet wordt behandeld, en worden er zelfs over bepaalde onderwerpen exclusieve besprekingen tussen Nederland en Amerika gevoerd. Dit betreft voornamelijk economische onderwerpen.

San Francisco 1945: het oprichten van de VN

Helemaal aan het einde van de Tweede Wereldoorlog vindt in San Francisco de conferentie plaats waar de VN opgericht gaat worden. Er moest nog van alles besproken en besloten worden. Aangezien er na de eerste informele onderhandelingen en de eerdere conferenties te Moskou en Dumbarton Oaks in 1944 nog zeer veel zaken onopgelost waren, was al snel bekend dat dit een lange aangelegenheid ging worden.

Nederland was, als lid van de VN, hierbij ook aanwezig en kon net als de andere lidstaten deelnemen aan alle commissies en besprekingen en ook amendementen indienen. De Nederlandse regering was er vertegenwoordigd door een delegatie onder leiding van minister Van Kleffens.

⁹⁶ Acheson, *Present at the Creation* 78.

⁹⁷ Voor een uitgebreide analyse van de Dumbarton Oaks conferentie, zie E.R. May en A.E. Laiou (eds.) *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944 – 1994* (Washington D.C. 1998).

⁹⁸ Dagboek Van Kleffens, 11 oktober 1944, DBPN, Periode C, deel VIII no. 147 p. 225 – 226.

⁹⁹ Loudon aan Van Kleffens, 31 oktober 1944, DBPN, Periode C, deel VIII no. 173 p. 266 – 268.

Met kennis van Van Kleffens' opstelling jegens de optie om mee te mogen beslissen en zijn interesse in het onderwerp, mag men verwachten dat hij enthousiast was over deze conferentie. Immers, alle lidstaten mochten erbij zijn, niet enkel de Grote Drie, en er mocht over alles meebeslist worden. Toch komt zijn houding gedurende de conferentie weinig enthousiast over: hij duidt de besprekingen als 'slaapverwekkend', laakt de traagheid van de conferentie en is al gauw 'sick and tired van zoveel holle welsprekendheid'.¹⁰⁰ Dit is enigszins verbazingwekkend, des te meer als blijkt dat bij de gedelegeerden van de andere kleine naties eenzelfde apathie hebben. Deze desinteresse en wellicht desillusie met de conferentie blijkt verder bij het indienen van amendementen. Van een totaal van meer dan 1200 dient de Nederlandse delegatie er slechts 8 in, terwijl Van Kleffens jarenlang memo's en brieven vol over dit onderwerp heeft geschreven. Over regionale organisaties, dat altijd een stokpaardje van de minister was, worden helemaal geen amendementen ingediend door de Nederlandse delegatie. Er worden wel amendementen van die aard ingediend, maar dit wordt gedaan door, vooral, de Britse delegatie.¹⁰¹

De desillusie van Van Kleffens kan verklaard worden aan de hand van overleg dat hij heeft met de Belgische delegatie. Zij maken zich allen ernstige zorgen dat deze Conferentie enkel een bevestiging zal betekenen van de hegemonie door de grootste mogendheden en dat zelfs als de Dumbarton Oaks afspraken gunstig worden veranderd het verdrag dat de conferentie op zal leveren slechts een dode letter zal zijn.¹⁰² De Belgen hebben ongeveer dezelfde problemen met de VN als de Nederlandse regering: ze maken zich vooral zorgen over het veto systeem, en leveren er ook amendementen voor in. Alhoewel de Belgen in de oorlog minder initiatief hebben getoond op het gebied van regionale organisaties (multilaterale organisaties dan, op het gebied van bilaterale organisaties waren de Belgen juist erg actief, zoals wij in het volgende hoofdstuk zullen zien), geven ze in San Francisco wel aan dat dit onderwerp toch erg belangrijk is voor hen, door te stellen dat hun grootste bezwaar tegen het voorgestelde veto systeem was dat zij toestemming zouden moeten vragen aan de Veiligheidsraad alvorens een regionaal bijstandsverdrag te kunnen afsluiten.¹⁰³

De desillusie van Nederland en de andere kleine naties is begrijpelijk. Na zich lange tijd ingezet te hebben voor een egale wereldorganisatie lijkt de visie van de grote mogendheden van een meer centralistische, elitaire organisatie toch werkelijkheid te worden. Maar er zijn ook positieve kanten aan de conferentie, met name aan de houding van Amerika en Engeland. De Amerikaanse regering nam tot nog toe een vrij elitair standpunt in, maar in San Francisco stellen zij hun houding bij.

¹⁰⁰ Dagboek Van Kleffens, 27 april, 1 mei en 15 mei, NIOD, 233b, no. 99.

¹⁰¹ Schlesinger, *Act of Creation* 167.

¹⁰² Dagboek Van Kleffens, 21 mei, NIOD, 233b, 99.

¹⁰³ Blok, *Algemene Geschiedenis* 370.

Plotseling zijn zij bereid om meer handreikingen te doen aan de kleine naties. Dit komt doordat de Amerikanen er groot belang bij hebben dat de conferentie slaagt. Amerika is de gastheer, en de afgelopen jaren de belangrijkste organisator van de toekomstige organisatie. Zij zijn zich bewust van de klachten van de kleinere naties over hun visie (wordt Van Kleffens toch nog gehoord) en maken zich zorgen over wat er kan gebeuren als de ontevreden Europese landen onderling en met ontevreden Zuid- en Midden Amerikaanse landen overleg gaan voeren. De Amerikaanse regering beredeneert dat zo'n overleg wel eens uit zou kunnen lopen op een beslissing van een groot aantal kleine naties om de nieuwe organisatie links te laten liggen, en dit kunnen zij simpelweg niet tolereren: op dit punt in de tijd is een ineenstorting van de VN iets dat Amerika ten zeerste wil voorkomen.¹⁰⁴ Dus is de delegatie bereid om meer handreikingen te doen aan de kleine naties, al gaan er wel stemmen op dat de organisatie zo veel te idealistisch wordt.¹⁰⁵

De Britten op hun beurt zijn door omstandigheden ook meer geneigd landen als Nederland te steunen. Zoals eerder in dit paper al beschreven, is de situatie van Engeland vis-a-vis de Verenigde Staten steeds minder gunstig voor de Britten. Dit zorgt ervoor dat de Britse standpunten ten tijde van de Conferentie te San Francisco op sommige punten meer overeenkomen met die van de kleine geallieerden dan met die van Amerika en Rusland.¹⁰⁶ Immers zij delen een voorkeur voor regionale organisaties (of in ieder geval een clause daartoe in de toekomstige wereldorganisatie) en willen graag het koloniale rijk behouden.¹⁰⁷

En de Russen? Daar treffen wij bepaald geen toenadering tot kleinere naties aan. Het enige moment waarop die voor hen lijken te bestaan, is als zij proberen de kleinere Oost-Europese landen (die zij op dat moment net veroverd hebben en geabsorbeerd worden in de Sovjet invloedssfeer, later bekend als de Oostbloklanden of leden van het Warschau Pact, de Russische satellietstaten) toe te laten tot de VN. De andere geallieerden zijn hiertegen. Afgezien hiervan neemt de Russische regering vrijwel altijd een zeer elitaire en centralistische houding aan.¹⁰⁸ Dit gaat zo ver, dat de Amerikanen, die ook voor een centralistische organisatie zijn maar koste wat kost willen dat de VN niet uiteenvallen, met de Russen moeten onderhandelen om hen enigszins in te laten binden. Dit blijkt overigens een terugkerend element: ook bij de UNRRA, de wereldvoedselorganisatie, gaan de Russen steeds meer exorbitante eisen stellen. De omgang met de Russen is ook veelal moeilijker dan tussen Amerikanen en Britten. Niet alleen is er de taalbarrière, ook lijken de Russen sociaal er niet altijd helemaal 'bij te passen'. Dit is door één Amerikaanse staatsman verklaard doordat er in een

¹⁰⁴ Schlesinger, *Act of Creation* 160, 221.

¹⁰⁵ Acheson, *Present at the Creation* 111.

¹⁰⁶ Schlesinger, *Act of Creation* 167.

¹⁰⁷ Thorne, *Allies of a Kind* 219 – 220.

¹⁰⁸ Schlesinger, *Act of Creation* 171, 206.

Russische delegatie altijd agenten van de KGB waren: wellicht was men bang dat een al te vriendelijke omgang met de 'kapitalisten' tot een negatieve rapportage van die agenten zou leiden.¹⁰⁹

In conclusie valt er te stellen, dat in de zomer van 1945 de Russen een zeer elitaire positie innemen in het debat over de toekomstige wereldorganisatie, dat de Amerikanen hun positie iets hebben bijgesteld en uit realistische, politieke overwegingen bereid zijn concessies te doen aan de kleinere landen en dat Engeland zich gedwongen ziet gemene zaak te maken met die landen, met wie zij qua politieke cultuur al wel langer meer gemeen hebben. Voor Nederland heeft dit geen gunstig effect. De Nederlandse delegatie ervaart de conferentie als zinloos, en voelt zich machteloos. Net als enkele andere kleine geallieerden zetten zij uiteindelijk hun handtekening onder het manifest meer omdat er niets beters te behalen is, dan omdat zij er daadwerkelijk enthousiast voor zijn.

Omgang met de geallieerden

De al eerder aangegeven tendens van de Nederlandse regering of delegatie om zich vooral te focussen op Engeland zet in San Francisco door. Er wordt weliswaar nog meer informeel gesproken met Amerikanen maar dit is niet verwonderlijk aangezien Amerika het gastland is en zodoende geneigd is meer uitnodigingen te versturen.

Al is er van regeringswege niet veel interesse in de Nederlandse delegatie. De Amerikaanse uitnodigingen komen vaak van de pers of van particulieren zoals officieren of industriëlen en bijna nooit van de regering of de delegatie. De houding van Engeland lijkt veel sympathieker en men toont meer interesse. Hierbij moet natuurlijk wel worden gesteld dat vanwege de residentie van de Nederlandse regering in Londen men bij Engeland en Nederland wellicht gewend is geraakt aan veel onderling contact, en dat men vanuit gewoonte elkaar veel treft. Van Kleffens heeft van begin af aan een enigszins negatief beeld van Amerikanen, hij noemt ze vaak onbeleefd, en als hij een lunchafspraak heeft met Stettinius, de opvolger van Hull en de leider van de Amerikaanse delegatie, is hij al gauw in dit beeld bevestigd. Deze komt namelijk 35 minuten te laat en gaat na 15 minuten weer weg, iets dat zijn Britse ambtsgenoot niet doet.¹¹⁰ Wel denkt Stettinius er aan om Van Kleffens bij vertrek een afscheidscadeautje te doen. Naast Stettinius is er met slechts één ander lid van de Amerikaanse delegatie contact, maar dat verloopt gelukkig beter: met Harold Stassen is tweemaal

¹⁰⁹ Acheson, *Present at the Creation* 78.

¹¹⁰ Dagboek Van Kleffens, 30 april, NIOD, 233b, 99.

overleg over de amendementen en dat verloopt zeer aimabel, maar niet zo aimabel dat het politiek succes oplevert. Hiernaast is er nog een kort onderhoud met Jimmy Dunn, de assistant secretary of state. In totaal wordt er dus drie keer privaat gesproken met leden van de Amerikaanse delegatie. Ter vergelijking, met Eden en Halifax alleen al wordt zeven keer in privé gesproken.

Met de Russen, ook al is met hen in de oorlog diplomatieke betrekkingen aangegaan, heeft de Nederlandse delegatie weinig contact en net als de Amerikaanse en Britse delegaties weinig affiniteit. Van Kleffens noemt Molotov 'een formalist en haarkloverig' en vindt dat de Russen zich slecht gedragen.¹¹¹ Er is natuurlijk de taalbarrière, als men met een Rus wilde overleggen was er altijd een tolk bij wat Van Kleffens erg vervelend vond, maar het is toonaangevend voor de opstelling van de Russen dat zij een land als Nederland slechts eenmaal voor een één op één gesprek uitnodigen.

¹¹¹ Dagboek Van Kleffens, 27 april, NIOD, 233b, 99.

In de tweede helft van 1944 lukt het Nederland in toenemende mate om ofwel als gelijke partij aanwezig te zijn bij een grote internationale conferentie, doorgaans over economische onderwerpen, of aparte besprekingen met Amerika te voeren. Zo zijn Nederland (en Noorwegen) vertegenwoordigd op gelijke voet met Amerika en Engeland in het *International Shipping Executive* (ISE). Ook zijn er afzonderlijke luchtvaartbesprekingen met Nederland gevoerd. Bij beide besprekingen wordt Nederland vertegenwoordigd door de Missie Steenberghe, die zich, zoals boven genoemd, inzette om via de economische macht van Nederland haar belangen te behartigen. Verder worden er te Bretton Woods monetaire besprekingen gehouden. Aan de hand van deze drie voorbeeldcasussen zal het verschil met de politieke besprekingen geschetst worden. Eerst wordt kort iets verteld over de Missie Steenberghe en de verschillende verantwoordelijkheden in Washington.

Zoals eerder al aangegeven is er veel frictie in Amerika tussen drie verschillende instanties: namelijk de ambassadeur, de delegatie bij de Pacific War Council voor het Zuid-Oost Azië theater, en de missie Steenberghe. Op een gegeven moment is er tussen Loudon (de ambassadeur) en Steenberghe zelfs 'een kloof ontstaan die niet meer te overbruggen is', aldus zijn secretaris van Boetzelaer.¹¹² De kloof is blijkbaar toch overbrugd, want zowel Loudon als Steenberghe blijven op hun plaats en continueren hun werkzaamheden. Het lijkt er op dat men deze constructie werkbaar heeft kunnen maken door het uitbesteden van bepaalde taken aan elk van de drie partijen. Loudon zal waarschijnlijk gevonden hebben dat als ambassadeur zijnde hij alsnog werd gepasseerd, maar dat deed hem blijkbaar niet zoveel ongenoegen dat hij opstapte. Zoveel blijkt bijvoorbeeld uit een bespreking door Steenberghe van een onderhoud met Loudon in 1944: de sfeer is slecht, het gesprek gaat nergens heen en de problemen bleven bestaan, maar wat hem betreft gaat hij ongestoord door met zijn werk.¹¹³ Uiteindelijk deed Loudon veel het directe contact met de Amerikaanse en Nederlandse regeringen en hield hij het nieuws in de gaten, terwijl de delegatie voor de Pacific War Council zich enkel nog met militaire zaken tijdens de oorlog zou bezighouden (gezien de manier waarop Nederland bij die beslissingsvorming werd weggehouden, zullen zij het rustig hebben gehad), en ging de Missie Steenberghe zich het meest bezighouden met de allerhande congressen, besprekingen en overleggen die nu steeds vaker plaatsvonden.

¹¹² Boetzelaer aan Van Bylandt, (geen dag en maand) 1944, DBPN periode C deel VIII:.

¹¹³ Steenberghe aan Van Kleffens, 27 juli 1944, in *ibid.* p. 36-37.

Het ISE is een idee van Amerika en Engeland om de geallieerde scheepvaart meer te kunnen samenbundelen en te controleren, om die zo effectief mogelijk te gebruiken. Het is nuttig voor de oorlogvoering, maar heeft hetzelfde probleem dat veel van de in de oorlog ingestelde commissies en dergelijke treft: het maakt wel de bronnen van de kleine geallieerden, in dit geval de scheepvaart, ondergeschikt aan die van de leiders van dit *executive*, Engeland en Amerika. Eerder al, in juli 1944, was hier al een bespreking over met de Nederlandse regering en die heeft het voorstel toen af moeten wijzen; pas na een amendement wilde men doorgaan met besprekingen. Hierin is de trend terug te zien, dat het economische belang van Nederland wordt gewaardeerd door de grote geallieerden: bij onderhandelingen over organisaties voor de oorlogvoering, of bij een organisatie als de VN was zo'n voorstel van een amendement hoogstwaarschijnlijk genegeerd. Maar in een economische bespreking als deze blijkt dat Nederland veel sterker staat, en wordt zo'n amendement wel aangenomen. Het probleem zat hem erin, dat een te groot deel van de Nederlandse vloot aan de macht van het *Executive Board* zou zijn onderworpen. Op die manier zou de Nederlandse regering bekneld raken in het bevoorraden van Nederland en Nederlands-Indië. Nadat het amendement was aangenomen, is er afgesproken dat een veel kleiner deel van de Nederlandse vloot en minder handelingen van die vloot zich dient te houden aan wat het *Executive Board* zegt, en wordt de overeenkomst acceptabel voor de Nederlandse regering. De Nederlandse regering kan dan ook uiteindelijk haar handtekening zetten onder een overeenkomst die, in ieder geval in theorie, de eigen belangen ten goede komt.

Maar deze waardering strekt zich niet uit tot het politieke vlak. Alle kwesties voor militaire doeleinden komen namelijk niet bij deze commissie terecht, die worden enkel door de Grote Drie behandeld. Er is enige diplomatieke onderhandeling over deze kwestie, maar de Amerikanen geven niet toe.¹¹⁴

De genoemde luchtvaartbesprekingen kwamen voort uit Amerikaans initiatief. Het ging over civiele luchtvaart, wat wellicht op het oog een niet al te belangrijk onderwerp lijkt, maar dat Amerika met Nederland om de tafel wil gaan zitten voor een één op één overleg is op zich een vooruitgang en het ging ook over de nog te vormen naoorlogse veiligheidsorganisatie. Het idee was om een luchtvaartcommissie in te stellen die een onderdeel zou vormen van de nog op te richten internationale veiligheidsorganisatie. Echter, tijdens de onderhandelingen tussen Nederland en Amerika over deze commissie duiken de oude problemen weer op. De Nederlandse delegatie vraagt wat de Amerikaanse delegatie vindt van gelijke stemrechtigheid in de nieuwe organisatie, en van

¹¹⁴ Minister van Scheepvaart en Visserij De Booy aan Van Kleffens, 28 juli 1944; en Loudon aan Van Kleffens, 22 september 1944, DBPN, periode C, deel VIII: 53 - 56 en 185.

regionale afdelingen hierin, beide pijlers van Van Kleffens' gedachtegoed. Op beiden wordt afwijzend geantwoord, en er wordt geen akkoord bereikt. Als argumenten voor de centralisatie van het bestuur van de luchtvaartcommissie noemen de Amerikanen het feit dat de vluchtroutes die te verdelen zijn allemaal andere waardes hebben, alsook dat de kosten zouden stijgen.¹¹⁵ Een verder algemene reden die de Amerikanen hebben is een hele simpele, namelijk dat men het efficiënter vindt. Het State Department heeft het idee dat in ieder geval bij dit soort besprekingen het allemaal een stuk sneller gaat als er maar één of een paar landen beleidsvormende macht hebben, maar men komt erachter dat alleen de andere grootmachten het met deze denkwijze eens zijn.¹¹⁶ Al met al zijn het besprekingen die weinig concreets opleveren, maar wel de Nederlandse regering gunstig stemmen aangezien zij op gelijke voet worden behandeld door de Amerikanen. De Nederlandse regering wordt namelijk redelijk uitgebreid ingelicht over de standpunten van de grote geallieerden. Zo was het uiteindelijk voor de Nederlandse regering een klein succesje, ook al stuitte men op verzet toen men het onderwerp op de huidige militaire situatie in Europa of de naoorlogse plannen brengt. Ditzelfde patroon herhaalt zich steeds bij de vergaderingen van het *Combined Chiefs of Staff Committee* in Washington. Nederland is uitgenodigd, en wordt als partner aangesproken, en ook ingelicht over de militaire situatie in Indië, maar als Van Mook, de minister van Koloniën die Nederland daar vertegenwoordigd vraagt wat de plannen voor Europa zijn, krijg hij nul op het rekest.¹¹⁷

Er is ook een conferentie gehouden voor de regeling van de wisselkoersen na de oorlog in Bretton Woods. Op dit in juli 1944 gehouden congres verkreeg Nederland een relatief groot aandeel in het toekomstige Internationale Monetaire Fonds (IMF) en in de Wereldbank. Op een conferentie als deze, waar het enkel naoorlogse economische onderwerpen aanging, was het voor de Nederlandse regering nog het minst moeilijk om zich te doen gelden.¹¹⁸ Nederland, en ook België, konden allebei zitting nemen in het Executive Board van het IMF. Het hoofd van de delegatie naar die conferentie, Beyen, een economisch adviseur van de regering, is blij met wat er bereikt is en raadt de minister (van Financiën, Van der Broek) met klem aan om zich veel bezig te gaan houden met het IMF en de Wereldbank. Hij stelt dat dit van 'uitnemend belang is [voor Nederland] met oog op groote mogelijkheden Nederlands rol na den oorlog als industrieel, commercieel en financieel centrum.'¹¹⁹

¹¹⁵ De minister van Waterstaat Albarda aan Van Kleffens, 8 augustus 1944, DBPN, periode C, deel VIII, 65.

¹¹⁶ Acheson, *Present at the Creation* 79. Acheson illustreert dit aan de hand van een bijeenkomst van de UNRRA, waar dezelfde kwestie speelt. Hij ziet drie uitwegen: vasthouden, de functies van het Executive Committee veranderen of meer leden toe laten. Hij raadt de tweede gang van zaken aan.

¹¹⁷ Notulen van de vergadering van de Combined Chiefs of Staff te Washington, 29 september 1944. DBPN, periode C, deel VIII 192.

¹¹⁸ Blok, *Algemene Geschiedenis* 26.

¹¹⁹ Beyen aan Van den Broek, 19 juli 1944, DPBN, periode C, deel VIII: p. 22.

Over de economische besprekingen die de Nederlandse regering aan het einde van de oorlog met de geallieerden voert, is het volgende te stellen. Ten eerste valt op dat er minder moeite gedaan hoeft te worden door de Nederlandse regering om deel te nemen aan algemene of exclusieve besprekingen. Er is meer animo van Britse en Amerikaanse zijde om Nederland en landen in een soortgelijke positie, zoals Noorwegen en België, bij dit soort besprekingen uit te nodigen. Soms betreft het algemene besprekingen, dat wil zeggen met meerdere vertegenwoordigers van landen tegelijk, en soms zijn exclusieve besprekingen, waarbij de Nederlandse vertegenwoordiger wordt uitgenodigd voor een één op één gesprek. Verder heeft de Nederlandse regering ook meer invloed op dit soort besprekingen, bijvoorbeeld door amendementen voor te stellen die dan ook ingewilligd worden. De geallieerden lijken dus van Nederland op het gebied van de economie een veel positiever beeld te hebben dan op het gebied van de politiek. De adviseur van de Nederlandse regering Beyen beaamt dit.

Hoofdstuk 3: Continentale samenwerking

De laatste belangrijke ontwikkeling op het gebied van buitenlands beleid tijdens de Tweede Wereldoorlog was de samenwerking die er op het continent werd gezocht. Deze leidde, via de monetaire unie tussen Nederland en België, uiteindelijk tot de Benelux. Deze organisatie zette de toon voor latere soortgelijke verdragen in Europa en was een nieuw fenomeen voor de Nederlandse regering. Naast Atlantische samenwerking, waar Van Kleffens een groot voorstander van was, konden er natuurlijk ook verbonden tussen continentale staten worden gesloten. Deze opzet was het meest populair in België, die zowel met Nederland, Frankrijk als Engeland graag dergelijke verbonden wilden sluiten.¹²⁰ Echter Nederland ging zich meer richten op multilaterale overeenkomsten met een aantal staten waar in ieder geval Amerika bij betrokken moest zijn, en Engeland en Frankrijk wilden Amerika niet afvallen op het punt van de toekomstige wereldorganisatie. Rusland, alhoewel dat land weinig van doen had met België of Nederland, was altijd fel tegen elke vorm van regionale alliantievorming. De eerste toenaderingspoging van de Belgische regering om tot een bilaterale overeenkomst te komen werd dan ook afgewimpeld.¹²¹

Later werd hier wel op ingegaan. Vanaf 1943 zijn er besprekingen tussen de twee regeringen om te komen tot een tolunie tussen Nederland, België en Luxemburg. Het initiatief werd aan Nederlandse zijde echter niet genomen door de minister van Buitenlandse Zaken, die er nog altijd geen toekomst in zag, maar door de minister van Financiën Van den Broek. Ook van Belgische zijde verliep het contact voornamelijk via de minister van Financiën, Camille Gutt. De rest van de regering waaronder Van Kleffens oefenen eigenlijk geen invloed uit op het plan voor de tolunie, en worden er alleen om de zoveel tijd in de ministerraad over geïnformeerd.¹²² Zij geven telkens hun goedkeuring.

De oorlog begint voor de Belgische regering anders dan voor de Nederlandse. Er wordt pas vlak voor de oorlog de neutraliteit uitgeroepen. Nadat deze door de Duitsers geschonden is, is de regering verdeeld. In Nederland is dit in het begin ook in enige zin het geval, maar het komt er vooral op neer dat minister-president De Geer afwijkt van de rest in dat hij niet door wil vechten.¹²³ Hij wordt vervangen, en de regering inclusief staatshoofd zet de oorlog vanuit ballingschap voort. In België, echter, zijn de ministers en de Koning het oneens. De ministers vertrekken naar Engeland om de oorlog voort te zetten, de Koning blijft achter omdat hij neutraal wil blijven en wil samenwerken met de bezetter. Hij zal regeringen in ballingschap niet erkennen. De Koning gaf zich over en sindsdien

¹²⁰ Kersten, 'Nederlands-Belgische betrekkingen' 500 – 501.

¹²¹ Ibidem 498.

¹²² Zie hiervoor bijvoorbeeld Van den Broek aan de Ministerraad, 14 april 1943, DBPN, Periode C, deel VIII, no. 250 p. 359 – 364 en Dagboek Van Kleffens, 8, 10 en 22 maart 1943, NIOD, 233b, 100.

¹²³ Faassen, 'In de marge' 12.

waren er twee Belgische regeringscentra. Door onenigheid in Londen later zelfs drie.¹²⁴ België had net als Nederland koloniën en dit leverde hen in Londen ook voordeel op. Alhoewel de Belgen niet in het bezit waren van een sterke oorlogs- en handelsvloot, gaf de Kongo hen wel ruimte tot manoeuvreren. De Belgen waren sterke voorstanders van samenwerking tussen Noord-Europese landen. Niet alleen werd Nederland constant benaderd, ook werd Engeland eigenlijk gelijk al na de relocatie naar Londen als een goede bondgenoot gezien en werd ook de Vrije Fransen regering van De Gaulle met open armen ontvangen. De Belgen gingen veel eerder dan de Nederlandse regering over tot erkenning.¹²⁵

In Londen groeiden de regeringen in ballingschap haast automatisch meer naar elkaar toe. Niet alleen waren zij fysiek dicht bij elkaar, wat formeel en informeel overleg gemakkelijk maakte, ook was men verenigd in de strijd tegen de Nazi's. Verder hadden Nederland en België, die grofweg een gelijke geografische positie bezitten en allebei koloniale mogendheden waren, een gezamenlijk doel in het bedingen van een voor hen gunstige naoorlogse regeling. Beide landen zwoeren de neutraliteit af, maar de paden die zij kozen waren erg verschillend. Zoals gezegd prefereerde de Nederlandse regering de Atlantische multilaterale samenwerking, maar de Belgische regering zag vanaf het begin meer heil in bilaterale samenwerking met een aantal landen, vooral met Nederland.¹²⁶ Dit leidde ertoe dat de Belgische regering onderleiding van minister Gutt van Financiën en minister Spaak van Buitenlandse Zaken meerdere malen de Nederlandse regering trachtten warm te maken voor een bilateraal verbond, waar de Nederlandse regering onder leiding van minister Van Kleffens steeds afwijzend op reageerde. Deze uiteenlopende prioriteiten op het gebied van buitenlandse politiek waren niet de enige reden voor de Nederlandse regering om aanvankelijk koel te reageren op de Belgische avances. Wat voor hen ook meespeelde was de hierboven beschreven chaos die in België optrad bij de Duitse inval. In tegenstelling tot de Nederlandse regering, die redelijk eensgezind een strijdbaar standpunt innam en naar Londen uitweek, was er in België tussen de verschillende partijen, tussen de ministers en de Koning, en ook binnen de regering zelf erg veel onenigheid en velen kozen openlijk voor samenwerking met de Duitsers omdat zij dacht dat dit de beste optie was. De Koning was er daar één van. Hierdoor kreeg men in het buitenland, en ook bij de Nederlandse regering, een erg slechte indruk van de situatie in België.¹²⁷ Men was er niet zeker van wat voor soort regering er in België zou komen na de oorlog, het was helemaal niet zeker dat de Belgische mensen

¹²⁴ Blok, *Algemene Geschiedenis* 14 – 15.

¹²⁵ Ibidem 18.

¹²⁶ Kersten, 'Nederlands-Belgische betrekkingen' 499.

¹²⁷ Van Harinxma thoe Slooten (gezant te Brussel/ tijdelijk te Londen) aan Van Kleffens, 11 maart 1942, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Archief Gezantschap Brussel 1920 – 1940, doos 219, geciteerd in Kersten, 'Nederland en België' 500.

die zich in Londen de regering noemden ook zo in hun eigen land weer zouden worden gezien, en eigenlijk maakte men zich zorgen of België überhaupt zou blijven voortbestaan, nu het land zo verscheurd was en de Koninklijke macht zo was aangedaan. De Nederlandse regering werkte liever samen met stabielere regeringen. Deze denkgang werd ook gezien bij de geallieerden. Veel beslissingen met betrekking tot landen met regeringen in ballingschap werden uitgesteld, of werden ten nadele van deze landen genomen, omdat men vaak niet zeker wist wat voor regering er in zo'n land zou komen na de oorlog. Het bleef een lastige situatie, ook al had de Nederlandse regering van deze 'moeilijke' groep landen nog de meest vertrouwenswekkende regering, blijkt uit *intelligence reports* van de Britse regering.¹²⁸

Wat ook meespeelde, was de al eerder in dit paper aangegeven argwaan die er heerste bij de Nederlandse regering jegens België. Dit kwam vooral door de Belgische aanspraken op Nederlands grondgebied na de Eerste Wereldoorlog.¹²⁹

Als laatste reden voor de onwil van de Nederlandse regering kan worden aangevoerd, dat het voorstel van de Belgische regering een nieuwe vorm van samenwerking betrof, en men niet wist of het ging werken. In het verleden hadden landen wel geëxperimenteerd met verbintenissen tussen een groot en een klein land, waarbij de grote de kleine in dat bilaterale verband dan duidelijk overheersde, maar tussen twee ongeveer gelijkwaardige landen was dit nieuw.¹³⁰ Uiteindelijk zorgden de gezamenlijke belangen, aangewakkerd door de gesloten houding van de geallieerden, er toch voor dat Nederland en België met elkaar in gesprek raakten. Hier speelde ook mee, zoals bij zoveel overwegingen van de Nederlandse regering, het verlies van Indië. Doordat de regering haar belangrijkste diplomatieke wapen had verloren, en de onderhandelingen met de grote geallieerden steeds moeilijker gingen, vond er bij sommigen in de regering een herwaardering van de continentale geallieerden plaats. Dit gebeurt het eerst bij de uit het bedrijfsleven afkomstige minister van Financiën Van der Broek.¹³¹

Vanwaar die wil van België voor een bilaterale economische unie? Vanaf ongeveer het midden van de oorlogstijd is er hier een reden voor aan te wijzen. De Belgische regering, en in het bijzonder minister van Financiën C. Gutt, was zich steeds meer zorgen gaan maken over de macht van Amerika. Het was dan vooral de economische macht waar men zich zorgen over maakte. Om dit tegenwicht te bieden, wilde men graag met één of meerdere andere Europese landen verregaand gaan samenwerken.¹³²

¹²⁸ Boetzelaer aan Van Kleffens, 1 december 1943, NI-HaNa, Londens Archief, inv. Nr. 1198.

¹²⁹ Kersten, 'Nederland en België'; 498.

¹³⁰ Ibidem 508.

¹³¹ Ibidem 498 – 499.

¹³² Blok, *Algemene Geschiedenis* 371.

Terwijl de regering zich bezighoudt met Atlantische overeenkomsten, is men in het bedrijfsleven bezig met het bekijken van de opties tot samenwerking tussen enkele landen op het Europese continent. De tendens van het bedrijfsleven om zich meer op het continent te richten dan de regering is overigens al ouder dan de Tweede Wereldoorlog. In de tijd vanaf 1933, bijvoorbeeld, was er al veel frictie tussen de economische belangen die tot uiting kwamen in het bedrijfsleven, die graag samenwerkten met Duitsland ook al was de toon van haar regering steeds duisterder aan het worden, en de politieke belangen zoals die tot uiting kwamen in de regering, die zich meer richtte op Engeland.¹³³ Na 1940, bij die mensen die ervan uitgingen dat de geallieerden de oorlog gingen winnen, was er van samenwerking met Duitsland uiteraard (tijdelijk) geen sprake. Die richtten zich nu meer op samenwerking met de andere buurlanden, België en Luxemburg. Na vele pogingen van de Belgische regering in ballingschap tot een bilaterale overeenkomst met Nederland, zijn het in 1943 uiteindelijk de beide ministers van Financiën die met elkaar in overleg treden. Deze twee ex-industriëlen, de Nederlander Van den Broek en de Belg Gutt, kennen elkaar van de tinindustrie. Samen met vooral de al eerder genoemde financieel adviseur Beyen, ook een industrieel, en met de praatgroep Rijkens waar hij de voorzitter van was en die destijds de voornaamste industriëlen van het land omvatte werd er gepraat over de mogelijkheden.¹³⁴

Op 21 oktober 1943 wordt er dan een monetaire overeenkomst gesloten tussen Nederland, België en Luxemburg. Het overleg verloopt redelijk soepel, en de regering is het er gauw mee eens. Er wordt afgesproken om later een uitgebreidere overeenkomst aan te gaan. Dit gebeurt op 9 september 1944, wanneer de douaneunie (of tolunie) wordt opgericht. Er werd besloten dat de monetaire overeenkomst van 1943 en de douaneunie officieel van kracht zouden worden als beide regeringen weer in het eigen land waren gevestigd.¹³⁵ De Douane unie ging inhouden dat de onderlinge invoerrechten en paspoortcontroles worden opgeheven om de onderlinge handel te bevorderen. De overeenkomst leverde echter nog meer op. Ten eerste werd zo getoond dat men bereid was samen te werken. Ten tweede zorgde het er voor dat de Beneluxlanden in internationaal verband steeds vaker samen een sterkere stem konden laten horen, en daardoor vaker het initiatief konden nemen. Een goed voorbeeld hiervan is het optreden van de Benelux tijdens de besprekingen over de Amerikaanse Marshallhulp in 1947. De Benelux is in staat snel in te gaan op de uitnodiging tot besprekingen, en de landen onderling kunnen hun optreden goed coördineren. Men kan daardoor zelfs op enkele technische punten het voortouw voor iedereen nemen.¹³⁶ Ook in de EGKS kunnen de Beneluxpartners door hun inmiddels jarenlange ervaring vaak het initiatief nemen. Het

¹³³ Moeyes, *De Sterke Arm* 426 – 427.

¹³⁴ Kersten, 'Nederland en België' 504.

¹³⁵ Ibidem 518.

¹³⁶ Blok, *Algemene Geschiedenis* 372.

ironische is dat deze bijkomende effecten gebeuren voordat de douane-unie officieel in werking treedt. Na lange vertragingen vanwege enerzijds een voorkeur bij zowel Nederland als België na de oorlog om eerst prioriteit te geven aan het oplossen van de binnenlandse en koloniale problemen, en anderzijds vanwege technische problemen, wordt de douane-unie pas op 1 januari 1948 van kracht, terwijl er was afgesproken om de unie van kracht te laten worden als beide regeringen weer in eigen land waren.¹³⁷

Over de continentale samenwerking tijdens de Tweede Wereldoorlog valt dus het volgende te zeggen. Aanvankelijk is de Nederlandse regering zowel afstandelijk tegenover continentale samenwerking als tegen een bilaterale overeenkomst met een Europees land. De vele avances van de Belgische regering tot dit doel worden dan ook afgehouden. De Belgen willen graag zo'n overeenkomst om de groeiende economische macht van vooral Amerika weerstand te kunnen bieden. De Nederlandse onwil komt door een aantal factoren. Ten eerste is er nog veel argwaan bij de Nederlandse regering tegenover België vanwege de poging die dat land na de Eerste Wereldoorlog deed om Nederlands grondgebied te verkrijgen. Verder heeft het prestige van de Belgische regering een flinke klap gehad door het falende en ongecoördineerde beleid van de regering. Daarnaast richtte de Nederlandse regering zich aanvankelijk op Engeland, en daarna op Amerika, en had men weinig aandacht voor continentale samenwerkingsverbanden. Ook was een verbond als dit nog nooit eerder geprobeerd. Het is dan ook niet de minister van Buitenlandse Zaken maar de minister van Financiën in samenwerking met een aantal personen uit het bedrijfsleven die uiteindelijk ingaan op de pogingen van België om een monetaire overeenkomst met Nederland te sluiten. Die omslag komt door een toenadering tussen beide regeringen, die zich beiden in Londen bevinden, en door de frustraties van de Nederlandse regering met de Atlantische mogendheden, die Nederland niet de plaats willen geven die het zichzelf toedicht. Het oprichten van een monetaire unie lukt in 1943, en wordt ook door de gehele regering goedgekeurd, ook al besteden zij er weinig aandacht aan. Ongeveer een jaar later wordt de monetaire unie opgevolgd door een douane-unie. Er wordt afgesproken dat deze officieel zal ingaan als beide regeringen zich weer in het thuisland bevinden, maar door binnenlandse en koloniale besognes alsook door technische problemen wordt dit uitgesteld tot 1 januari 1948. In de tussentijd plukt men echter al de vruchten van de toenadering. De Beneluxlanden kunnen samen hun stem beter laten horen en kunnen vaker, en succesvoller, het initiatief nemen in internationale kwesties. Deze positieve ontwikkeling komt voort uit tijdens de oorlog gelegde fundamenten.

¹³⁷ Blok, *Algemene Geschiedenis* 372.

Epiloog

Aan het einde van de oorlog is de situatie aangaande de Nederlandse buitenlandse politiek dus als volgt. Men beseft, eerder al, ten volle dat de oude neutraliteitspolitiek heeft afgedaan, en men heeft niet de neiging om daar naar terug te willen keren. Er is veel nagedacht over hoe Nederland in te passen in het nieuwe systeem, zowel tijdens de oorlog als erna. Minister Van Kleffens heeft, zoals ook enkelen van zijn collega's in andere kleinere Europese landen, zijn eigen plan voor een naoorlogs veiligheidssysteem uitgedacht. Dit plan is tijdens de oorlog niet tot bloei gekomen, omdat de andere kleine geallieerden ofwel hun eigen plannen hadden ofwel liever met de Grote Drie meegingen, en omdat diezelfde Grote Drie gezamenlijk voor eenzelfde plan kozen en weinig aandacht schonken aan plannen zoals die van minister Van Kleffens. De Nederlandse regering sluit zich dan ook aan bij het geallieerde plan, maar kan, ondanks herhaald de discussie aangegaan te zijn, eigenlijk niet in dat plan de positie van Nederland verkrijgen die zij vinden dat het verdient. Zij zijn niet de enige die aanmerkingen hebben op het plan van de VN, maar de organisatie wordt toch grotendeels naar wens van de Grote Drie opgericht. Naast de onderhandelingen met de grote geallieerden, is Nederland tijdens de oorlog ook een bilaterale overeenkomst aangegaan met België. Als laatste is er op vooral economisch vlak deelgenomen aan allerlei organisaties en overeenkomsten. Maar na de oorlog wordt de buitenlandse situatie opeens compleet anders. De Nederlandse regering keert terug naar een verarmd en gedeeltelijk vernietigd land, en krijgt de handen vol aan de Indische kwestie. Hoe is men na 1945 omgegaan met de tijdens de oorlog nieuw ingeslagen wegen?

Het eerste dat opvalt aan het buitenlands beleid van de Nederlandse regering na de oorlog, is de afwezigheid ervan. Zowel de heropbouw van Nederland als de twee pogingen om Nederlands-Indië weer onder Nederlands gezag te brengen treden in deze periode op de voorgrond.¹³⁸ Dat de heropbouw van Nederland eerste prioriteit heeft is alleen maar logisch. De koloniale kwestie geeft aan dat de Nederlandse regering op dat punt nog in het verleden leeft, maar op andere punten is dat niet het geval. Nederland blijft in de VN, en ook de Benelux wordt niet ontbonden, al wordt zoals voormeld aangegeven de 'startdatum' wel drie jaar verschoven.

Als reden voor de ogenschijnlijke impasse in buitenlands beleid in deze periode kan genoemd worden de tijdens de oorlog gekozen focus op Amerika voor wat betreft veiligheid, en de traditionele

¹³⁸ Blok, *Algemene Geschiedenis* 382.

weer voortgezette vrijhandel.¹³⁹ Deze keuze leidt er namelijk toe dat het uitgangspunt van de Nederlandse regering ten aanzien van de buitenlandse politiek in de jaren direct na de oorlog tot aan het Verdrag van Brussel is het niet betrokken te raken bij conflicten tussen de Grote Vier over Duitsland. Dit wekte wellicht de illusie dat Nederland terugkeerde naar de neutraliteit en afzijdigheid van weleer, maar dat was eigenlijk niet het geval.¹⁴⁰

Dit is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat de Nederlandse regering in 1947 het initiatief nam om de internationaal politieke impasse die er heerste tussen de Grote Vier te doorbreken door middel van het *Memorandum on Allied Policy with regard to Germany*. Dit is een voorstel voor de omgang met Duitsland, en het moest de basis vormen voor een Europees veiligheidssysteem waar ook de kleine landen aan deel zouden nemen. Tevens was het idee dat de economische samenwerking binnen Europa zou verbeteren. Dit plan, dat Europese samenwerking koppelde aan samenwerking met Amerika, en daarom doet denken aan Van Kleffens' plan van tijdens de oorlog, werd volkomen genegeerd door de Grote Vier en kwam tot niets.¹⁴¹ Het is uiteindelijk de Marshallhulp die de impasse doorbreekt (en tegelijkertijd de oost-west tegenstelling onoverbrugbaar maakt doordat de Sovjet-Unie de Amerikaanse steun politiek gezien niet kan accepteren en ieder land die dat wel doet ziet als een satellietstaat van Amerika), maar het Nederlandse plan geeft aan zowel dat men in de periode 1945 – 1948 niet geheel apathisch tegenover buitenlands beleid stond, en dat men de lessen van tijdens de oorlog niet vergeten was. Bij het oplossen van de Duitslandkwesitie werd Nederland bij de besluitvorming betrokken. In complete tegenstelling tot de vele organisaties van tijdens de oorlog waarbij Nederland niet aan de besluitvorming kon deelnemen, werd de Nederlandse delegatie onder leiding van de diplomaat Michiels van Verduynen en de regeringscommissaris Hirschfeld op het hoogste niveau bij de besluitvorming van dit Zesmogendhedencongres betrokken. In de commissie die uiteindelijk werd ingesteld om tijdelijk de kolen- en staalproductie van het Ruhrgebied te beheren nam Nederland ook zitting.¹⁴²

Het verschil met later is, dat de Nederlandse regering zich aanvankelijk blijft richten op een geheel Europa omvattende politiek. Pas nadat de split tussen Oost en West zo duidelijk is geworden dat het communisme als het grootste gevaar wordt gezien, komt er animo bij de Nederlandse regering voor West-Europese militaire blokvorming.¹⁴³ Het is belangrijk te beseffen dat de tijdens de oorlog ingezette focus op Amerika en het afwijzen van de neutraliteitspolitiek na de oorlog constant

¹³⁹ Blok, *Algemene Geschiedenis* 387.

¹⁴⁰ Ibidem 387.

¹⁴¹ Ibidem 387.

¹⁴² Albert Kersten, *Luns: een politieke biografie* (Amsterdam 2010) 69 – 70.

¹⁴³ Blok, *Algemene Geschiedenis* 388.

aanwezig blijven. Het is zelfs te stellen, dat de vrees voor een Amerikaans isolationisme een grotere rol speelde in het aangaan van de Nederlandse regering van eerst het Verdrag van Brussel en daarna het Noord-Atlantisch Pact dan de vrees voor het communisme.

Het genoemde Verdrag van Brussel is een op Engels initiatief gestart West-Europees veiligheidsverbond. Eerder al heeft Engeland middels het verdrag van Duinkerken van 4 maart 1947 met Frankrijk gesloten als veiligheidspact tegen, toen nog, de eventuele Duitse dreiging. De Benelux mogendheden zijn al gauw enthousiast over de plannen voor de NAVO.¹⁴⁴ Bij het Verdrag van Brussel werd trouwens ook vermeld dat het gericht was tegen Duitse agressie, maar in 1948 was men meer bezig met het Sovjet gevaar. De reden dat men dit niet in het verdrag zo noemt, is om de Sovjet-Unie tegemoet te komen: de tweedeling tussen het kapitalistische Westen en het communistische Oosten was toen nog iets dat misschien voorkomen kon worden.

Op 17 maart 1948 wordt het Verdrag van Brussel gesloten tussen de drie Beneluxlanden, Frankrijk, en Engeland. Al deze landen willen het verbond graag uitbreiden.¹⁴⁵ Al in juni 1948 begonnen er onderhandelingen met Amerika en andere landen over samenwerking. Dit leverde uiteindelijk in april 1949 het Noord-Atlantisch Pact op. Naast Amerika en de ondertekenaars van het Verdrag van Brussel treden ook Canada, Noorwegen, Denemarken en Portugal toe tot deze organisatie. Het is haast onmogelijk om de parallellen met de plannen van minister Van Kleffens tijdens de oorlog niet te zien. In feite is met de verbintenis aan de NAVO voor de Nederlandse regering bereikt wat hij in 1942 al voorstelde, namelijk een blijvende Amerikaanse veiligheidsgarantie. Hiermee wordt niet bedoeld dat de NAVO voortkomt uit Van Kleffens werk, maar dat de Nederlandse regering door het deelnemen aan de NAVO een belangrijke doelstelling die Van Kleffens zich in 1942 al stelde bereikte. Ook in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de voorloper van de EU, is Nederland snel van de partij. Het hoort bij de allereerste leden. Deze gemeenschap wordt opgericht op 25 juni 1952.

Al met al is dus enkele jaren na de oorlog veel gerealiseerd van wat men tijdens de oorlog hoopte te bereiken. Voor eigenlijk alle grote verworvenheden, met name de Benelux en de NAVO, zijn de fundamenten gelegd en is het denkwerk gedaan in de periode 1940 – 1945. Zowel de bilaterale economische samenwerking met een ongeveer gelijkwaardige partner als de op Amerika gerichte veiligheidspolitiek zijn voorbeelden van beleidsvorming die tijdens de oorlog als reactie op het feit dat men de neutraliteits politiek vaarwel had gezegd zijn ontstaan. Weliswaar kwamen zij pas na de

¹⁴⁴ Blok, *Algemene Geschiedenis* 388.

¹⁴⁵ *Ibidem* 388.

oorlog tot volle bloei, maar al tijdens de oorlog werd dit alles uitgedacht en ook al geprobeerd dit te bereiken. Direct na de oorlog lijkt er sprake te zijn van een terugval naar vroeger, maar dit is slechts schijn aangezien men druk is met binnenlandse en koloniale problemen en aangezien de Nederlandse regering het de beste lijn van beleid acht om zich niet te mengen in de worstelingen tussen de Grote Vier omtrent Duitsland. Maar al redelijk snel toont de Nederlandse regering zich weer proactief en allesbehalve neutraal op het gebied van buitenlandse politiek: al in 1947 komt er een initiatief voor een veiligheidsorganisatie die veel op de latere NAVO lijkt, en in samenwerking met België en Luxemburg in de Benelux wordt er ook veel voortgebracht. Ook wordt Nederland betrokken in de besluitvorming omtrent het grootste Europese vraagstuk van die tijd, de Duitslandkwestie, en neemt Nederland zitting in de Ruhrcommissie. Dit alles beziende, is het niet te stellen dat pas in 1948 de neutraliteitspolitiek definitief werd beëindigd: dit is al tijdens de oorlog gebeurd.

Conclusie

Dit alles geanalyseerd hebbende, zijn er de volgende conclusies te trekken. Na de Duitse inval en het verlies van Indië is de Nederlandse regering eerst begonnen met zelf een nieuwe visie op het buitenlands beleid van hun land te creëren. Als eerste geeft de plannenmakerij van minister Van Kleffens en overleg daarover met andere regeringen aan dat de afzijdigheidpolitiek vaarwel is gezegd. De Nederlandse regering heeft zich al snel na het begin van de oorlog erop toegelegd om een andere plaats voor Nederland in het internationale bestel te bewerkstelligen dan die van voor de oorlog, en men neemt zelf het initiatief. Ten tweede is te stellen dat het beeld dat de Nederlandse regering van de eigen positie heeft, op dat moment niet wordt beaamd door de grote geallieerden. Door het uitgestrekte koloniale rijk van Nederland, de veiligstelling van het grootste deel van de handelsvloot en van de goudvoorraad achtte Nederland zichzelf de belangrijkste bondgenoot van Engeland. Alhoewel deze factoren zeker niet onbelangrijk waren, is er toch een zekere zelfoverschatting opgetreden bij de Nederlandse regering. Na de val van Indië gaat men de positie van Nederland herzien. Verder blijkt dat de plannen van de minister overeenkomsten vertonen met plannen van andere kleine geallieerden, en dat deze allemaal weinig succes hebben vanwege de halsstarrige houding van de Grote Drie. Dit komt doordat de Verenigde Staten hun eigen plan hebben bedacht, waar de Sovjet-Unie en Engeland zich bij aansluiten. De eerste enthousiast, de tweede iets minder. Het plan van Amerika voorziet in plaats van een serie regionale organisaties in één grote wereldorganisatie met een bevoorrechte plaats voor de meest machtige landen. Bij de kleine geallieerden komt het plan van Van Kleffens positiever aan, maar bij de Belgische regering is er weinig animo voor, omdat die het liefst op mondiaal niveau een wereldorganisatie zoals voorgestaan door Amerika zien, en op Europees niveau het liefst bilaterale overeenkomsten met een aantal landen, waaronder Nederland. De minister is opgeleid als jurist en dit blijft altijd in zijn beleid merkbaar. Hij heeft de neiging om politieke vraagstukken meer als jurist dan als diplomaat te benaderen, en dit leidt ertoe dat zijn argumenten vaak theoretisch kloppen maar weinig politiek gewicht in de schaal leggen. Als laatste is te zien dat er een focus op Atlantische samenwerking is: de belangrijkste partijen voor Van Kleffens zijn Engeland en vooral de VS. De afwijzing van de neutraliteitspolitiek en de focus op Amerika zijn twee hoofdpunten van het Nederlands buitenlands beleid die tijdens de oorlog zijn geformuleerd en daarna relevant blijven.

De keuze van de regering om zich vooral te richten op de Atlantische mogendheden zorgt ervoor dat er veel wordt overlegd en gediscussieerd met die mogendheden. De voorkeur voor betrekkingen met Engeland gaat al ver terug. Het is niet nieuw dat de Nederlandse regering zich tijdens de oorlog

op Engeland richt. Dat men zich ook, en later zelfs vooral, op Amerika richt is wel nieuw. Er waren voor de Tweede Wereldoorlog niet veel betrekkingen met dit land, en het geeft een goede kijk op de internationale zaken weer dat de Nederlandse regering redelijk snel de macht en het belang van de VS in ziet. Met Rusland, de laatste Grote, heeft men minder te maken. Zowel door de ideologische als politieke redenen is er minder voorkeur, van beide zijden, voor onderling contact. Dit is waar voor zowel de formele als de informele sfeer.

De Britten beginnen de oorlog nog als een gelijkwaardig land aan de twee anderen, maar naarmate de oorlog vordert verzwakt de positie van Engeland, terwijl de macht van de VS en van de Sovjet-Unie juist toeneemt. De Britten zijn gedwongen om zeer veel financiële hulp te accepteren van de Amerikanen, en ook op militair gebied neemt het aandeel van Amerika toe. Dit wordt over de jaren steeds duidelijker. De Russen worden vooral steeds belangrijker door hun naderende grandiose overwinning op de Wehrmacht, de daarmee bewezen macht van hun leger en de omvang van Rusland. Deze veranderingen hebben de volgende gevolgen voor Nederland. Voor zowel tijdens de oorlog als in de gesprekken over de organisaties voor na de oorlog wordt de situatie moeilijker, omdat Engeland juist degene van de drie was die qua prioriteiten het dichtst bij Nederland lag. De Britse regering ziet ook wel wat in regionale organisaties en wil graag het koloniale rijk behouden, twee punten die er bij de Amerikanen en Russen totaal niet toe doen.

De Nederlandse regering onder leiding van minister Van Kleffens onderneemt verschillende initiatieven, zoals een brievenwisseling met de *Times* en een officiële verklaring aan het adres van de grote mogendheden, om de kritiek van de kleine landen op het naoorlogse plan van de grote mogendheden kenbaar te maken, en om het plan aan te passen. Alhoewel acties als deze de discussie gaande houden is de reactie van de grootmachten ofwel vaag, ofwel negatief. Sterker nog, de Grote Drie richten onderling steeds meer commissies en dergelijke op, waarin zij het voor het zeggen hebben. Deze nadere samenwerking tussen de grote geallieerden leidt ertoe, dat zij in oktober 1943 een conferentie beleggen te Moskou waar onderwerpen over de oorlog worden besproken, en waar zij ook hun visie omtrent de naoorlogse wereldorde toelichten. De reacties in de pers, vooral in die van de kleine Europese landen maar ook in Zuid-Amerika en Mexico, is vaak positiever.

Al met al geven de resultaten van de Conferentie van Moskou de indruk, dat meer inspraak van de kleinere geallieerden, en een naoorlogse veiligheidsorganisatie niet al te hoog op de agenda staan. De Amerikanen en de Engelsen lijken zich er wel enigszins mee bezig te houden, ze vinden het in ieder geval nodig om er iets over te zeggen al lijken dat maar bezwerende woorden, de Russen

echter lijken er helemaal niet mee bezig, onder andere doordat zij op dat moment veel actiever aan het oorlogvoeren zijn dan de andere twee geallieerden.

Later in het jaar vinden de Dumbarton Oaks gesprekken plaats, die als het ware in het verlengde van de Conferentie van Moskou liggen. Van Kleffens overlegt erover met Pelt, en met Michiels van Verduynen. Het bevalt hen allen slecht. Op Dumbarton Oaks waren enkel vertegenwoordigers van de vier grote geallieerden uitgenodigd, net als op Moskou. Al met al geven de conferenties waar militair-politieke en naoorlogse zaken worden besloten de indruk overheerst te worden door de Grote Vier en lijkt er weinig aandacht te zijn voor de kleine geallieerden, ook al neemt minister Van Kleffens keer op keer het initiatief om de discussie aan te gaan.

Na Dumbarton Oaks was er nog één laatste conferentie voor de VN, degene waar deze organisatie opgericht werd. Op deze conferentie valt op dat de Russen een zeer elitaire positie innemen in het debat over de toekomstige wereldorganisatie, dat de Amerikanen hun positie iets hebben bijgesteld en uit realistische, politieke overwegingen bereid zijn concessies te doen aan de kleinere landen en dat Engeland zich gedwongen ziet gemene zaak te maken met die landen, met wie zij qua politieke cultuur al wel langer meer gemeen hebben. Voor Nederland heeft dit geen gunstig effect. De Nederlandse delegatie ervaart de conferentie als zinloos, en voelt zich machteloos. Net als enkele andere kleine geallieerden zetten zij uiteindelijk hun handtekening onder het manifest meer omdat er niets beters te behalen is, dan omdat zij er daadwerkelijk enthousiast voor zijn.

Naast al het politieke overleg is er tijdens de oorlog ook economisch overleg gevoerd. Over dit onderwerp zijn een aantal case studies besproken, waaruit het volgende bleek. Ten eerste valt op de er minder moeite gedaan hoeft te worden door de Nederlandse regering om deel te nemen aan algemene of exclusieve besprekingen. Er is meer animo van Britse en Amerikaanse zijde om Nederland en landen in een soortgelijke positie, zoals Noorwegen en België, bij dit soort besprekingen uit te nodigen. Soms betreft het algemene besprekingen, dat wil zeggen met meerdere vertegenwoordigers van landen tegelijk, en soms zijn exclusieve besprekingen, waarbij de Nederlandse vertegenwoordiger wordt uitgenodigd voor een één op één gesprek. Verder heeft de Nederlandse regering ook meer invloed op dit soort besprekingen, bijvoorbeeld door amendementen voor te stellen die dan ook ingewilligd worden. De geallieerden lijken dus van Nederland op het gebied van de economie een veel positiever beeld te hebben dan op het gebied van de politiek. De adviseur van de Nederlandse regering Beyen beaamt dit.

Naast de Atlantische plannen, politiek en economisch, werd er tijdens de oorlog ook op het continent het één en ander bewerkstelligd. Het is de Belgische regering die daar het initiatief neemt. Aanvankelijk is de Nederlandse regering zowel afstandelijk tegenover continentale samenwerking als

tegen een bilaterale overeenkomst met een Europees land. De vele avances van de Belgische regering tot dit doel worden dan ook afgehouden. De Belgen willen graag zo'n overeenkomst om de groeiende economische macht van vooral Amerika weerstand te kunnen bieden. De Nederlandse onwil komt door een aantal factoren. Ten eerste is er nog veel argwaan bij de Nederlandse regering tegenover België vanwege de poging die dat land na de Eerste Wereldoorlog deed om Nederlands grondgebied te verkrijgen. Verder heeft het prestige van de Belgische regering een flinke klap gehad door het falende en ongecoördineerde beleid van de regering. Daarnaast richtte de Nederlandse regering zich aanvankelijk op Engeland, en daarna op Amerika, en had men weinig aandacht voor continentale samenwerkingsverbanden. Ook was een verbond als dit nog nooit eerder geprobeerd. Het is dan ook niet de minister van Buitenlandse Zaken maar de minister van Financiën in samenwerking met een aantal personen uit het bedrijfsleven die uiteindelijk ingaan op de pogingen van België om een monetaire overeenkomst met Nederland te sluiten. Die omslag komt door een toenadering tussen beide regeringen, die zich beiden in Londen bevinden, en door de frustraties van de Nederlandse regering met de Atlantische mogendheden, die Nederland niet de plaats willen geven die het zichzelf toedicht. Het oprichten van een monetaire unie lukt in 1943, en wordt ook door de gehele regering goedgekeurd, ook al besteden zij er weinig aandacht aan. Ongeveer een jaar later wordt de monetaire unie opgevolgd door een douane-unie. Er wordt afgesproken dat deze officieel zal ingaan als beide regeringen zich weer in het thuisland bevinden, maar door binnenlandse en koloniale besognes alsook door technische problemen wordt dit uitgesteld tot 1 januari 1948. In de tussentijd plukt men echter al de vruchten van de toenadering. De Beneluxlanden kunnen samen hun stem beter laten horen en kunnen vaker, en succesvoller, het initiatief nemen in internationale kwesties. Deze positieve ontwikkeling komt voort uit tijdens de oorlog gelegde fundamenten.

Al met al is dus enkele jaren na de oorlog veel gerealiseerd van wat men tijdens de oorlog hoopte te bereiken. Voor eigenlijk alle grote verworvenheden, met name de Benelux en de NAVO, zijn de fundamenten gelegd en is het denkwerk gedaan in de periode 1940 – 1945. Zowel de bilaterale economische samenwerking met een ongeveer gelijkwaardige partner als de op Amerika gerichte veiligheidspolitiek zijn voorbeelden van beleidsvorming die tijdens de oorlog als reactie op het feit dat men de neutraliteitspolitiek vaarwel had gezegd zijn ontstaan. Weliswaar kwamen zij pas na de oorlog tot volle bloei, maar al tijdens de oorlog werd dit alles uitgedacht en ook al geprobeerd dit te bereiken. Direct na de oorlog lijkt er sprake te zijn van een terugval naar vroeger, maar dit is slechts schijn aangezien men druk is met binnenlandse en koloniale problemen en aangezien de Nederlandse regering het de beste lijn van beleid acht om zich niet te mengen in de worstelingen tussen de Grote Vier omtrent Duitsland. Maar al redelijk snel toont de Nederlandse regering zich weer proactief en allesbehalve neutraal op het gebied van buitenlandse politiek: al in 1947 komt er

een initiatief voor een veiligheidsorganisatie die veel op de latere NAVO lijkt, en in samenwerking met België en Luxemburg in de Benelux wordt er ook veel voortgebracht. Ook wordt Nederland betrokken in de besluitvorming omtrent het grootste Europese vraagstuk van die tijd, de Duitslandkwestie, en neemt Nederland zitting in de Ruhrcommissie.

Alhoewel er in 1948 een militaire alliantie werd aangegaan, is dus al tijdens de Tweede Wereldoorlog de neutraliteitspolitiek afgedaan en is men toen al na gaan denken over de nieuwe plek van Nederland in de wereld. Er zijn veel plannen gemaakt en dingen geprobeerd, sommigen waarvan lukten en sommigen niet. Maar de verworvenheden van na de oorlog vinden hun oorsprong in het werk van tijdens de oorlog, en de Nederlandse regering is doorgedaan op de in 1940 – 1945 ingeslagen weg.

Literatuur

Archivalia

Nationaal Archief, Den Haag, E. N. van Kleffens, nummer toegang 2.05.86, inventarisnummers 4; 5; 10; 62; 392;

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken te Londen (Londens Archief), nummer toegang 2.05.80, inventarisnummers 775; 779; 1198

Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD), collectie 233b (collectie Nederlandse regering in Londen), inventarisnummers 98; 99; 100;

Artikelen

Daalder, H., 'Nederland en de wereld: 1940 – 1945', *Tijdschrift voor Geschiedenis* deel 66 (1953).

Boeken

Acheson, D., *Present at the Creation: My Years in the State Department* (Londen 1969).

Aerts, R. e.a., *Land van kleine gebaren: Een politieke geschiedenis van Nederland 1780 – 1990* (Nijmegen 1999).

Blok, D.P. e.a., *Algemene Geschiedenis der Nederlanden deel 15: nieuwste tijd* (Bussum 1982).

Jong, L. de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* 14 delen (Den Haag 1969 – 1994).

Hellema, D., *Nederland in de wereld: Buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010).

Jurriaanse, M.W. *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken 1813 – 1900* (Den Haag 1974).

Kersten, A., *Buitenlandse Zaken in ballingschap. Groei en verandering van een ministerie 1940 – 1945* (Alphen a/d Rijn 1981).

Kersten, A., *Luns: een politieke biografie* (Den Haag 2011).

Kennedy, P., *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Londen 1988)

Kleffens, Mr. E.N. van, *De overweldiging van Nederland* (Londen 1941).

Knapen, B., *De lange weg naar Moskou. De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917 – 1942* (Amsterdam 1985).

Mallinson, W., *From neutrality to commitment. Dutch foreign policy, NATO and European integration* (Londen 2010).

Moeijes, P., *De sterke arm, de zachte hand: het Nederlandse leger & de neutraliteitspolitiek 1839 – 1939* (Amsterdam 2006).

Norton, M.B. e.a., *A People and a Nation: A History of the United States* (Boston 2008).

Ritter Jr., P.H., *De Donkere Poort. Een boek, behelzende tal van Persoonlijke Herinneringen van vooraanstaande Mannen, Stemningsbeelden, Indrukken, beschouwingen, Belangrijke en Onbelangrijke Gebeurtenissen, Verhalen en Anecdoten over Nederland in de jaren 1914 – 1918* (Den Haag 1931).

Schlesinger, S., *Act of Creation: The Founding of the United Nations. A story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World* (Boulder 2003).

Thompson, J.M., *A Vision Unfulfilled: Russia and the Soviet Union in the Twentieth Century* (Lexington 1996).

Thorne, C., *Allies of a Kind: the United States, Britain and the war against Japan 1941 – 1945* (Londen 1978).

Voorhoeve, J.J.C., *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Den Haag 1979).

Bundels

Ashton, N. en Hellema, D. (eds.), *Unspoken Allies: Anglo-Dutch relations since 1780* (Amsterdam 2001).

Bokkel, E. te e.a. (eds.), *BZ en de Tweede Wereldoorlog: het personeel van Buitenlandse Zaken in oorlogstijd* (Den Haag 1995).

Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945 (Gent 1982).

Ditzhuyzen, R. E. e. a. (eds.), *Tweehonderd jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken* (Den Haag 1998).

Hellema, D., Zeeman, B., en Van der Zwan, B., *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw, vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999).

May, E.R. en Laiou, A.E. (eds.), *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944 – 1994* (Washington D.C. 1998).

Teich, M. & Porter, R. (eds.), *The Industrial Revolution in National Context: Europe and the USA* (Cambridge 1996).

Zwan, B. van der e.a. (eds.), *Het Londens Archief: Het Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2003).

Bronnenuitgaven

M. van Faassen en A.E. Kersten (eds.), *Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1919 – 1945; Periode C 1940 – 1945; Deel VI 16 december 1942 – 30 juni 1943* (Den Haag 1996).

M. van Faassen en R.J.J. Stevens (eds.), *Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1919 – 1945; Periode C 1940 – 1945; Deel VIII 1 juli 1944 – 14 augustus 1945* (Den Haag 2004).