



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Economische politiek: de Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij (1914-1919) en de Eerste Wereldoorlog

Kruizinga, S.F.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kruizinga, S. F. (2011). Economische politiek: de Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij (1914-1919) en de Eerste Wereldoorlog.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 2: Een kind van drie vaders

2.1 – Een onbevleete ontvangenis?

Volgens Charlotte van Manen, de gekortwiekte kroniekschrijfster van de NOT, was de oprichting van de NOT een welhaast mystieke gebeurtenis:

In verschillende breinen was eenzelfde denkbeeld opgekomen. Dat denkbeeld vond vorm. [...] Die oplossing, geboren uit de drang der noodzakelijkheid, gerijpt in het brein van kooplieden en fabrikanten, voortgevloeid uit de gebeurtenissen zelf, nam vorm aan door het helder inzicht van één hunner, van A.G. Kröller, die het denkbeeld had gekristalliseerd tot een bruikbaar ontwerp. Dit denkbeeld kwam ter tafel, werd voorgelezen en won aller instemming.¹

Ontdaan van alle mystiek komt Van Manens versie van de onstaansgeschiedenis aardig overeen met de officiële lezing zoals deze door NOT-bestuursleden en door de Nederlandse regering tijdens de oorlog werd verkondigd: de oprichting van de NOT was een particulier initiatief van de Nederlandse zakenwereld.² Als er al een specifieke naam verbonden werd aan de oprichtingsdaad, was dat overigens niet NOT-bestuurslid Kröller, maar NOT-president Van Aalst.³ Francis Oppenheimer – het bleek al uit de inleiding – was het bepaald niet met deze voorstelling van zaken eens. Niet Kröller en zeker niet Van Aalst was de oprichter van de NOT, maar de Britse regering, in Nederland vertegenwoordigd door hemzelf, schreef hij in 1936. 'If [Van Manen] states [...] that various members of [...] came forward with similar suggestions, [...] such suggestions were made [...] because as a Commercial Attaché I had shown the way'.⁴

In zijn autobiografie *Stranger within* zou hij, meer dan 25 jaar later, uit de doeken doen hoe dat precies in zijn werk was gegaan. Daarin schrijft hij dat op 23 oktober 1914 een vergadering plaatsvond van belangrijke Nederlandse zakenmannen, waarvoor ook hij was uitgenodigd. Tijdens die vergadering overhandigde Oppenheimer de blauwdrukken voor de NOT aan de voorzitter van de vergadering, Van Aalst. Deze stelde zich, nog altijd volgens Oppenheimers verslag, buitengewoon nukkig en onredelijk op. Pas toen een andere aanwezige, Joost van Vollenhoven, aangaf wel wat in Oppenheimers plannen te zien, liet Van Aalst zich – na de nodige moeite – overhalen, en enige weken later werd de NOT volgens het model-Oppenheimer opgericht.⁵

Historicus C. Smit onthulde in de jaren zeventig bovendien dat ook de Nederlandse regering een woordje meesprak bij de oprichting van de NOT. Eind december 1914, schrijft hij, beloofde Loudon de Britse regering dat hij en zijn collega's de NOT zouden helpen bij het

¹ Van Manen, *NOT I*, 71.

² Keller, *NOT*, 6-8; Van der Mandere, 'Twee belangrijke crisislichamen', 184-186; Brugmans, *Wilhelmina*, 126.

³ De *Manchester Guardian* van 15 januari 1915 bevat een interview met Van Aalst, waarin hij wordt geroemd als oprichter van de Trust. Ook *The Economist* (1 april 1916) wijst Van Aalst aan als *auctor intellectualis*.

⁴ OP X, map 'Correspondence with the N.O.T. as to its foundation': Oppenheimer aan Montgomery, 12 oktober 1936.

⁵ OP VII, map 'Draft Chapter XV - 'First World War. The Blockade'', 13. Cf. Oppenheimer, *Stranger Within*, 242-245.

uitvoeren van haar taak. Zonder deze belofte – en de verbinding die daarmee werd gesmeed tussen particuliere Trustmaatschappij en de regering-Cort van der Linden – hadden de Ententelanden de NOT nooit geaccepteerd.⁶

Uit dit hoofdstuk zal blijken dat geen van deze drie verschillende visies onwaar zijn, maar zelfs gecombineerd vertellen ze maar een deel van het hele verhaal. Ook zal ik laten zien waarom de Britse regering plotseling besloot af te stappen van haar vooroorlogse verplichtingen jegens het internationaal recht op zee, en dat zowel Londen als Den Haag zeer nauw betrokken waren bij de oprichting van de NOT. Mijn analyse begint eind juni 1914, toen een keten van gebeurtenissen in gang werd gezet die leidde tot deze gedurfd en bepaald niet neutrale vorm van publiek-private samenwerking.

2.2 – Superman en de brutale bankier

Op 28 juni 1914 werd de Oostenrijks-Hongaarse troonopvolger Franz Ferdinand door een Bosnisch-Servische nationalist doodgeschoten. In de Nederlandse pers haalde deze moord, die nu bekend staat als het officieuze startschot van de Eerste Wereldoorlog, vaak niet eens de bovenste kolommen van de voorpagina.⁷ Er was die dagen dan ook ogenschijnlijk veel spannender buitenlands nieuws te melden. De eerste etappe van de Tour de France, bijvoorbeeld, die eindigde in een spectaculaire overwinning voor de jonge Belg Philippe Thysen. Of de sappige verhalen uit Parijs, waar ministersvrouw Henriette Caillaux terecht stond wegens moord op een hoofdredacteur die bedreigd had brieven te publiceren waaruit zou blijken dat Caillaux de lakens al deelde met de minister voordat deze van zijn eerste vrouw gescheiden was. Maar de meeste aandacht van pers en publiek ging uit naar de tragische dood en de staatsbegrafenis van majoor Lodewijk Thomson. Deze Nederlandse militair stond aan het hoofd van een internationale vredesmacht die de rust in roerig Albanië moest bewaren, maar stierf daar op 16 juni een heldendood.⁸ De moord op een weinig populaire aartshertog in een stoffig provinciestedje in de Balkan – voor veel mensen een half barbaars gebied dat alleen geografisch gezien tot Europa gerekend kon worden – werd door al dit ogenschijnlijk veel belangrijker nieuws ondergesneeuwd.⁹

Pas toen de Oostenrijkers exact een maand na de moord op Franz Ferdinand de oorlog verklaarden aan Servië, dat een hand gehad zou hebben in de dood van de troonopvolger, werden de gebeurtenissen op de Balkan voorpaginanieuws.¹⁰ Een nieuwe

⁶ Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog II*, 76-77. Deze these is in het proefschrift van Henk Pruntel, deels op basis van hetzelfde archiefmateriaal als voor dit hoofdstuk gebruikt is, verdiept maar niet fundamenteel veranderd. Zie Pruntel, *Bereiken wat mogelijk is*, 225-255.

⁷ Socialistisch dagblad *Het Volk* van 29 juni 1914 opent bijvoorbeeld met een conflict in de vakbondswereld, en meld pas daarna het nieuws van de moord op Franz Ferdinand. Andere kranten als *Het Centrum* (30 juni 1914) openen wel met de moord, maar daarna verslapt de aandacht voor de gebeurtenissen op de Balkan zienderogen.

⁸ Zie Amersfoort, 'Thomson'.

⁹ Voor het grote nieuws in juli 1914, zie De Schaepdrijver, *De Grootte Oorlog*, 47-50; Frans Peeters, 'De Zomer van 1914', in *Vrij Nederland* 11 augustus 1984, 2-19.

¹⁰ De *NRC* meldde al op 11 juli 1914 (Avondblad) dat sommige Oostenrijkse kranten schreven dat er militaire actie tegen Servië werd voorbereid, maar noemde dat verhaal 'uit den duim gezogen'. Pas toen Oostenrijk-

oorlog in de regio, de derde sinds 1912, leek bepaald niet denkbeeldig. Steeds meer andere landen gingen zich echter met het conflict bemoeien. Duitsland steunde Oostenrijk-Hongarije, zijn enige echt betrouwbare politieke bondgenoot in Europa, tegen Servië, dat op zijn beurt steun vond bij Rusland, de beschermheer van Slavische belangen op de Balkan. Ook Frankrijk maakte zich op voor de strijd om Rusland te steunen tegen erfvijand Duitsland.¹¹ Overall in Europa werden militaire verlopen ingetrokken, mobilisatieplannen uit de kast gehaald en in werking gesteld. Om het buitenland te laten zien dat Nederland elke schending van zijn neutraliteit door één van de oorlogvoerenden te vuur en te zwaard zou bestrijden, kondigde koningin Wilhelmina 31 juli 1914 af dat besloten was dat op de volgende dag tot mobilisatie van de strijdkrachten zou worden overgegaan.¹²

Dit bericht versterkte het idee dat er acuut invasiegevaar dreigde; er brak daarom op grote schaal paniek uit in Nederland. Winkels werden massaal bestormd omdat iedereen noodvoorraad wilde inslaan “voor het geval dat”. Ingeblikt voedsel en gecondenseerde melk waren al snel nergens meer te krijgen, terwijl bederfelijke waren als groente en fruit onverkoopbaar waren en op straat lagen te rotten.¹³ Ook voor de banken stonden lange rijen mensen die hun papiergeld wilden inwisselen tegen muntgeld. Een invasie zou de Nederlandse economie namelijk totaal in één kunnen laten storten, en dan verloren bankbiljetten elke waarde. Voor munten gold dat anno 1914 niet. Deze behielden zelfs in zo'n extreme situatie hun intrinsieke waarde omdat ze een hoeveelheid edelmetaal bevatten die precies evenveel waard was als het bedrag op de munt vermeld. Een munt van 10 gulden bevatte dus voor 10 gulden aan goud. Maar de run op de banken zorgde er voor dat sommige kantoren al na een halve dag door hun voorraad muntgeld heen waren. Toen overall in Nederland de banken hun loketten moesten sluiten, probeerden mensen op andere manieren van hun papiergeld af te komen, bijvoorbeeld door kleine bedragen in winkels, restaurants en postkantoren met papiergeld te betalen, in de hoop wisselgeld in klinkende munt terug te krijgen. In het Haagsch Koffiehuis in Utrecht werd alleen al op 1 augustus, de dag van de mobilisatie, voor Fl. 4000,- gewisseld, en in het Haagse Hotel Central werden de bittertjes, die in de paniek gretig aftrek vonden, maar al te vaak met biljetten van Fl. 10,- betaald.¹⁴ Het gebrek aan pasmunt dat zo ontstond, bracht bovendien andere problemen met zich mee. Veel arbeiders in loondienst kregen aan het eind van de week hun salaris in contant muntgeld mee, maar het was maar de vraag of er aan het eind van deze week nog wel genoeg munten over zouden zijn om ze mee te betalen. Ook de overheid zat met de handen in het haar: de mobilisatie van het leger kostte bakken met geld, en de munten die nodig waren om bijvoorbeeld soldij en inkwartiering te betalen waren nauwelijks meer voorhanden.¹⁵

Hongarije de Servische regering een ultimatum stelde op 23 juli, drong het tot de Nederlandse pers door dat de situatie explosief was. Zie bijvoorbeeld *Het Volk*, 23 juli 1914 en de *NRC* van diezelfde datum (Ochtendblad).

¹¹ Stevenson, *1914-1918*, 3-43; Keegan, *First World War*, 53-78.

¹² NA 2.02.05.02/134, no. 44: Notulen ministerraad 30 juli 1914. Cf. Van Tuyl van Serooskeren, *The Netherlands and World War I*, 73; Japikse, *Die Stellung Hollands*, 40-1.

¹³ 'Dutch Neutrality', 182; Van der Flier, 'War finances', 27.

¹⁴ *Documenten voor de economische crisis I*, 182-184; Wentholt, *Den Haag '14-'18*, 9.

¹⁵ Van der Flier, 'War finances', 21; Vissering & Westerman Holsteijn, 'The Effect', 10-11.

De paniek op straat was ook voelbaar op de beursvloer. Toen de algehele desinteresse voor het gedonder op de Balkan oversloeg in angst voor een grote Europese oorlog, daalden overal ter wereld de aandelen- en obligatiekoersen sterk.¹⁶ Op 27 en 28 juli, toen de Europese crisis onafwendbaar dreigde te worden, hadden veel beurzen al hun deuren gesloten om verder verlies te voorkomen. In Nederland besloot de Beurscommissie, na overleg met de minister van Financiën, om op 29 juli ook de twee grootste Nederlandse aandelenbeurzen (Amsterdam en Rotterdam) te sluiten.¹⁷ Deze beursluiting was onvermijdelijk, maar het middel was haast erger dan de kwaal. In Nederland was de aandelenbeurs namelijk dé plek om geld te lenen. Dit werd mogelijk gemaakt door het zogeheten prolongatiestelsel: geldschieters (bijv. bankiers) stelden fondsen beschikbaar op de beurs door deze uit te lenen voor een bepaalde termijn met effecten als onderpand. De waarde van die effecten was een vastgesteld percentage hoger dan het geleende bedrag. De lening werd stilzwijgend verlengd, totdat de totale waarde van het effectenpakket dat als onderpand diende onder de vastgestelde meerwaarde viel. Nu was het effectenpakket zo samengesteld, dat het haast ondenkbaar was dat álle daarin vertegenwoordigde fondsen tegelijkertijd sterk zouden dalen. Toen in de aanloop naar de Europese crisis het ondenkbare wel gebeurde, werd de beurs dan ook gesloten om te voorkomen dat geldschieters massaal hun geld zouden terugvragen. De keerzijde hiervan was dat de geldschieters voorlopig niet konden beschikken over hun geld, en dat het vrijwel onmogelijk werd om geld te lenen. In vreedstijd had het prolongatie-systeem namelijk zo goed gewerkt, dat banken relatief onderontwikkeld en dus niet in staat waren haar rol als financier over te nemen. Hierdoor kwamen veel bedrijven in grote problemen: zij hadden geld geleend dat zij niet terug konden krijgen, of hadden juist behoefte aan geld maar konden nergens lenen.¹⁸ De algemene financiële crisis dreigde het hele openbare leven te verlammen, de economie te ondermijnen en de mobilisatie in gevaar te brengen. Er waren dringend maatregelen vereist om een einde aan de paniek te maken, en de geldmarkt te stabiliseren. Het parlement eiste een moratorium op alle schuldenbetalingen om leners te beschermen tegen geldschieters, maar de Nederlandse grootbankiers, sinds de beursluiting in permanente vergadering bijeen, smeekten om die stap nog niet te nemen: aangezien er geen alternatief was voor het prolongatiestelsel zou een moratorium elke vorm van geldverschaffing onmogelijk maken en een einde maken aan de Nederlandse kredietwaardigheid in het buitenland.¹⁹

De regering stemde toe, mits de bankiers zelf met een alternatief kwamen. Na rijp beraad en overleg met de Nederlandsche Bank besloot de bankiersvergadering een gezamenlijk garantiefonds op te zetten dat in afwachting van een heropening van de beurs en een herstel van het prolongatiesysteem de ergste financiële noden van bedrijfsleven en industrie kon lenigen.²⁰ Het krediet van Fl. 200 miljoen, indertijd een immens bedrag, dat de

¹⁶ Abbenhuis, *Art of staying neutral*, 64-66.

¹⁷ Ritter, *De donkere poort* I, 21-22; De Vogt, 'Inleiding', 17-18. Een beursluiting was overigens sinds het "revolutiejaar" 1848 niet meer voorgekomen.

¹⁸ Wintle, *Economic and Social History of the Netherlands*, 101-102; Jonker, 'Old rules', 130; Jonker, *Merchants, bankers, middlemen*, 273; Van Zanden, *Economic history of the Netherlands*, 99. In het volgende hoofdstuk zal ik hier op terug komen.

¹⁹ Van Dijk, *Netherlands Indies*, 131-133.

²⁰ Vissering & Westerman Holsteijn, 'The Effect', 6-7; Houwink ten Cate, *Mannen van de Daad*, 24.

banken ineens beschikbaar wilden stellen aan bedrijven, zou voor veel van hen de enige mogelijkheid zijn om nog aan geld te komen. Maar deze kapitaalinjectie zou, in combinatie met de nog altijd voortdurende run op de banken, er voor zorgen dat De Nederlandsche Bank niet meer zou kunnen voldoen aan de wettelijk vastgestelde “gouddekking”, de hoeveelheid baar goud die zij in de kluis moest hebben tot een bepaald percentage (in dit geval 40%) van de totale geldhoeveelheid. Dit percentage was bepaald als gevolg van internationale afspraken over de koppeling van de wisselkoers van munteenheden aan de prijs van goud: de Gouden Standaard. Maar nood breekt wet, concludeerde het bankiersgezelschap (onder de facto voorzitterschap van C.J.K. van Aalst, president-directeur van de Nederlandsche Handel-Maatschappij en toekomstig NOT-baas): de regering moest het dekkingspercentage verlagen, ook al hield dit in dat de Gouden Standaard, de basis van de vooroorlogse internationale geldhandel, verlaten moest worden.²¹

Spoorslags belden de bankiers hun advies door naar Den Haag, waar de Ministerraad wegens de oorlogsdreiging semipermanent vergaderde. Na verslag te hebben uitgebracht vroeg Van Aalst of hij de ministers van Landbouw, Nijverheid en Handel, M.W.F (Wim) Treub, en van Financiën, A.E.J. Bertling, mocht “lenen”. In Amsterdam aangekomen besloten de ministers om de voorstellen van de bankiers over te nemen.²² Daarop toog de hele *haute finance* naar Den Haag, waar zij om 10 uur 's avonds bij de Ministerraad aanschoof. Van Aalst deed het woord, en met steun van Treub wist hij de ministers over te halen met het noodplan in te stemmen.²³ Na de vergaderzaal verlaten te hebben kwam het bankiersgezelschap bijeen op het Ministerie van Justitie, om met Treub, Bertling, de minister van Justitie B. Ort en vertegenwoordigers van de Effectenhandel in de nabijheid van de Ministerraad verder te vergaderen. Dit bonte gezelschap was zo groot dat er stoelen van buiten het Ministerie moesten worden aangesleept om iedereen een zitplaats te kunnen bieden.²⁴ Besloten werd dat de beurs voorlopig gesloten bleef, en dat Treub zou besluiten of, en zo ja wanneer en onder welke omstandigheden, deze weer zou worden geopend.²⁵ Ook werden de financiële noodwetten, zoals voorgesteld door de bankiers en geformuleerd door Treub, besproken en goedgekeurd. Deze wetsvoorstellen werden nog diezelfde avond aan de Raad van State voorgelegd. De leden van dit hooggeachte lichaam lagen inmiddels al op één oor, maar Treub trommelde de *éminences grises* zonder pardon uit bed zodat zij hun goedkeuring aan de wetsvoorstellen konden hechten. Koningin Wilhelmina, die bijzonder bevattelijk bleek voor Treubs dadendrang, tekende de ontwerpen alvast zodat, wanneer de Kamers de wetsvoorstellen hadden goedgekeurd, er verder geen tijd verloren zou gaan. Mede dankzij dit onconstitutionele optreden van de vorstin konden de voorstellen, die op maandag 3 augustus in sneltreinvaart door de beide Kamers gejaagd werden, al die avond in het Staatsblad worden gepubliceerd.²⁶

²¹ Sluyterman, *Kerende kansen*, 100; Mansvelt, *NHM II*, 93-94.

²² Ritter, *De donkere poort I*, 24-25; In 't Veld, 'Spannende dagen', 348-349.; Treub, *Oorlogstijd*, 190; De Vries, *Een eeuw vol effecten*, 130-134.

²³ NA 2.02.21.02/134, no. 43: Notulen ministerraad 30 juli 1914.

²⁴ Ritter, *De donkere poort I*, 21.

²⁵ Treub, 'De economische toestand', 148

²⁶ In 't Veld, 'Spannende dagen', 349; Mansvelt, *Gedenkboek*, 94-95. Ook de latere minister van oorlog B.C. de Jonge, destijds als hoge ambtenaar werkzaam onder zijn voorganger N. Bosboom, herinnerde zich later dat de

Daarmee was men er nog niet: er was nu geld beschikbaar voor grote bedrijven en industrieën, maar er was nog altijd een groot gebrek aan muntgeld. De meeste bedrijven waren er nog wel in geslaagd om op zaterdag 1 augustus de weeklonen in muntgeld uit te betalen, maar de vraag was of dat de week daarop ook nog zou lukken. Op 3 augustus 1914 kwam daarom opnieuw een vertegenwoordiging van de Nederlandse financiële wereld naar Den Haag. Ditmaal ging het om Gerard Vissering, de president van DNB, begeleid door een agent van Financiën en (opnieuw) Van Aalst. Dit gezelschap was in de vroege avond per auto uit Amsterdam vertrokken, maar kwam, dankzij een lekke band, pas diep in de nacht in Den Haag aan.²⁷ Op de kamer van thesaurier-generaal A. van Gijn werden zij ontvangen door de ministers Ort, Bertling en Treub. Dit zestel bedacht gezamenlijk de *zilverbons*, een “anticipatiebiljet” op later uit te geven zilver. Dit was geen papiergeld in de moderne zin van het woord, maar een biljet dat alvast werd uitgegeven in afwachting van het zilver dat het zou dekken. Het was snel te drukken (het materiaal om simpelweg snel meer muntgeld te slaan ontbrak), maar zou door de expliciete koppeling met het zilver voor het grote publiek een grotere betrouwbaarheid hebben dan het ‘traditionele’ papiergeld. Zo gezegd, zo gedaan, en op vrijdag 7 augustus was er al bijna Fl. 1,75 miljoen aan zilverbons in omloop, zodat de meeste lonen gewoon, zoals destijds gebruikelijk was, op zaterdag konden worden uitbetaald.²⁸ Van 7 augustus tot 19 september 1914 zou in totaal ruim Fl. 18.650.000,- aan bons in het betaalverkeer worden opgenomen.²⁹

Bij het oplossen van de dubbele financiële crisis die Nederland volstrekt had kunnen verlammen, speelden Treub en Van Aalst een hoofdrol. Waar anderen toekeken, grepen zij in, en daarmee overvleugelden zij hun medespelers totaal. De ‘kleurloze’ Bertling was naast ‘de onvermoeibare Superman Treub’ volstrekt onzichtbaar.³⁰ En toen de plannen voor de zilverbons gereed waren, vloog Van Aalst, en niet bankpresident Vissering, naar de telefoon om het benodigde papier te bestellen. Vissering, bepaald niet Van Aalsts grootste vriend, kon niets anders doen dan tandenknarsend blijven zitten en constateren dat Van Aalst een oud ontwerp van zijn *eigen* bedrijf gebruikte voor de zilverbons, niet één van De Nederlandsche Bank.³¹

Kamer in de crisismaand augustus 1914 bijzonder volgzaam was. Van der Wal (red.), *Herinneringen B.C. de Jonge*, 23. *Staatsblad* no. 351 van 3 augustus 1914 is integraal afgedrukt in Nota Rijksbureau distributie graan en meel, 121-123

²⁷ De Vries, *Nederlandsche Bank*, 68.

²⁸ In 't Veld, 'Spannende dagen', 349; De Vries, 'De Generale Thesaurie', 342-343.

²⁹ *Documenten voor de economische crisis I*, 190-191.

³⁰ De karakterisering van Bertling is afkomstig uit Moeyes, *Buiten schot*, 169, die van Treub uit Ritter, *De donkere poort I*, 72-3. Cf. De Vries, 'De Generale Thesaurie', 338 en De Valk en Van Faassen (red.), *Dagboek De Beaufort II*, 656, 23 oktober 1914.

³¹ Treub, *Oorlogstijd*, 197; Houwink ten Cate, *Mannen van de Daad*, 24. Het oude ontwerp van de NHM was een zogenaamde ‘kasorder’. Deze kasorders waren een poging van de NHM om in de “Buitengewesten” (de Nederlandse bezittingen in de Indonesische archipel buiten Java en Sumatra) een eigen geldvorm te introduceren. Aan het begin van de twintigste eeuw handelde men daar namelijk in natura, in Brits-koloniale valuta (de zgn. ‘Straits-dollar’) en soms zelfs nog in oude VOC-munten. Vissering, destijds werkzaam bij de Javaasche Bank, wilde in die streken de Nederlandsch-Indische gulden invoeren, maar de NHM, in het bijzonder haar energieke agent te Singapore Van Aalst, ijverde voor kasorders, die (uiteeraard tegen betaling) op het NHM-kantoor te Medan konden worden ingewisseld. Vissering won het pleit, en hield er een levenslange

Op 10 augustus 1914 mocht het Nederlandse volk haar redders in financiële nood toejuichen. Bij de oprichting van het Koninklijk Nationaal Steuncomité 1914 – een geesteskind van Treub, opgezet om alle particuliere steunoperaties om het economisch leed ontstaan uit mobilisatie en oorlogsdreiging, te ledigen³² – namen hij en Van Aalst plaats aan weerszijden van de koningin.³³ De minister en de bankdirecteur, in de roerige augustusdagen goede vrienden geworden³⁴, waren zo levend symbool voor de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven die deze eerste Nederlandse oorlogscrisis had opgelost. Het zou bepaald niet de laatste keer zijn dat de twee voor augustus 1914 goeddeels gescheiden werelden tot intensieve samenwerking gedwongen zouden worden.

2.3 – Nederland als ‘Luftrohre’

Tegelijk met de financiële crisis leek ook het oorlogsgevaar, althans voor Nederland, voorlopig bezworen. Hoewel de Duitse legers de Belgische neutraliteit hadden geschonden in hun omtrekkende beweging richting Parijs, hadden zij de Nederlandse grenspalen zorgvuldig rechts laten liggen.³⁵ Op 2 augustus had Berlijn bovendien officieel verklaard de Nederlandse neutraliteit te zullen respecteren.³⁶ Ook van de andere zijde kwamen geruststellende berichten: Groot-Brittannië, dat zich na de Duitse inval in België definitief in het Frans-Russische kamp had geplaatst, verklaarde mede namens zijn bondgenoten niet van plan te zijn om via Nederland de opstomende Duitsers in de rug aan te vallen.³⁷

De geruststellende verklaringen van beide partijen gingen vergezeld van openingssalvo's op een nieuw front.³⁸ Want Groot-Brittannië stuurde niet alleen een klein leger naar Frankrijk om mee te helpen de Duitsers tegen te houden, het stuurde ook zijn oorlogsvloot, ondanks stevige Duitse concurrentie nog altijd de grootste en machtigste van de wereld, de zeeën op om elk Duits handelsschip dat het kon vinden op te brengen. Binnen enkele dagen na de Britse oorlogsverklaring was de Duitse vlag van de zeven zeeën – met uitzondering van de door de Duitse marine goed te verdedigen Oostzee – verdwenen.³⁹ In theorie had de Entente hiermee een fraaie slag geslagen. De Duitse economie was namelijk, net als de Nederlandse, sterk afhankelijk van buitenlandse handel.⁴⁰ In vreedstijd werd 60% van de export, en maar liefst 70% van de import door zeeschepen vervoerd, die nu voor een

afkeer van Van Aalst aan over. Deze lichte echter het laatst: de kasorders zouden in 1914 gebruikt worden als model voor de zilverbons. De Graaf, 'Van Aalst', 8-9; De Vries, *Nederlandsche Bank*, 23

³² *Statuten*, 4. Cf. Houwink ten Cate, *Mannen van de Daad*, 24.

³³ Esveld, *Treub*, 24; De Rooy, 'Treub', 80

³⁴ Treub, *Herinneringen*, 292.

³⁵ Van Tuyl van Serooskeren, *The Netherlands and World War I*, 90-1.

³⁶ BPNL IV, doc. nr 18, 9: Telegram van de Nederlandse gezant te Berlijn W.F. baron Gevers aan Loudon, 2 augustus 1914.

³⁷ BPNL IV, doc. nr. 39, 20: Telegram R. de Marees van Swinderen, inmiddels Nederlands gezant in Londen, aan Loudon, 5 augustus 1914.

³⁸ Over het effect van de deze verklaringen, zie BNA FO 371/2054, 38606: E.G.B. Maxse, de Britse consul in Rotterdam, aan Grey, 10 augustus 1914 no. 119.

³⁹ Siney, *Allied Blockade*, 20; Halpern, *Naval History*, 6-10, 65, 179-180; Arnold-Foster, *Blockade*, 3-4.

⁴⁰ Hier zal ik in hoofdstuk 5 verder op ingaan.

groot deel aan de ketting gelegd waren.⁴¹ De Britten hoopten uiteraard dat de schade die zij aan de Duitse economie toebrachten, zich zou uitbetalen op het slagveld: Duitse soldaten waren immers sterk afhankelijk van constante leveringen voedsel en munitie. De Britse maatregelen ter zee kwamen voor de Duitse regering niet echt als een verrassing. Een speciale commissie die zich bezighield met de economische voorbereiding voor een oorlog met Groot-Brittannië had eind 1912 al geconcludeerd dat de oorlogsindustrie aan de Ruhr het zonder importen zo'n drie tot tien maanden uit zouden kunnen houden. Dat was waarschijnlijk genoeg, omdat de oorlog toch niet al te lang zou duren. Mochten de troepen onverhoopt tóch niet voor de kerst thuis zijn, dan was de belangrijkste levenslijn de haven van Rotterdam, van waaruit neutrale schepen de handel met de VS in stand konden houden.⁴²

De Duitse verwachtingen ten opzichte van de rol van Nederland als distributieland waren dus hooggespannen. Het land, zo had de Duitse legerleiding al in 1906 bepaald, moest dienen als de 'Luftröhre' (luchtpijp) voor de door Groot-Brittannië met verstikkingsgevaar bedreigde Duitse economie.⁴³ De Akte van Mannheim garandeerde bovendien dat de Nederlandse regering niets zou kunnen doen om de Duitse luchtpijp af te sluiten. De Duitse regering herinnerde Den Haag hier op 3 augustus nog eens fijntjes aan, toen deze de verwachting uitsprak dat de Nederlandse neutraliteit die Berlijn had beloofd te respecteren een 'wohlwollende' zou zijn: Duitsland rekende op de strikte naleving van de Akte van Mannheim om er voor te zorgen dat Nederland de neutrale tussenpersoon zou zijn voor de Duitse handel overzee.⁴⁴

Al snel bleek de Nederlandse regering niet helemaal voldeed aan de graad van welwillendheid die Duitsland eiste. Om het gemobiliseerde leger zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn, had de Nederlandse regering namelijk een oud wetsvoorstel van stal gehaald waarmee ze de uit- en doorvoer van specifieke goederen kon verbieden, als de situatie daarom vroeg. Hoewel dit strikt genomen in strijd was met de Akte van Mannheim, leek het belangrijker om de soldaten van het nodige te kunnen voorzien mocht het alsnog tot een oorlog komen. Met behulp van deze wet verbood de Nederlandse regering op 3 augustus 1914 de uitvoer van paarden, hooi, stro, haver, steenkolen, cokes, machine- en smeeroliën (zodat het leger zich ongestoord van vervoermiddelen en brandstof kon voorzien), tarwe, rogge, gerst, peulen en zout (voor de rats, kuch en bonen van de dienstplichtigen) en leer 'bruikbaar voor militaire doeleinden'.⁴⁵ De regering had, uit angst voor de Duitse reactie, wel besloten uiterst soepel met deze uitvoerverboden om te gaan: gedupeerde Duitse firma's werden gecompenseerd of mochten gebruik maken van uitzonderings- of

⁴¹ Smith, *Strategy of the Economic Weapon*, 35.

⁴² Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 39-40.

⁴³ Ritter, *Schlieffenplan*, 71-72; Van Tuyll van Serooskerken, 'Dutch Mobilization', 714; Zechlin, 'Deutschland zwischen Kabinettskrieg und Wirtschaftskrieg', 388-389.

⁴⁴ BPNL IV doc. nr. 19, 11: Note verbale van de Duitse gezant in Nederland, F. von Müller, 3 augustus 1914.

⁴⁵ NA 2.02.05.02/134, nos. 43, 45, 46: Notulen ministerraad 30 juli, 31 juli, 1 augustus 1914. Cf. Japikse, *Die Stellung Hollands*, 40-41; Bosboom, *In moeilijke omstandigheden*, 11-12; Peereboom Voller, *Distributiewetgeving*, 20. De wet staat afgedrukt in *Uitvoerverboden*, 3-5.

overgangsregelingen.⁴⁶ Maar al snel zag Den Haag zich gedwongen verdere inbreuk te maken op de Akte van Mannheim.

Want nu de Britse marine begonnen was met het opbrengen van Duitse en Oostenrijkse handelsschepen, was Duitsland voor haar handelsbetrekkingen overzee afhankelijk geworden van neutrale tussenpersonen. In Rotterdam betaalden Duitsers grof geld om Nederlandse kapiteins over te halen naar de VS te varen om daar voor Duitse rekening goederen in te slaan. Daarnaast zetten Duitse regeringsfunctionarissen inkoopbureaus op in Rotterdam om de invoer van goederen in Nederland en hun doorvoer naar Duitsland te vergemakkelijken. Ook boden Nederlanders zichzelf graag aan voor een lucratief bijbaantje als Duits tussenpersoon. De Rotterdams zakenman en scheepsmagnaat A.G. Kröller beloofde bijvoorbeeld 100.000 ton Amerikaans tarwe aan het Duitse Rijk te leveren.⁴⁷ Maar de hoge prijzen die met graanverkoop aan Duitsland te verdienen vielen, zorgden ervoor dat de graanvoorraad in Nederland zelf snel daalde, te meer omdat grote graanleveranciers in Oost-Europa door oorlogsgeweld vrijwel onbereikbaar waren geworden. Tot overmaat van ramp verliep de Nederlandse graanoogst (in vreedestijd overigens al vrij gering) bijzonder traag, omdat veel boeren gemobiliseerd waren.⁴⁸ Opnieuw dreigde massale paniek. Om de in het binnenland sterk gestegen graanprijzen omlaag te brengen en de voorraad enigszins op peil te houden, ging Den Haag ertoe over om voorraden graan in beslag te nemen. De situatie was zo ernstig, dat zelfs enkele rijnlichters, geladen met nog voor het uitbreken van de oorlog gekocht Amerikaans graan op hun weg naar Duitsland bij de grensovergang Lobith werden gevorderd. Een grove schending van de Akte van Mannheim, vond ook de Duitse gezant in Den Haag: Berlijn had uiteraard alle begrip voor de moeilijke situatie waarin Nederland zich bevond, maar moest toch 'an ihrem durch die Rheinschiffahrtsakte garantierten Rechte der Durchfuhr unbedingt festhalten'.⁴⁹

De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, John Loudon, verzon een list om zich uit de situatie te redden zonder de graanlichters te hoeven teruggeven. Hij vroeg het Nederlandse gezantschap in Berlijn aan de Duitse regering door te geven dat de in beslag genomen goederen bij de douane in Rotterdam waren ingeklaard als 'invoer tot verbruik' in Nederland; als ze bedoeld waren geweest voor doorvoer, hadden ze moeten zijn aangegeven als 'invoer uit het vrije verkeer'. Het onderscheid tussen deze twee was echter, zoals in vorige hoofdstuk al is aangetoond, volstrekt theoretisch, maar niettemin officieel vastgelegd. Het staaltje blufpoker van minister Loudon was echter niet zonder gevaar: Duitsland zou dit kunnen beschouwen als het eenzijdig opzeggen van het Verdrag van Mannheim, met alle gevolgen van dien.⁵⁰ Zodra de Nederlandse gezant in Berlijn, W.A.F. baron Gevers, zijn opdracht van de minister ontving, snelde hij per auto naar de Nederlandse

⁴⁶ Smidt, *De regulering*, 10. Zo kreeg handelaar Heinrich Theusen eind oktober 1914 alsnog toestemming om rogge en hooi uit te voeren, omdat uit onderzoek van zijn kasboeken gebleken was dat de transactie vóór 1 augustus 1914 afgerond was. NA 2.05.23/658: Treub aan Heinrich Theusen, 31 oktober 1914 afd. invoerrechten no. 149.

⁴⁷ Frey, 'Trade, Ships', 543-544; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 39-40; Frey, 'Transatlantische Vermittler', 181-182.

⁴⁸ Moeyes, *Buiten schot*, 175; Moore, *Economic Aspects*, 74.

⁴⁹ BPNL IV, doc. nr. 75, 48-49: Note verbale van Von Müller, n.d. [18 augustus 1914].

⁵⁰ BPNL IV, doc. nr. 71, 45: Nota van W.I. Doude van Troostwijk, chef van het kabinet van de minister van Buitenlandse Zaken, 17 augustus 1914.

grens om zo zijn superieur persoonlijk over te halen toch alsjeblieft geen overhaaste beslissingen te nemen; de relaties tussen Nederland en Duitsland, en misschien zelfs de lieve vrede, stonden op het spel.⁵¹ Loudon krabbelde daarop snel terug, en vertelde Gevers aan Berlijn te melden dat het in beslag nemen van het graan een 'algemeene maatregel' betrof, die er niet op gericht was doorvoer onmogelijk te maken: Nederland zou de Akte van Mannheim eerbiedigen.⁵²

De nauw verbonden kwesties van het nijpende graangebrek en de doorvoer ervan in oorlogstijd werden op 17 augustus in de ministerraad besproken. De ministers besloten om het uitvoerverbod voor graan gewoon te handhaven – minister Treub meldde dat er nog maar voor twintig dagen voorraad beschikbaar was - maar de rijnluchters weer hun weg naar Duitsland te laten vervolgen.⁵³ In het verlengde hiervan publiceerde de regering op 21 augustus in een speciaal nummer van de *Staatscourant*, hoogstwaarschijnlijk vooral voor Duitse consumptie bedoeld, een 'definitie' van doorvoer die volstrekt aansloot bij de wensen van de Duitse regering. Volgens 'handelsusantiën', dus net als vóór augustus 1914, zou het mogelijk blijven om goederen 'aan order' te adresseren. Ladingen op weg naar Duitsland hoefden dus pas bij aankomst in Rotterdam te worden omgeklaard tot 'invoer uit het vrije verkeer': voor hun reis overzee naar de overslaghaven volstond het om "Nederland" als eindbestemming in de scheepspapieren op te nemen.⁵⁴

De bedoeling van deze openbaarmaking was om definitief de Duitse zorgen weg te nemen dat transporten over de Rijn die voor de oorlog waren ingevoerd alsnog door de Nederlandse regering in beslag genomen zouden worden (zoals met de rijnluchters gebeurd was). Maar zij had als onbedoeld en ongewenst neveneffect dat de schijnwerpers van Duitslands tegenstanders expliciet op Nederland zouden worden gericht.

2.4 – 'Subject to certain additions and modifications'

Een belangrijke voorwaarde voor het ongestoord gebruik van Rotterdam en de Rijn als Duitse 'Luftröhre' was de vraag hoe de Entente-landen het internationaal recht aangaande neutrale handelsschepen in oorlogstijd zouden interpreteren. Dat was bepaald geen uitgemaakte zaak: de Declaratie van Londen was immers wel ondertekend door het Britse parlement maar nooit geratificeerd door de Britse regering, waarmee zij feitelijk een dode letter was. Desondanks leek het er in de begindagen van de oorlog op alsof zowel Entente als Centralen zich wel degelijk aan de regels van de Declaratie wilden houden. Op 4 augustus publiceerde de Britse regering een 'Order in Council' (een Koninklijk Besluit) waarin zij een overzicht gaf van de goederen die zij als absolute dan wel relatieve contrabande beschouwde. Deze lijsten kwamen vrijwel exact overeen met de afspraken die hierover

⁵¹ BPNL IV, doc. nr 67, 44: Telegram Gevers aan Loudon, 16 augustus 1914. Gevers hoopte dat er sprake was van een 'misverstand, waarvan spoedige opheldering dringend wenschelijk' is.

⁵² BPNL IV, doc. nr. 80, 52: Telegram Loudon aan Gevers, 20 augustus 1914. Johan den Hertog beweert (Den Hertog, *Cort van der Linden*, 439-440) dat Loudon uit onwetendheid handelt. Ik zal later in dit hoofdstuk toelichten waarom mij dat onwaarschijnlijk lijkt.

⁵³ NA 2.02.05.02/134, nos. 55 en 57: Notulen ministerraad 17 en 21 augustus 1914.

⁵⁴ *Staatscourant* 21 augustus 1914 no. 195 A.

waren vastgelegd in de Declaratie van Londen.⁵⁵ Dat was een flinke stap in de goede richting, vond de Amerikaanse regering. Deze vroeg vervolgens aan alle oorlogvoerenden of zij nog een stap verder wilden gaan, en voor het oog van de wereld wilden beloven zich voor de duur van de oorlog aan de regels en voorschriften van de Declaratie te houden: dat zou voor zowel neutralen als oorlogvoerenden duidelijkheid scheppen.⁵⁶ De Duitse en Oostenrijks-Hongaarse regeringen reageerden vrijwel onmiddellijk dat zij graag akkoord gingen met het Amerikaanse voorstel, mits de Entente-landen hetzelfde zouden doen.⁵⁷ Hun antwoord liet echter even op zich wachten.

Aanvankelijk leek er geen wolkje aan de lucht. Op 11 augustus stelde de Britse marine voor om de *Naval Prize Manual*, de al enige jaren van te voren opgestelde "handleiding" voor marine-personeel over de te volgen regels inzake vijandelijke en neutrale handelsschepen, contrabande en blokkade, voor de duur van de oorlog als leidraad aan te nemen. Deze *Naval Prize Manual* bevatte een soort verkorte, praktische handleiding tot de regels van de Declaratie van Londen, waarvan de Admiraliteit had verwacht dat deze uiteindelijk toch wel geratificeerd zou worden.⁵⁸ De Franse regering leek er hetzelfde over te denken, en stuurde, eveneens op 11 augustus, een voorstel naar de Britse hoofdstad voor een Frans *Décret* waarin de regels van de Declaratie onverkort en zonder voorbehoud werden overgenomen.⁵⁹ Maar de juridisch adviseur van het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken, C.J.B. Hurst, voorzag twee kleine problemen. Allereerst waren er kleine, technische verschillen tussen de *Manual* en de Declaratie. Maar veel moeten we ons van die verschillen niet voorstellen, aldus Hurst: de *Manual* bevatte 'practically the whole of the Declaration of London'. Problematischer was het feit dat aanneming van de Declaratie zonder overleg met de Conservatieve oppositie tot een politieke rel zou kunnen leiden die de regering in oorlogstijd natuurlijk niet kon gebruiken.⁶⁰ Sir Edward Grey, de *Foreign Secretary*, vond het echter 'not necessary' met de Conservatieven te overleggen. Op zijn voorstel werd een regeringsverklaring voorbereid, die mede door de Admiraliteit ondertekend zou worden, waarin de *Manual* onverkort als leidraad voor het optreden jegens neutrale handel zou worden aangenomen en de kleine verschillen tussen Declaratie en *Manual* toegelicht.⁶¹

⁵⁵ De *Order in Council* van 4 augustus 1914 staat afgedrukt in Bell, *A history of the blockade*, 722. Op één punt week de Britse regering af van de Declaratie van Londen: vliegtuigen en vliegtuigonderdelen werden eenzijdig tot absolute contrabande verklaard. Aangezien burgerluchtvaart in 1914 nog niet bestond, maakten neutralen hiertegen geen bezwaar. *Papers relating to the foreign relations of the United States* [FRUS] 1914, *Supplement: The World War* [Suppl.], 215-216: Telegram van de Amerikaanse gezant in Londen W.H. Page aan de Amerikaanse staatssecretaris van buitenlandse zaken W.J. Bryan, 5 augustus 1914.

⁵⁶ FRUS 1914 Suppl., 216: Telegram Bryan aan Page, 6 augustus 1914.

⁵⁷ FRUS 1914 Suppl., 216: Telegram van de Amerikaanse gezant te Berlijn, J.W. Gerard, aan Bryan, 10 augustus 1914.

⁵⁸ BNA FO 372/588, 38186: Grey aan W. Graham Greene [Admiraliteit], 30 juli 1914; ADM 116/1233: Admiraliteit aan Grey, 11 augustus 1914, met aantekening van admiraal Sir E. Slade.

⁵⁹ BNA ADM 116/1233, 39007: Sir Francis Bertie, de Britse ambassadeur te Parijs, aan Grey, 11 augustus 1914 no. 60 Treaty, met bijgevoegd een proeve van een *Décret*.

⁶⁰ De Conservatieven hadden immers veel kabaal gemaakt tijdens het debat rondom de ratificatie in 1911.

⁶¹ BNA ADM 116-1233: Memorandum van Hurst, 'Declaration of London', 10 augustus 1914, met een aantekening van Grey, 10 augustus 1914.

Deze regeringsverklaring zou echter nooit worden uitgegeven. Want terwijl Britse regeringsfunctionarissen zaten te steggelen over vorm en inhoud van Grey's verklaring, werden de Britse en Franse troepen in België en Noordwest-Frankrijk door de oprukkende Duitsers steeds verder teruggedrongen. Ondertussen verliep de Entente-campagne tegen de Duitse handelsvloot voorspoedig; zo voorspoedig, dat in Londen het gerucht ontstond dat het vijandige leger ernstig in de problemen was gekomen door de vele scheepsaanhoudingen. De Duitse legerleiding zou geen voorraden hebben aangelegd, en daar nu een hoge prijs voor moeten betalen: Duitse soldaten zouden zich massaal overgeven omdat ze zo'n honger hadden! *The Times* meldde bijvoorbeeld op 11 augustus dat Duitse troepen, die door de Fransen gevangen waren genomen, al drie dagen niet hadden gegeten.⁶² Tegelijkertijd bereikten rapporten de Britse regering over de immense hoeveelheden graan die in Rotterdam werden verhandeld namens Duitsland.⁶³ Deze graanhandel, zo waarschuwde de minister van Financiën David Lloyd George zijn collega's in de ministerraad, was indicatief voor Duitse regeringsmaatregelen om de fout van hun legerleiding te herstellen: Berlijn zou de hele graaninvoer en –distributie naar zich toe hebben getrokken, en in Amerika grote hoeveelheden graan gekocht hebben die onderweg zouden zijn naar Rotterdam.⁶⁴ Op 13 augustus stelde Grey dan ook voor om de Duitse én de zeehavens van alle neutrale landen grenzend aan Duitsland, waaronder dus Rotterdam te blokkeren, volgens de regels van de Declaratie van Londen.⁶⁵

Zo'n "formele" blokkade had echter een onoverkomelijk praktisch bezwaar. De Declaratie van Londen eiste dat de Britse vloot de Duitse Oostzeehavens fysiek zou afsluiten. Dat was zo goed als onmogelijk, waardoor deze optie vrijwel meteen weer van tafel verdween. In plaats daarvan stelde het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken een concept van een nieuwe Order in Council op, waarin de regering beloofde te handelen niet *naar*, maar *in de geest van* de Declaratie. De Britse marine, aldus dit concept, zou op enkele punten afwijken van de tijdens de Zeerechtconferentie van 1908-1909 gemaakte afspraken. Graan, dat volgens de Declaratie "vrij" goed was, zou verhuizen naar de categorie "relatieve contrabande", evenals alle andere voedingsmiddelen voor menselijke consumptie. Dit was op het randje van wat de Declaratie toestond: er was inderdaad een clausule die het mogelijk maakte om vrije goederen tot relatieve contrabande te bestempelen als deze voor het vijandelijke leger bestemd waren. Om te voorkomen dat hiervan unilateraal gebruik gemaakt kon worden, kon de vijand in kwestie hiertegen bezwaar maken bij het internationale prijsgerecht. Maar omdat de Declaratie nooit was geratificeerd en dit prijsgerecht dus ook nog niet was opgericht, was dit in de praktijk onmogelijk. Een tweede wijziging was juridisch gezien nog schimmiger. In de Declaratie van Londen was afgesproken dat een oorlogvoerend land het recht had neutrale schepen met relatieve

⁶² *The Times*, 11 augustus 1914, 6. Cf. Watson, *Britain's Dutch Policy*, 69; Marsden, 'Blockade'

⁶³ BNA FO 368-1026, 39146: Pillmann & Phillips aan Grey, 14 augustus 1914; idem, 39364: Maxse aan Grey, 13 augustus 1914, no. 127; idem, 41704: Belgische Legatie te Londen aan Grey, 20 augustus 1914.

⁶⁴ BNA CAB 41/35/28: *Cabinet letter* van de Britse minister-president H.H. Asquith aan de koning George V, 12 augustus 1914, Deze *cabinet letters* bevatten verslagen van de bijeenkomsten van het Britse kabinet bedoeld voor de koning. Lloyd George zegt volgens de notulen dat de goederen op weg waren van New York naar Rotterdam, maar dat deze 'undoubtedly' bestemd waren voor 'the German market'.

⁶⁵ BNA CAB 41/35/29: *Cabinet letter* Asquith aan George V, 13 augustus 1914.

contrabandelading aan te houden en in beslag te nemen, als deze glasharde bewijzen had dat de lading in kwestie een militaire, en geen civiele bestemming had. De Britse marine, aldus de concept-Order in Council, zou daarentegen genoeg nemen met 'any sufficient evidence' dat relatieve contrabande voor de vijand bestemd was. Vrij vertaald: als de kapitein van een Brits oorlogsschip vermoedt dat een lading aan boord van een neutraal schip eigenlijk voor de vijand bestemd is, mag hij deze aanhouden en naar Groot-Brittannië opbrengen.⁶⁶

De Marine had, bij monde van vice-admiraal E. Slade, grote bezwaren tegen de plannen van Grey's ministerie. Slade merkte namelijk (terecht) op dat de eis dat er hard bewijs moest zijn voordat relatieve contrabande in beslag kon worden genomen niet alleen vermeld stond in de niet-geratificeerde Declaratie van Londen, maar ook in de Britse nationale wetgeving betreffende contrabande. De kans dat de inbeslagname door neutrale handelaren en reders voor een Britse "prijsrechter" met succes zou worden aangevochten, was dus heel groot, evenals de kans dat de Britse regering miljoenen in compensatie zou moeten betalen en ernstig in verlegenheid zou worden gebracht ten opzichte van de regeringen van neutrale landen.⁶⁷

De bezwaren van Slade wogen zo zwaar dat deze besproken werden in een speciaal ingelaste vergadering op het Foreign Office waarbij, naast de leden van het kabinet, ook vertegenwoordigers van de Admiraliteit en juridisch adviseur Hurst aanwezig waren. Tijdens deze vergadering, die op 19 augustus gehouden werd, kwam minister van Binnenlandse Zaken Reginald McKenna met een ingenieuze oplossing. Hij had namelijk uit 'reliable reports' vernomen dat de Duitse regering alle graanaanvoer in handen had genomen, om zo de tekorten die ontstaan zouden zijn aan te kunnen vullen. Graan dat via Nederland in Duitsland zou belanden, was dus bestemd voor het Duitse leger. Het probleem was nu dat het volgens de Declaratie onmogelijk was om graan dat via Nederland op weg was naar de vijand aan te houden: graan kon namelijk wel tot relatieve, maar niet tot absolute contrabande worden gebombardeerd, en de doctrine van de voortgezette reis was alleen van toepassing op de laatste, en niet op de eerste categorie. Maar dat was geen onoverkomelijk probleem, aldus McKenna. De Britse nationale wetgeving aangaande het prijsnemen van neutrale schepen en ladingen was nooit aangepast aan de regels van de nog niet geratificeerde Declaratie van Londen, en deze stond wel toe dat de doctrine van de voortgezette reis zou worden toegepast op relatieve contrabande. Problemen met de Britse prijsrechter waren zo dus niet te verwachten, net zo min als met de neutrale Nederlandse regering, redeneerde McKenna: deze had immers zelf alle uitvoer van tarwe naar Duitsland verboden en zelfs hele schepen vol met graan op weg naar Duitsland aangehouden!⁶⁸ McKenna kon op 19 augustus natuurlijk nog niet weten van de moeilijkheden die de Nederlandse regering met Duitsland had gehad, die uiteindelijk zouden leiden tot de publicatie van de doorvoer-definitie op 21 augustus.

⁶⁶ ADM 116/1233: Grey aan Admiraliteit, 14 augustus 1914, met bijgevoegd 'Memorandum, 14 augustus 1914.

⁶⁷ ADM 116/1233: Slade aan Grey, 15 augustus 1914.

⁶⁸ ADM 116/1233: 'Declaration of London. Conference held at the Foreign Office, 19th August 1914'; idem: concept-brief van Winston Churchill, het civiele hoofd van de Britse marine, aan de *commanders-in-chief* van de vloot, n.d. [circa 20 augustus 1914], no. M-15489.

McKenna's suggesties werden verwerkt in een nieuwe Order in Council, die de Britse regering op 20 augustus wereldkundig maakte. Daarin viel te lezen dat de Britse regering zich zou gedragen naar de Declaratie van Londen, 'subject to certain additions and modifications therein [...] rendered necessary by the special conditions of the present war'. Maar na deze geruststellende inleiding werd met enkele pennestreken de bodem onder diezelfde Declaratie van Londen geslagen. De Britse regering zou zich namelijk voortaan het recht voorbehouden om elke vorm van contrabande die volgens 'reliable reports' een vijandige eindbestemming hadden, op elk punt van de reis op te brengen en in beslag te nemen. Een neutrale kapitein zou dit alleen kunnen voorkomen als hij glasharde bewijzen bij zich had dat de lading *geen* vijandige eindbestemming had. Zodoende werd dus het onderscheid tussen absolute en relatieve contrabande *de facto* opgeheven, en de bewijslast verplaatst van de belligerente naar de neutrale kapitein.⁶⁹ De Franse en Russische regeringen lieten bovendien weten de Britse "interpretatie" van de Declaratie van Londen te delen, en stelden hun vloten beschikbaar om alle toegangspoorten van Duitsland onbereikbaar te maken voor alle vormen van contrabande, in het bijzonder levensmiddelen voor het leger.⁷⁰ Met enkele pennenstreken haalde de Order in Council, onder het mom van een enkel in verband met de oorlogsomstandigheden noodzakelijk aanpassinkje, zo twee pijlers onder de Declaratie van Londen vandaan:

Sommige historici zien in de Order in Council van 20 augustus het bewijs dat de Britse regering nooit van plan was geweest zich aan de Declaratie van Londen te houden, en dat de economische oorlog die er uit voortspoot onderdeel is van een soort "samenzwering" die al gaande was vanaf de vroege jaren 1910.⁷¹ Het lijkt inderdaad nogal vreemd dat de Britse regering zich eerst inzet voor de ratificatie van de Declaratie om haar vervolgens, zestien dagen na de oorlogsverklaring aan Duitsland, al weer overboord te zetten. John W. Coogan en Avner Offer hebben echter op basis van uitgebreid archiefonderzoek aangetoond dat de Order in Council van 20 augustus 1914 voortkwam uit de specifieke gebeurtenissen van begin augustus 1914, en dus niet het resultaat is van een bewuste misleiding.⁷² Mijn interpretatie sluit bij die van hen aan, maar voegt daar een, naar mijn mening, zeer belangrijk element aan toe. De Order in Council was expliciet bedoeld om te voorkomen dat graan via Rotterdam bij de Duitse legers zou belanden, en de besluitvorming over eventuele "wijzigingen" in de Declaratie van Londen werd zeer vergemakkelijkt – wellicht zelfs mogelijk gemaakt – doordat de Britten dachten dat Nederland alle doorvoer van granen en andere voedingsmiddelen had verboden.⁷³ Als de Britse regering namelijk van te voren had geweten

⁶⁹ De Order in Council van 20 augustus 1914 is in zijn geheel afgedrukt in Bell, *A history of the blockade*, 712.

⁷⁰ Siney, *Allied Blockade*, 22.

⁷¹ Andriessen, 'Britse blokkade', 149-151. Cf. Semmel, *Liberalism & Naval Strategy*, 141-144.

⁷² Offer, *Agrarian Interpretation*, 227-9, 276-282; Coogan, *The End of Neutrality*, 148-162.

⁷³ Dat blijkt onder andere aan het verzoek dat de Britse regering aan de Fransen stuurden om hun *Décret* aan te passen aan de nieuwe Order in Council. BNA ADM 116-1233: Grey aan Paul Cambon, de Franse ambassadeur in Londen, 20 augustus 1914, met bijgevoegd memorandum. Churchill had al op 17 augustus benadrukt dat de Britse maatregelen moesten voorkomen dat Rotterdam 'effectively a base for the enemy's supplies' zou worden. BNA ADM 116/1233, 15498: Aantekening van Churchill, 17 augustus 1914. Cf. BNA ADM 116/1233: Proeve van een brief van het hoofdkwartier van de Admiraliteit aan alle opperbevelhebbers ('Cs-in-C'), n.d. [circa 20 augustus 1914], no. M-15489; BNA ADM 116/1233: 'Minutes of a meeting of the Co-ordinating Committee held in the Home Secretary's room on Thursday August 27, 1914, at 6:30 P.M.'

dat de “wijzigingen” heibel met neutraal Nederland zou veroorzaken, was zij wellicht niet zo voortvarend te werk gegaan. Want ruzie met kleine neutrale landen als Nederland bracht inherente risico’s met zich mee (niet in de laatste plaats omdat de Britse regering, verwijzende naar België, van alle daken schreeuwde dat het opkwam voor de rechten van kleine landen), maar een zo mogelijk nog groter gevaar was dat de kleine neutralen hulp zouden zoeken bij het machtige, en eveneens neutrale, Amerika. McKenna meende echter dat door de uitvoerverboden van de Nederlandse regering deze gevaren waren geminimaliseerd.

Opvallend genoeg waren alle drie de vooronderstellingen waarop de Britse regering haar besluitvorming baseerde (het Duitse leger lijdt aan ernstig voedselgebrek, de Duitse regering heeft alle aanvoer van graan overgenomen en de Nederlandse regering heeft de doorvoer van voedsel verboden) niet juist. De voedselproblemen van het Duitse leger te velde hadden veel meer te maken met transportmoeilijkheden en de door de snelle opmars te lang geworden aanvoerlijnen dan met gebrekkige voorraden.⁷⁴ De Duitse regering zou zich daarom pas vanaf 1915 intensief gaan bemoeien met de voedselvoorziening; tot die tijd werd alle import in principe door privé-personen geregeld.⁷⁵ De aanname wat Nederland betreft was op basis van de informatie die McKenna had niet zozeer fout, maar wel onvolledig, en zou op 21 augustus worden achterhaald door de publicatie van de “definitie” van doorvoer. Deze laatste misrekening zou verstrekkende gevolgen hebben, niet alleen voor Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland, maar ook (zij het indirect) voor de Verenigde Staten.

2.5 – Tussen wal en schip

Meteen na het uitvaardigen van de Order in Council op 20 augustus 1914 kreeg de Britse marine orders zich vooral te concentreren op schepen met bestemming Nederland.⁷⁶ Nu waren die Nederlandse koopvaardijsschepen, die in de eerste oorlogsweken het ruime sop durfden te kiezen, al enigszins gewend geraakt aan de meer dan gewone interesse die de geallieerde oorlogsschepen hadden in hun lading. Aanvankelijk ging het de Entente om goederen die nog voor het uitbreken van de oorlog geladen waren met Duitse bestemming. Volgens de Declaratie van Londen mochten goederen die geadresseerd waren aan een adres in een vijandig land gewoon worden aangehouden, dus openden de Entente de jacht op Duitse schepen én op Duitse goederen aan boord van neutrale schepen. Eén van de eerste slachtoffers was het s.s. “Grotius”, die ruim voor het uitbreken van de oorlog uit Batavia

⁷⁴ Blom, *Honger*, 11, 23-24.

⁷⁵ Dit zal in hoofdstuk 5 verder ter sprake komen. De Britse regering zocht in augustus en september 1914 overigens naarstig naar bewijs dat de Duitse regering inderdaad de aanvoer en distributie van granen had gemonopoliseerd. Dit bewijs was nodig om voor een *Prize Court* eventueel in beslag genomen goederen verbeurd te laten verklaren (zie BNA FO 372/601, 52750/14: Foreign Office aan Restriction of Enemy Supplies Committee (RESC), 29 september 1914; idem, 52750: Proeve van een telegram aan de Britse Legaties in Nederland en Scandinavië, 29 september 1914). Half oktober 1914 kwam echter de teleurstellende mededeling binnen dat de Britse aanname fout was geweest, maar dit weerhield Britse prijsrechters er niet van neutrale graanladingen op weg naar Duitsland verbeurd te verklaren. FO 372/601, 61854: Johnstone aan Grey, 19 oktober 1914 no. 184 Commercial.

⁷⁶ ADM 116/1233: Admiraliteit aan 'all ships', 20 augustus 1914.

richting Rotterdam was vertrokken. Eind juli 1914 voer het schip voor de Atlantische kust van Frankrijk toen het bericht de kapitein bereikte dat er oorlog was uitgebroken. Onmiddellijk zette deze koers naar het neutrale Lissabon om daar beschutting te zoeken, maar het werd onderweg aangehouden door de Franse kruiser "Surcouf", die het schip voor nadere inspectie naar de Britse haven Falmouth stuurde. Daar werd het schip van boven tot onder onderzocht op jacht naar goederen gericht aan een Duits adres. De Nederlandse gezant in Londen moest er aan te pas komen om de Britse marine te bewegen het schip weer te laten gaan. Maar op de korte reis van Groot-Brittannië naar Nederland werd het schip nóg tweemaal gecontroleerd. Naast ergernis leverde dit kapitein en bemanning ook bijna een hartverzakking op: 'Groote consternatie toen ons opeens met een stentorstem werd toegeroepen: "Where are you bound for?" Dat was de vraag van den commandant eener duikboot die vlak bij de "Grotius" was opgedoken, zonder dat iemand er iets van had gemerkt.'⁷⁷

Na het verschijnen van de Order in Council van 20 augustus stonden Nederlandse schepen nóg meer in de Britse en Franse schijnwerpers. Nu waren niet alleen "Duitse" goederen, maar alle lading met bestemming Nederland (en dan vooral Rotterdam) die op de uitgebreide Britse contrabandelijsten voorkwamen, verdacht. Zo kreeg de "Prins der Nederlanden", dat evenals de "Grotius" op de terugreis vanuit Indië door de oorlog was overvallen, op 22 augustus ook bezoek van de "Surcouf". Toen bleek dat het schip geladen was met onder andere rijst, koffie, thee, cacao en maïs (allemaal voedingswaren, die volgens de Britse interpretatie van de Declaratie van Londen dus hoogstwaarschijnlijk via Rotterdam in de magen van het oprukkende Duitse soldaten zouden verdwijnen), kreeg de kapitein bevel op te stomen naar Brest voor onderzoek van de scheepspapieren. In de uren die volgden werd het schip nog vier keer (!) gevisiteerd door verschillende Britse en Franse oorlogsbodems, tot het op 23 augustus in de Franse haven aankwam. Daar hield de kapitein, kennelijk een amateur-diplomaat, onder zijn bemanning een collecte voor het Franse en Belgische Rode Kruis, en presenteerde de Franse inspecteurs de opbrengst. Of dat de doorslag gaf is niet zeker, maar wel dat het schip na inspectie, weer mocht vertrekken richting Amsterdam, inclusief lading.⁷⁸ Andere schepen hadden minder geluk. De "Tambora" werd door de Britse kruiser "Sutley" aangehouden, en moest op 31 augustus haar hele lading aan cacao, rijst en andere etenswaren lossen. Zelfs de post werd van boord gehaald, kennelijk uit vrees dat daar stiekem graankorrels in verstopt zaten. Pas op 10 september kreeg de kapitein toestemming om naar huis te varen, waarna het nog een keer door een Frans én ook nog een keer door een Brits schip werd geïnspecteerd.⁷⁹ In totaal wisten de Fransen en Britten gedurende de maand augustus 52 Nederlandse schepen te "vangen" en te inspecteren, wat vaak met grote vertrageningen en dito ergernis en geldelijke verliezen gepaard ging.⁸⁰

⁷⁷ Vermeulen, "'Grotius'", 72.

⁷⁸ Versteegh, "'Prins der Nederlanden'", 59-62.

⁷⁹ BPNL IV, doc. nr. 155, 124-125: Minister van Koloniën T.B. Pleyte aan Loudon, 11 september 1914, bijlage bij Loudon aan De Marees van Swinderen en A.L.E. Ridder de Stuers, de Nederlandse gezant bij de Franse regering, 23 september 1914.

⁸⁰ Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 114

De vertragingen zorgden voor een onregelmatige bezorging van goederen in Nederland, en daarmee voor sterke prijsschommelingen. Daarbij kwamen lang niet alle ladingen intact door de Franco-Britse inspecties in de Noordzee: contrabandegoederen waarvan vermoed werd dat deze wel eens via de Rijn in Duitsland zouden kunnen belanden, werden aangehouden en voor een Britse prijsrechter gebracht, die moest beoordelen er voldoende gronden waren voor onteigening.⁸¹ De Rotterdamse vakbondsleider Johan Brautigam schetste in zijn memoires een treurig beeld van het effect dat dit alles had op zijn thuisstad:

*In de eerste oorlogsweek van 2-8 augustus kwamen er maar 103 schepen. Des zondags waren het er nog 33 geweest, maar op vrijdag en zaterdag van die week was het aantal al gedaald tot 7 en 9 schepen. Het aanzien van de haven was bedroevend. De Boompjes, destijds de aanlegplaats van weekboten en de Batavierlijn, vertoonde een sombere stilte. Er was niets te doen. Het verkeer van sleperswagens langs Leuvehaven, Boompjes en de bruggen was bijna geheel verdwenen.*⁸²

De Nederlandse regering hield zich ondertussen bezig met een zo mogelijk nog ernstiger probleem: het nog altijd nijpende gebrek aan graan. Als noodmaatregel had de ministerraad op 21 augustus besloten om zélf maar graan te gaan kopen.⁸³ Minister van Buitenlandse Zaken Loudon had, met het oog op de scheepvaartmoeilijkheden, de Britten ingelicht en hen beloofd dat het graan op de Londense markt gekocht zou worden en dat de regering de distributie ervan zelf ter hand zou nemen; zo kon hij garanderen dat het ingevoerde graan echt alleen maar voor Nederlandse bakkerijen (en niet voor het Duitse leger) bestemd was.⁸⁴ A.G. Krölller, de graanmagnaat die nog geen twee weken eerder zijn diensten aan het Duitse Keizerrijk had aangeboden voor de aanvoer van Amerikaans tarwe, werd als agent van de regering naar Engeland gestuurd om de zaak in orde te maken.⁸⁵ De Britse gezant in Den Haag, Sir Alan Johnstone, dreigde echter roet in het eten te gooien. Op 22 augustus wees hij zijn regering op de inmiddels in de Staatscourant gepubliceerde 'definitie' van doorvoer, die de Haagse regeringsgarantie en de missie-Krölller in een wel heel apart daglicht plaatst: aan de ene kant zou de Nederlandse regering door nood gedwongen zelf de graanhandel over nemen, maar aan de andere kant kregen rijnluchters vol graan van diezelfde regering alle ruimte om hun reis naar Duitsland te vervolgen.⁸⁶

⁸¹ BNA FO 371/2054: 50944: Johnstone aan Grey, 17 september 1914 no. 157 Commercial. Johnstone rapporteerde dat in augustus 1914 de Nederlandse schatkist £70,920 minder inkomsten uit invoerrechten had ontvangen dan in diezelfde periode een jaar eerder, volgens de gezant 'a tremendous drop'. Cf. idem: 63263, Johnstone aan Grey, 22 oktober 1914 no. 189 Commercial. In *De Nieuwe Courant*, 17 september 1914, worden ook uitgebreide staten gegeven van teruglopende inkomsten uit invoerrechten.

⁸² Brautigam, *Langs de havens*, 213-214.

⁸³ NA 2.02.21.02/134, no. 57: Notulen ministerraad 21 augustus 1914.

⁸⁴ BNA FO 368/1026, 43477: Arthur Nicolson, Permanent Under Secretary for Foreign Affairs, aan Grey, met bijgevoegd een telegram van Loudon aan De Marees van Swinderen, 21 augustus 1914.

⁸⁵ NA 2.05.23/838, 20231: Wm. H. Müller & Co. aan Loudon, 3 september 1914 en idem, 20379: Telegram Loudon aan De Marees van Swinderen, 4 september 1914; BPNL IV, doc. nr. 128, 93: Loudon aan De Marees van Swinderen, 9 september 1914.

⁸⁶ BNA FO 368/1026, 42155: Telegram Maxse aan Nicolson, 29 augustus 1914, 'private'; BNA FO 368/1026, 43555: Telegram Maxse aan Grey, 26 augustus 1914 no. 54. Uit cijfers van de Nederlandse regering blijkt, dat in

Johnstones mededeling was een flinke streep door de rekening van de Britse regering, die de Order in Council nu juist had uitgegeven in de veronderstelling dat Nederland doorvoer van voedsel had verboden.⁸⁷ De Britse regering, die nog altijd hoopte dat de Order in Council de troepen in België en Noord-Frankrijk een flinke steun in de rug zou geven, was niet van plan de maatregel weer in te trekken, en dus beval Grey zijn gezant in Nederland aan Loudon te melden dat het kiezen of delen was:

*[Y]ou should inform [the] Dutch Government that unless they can withdraw [...] the recent pronouncement issued by the various Dutch Ministers [de doorvoer-definitie uit de Staatscourant, SK] we must treat as suspect and capture all foodstuffs consigned to Rotterdam unless accompanied by a definite guarantee from the Dutch Government not only that they will be consumed in the country, but that they will not release for Germany equivalent supplies of foodstuffs in Holland at the time.*⁸⁸

Loudon kon in beide gevallen de Britten niet ter wille zijn. Zijn aanvaring met de Duitse regering had hem gewezen op het belang dat Berlijn stelde bij een voor hen gunstige doorvoer-regeling, en door deze (opnieuw) in te trekken zou hij een zeer ernstig diplomatiek incident riskeren. Daarbij zou het intrekken van de doorvoerdefinitie betekenen dat Nederland de Britse “interpretatie” van de Declaratie van Londen zou accepteren. Loudon was daartoe absoluut niet bereid, want door toe te geven aan de Britten zou de Nederlandse regering impliciet accepteren dat internationale verdragen door de oorlogvoerenden naar believen gewijzigd konden worden, en dat zo’n wijziging zelfs kon leiden tot het aanpassen van Nederlandse wetten. Impliciet zou Nederland daarmee de Akte van Mannheim op instigatie van de Entente buiten werking stellen. Het zou bovendien de Britse regering kunnen uitnodigingen nóg meer “wijzigingen” voor te stellen, niet alleen in de Declaratie van Londen maar bijvoorbeeld ook in de conventies van de Haagse Vredesconferenties betreffende de rechten en plichten van neutralen in oorlogstijd. Duitsland zou in het beste geval een gelijksoortige compensatie van Nederlands recht ten gunste van hem en zijn bondgenoten eisen. Nederland zou in een negatieve spiraal van compensaties naar beide zijden belanden, totdat één van de oorlogvoerenden besloot dat Nederland de grens tussen onzijdig en partijdig had overtreden. In het slechtste geval zou Duitsland Nederland botweg de oorlog verklaren wegens schending van de neutraliteit ten gunste van de Entente. Loudon liet dan ook aan de Britten weten dat er geen wijzigingen in de doorvoerdefinitie konden worden aangebracht.⁸⁹ De andere Britse optie, het geven van regeringsgaranties, was ook

de periode 25-27 augustus 1914 meer dan 12 miljoen kilo rijst, haver, maïs en graan vanuit Nederland naar Duitsland werden uit- of doorgevoerd. NA 2.05.23/838, 21159a-22210: Ministerie van Financiën aan Snouck Hurgronje, 18 september 1914, bijgevoegd bij Loudon aan De Marees van Swinderen, 19 september 1914 afd. I en II no. 22321.

⁸⁷ BNA FO 368/1026, 41810/14: Aantekeningen van Hurst, 24 en 25 augustus 1914 bij Grey aan Churchill, n.d. [rond 21 augustus 1914].

⁸⁸ BNA FO 368/1026/42155: telegram Johnstone aan Grey, 25 augustus 1914 no. 16 Commercial met aantekeningen van Hurst en Grey. Cf. BPNL IV doc. nr. 97, 68: Note verbale van Johnstone, 26 augustus 1914; BPNL IV doc. nr. 102, 73: Cijferteleggram Loudon aan De Marees van Swinderen, 28 augustus 1914.

⁸⁹ BNA FO 368/1026, 44424: Telegram Johnstone aan Grey, 29 augustus 1914 no. 28 Commercial; BPNL IV, doc. no. 113, 80-81: Loudon aan De Marees van Swinderen, 31 augustus 1914.

geen oplossing. Alleen met heel veel pijn en moeite had de Nederlandse regering de Duitsers zover gekregen dat zij de opschorting van het Akte van Mannheim voor granen hadden geaccepteerd, hoewel de regering wel ruime compensaties moest betalen voor in beslag genomen lading en alle vóór het uitbreken van de oorlog ingevoerde granen wel moest doorlaten. De Duitse regering was gezwicht voor het argument “levensbelang”, maar dat kon Loudon niet blijven gebruiken. Bovendien was de regering niet bereid, of in staat, om voor alle goederen die de Britten tot contrabande hadden verklaard een eigen distributiesysteem op te zetten.⁹⁰ Tenslotte dreigde nog het gevaar dat de Duitse regering zou vinden dat regeringsgaranties de Akte van Mannheim zouden uithollen, wat natuurlijk ook zo was.

Nu Johnstones ultimatum door Loudon was afgewezen, waren voor de Entente alle schepen op weg naar Nederland met een contrabandelading expliciet verdacht. Als zo'n schip door de Britse vloot werd aangehouden, werd deze uitgebreid geïnspecteerd en zo nodig, net als de “Tambora” en de “Grotius” was overkomen, naar een geallieerde haven gesleept. Daar werd informatie over de lading verzameld, die door het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken werd geëvalueerd. Deze informeerde vervolgens, via het Nederlandse gezantschap in Londen, of Den Haag wilde garanderen dat de lading in kwestie niet naar Duitsland zou worden doorgevoerd.⁹¹ Vervolgens werden op het ministerie van Buitenlandse Zaken en het gezantschap in Londen bewijzen verzameld dat de scheepslading voor Nederlands gebruik bedoeld was, waarvoor ook de directe belanghebbenden werden ingeschakeld. Dit bewijsmateriaal werd daarop naar de Britse regering gestuurd, overigens zonder dat de Nederlandse regering officieel uitspraken deed over de geldigheid van de verstrekte informatie: dat zou namelijk gelijk staan met een regeringsgarantie. Zodra de Britse regering er zelf ook van overtuigd was dat de betrokken handelaars te goeder trouw handelden, kon de lading in principe, en onder strikte voorwaarden weer worden vrijgegeven. Deze voorwaarden hielden in dat de lading in kwestie niet ‘aan order’, maar ‘tot verbruik’ zouden worden ingevoerd, dat er voor het betreffende goed een uitvoerverbod was uitgevaardigd, en dat de importeur een ‘sworn statement’ ondertekende waarbij deze plechtig beloofde de goederen niet aan vijanden van het Britse rijk te leveren.⁹² Een echte garantie tegen doorvoer vormden de plechtige belofte niet, zeker niet omdat het voor de Britse regering vrijwel onmogelijk was om te controleren of de importeurs en handelaars in Nederland zich er ook daadwerkelijk aan hielden. De Britse regering bleef daarom uiterst terughoudend in het vrijgeven van lading met bestemming Nederland.⁹³

Gezien het dreigende gebrek aan graan was Loudon bereid om voor het door Kröller gekochte graan wél een regeringsgarantie te geven: alleen zo kon een hongersnood voorkomen worden. Maar Grey wilde alleen graan aan regerings-agent Kröller verkopen als

⁹⁰ BNA FO 368/1026, 46221: Johnstone aan Grey, 2 september 1914 no. 111 Commercial.

⁹¹ Osborne, *Britain's Economic Blockade*, 63.

⁹² NA 2.06.079/1210: Wed. J. van Nelle aan de Commissie voor den Nederlandschen Handel, 3 oktober 1914. Deze brief bevat een typisch voorbeeld van de gang van zaken. De rol van de genoemde Commissie zal later in de hoofdtekst worden toegelicht.

⁹³ NA 2.06.079/1211: B.H. de Waal aan Kröller, 13 oktober 1914; De Waal, werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken, meende dat de garanties ‘feitelijk niets’ betekenden. Cf. NA 2.06.079/1212: CNH aan Loudon, 30 oktober 1914.

hij er van overtuigd was dat het alleen voor 'genuine Dutch consumption' bestemd was.⁹⁴ Loudon besloot daarop dat de regering het graan zelf zou gaan distribueren (om eventuele fraude van tussenhandelaren te voorkomen), en het doorvoerverbod voor graan in stand te houden. De Duitsers werden van die laatste beslissing op de hoogte gebracht, en accepteerden deze alleen wegens het acute gebrek en de dreigende noodtoestand. Deze de facto schending van de Akte van Mannheim moest wel tot deze uitzondering beperkt blijven, verordonneerde Berlijn.⁹⁵ Logistiek werd de aanvoer van regeringsgraan in handen gesteld van het op 26 augustus opgerichte Rijksbureau voor de Distributie van Graan en Meel.⁹⁶

Het ging hier echter om een uitzondering van bescheiden omvang: wat alle overige aanvoer betrof werd het net rondom de Nederlandse zeehavens vanaf september 1914 steeds strakker gespannen. De Entente-vloten kregen opdracht 'special steps' te ondernemen om alle schepen op weg naar Nederland extra goed in de gaten te houden.⁹⁷ De methode om via een 'sworn declaration' aangehouden contrabandegoederen los te krijgen was tijdrovend en bepaald geen garantie voor succes.⁹⁸ Pas als de Nederlandse regering eieren voor haar geld koos en de Britten hun zin gaf, zouden de schepen weer kunnen varen en het land weer met contrabandegoederen bevoorrad worden, maar dat zou heel goed kunnen uitdraaien op een oorlog met Duitsland. Aan de andere kant zou een ruzie over contrabande de relaties met de Entente op het spel zetten, en de vraag was maar hoe lang de Nederlandse bevolking het zonder overzeese invoer van belangrijke levensmiddelen zou uithouden. Dit duivelse dilemma waarvoor het neutrale Nederland geplaatst werd, kwam terecht op de borden van twee ministers: Treub en Loudon.

2.6 – Officieel en officieus

⁹⁴ BPNL IV, doc. nr. 92, 62-2: De Marees van Swinderen aan Loudon, 24 augustus 1914. Cf. BNA CAB 37/121, 112: 'Correspondence with Netherlands Government. September 1914'.

⁹⁵ BPNL IV, doc. nr. 94, 63-65: Loudon aan Gevers, 25 augustus 1914 met bijgevoegde Nota Verbale en 'Aanteekeningen' van de minister voor Gevers, n.d.; BPNL IV, doc. nr. 110, 78: Gevers aan Loudon, 30 augustus 1914. Cf. FO 372/600, 41003: Telegram Johnstone aan Grey, 19 Aug. 1914 no. 106, Urgent.

⁹⁶ NA 2.06.001/10898: 'Gegevens betreffende Handel, Nijverheid en Scheepvaart in Nederland tijdens den oorlog 1914-1918, 1e gedeelte', 1-2. Het geciteerde stuk betreft het eerste deel van een bundel die de Nederlandse regering na afloop van de Eerste Wereldoorlog samenstelde om de schade aan de economie op te nemen. Cf. KvK Amsterdam, Verslag 1913, 302-303. Via het nieuwe Rijksbureau werd vanaf oktober 1915 ook veevoer (maïs) aangevoerd, om binnenlandse prijzen te drukken en zo het vlees niet duurder te maken dan nodig was. Ook hiervoor werd een overeenkomst getroffen met de Britse regering. NA 2.11.37.24/16: Notulen 'Vergadering op 26 November 1914 ter bespreking van de maatregelen om tot overeenstemming te komen omtrent den invoer en de verstrekking van mais voor veevoer'; idem: 'Circulaire Nederlandsch Landouwcomité, 9 oktober 1914. Cf. NRC 5 november 1914 Ochtendblad, 9 november 1914 Avondblad, 11 november 1914 Avondblad; BNA FO 368/1026, 47089/14: Grey aan Johnstone, 11 september 1914 no. 54 Commercial; BNA FO 368/1027, 52281: Board of Trade aan Grey, 22 september 1914 no. C 10200.

⁹⁷ BNA FO 368/1026, 47197: Instructies voor de vloot inzake 'Foodstuffs consigned to Holland', n.d. [circa 1 september 1914], met aantekeningen van Hurst, 2 september 1914. Cf. idem, 48017: Board of Trade aan Grey, 9 september 1914, met aantekeningen en bijlagen.

⁹⁸ Margarinefabriek Van den Bergh ging zelfs zo ver om aanvoeren van oliën en vetten los te krijgen dat zij aanbod de boeken te laten inspecteren door het Britse accountantsbureau Price Waterhouse & Co. BNA FO 368/1027, 61204/14: Van den Bergh Ltd. aan Board of Trade 8 oktober 1914, en Board of Trade aan Van den Bergh, 10 oktober 1914.

Wim Treub, die tijdens de financiële crisis van augustus 1914 een hoofdrol speelde, wordt door biografen neergezet als een briljante, zij het nogal grillige, bewindsman, die tijdens de Eerste Wereldoorlog zijn *finest hour* beleefde.⁹⁹ Zijn bijnaam, ‘Minister Voorwaarts’, dankte hij aan het feit dat hij maar één versnelling leek te hebben: volle kracht vooruit.¹⁰⁰ Daarbij wilde hij anderen, maar ook zichzelf, nog wel eens voorbij galopperen.¹⁰¹ Over John Loudon, de in volkenrecht geschoolde diplomaat, zijn de geschiedvorsers minder éénduidig. Paul Moeyes kenschetst hem, in navolging van C. Smit, als iemand die zich blindstaarde op de regeltjes die de Nederlandse neutraliteit vormgaven, en daarom politieke flexibiliteit miste.¹⁰² Zijn vasthouden aan wat wel ‘academische neutraliteit’ is genoemd zou zich in deze visie slecht hebben verdragen met de realiteit van de oorlog, waardoor hij dan eens onnodig rechtlijnig, en dan weer onvergefelijk zwak zou hebben opgetreden.¹⁰³ De Amerikaan Van Tuyll van Serooskerken is juist bijzonder positief over de rol van de minister.¹⁰⁴ Buitenlandse Zaken-kenner Rob van Vuurde en (in mindere mate) Cort van der Linden-biograaf Johan den Hertog zijn het met hem eens; zij zien Loudon niet als starre, ouderwetse diplomaat, maar prijzen juist de plooibaarheid die de minister tentoonspreidde binnen de kaders van het internationaal recht en de Nederlandse neutraliteit.¹⁰⁵ Merkwaardigerwijs staat voor historici dan wél weer als een paal boven water dat Loudon, evenals Treub, “pro-Entente” was.¹⁰⁶

Treubs reactie op het hierboven omschreven duivelse dilemma laten inderdaad weinig te raden over aan welke kant van de loopgraaf zijn sympathieën lagen. Mocht de neutraliteit dan toch onverhoopt opgegeven moeten worden, raadde Treub zijn collega-ministers op 3 oktober 1914 aan ‘dat zooveel mogelijk gezorgd moet worden de omstandigheden zoodanig te leiden, dat indien het noodig mocht worden [...] actief deel te nemen aan den strijd, Nederland zeker zijn kan te staan aan de zijde waar het wegens zijn politiek en economisch belang behoort.’ Daarmee doelde hij op de democratieën Frankrijk en Groot-Brittannië, en niet de half-autocratische keizerrijken Duitsland en Oostenrijk-Hongarije.¹⁰⁷ Treub was namelijk erg bang dat het broeiende Nederlands-Britse conflict over contrabande de Entente een verkeerd signaal afgaf, namelijk dat de Nederlandse neutraliteit meer in het belang was van Duitsland dan van Nederland zelf.¹⁰⁸ Als enige minister had hij

⁹⁹ De Rooy, 'Treub', 80, 86.

¹⁰⁰ Esveld, *Treub*, 1

¹⁰¹ Moeyes, *Buiten schot*, 169.

¹⁰² Idem, 122.

¹⁰³ Citaat op Porter, *Dutch neutrality*, vii. Cf. Smit, 'Leidende personen in Nederland', 27, 31; Kersten, *Buitenlandse Zaken in ballingschap*, 184.

¹⁰⁴ Van Tuyll van Serooskerken, *The Netherlands and World War I*, 5.

¹⁰⁵ Van Vuurde, 'Laveren en schipperen', 73, 78-79; Den Hertog, *Cort van der Linden*, 443. Mijn ideeën over de discussie rondom John Loudon hebben zich deels gevormd tijdens gesprekken met Pepijn Corduwener, die over hem een zeer interessante scriptie schreef. Ik dank hem hiervoor.

¹⁰⁶ Van Vuurde, 'Laveren en schipperen', 71, 74; Smit, 'Leidende personen in Nederland', 32-33.

¹⁰⁷ Het bepaald niet democratische Rusland, dat met de Entente meevocht, liet hij voor het gemak maar buiten beschouwing. BPNL IV, doc. nr. 171, 144-155: Notulen van de ministerraad van 3 oktober 1914, citaat op 150. Uitgebreider analyses van de discussie in de ministerraad van 1 en 3 oktober 1914 zijn te vinden in Koch, 'Nederland en de Eerste Wereldoorlog', 100-103 en Den Hertog, *Cort van der Linden*, 415-417.

¹⁰⁸ De Amsterdamse reder Ernst Heldring schetst in zijn dagboek de gemoedstoestand van de minister: '[I]k herinner mij een rendez-vous met [Treub] in de eerste-klassewachtkamer van het Centraal Station in

dan ook sterk geprotesteerd tegen de “definitie” van doorvoer; liever had hij gezien dat er streng onderscheid gemaakt zou worden tussen “Duitse” doorvoer en “Nederlandse” invoer.¹⁰⁹

Loudons opstelling laat zich minder gemakkelijk duiden. Aanvankelijk leek hij het wat doorvoer betreft geheel met Treub eens te zijn, maar zodra Duitsland met sabelgekletter dreigde was hij vrijwel onmiddellijk teruggekrabbeld. Sindsdien baseerde hij al zijn officiële communicatie over doorvoer met zowel Duitsers als Britten op de letter van het internationaal recht, in casu de Akte van Mannheim en de Declaraties van Parijs en Loudon. Maar officieus liet hij aan de Britse regering een heel ander geluid horen. Nog voordat hij namens de Nederlandse regering per brief op de Order in Council van 20 augustus 1914 reageerde, liet hij de Britse gezant onderhands weten dat doorvoer primair een Duits en geen Nederlands belang was en dat hij ‘would wash his hands of the matter’.¹¹⁰ En zelfs nadat hij officieel aan de Britse regering had verklaard geen concessies te kunnen doen in de vorm van regeringsgaranties voor invoer of een wijziging van de doorvoer-“definitie”, liet hij tussen neus en lippen ook een heel ander geluid horen, zo liet Johnstone bijvoorbeeld op 5 september aan zijn superieuren in Londen weten.

*His Excellency dislikes the idea of a guarantee and evidently dreads any arrangement, which may offend Germans. He said he would welcome any sort of arrangement, which could be kept secret between Great Britain and the Netherlands, but on further consideration admitted this seemed impossible.*¹¹¹

Treub was niet van deze onmogelijkheid overtuigd en besloot daarom het heft in eigen handen te nemen. Hij greep de aankomst van een Britse handelsexpert in Nederland aan om – via het hoofd van de Afdeling Handel van zijn ministerie J.C.A. Everwijn – hem te vragen aan Londen door te geven dat hij een oplossing zocht voor het contrabandecollicfict en daarbij de Britten ‘a long way’ tegemoet wilde komen.¹¹² De handelsexpert in kwestie was Sir Francis Oppenheimer, een markante Britse diplomaat en Duitsland-kenner die in de NOT-geschiedenis een zeer grote rol zou gaan spelen. Oppenheimer, een kind van Duits-Joodse ouders die Engels sprak met een zwaar Duits accent, was vanaf 1900 consul-generaal in Frankfurt geweest en in die capaciteit verantwoordelijk voor enkele van de meest gedetailleerde rapportages die de Britse regering bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog had over de Duitse economie.¹¹³ Hij had in augustus 1914 hals over kop zijn post moeten verlaten en was via Nederland naar Groot-Brittannië gevaren, waar hij opnieuw

Amsterdam in de laatste dagen van Augustus, waarin hij de vrees uitdrukte, dat men [de Geallieerden] ons zou laten verhongeren en wij politiek of commercieel wel in den oorlog meegesleept zouden worden’. De Vries (red.), *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring*, I, 194.

¹⁰⁹ Treub, *Oorlogstijd*, 325; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog II*, 69-70.

¹¹⁰ BNA FO 368/1026, 41749: Telegram Johnstone aan Grey, 21 augustus 1914, no. 15 Commercial.

¹¹¹ BPNL VII, doc nr. 93, 128: Telegram Johnstone aan Grey, 5 september 1914.

¹¹² BNA FO 368/1029, 43186: Oppenheimer aan Hurst, 23 augustus 1914 no. 1; idem, 43965: Johnstone aan Grey, 26 augustus 1914 no. 103, met bijgevoegd Oppenheimer aan Johnstone, 26 augustus 1914 (twee maal); en Oppenheimer aan Hurst, 25 augustus 1914 no. 2. Cf. Porter, *Dutch neutrality*, 127-128

¹¹³ ‘[T]he guttural continental “R” [...] tinged my speech with a foreign accent’, schreef hij later in zijn biografie. Oppenheimer, *Stranger Within*, 72.

zijn diensten aan zijn adoptieve vaderland aanbod.¹¹⁴ Het *Foreign Office* stuurde hem daarop terug naar Nederland met de opdracht te voorkomen dat Duitse agenten de Nederlandse oogst zouden opkopen ten behoeve van het leger, maar hij vond de mededeling van Treub zo belangwekkend dat hij ogenblikkelijk de boot pakte om in Londen verslag uit te brengen. Grey gaf hem daarop opdracht om in Nederland onderhandelingen te voeren over een mogelijke diplomatieke oplossing van het handelsconflict.¹¹⁵ Dit was zeer in het belang van de Britse regering: zij waren vooral doodsbenauwd dat hun “gewijzigde” Declaratie van Londen in Washington tot protesten zou leiden. Als ze er daarentegen zouden slagen om het onderhands met de neutralen op een akkoordje te gooien, zouden ze hun “blokkade” van neutrale havens wellicht weer kunnen opheffen en hadden de Amerikanen weinig tot geen reden tot klagen meer.¹¹⁶

Een eerste succesvol onderonsje tussen Treub en Oppenheimer volgde al snel: nadat de laatste de eerste had laten weten dat de Britse regering zich ernstige zorgen maakte over de grootschalige verkoop van Indisch rubber aan Duitsers (die het zouden gebruiken om er stootkussens voor hun kanonnen van te maken), liet Treub – na advies bij zijn nieuwe beste vriend Van Aalst te hebben ingewonnen – doorschemeren dat de Britten rubber maar het beste ook tot contrabande konden verklaren. Treub had dan een legitiem excuus om scheepvaartlijnen te waarschuwen geen rubber aan te voeren, omdat de geallieerde schepen in de Noordzee het bij controle toch in beslag zouden nemen. Tegenover Duitsland kon hij de Britten de schuld geven.¹¹⁷

Ook op andere terreinen probeerde Treub de Britse regering officieus tegemoet te komen, en daarbij kreeg hij, opnieuw, hulp van Van Aalst. Deze meldde hem op 12 september dat de Rotterdamse firma Wambersie en Zonen, een charter- en cargadoormaatschappij, in samenwerking met Duitse entrepreneurs een nieuw bedrijf wilde oprichten en daaronder 36 van haar sleepboten onderbrengen. Die sleepboten zouden vervolgens, onder Nederlandse vlag en met een Nederlandse bemanning, voor Duitse bedrijven of zelfs de Duitse regering gaan varen. De actie van Wambersie was overduidelijk een juridische truc om Nederlandse schepen plus bemanning zonder enige uit neutraliteitsoverwegingen voortspruitende beperkingen aan Duitsland over te dragen, maar het was in principe volstrekt geoorloofd. De regering kon er niets tegen doen, ook al waarschuwde Van Aalst dat, vooral in Rotterdam, nepbedrijven die alleen in naam Nederlands waren als paddenstoelen uit de grond schoten. Treub was het met Van Aalst eens dat deze nepbedrijven formeel 'geene schending van neutraliteit vormde, doch goede Hollanders mochten toch niet doen, wat zij hadden gedaan'. Treub zou Treub niet zijn, als hij niet allang zijn gedachten over een mogelijke oplossing voor dit probleem had laten gaan.

¹¹⁴ Zie over de achtergronden van Francis Oppenheimer McDermott, 'Oppenheimer', 207; Otte, 'Between Hammer and Anvil', 93-94. Oppenheimers vlucht uit Duitsland wordt behandeld in Oppenheimer, *Stranger Within*, 229-231. Voor de door Oppenheimer geschreven rapportages en hun waardering in de Britse hoofdstad, zie Offer, *Agrarian Interpretation*, 289-293.

¹¹⁵ OP I, map 'Diary July/August 1914', 13 augustus 1914; OP VII, map 'Draft Chapter XIV - 'First World War (I)', 15-17; BNA FO 368/1029, 40984: Grey aan H.G. Chilton (de tweede handelsattaché van de Britse Legatie in Den Haag), 18 augustus 1914; BNA FO 800/88: Notulen RESC, 15 augustus 1914.

¹¹⁶ OP VII, map 'First World War. The Blockade', 1.

¹¹⁷ Dagboek Van Aalst, 5 september 1914, 3-4.

Daarom vertelde hij Van Aalst meteen 'dat hij het zeer zou toejuichen, indien een Commissie van Advies van particulieren ontstond buiten de Regeering om, doch geheim toch voeling houdende met haar, die op deze wijze dergelijke en andere verkeerde zakendoenerij ontraden kon'.¹¹⁸ Treub stelde het zich zo voor dat Van Aalst en Kröller, de twee Nederlandse zakenlieden die sinds het begin van de oorlog het meest intensieve contact met de regering gehad hadden, de kern van deze commissie zouden vormen. Zij besloten de Commissie verder klein te houden, en nodigden als lid uit de volkenrechtexpert prof. Cornelis van Vollenhoven, de Amsterdamse oud-reder L.P.D. Op ten Noort, en het Rotterdamse Tweede Kamerlid Joost van Vollenhoven, die zélf tegenover Treub had aangegeven zeer geïnteresseerd te zijn in het lidmaatschap.¹¹⁹

Officieel zou de Commissie voor den Nederlandschen Handel (CNH), zoals deze gedoopt werd, dienen als een vraagbaak voor de Nederlandse handelswereld, en namens hen informatie inwinnen bij de strijdende partijen over bijvoorbeeld uitvoerverboden die in Duitsland of Groot-Brittannië waren uitgevaardigd, of wetgeving in oorlogvoerende landen over handel met hen vijandige onderdanen.¹²⁰ Ook zou de Commissie, die op 19 september 1914 formeel werd opgericht, de Nederlandse handelswereld op de hoogte houden van het laatste nieuws rond contrabande.¹²¹ Officieus diende de CNH als een denktank voor minister Treub, en zou deze hem (en andere ministeries) op de hoogte houden van nieuwe nepbedrijven en andere transacties die ostentatief voor Nederland, maar eigenlijk voor Duitsland bedoeld waren.¹²² Ze hadden zelfs Treubs toestemming om aan de Britse regering informatie door te geven over bedrijven die goederen op 'sworn declaration' wilden

¹¹⁸ Dagboek Van Aalst, 12 september 1914, 6-7, citaten op 7. Ook de Britse regering had de truc van Wambersie door: BNA FO 368/1027, 59847: telegram Bertie aan Grey, 15 oktober 1914 no. 407 Political. Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken zat met deze 'nepbedrijven' in de maag, maar weigerde openlijk iets tegen hen te ondernemen, omdat de Duitse regering dan terecht de Nederlandse er van zou kunnen beschuldigen als 'den politiedienst der Entente mogendheden' op te treden, of te tornen aan het 'bestaand recht tot doorvoer'. NA 2.05.23/766, map A250-I: 'Nota aan Zijne Excellentie [Loudon], naar aanleiding van den brief van den Minister van Financiën dd. 19 November j.l., Afd. Invoerrechten, no. 171', door BuZa Afd. II, n.d. [20 november 1914], met bijgevoegd 'Nota aan Zijne Excellentie [Treub] naar aanleiding van de lading van het s.s. Westerdijk', n.d.

¹¹⁹ Dagboek Van Aalst, 12 september 1914, 8.

¹²⁰ NA 2.06.079/1211: CNH aan Treub, 13 oktober 1914. De officiële, maar niet de officieuze, taak van de CNH wordt ook genoemd in De Vries, 'Nederland 1914-1918', 71-72, die overigens – ten onrechte – 21 september 1914 als oprichtingsdatum hanteert.

¹²¹ Zo vroeg en kreeg de CNH van de Britse regering bijvoorbeeld kopieën van alle proclamaties betreffende handel tussen Britse staatsburgers en vijandelijke onderdanen, eventueel via tussenhandelaars. BNA FO 368/1039, 52188/14: Grey aan Johnstone, 5 oktober 1914 no. 77 Commercial.

¹²² Door middel van een advertentie (bijvoorbeeld in *NRC* 23 september 1914 Avondblad) werd de Nederlandse handelswereld op 17 september 1914 op de hoogte gebracht van de oprichting van de Commissie voor den Nederlandschen Handel. De advertentie vermeld overigens dat de leden van de CNH, '[d]aartoe door vele belanghebbenden uitgenoodigd', besloten had tot de oprichting ervan. In die advertentie werd de Commissie verbeeld als een informatiecentrum voor vragen over beperkende maatregelen van oorlogvoerenden en de mogelijke gevolgen die dit zou hebben voor de Nederlandse handel. De Commissie werd dan ook al snel overspoeld door verzoeken om informatie van handelshuizen, rederijen, cultuurondernemingen en zelfs ministeries. NA 2.06.079/1227: J.H. Claringbould [secretaris CNH] aan J.H. van Schermbeek en J. Jongejan (NOT, afd. Alg. Zaken B "Administratieve Dienst"), 27 maart 1918, met bijgevoegd 'Verslag' over de werkzaamheden en de geschiedenis van de Commissie; NA 2.06.079/1405: Memorandum 'Measures for the benefit of Dutch trade and navigation during the war', 15 mei 1915.

invoeren!¹²³ Als tijdelijk hoofdkwartier betrok de CNH een pand van Kröllers bedrijf Wm.H. Müller & Co aan de Lange Voorhout in Den Haag.¹²⁴

J.C.A. Everwijn, de Directeur van de Afdeling Handel van Treubs ministerie van Landbouw, Handel en Nijverheid wees op 19 september de Britse commercieel attaché Oppenheimer op het bestaan en het doel van de Commissie: wellicht, stelde hij voor, zou de officieuze afgezant van de Britse regering eens kunnen overleggen met het officieuze adviesorgaan van de Nederlandse?¹²⁵ De ontmoeting tussen beide partijen leverde geen concrete resultaten, maar wel een interessante uitwisseling van standpunten op. Oppenheimer stelde voorop dat de Britse regering naar een manier zocht om de Nederlandse handel zoveel mogelijk ongedeed te laten, maar niet kon toestaan dat diezelfde Nederlandse handel haar vijanden Duitsland en Oostenrijk-Hongarije steunde. De Nederlandse zakenlieden lieten Oppenheimer op hun beurt weten dat zij in principe met het idee dat Groot-Brittannië neutrale tussenhandel in contrabande verbod, niet zo'n probleem hadden, maar wel met de manier waarop Londen dat principe ten opzichte van Nederland in de praktijk bracht. Een groot struikelblok daarbij was dat de Order in Council van 20 augustus 1914, waarmee de Britse regering de Declaratie van Londen had herschreven, nogal vaag was waar het ging om welke artikelen nu precies tot relatieve contrabande waren verklaard. De Engelse tekst vermeldde bijvoorbeeld dat *foodstuffs* (levensmiddelen) relatieve contrabande waren, maar wat waren *foodstuffs* nou eigenlijk? Dat graan daaronder viel, was iedereen wel duidelijk, maar hoe zat dat bijvoorbeeld met zaken als koffie, fruit en tabak? Een exacte definitie van dit begrip gaf de Britse regering niet, en elke kapitein in de blokkadevloot was daarmee vrij om zelf een invulling aan dat begrip te geven.¹²⁶ De Commissie wilde graag van Oppenheimer een definitieve lijst met wat de Britse regering nu wel en niet als *foodstuffs* beschouwde. Als die definitie vrij strak, en het aantal goederen op de contrabandelijst in het algemeen vrij beperkt zou worden gehouden (en dus alleen die goederen bevatten die de Centralen voor oorlogsdoeleinden zouden kunnen gebruiken), zou de Nederlandse handelaar met meer zekerheid het ruime sop kunnen kiezen. De Commissie stelde daarom voor, dat Groot-Brittannië de contrabandelijsten zo uitbreidde dat daaronder alles viel waarvan zij de doorvoer door Nederland gestopt wilde zien. De Nederlandse regering zou dan uit pure noodzaak gedwongen zijn maatregelen te treffen om die doorvoer te stoppen (omdat ze anders zelf van de aanvoer van die goederen verstoken zou worden). Het zou tegenover die maatregelen luidruchtig protesteren, en tenslotte tegenover Duitsland kunnen beweren dat ze door Britse maatregelen gedwongen écht niet anders kon.¹²⁷ Zo'n definitieve uitbreiding van de contrabandelijst zou bovendien de Nederlanders duidelijkheid geven over waar ze aan toe waren: Groot-Brittannië had op

¹²³ NA 2.06.079/1212: Oppenheimer aan CNH, 16 november 1914; NA 2.06.079/1213: J. Joyce Broderick, Brits consul te Amsterdam, aan CNH, 9 december 1914.

¹²⁴ Nijhoff, *Miljoenen, macht en meesterwerken*, 244.

¹²⁵ BNA FO 368/1039, 52188: Johnstone aan Grey, 21 september 1914, no. 143 Commercial.

¹²⁶ Dit blijkt bijvoorbeeld uit BNA FO 368/1026, 48234: Ralph Paget, Assistant Under-Secretary of State van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, aan de Britse douane, 11 september 1914.

¹²⁷ NA 2.06.079/1210: CNH aan Everwijn, 26 september 1914 en CNH aan Oppenheimer, 29 september 1914; Dagboek Van Aalst, 25 september 1914, 17-19; BNA FO 368/1039, 54370: Johnstone aan Grey, 28 september 1914 no. 154 Commercial, met bijgevoegd Oppenheimer aan Johnstone, 28 september 1914.

21 september zelfstandig de contrabandelijst uitgebreid met een aantal industriële grondstoffen als ijzererts, koper, lood en rubber en het gevaar was levensgroot dat zij deze truc om de paar weken zou herhalen totdat er helemaal geen vrije goederen meer over zouden zijn.¹²⁸

2.7 – Het Oppenheimer-memorandum

Terwijl Oppenheimer en de Commissie voor den Nederlandschen Handel achter de schermen onderhandelden over een regeling voor de toekomst, was de Nederlandse regering in alle openheid bezig met noodmaatregelen voor het hier en nu. De onderhandelingen die Kröller had gevoerd over het graan waren in principe succesvol verlopen, maar de eerste lading regeringsgraan zou pas eind september 1914 binnenkomen.¹²⁹ Loudon bleef officieel bij zijn standpunt dat de regering geen inbreuk kon maken op zijn verdragsbepalingen, maar liet wel weten bij zeer acute nood bereid te zijn de regeling die voor de graanaankopen via Kröller c.s. was bekokstoofd, namelijk aanschaf en distributie in Nederland door de regering, eventueel te willen uitbreiden.¹³⁰ Maar er moest wel duidelijk en aanwijsbaar sprake zijn van onmiddellijk gevaar voor de voedselvoorziening of de economie: alleen dan kon hij het uitvaardigen van een uitvoerverbod en een de facto schending van de Akte van Mannheim aan Duitsland uitleggen. In alle andere gevallen kon de regering geen garanties tegen doorvoer afgeven, en moesten de Britten zich tevreden stellen met beloften van Nederlandse importeurs, handelshuizen en eindgebruikers zélf dat het ingevoerde contrabandegoed écht niet naar Duitsland zou worden uitgevoerd.¹³¹ De Britten gingen hier in bepaalde gevallen inderdaad mee akkoord, en wisten via Oppenheimer ook de weg naar de CNH te vinden om daar informatie in te winnen over de betrouwbaarheid van Nederlandse applicanten.¹³² Dit verlichtte de importmoeilijkheden iets, maar de situatie bleef kritiek. De oorlog dreigde namelijk allerlei handelsverbindingen af te snijden: bepaalde markten waren onbereikbaar geworden, anderen deels ontoegankelijk doordat oorlogvoerende regeringen bepaalde handelsgoederen niet meer uit wilden voeren of de schepen die ze normaliter vervoerden hadden gevorderd om deze als munitie- of troepentransport te gebruiken. Om al deze redenen was het voor Nederland van levensbelang dat de handels- en scheepvaartverbinding met het machtigste neutrale land, de Verenigde Staten, open bleef.

Dat bleek al snel een lastige klus. Er was namelijk maar één Nederlandse scheepvaartmaatschappij die regelmatige verbindingen onderhield met de Verenigde Staten: de Holland-Amerika Lijn (HAL). En met deze maatschappij was ook nog iets bijzonders aan de hand: zij was, voor het uitbreken van de oorlog, voor een groot deel in

¹²⁸ 'Contraband of War, June 1915', 11 bevat een kopie van een proclamatie van koning George V 21 september 1914, no. 1410, waarin de contrabandelijst in de Order in Council van 20 augustus wordt uitgebreid.

¹²⁹ BNA ADM 137/2988: Tiende rapport van de RESC, 26 september 1914.

¹³⁰ BPNL IV, doc. nr. 148, 113-116: Loudon aan De Marees van Swinderen, 19 september 1914.

¹³¹ BPNL IV, doc. nr. 117, 83: Cijfertelegram Loudon aan De Marees van Swinderen, 2 september 1914; idem, doc. nr. 126, 90: De Marees van Swinderen aan Loudon, 8 september 1914; idem, doc. nr. 154, 122-123, De Marees van Swinderen aan Loudon, 22 september 1914.

¹³² NA 2.06.079/1211: Transcriptie bezoek baron D.R.J. Mackay, 19 oktober 1914.

Duitse handen gekomen, en elke lading die zij richting Nederland vervoerde was voor de Britten en Fransen dus dubbel verdacht.¹³³ In een poging om de onvermijdelijke aanhoudingen en inbeslagnemingen op de Noordzee¹³⁴ te voorkomen, liet de directie van de HAL weten dat zij alleen nog maar goederen zou aannemen die bestemd waren voor de Nederlandse regering, en dus, naar de belofte van Loudon, alleen bestemd voor Nederlandse consumptie.¹³⁵ Helemaal waterdicht was dit systeem niet: hoeveel was het woord van een “Duitse” maatschappij als de HAL voor de Britten en Fransen waard? En wie controleerde dat de importeur zich ook daadwerkelijk aan zijn contract hield? Treub had daar echter iets op bedacht.¹³⁶ Hij stelde voor om twee contracten op te stellen: één waarin een importeur tegenover de HAL belooft dat de door hem ingevoerde goederen na aankomst in Nederland inderdaad zullen worden gekocht door de regering, en één waarin de HAL op haar beurt tegenover de Nederlandse overheid belooft alleen maar goederen aan boord te nemen die zijn gedekt door het eerstgenoemde contract. Is aan die voorwaarden voldaan, dan worden de goederen aan boord van het schip aan de regering geconsigneerd, die vervolgens toezicht houdt op de uitgifte van de goederen in Nederland.¹³⁷ Treub overlegde met zijn collega Loudon, die met het voorstel akkoord ging, mits duidelijk gesteld werd dat het hier om een tijdelijke noodmaatregel ging. Treub wilde echter veel verder gaan dan zijn collega op Buitenlandse Zaken: hij stelde voor dat de regering deze maatregelen uit zou breiden tot alle Nederlandse rederijen en alle contrabandegoederen die van overzee – via de door de Britten beheerste Noordzee – moesten worden aangevoerd. Dit beviel Loudon helemaal niet. Niet alleen ontstond zo een ‘Regeeringstoko’, waarbij de overheid verantwoordelijk werd voor de eerlijke distributie over Nederlandse importeurs van alle van overzee aangevoerde contrabandegoederen (aan alleen de distributie van graan had ze al haar handen vol), maar daarbij was de regering partij in de contracten. Zo’n openbare knieval voor de Brits-Franse “interpretatie” van het internationaal recht was volstrekt onverdedigbaar tegenover Duitsland.¹³⁸ Loudon wilde de regeling daarom juist beperken tot

¹³³ Guns, *Holland Amerika Lijn*, 41; Wentholt, *Brug over den oceaan*, 118-119. Chilton noemde de HAL begin augustus 1914 ‘practically a German concern’. BNA FO 372/600,38332: Telegram Chilton to Grey, 12 Aug. 1914 no. 82.

¹³⁴ BNA FO 368/1039, 52181: Grey aan De Marees van Swinderen, 17 oktober 1914. De Britten waren extra alert op HAL-schepen vanwege de “Duitse connectie” van het bedrijf.

¹³⁵ BNA FO 368/1027, 50982: Maxse aan Grey, 17 september 1914 no. 215; idem, 55585: Maxse aan Grey, 1 oktober 1914 no. 255; NA 2.06.079/1228: Notulen vergadering CNH met vertegenwoordigers van de HAL en Van den Bergh Ltd., 2 oktober 1914.

¹³⁶ NA 2.06.001/10935: Memorandum van Everwijn voor F.E. Posthuma, 1 november 1914: ‘Maatregelen tot bevordering van een geregelden aanvoer over zee naar Nederland’, 2-3. Posthuma zou Treub op 19 november 1914 opvolgen als minister van Landbouw, Nijverheid en Handel. Het hier genoemde archiefstuk is een overdrachts-memorandum, waarin de nieuwe minister wordt bijgepraat over de gebeurtenissen rondom de contrabande-kwestie sinds augustus 1914.

¹³⁷ BPNL IV, doc. nr. 158, 128-130: ‘Ontwerp-overeenkomsten, opgesteld door het Ministerie van Landbouw, Nijverheid en Handel, n.d. [overhandigd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken op 28 september 1914]; NA 2.05.23/838, 25713 : Treub aan Loudon, 9 oktober 1914 no. 15571 afd. Handel, met bijgevoegd proeven van contracten tussen Staat en Rederij enerzijds, en tussen Staat en Importeur anderzijds.

¹³⁸ BPNL IV, doc. nr. 166, 138: Aantekening van Doude van Troostwijk bij telegram van W.L.F.C. ridder van Rappard (Nederlands gezant in Washington) aan Loudon, 1 oktober 1914. Cf. Pruntel, *Bereiken wat mogelijk is*, 243-244.

het per HAL aanvoeren van goederen waarop in Nederland een uitvoerverbod rustte, en daar vielen lang niet alle door de Britten tot contrabande verklaarde goederen onder. Zijn redenatie was dat een uitvoerverbod alleen uitgevaardigd wordt bij binnenlands gebrek, en dat de regering alleen het recht had handelend op te treden bij goederen als er sprake was van een per wet uitgevaardigd verbod op export.¹³⁹

Het verschil van mening tussen beide ministers zorgde er voor dat er bij de Britse regering – voor de tweede keer binnen een maand – ernstige verwarring ontstond over wat de Nederlandse regering nu precies wilde. In augustus had een misverstand over de Nederlandse doorvoer-“definitie” gezorgd voor de creatieve interpretatie van de Declaratie van Londen in de Order in Council, in september zou een zelfde soort misverstand over wat nu precies de bedoeling was van de HAL-garantie opnieuw voor een koerscorrectie in Londen zorgen. Dit nieuwe misverstand ontstond uit een gesprek tussen Everwijn en Oppenheimer, gehouden op 3 oktober 1914. Everwijn kende Oppenheimer nog uit zijn Duitse tijd en had hem aangeboden als vraagbaak te dienen over Nederlandse economische zaken, een aanbod waarvan Oppenheimer maar al te graag gebruik maakte. In het gesprek van de derde oktober vertelde Everwijn Oppenheimer eerlijk en openhartig over de op hande zijnde plannen betreffende de regeringsgarantie voor HAL-aanvoer, de door Treub geuite wens het contracten-systeem uit te breiden tot alle overzeese contrabande-aanvoer met Nederlandse schepen, en de problemen die dat voor de Nederlandse neutraliteit kon opleveren.¹⁴⁰ Op basis van Everwijns informatie bedacht Oppenheimer een plan. Hij was er namelijk, ook uit eerdere gesprekken met de CNH en met Everwijn, van overtuigd geraakt dat het onwaarschijnlijk was dat de Nederlandse regering de Entente ooit de garanties zou geven die zij eiste. Maar het HAL-systeem van garanties en contracten bood wellicht, dacht hij, de kans om tot een oplossing voor de doorvoer-problematiek te komen die verenigbaar was met zowel de Nederlandse neutraliteit als de economische eisen van de Entente. Het mooie van het HAL-systeem was namelijk dat het bedrijfsleven zelf de controle op de doorvoer zou uitvoeren. De taak van de Nederlandse regering zou dan beperkt worden tot het sluiten van de grenzen voor uitvoer van via de Noordzee ingevoerde contrabande. En als de Nederlandse regering nou, speculeerde Oppenheimer verder, bekend zou maken dat voor alle goederen die door één van beide oorlogvoerende partijen tot contrabande zou worden verklaard een uitvoerverbod zou worden afgekondigd, was de regeling – die naar Treubs wens zou moeten worden uitgebreid – wellicht “neutraal” genoeg voor Loudon.¹⁴¹

Oppenheimer presenteerde zijn ideeën in de vorm van het zogenaamde ‘Everwijn-memorandum’ aan het *Foreign Office* als een samenvatting van in Nederland bestaande

¹³⁹ BNA FO 368/1027, 63126: Johnstone aan Grey, 24 oktober 1914 no. 113 Commercial; NA 2.05.23/838, 29271: Loudon aan J.P. van Limburg Stirum, Nederlands gezant in Zweden, 28 oktober 1914 afd. I & II, met bijgevoegde ‘Nota’: ‘De Nederlandsche uitvoerverboden hebben geen internationaal politieke strekking, zij dienen alleen om de voorraden hier te lande op peil te houden [...].’

¹⁴⁰ NA 2.06.001/5572: Everwijn aan Oppenheimer, 14 oktober 1914.

¹⁴¹ *British Documents on Foreign Affairs* [BDFFA], deel II, serie H, vol. 5, doc. nr. 7, 5: ‘An Interview on the 3rd October, 1914, between Sir Francis Oppenheimer and M. Everwijn, of the Ministry of Commerce, The Hague. Scheme for Dutch Government Guarantee against Export to Germany of goods arriving in Dutch ports.’; NA 2.06.001/5572: Everwijn aan Oppenheimer, 13 oktober 1914; idem: Oppenheimer aan Everwijn, 15 oktober 1914; idem, Loudon aan Treub, 12 oktober 1914, afd. II no. 25742 ‘geheim’; BNA FO 368/1027, 57821: telegram Johnstone aan Grey, 9 oktober 1914 no. 83 Commercial.

opvattingen en ideeën over contrabande en de mogelijkheid om de belangen van de Nederlandse economie en die van de Britse economische oorlogvoering met elkaar in overeenstemming te brengen.¹⁴² Zijn voorstelling gingen echter veel verder dan bijvoorbeeld Loudon in alle openheid zou willen toegeven, iets wat hij gemakshalve niet vermeldde. Door zijn eigen plannen te presenteren als een uitgewerkte versie van ideeën van een invloedrijke Nederlandse ambtenaar, bewees hij tegenover zijn superieuren dat hij, en hij alleen, hun vertrouwen gewonnen had, maar ook dat hij, en hij alleen, de persoon was om het “Nederlandse probleem” op te lossen. Het zou, zoals uit dit boek zal blijken, zeker niet de laatste keer zijn dat Oppenheimer op haast dwangmatige wijze zijn eigen onmisbaarheid meende te moeten aantonen. Hij kreeg in dit geval overigens meteen gelegenheid zijn ideeën persoonlijk aan zijn superieuren voor te leggen; hij had bericht ontvangen dat hij zich als de wedeweerga in Londen moest melden. Er was nieuws dat hij maar beter persoonlijk kon horen.¹⁴³

In de Britse hoofdstad aangekomen werd hij meteen apart genomen door de Britse minister van Buitenlandse Zaken Grey en zijn juridisch adviseur. Enkele dagen geleden had de Britse regering namelijk melding gekregen van de Amerikaanse, dat deze niet akkoord kon gaan met de Britse “wijzigingen” in de Declaratie van Londen.¹⁴⁴ Dit bericht veroorzaakte rood alarm in de Britse hoofdstad. De Entente-landen waren namelijk sterk afhankelijk van leveringen van grondstoffen, levensmiddelen en munitie uit de VS, en een breuk tussen Londen en Washington zou dus rampzalige gevolgen kunnen hebben voor de geallieerde krijgskansen.¹⁴⁵ Dus besloot Grey dat de Britse blokkadepolitiek, die voor wrijving tussen de Angelsaksische landen dreigde te zorgen, een koerscorrectie moest ondergaan. Helemaal terug kon de Britse regering niet: de Britse pers had de economische maatregelen tegen Duitsland en zijn bondgenoten toegejuicht en de meest oorlogszuchtige van hen hadden al luidkeels méér geëist.¹⁴⁶ Desondanks paste een halve stap terug wel in het veranderende karakter van de oorlog. De Order in Council van 20 augustus 1914 was immers niet veel meer dan een ad hoc maatregel geweest om te voorkomen dat levensmiddelen Duitsland bereikten, en de fabel dat de Duitse legers in België en Noord-Frankrijk sterk ondervoed ten strijde waren getrokken en zich overgaven in ruil voor een boterham, was nu definitief ontkracht. Bovendien was na de Slag aan de Marne (6-9 september 1914) de Duitse opmars door België en Noord-Frankrijk, wonder boven wonder, tot staan gebracht, en de oorlog was daarmee ingrijpend van karakter veranderd. Beide partijen probeerden met omtrekkende bewegingen de tegenstander zijdelings te passeren, waardoor het front uitwaaierte van de Duits-Frans-Zwitserse grens tot de Noordzeekust van zuidwest-

¹⁴² Oppenheimer houdt bijvoorbeeld in zijn autobiografie stellig vast dat het memorandum van Everwijn afkomstig was (Oppenheimer, *Stranger Within*, 242-3). Deze interpretatie is niet houdbaar (zie de in de vorige voetnoot genoemde briefwisseling tussen Everwijn en Oppenheimer), maar wordt desondanks door veel historici overgenomen (Pruntel, *Bereiken*, 244; Frey, *Erste Weltkrieg*, 116).

¹⁴³ BNA FO 368/1027, 55541: Johnstone aan Grey, 1 oktober 1914 no. 201 Confidential, met aantekeningen van Grey en Hurst.

¹⁴⁴ FRUS 1914 Suppl, 225-232: Robert Lansing, plaatsvervangend minister van Buitenlandse Zaken van de VS, aan Page, 26 september 1914; idem, 232-233: Telegram Lansing aan Page, 28 september 1914.

¹⁴⁵ Neilson, "Control the Whirlwind", 139; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 112; Marsden, 'Blockade', 491.

¹⁴⁶ Bijvoorbeeld *The Morning Post*, 28 augustus 1914.

Vlaanderen. Maar geen van beide legers slaagden in hun opzet, waardoor zij zich genoodzaakt zagen zichzelf in een verdedigende positie in te graven. De oorlog, die na één beslissende slag afgelopen had moeten zijn, dreigde nu veel langer te duren dan menigeen verwacht had.¹⁴⁷

Daarmee veranderde voor de Britse regering, die tot nu toe maatgevend was in het bepalen van de economische oorlogsstrategie van de Entente, ook het belang van de blokkade. Het ging er nu om de Duitse legers zo hard mogelijk te treffen, en daarbij was het nóg belangrijker geworden om de VS, die een steeds belangrijker aandeel van de ontzagwekkende hoeveelheid bommen en granaten die elke dag naar de tegenstander werden afgeschoten leverde, te vriend te houden. De Britse regering besloot daarom dat het van het allergrootste belang was te komen tot een interpretatie van de Declaratie van Londen die aan de ene kant de Entente zo vrij mogelijk liet de Duitse legers te dwarsbomen, en aan de andere kant de neutrale Amerikanen niet voor het hoofd stootte.¹⁴⁸ Om Washington te laten zien dat de Britten zeer veel waarde hechtten aan de Amerikaanse opinie, besloot de Britse regering, in overleg met de Amerikanen, een voor beide partijen acceptabele “interpretatie” van de Declaratie van Londen op te stellen.¹⁴⁹ In de tussentijd besloot Londen de scherpe randjes van de blokkade af te halen¹⁵⁰: de Britse regering liet dan ook op 30 september officieus aan de Nederlandse gezant in Londen weten, dat neutrale schepen met levensmiddelen aan boord bestemd voor Nederland per 1 oktober ongestoord de Brits-Franse blokkade mochten passeren, mits die levensmiddelen geadresseerd waren aan een Nederlandse firma, en de Nederlandse regering de bestaande exportverboden, zelfs als er weer voldoende voorraad zou zijn, zou handhaven. Wel moesten de Nederlanders goed in hun oren knopen dat de economische strijd bepaald niet werd opgegeven, maar slechts een koersverandering zou ondergaan en zich vooral zou richten op industriële grondstoffen die de Duitsers konden gebruiken om munitie en ander oorlogstuig te produceren.¹⁵¹ Wat Nederland betreft ging het de Britten vooral om de doorvoer van koper en petroleum naar Duitsland: de Nederlandse regering had voor deze grondstoffen nog geen uitvoerverboden hoeven af te kondigen (want de grote voorraad gaf daartoe nog geen aanleiding), maar de Britten wisten dat er grote bestellingen voor deze producten waren geplaatst, vermoedelijk voor Duitse rekening.¹⁵²

Oppenheimer, die bij zijn bezoek aan Londen al deze informatie voor zijn kiezen kreeg, werd op basis van zijn ogenschijnlijke succes met het “Everwijn”-memorandum uitverkoren om de boot terug naar Den Haag te nemen: zijn tijdelijke functie als officieuze afgezant van de Nederlandse regering zou worden omgezet in een permanente betrekking

¹⁴⁷ Stevenson, *1914-1918*, 44-60; Keegan, *First World War*, 86-148.

¹⁴⁸ Philips, 'American participation', 675; Link, *Wilson III*, 112.

¹⁴⁹ BNA FO 372/601: 54705: telegram Spring Rice aan Grey, 30 september 1914 no. 80 Treaty en Grey aan Spring Rice, 30 september 1914 no. 78 Treaty.

¹⁵⁰ NA 2.05.23/838, 27893: telegram Van Swinderen aan Loudon, n.d.[begin oktober 1914]: De Marees van Swinderen meldde Den Haag in het diepste geheim dat '[c]oncession a été faite sous forte pression du Gouvernement américain, mais a caractère temporaire en attendant conclusion arrangement définitif'.

¹⁵¹ BNA FO 368/1027, 55653: Notulen van een gesprek tussen Runciman en De Marees van Swinderen, 1 oktober 1914, met minuut van Hurst; idem, 55653: Paget aan de Britse douane, 1 oktober 1914.

¹⁵² BPNL VII doc nr. 103, 140: Telegram Grey aan Johnstone, 6 oktober 1914.

als commercieel attaché van de Britse regering in Nederland. Zijn opdracht was tweeledig. Allereerst moest hij in de meest stringente termen bij de Nederlandse regering aandringen een einde te maken aan de doorvoer van koper en petroleum ten bate van de vijanden van het Britse Rijk. Verder moest hij proberen om, gebruikmakend van de contacten die hij in Den Haag had gelegd met o.a. Everwijn en de Commissie voor den Nederlandschen Handel, onderzoeken of er een permanent einde kon worden gemaakt aan de doorvoer van alle contrabande door Nederland. De plannen van “Everwijn” konden dienst doen als onderhandelingsbasis. Juist in het kader van de aanstaande onderhandelingen met Washington was het voor Londen van het grootste belang om een akkoord met Nederland te bereiken: als de Nederlandse regering op de één of andere manier zou beloven de doorvoerhandel in contrabande aan te pakken, zou dat een belangrijk neutraal signaal aan de Amerikanen zijn. Sir Edward Grey schudde Oppenheimer bij zijn afscheid krachtig de hand, en drukte hem plechtig op het hart dat zijn Nederlandse opdracht van het grootste belang was voor het winnen van de oorlog.¹⁵³

Voor zijn vertrek naar Nederland kreeg Oppenheimer de opdracht nog een tussenstop te maken bij de Nederlandse gezant te Londen. R. de Marees van Swinderen, de voorganger van Loudon als minister van Buitenlandse Zaken, paalde zijn gesprekspartner onmiddellijk door hem eerst een dure, en vervolgens een nóg duurere sigaar aan te bieden. De Marees van Swinderen had voor zijn afspraak met Oppenheimer dan ook een dubbele agenda. Allereerst wilde de ambitieuze en pro-Britse gezant de onderhandelingen graag naar zich toetrekken. Maar daarbij kwam dat hij strikte orders van Loudon had om wat betreft regeringsgaranties inzake doorvoer ten gunste van de Britten en ten nadele van de Duitsers zijn poot stijf te houden. Om te proberen twee vliegen in één klap te slaan, probeerde hij Oppenheimer dan ook over te halen niet naar Den Haag te gaan, maar in Londen te blijven en via hem met Buitenlandse Zaken te onderhandelen. De sigaren die de gezant Oppenheimer als vredespijp aanbood, misten hun uitwerking echter. Als ultieme poging hanteerde De Marees van Swinderen daarop de botte bijl: hij waarschuwde Oppenheimer dat Haagse onderhandelingen zouden worden verpest door de kwalijke invloed van Johnstone, een ‘fool’ die van de lastige situatie waarin Nederland zich bevond helemaal niets begreep.¹⁵⁴ De Marees van Swinderens pogingen waren tevergeefs, en sterkten Oppenheimer (en dankzij zijn verslag van het gesprek ook zijn superieuren in Londen) in hun overtuiging om juist in Nederland met de direct belanghebbenden te spreken.¹⁵⁵

Het leek er echter al snel op dat Oppenheimers plannen een stille dood zouden sterven: Loudon, die vanuit Londen bericht had gekregen dat Oppenheimer op de boot zat met opdracht tot onderhandelen op basis van het “Everwijn-memorandum”, kon weinig anders doen dan Treub melden dat zijn ministerie niet akkoord kon gaan met onderhandse onderhandelingen tussen Everwijn en Oppenheimer. Op hun officiële verzoek onderhandelingen te openen op basis van het memorandum kreeg het Britse gezantschap van Loudon dan ook, voor de zoveelste keer, nul op het rekest: de Nederlandse regering kon

¹⁵³ OP VII, map 'First World War. The Blockade', 12.

¹⁵⁴ Oppenheimer, *Stranger Within*, 243.

¹⁵⁵ BNA FO 368/1027, 58639/14 Telegram Johnstone aan Grey, 12 oktober 1914 no. 97, met aantekeningen van O.G. Sargent, Sir Eyre A. Crowe (Assistant Under-Secretary), Hurst en Grey. Cf. idem, 58639/14: telegram Grey aan Johnstone, 16 oktober 1914 no. 60 Commercial.

niet akkoord gaan met een officiële, algemene garantie tegen de doorvoer van álle contrabande.¹⁵⁶ Oppenheimers stiekeme plannetje zou echter nog een zeer lange start krijgen, al was het maar omdat Loudon, uiteraard onofficieel en in het diepste geheim, tegenover gezant Johnstone de hoop uitsprak dat Oppenheimer zijn pogingen niet zou opgeven.¹⁵⁷

2.8 – Een speciaal contract

De terugkeer van Oppenheimer in Den Haag viel ongeveer samen met de ontvangst van het bericht dat alle levensmiddelen met bestemming Nederland de Entente-blokkade mochten passeren. Dat bericht trof Loudon als een donderslag bij heldere hemel. Op korte termijn was het natuurlijk heel prettig dat de Britten zich conformeerden aan het internationaal recht en dat er weer levensmiddelen naar Nederland konden worden vervoerd zonder gevaar voor aanhouding of inbeslagname, maar Nederland kon door de Entente lelijk te kijk gezet worden als van de situatie gebruik werd gemaakt om maar zoveel mogelijk levensmiddelen naar Duitsland door te sturen. Dat zou de Entente eindelijk keihard bewijs in handen geven dat Rotterdam vooral een “Duitse” haven was en er dus alle reden voor een blokkade bestond!¹⁵⁸ Daarbij bestond het risico dat Duitse agenten misbruik zouden maken van de situatie door in Nederland zulke grote voorraden aan levensmiddelen aan te leggen, dat het argument dat Den Haag gebruikte om uitvoerverboden voor bepaalde goederen uit te vaardigen (dreigende tekorten) niet meer vol te houden zou zijn.¹⁵⁹ Of misschien wilde de Entente wel door middel van het tijdelijk toestaan van levensmiddeleninvoer in Nederland aantonen dat de doorvoerregeling van augustus 1914 inderdaad alleen maar Duitsland ten goede kwam: zelfs als een lading levensmiddelen verstuurd werd aan een Nederlands bedrijf, stond niets dit bedrijf namelijk in de weg om de lading na aankomst in Rotterdam ‘om te klaren’ als doorvoer naar Duitsland.¹⁶⁰

De Commissie voor den Nederlandschen Handel deelde deze cynische kijk op de Britse maatregel. In een speciale vergadering met vertegenwoordigers van grote scheepvaartmaatschappijen waarschuwde ze haar gasten om toch alsjeblieft op te letten

¹⁵⁶ BNA FO 368/1027, 56330: telegram Grey aan Johnstone, 5 oktober 1914 no. 52 Commercial; BPNL IV, doc. nr. 187, 174: Loudon aan De Marees van Swinderen, 8 oktober 1914; BNA FO 368-1027, 56528: telegram Johnstone aan Grey, 6 oktober 1914 no. 79 Commercial; idem, 57067: telegram Johnstone aan Grey, 7 oktober 1914 no. 80 Commercial.

¹⁵⁷ BNA FO 368/1027, 56792: telegram Grey aan Johnstone, 6 oktober 1914 no. 53 Commercial; idem, 57821: telegram Johnstone aan Grey, 9 oktober 1914 no. 83 Commercial.

¹⁵⁸ BPNL IV, doc. nr. 198, 186: Loudon aan De Marees van Swinderen, 14 oktober 1914: ‘Waar [...] de voorloopige regeling door de Britsche reg. getroffen mij van een rechtsstandpunt alle voldoening geeft, meen ik dus dat zij praktisch niet bevredigend kan worden geacht, omdat zij gevaar oplevert zoowel uit het oogpunt van de opvatting van Engeland en Frankrijk in zake economische neutraliteit als uit dat van de veiligheid van den Nederlandschen handel.’

¹⁵⁹ BPNL IV, doc. nr. 165, 138: Aantekening van Doude van Troostwijk bij telegram De Marees van Swinderen aan Loudon, 1 oktober 1914: ‘Een niet onbedenkelijke maatregel, waarvan de Duitschers gebruik kunnen maken hier zoo groote voorraden binnen te brengen dat ons uitvoerverbod niet meer vol te houden is. Vooral aan dit bericht geen bekendheid geven.’

¹⁶⁰ NA 2.06.097/1211: B.H. de Waal (ministerie van Buitenlandse Zaken) aan Kröller, 13 oktober 1914.

met de aanvoer van levensmiddelen en ervoor te zorgen dat er geen “misbruik” van de situatie kon worden gemaakt. De reders zegden toe alleen nog maar contrabandezendingen aan te nemen van importeurs, waarbij ‘uit betrouwbare inlichtingen’ (lees: informatie van de CNH) gebleken was dat de lading alleen bedoeld was voor gebruik in Nederland, de Koloniën of andere neutrale staten, en niet voor doorvoer naar Duitsland.¹⁶¹ Daarnaast waarschuwde de CNH ook voor de gevolgen als er plotseling grote bestellingen voor Duitse rekening werden gedaan: via een grote advertentie in de kranten raadde zij hen aan om, totdat duidelijk werd wat de Britse intenties nu écht waren, ‘met gewijzigde opvattingen aan de zijde der oorlogvoerende staten vooralsnog geen rekening te houden’.¹⁶²

Ondanks de scepsis op zowel Buitenlandse Zaken als binnen de CNH zullen vele Nederlanders naar aanleiding van de Britse mededelingen een zucht van verlichting hebben geslaakt: er kon nu weer broodgraan uit de VS worden aangevoerd. Het goede nieuws kwam overigens geen moment te laat: de Nederlandse graanvoorraad was inmiddels bijna uitgeput en verschillende steden zagen zich gedwongen noodverordeningen uit te vaardigen dat voorlopig alleen ‘nood-, bruin- en klein wit brood’ mocht worden gebakken om de bestaande reserves zo lang mogelijk te rekken.¹⁶³ Het bleek echter niet mogelijk om de Amerikaans-Nederlandse graanhandel onmiddellijk te herstellen. Dat had niet alleen te maken met het wantrouwen jegens de Britse maatregel, maar vooral ook met gereede twijfel of de schepen van de “Duitse” Holland-Amerika Lijn niet toch zouden worden aangehouden, zeker omdat die schepen naast graan vaak ook andere contrabande aan boord hadden.¹⁶⁴

De dreigende hongersnood en twijfels over de intentie achter de Britse maatregelen dwongen de Nederlandse regering het oorspronkelijke plan van een regeringsgarantie voor HAL-ladingen uit de VS toch gewoon door te zetten.¹⁶⁵ De ministeries van Buitenlandse Zaken en Landbouw, Handel en Nijverheid slaagden er, na intensief overleg, half oktober 1914 in om de regeringsgarantie in ook voor Loudon acceptabele bewoordingen te gieten.¹⁶⁶ Het plan kende in vergelijking met de versie waarover Everwijn zijn onderonsje met Oppenheimer had drie belangrijke wijzigingen. Allereerst werd afgesproken dat de HAL aan de regering een boete zou moeten betalen als bleek dat, ondanks de garantie die zij van importeurs had ontvangen, er toch doorvoer had plaatsgevonden. Deze boete kon de HAL

¹⁶¹ NA 2.06.079/1228: Notulen vergadering CNH met rederijen, 9 oktober 1914; Gemeentearchief Rotterdam [GAR] 318.02/299: CNH aan HAL-directie, 5 oktober 1914; BPNL IV, doc. nr. 204, 192: Loudon aan Van Swinderen, 17 oktober 1914; Dagboek Van Aalst, 14 oktober 1914, 28.

¹⁶² NA 2.06.097/1211: CNH aan Correspondentiebureau voor dagbladen en Persbureau Vaz Dias, 16 oktober 1914.

¹⁶³ *Documenten voor de economische crisis I*, 257-264. Het bakken van bruin brood was bedoeld als besparingsmiddel, omdat van dezelfde hoeveelheid broodgraan aanzienlijk meer bruin dan wit brood gebakken kan worden. Heel ernstig lijkt deze maatregel niet, maar in het Nederland van 1914 stond bruin brood bekend als smakeloos en, erger nog, ongezond. Ritter, *De donkere poort II*, 39-41.

¹⁶⁴ BNA FO 368/1027, 63272/14: Grey aan Johnstone, 14 november 1914 no. 123 Commercial. In bepaalde gevallen hield de Britse Admiraliteit zich inderdaad niet aan de orders van het Foreign Office inzake het doorlaten van Nederlandse schepen met voedingsmiddelen aan boord. BNA FO 368/1027, 62922: Memorandum van Eyre Crowe, 'Trade with Holland', 21 oktober 1914.

¹⁶⁵ NA 2.06.001/10935: Memorandum van Everwijn voor F.E. Posthuma, 1 november 1914: 'Maatregelen tot bevordering van een geregelden aanvoer over zee naar Nederland', 3.

¹⁶⁶ GAR 318.02/299: Treub aan Directie HAL, 19 oktober 1914; NA 2.06.79/1212: HAL aan CNH, 15 oktober 1914; NA 2.05.23/838, 27300: Treub aan Loudon, 19 oktober 1914 no. 16540 afd. Handel.

vervolgens verhalen op de importeur die tegen de regels gezondigd had. Daarnaast werd, op uitdrukkelijk verzoek van Loudon, besloten dat de regeling beperkt zou worden tot alleen de HAL. Tenslotte wilde Loudon eigenlijk alleen regeringsgaranties geven tegen de doorvoer van graan en deze niet uitbreiden tot alle vormen van contrabande.¹⁶⁷ Oppenheimer, aan wie de plannen in definitieve vorm werden voorgelegd, ging namens de Britse regering akkoord, mits de regeling werd uitgebreid tot koper en petroleum.¹⁶⁸ Loudon stemde met frisse tegenzin in; het leek de enige manier om op korte termijn meer graan aan te kunnen voeren, en de maatregel was naar Duitsland toe te verdedigen door te wijzen op de inmiddels tot gevaarlijke niveaus gedaalde voorraden koper en petroleum: de Britten hielden inmiddels elke lading van deze grondstoffen op weg naar Nederland tegen.¹⁶⁹ Eind oktober 1914 gaf de Britse regering haar marine officieel opdracht om schepen van de HAL door de blokkade te laten varen, mits zij geladen waren met graan, koper en petroleum onder speciaal contract.¹⁷⁰ Oppenheimers opdracht was daarmee half geslaagd: hij had Loudon garanties voor koper en petroleum afgeperst, maar had van diezelfde Loudon ook te horen gekregen dat daarmee de Nederlandse regering zo ver was gegaan als zij zou kunnen.

Voor de tweede helft van zijn dubbele opdracht – een algemene Nederlands-Britse afspraak over doorvoer van contrabandegoederen via Nederlandse havens – kon Oppenheimer dus niet bij de regering terecht. Hij besloot het daarom maar over een andere boeg te gooien. Nu was Oppenheimer uitermate gecharmeerd van het idee dat het Nederlandse bedrijfsleven een rol zou moeten spelen in een eventuele overeenkomst over garanties betreffende de invoer van contrabande. Zijn redenering was ongeveer dezelfde als die van Treub toen deze de Commissie voor de Nederlandsche Handel deed oprichten: topmannen uit het bedrijfsleven weten, in tegenstelling tot de regering, beter wat er speelt en zijn dus ook beter in staat om ongewenste praktijken aan te pakken. Hij legde daarom op 23 oktober 1914 de Commissie voor de Nederlandsche Handel het idee voor om zélf te garanderen dat contrabande alleen maar in Nederland werd ingevoerd. Als elke importeur en vervoerder nu tegenover de CNH verklaarde, alleen contrabande voor gebruik in Nederland te importeren, dan was de Britse regering wellicht bereid genoeg te nemen met de garantie van dit college invloedrijke zakenlieden. De Nederlandse regering moest in ruil daarvoor nog wel voor een aantal contrabandegoederen, die voor de Britten de hoogste prioriteit hadden, zelf een garantie tegen doorvoer geven, maar dat waren dan ook écht de laatste.¹⁷¹

De CNH was niet onmiddellijk overtuigd. Ten eerste had zij als overlegorgaan geen enkele officiële status in de Nederlandse zakenwereld, noch bij de Nederlandse regering.

¹⁶⁷ NA 2.06.097/1212: Directie HAL aan CNH, 7 november 1914, met bijgevoegd kopieën van de contracten.

¹⁶⁸ BNA FO 368/1027, 60942: Johnstone aan Grey, 16 oktober 1914 no. 178 Commercial.

¹⁶⁹ BPNL IV, doc. nr. 210, 198: Aantekening van Loudon bij telegram van het Foreign Office aan de Britse Legatie in Den Haag, n.d., ingesloten bij 'Private note' van Johnstone aan Loudon, 21 oktober 1914. BPNL VII, doc. no. 110, 144: Johnstone aan Grey, 16 oktober 1914. Op 10 oktober had de Nederlandse regering wegens dreigend gebrek al een uitvoerverbod voor benzine afgevaardigd. NA 2.02.21.02/134, no. 80: Notulen ministerraad 10 oktober 1914.

¹⁷⁰ BNA FO 368/1027, 63113/14: Grey aan Admiraliteit, 27 oktober 1914.

¹⁷¹ BPNL VII doc no. 118, 157: Telegram Johnstone aan Grey, 26 oktober 1914. Oppenheimer MSS VII: map 'First World War. The Blockade', 14. Cf. Oppenheimer, *Stranger Within*, 244-245.

Daarnaast was het nog onduidelijk op welke manier de CNH haar garantie kon geven. Joost van Vollenhoven, één van de commissieleden, was echter wél enthousiast, en spoorde zijn collegae aan er nog eens over na te denken. Het probleem van de onofficiële status van de CNH, zo werd al snel besloten, kon opgelost worden door in samenspraak met de voornaamste belanghebbenden – de scheepvaartmaatschappijen – een nieuwe instantie op te zetten die wél officieel was. Een systeem van contracten tussen die nieuwe instantie en vervoerders aan de ene, en importeurs aan de andere kant zou er dan voor moeten zorgen dat er alleen contrabandegoederen naar Nederland zouden worden getransporteerd of binnen Nederland worden (door)verkochte die door een garantie tegen ongewenste doorvoer waren gedenkt. Dit systeem was gebaseerd op de contracten tussen de regering en de HAL; alleen was in de plaats van de regering een nieuwe, op te richten instantie ingevoegd, en werd het systeem uitgebreid tot alle scheepvaartmaatschappijen, en alle contrabandegoederen. Ook was er, net als in de contracten tussen regering en HAL, voorzien in boetes als één van de partijen (scheepvaartmaatschappijen of importeurs) zich schuldig zou maken aan contractbreuk. Die boetes konden in principe worden “doorgegeven”: zolang maar werd bijgehouden aan wie het contrabandegoed binnen Nederland werd doorverocht, kon in geval van contractbreuk de werkelijke schuldige achterhaald worden. Deze conceptregeling werd aan Oppenheimer voorgelegd, die zich zeer in zijn nopjes toonde met de manier waarop zijn suggestie was uitgewerkt.¹⁷²

Oppenheimer was echter, geheel op eigen houtje, afgeweken van de instructies van zijn superieuren in Londen, die expliciet vroegen om Nederlandse regeringsgaranties tegen doorvoer. De regering kon namelijk politie, douane en eventueel zelfs het leger inzetten om een doorvoerregeling te handhaven; mogelijkheden die bijvoorbeeld de CNH niet had.¹⁷³ Bovendien kon de regering uitvoerverboden uitvaardigen om elke uitvoer van een bepaald goed uit haar grondgebied te verbieden, zodat er geen eigen producten die als vervanging van het ingevoerde goed konden dienen, naar het buitenland wegvloeiden. Dit had voor Groot-Brittannië het prettige neveneffect, dat de Nederlandse regering de invoer van het artikel waarvoor een uitvoerverbod uitgevaardigd was, moest beperken tot de onmiddellijke behoeften van Nederland zelf. Als de regering namelijk meer liet invoeren dan Nederland zelf kon gebruiken, ontstonden er overschotten en was de regering verplicht haar uitvoerverbod op te heffen; de dreiging van een tekort was immers de enige rationale waarmee een uitvoerverbod (in feite een schending van de Akte van Mannheim) tegenover Duitsland uit te leggen was. Geen voorraden, zo beredeneerde de Britse regering, betekende minder kans op fraude en smokkelhandel in contrabande.¹⁷⁴ Bovendien had de CNH een belangrijke voorwaarde verbonden aan het sluiten van een garantieregeling met de Britse

¹⁷² NA 2.06.097/1211: CNH aan Oppenheimer, 26 oktober 1914; idem: Telegram Van Vollenhoven aan Kröller, 27 oktober 1914; NA 2.06.097/1210: CNH aan C. van Vollenhoven, 10 oktober 1914, in als bijlage de concept-contracten tussen regering en stoomvaartmaatschappijen.

¹⁷³ De regering had al enkele maatregelen genomen om smokkelen te voorkomen. Per advertentie (bijvoorbeeld *NRC* 27 september 1914 *Avondblad*) had zij bijvoorbeeld aangekondigd om de Staat van Beleg af te kondigen in alle grensgebieden en havensteden als er geen einde gemaakt werd aan de illegale uitvoer van goederen waarvoor een uitvoerverbod gold.

¹⁷⁴ BNA FO 368/1192/66930: Sir Eyre Crow, ‘Memorandum’, 1 november 1914; BPNL VII, doc nr. 129, 172: Johnstone aan Grey, 6 december 1914.

regering: een voor Nederland zo gunstige (en dus zo beperkt mogelijke) definitie van het begrip *foodstuffs*.¹⁷⁵

Desondanks werd er in Groot-Brittannië in principe positief op de plannen gereageerd, zo blijkt ook uit het besluit om Kröller, die al een aantal keer namens de regering in Londen was geweest om de regeringsaankopen te coördineren en dus de weg wist te vinden naar de verschillende regeringsdepartementen, naar de Britse hoofdstad te sturen om verdere tekst en uitleg over de CNH en het garantieplan te geven.¹⁷⁶ Maar aangezien voorlopig de *foodstuffs* uit Indië zonder al te veel moeite de blokkade doorkwamen, was er nog geen onmiddellijke aanleiding om ten bate van een ongestoorde aanvoer van de contrabandegoederen die nog wel aangehouden werden, een akkoord te sluiten.¹⁷⁷ Een voor Nederland grotendeels onzichtbare aardverschuiving in de Brits-Amerikaanse relaties zou echter grote gevolgen hebben voor het lot van de aan Duitsland grenzende neutralen, en de plannen van de CNH een dwingende urgentie meegeven.

2.9 – Via Washington naar de NOT

Op 29 oktober 1914 vaardigde de Britse regering een nieuwe Order in Council uit, waarin zij opnieuw een gewijzigde “interpretatie” gaf van de Declaratie van Londen. Opnieuw werd de lijst met goederen die de Britse regering als contrabande beschouwde uitgebreid, ditmaal vooral met industriële grondstoffen (zoals aluminium, koper, rubber, lood en olie). Daarnaast was een bepaling opgenomen die Groot-Brittannië het recht gaf om, zodra het ervan overtuigd was dat de vijand via een neutraal land bevoorraad werd, alle contrabandegoederen op weg naar dat land mocht aanhouden en onderzoeken, en alle verdachte goederen in beslag mocht nemen.¹⁷⁸

¹⁷⁵ BPNL VII, doc nr. 109, 144: Telegram Johnstone aan Grey, 16 oktober 1914: ‘Commercial attaché regards definite information on this subject as necessary before question even of a basis for negotiation can be discussed. Cf. BPNL VII doc. no. 115, 148: telegram Johnstone aan Grey, 22 oktober 1914. In dit telegram deelt Johnstone, opnieuw na aandringen van Oppenheimer, zijn superieur mee dat het, met het oog op de onderhandelingen met de Nederlanders, ‘extremely desirable’ zou zijn, ‘if he could be informed [...] what articles imported from Netherlands India are not to be regarded as foodstuffs under Declaration of London.’ Cf. BNA FO 368/1027, 62208: KNSM aan Oppenheimer, 19 oktober 1914, plus diverse aantekeningen; idem, 64208: Cambon aan Board of Trade, 22 oktober 1914.

¹⁷⁶ BNA FO 368/1027, 63598: telegram Johnstone aan Grey, 26 oktober 1914 no. 117 Commercial; idem, 64488: telegram Johnstone aan Grey, 28 oktober 1914 no. 121 Commercial.

¹⁷⁷ NA 2.06.001/10935: Memorandum van Everwijn voor F.E. Posthuma, 1 november 1914: ‘Maatregelen tot bevordering van een geregelden aanvoer over zee naar Nederland’, 4-5.

¹⁷⁸ De Order in Council van 29 oktober 1914 staat in zijn geheel afgedrukt in Bell, *A history of the blockade*, 713. De bepaling betreffende “overtuiging” werd in de Declaratie opgenomen omdat Britse prijsrechters nogal moeite hadden met het feit dat er zelden tot nooit bewijs werd aangeleverd van de vijandige eindbestemming van contrabandegoederen op weg naar neutrale staten (Coogan, *The End of Neutrality*, 163, 167-168). Er is wel eens beweerd dat de Order in Council van 29 oktober onder Amerikaanse invloed een stuk draaglijker was voor de neutrale landen (bijvoorbeeld Siney, *Allied Blockade*, 28-29). Everwijn dacht daar destijds heel anders over (NA 2.06.001/10935: Everwijn aan Posthuma, 1 december 1914, memorandum ‘Maatregelen tot bevordering van een geregelden aanvoer over zee naar Nederland’, 7-11, citaat op 11): ‘Deze bepaling [betreffende “overtuiging”] maakt [de Order in Council van 29 oktober 1914] zeker veel ongunstiger dan die van 20 Augustus. Het zal Britse regering niet moeilijk vallen te stellen, dat het Deutsche leger vanuit Nederland

De nieuwe Order in Council ging vergezeld van een memorandum, gericht aan de regeringen van aan Duitsland grenzende neutralen, waarbij de Britse regering verklaarde dat het keiharde garanties eiste voordat het zou toestaan dat contrabandegoederen deze grensstaten bereiken: de neutrale regeringen zouden de uitvoer van alle door de Britten tot contrabande verklaarde goederen moeten verbieden, anders zou de Britse regering elke overzeese aanvoer van die contrabande blokkeren.¹⁷⁹ Daarnaast liet de Britse gezant Johnstone Loudon weten dat de Britse regering haar besluit ten aanzien van de invoer van levensmiddelen in Nederland had opgeschort: in afwachting van een 'definite agreement' betreffende contrabande met de Nederlandse regering zouden ladingen graan, rijst, meel en vlees, waarvoor geen regeringsgaranties tegen doorvoer bestaan, door de Britse marine worden aangehouden.¹⁸⁰

Tot overmaat van ramp deelden de Britten ook nog mee dat zij de hele Noordzee tot militair operatiegebied verklaarden, waarin mijnen gezaaid zouden worden.¹⁸¹ Zij waren uiteraard graag bereid om neutrale schepen een vrijgeleide te bieden, maar om te voorkomen dat de Duitsers ook gebruik van die mijnvrije corridors zouden maken, zou de locatie ervan steeds wisselen en zouden kaarten met de juiste coördinaten alleen in Britse havens te halen zijn.¹⁸² Hierdoor werden neutrale schepen verplicht om elke keer als ze de Noordzee doorstaken (dus bij elke heen- en thuisreis) een Britse haven aan te doen. Dit gaf neutrale kapiteins twee opties: oftewel de Britse verklaring negeren en op goed geluk de Noordzee oversteken, hetgeen een reëel en bijzonder onaangenaam risico op een aanvaring met een contactmijn met zich meebracht, of zich vrijwillig melden in een Britse haven, waar inspecteurs klaarstonden om de bestemming van de goederen uit de scheepspapieren te controleren, en de lading binnenstebuiten te keren op zoek naar "verdachte" contrabande.¹⁸³

Dit trio aan Britse maatregelen was het resultaat van een maand lang stevig onderhandelen tussen Londen en Washington, waarvan het resultaat was dat de Britse blokkade van Duitsland op zo'n manier werd ingericht, dat de Britten zoveel mogelijk de vrije hand kregen zolang de Amerikanen er maar niet te veel last van hadden. De Amerikaanse regering, die in augustus 1914 nog had gestaan op een onverkort naleven van de Declaratie van Londen, was door de Britse overtuigd van het feit dat economische oorlogsmaatregelen mogelijkwerwijs het enige waren dat een Duitse overwinning in de weg stond: hoewel de VS neutraal waren, mocht de Britse zaak op warme sympathie rekenen van de Amerikaanse

voorraden krijgt, en derhalve de bepaling op Nederland toepasselijk verklaren. Het gevolg hiervan zou zijn, dat Nederland wat den aanvoer van contrabande betreft, met vijandelijk gebied werd gelijkgesteld [...].'

¹⁷⁹ BNA FO 368/1028, 67458: Grey aan Johnstone. 3 november 1914 no. 111 Commercial, met bijgevoegd een 'Memorandum' voor de Nederlandse regering. Cf. Farrar, *French Blockade*, 10-11.

¹⁸⁰ BNA FO 368/1028, 6546/14: telegram Grey to Johnstone, 31 oktober 1914 no. 73 Commercial; BPNL IV, doc. nr. 230, 218-219: Johnstone aan Loudon, 2 november 1914, 218-219. Citaat uit laatstgenoemde brief.

¹⁸¹ Halpern, *Naval History*, 49.

¹⁸² BNA FO 371/2054,64432: Johnstone aan Grey, 26 oktober 1914 no. 101 Treaty, Confidential, met bijgevoegd memorandum "Damage "Noordam", n.d.); GAR 3.18.01/4: Notulen Commissie van Toezicht HAL, 6 november 1914. Het HAL-schip Noordam was eind oktober 1914 al op een Britse mijn gevaren. Hoewel de Britse regering een schadevergoeding betaalde, illustreerde het geval-Noordam de gevaren van een vaart door de Noordzee zonder Britse aanwijzingen.

¹⁸³ Colenbrander, *Studiën en Aanteekeningen*, 155.

president Woodrow Wilson en het merendeel van zijn kabinetsleden en adviseurs.¹⁸⁴ Bovendien zou een Britse nederlaag de door Wilson zo felbegeerde rol van vredestichter onmogelijk maken, al was het maar omdat hij van de Britten nog de meeste steun voor zijn gedroomde nieuwe liberaal-democratische wereldorde kon verwachten.¹⁸⁵ Naast idealisme en sympathie speelde uiteraard ook het eigenbelang een beslissende rol. De Entente-regeringen kochten op grote schaal onder meer grondstoffen, levensmiddelen en munitie op, en zorgden zo voor een ware economische *boom*. Het leek zonde om dit alles op het spel te zetten juist om die partij te steunen, waarmee de Amerikaanse regering ideologisch het minste ophad. Een akkoordje met de Britten was dan ook verreweg te prefereren boven een herhaling van het scenario van 1812, waarin de Amerikanen zich gedwongen voelden om aan de zijde van de verfoeide dictator Napoleon de Britten de oorlog te verklaren om hun handel met Frankrijk te verdedigen.¹⁸⁶

Dit alles noopte Wilson om al op 2 oktober 1914 de Britse regering te verzekeren dat de contrabande-kwesties door 'real friends on both sides' zou worden behandeld.¹⁸⁷ De Amerikanen werden daarop nauw betrokken bij het opstellen van de nieuwe Order in Council.¹⁸⁸ Sterker nog, het waren de Amerikanen (in de persoon van de juridisch adviseur van het State Department, Robert Lansing) die aan de Britten voorstelden de lijst met absolute contrabandegoederen uit te breiden met zaken waarvan zij niet wilden dat die in Duitsland terechtkwamen en hen het idee aan de hand deden de mogelijkheid te creëren om een neutrale haven, of zelfs een heel land, dat dienst deed als 'a base of enemy supplies', te behandelen als 'having acquired enemy character', waardoor schepen van en naar deze haven niet onder de regels van de Declaratie zouden vallen maar beschouwd werden als direct op weg naar een vijandig land.¹⁸⁹ De praktische gevolgen van deze heimelijke Anglo-Amerikaanse besprekingen waren dat de blokkade nu vooral op de schouders van de neutralen in Europa neerkwam.¹⁹⁰ Daarbij gaf de Amerikaanse regering de handel in bepaalde contrabandegoederen met Duitsland op, maar in ruil werd katoen (een belangrijke grondstof voor de Duitse munitie-industrie) van de contrabandelijsten af gehouden, waarmee de grote katoenplantages in het zuiden van de VS werden ontzien. Daarbij werd officieus afgesproken dat de Britten voorzichtig zouden omspringen met het

¹⁸⁴ Ørvik, *The Decline of Neutrality*, 7, 82, 116 ; Soutou, *L'or et le sang*, 117.

¹⁸⁵ Kennedy, 'Wilson', 6-9.

¹⁸⁶ Soutou, *L'or et le sang*, 117-119. Cf. Coogan, *The End of Neutrality*, 192-93; Link, *Wilson III*, 126-130.

¹⁸⁷ BNA FO 372/601, 55706: telegram Spring Rice aan Grey, 2 oktober 1914 no. 74 Treaty.

¹⁸⁸ Zo werd bijvoorbeeld een vroege proeve van de Order in Council al begin oktober aan de Amerikaanse ambassadeur in Londen gegeven, zodat deze het met zijn superieuren in Washington kon bespreken. Link et al. (eds.), *Wilson Papers* 31, 146-147: Telegram Grey aan Spring-Rice, 9 oktober 1914.

¹⁸⁹ Link et al. (eds.), *Wilson Papers* 31, 161-163: Johnstone aan Loudon, 2 november 1914. Interessant is ook de mededeling van Lansing aan Page dat het hiervoor genoemde telegram, evenals het telegram van president Wilson van diezelfde datum gericht aan de ambassadeur (beide bedoeld om in het geheim door te geven aan de Britse regering), 'must not be placed on files of Embassy but held by you personally in greatest secrecy'. Link et al. (eds.), *Wilson Papers* 31, 183: Lansing aan Page, 19 oktober 1914. Cf. BNA FO 372/601, 55706: Telegram Spring Rice aan Grey, 2 oktober 1914 no. 74 Treaty; idem, 55531: telegram Spring Rice aan Grey, 2 oktober 1914 no. 80 Treaty; idem, 60037: telegram Spring Rice aan Grey, 15 Oct. 1914 no. 117 Treaty.

¹⁹⁰ Smith, 'Lansing', 63-65; Clements, 'Wilson', 65-67.

opbrengen van Amerikaanse schepen.¹⁹¹ De VS beloofde op haar beurt verder niet meer aan te dringen op onvoorwaardelijke acceptatie van de Declaratie van Londen, en zich voortaan te beperken tot kritiek op de uitvoering van de Britse politiek ter zee, niet op het systeem dat daaraan ten grondslag lag.¹⁹²

De Britse Order in Council van 29 oktober 1914 plaatste de Nederlandse regering opnieuw voor een hels dilemma. Loudon voelde de dreigende adem van Duitsland in zijn nek; hij wist ook dat de garanties die hij gegeven had voor de aanvoer van koper en petroleum eigenlijk al een stap te ver waren geweest. Verder toegeven was haast onmogelijk, en toch breidde hij de regeling voor regeringsaanvoeren per HAL uit de VS voor een laatste keer uit: elke aanvoer uit de VS mocht nu, na verkregen toestemming, aan de regering worden geadresseerd, die vervolgens doorvoer naar Duitsland uitsloot. Voorwaarde bleef dat voor aangevraagde goederen in Nederland een uitvoerverbod moest bestaan; anders had de Nederlandse regering geen wettelijke basis om doorvoer naar het oosten tegen te houden.¹⁹³ Dit zorgde ervoor dat Nederland in ieder geval voor eigen gebruik voldoende contrabande-goederen binnenkreeg, maar was ook opnieuw een stap in de "Britse" richting. Met een schuin oog op de Duitse reactie veroordeelde hij in het openbaar de Britse maatregelen dan ook in de krachtigste bewoordingen die hij als jurist kon verzinnen: als een schending niet alleen van de Declaraties van Londen en van Parijs, maar zelfs van de meest basale 'droits de gens'. Een algemene regeringsgarantie tegen de doorvoer van contrabande, herhaalde hij nogmaals, zou er nooit komen, omdat zo'n garantie een inbreuk zou vormen op de verdragsverplichtingen van Nederland en op het internationaal recht.¹⁹⁴

De Britse regering deed in de Order in Council van 29 oktober 1914 echter niet alleen drie stappen vooruit, maar ten opzichte van Nederland ook twee belangrijke stappen terug. Oppenheimer had Londen op de hoogte gebracht van zijn ontmoetingen met de Commissie voor de Nederlandsche Handel, en hen voorgehouden dat het wellicht mogelijk zou zijn om, naast garanties van de Nederlandse regering voor graan, koper en petroleum, 'to obtain concession for a further number of raw materials through saddling the Hague Committee on trade matters [...] with responsibility concerning bona fides of traders and in consequence concerning destination of certain raw materials imported into Holland'.¹⁹⁵ Deze suggestie werd in Londen zeer positief ontvangen.¹⁹⁶ Het memorandum van de Britse regering ter

¹⁹¹ Coogan, *The End of Neutrality*, 192-193.

¹⁹² BNA FO 372/602, 62001: telegram Spring Rice aan Grey, 21 oktober 1914 no. 129 Treaty; idem, 62348: telegram Spring Rice aan Grey, 22 oktober 1914 no. 131 Treaty. Cf. Ørvik, *The Decline of Neutrality*, 77-82, 116.

¹⁹³ BNA FO 368/1028, 75300: Engelse vertaling van een artikel uit de Nederlandsche Staatscourant, 6 november 1914; NA 2.06.001/1588; HAL aan LNH, 18 december 1914; idem: H. Bock (ministerie van LNH, afd. Handel) aan Stein, Hirsch & Co. te Rotterdam, 9 december 1914; idem, Bock aan HAL-directie, 8 december 1914.

¹⁹⁴ BPNL IV, doc. nr. 248, 234-235: Loudon aan Johnstone, 13 november 1914.

¹⁹⁵ BNA FO 368/1027, 60793: Telegram Johnstone aan Grey, 18 oktober 1914 no. 99 Commercial.

¹⁹⁶ BNA FO 368/1028, 68125: Telegram Johnstone aan Grey, 6 november 1914 no. 136 Commercial; idem, 68591: Telegram Johnstone aan Grey, 9 november 1914 no. 159 Commercial; idem, 71745: Johnstone aan Grey, 14 november 1914 no. 252 Commercial, Urgent, met minuten van Sargent en een 'private letter' van Oppenheimer aan Eyre Crowe, 15 november 1914; idem: 71745: telegram Grey aan Johnstone, 17 november 1914 no. 90 Commercial, Urgent. Cf. NA 2.06.001/10935: Memorandum van Everwijn voor F.E. Posthuma, 1 november 1914: 'Maatregelen tot bevordering van een geregelden aanvoer over zee naar Nederland', 12.

begeleiding van de Order in Council van 29 oktober vermeldde dan ook dat Groot-Brittannië voor bepaalde goederen genoeg zou nemen met garanties van 'selected firms, whose standing and good faith could be satisfactorily vouched for'.¹⁹⁷ Mits de regering door middel van garanties en een uitvoerverbod de doorvoer van koper, petroleum, graan, rijst, tarwebloem en vlees verbood, zou zij voor andere contrabandegoederen (zoals veevoer, huiden en rubber) kunnen volstaan met garanties die de CNH zou kunnen bieden.¹⁹⁸ Bovendien bleek uit de voorgaande opsomming dat de Britse regering – vermoedelijk op advies van Oppenheimer – het generieke begrip *foodstuffs* eindelijk had gedefinieerd als 'graan, bloem, meel en vleesch': luxe voedselproducten uit o.a. Indië vielen daar dus niet onder.¹⁹⁹ Dat was, zoals al eerder gezegd, voor de CNH een belangrijke *sine qua non* voor het verlenen van haar intermediair bij de Brits-Nederlandse onderhandelingen over de doorvoer van contrabande.²⁰⁰

De CNH besloot daarop dat het tijd was om haar plannen voor het opzetten van een instantie die namens de handel zelf garanties zou geven tegen de doorvoer van contrabande bekend te maken aan de voornaamste belanghebbenden: de scheepvaartmaatschappijen, wier schepen met contrabandeladingen bestemd voor Nederlandse havens nu definitief vogelvrij verklaard waren. Op 10 november werden de vertegenwoordigers van de grote vaart uitgenodigd ter vergadering op het hoofdkwartier van de Commissie in Den Haag. Van Aalst legde hen daar uit dat met de Order in Council elke hoop op een voor Nederland gunstige "interpretatie" van de Declaratie van Londen 'den bodem ingeslagen' was: Groot-Brittannië zou alleen aanvoer van contrabande naar Nederland toestaan onder de mits van garantie tegen doorvoer naar Duitsland. Met een meeslepend betoog wist hij de aanwezigen over te halen dat de tijd gekomen was om, ter bescherming van Nederlandse belangen, onderscheid te maken tussen contrabande met Nederlandse bestemming, en contrabande die doorgevoerd zou worden naar Duitsland. En aangezien de regering met handen en voeten gebonden was aan de Akte van Mannheim, was het aan de handel en de scheepvaart om de handen ineen te slaan, en zelf te komen met een oplossing 'waarbij de belangen van den bonafide Nederlandschen overzeeschen handel bescherming kunnen vinden'. Die oplossing, aldus Van Aalst, dacht de CNH te vinden in de oprichting 'eener Trustmaatschappij', aan wie aangesloten reders en importeurs zouden beloven contrabande

¹⁹⁷ BNA FO 368/1028, 67458: Grey aan Johnstone, 3 november 1914 no. 111 Commercial, met bijvoegd 'Memorandum', 3 november 1914.

¹⁹⁸ NA 2.06.097/1212: CNH aan directies KHL, SMN, RL, HAL, Oceaan, KNSM, KWIM, 7 november 1914.

¹⁹⁹ NA 2.06.079: S. Hannema, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, aan CNH, 17 november 1914, 'Vertrouwelijk'.

²⁰⁰ BNA FO 368/1028, 71849: R.W. Matthews [Board of Trade] aan Sir William Tyrell, de privé-secretaris van Grey, 14 november 1914; idem, 71849: Eyre Crowe aan Matthews, 16 november 1914. Ernst Heldring, directeur van de *Koninklijke Nederlandsche Stoomboot Maatschappij*, die in nauw contact met de CNH stond, was naar Groot-Brittannië afgereisd om de belangen van zijn eigen maatschappij te bepleiten. Hij vond de direct van de president van de Board of Trade, Runciman, ontvangen mededeling zo belangwekkend, dat hij dit onmiddellijk per telegraaf doorgaf aan zowel zijn collega-reders als de CNH zelf. GAR 318.02/299: Heldring aan Directie HAL, 17 november 1914. Zie over Heldrings reis naar Londen NA 2.06.079/1210: KNSM aan Van Aalst, 1 oktober 1914, CNH aan KNSM, 3 oktober 1914 en KNSM aan CNH, 5 oktober 1914. Zie ook De Vries (red.), *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring*, I, 194-196.

niet door te voeren, op straffe van een te heffen boete. De reders namen het voorstel van de Commissie aan, en besloten werd het plan aan de regering voor te leggen.²⁰¹

Zowel Loudon als Treub zagen het plan van de CNH wel zitten, maar de heren bewindslieden kregen ruzie over de wijze waarop de regering zich tot de op te richten Trustmaatschappij moest gaan verhouden. Loudon wilde dat de regering zich volstrekt afzijdig zou houden, en zag het liefst dat de regeringsgaranties zich beperkten tot graan. Onder de indruk van signalen van grote ontevredenheid uit Berlijn over het steeds stukje bij beetje toegeven aan de Britse druk wilde hij zelfs de aan Johnstone gegeven garanties voor petroleum en koper het liefst weer ongedaan maken.²⁰² Treub zag de situatie heel anders. Hij bleef voorstander van aanvoer aan het adres van de regering, en het feit dat de HAL-schepen door de Britse blokkade mochten varen bewees in zijn ogen zijn gelijk. Treub stelde daarom voor om de op te richten Trustmaatschappij te laten functioneren als een soort inkoop- en distributiekantoor namens de regering. De handel mocht de verkoop aan importeurs en eindverbruikers zelf regelen (zodat er geen 'Regeeringstoko' zou ontstaan), maar aanvoeren door de Trustmaatschappij zouden volgens hem moeten worden gegarandeerd door de regering. Deze kon zo al haar machtsmiddelen (zoals de douane) inzetten om niet geoorloofde doorvoer te voorkomen.²⁰³ Om het meningsverschil tussen beide partijen op te lossen, werd een vergadering belegd op het neutrale terrein van het tijdelijk hoofdkantoor van de Commissie voor de Nederlandsche Handel in Den Haag. Tijdens deze vergadering kwam voor het eerst, maar zeker niet voor het laatst, een kernprobleem van de Nederlandse oorlogsregering onder leiding van Cort van der Linden naar boven: een ernstig gebrek aan coördinatie.

Op het hoofdkantoor van de CNH waren op de bewuste vergadering, gehouden op 27 november 1914, naast de leden van de Commissie ook vertegenwoordigers van de ministeries van Landbouw, Nijverheid en Handel, van Buitenlandse Zaken en van Koloniën aanwezig. Als eerste verdedigde Everwijn, de chef van de afdeling Handel, het standpunt van zijn minister Treub. Hij betoogde dat sinds het begin van de oorlog meer en meer van regeringsgaranties gebruik was gemaakt. Het begon met het inkopen van graan door Kröller, waarop de steeds verder reikende contracten tussen HAL en regering volgden. Hoe je het ook bekijkt, constateerde Everwijn, de lijn die tot nu toe was gevolgd werkte: er kwamen

²⁰¹ NA 2.06.097/1228: Notulen vergadering CNH met 'de directies der groote scheepvaartmaatschappijen', 10 november 1914. In de uitnodiging voor deze vergadering maakt de CNH er nog gewag van, dat het nog maar de vraag was of de te ontwerpen regeling de vorm zou krijgen van een 'register van firma's [zwarte en witte lijsten], dan wel in de vorm eener trustmaatschappij'. Deze 'vorm kwestie' zou echter voor de te houden vergadering worden opgelost. Het definitieve besluit om een Trustmaatschappij op te richten is dus tussen 7 en 10 november 1914 genomen. NA 2.06.097/1212: CNH aan scheepvaartmaatschappijen, 7 november 1914. Overigens had de CNH begin oktober al gedreigd met het opstellen van "zwarte lijsten" met daarop de namen van 'personen en firma's, die zich voor allerhande transacties beschikbaar stellen, welke kwalijk zijn overeen te brengen met onze neutraliteit en de moeilijkheden voor onzen overzeeschen handel allicht zouden vergrooten'. NA 2.06.079/1210: CNH aan Correspondentiebureau voor Dagbladen en persbureau M.S. Vaz Dias, 1 oktober 1914. De waarschuwendende advertentie verscheen o.a. op 2 oktober in het *Leidsch Dagblad*.

²⁰² BPNL VII, doc. nr. 129, 171-173: Johnstone aan Grey, 6 december 1914.

²⁰³ NA 2.06.097/1229: Handgeschreven notitie van Joost van Vollenhoven, 14 november 1914; NA 2.06.097/1402: "Contract tussen regering en NOT", zoals voorgesteld door Treub, n.d. [tweede helft november 1914].

weer goederen binnen, en Duitsland blafte wel wat maar beet niet. Er was dus geen enkele redenen om van de tot dusver gevolgde gedragslijn af te wijken: wat hem betreft konden Trustmaatschappij en regering dus gewoon een contract tekenen, dat immers gebaseerd was op het al bestaande contract tussen HAL en regering. De beide afgezanten van Loudon, hoofd handelszaken jonkheer A.M. Snouck Hurgronje en volkenrechtelijk adviseur D.W. baron Van Heeckeren, waren het daar uiteraard absoluut niet mee eens. Zij verwierpen het idee, door Everwijn geopperd, dat het contract met de HAL een 'bindend precedent' was. Voor hen was het een noodmaatregel, en dan nog wel één, aldus baron Van Heeckeren, waar het departement Buitenlandse Zaken 'principieel veel bezwaar' tegen had. Zij waren er daarom warm voorstander van dat de belanghebbenden zelf actie ondernamen in de vorm van de op te richten Trustmaatschappij, maar '[d]e Regeering behoorde buiten spel te blijven'. Snouck Hurgronje en Van Heeckeren volgden hiermee de lijn die Loudon al eerder had uitgezet: Nederland moest met de Britten tot een soort vergelijk komen, maar kon niet zomaar haar verplichtingen jegens internationale verdragen en recht overboord kan gooien, zeker als deze neutraal Nederland op andere terreinen nog dienstbaar kunnen zijn. Dit zeer fundamentele meningsverschil sluimerde al meer dan twee maanden, kennelijk zonder interventie van bijvoorbeeld de ministerraad of de minister-president.²⁰⁴

Dat bleek toen Everwijn tijdens de vergadering toegaf dat zijn departement het liefste zag dat de HAL-garantie zou worden uitgebreid tot alle Indische rederijen, zodat contrabande uit Indië ongestoord Nederland zou kunnen bereiken. Hij had hen hiertoe ook een aanbod gedaan, zonder te overleggen met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Koloniën. De vertegenwoordiger van dat laatste departement, de latere gouverneur-generaal van Suriname G.J. Staal, viel dan ook bijna van zijn stoel van verbazing. Kröller, namens de CNH aanwezig, waarschuwde er voor dat Treub te ver ging in zijn plannen van regeringsgaranties: 'Wij moeten [...] niet aan alle Engelsche eisen toegeven, want wat wij nu verspelen krijgen wij wellicht nooit meer terug.' Ook Van Aalst wilde niet 'plus royaliste que le roi' zijn. Uiteindelijk moest Everwijn, en met hem Treub, zich neerleggen bij het meerderheidsstandpunt: er zou geen contract komen tussen Nederlandse regering en de Trustmaatschappij, en de regering zou de Entente er nogmaals op wijzen dat zij geen onderhandelingen wenste te voeren over verdere garanties.²⁰⁵

De uitkomst van de vergadering bood voor de leden van de Commissie voor den Nederlandschen Handel in ieder geval voldoende aanknopingspunten om de oprichting van de Trustmaatschappij definitief door te zetten. Op ten Noort, die als *grand old man* van de reders zitting had in de Commissie voor den Nederlandschen Handel vroeg de grote scheepvaartlijnen om de Trustmaatschappij, die werd opgezet als een naamloze vennootschap, te ondersteunen door de aankoop van aandelen, en Van Aalst vroeg aan de bankiers hetzelfde.²⁰⁶ Naast de reders was bedacht dat ook bankiers een belangrijke rol in de op te richten organisatie zouden moeten spelen. Op initiatief van Van Aalst was namelijk een belangrijke wijziging aangebracht in het voor de HAL-regeling ontworpen systeem van

²⁰⁴ NA 2.06.097/1228: Notulen van een vergadering van de CNH met vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken (De Waal, Van Heeckeren en Snouck Hurgronje), Koloniën (Staal) en Landbouw, Nijverheid en Handel (Everwijn), 27 november 1914. Zie ook Dagboek Van Aalst, 1 december 1914, 44.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ NA 2.06.079/1229: Op ten Noort aan CNH, 19 november 1914.

contracten, dat diende als mal voor de op te richten Trustmaatschappij.²⁰⁷ De Trustmaatschappij-contractanten, zowel reders als importeurs, zouden namelijk om een bankgarantie worden gevraagd: hij zou een bepaalde som geld moeten storten op een door de Trustmaatschappij geopende rekening als waarborg dat hij het contract zou eerbiedigen. Bij contractbreuk zou het bedrag verbeurd verklaard worden. Om dit garantie-systeem handen en voeten te geven werden de grote Nederlandse banken, die onder leiding van Van Aalst zo effectief de beurs- en kredietcrisis hadden bestreden, verzocht nogmaals samen te werken. Zij zouden, uiteraard tegen een vergoeding, garant staan voor vervoer onder Trustvoorwaarde van de aan te voeren contrabandegoederen. Mocht er gefraudeerd worden, dan konden zij de schade verhalen op de contractant. Zij verklaarden zich akkoord, en ook minister Loudon, die in het diepste geheim was ingelicht, keurde de plannen goed.²⁰⁸ En zo kon op 24 november 1914 de N.V. Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij (NOT) worden opgericht en zelfs van koninklijke goedkeuring worden voorzien.²⁰⁹

In de oprichtingsakte, die door de deelnemende bankiers en reders ondertekend werd, stond het doel van de NV omschreven als 'het verlenen van hare tusschenkomst in den ruimsten zin des woords ten behoeve van Nederlandsche kooplieden of Nederlandsche vennootschappen van koophandel en verzekering van den ongestoorden aanvoer van overzee van artikelen, welke door oorlogvoerende Mogendheden tot absolute dan wel tot conditioneele [relatieve, SK] contrabande zijn verklaard of daartoe alsnog verklaard zouden kunnen worden'. Daarbij werd '[h]et doen van eenigerlei zaken voor eigen rekening [...] uitdrukkelijk uitgesloten': elk surplus op de rekening zou, na aftrek van gemaakte kosten, ten bate komen van het Koninklijk Nationaal Steuncomité 1914, de instelling die na de financiële crisis in augustus door Treub was opgericht als noodfonds voor indirect oorlogs- en direct mobilisatieleed.²¹⁰

2.10 – Een verbindingsstreepje tussen NOT en regering

De vraag was nu hoe de Britten op de oprichting van de NOT zouden reageren. De Nederlandse regering nam officieel de eerste stap door in een nota die was opgesteld na afloop van de tumultueus verlopen vergadering tussen vertegenwoordigers van de departementen van Landbouw, Nijverheid en Handel (LNH), Buitenlandse Zaken, Koloniën en de Commissie voor den Nederlandschen Handel, het standpunt van de Nederlandse regering inzake het Britse verzoek te onderhandelen over contrabande, kort samen te vatten. In die nota (gedateerd 4 december 1914) herkauwde deze allereerst de argumenten van Buitenlandse Zaken tegen een regeringsgarantie. Maar in plaats van elke Britse toenadering definitief af te wijzen, zoals tot dan toe steeds was gedaan, eindigde de nota met de Britse regering er op te wijzen dat de NOT de garanties kon bieden die de Britten zo

²⁰⁷ GAR 318.02/299: CNH aan HAL, 12 oktober 1914; idem: CNH aan HAL, 5 november 1914.

²⁰⁸ NA 2.06.079/1212: CNH aan Loudon, 16 november 1914. Ook bij de redactie van de NOT-contracten met importeurs en reders werd het ministerie betrokken, zie NA 2.06.079/1228: Ministerie van Buitenlandse Zaken aan CNH, 14 december 1914.

²⁰⁹ NA 2.06.097/1212: Claringbould aan H.C. Dresselhuys, secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie, 16 november 1914; Dresselhuys aan Claringbould, 17 november 1914; CNH aan Dresselhuys, 19 november 1914.

²¹⁰ *Acte Constitutif*, 1-3. Cf. Keller, *NOT*, 9; Van Dorp, 'Handel en Nijverheid', 199-200.

graag wilden hebben.²¹¹ Loudon voegde daar tegenover Oppenheimer nog eens uitdrukkelijk aan toe, dat de regering zich volstrekt afzijdig wilde houden van elk akkoord dat de Britse regering wil sluiten met de NOT.²¹² Oppenheimer, die al eerder door de CNH op de hoogte was gebracht van de nieuwe Trustmaatschappij, was enthousiast, maar waarschuwde tegelijkertijd dat de Entente voor een aantal categorieën contrabande zou blijven staan op een garantie tegen doorvoer van de Nederlandse regering, en niet van de nieuwe NOT. Voor andere gevallen, liet hij aan Loudon weten, 'His Majesty's Government is prepared to accept, in a form still to be agreed, the guarantee of the The Hague Trading Committee as to their home consumption'.²¹³

Maar dat betekende niet dat de Nederlandse regering zich voor de rest volstrekt afzijdig zou kunnen houden, vonden zowel Oppenheimer als zijn superieuren in Londen. Allereerst wilden zij de garantie van Den Haag dat het de uitvoerverboden die het wegens gebrek had uitgevaardigd, zou blijven handhaven. Het gevaar bestond namelijk dat zodra de nieuwe NOT begon te werken en er dus weer voldoende contrabandegoederen binnen zouden lopen, de Nederlandse regering bepaalde uitvoerverboden weer zou opheffen: als er geen gebrek meer was, was er immers ook geen basis meer voor een uitvoerverbod! Sterker nog, het zou nog mooier zijn als de Nederlandse regering de NOT actief meehielp, bijvoorbeeld door de grensbewaking te instrueren geen contrabandegoederen door te laten of voor fraudegevoelige goederen preventief uitvoerverboden uit te vaardigen. Want zelfs met het door de Commissie verzonnen systeem van garanties en boeten was het risico nog altijd aanwezig dat een slimme fraudeur de goederen toch over de grens wist te zetten.²¹⁴ Ook de CNH was er van overtuigd dat de regering weliswaar niet direct en officieel, maar toch op de achtergrond bij de NOT betrokken moest zijn om haar te helpen haar taken uit te voeren.²¹⁵ Treub was het daar uiteraard geheel mee eens, en liet – opnieuw helemaal op eigen houtje en dwars tegen de gemaakte afspraken in – via Everwijn aan Oppenheimer weten dat wat hem betrof 'some arrangement could be concluded between the NOT and the Netherlands Government'.²¹⁶

Om ook Loudon van deze noodzaak te overtuigen, organiseerden Van Aalst en Van Vollenhoven een ontmoeting tussen Loudon en de gezanten van de belangrijkste geallieerde

²¹¹ BPNL IV, doc. nr. 269, 254-256: Loudon aan Johnstone, 4 december 1914.

²¹² BNA FO 368/1028, 79249: Johnstone aan Grey, 3 december 1917 no. 297 Commercial, met bijgevoegd 'Memorandum' van Oppenheimer betreffende een gesprek met Everwijn, n.d.

²¹³ NA 2.0.6.079/1212: CNH aan Loudon, 16 november 1914.

²¹⁴ BPNL VII, doc nr. 122, 163: Aantekening van O.G. Sargent van het Britse *Foreign Office* bij brief Johnstone aan Grey, 14 november 1914. Cf. BNA FO 368/1028, 67671: telegram Johnstone aan Grey, 5 november 1914 no. 133 Commercial, Urgent.

²¹⁵ Van Aalst vindt bijvoorbeeld dat de garanties van de Trustmaatschappij alleen dán voldoende garantie vormen 'mits de Regeering pal staat wanneer aan de N.O.T. geadresseerd wordt'. NA 2.06.097/1228: Notulen van een vergadering van de CNH met vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken (De Waal, Van Heekeren en Snouck Hurgronje), Koloniën (Staal) en Landbouw, Nijverheid en Handel (Everwijn), 27 november 1914.

²¹⁶ Everwijn vertelde Oppenheimer dat hij geloofde dat 'some arrangement could be concluded between the NOT and the Netherlands Government as to the quantities to be imported into Holland; as it was in the interest of the Trust to see the prohibition maintained – for that would greatly facilitate its labours.' BNA FO 368/1028, 79249: Johnstone aan Grey, 3 december 1917 no. 297 Commercial, met bijgevoegd 'Memorandum' van Oppenheimer betreffende een gesprek met Everwijn, n.d.

landen (Johnstone, de Franse *chargé d'affaires* Henri Allizé en hun Russische collega). De drie gezanten lieten de minister weten dat een zekere vorm van regeringsbemoeyenis met de Trustmaatschappij voor hun regeringen een absolute vereiste was voor het aanvaarden van de NOT-oplossing voor de doorvoerproblematiek.²¹⁷ Loudon beloofde de gezanten dat de regering de huidige uitvoerverboden zou handhaven, ook al ontstond er door tussenkomst van de NOT een situatie waardoor die uitvoerverboden niet meer strikt noodzakelijk waren. Bovendien gaf hij Entente namens zijn regering 'the most emphatic guarantee' betreffende de 'good faith and standing' van de NOT.²¹⁸ Namens het gezantentrio stuurden Johnstone en Oppenheimer daarom gezamenlijk een nota naar de Britse regering, waarin zij de NOT-contracten expliciet aanvaardden als voldoende bewijs dat in Nederland ingevoerde contrabande niet naar Duitsland werd doorgevoerd, mits de regering de daartoe door de Britten met de NOT te sluiten overeenkomst officieel erkende en beloofde te eerbiedigen.²¹⁹

Ook de verhouding tussen de NOT en de Britse regering werd geformaliseerd. Om er voor te zorgen dat Entente een oogje in het zeil kon houden bij de NOT – en eventueel aan de bel kon trekken als de NOT-bestuurders zich niet aan de afspraken houden – stelde Londen voor om een Britse secretaris aan te stellen. Joost van Vollenhoven was meteen enthousiast, en bood deze baan direct aan Oppenheimer aan. Maar de overige NOT-bestuurders deelden Van Vollenhovens enthousiasme bepaald niet: ze waren bang dat de Britten via "hun" secretaris vertrouwelijke Nederlandse bedrijfsinformatie in handen zouden krijgen en doorgeven aan concurrerende Britse bedrijven. Daarbij was de NOT, officieus bedoeld als Brits-Nederlandse onderhandse regeling van het contrabande-probleem, naar de letter van haar statuten een Nederlandse organisatie: het opnemen van een Britse vertegenwoordiger in de organisatie zou het in de ogen van Duitsland onmiddellijk tot een Entente-wolf in neutrale schaapskleren maken. In het ergste geval, rapporteerde Oppenheimer, zou de Duitse commercieel attaché in Den Haag eisen om ook als secretaris in de organisatie te worden opgenomen, iets wat het NOT-bestuur hem dan met goed neutraal fatsoen niet zou kunnen weigeren.²²⁰ Wel werd afgesproken dat de officieuze, maar hechte band tussen Oppenheimer en de CNH-bestuursleden zou worden bestendigd, in die zin dat de NOT-bestuursleden beloofden bij eventuele onenigheid tussen NOT en Entente aan Oppenheimer tekst en uitleg te verschaffen. Bovendien zouden schepen met contrabandegoederen geconsigneerd aan de Trustmaatschappij aan boord op hun thuisreis een Britse haven aandoen, waar de NOT-contracten en de lading aan een (korte) inspectie zouden worden onderworpen.²²¹

²¹⁷ Dagboek Van Aalst, 4 december 1914, 44-45; 5 december 1914, 45-46.

²¹⁸ BNA FO 368/1028, 79446: Telegram Johnstone aan Grey, 6 december 1914 no. 163 Commercial; idem, 80253: Johnstone aan Grey, 6 december 1914 no. 303 Commercial, met bijgevoegd een samenvatting van een telegram van Allizé naar Parijs, 5 december 1914, en diverse aantekeningen.

²¹⁹ BNA FO 368/1028, 84122: Telegram Jonstone aan Grey, no. 192, 23 december 1914, PRO

²²⁰ BNA FO 368/1028, 83077: telegram Johnstone aan Grey, 15 december 1914 no. 173 Commercial; idem, 83077/14: telegram Grey aan Johnstone, 17 december 1914 no. 115.

²²¹ BNA FO 368-1028, 80338: telegram Johnstone aan Grey, 8 december 1914; idem, 80676: Johnstone aan Grey, 7 december 1914 no. 305 Commercial; Dagboek Van Aalst, 8 december 1914, 46.

De Franse regering vormde de laatste hobbel. Deze had namelijk, ondanks de positieve berichtgeving van gezant Allizé, ernstige bedenkingen bij een NOT die niet gedekt was door expliciete regeringsgaranties. De verzekering dat Oppenheimer een oogje in het zeil zou houden, en Loudons belofte om, geheel vertrouwelijk, de Entente-regeringen de officiële Nederlandse statistieken van het verkeer over de Rijn naar Duitsland te sturen - zodat zij zelf konden controleren op doorvoerkeer in overzeese contrabandegoederen - deed de Franse regering toch overstag gaan.²²²

Daarmee konden de besprekingen tussen de Entente-regeringen en de NOT hun laatste fase ingaan. Er werd in de derde week van december 1914 afgesproken dat het Britse Gezantschap een (gezamenlijk op te stellen) brief naar het bestuur van de Trustmaatschappij zou sturen, waarin de afspraken tussen NOT en Britse regering geformaliseerd zouden worden. In die brief werd de NOT gevraagd zorg te dragen voor de 'home consumption' van door haar bemiddeling van overzee in te voeren contrabande. De NOT zou daarop bevestigend antwoorden.²²³ Kröller – nog altijd in Londen – gaf bovendien de mondelinge verzekering dat de NOT deze belofte gestand zou doen en dat de Nederlandse belanghebbenden de NOT niet zouden misbruiken om buitenlandse (lees: Britse) handel op Nederland uit te sluiten, waarop de Britse regering namens de Entente formeel akkoord ging. Grey noteerde in de kantlijn zéér tevreden te zijn over de gang van zaken. Eindelijk lag een oplossing van het Nederlandse doorvoer-probleem binnen handbereik.²²⁴

Maar voordat de brief aan de NOT op de post kon, restte als laatste stap nog het sluiten van een formele overeenkomst tussen Britse en Nederlandse regering betreffende de NOT, die de vorm van een uitwisseling van geheime nota's zou krijgen.²²⁵ Net als bij de brieven aan de NOT het geval was, was het de bedoeling dat het Britse Gezantschap Loudon een voorstel zou voorleggen, welke vervolgens door de regering zou moeten worden aanvaard. De bedoeling was, aldus Oppenheimer, 'to establish an official connection between this note and the letter to [...] the Netherland Overseas Trust'.²²⁶ In de bewuste brief stond dat de Nederlandse regering nota had genomen van het akkoord tussen NOT en Entente, deze stilzwijgend zou accepteren en de gemaakte afspraken op geen enkele manier

²²² BNA FO 368/1028, 81545: telegram Johnstone aan Grey, 11 december 1914 no. 171 Commercial; idem, 84206, telegram Johnstone aan Grey, 12 december 1914 no. 174; idem, 81545: telegram Grey aan Bertie, 13 december 1914 no. 312 Commercial; idem, 82154: telegram Bertie aan Grey, 14 december 1914 no. 239; idem, 83389: telegram Johnstone aan Grey, 16 Dec. 1914 no. 178 Commercial.

²²³ BNA FO 368/1028, 85253: Johnstone aan Grey, 19 december 1914 no. 346 Commercial, Urgent, met bijgesloten een proeve van de aan te NOT te zenden brief; idem, 84122/14: Grey aan Johnstone, 21 december 1914 no. 121 Commercial; idem, 85253: telegram Grey aan Johnstone, 23 december 1914 no. 124 Commercial.

²²⁴ NA 2.06.079/1229, map 'Commissie voor den Nederlandschen Handel. Dossier N.O.T. II': Joost van Vollenhoven aan Van Aalst, 11 december 1914; NA 2.06.079/1228: telegram CNH aan Kröller 15 december 1914; BNA FO 368/1028, 84488: Kröller (in Londen) aan Eyre Crowe, 18 december 1914; idem, 8701: telegram Chilton aan Grey, 26 december 1914 no 198 Commercial, plus aantekeningen van Grey.

²²⁵ NA 2.06.079/1228: Joost van Vollenhoven aan Cornelis van Vollenhoven, 16 december 1914; idem: Joost van Vollenhoven aan Op ten Noort, 16 december 1914, idem: Op ten Noort aan Van Vollenhoven, 17 december 1914. Van een formele overeenkomst kon gezien de neutraliteit geen sprake zijn, hoewel Op ten Noort in zijn brief terecht opmerkt dat er feitelijk geen enkel verschil is tussen een overeenkomst (waarin twee partijen samen afspreken iets te doen) of een uitwisseling van nota's (waarin de eerste partij een vooraf afgesproken voorstel doet, waarna de tweede partij goedkeurend reageert).

²²⁶ BNA FO 368/1028, 84122: telegram Johnstone aan Grey, 23 december 1914 no. 192.

zou dwarsbomen.²²⁷ Hoewel Oppenheimer het concept van de Britse nota eerst aan de NOT had laten lezen en zelfs door Joost van Vollenhoven en Loudon had laten aanpassen om ervoor te zorgen dat er nergens specifiek melding gemaakt werd van schendingen van de Declaraties van Londen of Parijs of van de Akte van Mannheim, schoot de tekst, die Loudon op 22 december 1914 door Oppenheimer en Allizé gezamenlijk werd aangeboden, de minister toch danig in het verkeerde keelgat. Loudon weigerde namelijk een overeenkomst te tekenen waarin, in zijn woorden, een 'traît d'union' (een "verbindingsstreepje") gecreëerd zou worden tussen de regering en de NOT. Het mooie van de NOT was namelijk juist, dat het Loudons ideaal van een geheime overeenkomst tussen Britten en Nederlanders zeer dicht benaderde juist omdat de Nederlandse regering, ondanks intensieve bemoeienis met het voortraject, met de NOT zelf officieel niets te maken zou hebben. Als zou blijken dat de regering de NOT actief ondersteunde, was dat bovendien voor Duitsland voldoende bewijs dat de Nederlandse regering zich kennelijk toch niet aan haar verdragsverplichtingen wilde houden. Loudon liet daarom weten dat hij ten volle bereid was de onderneming af te blazen als de Britten hun zin zouden doordrijven.²²⁸

Maar Oppenheimer vermoedde, schreef hij aan zijn vriend Sir Eyre A. Crowe – net als hij een *Foreign Office*-medewerker met Duitse wortels en dito accent²²⁹ – dat Loudon blufte en hoopte te elfder ure toch nog zijn zin te krijgen en geen formele, maar alleen een *informele* verklaring af te hoeven leggen. Oppenheimer kon echter ook bluffen. Hij gaf Van Vollenhoven, die zich in de onderhandelingen over het NOT-akkoord als voornaamste verbinding tussen de Nederlandse reders en bankiers en de Britse Legatie te Den Haag had opgeworpen, de mededeling dat het voor Loudon buigen of barsten was: óf hij tekende de brief, óf de Britten zouden alle schepen met contrabande, inclusief graan en vlees, op weg naar Nederland tegenhouden.²³⁰ Op Kerstavond 1914 wist Van Vollenhoven de Minister van Buitenlandse Zaken, die zijn deuren voor Oppenheimer en Allizé gesloten hield, er van te overtuigen tóch akkoord te gaan met een ietwat gewijzigde versie van Oppenheimers brief. De minister verschaftte daarin op schrift tegenover de Britse gezant 'the moral guarantee of the good faith of the Netherland Oversea Trust', verklaarde de bestaande uitvoerverboden in stand te houden en beloofde dat gebruik van de Trust niet alleen een 'privelege reserved to Dutch shippers' zou zijn. In ruil verklaarde de Britse regering zich 'ready to accept the consignment of cargoes to the Netherlands Oversea Trust as a guarantee that these cargoes are destined for home consumption in the Netherlands. It will therefore, allow all contraband consigned to the Netherland Oversea Trust to pass into the Netherlands.' De band tussen regering en NOT was in deze definitieve redactie vaag genoeg om Loudon geen slapeloze nachten te bezorgen, maar voor de Britten en hun bondgenoten ook voldoende

²²⁷ NA 2.06.079/1228: C. van Vollenhoven aan Joost van Vollenhoven, 24 december 1914.

²²⁸ NA 2.06.097/1229: Van Vollenhoven aan Op ten Noort, 16 december 1914; FO 368/1028, 85805: telegram Lord Granville Britse ambassade in Parijs) aan Grey, 22 december 1914 no. 250 Commercial; idem, 86282: telegram Johnstone aan Grey, 24 december 1914 no. 192 Commercial, Urgent; idem, 86282: telegram Grey aan Chilton, 25 december 1914 no. 128 Commercial; idem, 87168: telegram Chilton aan Grey, 27 december 1914 no. 199 Commercial.

²²⁹ Otte, 'Eyre Crowe'.

²³⁰ BNA FO 368-1028, 88814: Oppenheimer aan Crowe, 28 december 1914; idem, 88815: Oppenheimer aan Crowe, 28 december 1914.

was om hen ervan te overtuigen dat de regering de werking van de NOT geen strobreed in de weg zou leggen.²³¹ Daarmee kon de NOT, op de grens van het eerste en het tweede oorlogsjaar, met haar werk beginnen.

2.11 – Conclusie

Ik heb in dit hoofdstuk duidelijk willen maken dat de NOT niet één, maar meerdere “vaders” had. De eerste daarvan is minister Loudon. In de bestaande historiografie wordt zijn rol beschreven als passief: alleen onder zware druk zou hij hebben toegestemd tot een ‘traît d’union’ tussen staat en NOT.²³² Uit mijn onderzoek blijkt dat de rol van Loudon niet alleen veel groter, maar ook een stuk minder onvrijwillig was. Al vanaf het prilste begin stond hij open voor een geheime regeling met de Britten over doorvoer van contrabande. Elke formele afwijzing van Entente-eisen over een regeringsgarantie werd begeleid met gefluisterde aanmoedigingen om toch vooral door te blijven onderhandelen en een andere, minder officiële, oplossing te zoeken.²³³ En zodra deze was gevonden in de vorm van de NOT, was hij bepaald niet te beroerd om, bijvoorbeeld, de Trustmaatschappij-contracten te redigeren of de puntjes op de i van een door de Britse regering aan de NOT te schrijven memorandum te zetten.²³⁴ Loudon wilde zo’n overeenkomst met de Britten, omdat zonder een regeling over doorvoer Nederland afstevende op hongersnood, op oorlog met de Entente, of in het allerergste geval allebei. Strikt vasthouden aan rechtsregels die niet in het Nederlandse belang zijn, was voor hem geen doel op zich.²³⁵ Desondanks mag van Loudon de Nederlandse regering niet rechtstreeks in zo’n regeling worden betrokken. Zijn redenatie is hier ook weer gebaseerd op *Staatsraison*. Allereerst is de Nederlandse regering en haar nog maar zeer bescheiden legertje ambtenaren niet in staat om de hele Nederlandse handel in contrabande te controleren: de angst voor een ‘regeeringstoko’ was niet alleen ingegeven door neutraliteitsoverwegingen, maar was ook praktisch van aard. Maar bovenal zal een openlijke breuk met de Declaratie door de Centralen worden geïnterpreteerd als onnutraal gedrag. Met bezet België als schrijnend voorbeeld van de gevolgen van een Duitse invasie, is Loudons voorzichtigheid zeer begrijpelijk. Desondanks: zonder Loudons voortdurende uitnodigingen aan de Britten om een geheime overeenkomst te sluiten, en

²³¹ NA 2.06.097/1229: prof. C. van Vollenhoven aan Joost van Vollenhoven, 24 december 1914; BPNL VII, no. 135, 177-180: Chilton aan Grey, 26 december 1915, met bijgevoegd Chilton aan Loudon, 26 december 1914, en Oppenheimer aan Van Aalst, 26 december 1914; idem, no. 139, 183: Chilton aan Grey, 30 december 1914, met bijgevoegd Loudon aan Chilton, 29 december 1914 en UC aan Oppenheimer, 29 december 1914. Citaten uit de eerstgenoemde brief van Chilton aan Loudon.

²³² Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog II*, 76-77.

²³³ Bijvoorbeeld BNA FO 368/1028, 72228: telegram Johnstone aan Grey, 17 november 1914 no. 148 Commercial.

²³⁴ BNA FO 368/1028, 733372: Johnstone aan Grey, 18 november 1914 no. 257 Commercial

²³⁵ Als onderdeel van het beeld van Loudon als starre, legalistische stijfkop wordt vaak aangehaald dat hij in 1890 is gepromoveerd op een proefschrift over internationaal recht. Interessant genoeg is dat proefschrift juist een uithangbord voor een *pragmatische* benadering. Inzake kernpunten van het neutrale recht als contrabande en het toelaten van vijandelijke oorlogsschepen tot neutrale havens opteert Loudon er in zijn proefschrift voor om de regels van het internationaal recht, wanneer deze onduidelijk, niet algemeen aanvaard, of niet in het belang van de neutrale staat te zijn, te laten voor wat ze zijn. Loudon, “*Drie regelen*”, 40, 47, 54, 77-78.

zonder zijn voortdurende steun achter de schermen toen de onderhandelingen daarover daadwerkelijk waren begonnen, was er hoogstwaarschijnlijk geen NOT geweest.

Ook 'Minister Voorwaarts' Treub speelde een grote rol in de oprichting van de Trustmaatschappij. Hij gaf de aanstoot tot de oprichting van de Commissie voor den Nederlandschen Handel, en ontwierp een plan waarbij importeurs en reders contractueel moesten vastleggen ingevoerde contrabande niet door te voeren op straffe van een boete. Dat plan werd uiteindelijk gebruikt als blauwdruk voor de NOT-overeenkomsten met reders en bankiers.²³⁶ Maar Treub – en zijn secundant Everwijn – waren het bepaald niet eens met Loudons dictum dat de regering zich niet officieel met garanties tegen doorvoer moest inlaten. Officiële regeringsbemoeyenis was wat hem betreft juist noodzakelijk: de Entente zou anders nooit akkoord gaan. Vandaar dat hij, samen met Everwijn, zich tot en met half november 1914 bleef inzetten voor een officiële rol van de regering (*in casu* zijn departement) in achtereenvolgens de regelingen met de HAL en de NOT. Omdat Loudon, door noodzaak gedwongen, een aantal keer inbreuk had gemaakt op zijn principes en de garanties tegen doorvoer, meende hij dat de minister langzaam maar zeker berustte in de noodzaak van regeringsbemoeyenis. Loudon bleef die situaties echter zien als verdedigbare uitzonderingen, en niet als regel. Een door een derde partij (de CNH) bijeen geroepen conferentie maakte, na ruim drie maanden, een einde aan dit fundamentele meningsverschil tussen beide ministers, met als resultaat dat Treub zich, voorlopig, bij de lijn-Loudon moest neerleggen.²³⁷

Een derde hoofdrolspeler is de listige Francis Oppenheimer. Hij wist zichzelf bij de Britse regering in de kijker te spelen en een benoeming als speciaal afgezant inzake doorvoer en contrabande in de wacht te slepen. Zijn goede band met Treub en (vooral) Everwijn overtuigde hem van het feit dat er met de Nederlanders wel degelijk een akkoord te sluiten viel over doorvoer. In de oprichting van de CNH zag hij een mogelijkheid om, met de Nederlandse regering op de achtergrond, de halfhartige en vrijwel onmogelijk te controleren 'sworn declarations' van Nederlandse importeurs en handelaars tegenover de Entente wat meer substantie te geven. Zijn "Everwijn"-memorandum is van die ideeën de geschreven weergave, maar Oppenheimer zag uiteindelijk in dat Loudon niet akkoord kon gaan tenzij de directe rol van de regering er uit zou verdwijnen. Daarom stelde hij voor dat de CNH, nauw verbonden aan de persoon van Treub en dus aan de regering, die rol zou overnemen. Hij wist voor dit plan ook het Britse Foreign Office te interesseren, die de oprichting van de NOT mede mogelijk maakte door het containerbegrip *foodstuffs* strakker te definiëren. Zo bleef de Nederlandse tussenhandel in koloniale producten ongemoeid, hetgeen voor zowel CNH als de Nederlandse regering een belangrijke voorwaarde was om tot een definitief akkoord te komen.²³⁸

Al deze elementen – Loudons "geheime" akkoord, Treubs contractensysteem en CNH, en Oppenheimers voorstel de rol van de regering te minimaliseren ten faveure van de

²³⁶ NA 2.06.079/1229: Everwijn aan CNH, 13 november 1914, met bijgevoegd een voorstel voor het NOT-contract. In dat contract was het woord 'Regeering' doorgestreept en vervangen door 'N.O.T.'.

²³⁷ NA 2.06.001/10935: Memorandum van Everwijn voor F.E. Posthuma, 1 november 1914: 'Maatregelen tot bevordering van een geregelden aanvoer over zee naar Nederland', 12-13.

²³⁸ BNA FO 368/1027, 52303: Grey aan Johnstone, 15 september 1914 no 63 Commercial; BPNL IV, doc. nr. 126, 89-91: De Marees van Swinderen aan Loudon, 8 september 1914.

handel – werden in de oprichting van de NOT gecombineerd. Wie er nu precies verantwoordelijk was voor het opstellen van de uiteindelijke versie van de verschillende contracten, of van de oprichtingsakte van de NOT, doet er niet zo heel veel toe.²³⁹ Het feit dat de drie geestelijke “vaders” van de NOT alle drie in dienst waren van een overheid, geeft aan dat er van particulier initiatief nauwelijks tot geen sprake was. Daarnaast had één van hen niet de Nederlandse, maar de Britse nationaliteit, waardoor ook de mythe van de NOT als exclusief-Nederlandse uitvinding voorgoed naar het rijk der fabelen kan worden verwezen.

De uiteindelijke vorm van de ‘traît d’union’-overeenkomst tussen de Britse en de Nederlandse regering maakte duidelijk dat Loudon en zijn collega-ministers de NOT ook na de oprichting niet aan hun lot zou kunnen overlaten, maar hun werk moesten blijven ondersteunen. De vorm van die ondersteuning was echter, naast de belofte geen uitvoerverboden in te trekken, niet verder gedefinieerd, en zowel de Britse als de Nederlandse regering zou gedurende die oorlog aan die vage belofte van officiële ondersteuning een eigen invulling geven. Loudon had echter als eis gesteld dat er geen formele banden mochten zijn tussen Nederlandse (of Britse) regering en de NOT, en dat maakte de NOT, in ieder geval formeel, tot een geheel zelfstandig, particulier bedrijf. De bestuursleden van dat bedrijf waren invloedrijke zakenlieden als Van Aalst en Kröller, die ook zélf nog wat te vertellen wilden hebben over het management van de NOT. Daarbij vertegenwoordigden genoemde zakenlieden niet alleen zichzelf; zij stonden bijna allemaal aan het hoofd van grote bedrijven, die hun eigen economische belangen verdedigd wilden zien door middel van de Trustmaatschappij. De NOT-bestuurders, en hun bedrijven, vormen het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

²³⁹ Het door mij bestuurde archiefmateriaal geeft hier ook geen uitsluitsel over.